

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

45° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 SETTEMBRE 1998

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3342) Istituzione dei Consigli degli italiani all'estero, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Dameri ed altri; Tremaglia ed altri
(Rinvio della discussione)

PRESIDENTE Pag. 2
LAURICELLA (*Dem. Sin.-l'Ulivo*), relatore alla Commissione 2

(3391) Disposizioni in materia di finanziamenti del Ministero degli affari esteri alle iniziative di cooperazione allo sviluppo svolte da università e da organizzazioni non governative

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE 2, 4, 5 e *passim*
ANDREOTTI (*PPI*) 5

BOCO (*Verdi-l'Ulivo*), relatore alla Commissione Pag. 2, 6
CIONI (*Dem. Sin.-l'Ulivo*) 5
MAGGIORE (*Forza Italia*) 5
PORCARI (*per l'UDR: CDU-CDR-NI*) 4
TOIA, sottosegretario di Stato per gli affari esteri 6

(3438) Finanziamento delle attività del Comitato nazionale dei diritti umani, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE 6, 7, 8
CIONI (*Dem. Sin.-l'Ulivo*), relatore alla Commissione 7, 8
DE ZULUETA (*Dem. Sin.-l'Ulivo*) 8
MAGGIORE (*Forza Italia*) 8
PORCARI (*per l'UDR: CDU-CDR-NI*) 7, 8

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3342) *Istituzione dei Consigli degli italiani all'estero*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Dameri ed altri; Tremaglia ed altri

(Rinvio della discussione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Istituzione dei Consigli degli italiani all'estero», già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione del disegno di legge n. 2997, d'iniziativa dei deputati Dameri, Pezzoni, Leoni, Evangelisti e Di Bisceglie e del disegno di legge n. 327, d'iniziativa dei deputati Tremaglia, Tatarella, Marselli, Amoruso, Fei, Rallo, Trantino e Zacchera.

Prego il senatore Lauricella di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

LAURICELLA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, chiedo un rinvio della discussione sia per mancanza del parere che la 5^a Commissione permanente deve esprimere sul testo al nostro esame sia per approfondire alcuni aspetti dello stesso.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, rinvio la discussione del disegno di legge n. 3342 ad altra seduta.

(3391) *Disposizioni in materia di finanziamenti del Ministero degli affari esteri alle iniziative di cooperazione allo sviluppo svolte da università e da organizzazioni non governative*

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Disposizioni in materia di finanziamenti del Ministero degli affari esteri alle iniziative di cooperazione allo sviluppo svolte da università e da organizzazioni non governative».

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 29 luglio scorso.

Invito il senatore Boco a voler riferire alla Commissione sul disegno di legge, integrando, alla luce degli approfondimenti esperiti, la relazione già svolta il 29 luglio.

BOCO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, desidero innanzitutto ricordare il lavoro che il Governo, qui rappresentato dall'onore-

vole Toia, ha compiuto per risolvere la questione in esame; essa non rappresenta semplicemente un *pathos* o una preoccupazione di categoria, perchè la sua soluzione coinvolge infatti una piccola parte del nostro esistere: l'attività di chi senza scopo di lucro si occupa di alcuni settori dell'agire civile e sociale. Per tale ragione le organizzazioni non governative si aspettano da noi una soluzione, che con il provvedimento in esame si sta appunto cercando di raggiungere.

Il disegno di legge n. 3391 rappresenta un importante riconoscimento del ruolo delle università e delle ONG nella politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Esso infatti mira a evitare gli effetti negativi che il decreto-legge n. 79 del 28 marzo 1997, convertito dalla legge n. 140 del 1997, avrebbe proprio su questi organismi. Tale legge infatti pone alle amministrazioni pubbliche il divieto «di concedere, in qualsiasi forma, anticipazioni del prezzo in materia di contratti di appalto di lavori, di forniture e servizi». Questo divieto viene a tradursi, nel nostro caso, nella paralisi delle attività di cooperazione affidate dal Ministero degli affari esteri, in particolare agli organismi non governativi, che dipendono proprio da tali anticipazioni per la realizzazione dei progetti che il Governo italiano decide di «affidare» loro.

Il disegno di legge in oggetto, che non comporta alcun onere aggiuntivo per il bilancio dello Stato, propone di emendare la legge n. 140 del 1997 per ovviare alla situazione non più sostenibile in cui si sono venute a trovare le ONG.

Onorevoli colleghi, pur riconoscendo l'intenzione senz'altro positiva del disegno di legge al nostro esame, bisogna però constatare che la soluzione in esso proposta non appare soddisfacente. La concessione di anticipi nella misura del 35 per cento del finanziamento in ragione d'anno rischia infatti di bloccare comunque le attività di cooperazione affidate alle ONG.

Permettetemi, a scopo esemplificativo, di immaginare cosa accadrebbe nel caso in cui il Governo affidasse ad una ONG un progetto da un miliardo per la durata media di quattro anni. Per semplicità immaginiamo anche che la spesa del progetto sia di 250 milioni l'anno, anche se in realtà sappiamo che nel primo anno le spese sono sempre superiori a quelle degli anni successivi. Secondo lo schema proposto, una ONG che riceva un anticipo del 35 per cento viene a disporre di una cifra pari a circa 87 milioni di lire. Questo significa per l'organizzazione non governativa dovrebbe anticipare in proprio il rimanente 65 per cento, pari a circa 162 milioni. Ciò solleva una serie di problemi. In primo luogo, lo *status* di organismo senza scopi di lucro delle organizzazioni non governative preclude per legge ogni attività commerciale, impedendo di fatto alle ONG la possibilità di disporre di un proprio capitale da anticipare. Da dove attingere quindi i fondi per coprire questo restante 65 per cento? Bisogna poi considerare, nel caso in cui l'organizzazione non governativa riesca a disporre per il primo anno del 65 per cento mancante, che il problema tornerebbe a porsi nel secondo anno. Dove trovare il secondo 65 per cento? Occorre, tra l'altro, tenere presente che le ONG nel caso di

progetti affidati incorrono in altri costi. L'affidamento di un progetto governativo, infatti, prevede obbligatoriamente una fideiussione bancaria, che comporta una spesa pari a circa l'1 o il 2 per cento dell'ammontare. Si tratta di spese vive che le ONG devono coprire fino alla fine effettiva del progetto. Si tratta di spese vive che le ONG devono coprire fino alla fine effettiva del progetto. Non è difficile prevedere che, su questa base, i progetti rimarrebbero paralizzati se non al primo certamente al secondo anno, con forti conseguenze negative: licenziamento di personale sia italiano che locale, blocco dei lavori, eccetera.

Onorevoli colleghi, per cercare di risolvere il problema, intendo presentare un emendamento all'articolo 1, con il quale propongo di sostituire l'ultimo periodo del comma 1-*bis* dell'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, con il seguente: «Ai soggetti sopra indicati potranno essere concessi anticipi nella misura del 50 per cento del valore complessivo del progetto nel primo anno, seguiti da anticipi del 40 per cento negli anni successivi».

Ritengo che senza la modifica proposta con questo emendamento, che riguarda un argomento così importante per un settore del nostro vivere civile, il disegno di legge al nostro esame non avrebbe più alcuna possibilità di dare una soluzione al problema. Chiedo quindi alla Commissione il voto favorevole sul disegno di legge, preceduto da un voto favorevole sull'emendamento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

PORCARI. Signor Presidente, sarò telegrafico. Concordo pienamente con la relazione del senatore Boco e preannuncio il mio voto favorevole al provvedimento nella versione corretta dal suo emendamento.

Ciò premesso, vorrei ricordare ancora una volta l'opportunità di evitare per i provvedimenti legislativi certe dizioni e il costante richiamo ai testi passati, secondo una vecchia abitudine italiana di far impazzire chi deve leggere un provvedimento di legge.

Quella odierna sarebbe un'ottima occasione per cominciare a redigere per prassi dei testi unici, ripetendo il disposto degli articoli di legge cui si fa riferimento e avvertendo, laddove necessario, che le leggi precedenti in materia sono automaticamente abrogate o superate da quella attuale. Se non cominceremo una volta per tutte a muoverci in tal senso, continueremo a trovarci in questo paese dalle 150.000 leggi in cui tutti sono fuorilegge perché non riescono mai ad interpretarle e il cittadino che deve rispettarle si deve trasformare in avvocato, leguleio o giudice. È veramente assurdo che alle soglie del 2000 si continui con questo sistema.

Detto questo, ribadisco il mio favore per l'emendamento proposto dal senatore Boco e per il disegno di legge.

PRESIDENTE. Senatore Porcari, avremo occasione di seguire il suo suggerimento proprio in relazione alla nuova legge sulla cooperazione. In

questo modo potremo giungere non solo ad un testo pulito, ma anche a sgombrare il campo da alcuni testi precedenti.

MAGGIORE. Signor Presidente, condivido pienamente le considerazioni espresse dal relatore. Mi rendo conto anche della necessità e dell'urgenza di varare il disegno di legge al nostro esame, tuttavia mi chiedo, in relazione al parere contrario espresso dalla 5^a Commissione permanente in data 28 luglio 1998, e tenuto conto che l'emendamento del relatore modifica la percentuale degli eventuali anticipi da concedere, se non sia necessario richiedere nuovamente il parere della Commissione bilancio sia in relazione alla variazione della percentuale, sia in considerazione delle argomentazioni addotte a sostegno del disegno di legge stesso.

CIONI. Signor Presidente, intervengo semplicemente per preannunciare il mio voto favorevole all'emendamento proposto dal relatore.

ANDREOTTI. Signor Presidente, intervengo per esprimere il mio parere pienamente favorevole sia all'emendamento del relatore sia al testo del disegno di legge. È infatti logico che quando si concedono degli aiuti si debba mettere chi li riceve nelle condizioni di poterli utilizzare e non di dover ricorrere, come più volte è accaduto, alle banche per farsi anticipare dei fondi, vanificando così parte del contributo.

Ciò che ha detto il senatore Porcari sulla necessità di redigere per prassi dei testi unici è giusto; non si può infatti sempre presupporre che da una formula quale, per esempio, «legge 15 marzo 1997 e successive modificazioni» si possa tramite *computer* o tramite la raccolta delle leggi dello Stato venire a conoscenza di quali siano queste modificazioni. Ci vorrebbe una forma più pratica.

PRESIDENTE. In effetti, un'espressione del genere rende impossibile una piena comprensione del testo.

ANDREOTTI. Può darsi che si tratti di pignoleria, ma c'è una vischiosità nel far recepire queste cose.

In tema di cooperazione vorrei che rimanesse agli atti ciò che è accaduto ieri in Kenya, dove un missionario italiano è stato ucciso. Gli americani quando succede qualcosa ad uno dei propri connazionali si scaldano molto, ma io non lo dico perché si è trattato di un italiano bensì per correttezza. Mi sembra infatti opportuno che la menzione di questo fatto (che commuoverà probabilmente poco l'opinione pubblica, visto che la cronaca nera e di sangue è diventata ormai quasi quotidiana) rimanga agli atti del Senato.

PRESIDENTE. Senatore Andreotti, ci associamo tutti alle sue parole. Dichiaro chiusa la discussione generale.

TOIA, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole sull'emendamento presentato dal relatore e così condiviso dalla Commissione. In relazione alle difficoltà che incontreremo per ottenere il parere favorevole della 5^a Commissione sullo stesso, aggiungo che quanto fatto notare dal collega Cavazzuti in quella sede, dove era stato svolto un calcolo degli oneri e delle anticipazioni sulla base della percentuale inferiore, ha ancora valore perché con queste anticipazioni non si va oltre le normali dotazioni di bilancio e non si creano oneri aggiuntivi. Potrà essere un problema di flussi di cassa, ma quando si approva un bilancio lo si fa per spenderlo e non per preservarlo.

La questione verrà sicuramente affrontata nella sede appropriata, tuttavia era mia intenzione ricondurla ai giusti termini visto che non si introduce alcun onere aggiuntivo. Eventualmente, se vogliamo che le cose siano fatte, occorrerà adeguare il meccanismo di utilizzo delle risorse a seconda dei risultati che si vogliono raggiungere.

BOCO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, ho sentito il parere del Governo (ne sono estremamente contento), riconosco il lavoro del Ministero in tema di collaborazione e sottolineo l'importanza del rapporto con le Commissioni. Ciascuna di queste parti, e questo voglio lasciarlo agli atti perché importante, deve svolgere la sua parte nell'istruttoria, ma sempre in base alle proprie mansioni e alle proprie competenze. Rivolgo quindi un invito a me stesso (dovrò spiegare i motivi del mio emendamento alla 5^a Commissione per ottenerne un parere favorevole) e al Governo al fine di riuscire a svolgere in maniera integrata in questa materia il lavoro necessario. Solo così avremo davvero la possibilità di essere difensori di un settore nei confronti di un altro e anche di dimostrare che la decisione adottata era l'unica per rispondere positivamente al problema.

Il parere poi arriverà e vedremo se sarà figlio di questo percorso. Sono fiducioso, credo si stia facendo qualcosa di metodologicamente importante. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti.

PRESIDENTE. Colleghi, l'emendamento del relatore, ai sensi dell'articolo 41, comma 5, del Regolamento, sarà trasmesso alla Commissione bilancio. In attesa del parere, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

(3438) Finanziamento delle attività del Comitato nazionale dei diritti umani, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Finanziamento delle attività del Comitato nazionale dei diritti umani», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Cioni di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

IONI, *relatore alla Commissione*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame reca «Finanziamento delle attività del Comitato nazionale dei diritti umani». Come sapete, questo Comitato ha il compito di vigilare sull'attuazione dei vincoli e degli impegni assunti che derivano all'Italia dalle varie convenzioni internazionali che riguardano i diritti dell'uomo. Il provvedimento in oggetto, oltre a finanziare le attività del predetto Comitato, ne modifica la denominazione da Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, istituito con decreto del Ministro degli affari esteri già dal 15 febbraio 1978, in «Comitato nazionale dei diritti umani», gli dà un carattere permanente e ne porta i membri da 13 ad un massimo di 26.

La spesa prevista è di 161 milioni all'anno. Pur con tutta la pignoleria propria della nostra Commissione, trovo che le spese siano ridotte al minimo anche per quanto riguarda diarie e varie; non avrei quindi che da auspicare un voto positivo. Occorre però considerare che la 1^a Commissione permanente, in sede di parere, ha espresso una specie di giudizio sospensivo. Vorrei leggervi in merito l'intervento del relatore della Sottocommissione pareri della 1^a Commissione, riportato sul Resoconto sommario: «Richiama l'attenzione sull'articolo 1 del disegno di legge che introduce nell'ordinamento disposizioni di rango primario al fine di riconoscere e regolare un organo collegiale già istituito da 20 anni con semplice atto amministrativo. Egli sottopone all'attenzione della Sottocommissione un problema di compatibilità di una simile disposizione con i più recenti indirizzi legislativi in materia di delegificazione e di semplificazione delle strutture amministrative». Il relatore della 1^a Commissione ha posto quindi una questione di compatibilità per tale ragione la Sottocommissione pareri della 1^a Commissione ha rimesso il parere alla Commissione in sede plenaria, invitando il Ministro per la funzione pubblica ad esprimersi in tale sede sul testo del disegno di legge. Pertanto, anche se possiamo procedere con la nostra discussione, non potremo approvare il provvedimento finché non ci perverrà il predetto parere.

Ricordo, infine, che la Commissione bilancio ha espresso un parere favorevole, nel presupposto che gli oneri siano contenuti nel limite di 161 milioni annui.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

PORCARI. Signor Presidente, premesso il mio accordo di massima e il mio voto favorevole, ho due quesiti da porre.

In primo luogo, perché da «Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo» si propone di passare a «Comitato nazionale dei diritti umani»? Ciò mi fa pensare che sempre più nella nozione, nella concezione e nella filosofia dei diritti umani rientri il concetto di diritti collettivi e sempre meno quello di diritti individuali.

In secondo luogo, pur non avendo nulla in contrario, trovo inutile – e non so se rientri nelle disposizioni statutarie di questi «comitati di prima categoria» – l'aumento del numero dei membri del Comitato.

SIONI, *relatore alla Commissione*. I membri del Comitato aumentano di numero perchè c'è la necessità di avere al suo interno anche rappresentanti di più enti.

PORCARI. Mi sembra un po' la riprova delle famose leggi di Parkinson secondo cui quando un organo si costituisce tende non soltanto ad eternizzare se stesso ma ad ampliare la sua composizione ed a estendere le sue competenze. Sarebbe comunque un ottimo risultato riuscire ad estendere le competenze nel campo dei diritti umani, nei confronti del quale si registra ovunque sensibilità. Se l'aumento dei componenti servirà a conseguire un maggiore rispetto dei diritti umani sia il benvenuto; trovo solo che il valore formale di questa proposta sia maggiore di quello sostanziale, ma questa non sarà certo per me una ragione per votare contro.

Vorrei poi sapere dal Governo perchè si è passati dalla dizione «diritti dell'uomo» a quella «diritti umani». Queste pluralizzazioni mi preoccupano non sotto il profilo etimologico, cioè puramente nominalistico, ma perchè dietro a ognuna di queste mimetizzazioni si nasconde sempre qualcosa: i diritti umani sono diritti dei gruppi, non quelli dell'uomo, dell'individuo e della persona umana. D'altronde noi siamo degli esperti in materia, soprattutto ci preoccupiamo molto dei diritti umani all'estero, poco «in casa».

DE ZULUETA. Signor Presidente, vorrei far presente al senatore Porcari che l'espressione «diritti umani», ormai preferita in tutte le sedi, è stata adottata semplicemente per comprendere le donne; solo per questo.

PRESIDENTE. L'enigma mi sembra chiarito.

MAGGIORE. Signor Presidente, anch'io vorrei soffermarmi sull'aumento del numero dei componenti del Comitato. A parte le considerazioni del collega Porcari, mi chiedo con quali criteri, cioè in rappresentanza di chi vengono nominati i componenti del Comitato; se si accenna alla possibilità di inserire rappresentanti di nuove categorie, allora si dovrebbero indicare o comunque farvi un cenno.

Inoltre, mi sembra che la possibilità che il Comitato possa avvalersi di un esperto estraneo all'amministrazione fosse prevista anche prima; qual è la necessità di questa ulteriore previsione?

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, in attesa del parere della 1^a Commissione permanente, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,10.