



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici per l'esame dei documenti di bilancio seguono una numerazione indipendente.

3^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri,
emigrazione)

**ESAME DEI DOCUMENTI DI BILANCIO
IN SEDE CONSULTIVA**

24^a seduta: martedì 25 novembre 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E**DISEGNI DI LEGGE IN SEDE CONSULTIVA**

(1210 e 1210-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabelle 6 e 6-bis)** Stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 2009

(1209) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009), approvato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto e rinvio)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 11 e <i>passim</i>
* COMPAGNA (PdL)	15
DIVINA (LNP), relatore sulle tabelle 6 e 6-bis e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria	4, 21
* LIVI BACCI (PD)	16
* MARCENARO (PD)	11, 20
SCOTTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	17

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE CONSULTIVA

(1210 e 1210-bis) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011 e relativa Nota di variazioni*, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabelle 6 e 6-bis)** Stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 2009

(1209) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5^a Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 1210 e 1210-bis (tabelle 6 e 6-bis) e 1209, già approvati dalla Camera dei deputati.

Onorevoli colleghi, ricordo che questa Commissione è chiamata ad esprimere rapporto alla Commissione bilancio entro le ore 16 di giovedì 27 novembre e ricordo inoltre che, in base all'articolo 127, comma 2, del Regolamento è possibile presentare ordini del giorno relativi ai singoli articoli dei disegni di legge o alle tabelle e che, in base all'articolo 128 del Regolamento, gli emendamenti al disegno di legge finanziaria devono essere presentati esclusivamente alla Commissione bilancio, mentre presso la Commissione esteri possono essere presentati solo emendamenti di carattere compensativo riferiti alla Tabella del bilancio di competenza, che è la n. 6. Ricordo inoltre che gli emendamenti a tale Tabella devono essere riferiti alle unità previsionali di base e per la parte relativa alle spese discrezionali. Saranno pertanto considerate inammissibili le proposte riferite ad oneri inderogabili ed a spese predeterminate per legge. Non sono altresì emendabili le unità la cui dotazione sia stata modificata dalla Camera in sede di esame del disegno di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 129, comma 3, del Regolamento.

Darei quindi la parola al relatore, senatore Divina, per la relazione introduttiva sulla Tabella 6, recante lo Stato di previsione del Ministero degli affari esteri, e sulle connesse parti del disegno di legge finanziaria. Quindi, i documenti sono due: il disegno di legge n. 1209, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009) e il disegno di legge n. 1210, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011. La materia è complessa, non bisogna nascondere: basta esaminare i documenti che vengono presentati in Parlamento sulla finanziaria e sulla legge di bilancio, che sono estremamente com-

plici. La Tabella 6 contiene le previsioni riguardanti, in particolare, il Ministero degli affari esteri. È su tale Tabella che ci dovremo concentrare, anche se naturalmente i membri della Commissione sono liberi di esprimere un proprio parere sull'insieme della manovra finanziaria e di bilancio, così come presentata dal Governo.

DIVINA, *relatore sulle tabelle 6 e 6-bis e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria*. Signor Presidente, la manovra finanziaria all'esame del Senato si collega strettamente agli indirizzi ed agli impegni assunti con il DPEF 2009-2013, che punta a raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2011, attraverso un articolato piano organico di razionalizzazione della spesa pubblica. In tal senso, la strategia proposta dal Governo per il prossimo triennio si concentra, prevalentemente, su interventi di contenimento della spesa, con particolare riferimento a quella corrente primaria. Per quest'ultima, infatti, la riduzione prevista nel documento programmatico è sostanzialmente confermata nella relativa Nota di aggiornamento. In questa prospettiva – con una rilevante innovazione rispetto agli anni precedenti – le misure che sostanziano tale piano sono state in gran parte anticipate, rispetto alla sessione di bilancio, con il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008. Il processo di programmazione economico-finanziaria è stato dunque anticipato nella tempistica ed impostato su base triennale (altro elemento di novità), al fine di conferire alle amministrazioni maggiori certezze nella pianificazione delle risorse disponibili e nella programmazione delle attività connesse alle missioni e ai programmi di spesa di propria competenza.

Ne consegue che il disegno di legge finanziaria per il 2009 innova in misura minima il quadro normativo vigente, non comprendendo alcuna disposizione finalizzata direttamente al sostegno e al rilancio dell'economia, ponendosi solo come un atto di regolazione quantitativa che definisce le grandezze fondamentali del quadro di finanza pubblica.

Si tratta – com'è immediatamente evidente – di una finanziaria snella, che si articola in soli tre articoli, riconducibili al contenuto tipico della legge finanziaria: fissare gli obiettivi dei saldi di bilancio (livello massimo del saldo netto da finanziare, in termini di competenza, e del ricorso al mercato finanziario); disporre la proroga di norme di carattere tributario recanti regimi agevolati e incidenti sulla misura di aliquote; definire l'importo delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali e alle modifiche del trattamento economico del pubblico impiego, nonché l'importo dei trasferimenti destinati agli enti previdenziali; stabilire, infine, l'importo da iscrivere nelle tabelle allegate.

In particolare, il disegno di legge, oltre a fissare i limiti in termini di saldo netto da finanziare e ricorso al mercato, per l'anno 2009 ed il triennio 2009-2011 (articolo 1), contiene solo alcune disposizioni essenziali riguardanti proroghe fiscali in particolari settori dell'economia (agricoltura e autotrasporto), interventi relativi alle gestioni previdenziali e risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, nonché agli incrementi

retributivi al personale statale in regime di diritto pubblico. Gli oneri derivanti dalle disposizioni di cui sopra trovano copertura nell'ambito delle risorse già appostate con il decreto-legge n. 112 del 2008.

Inoltre, nel nuovo esercizio gli stanziamenti di cui alle tabelle C ed F del disegno di legge finanziaria, così come gli stati di previsione dei vari Ministeri, allegati al disegno di legge di bilancio, scontano già gli effetti delle riduzioni lineari recate dai decreti-legge nn. 93, 112 e 134 del 2008, oltre che i tagli delle missioni di spesa recati dall'articolo 60, commi 1 e 10, del decreto-legge n. 112 del 2008 ed il passaggio ad economie di bilancio delle quote già rese indisponibili ai sensi dell'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007.

Quanto al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2009, questo prevede, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, entrate finali per 463,488 miliardi e spese finali per 496,278 miliardi di euro. Pertanto, il saldo netto da finanziare, corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali, risulta, sempre in termini di competenza e al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA, pari a 32.790 milioni di euro. In termini di cassa, il saldo netto da finanziare risulta pari a 79.052 milioni di euro.

Voglio segnalare che le previsioni del bilancio a legislazione vigente per il 2009 registrano una forte riduzione del saldo netto da finanziare, rispetto al disegno di legge di assestamento per il 2008, dell'importo di 23.408 milioni di euro, derivante da una riduzione delle spese finali di 17.352 milioni di euro, ed un aumento delle entrate finali di 6.056 milioni di euro.

Anche il saldo corrente (risparmio pubblico) del bilancio a legislazione vigente per il 2009 registra, rispetto alle previsioni assestate per il 2008, un miglioramento di 9.922 milioni di euro, essenzialmente riconducibile all'incremento delle entrate correnti.

Complessivamente, il disegno di legge di bilancio per il 2009, come integrato dalla Nota di variazioni, espone, in termini di competenza ed al netto delle regolazioni debitorie e contabili, i seguenti saldi: un risparmio pubblico pari a 12.747 milioni di euro; un saldo netto da finanziare pari a 32.790 milioni di euro; un livello di ricorso al mercato pari a 255.105 milioni di euro, al lordo delle regolazioni debitorie e contabili.

Lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri per il 2009, nel rispetto della legislazione vigente, si basa sempre sulla legge 3 aprile 1997, n. 94, ma, come nell'esercizio precedente, è passato da una struttura per organizzazione delle amministrazioni (centri di responsabilità amministrativa, gestori delle risorse) ad una struttura che pone al centro le funzioni (cosa che viene fatta con le risorse disponibili). La nuova classificazione delle risorse pubbliche si articola, pertanto, su due livelli di aggregazione: missioni e programmi, questi ultimi frazionati in macroaggregati (funzionamento, interventi ed investimenti) che rappresentano le nuove unità previsionali di base (u.p.b.) sottoposte al voto delle Camere. Le missioni ed i programmi cui concorre il Ministero degli esteri sono i seguenti:

Italia in Europa e nel mondo, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire.

L'analisi dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri richiede, però, nella presente occasione, un chiarimento preliminare necessario, sulla scorta del fatto che, come è ampiamente noto, la sostanza della manovra finanziaria per il 2009 è stata in buona parte anticipata da provvedimenti precedenti la sessione annuale di bilancio, in particolar modo dal decreto-legge n. 112 del 2008, i quali sono già evidentemente incorporati nel bilancio a legislazione vigente, il cui disegno di legge per il 2009 il Senato si accinge ad esaminare.

Si ritiene opportuno ricordare brevemente le norme dei citati provvedimenti con impatto immediato anche sul bilancio del Ministero degli affari esteri. In primo luogo, si tratta del decreto-legge n. 112 del 2008, che all'articolo 60 reca una misura di carattere generale e trasversale su tutte le dotazioni di bilancio, disponendo la riduzione delle dotazioni finanziarie di ciascun Ministero, per ciascun anno del triennio 2009-2011, negli importi indicati nell'allegato elenco 1.

In particolare, l'effetto dell'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008 sulle dotazioni del Ministero degli affari esteri consiste in una riduzione di 202.459.000 euro per il 2009, 225.384.000 euro per il 2010 e 387.971.000 euro per il 2011. Va altresì ricordato che i commi 3 e 5 dell'articolo 60 introducono, in via sperimentale e limitatamente all'esercizio finanziario 2009, la possibilità di apportare, nella legge di bilancio, una rimodulazione delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa tra i relativi programmi, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, in annualità e in pagamento differito.

Il secondo provvedimento già approvato, da tenere in considerazione, è il decreto-legge n. 93 del 2008, che ha previsto all'articolo 5 la riduzione di una serie di autorizzazioni di spesa, come risulta dall'elenco 1 dell'allegato. Al riguardo, gli effetti delle riduzioni di stanziamento per gli affari esteri ammontano, per l'esercizio 2009, a 47 milioni di euro.

Infine, vanno considerati gli effetti del terzo provvedimento, che qui rileva: l'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006), il quale – si ricorda – ha stabilito che sia accantonata e resa indisponibile, in maniera lineare (cioè proporzionale), una quota pari a 4.572 milioni di euro per il 2007, a 5.031 milioni di euro per il 2008 e a 4.922 milioni di euro per il 2009, delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato, anche con riferimento ad autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente relative a determinate categorie economiche. In base ai dati forniti dal Governo, la quota di pertinenza del Ministero degli affari esteri resa indisponibile per effetto del citato comma 507 ammonta a 127,7 milioni di euro.

Tutto ciò premesso, lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri, (che – come già rilevato – sconta già gli effetti dei provvedimenti restrittivi sopra richiamati) reca, a seguito della Nota di variazioni al bilancio e relativamente alle tre missioni cui concorre il Ministero medesimo, i seguenti stanziamenti di competenza per il 2009: l'Italia in Europa

e nel mondo, 1.794,2 milioni di euro; servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, 229,8 milioni di euro; fondi da ripartire, 20,1 milioni di euro.

Si specifica che nel corso dell'esame in prima lettura sono stati approvati emendamenti alla Tabella 6 per i quali un milione di euro è stato aggiunto alla u.p.b. 1.7.2 (interventi) del Programma 4.9 «Informazione, promozione dell'immagine del Paese all'estero» della Missione 4, per il reintegro delle dotazioni per il pagamento di borse di studio a favore di cittadini stranieri; due milioni di euro sono stati aggiunti alla u.p.b. 2.2.6 (investimenti) del Programma 32.3 «Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza» della Missione 32, per adeguare le dotazioni in conto capitale necessarie allo sviluppo del sistema informativo del Ministero degli affari esteri. Conseguentemente, vi è stata una riduzione di tre milioni dello stanziamento della u.p.b. 3.1.3 (oneri comuni di parte corrente) del Programma 33.1 – fondi da assegnare – della Missione 33.

In termini complessivi, lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri di cui alla Tabella 6 reca per il 2009 stanziamenti di competenza pari a 2.044,1 milioni di euro: tale importo incide sul totale delle spese finali del bilancio dello Stato per lo 0,4 per cento (a fronte di uno 0,5 per cento nel 2008). L'ammontare dello stanziamento di competenza è quasi interamente destinato alle spese di parte corrente: 2.037,7 milioni di euro che assorbono oltre il 99 per cento dello stanziamento. Le spese in conto capitale ammontano a 6,4 milioni di euro. A fronte di uno stanziamento di competenza già indicato in 2.044,1 milioni di euro, lo stato di previsione reca 366,3 milioni di euro di residui presunti e prevede autorizzazioni di cassa in misura uguale alla competenza. Il volume della massa spendibile (dato dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza) risulta pari a 2.410,4 milioni di euro.

Analizzando in particolare gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, si deve registrare che, per la cooperazione a dono, lo stanziamento ora previsto dal disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2009 per il Centro di responsabilità n. 9 – Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo – è pari a 350,5 milioni di euro. Si ricorda che lo stanziamento per il 2008 è pari a 713,7 milioni di euro.

Come illustrerò, tuttavia, la Tabella C del disegno di legge finanziaria 2008 riduce ulteriormente lo stanziamento a favore dei 18 capitoli della cooperazione a dono, nella misura di 500.000 euro, portando la loro dotazione finanziaria complessiva per il 2009 a 321,8 milioni di euro, e quella del Centro di responsabilità n. 9 a 350,5 milioni di euro.

Per quanto riguarda i crediti d'aiuto, la legge di bilancio per il 2008 non recava per il vero stanziamenti per il capitolo 7415 economia e finanze (ex capitolo 8140 Tesoro), mentre le successive previsioni assestate si limitavano ad appostare su di esso la somma di 975.000 euro. Il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2009 sopprime il capitolo 7415.

In conclusione, i numeri della cooperazione allo sviluppo, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, possono ricevere considera-

zione da tre diverse angolazioni, ma sempre si registra una consistente riduzione rispetto alla stessa legge di bilancio per il 2008: il programma Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali subisce una riduzione di 415,1 milioni di euro; il Centro di responsabilità n. 9 - Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo - subisce una riduzione di 324,5 milioni di euro; i 18 capitoli della cooperazione a dono subiscono una riduzione di 490 milioni di euro.

Venendo ora agli stanziamenti relativi alle comunità italiane all'estero, questi fanno capo, pur nella nuova struttura dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, al Centro di responsabilità n. 11, Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, il cui stanziamento coincide integralmente con quello a favore del Programma 4.8, Italiani nel mondo e politiche migratorie. Tale Programma reca stanziamenti complessivi pari a 70,108 milioni di euro per l'anno 2009, con un decremento di 40 milioni rispetto alla legge di bilancio per il 2008.

Pur in un quadro di riduzioni delle dotazioni del Ministero degli affari esteri, la nota illustrativa dello stato di previsione segnala, per i riflessi finanziari connessi, l'impegno del Ministero medesimo a perseguire l'obiettivo di promuovere gli interessi economici italiani nell'economia globale, pur nell'ambito della grave crisi economico-finanziaria in atto, nonché l'esigenza di dare sostegno alle comunità italiane nel mondo, la priorità di gestire con successo la Presidenza del G8, in una fase di profonda transizione della comunità internazionale e di mutamento degli equilibri geopolitici planetari, e quella di razionalizzare e semplificare le strutture e le procedure amministrative.

Meritano attenzione, invece, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (Tabella n. 2) alcuni stanziamenti relativi a materie di interesse della 3^a Commissione.

Vengono in rilievo, in relazione alla partecipazione del nostro Paese all'Unione Europea, il capitolo 2125, «Indennità mensile ai rappresentanti italiani in seno al Parlamento europeo», con uno stanziamento di 10,3 milioni di euro, ed il capitolo 1647, «Applicazione degli Accordi UE-ACP» (Convenzioni di Lomé - Accordo di Cotonou), con una dotazione di 345,4 milioni di euro, entrambi afferenti al Tesoro. Fanno invece capo alla Ragioneria generale dello Stato il capitolo 2751, «Risorse complementari basate sul PIL o provenienti dall'IVA», con 14.400 milioni di euro (con un incremento di 1.100 milioni rispetto alla legge di bilancio per il 2008); il capitolo 2752, «Regime "risorse proprie" - Dazi doganali, prelievi agricoli, contributi zucchero», con 2.500 milioni di euro (più 100 milioni rispetto alla legge di bilancio per il 2008); il capitolo 7493, «Somme da versare per l'adeguamento dell'ordinamento interno e delle politiche nazionali al quadro comunitario», con 6.872 milioni di euro (meno 1.684 milioni, rispetto alla legge di bilancio per il 2008) ed il capitolo 3004, «Fondo per la proroga delle missioni internazionali di pace», con 1.000 milioni di euro.

Sempre nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, riveste interesse per la Commissione affari esteri il capitolo 7256,

esposto nella legge finanziaria, tabella C, che, a legislazione vigente, è dotato per il 2009 di 19,6 milioni di euro (meno 5,2 milioni rispetto alla legge di bilancio per il 2008).

Venendo ora agli effetti sul disegno di legge di bilancio del disegno di legge finanziaria, questi si limitano essenzialmente a quanto rintracciabile nelle tabelle e negli allegati a quest'ultimo, giacché le residue norme dell'articolato del disegno di legge finanziaria 2009 non hanno pressoché alcun impatto sulle materie di interesse degli affari esteri.

Nella tabella A compaiono, con riferimento al Ministero degli affari esteri, accantonamenti di 18,089 milioni di euro per il 2009, nonché di 41,729 milioni di euro per ciascuna delle annualità 2010 e 2011, che, come chiarisce la relazione introduttiva al disegno di legge finanziaria, sono destinati a far fronte essenzialmente agli oneri di parte corrente derivanti dalla prevista approvazione del disegno di legge atto Senato n. 733, e, in parte assai minore, dalla ratifica ed applicazione di accordi internazionali; di questi, 0,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011 sono stati aggiunti durante l'esame presso l'Assemblea della Camera per l'adozione di misure volte a rafforzare le capacità di programmazione e di analisi strategica in materia di politica internazionale. In particolare, si tratta del potenziamento delle attività di ricerca ed analisi, sotto il coordinamento dell'unità analisi e programmazione del Ministero degli affari esteri, mirante all'istituzione di un osservatorio internazionale, insieme con istituti specializzati e servizi delle due Camere del Parlamento.

Nella tabella B compare un accantonamento a favore del Ministero degli affari esteri per il solo 2010, dell'ammontare di 3 milioni di euro, finalizzato esclusivamente alla copertura degli oneri in conto capitale derivanti dalla prevista approvazione del citato disegno di legge.

Nella tabella C vengono disposte per il 2009 – rispetto al disegno di legge di bilancio – variazioni relative ai capitoli 2150, 2152-2153, 2160-2162, 2164-2166, 2168-2170, 2180-2184, 2195, 4131, mentre per tutti i rimanenti capitoli il disegno di legge finanziaria non ha previsto variazioni rispetto agli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente. Nel complesso, lo stanziamento in tabella C per il 2009 riguardante l'Amministrazione degli affari esteri ammonta a 342,1 milioni di euro, a fronte di 760,2 milioni nella legge finanziaria 2008, con una riduzione di 418,1 milioni. Nella proiezione triennale, il totale della tabella C riguardante gli affari esteri prevede inoltre 350,1 milioni per il 2010 e 233,6 milioni per il 2011. Tuttavia, alla tabella C, durante l'esame presso l'Assemblea della Camera, è stata introdotta una riduzione lineare delle dotazioni di parte corrente per un importo di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011; conseguentemente, tale importo è stato destinato alla rubrica Ministero dell'economia e delle finanze, missione «turismo», programma «sviluppo e competitività del turismo», voce «decreto-legge n. 262 del 2006, articolo 2, comma 98, punto A (Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio per le competenze in materia di turismo) – U.P.B. 23.1.3 – cap. 2107». Tale modifica è finalizzata al finanziamento del

Club alpino italiano, del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico e dell'assicurazione dei volontari del Corpo.

Alla tabella D, nella quale vengono rifinanziate alcune leggi di spesa di conto capitale recanti interventi di sostegno dell'economia, figurano stanziamenti per il rifinanziamento di norme di interesse degli Affari esteri a favore di un solo capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo 7493, «Fondo per l'adeguamento dell'ordinamento interno e delle politiche nazionali al quadro comunitario»). A fronte di uno stanziamento, a legislazione vigente, di 6.872 milioni di euro per il 2009, la tabella D opera un rifinanziamento di 5.271,15 milioni di euro per il solo 2011.

La tabella E non reca alcuna previsione d'interesse per gli Esteri.

Nella tabella F, che è una tabella essenzialmente di registrazione degli effetti della manovra finanziaria complessiva, l'unico intervento d'interesse per gli Esteri riguarda il recepimento del rifinanziamento, descritto in relazione alla tabella D, a carico del già richiamato capitolo 7493 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze («Somme da versare per l'adeguamento dell'ordinamento interno e delle politiche nazionali al quadro comunitario»).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, questo è l'insieme della situazione della legge finanziaria e della legge di bilancio e le sue implicazioni per il Ministero degli esteri.

Avete notato che, in termini complessivi, lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri per il 2009 porta stanziamenti per 2044 milioni di euro e tale importo rappresenta lo 0,4 per cento delle spese finali di bilancio. Tale ammontare è pari, grosso modo, allo 0,2 per cento del prodotto interno lordo (forse qualcosa in meno). Quindi, questa è l'incidenza delle spese del Ministero degli affari esteri sul totale delle spese del bilancio dello Stato (il riferimento al PIL non è riportato nei documenti di bilancio, però, grosso modo, direi sia quello che ho citato).

Notiamo poi che gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, se si considerano i doni, i crediti di aiuto e le altre voci, sono stati praticamente dimezzati per il 2009.

Gli stessi stanziamenti relativi alle comunità italiane all'estero, come vedete, sono pari a circa 70 milioni del 2009, con un decremento di circa 40 milioni di euro. Quindi, anche gli stanziamenti relativi alle comunità all'estero sono stati più che dimezzati.

Ecco mi pare che queste siano le principali osservazioni che si possono fare.

È poi da sottolineare che nella tabella A, con riferimento al Ministero degli affari esteri, ci sono ulteriori 500.000 euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 che sono stati aggiunti durante la discussione di questi provvedimenti alla Camera, con l'idea di utilizzare tali stanziamenti per un coordinamento delle unità analisi e programmazione del Ministero degli affari esteri mirante all'istituzione di un osservatorio internazionale insieme con istituti specializzati e servizi delle due Camere del Parlamento.

Vorrei sottolineare che quella di creare un osservatorio internazionale per le questioni di politica estera è stata una scelta della Camera; era stata proposta nella scorsa legislatura dal collega Umberto Ranieri e ora vediamo che effettivamente si è riusciti ad inserirla nella tabella A della legge finanziaria, poiché tali somme devono servire al finanziamento di un osservatorio internazionale, cioè a far compiere degli studi, in particolare delle analisi, da parte di istituti specializzati e servizi delle due Camere del Parlamento. Quindi, questa è l'idea che è stata avanzata. Ora, personalmente, come Presidente della Commissione esteri, non ho certamente alcuna osservazione da fare, però, se si trattasse di creare un osservatorio parlamentare indipendente, esso non dovrebbe basarsi sul Ministero degli affari esteri. Il Ministero degli affari esteri fa capo al Governo e quindi, secondo me, non può essere indipendente. Ma questo è stato un modo per pervenire a tale stanziamento, altrimenti ciò non sarebbe stato probabilmente possibile.

L'idea di costituire l'osservatorio internazionale è stata discussa nel corso del tempo. A volte ci siamo accorti che quelle che potevano essere le priorità di studi e di analisi da far fare ad istituti specializzati non coincidevano con le priorità date dalla Camera dei deputati. Ciò ha creato alcune difficoltà. In ogni caso, ci sono 500.000 euro per ciascuno degli anni 2009-2010 e 2011 che servono al potenziamento di attività di ricerca ed analisi sotto il coordinamento dell'Unità analisi e programmazione del Ministero degli affari esteri, mediante l'istituzione di questo osservatorio internazionale insieme con istituti specializzati ed i Servizi dei due rami del Parlamento, principalmente della Camera dei deputati.

Ho voluto rappresentare sinteticamente la spesa del Ministero degli affari esteri rispetto al bilancio e quanto fatto sulla programmazione degli italiani all'estero e sull'osservatorio internazionale.

I documenti del bilancio, nonostante i miglioramenti semplificativi apportati negli ultimi anni, rimangono estremamente complessi e non di facile lettura, neppure a persone iniziate alla materia di bilancio. La contabilità dello Stato italiano risale ormai al secolo scorso. Modifiche piano piano sono state apportate, ma i documenti di bilancio della Repubblica italiana sono forse tra i più complessi del mondo. Non se ne trovano di uguali in altri Paesi dove la formulazione dei documenti, presentati in maniera diversa, è di più facile lettura e comprensione delle categorie di spesa all'interno del bilancio dello Stato.

Dichiaro aperta la discussione.

MARCENARO (PD). Vorrei ricordare al presidente Dini, giovane parlamentare, che quando parla del secolo scorso, io, che sono anziano, penso all'Ottocento.

PRESIDENTE. Anch'io. A centocinquant'anni fa.

MARCENARO (PD). Vorrei limitare il mio intervento a quella parte rituale che spetta all'opposizione per dichiarare il proprio parere contrario

sui provvedimenti di bilancio del Governo. Lo limite pertanto veramente all'essenziale, tenendo conto che, come ha ricordato il relatore, gran parte della discussione, in realtà, è stata fatta a luglio: infatti, il disegno di legge finanziaria è stato anticipato con la discussione del decreto-legge n. 112 del 2008. Questa scelta sconta il fatto che ci muoviamo in una situazione in cui gli sviluppi della situazione economica internazionale ed interna sono stati molto importanti e ci troviamo oggi di fronte a problemi giganteschi che, come immaginate, costituiscono un elemento di straordinaria novità che sta portando a riconsiderare posizioni che sembravano scontate in tutti questi anni.

Abbiamo quasi l'impressione di essere di fronte alla fine di una fase, di un'epoca, valutando in tale ottica il significato delle recenti elezioni americane, che è arrivata a conclusione la fase chiamata rivoluzione conservatrice, cominciata verso la fine degli anni Settanta, e che si è aperta per tante ragioni una fase nuova. E' un quadro che influenza la nostra discussione. Sappiamo che nei prossimi giorni saremo chiamati a valutare decisioni e provvedimenti del Governo sui quali c'è grande attesa nel Paese. Verificheremo in quella situazione se e in che modo le misure che il Governo prenderà saranno in grado di fronteggiare una situazione difficile come quella che abbiamo di fronte.

Non interpretiamo le misure prese e quelle annunciate come in grado di contrastare attivamente una recessione nella quale il mondo, l'Europa ed il nostro Paese sono oggi immersi; le misure non sono quelle che a noi sembrerebbero necessarie, sia dal punto vista di uno straordinario programma di opere pubbliche, sia dal punto di vista di politiche di sostegno alle imprese ed ai redditi, in particolare da pensione e da lavoro.

Non mi soffermerò su questi aspetti. In generale, la stima che consideriamo attendibile è che in una situazione già di per sé preoccupante di freno dell'economia la manovra di finanza del Governo determina un ulteriore effetto di freno, stimato nell'ordine dello 0,3 per cento di crescita in meno per ogni anno tra il 2009 e il 2011, quindi un effetto che può essere considerato rilevante.

Detto questo, per quanto riguarda le questioni di competenza della nostra Commissione, come già il Presidente ha sottolineato richiamando alcuni dati sintetici di questo bilancio, siamo di fronte ad una situazione che suscita interrogativi particolarmente forti: il Ministero degli affari esteri incide per meno dello 0,4 per cento sul totale della spesa complessiva dello Stato e contribuisce per il 4 per cento alle riduzioni complessive di spesa che, attraverso la manovra finanziaria, sono portate a termine.

Questo testimonia in modo abbastanza eloquente il peso che il Governo in carica assegna oggi alla politica estera dell'Italia: come emerge dai dati che il relatore ci ha presentato, di fronte ad una riduzione che parte da circa 400 milioni di euro per l'anno 2009 e arriva agli oltre 500 milioni di euro per l'anno 2011, su un totale di spesa del Ministero degli affari esteri pari a circa due miliardi di euro, siamo di fronte ad una riduzione particolarmente significativa.

Possiamo verificare la sua incidenza nei vari campi e capitoli sui quali concentrare la nostra attenzione, in primo luogo sulle strutture vere e proprie di funzionamento del Ministero degli affari esteri. Ciò è particolarmente significativo se si tiene conto che stiamo parlando di una struttura per la quale erano già in atto misure importanti di riorganizzazione, che testimoniavano lo sforzo positivo del Ministero degli affari esteri che realizzava effettivi elementi di efficienza. Tutto quello sforzo, tutto quel progetto era stato costruito sulla base di una possibilità di mantenimento delle risorse esistenti, di una loro migliore utilizzazione e di una loro maggiore efficacia. Oggi questa decurtazione di risorse provoca una situazione che molti, anche all'interno del Ministero, ritengono insostenibile per quanto riguarda la capacità della struttura di svolgere adeguatamente i compiti che le sono assegnati dal Governo, oltre che naturalmente dal suo ruolo istituzionale, e con delle scelte che mettono in discussione la stessa possibilità da parte del Ministero degli affari esteri, e quindi dell'Italia, di adempiere agli stessi obblighi che conseguono da accordi internazionali e da impegni contrattati. Potremmo ricordare diversi capitoli sui quali oggi si apre un problema molto serio e, ripeto, credo che, al di là del confronto istituzionale tra maggioranza e opposizione, sia dovere di tutti interrogarsi in questa sede su come affrontare alcuni problemi e quali risposte dare. I capitoli sono tanti, ne cito solo alcuni: i tagli ai contributi al Fondo per lo sminamento umanitario; la riduzione della contribuzione all'Agencia internazionale per l'energia atomica; l'azzeramento dei fondi per il Centro di documentazione europea e per iniziative della PESD; la riduzione dei contributi volontari alle banche ed ai fondi internazionali per lo sviluppo, fino alla preannunciata impossibilità di reperire i fondi per il contributo annuo a favore del Fondo per le pandemie, cui il Presidente del Consiglio aveva assicurato, al contrario, in sedi pubbliche e internazionali, una contribuzione straordinaria.

Tutti questi aspetti costituiscono fatti seri. Come è molto serio - lo ricordava il presidente Dini con un dato sintetico, e lo aveva detto con chiarezza il relatore esponendo i dati della finanziaria - l'intervento che viene posto in essere in merito ai finanziamenti alla legge n. 49 del 1987 per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo: siamo di fronte ad un sostanziale dimezzamento dei fondi e, alla fine, risulta che l'aiuto italiano allo sviluppo, invece che avvicinarsi agli obiettivi fissati a livello internazionale, quest'anno passerà probabilmente dallo 0,22 per cento ad una percentuale che si aggirerà intorno allo 0,15 per cento del PIL. Questo è il punto verso cui siamo diretti.

Vorrei che si considerasse che tutto ciò avviene in un Paese che si prepara il prossimo anno ad assumere la responsabilità della Presidenza del G8 e con una situazione internazionale quale quella in cui siamo collocati. Ho fatto riferimento al G8 (se, e speriamo di no, continuerà a chiamarsi ancora così e non si avvierà rapidamente ad assumere una denominazione più ampia) perché sappiamo che la lotta alla povertà dovrebbe essere uno dei temi fondamentali di tale appuntamento, insieme a quelli che emergono oggi in questa sede.

Se accanto a tali questioni consideriamo anche quella relativa agli interventi in favore delle comunità italiane nel mondo e degli immigrati all'estero ed i tagli alla promozione della lingua e della cultura italiana, si completa un quadro che ci porta non solo ad esprimere un giudizio negativo, ma anche a domandare a tutti i membri della Commissione se condividono queste nostre preoccupazioni e se pensano che di fronte a tale situazione la Commissione possa limitarsi semplicemente a registrare i dati forniti o se invece occorra assumere qualche iniziativa.

Sono tutte questioni, ripeto, di grande importanza e peso. Questo un po' il senso della nostra opinione e del nostro giudizio, che, oltre ad una valutazione politica generale ed istituzionale, che qualcuno potrebbe considerare un po' rituale e scontata, pongono il problema specifico del peso delle scelte compiute con questo provvedimento in merito alla struttura del Ministero degli affari esteri e, più in generale, alla politica estera italiana e alla possibilità per la stessa di porre in essere risposte efficaci ed adeguate al suo ruolo.

PRESIDENTE. L'Italia, è evidente e lo sappiamo tutti, si trova in una situazione più difficile nel momento in cui deve dare sostegno all'economia. In particolare, se si pensa al quadro dell'euro nel quale opera la nostra politica monetaria e la nostra politica fiscale, l'Italia ha un debito estero nettamente superiore alle altre Nazioni ed i margini disponibili sulla base di questo bilancio nei riguardi del Patto di stabilità naturalmente non sono grandi (come disavanzo per l'anno 2009 mi sembra si preveda il 2,4 per cento del PIL). Naturalmente, le misure che il Governo sta predisponendo portano - e la stessa Europa lo permette - ad un certa flessibilità del Patto di stabilità, in particolare del limite del 3 per cento, perché, ogni volta che si aumenta la spesa o si riduce l'onere fiscale su categorie di cittadini o di imprese, queste misure, in un periodo di recessione, tendono a far aumentare il disavanzo, indipendentemente dall'automatismo presente nei bilanci nel momento in cui cambia il ciclo (naturalmente, in fase di recessione aumenta il disavanzo e, viceversa, in periodi di espansione il bilancio può andare anche in avanzo). Quindi, i margini sono minori.

Non ho parlato con il Ministro dell'economia e delle finanze, ma leggo oggi che egli è fortemente preoccupato del differenziale tra il tasso di interesse dei titoli pubblici italiani rispetto a quelli tedeschi: una forbice che prima era dello 0,20 per cento, poi era andata allo 0,50 per cento, poi allo 0,70 per cento, e quindi, nel momento in cui, in estate, l'Italia aveva annunciato la finanziaria triennale era riscesa allo 0,50 per cento; ora è però sopra l'1-1,20 per cento e ciò significa che evidentemente gli investitori considerano la posizione italiana più debole e quindi c'è un premio di rischio alla detenzione dei titoli pubblici italiani. Ora, quel divario non si può aumentare, altrimenti si creerebbe prima o poi una sfiducia ancora maggiore, al di là del premio di rischio dell'Italia e quindi del suo debito pubblico e della detenzione dei titoli. Questa naturalmente è una preoccupazione aggiuntiva che il Governo ha. Ciò non significa che in una situa-

zione come quella mondiale, di estrema gravità per quanto riguarda l'aspetto congiunturale, con una congiuntura estremamente avversa e negativa per lo Stato italiano, come per gli altri Paesi europei (per non parlare degli Stati Uniti), non si debbano introdurre misure compensative a sostegno dell'economia. Questo andrà fatto, come ha detto il senatore Marcenaro, e vedremo nei prossimi giorni quale sarà l'insieme delle misure che il Governo italiano proporrà.

COMPAGNA (*PdL*). Signor Presidente, vorrei riprendere sotto un profilo di collocazione istituzionale l'argomento specifico, ma di una certa centralità, almeno dal punto di vista della Commissione esteri del Senato, dell'osservatorio internazionale. Qui, direbbe il senatore Marcenaro, si potrebbe andare ancora più indietro dell'Ottocento ed arrivare al Settecento, per giudicare tale organo improprio sotto il profilo del *baron* de Montesquieu, ponendosi lo stesso tra il potere esecutivo ed il potere legislativo. Non mi sembra, invece, che si debba guardare con una pregiudiziale così dogmaticamente settecentesca la situazione. Tendenzialmente, nelle grandi democrazie, la politica estera, e quindi l'osservatorio sulla politica estera, è un riferimento nazionale più vasto delle collocazioni in Parlamento rispetto all'Esecutivo. Siamo davvero sicuri che si ottengano condizioni di indipendenza soltanto da istituti specialistici o accademici collocati fuori delle istituzioni?

L'esigenza che l'attuale presidente Dini riferiva all'ex presidente della Commissione è stata a mio parere soddisfatta con un certo equilibrio, per cui non farei valere pregiudizi di dogmatismo, di *esprit de géométrie* delle istituzioni.

PRESIDENTE. È certamente una situazione di compromesso. L'alternativa sarebbe stata rappresentata dall'inserimento nei rispettivi bilanci di Camera e Senato delle spese relative alla costituzione ed al funzionamento di questa struttura senza fare riferimento al Ministero degli esteri. Se l'osservatorio viene costituito presso la Camera dei deputati, anche il Senato beneficia degli studi effettuati. Formalmente sarebbe stata forse preferibile questa separazione: perché non possiamo spendere 200.000 euro, se necessario, per ordinare agli istituti che riteniamo abbiano le capacità di effettuare studi sulle situazioni riguardanti Paesi e politica estera in generale? L'alternativa era quella, ma non lo hanno fatto.

COMPAGNA (*PdL*). Alternativa, poi, in un tempo in cui spesso i progetti all'ordine del giorno del Parlamento vengono anticipati da opinioni espresse dal giornalismo più qualunquistico e più becero.

Oggi mi trovo collocato in posizione di maggioranza ma, tutto sommato, nella sua storia politico-istituzionale, non mi sento di considerare la collocazione dell'osservatorio presso la Farnesina in grado di pregiudicare un atteggiamento di indipendenza nel perseguimento della politica estera vista nell'interesse nazionale. Rifuggirei pertanto da dogmatismi di geometrie e finenze di due secoli fa. Del resto, l'alternativa non rispondeva

ai tempi che non erano propizi ad un espansionismo parlamentare. Vedremo, comunque, come andranno le cose.

Quanto alla manovra economica in generale, le conseguenze temute dal senatore Marcenaro, non sono rinvenibili a mio parere in sede di Commissione. Non ho esperienza sufficiente per valutare ciò cui si rinuncia, ma mi sembra inevitabile che in tempi di recessione le voci relative alla politica internazionale siano esposte al bisturi più di altre direttamente connesse alla politica sociale, pur considerando la politica internazionale una vicenda pienamente nazionale.

Ho l'impressione, soprattutto, che ci sia, nell'agenda internazionale, una certa incertezza. Tutti quei riferimenti alle grandi istituzioni sovranazionali che hanno caratterizzato la politica italiana - mi riferisco in particolare alle Nazioni Unite - sono assai più fragili e meno coerenti - visto che ci stiamo avvicinando al 10 dicembre - rispetto alle grandi speranze di sessant'anni fa. Vi è un modulario multinazionale di uso delle risorse da parte di tutta la costellazione di enti che fanno capo alle Nazioni Unite per cui mi sento non di eludere, ma di evadere piuttosto il quesito posto dal collega dell'opposizione che mi ha preceduto. Di qui una considerazione complessivamente positiva per quello che ci propone il Governo.

LIVI BACCI (PD). Il senatore Marcenaro ha già espresso sinteticamente le osservazioni più rilevanti, che mi trovano assolutamente consenziente. Una breve osservazione in merito all'osservatorio: sono d'accordo con il Presidente. Molto meglio sarebbe se questo osservatorio fosse indipendente dal Governo e rimanesse nell'ambito del Parlamento. Le cose, però, sono andate in altra direzione. Questa è solo la mia opinione. Credo comunque che l'indipendenza delle due Camere andrebbe preservata.

Sul forte taglio già contenuto nella manovra di luglio e sulle risorse per gli italiani nel mondo e la questione delle promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese, ricordo che da qualche anno vige una legge che ha riportato gli italiani all'estero nell'ambito nazionale attraverso il voto alle elezioni parlamentari. Adesso ci troviamo ad operare un taglio radicale di finanziamenti in questi settori. Ricordo che si tratta di una grande collettività, un prezioso tramite tra l'Italia ed i Paesi stranieri, in America, Europa e negli altri Continenti. È un tramite composto da cittadini italiani partecipi delle questioni economiche, sociali, culturali di altri Paesi grandi e piccoli che aiuta le relazioni internazionali. Rappresenta una risorsa, per il nostro Paese, mantenere contatti fruttuosi con il resto del mondo. I soldi spesi sono, in realtà, un vero investimento. Non diamo «sovvenzioni» a delle comunità, ma sosteniamo l'immagine degli italiani all'estero e rafforziamo legami importanti e fruttuosi, che danno rilevanza al Paese, ma che, con questo taglio, rischiamo di allentare pericolosamente. Credo vi sia una grossa contraddizione tra la tendenza degli ultimi anni e, viceversa, questa svolta che la finanziaria e le manovre di luglio hanno compiuto. Ritengo quindi - e in merito anticipo quanto dirà il senatore Micheloni nel corso della discussione - che questo sia un aspetto da sottolineare. Vi sono circa 2,5 milioni di italiani all'estero

e molte altre persone strettamente legate a questa grande comunità. Quindi, recidere o allentare i legami con questa grande collettività è un comportamento colpevole in questa fase di internazionalizzazione dell'economia, degli scambi e delle culture.

Non mi soffermerò sulla questione dei tagli alla cooperazione. È ormai una scelta del nostro Governo quella di ridurre drasticamente tale voce nel nostro bilancio; tanto varrebbe eliminarla completamente, così risparmieremmo qualche altro centinaio di milioni e potremmo amaramente affermare senza smentite che il nostro è un Paese rinchiuso in se stesso, che non è interessato allo sviluppo di altri Paesi, se non quando si tratta di stipulare accordi per la riammissione degli immigrati; solo allora ci ricordiamo che esistono Paesi sofferenti e in quel caso facciamo qualche eccezione e diamo qualche aiuto, legato, appunto, agli accordi di riammissione. Credo che questa sia una clamorosa marcia indietro del Governo, tanto più clamorosa quando ci si ricordi di tutte le affermazioni che il nostro attuale Presidente del Consiglio ha fatto in quasi tutte le sedi internazionali, ponendo l'Italia in prima linea nella cooperazione «verbale», anche se poi, quando si passa ai fatti, le parole vengono purtroppo completamente dimenticate.

PRESIDENTE. Sempre in merito alla questione dell'osservatorio, vorrei rilevare che se il relativo accantonamento di spesa fosse stato incluso nei bilanci di Camera e Senato sarebbe divenuto immediatamente operativo. Si tratta, invece, di un accantonamento di bilancio, per la predisposizione di misure volte ad un rafforzamento, che richiede un provvedimento di legge. Nella Tabella A, fra le spese correnti dei vari Ministeri e del Ministero degli affari esteri, non troviamo inclusa questa partita; quindi, è un accantonamento e deve avere un seguito per diventare operativo. Diverso sarebbe stato se effettivamente tale posta fosse stata inserita nei bilanci di Camera e Senato.

SCOTTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, ringrazio lei e i senatori per il garbo e la serenità con cui si è svolto questo confronto, sia pur breve ma molto incisivo, e ringrazio anche il relatore per la precisione e la chiarezza con cui ha esposto la situazione, senza nascondere alcun aspetto della complessa e difficile situazione del bilancio del Ministero degli affari esteri (non mi riferisco quindi alla manovra economica e finanziaria del Governo nel suo insieme).

Vorrei cercare di fornire qualche elemento, non di risposta ma di ulteriore riflessione, su due dei temi più rilevanti che sono stati sollevati.

Per quanto riguarda, in primo luogo, la cooperazione allo sviluppo, credo certamente che questo sia uno dei problemi più delicati e complessi che abbiamo di fronte, all'interno della politica estera del nostro Paese, che vede nella cooperazione allo sviluppo uno degli strumenti importanti e fondamentali della sua azione. Credo sia venuto il momento, in relazione ai tempi che stiamo vivendo, di svolgere una riflessione complessiva sull'azione della cooperazione allo sviluppo, in particolare sulla sua effi-

cazia e sulla sua collocazione all'interno di una strategia più complessiva di aiuti alla crescita e allo sviluppo. Nelle prossime giornate si svolgerà a Doha il *summit* dell'ONU in cui si affronteranno tali questioni. Avremo poi il G8 dei Ministri della cooperazione, ma, prima di questo, vi sarà un incontro di tutti i Ministri della cooperazione dell'OCSE, di cui l'Italia si è fatta promotrice, per una riflessione aperta, senza agenda, su come gestire la cooperazione allo sviluppo nel contesto della crisi finanziaria ed economica che il mondo sta attraversando.

Credo che, accanto all'esigenza di riflettere sul ruolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo all'interno di una politica più generale che riguarda il commercio, gli investimenti privati, nuove forze di finanziamento pubblico-privato nella realizzazione di grandi infrastrutture e via di seguito, occorra riflettere in particolare su due aspetti. In primo luogo, credo che proprio la riduzione porti in primo luogo a dover svolgere una considerazione sull'efficacia degli aiuti, partendo, per esempio, da due elementi: i tempi di stanziamento e l'impiego effettivo. Credo che vi sia, signor Presidente, un'eccessiva complessità dei meccanismi amministrativi e contabili che porta ad una situazione veramente preoccupante in merito al volume degli impegni effettivi rispetto agli stanziamenti ed alla loro erogazione, con problemi che quindi riguardano anche il passato. In secondo luogo, occorre considerare il costo amministrativo dell'aiuto allo sviluppo, che oscilla tra il 20 ed il 50 per cento del totale. Ci chiediamo, inoltre, se i mezzi siano adeguati in questa direzione, ed è questo un problema internazionale molto grande da affrontare, che quindi non attiene soltanto alla nostra cooperazione. Credo che, in merito, una riflessione la Commissione la potrà svolgere analizzando i risultati della Conferenza di Accra. Quelli di Accra sono documenti estremamente importanti, perché fissano criteri di gestione degli aiuti pubblici allo sviluppo molto lontani rispetto alla realtà effettiva; cioè, l'obiettivo è molto distante. Per esempio, nel nostro Paese stiamo cercando di realizzare un'integrazione tra la cooperazione allo sviluppo centrale e la cooperazione decentrata, perché c'è una dispersione enorme. In molti Paesi vi è poi un eccesso di cooperazione (se è possibile dirlo), mentre in altri, proprio i più bisognosi e più poveri, c'è invece una totale carenza di aiuti. Occorre pertanto riflettere su tali aspetti.

Vorrei dire al senatore Livi Bacci che un problema reale e da prendere in considerazione è, per esempio, quello relativo alla cooperazione internazionale delle nostre università. Abbiamo fatto finalmente un censimento insieme alla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI): sono oltre 3.000 gli accordi tra università italiane e università straniere (per esempio, con l'America latina sono oltre mille), ma la loro concentrazione ed efficacia è in discussione. C'è il problema di trovare alcune linee strategiche ed un certo coordinamento per conseguire un'efficacia maggiore, perché c'è una dispersione enorme di risorse che non porta ai risultati che vogliamo. Forse, a volte, aiutano a riordinare i settori. Infine, sulla cooperazione, alla Camera, per aumentare le risorse, furono presentati emendamenti dei due diversi schieramenti, dichiarati inammissibili perché comportavano un aumento tributario.

Al di fuori della legge finanziaria, esaminando nel contempo entità e gestione delle risorse, credo che il Parlamento e nel suo assieme il Governo debbano svolgere una riflessione sull'ammontare degli stanziamenti e ricercare qualche formula per aumentarli. Credo sia questa una preoccupazione estremamente importante ed urgente in vista delle responsabilità del nostro Paese nel 2009. Vorrei cogliere questo spirito di ricerca positivo delle soluzioni perché la politica estera è un fatto che attiene al Paese più che agli schieramenti presenti in Parlamento. Da questo punto di vista, vorrei fare una sola osservazione sulla sua giusta preoccupazione in ordine all'osservatorio. Il problema, però, non attiene tanto al Ministero. L'osservatorio, il *forum* strategico del Ministero, è stato concepito dai ministri che si sono susseguiti, D'Alema prima e Frattini poi, come una unità indipendente rispetto al Ministero. Noi abbiamo bisogno di analisi. Se lo analizziamo attentamente, il *forum* del Ministero degli affari esteri risulta essere molto articolato. Siamo noi ad avere bisogno di una ricerca libera ed indipendente, che aiuti il Paese a decidere in termini di politica estera. Penso che dovremmo spingere tutti a ragionare così, per cui l'osservatorio del nostro Paese (che può articolarsi presso le Camere) deve avere strutture indipendenti di monitoraggio, ricerca, formulazione di scenari. Non spetta all'osservatorio indicare le politiche estere, ma offrire all'Italia e a tutti le indicazioni di conoscenza e di analisi necessarie per elaborare e gestire una politica estera.

La preoccupazione del presidente Dini è fondamentale e va al di là del dato formale che investe la natura di un osservatorio per la politica estera del nostro Paese e che abbiamo bisogno sia il più possibile indipendente dal Governo politico. È poi il Governo politico a fare le scelte. Ma la base su cui si fonda deve essere, in un momento come questo, di grandi cambiamenti, il più possibile autonoma e indipendente.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Scotti per le sue osservazioni sulla cooperazione e l'osservatorio. Ricordo che nell'ambito della cooperazione allo sviluppo nel corso degli anni vi è stato un grande dibattito non soltanto tra cooperazione centralizzata e decentrata, ma anche tra cooperazione bilaterale e multilaterale.

Effettivamente vi è stato un periodo nel quale l'Italia favoriva la partecipazione a progetti di sviluppo in organismi internazionali, e quindi multilaterali, perché si riteneva che i costi di gestione fossero inferiori e l'elemento di controllo sulla spesa e sull'esecuzione dei contratti e dei progetti fosse maggiore se fatto dalla Banca d'Italia piuttosto che da un organismo nazionale.

L'altro aspetto, che non riguarda il nostro bilancio oggi, è che ancora il Parlamento italiano non è stato capace di darsi ciò che si chiama negli Stati Uniti il *Congressional budget office*, struttura parlamentare che fa analisi sulle proposte di bilancio dell'Esecutivo con carattere di forte indipendenza. Ogni volta gli Uffici studi del Senato operano grazie a persone estremamente competenti, ma non hanno né la struttura né il potere di presentare osservazioni mirate, per cui ci rivolgiamo spesso alla Ragioneria

generale per farci dire se un provvedimento ha copertura. Un *budget office* del Parlamento italiano sarebbe estremamente utile per l'analisi del bilancio dello Stato.

MARCENARO (PD). A proposito dell'ultima considerazione del presidente Dini, penso che quando si discuterà delle riforme istituzionali, e sul sistema bicamerale itlaiano, queste saranno questioni da prendere in considerazione. Se si pensa che la riforma del bicameralismo italiano non sia finalizzata a ridurre la separazione dei poteri, il ruolo del Parlamento, ma a valorizzarlo, esperienze come queste saranno essenziali.

Al sottosegretario Scotti, che ringrazio per il suo intervento, che come al solito offre sempre ragioni di riflessione e di dialogo, vorrei dire che non c'è dubbio vi siano problemi molto seri sulla natura e funzione della cooperazione e degli aiuti allo sviluppo, sulla molteplicità dei soggetti protagonisti, sull'efficacia, sul limite che può avere la cooperazione, che, nel finanziare se stessa, rischia di occupare uno spazio troppo grande. Però, penso che se vogliamo avere un confronto serio tra di noi bisogna tenere separate le cose. Il sottosegretario Scotti sa benissimo che soprattutto al Senato su questo punto vi è stato nel corso della scorsa legislatura un lavoro molto importante, che ha portato ad un testo unificato che poteva costituire la base per dare una soluzione avanzata, molto convincente per quanto riguarda in particolare il potere di coordinamento dell'iniziativa.

Prima ancora del rapporto tra Governo centrale, autorità e poteri locali, il problema sussiste all'interno del Governo, poiché le politiche di cooperazione hanno come protagonisti diversi Ministeri. Questo è sicuramente un problema reale. Ma perché il Governo non propone quel testo come base su cui aprire una discussione? Si sentono dichiarazioni fatte a tale proposito su un Governo che invece esita ad affrontare ed a misurarsi con il problema, in effetti serio, di andare oltre l'attuale regolazione per affrontare i nuovi problemi. Lo dico qui perché, pur mantenendo nettamente separato questo problema da quelli di bilancio che stiamo affrontando, siamo disposti fin da oggi, partendo da quel testo base, a riprendere il lavoro, che potrebbe arrivare rapidamente ad una conclusione producendo risultati molto importanti. Ha ragione in merito il senatore Livi Bacci: tutto ciò comporta la necessità di una razionalizzazione nel quadro di un impegno che deve andare in direzione degli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto insieme agli altri Paesi e che riguardano le società. Come fate a negare che c'è una distanza tra la retorica di cui i membri del vostro Governo si rendono protagonisti ed i fatti concreti? Tutto ciò non aiuta ad effettuare una valutazione seria dei problemi esistenti, ma semplicemente conferma all'estero un'immagine dell'Italia diretta da uomini che parlano a vanvera, perché alle parole non corrispondono mai impegni concreti. Penso invece che questo sia un settore in cui la parola data e il suo rispetto conteranno in futuro più di quanto non abbiano contato negli ultimi anni.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

DIVINA, *relatore sulle tabelle 6 e 6-bis e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria*. Signor Presidente, ho ascoltato i colleghi intervenuti nel dibattito, che hanno affrontato in modo pertinente le questioni di competenza di questa Commissione; li inviterei, però, ad uscire un po' dal quadro e a guardare a questa manovra nel suo insieme, leggendone magari la relazione introduttiva. Infatti, se dovessimo dare un titolo a questa manovra, potremmo chiamarla eufemisticamente «lacrime e sangue»; tuttavia, è un lacrime e sangue a 360 gradi, che riguarda cioè un po' tutti. Non c'è dubbio che gli Esteri stanno pagando molto e che già occupavano uno spazio limitato di questo bilancio (lo 0,5 per cento). Andare a ridurre quello che è già un bilancio di dimensioni ristrette può sembrare indubbiamente una manovra azzardata, ma se la manovra (non mi voglio sostituire al Governo, me ne guardo bene) tende complessivamente a non fare quanto oggi sarebbe impossibile, cioè inasprire il prelievo, a questo punto, verificato il fabbisogno, bisogna pensare a qualche strategia nuova. In un momento di crisi incombente che ci obbliga ad effettuare manovre straordinarie di sostegno all'economia, al reddito ed ai consumi che arriveranno a breve, non si può fare altro che incidere sostanzialmente sulla spesa, riducendola a volte in modo opinabile, a volte in modo anche criticabile; però, altre strade non sembrano percorribili. L'Italia si trova in una situazione difficile, o, peggio, in una situazione molto differente da quella di tutti gli altri Stati, che dovranno fare manovre simili alla nostra, con uno splafonamento del debito pubblico a livelli di oltre il 100 per cento del PIL quando già (mi rimetto alle ultime dichiarazioni del ministro Tremonti) siamo tendenzialmente ad uno splafonamento del 3 per cento del *deficit* rispetto al PIL, anche se sembra che ora tutti i Capi di Governo europei guardino meno ai parametri di Maastricht e un po' di più all'economia dei singoli Paesi.

In questo quadro generale le forbici sono l'unico strumento che abbiamo a disposizione, perché pensare di andare a inasprire la pressione fiscale e di andare a toccare il prelievo, tanto per le imprese e le aziende che per le famiglie, sembra oggi impossibile. Questa via non è percorribile, o meglio, il Governo ha deciso di andare in questa direzione ed i tagli sono l'unica strada possibile. Se dovessi suggerire il tipo di impostazione da dare al nostro parere (che vedremo poi se sarà scarno o articolato), sarebbe in questi termini: comprendiamo e condividiamo (a parte il relatore) l'impostazione data al bilancio, anche per quanto di competenza degli Esteri, seppur rammaricandoci che le risorse sono esigue.

PRESIDENTE. Il senatore Marcenaro diceva all'inizio che una valutazione complessiva della manovra evidenzia la presenza di un «freno» pari a circa lo 0,3 per cento; quindi la manovra è restrittiva, ma ancora non sono presenti le misure che il Governo intende assumere e che finiranno per rendere la manovra espansiva rispetto alla legislazione oggi esistente. Ancora non sappiamo di quanto la manovra sarà espansiva, ma

credo che dobbiamo attenderci (non lo dice il Governo, ma lo dico io a livello personale) che il disavanzo di bilancio, se effettivamente pari al 2,2 o 2,4 per cento del PIL, andrà al 3 per cento o supererà leggermente il 3 per cento, perché una certa flessibilità nel Patto di stabilità è in generale prevista in Europa. Quindi, questa manovra diverrà espansiva, o leggermente espansiva, ma non sappiamo ancora di quanto.

Nel rapporto alla 5^a Commissione esprimeremo a maggioranza un parere favorevole anche se certamente con delle osservazioni. Le osservazioni dovrebbero riguardare, a mio parere, la situazione generale. Vi è quindi la necessità di non inasprire le entrate della fiscalità, ma piuttosto di cercare di intervenire sul versante della spesa. Non possiamo però non sottolineare che la riduzione della spesa del Ministero degli affari esteri è estremamente incisiva; i tagli al bilancio per gli Esteri appaiono estremamente severi rispetto al totale. Intendiamo verificare se effettivamente, in presenza di una spesa dello 0,4 per cento rispetto a quella totale, il contributo degli Esteri nell'ambito del processo di limitazione degli stanziamenti sia pari al 4 per cento; il ragionamento sarebbe cioè basato su una proporzione, come detto dal collega Marcenaro. Si è calcata molto la mano sugli Esteri, se queste sono le cifre.

Vorremmo pertanto sottolineare, verificando le cifre, i tagli al Ministero degli affari esteri. Anche dai nostri contatti con gli esponenti del Ministero sappiamo che gli Esteri non sono più in condizioni non solo di fare missioni (e di ciò si può discutere), ma nemmeno di effettuare la manutenzione delle nostre strutture diplomatiche. Oggi se c'è da ristrutturare qualcosa in un'ambasciata che magari cade a pezzi si fa affidamento sulle donazioni che vengono da imprese. Ciò vuol dire che siamo veramente ai limiti delle riduzioni di spesa. Quindi, nel rapporto della nostra Commissione dovremmo a mio parere sottolineare che come maggioranza approviamo questo bilancio, ma lo facciamo con osservazioni, poiché i tagli apportati sia al bilancio generale che alla cooperazione appaiono estremamente severi.

Appreziate le circostanze, propongo di fissare per domani, mercoledì 26 novembre, alle ore 10 il termine per la presentazione di eventuali emendamenti ed ordini del giorno per quanto di competenza.

Poiché non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,50.

