

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

44° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 GENNAIO 1992

Presidenza del Presidente ACHILLI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Partecipazione dell'Italia alle iniziative di
pace ed umanitarie in sede internazionale»
(3138)
(Discussione e approvazione con modifi-
cazioni)

PRESIDENTE, <i>relatore alla Commissione</i>	Pag. 2, 3, 4 e <i>passim</i>
ANGELONI (DC)	3
BOFFA (Com.-PDS)	4, 8, 11 e <i>passim</i>
FABBRI (PSI)	9
FIORET (DC)	8
GRAZIANI (DC)	5
MARGHERI (Com.-PDS)	5, 8
ORLANDO (DC)	4
SALVI (DC)	3
SERRI (Rifond. Com.)	14
STRIK LIEVERS (Fed. Eur. Ecol.)	8, 12
VITALONE, <i>sottosegretario di Stato per gli affari esteri</i>	5, 9, 12

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale» (3138)

(Discussione ed approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale».

Riferirò io stesso alla Commissione sul disegno di legge, anche perchè dallo stampato si evince l'estrema semplicità del provvedimento, che nasce dall'esigenza di dotare l'amministrazione degli affari esteri dei mezzi necessari a far fronte alle spese derivanti da impegni internazionali, soprattutto quelli diretti a favorire processi di pace o di riconciliazione, comunque a carattere umanitario.

Finora le missioni italiane per questi scopi gravavano su provvedimenti specifici che o dovevano essere assunti in forza di leggi particolari, oppure trovavano copertura in capitoli affini ma in maniera non del tutto ortodossa, utilizzando fondi che evidentemente avevano tutt'altro significato.

Ultimamente, a seguito dei grandi processi di modifica della situazione internazionale, queste missioni di pace si sono rese sempre più frequenti e ad esse viene sempre più spesso richiesta la partecipazione italiana. Da qui la necessità di un provvedimento che coprisse le varie esigenze che potevano manifestarsi.

La relazione tecnica allegata al disegno di legge dà un'indicazione della previsione di quest'anno ed è abbastanza significativa per la varietà delle ipotesi ivi contenute, quindi offre già materia per capire quale sia l'ambito in cui dovrà svolgersi il provvedimento stesso. Si tratta perciò di una partecipazione a spese decise da organismi multilaterali oppure da trattamento di missione per i nostri militari o per il personale diplomatico che viene inviato per specifici scopi; oppure si tratta di spese di assicurazione per il personale impegnato nel monitoraggio.

Le recenti vicende fanno intendere quanto questi capitoli di spesa siano effettivamente essenziali. Infatti, la spesa prevista per il 1991 è di circa 3 miliardi e risulta coperta dagli impegni già indicati in questa sede. A mio parere il Governo ha forse fatto una previsione troppo ristretta, dal momento che non si sa quali nuovi avvenimenti potranno accadere. Per la verità, sempre lamentando la deficienza di fondi che risulterebbero già impegnati dalle sei iniziative indicate nella relazione tecnica, mi permetto di sottoporre agli onorevoli colleghi un emendamento da aggiungere, dopo il comma 4, e che recita: «4-bis. Per le iniziative di cui alla presente legge destinate a paesi in via di sviluppo,

può essere annualmente utilizzata, oltre agli stanziamenti indicati nel precedente comma, una quota non superiore all'1 per cento dello stanziamento del capitolo 4620 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, da individuare con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro».

Si tratta quindi di utilizzare i fondi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, che sono già stati utilizzati precedentemente quando si è trattato di missioni di pace nei paesi in via di sviluppo. Non è una novità, ma il sanzionamento di una prassi che è opportuno abbia una copertura legislativa. Naturalmente la dizione: «può essere annualmente utilizzata» significa che può essere utilizzata la quota dell'1 per cento dello stanziamento del capitolo 4620 solamente se si presentano processi di pace relativi a paesi come Angola, Mozambico, Corno d'Africa, Somalia, che potrebbero richiedere degli interventi.

Ritengo dunque che sia abbastanza chiaro l'ambito nel quale si iscrive questo provvedimento e le ragioni che lo motivano. Abbiamo avuto il parere favorevole della Commissione bilancio senza condizioni;

La 1^a Commissione si è invece così espressa:

«La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, a condizione che la Commissione di merito introduca una previsione che faccia obbligo al Governo di presentare un preciso rendiconto delle iniziative finanziate. Non risulta infatti a tal fine soddisfacente la generica previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 1, che prevede unicamente una informativa annuale del Ministro degli affari esteri al Parlamento sulle iniziative avviate».

Ora, il comma 2 recita: «Il Ministro degli affari esteri informa annualmente il Parlamento delle singole iniziative avviate in attuazione della presente legge».

ANGELONI. Si potrebbe dire: «allega il rendiconto delle spese».

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Potremmo dire che: «Il Ministro degli affari esteri dà conto al Parlamento...», nel senso non solo di informare ma di dare un quadro preciso. Comunque, accogliendo il suggerimento del senatore Angeloni, presento il seguente emendamento:

Alla fine del comma 2 aggiungere le parole: «allegando un dettagliato rendiconto».

Così facendo verremo incontro anche alle osservazioni fatte dalla 1^a Commissione.

Dichiaro pertanto aperta la discussione generale.

SALVI. Signor Presidente, ho alcune perplessità sul suo primo emendamento perchè queste iniziative sono assolutamente indispensabili e, man mano che si presentano, il Governo italiano deve provvedere in qualche modo. Infatti, per le sei iniziative indicate nella relazione tecnica, ha provveduto con uno stanziamento prelevato dal capitolo 6856 del Ministero del tesoro.

Offrire noi stessi la possibilità di ricorrere alla legge n. 49 del 1987, provocherebbe un'ulteriore riduzione di quei fondi che già sappiamo essere insufficienti. Lascerei pertanto inalterato il testo del provvedimento: vuol dire che la copertura necessaria si troverà nel momento in cui le varie attività di pace e umanitarie verranno espletate.

BOFFA. Io ho qualche perplessità sulla formulazione dei primi due commi dell'articolo e al riguardo vorrei dei chiarimenti. Nel comma 2 si dice che le organizzazioni e gli enti a cui dovrebbero andare i contributi saranno indicati in un elenco che verrà redatto sentite le Commissioni parlamentari, un elenco che può essere aggiornato annualmente.

La dizione contenuta nel comma 1 però, a cui il comma 2 rimanda, è troppo generica e vorrei che fosse chiarito meglio in che cosa gli impegni e i contributi consistono.

Nella relazione tecnica, ad esempio, si fa riferimento agli interventi in favore della Somalia. Non si spiega però esattamente di che si tratta nè a quali risultati quegli interventi abbiano portato. Mentre è chiaro allora quali sono le organizzazioni internazionali da cui ci si può attendere iniziative di pace, ossia l'ONU, la CSCE - che peraltro, visto il suo statuto, non è ancora in grado di assumere iniziative vere e proprie - e la CEE che entrerebbe nello sforzo di promuovere una politica estera comunitaria, mi pare, e concludo, che la formulazione adottata nel comma 1 sia tale da lasciare nell'indeterminato di che enti si tratta e il tipo di iniziative che intraprenderanno.

ORLANDO. Sono convinto anch'io che a una moltiplicazione degli impegni non possa non corrispondere una moltiplicazione degli oneri e quindi, in linea di principio, sono assolutamente d'accordo sulla necessità di approvare questo disegno di legge.

Vorrei far osservare però, proprio in relazione a quanto sostenuto dal collega Boffa, che sarebbe preferibile, anzichè scrivere: «sentite le Commissioni», precisare che alle stesse spetta un parere obbligatorio. Potremmo sostituire cioè l'attuale dizione con la seguente: «previo parere delle competenti Commissioni», così da renderne più efficace il ruolo.

Condivido inoltre le perplessità del senatore Salvi sul ricorso ai fondi della legge n. 49 del 1987, suggerito dal relatore, mentre mi dichiaro assolutamente d'accordo sull'emendamento proposto dalla 1^a Commissione.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione. Per prima cosa vorrei fosse chiaro che già adesso i fondi della legge n. 49 sono utilizzati per coprire spese derivanti da iniziative di pace; l'emendamento si limita solo a prevedere che per queste finalità si utilizzi una quota non superiore all'uno per cento di quei fondi, pone cioè un limite che mi sembra muova nella direzione indicata dal senatore Salvi. Se esso non sarà accolto di fatto consentiremo che si continui nella prassi sin qui seguita, nè del resto si può negare che aiutare i processi di pace significhi aiutare lo sviluppo di determinate aree. Vi pregherei allora di valutare che l'emendamento garantisce che non si vada al di là di una certa quota nell'utilizzo dei fondi destinati alla legge n. 49.

Per quanto riguarda il giudizio di genericità pronunciato dal senatore Boffa riguardo al comma 1 dell'articolo devo dire che se fondamentalmente sono gli organismi internazionali a promuovere i processi di pace è anche vero che a tali processi contribuiscono pure entità diverse. Proprio recentemente a Roma, ad esempio, la Comunità di sant'Egidio si è fatta promotrice di un'iniziativa a favore del Mozambico che ha dato qualche risultato riunendo assieme le parti in conflitto. Non è escluso allora che in futuro anche altre organizzazioni non governative possano svolgere ruoli altrettanto importanti.

Possiamo rendere obbligatorio, come proponeva il senatore Orlando, il parere delle Commissioni perchè ciò offrirebbe maggiori garanzie, ma non modificarei la dizione che oltre alle organizzazioni internazionali fa riferimento agli «enti pubblici e privati italiani e stranieri». Con essa infatti si riconosce che, in determinate situazioni, un ruolo importante può essere svolto anche da entità diverse dalle organizzazioni internazionali.

GRAZIANI. Si sa quanto finora è stato attinto dalla legge n. 49 per sostenere le iniziative di pace?

VITALONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Possiamo accertarlo in pochi istanti. Basta una breve consultazione con la direzione generale del Ministero.

MARGHERI. Da questi elenchi aggiornati annualmente dovrebbero poter essere espunti quei soggetti che sono stati inseriti nell'elenco stesso dopo aver svolto un'attività sporadica, eccezionale.

GRAZIANI. A mio avviso, sarebbe meglio non fare riferimento ad un elenco nel testo del disegno di legge al nostro esame.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Concordo con il senatore Graziani. Il comma 2 andrebbe riformulato specificando soltanto che l'informazione con il rendiconto viene data annualmente mentre le organizzazioni sono indicate in un apposito elenco, approvato con un decreto, che può essere presentato e modificato quando necessario.

VITALONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Mi sembra di cogliere nell'osservazione del senatore Margheri un'esigenza di corrispondere alla finalità della proposta legislativa di fornire il Governo di uno strumento adeguato a fronteggiare situazioni particolari e ad evitare nel contempo che dalla formazione di un elenco nasca una sorta di stimolo a professionalizzare le attività che devono essere governate da spirito solidaristico e gestite probabilmente con risorse alternative rispetto a quelle statali.

A questo punto credo che sarebbe coerente domandarsi se, al di là del controllo che dobbiamo assicurare nell'obbligo della rendicontazione, il creare una procedura, non soltanto per la prima costituzione e formazione ma anche per gli ulteriori aggiornamenti dell'elenco, non finirebbe per deludere quella prospettiva che vorremmo in qualche

misura scongiurare: la nascita, cioè, di enti o organizzazioni finalizzate a creare una sorta di professionalità all'interno di un'attività che vorremmo gestita con quello spirito solidaristico di cui si diceva precedentemente.

Credo che questo scuota addirittura in radice l'esigenza di creare un elenco, perchè l'elenco stesso indiscutibilmente spinge in quella direzione, lascia immaginare una sorta di categoria particolarmente protetta, qualificata e legittimata ad ingerirsi in questa attività.

Ora, al di là del tessuto legislativo, penso ad enti come la Croce rossa internazionale, la Croce rossa italiana, *Amnesty international*, la Comunità di sant'Egidio, che normalmente si adoperano per l'assolvimento di alti scopi umanitari.

Dovremo quindi capire quali sono i requisiti di iscrivibilità all'elenco stesso dei soggetti che immaginano di potervi aderire. Credo che se noi obliterassimo, nel comma 2, il riferimento a questa categoria e rafforzassimo l'obbligo di rendiconto, così come viene suggerito, probabilmente non feriremmo quella esigenza di agilità. Per esempio il Governo potrebbe trovarsi di fronte a situazioni, che peraltro si sono già verificate, nelle quali si impone il ricorso ad una organizzazione che operi in una determinata area di un territorio che non è straniero, magari anche remoto e che probabilmente non è presente nell'elenco. Di qui si deve immaginare che, alla stregua della proposta legislativa così come articolata nel testo del disegno di legge, si dovrebbe percorrere una procedura di consultazione parlamentare che certamente non è agile e potrebbe essere incompatibile con l'esigenza di un intervento immediato. Quindi, la mia riflessione è questa (astenendomi dal formalizzare una proposta emendativa, se non vi è un consenso pieno e unanime della Commissione): non si può immaginare di eliminare questo passaggio rafforzando l'obbligo di rendicontazione. Qui vorrei sottolineare che l'obbligo riguarda non tanto le spese quanto le iniziative. Infatti, quando si parla di fornitura diretta di beni e servizi probabilmente si può quantificare la spesa, ma quando si tratta di erogazione di contributi all'organizzazione internazionale è difficile, poi, rendicontare spese compiute da altri enti o soggetti.

Ultimo commento: ricordiamoci la dimensione nella quale questo tipo di intervento si va a collocare che è molto esigua, a fronte anche delle spese urgenti e pressanti che la relazione tecnica in qualche misura indica a modello.

Vorrei pregarvi di non trascurare che il provvedimento ha una sua diretta incidenza su una realtà che ci troviamo in queste ore a dover dirimere, anche su piccole questioni e piccoli problemi. Noi abbiamo l'esigenza di allineare la posizione del paese agli obblighi assunti in sede comunitaria e che sono in parte assolti da altra amministrazione dello Stato, ma che debbono essere formalizzati sul piano di un adempimento puntuale, attraverso l'erogazione di una spesa indifferibile.

Ecco perchè, per quanto riguarda il comma 2, ritengo si possa eliminare il riferimento all'elenco rafforzando l'obbligo nei termini indicati dal relatore, con il parere obbligatorio ma non vincolante, altrimenti introdurremmo un principio di amministrazione attiva del Parlamento.

La responsabilità del Ministro nella scelta dell'ente è comunque assoggettata al controllo parlamentare in questa ulteriore fase di rendicontazione nella quale è estremamente facile cogliere un'eventuale disgressione da un corretto principio di buona amministrazione ove mai la scelta fosse indirizzata verso altri soggetti sforniti dei requisiti di idoneità che devono essere comunque pretesi nella partecipazione alle iniziative di tipo militare.

Occorre quindi chiarire che si tratta di rendicontazione delle iniziative, non pure delle spese, e questo dovrebbe essere facile dicendo che: «Il Ministro degli affari esteri informa il Parlamento delle singole iniziative allegando un dettagliato rendiconto delle stesse».

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Onorevoli colleghi, data la concomitanza dei lavori dell'Assemblea, ritengo necessario sospendere la riunione per riprenderla non appena sarà possibile.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

(I lavori, sospesi alle ore 10, vengono ripresi alle ore 19,10).

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Ho predisposto un emendamento sostitutivo del comma 2 nel quale vengono assorbiti gli emendamenti, precedentemente esaminati, 1.1 presentato dal relatore e 1.2 presentato dal senatore Orlando, raccogliendo così le osservazioni e le richieste dei colleghi intervenuti.

Do lettura dell'emendamento da me presentato:

Sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. Le organizzazioni e gli enti di rilievo internazionale di cui al comma 1 sono indicati in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro degli affari esteri previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, che viene aggiornato annualmente. In considerazione di circostanze particolari il Ministro degli affari esteri può inoltre autorizzare, per gli interventi di cui al comma 1, contributi ad organizzazioni ed enti non compresi nel detto elenco, per singole e circoscritte iniziative, previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti. Il Ministro degli affari esteri informa annualmente il Parlamento delle iniziative avviate in attuazione della presente legge, del loro sviluppo e della loro conclusione, allegando a tal fine un rendiconto».

1.3

ACHILLI

L'emendamento in esame è volto a soddisfare le varie esigenze prospettate: da un lato, a fare in modo che l'apposito elenco degli enti di rilievo internazionale sia sottoposto al parere obbligatorio delle competenti Commissioni e dall'altro di consentire al Governo, in considerazione di circostanze particolari, di servirsi di altri organismi, dandone comunque previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, fermo restando il principio suggerito dalla Commissione affari costituzionali.

La parte finale è volta a garantire al Parlamento la conoscenza delle iniziative attuative del provvedimento in esame e del rendiconto finale.

FIORET. Signor Presidente, mi sembra che già nel corso del dibattito di stamane si era sottolineata l'esigenza di evitare la predisposizione dell'elenco. Comprendo che nell'emendamento da lei presentato si parla di aggiornamento annuale, ma ciò presuppone che questo elenco esista.

Ritengo che si potrebbe far più opportunamente riferimento alle organizzazioni e agli enti che sono approvati con decreto del Ministro ed evitare un elenco in questo settore.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Senatore Fioret, le faccio presente che l'elenco è riferito alle organizzazioni e agli enti di rilievo internazionale che hanno come loro compito istituzionale quello di promuovere iniziative di pace, come l'Onu, la CSCE, la Croce rossa internazionale. La prego di valutare attentamente questo aspetto.

Negli interventi di stamane si erano avanzati dei rilievi sulla formulazione «enti pubblici e privati italiani e stranieri». Ma con l'attuale formulazione, come le ho già fatto presente, l'elenco è limitato ai soli enti cui facevo prima riferimento.

STRIK LIEVERS. Signor Presidente, ritengo che il «previo parere delle competenti Commissioni» debba essere vincolante.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Nella predisposizione dell'emendamento ho tenuto conto dei rilievi avanzati da varie parti, per cui si era deciso di rendere il parere obbligatorio ma non vincolante.

Del resto, l'ultimo capoverso dell'emendamento è stato introdotto appunto per consentire al Parlamento una completa informativa sulle iniziative intraprese. In quella sede ovviamente il Parlamento potrà esprimere il proprio parere.

BOFFA. Signor Presidente, a me sembra che l'obiezione avanzata dal senatore Strik Lievers sia fondata. Se si esprime un parere, questo dovrebbe essere vincolante e non solo obbligatorio.

Anche io non comprendo l'utilità di esprimere un parere che poi non conta nulla, per cui sarei dell'avviso che al terzo rigo dell'emendamento da lei presentato, laddove si dice «previo parere» occorra aggiungere la parola «favorevole».

MARGHERI. Stamane si è discusso di un elenco in realtà molto più vasto di quello cui si fa ora riferimento. In questo caso discutiamo di un elenco completamente cambiato, in cui ci sono organizzazioni che istituzionalmente hanno rilievo internazionale e svolgono questa attività. Non possiamo vincolare ogni volta il Governo a chiederci il parere, ma nel momento in cui si predispone l'elenco, certo il parere delle Commissioni deve essere favorevole. Si può invece specificare che il parere vincolante non si emette sulla seconda categoria di enti.

FABBRI. A mio avviso, per quanto riguarda l'emissione di un parere parlamentare vincolante, è la stessa distinzione di ruoli tra Parlamento e Governo a non consentire di adottare una simile soluzione. Si presuppone infatti che il Governo che ha presentato l'elenco abbia ricevuto la fiducia da parte del Parlamento; ma se le Commissioni sono in grado di disattivare una decisione dell'Esecutivo con un parere vincolante sfavorevole, il Governo dovrebbe valutare questa bocciatura da parte della Commissione in senso molto più ampio. Subordinare un atto dell'Esecutivo ad un parere è contrario alla divisione dei poteri sancita da Montesquieu in poi.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che in questo elenco appariranno organizzazioni ed enti di rilievo internazionale. In questo caso si parla di quegli organismi che istituzionalmente vengono riconosciuti (ONU, Croce rossa e via dicendo) e per i quali il parere sarà necessariamente favorevole.

VITALONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Vorrei recuperare la riflessione suggerita dal senatore Fabbri che peraltro è, a sua volta, coerente con un'obiezione sollevata a proposito del parere vincolante. Vorrei sdrammatizzare il contenzioso e ridimensionare un problema che altrimenti rischia di apparire più grande di quello che non sia nella realtà.

In ogni caso, però, bisogna tener conto di un discorso di principio che si riferisce ad una corretta distinzione tra le due funzioni nell'ambito di una dottrina relativa alle attività statuali. Il parere vincolante dell'ordinamento è un parere che si riferisce agli atti di un procedimento amministrativo complesso per il quale un'autorità diversa da quella che è indicata nella intestazione dell'atto stesso contribuisce con il proprio giudizio vincolante alla formazione della volontà della pubblica amministrazione. Sono rari, se non rarissimi, i casi in cui i pareri politici, vale a dire del legislatore, sono pareri vincolanti dal punto di vista giuridico. Ritengo, inoltre, che il parere del Parlamento sia vincolante in senso politico in maniera assoluta. Vorrei suggerire questa riflessione; il testo dell'articolo è molto chiaro e non si riferisce soltanto ad organizzazioni internazionali ma anche a Stati esteri, enti pubblici e privati italiani e stranieri; questi ultimi sono una categoria in ordine alla quale potrebbe sollevarsi un'obiezione in quanto devono avere finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e di attuazione di iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani. Per la loro costituzione sono necessari requisiti di legittimazione per avvenimenti particolari.

Molto correttamente l'emendamento che lei formula, signor Presidente, parla al comma 1 di organizzazioni ed enti internazionali. Essi non sono certamente nè gli Stati esteri, nè le organizzazioni internazionali che compaiono nella prima parte dell'inciso, mentre sono di rilievo internazionale, quando hanno i requisiti previsti nell'ultima parte del comma 1.

A questo punto è necessario considerare che il giudizio al quale il Ministro si sottopone necessita di due verifiche. La prima, in questa sede, formulando l'elenco al quale attingere i soggetti giuridici cui

conferire queste specificità e la seconda, assicurando un controllo da esercitarsi in una fase successiva.

Forse bisognerebbe separare nel testo l'ultimo inciso portandolo a capo. Infatti la norma attraverso cui il Ministro degli esteri informa annualmente il Parlamento delle iniziative da avviare si riferisce ad entrambe le loro categorie di interventi, sia a quelle che esplicano le loro funzioni attraverso la fornitura diretta di beni, servizi e contributi da parte di organizzazioni internazionali di Stati esteri, sia a quelle da parte degli enti che non sono compresi nell'elenco.

Il riferimento all'obbligo di rendicontazione che è contenuto nell'ultimo inciso del comma 2 coglie entrambe le realtà. È facile intuire in che modo, dal momento che non sarebbe plausibile per il Ministro attingere ad un certo soggetto o ente che abbia meritato nella formazione dell'elenco un parere contrario da parte degli organi parlamentari. Ciò provocherebbe lo scardinamento di un principio che è immanente nella tipologia degli atti amministrativi circa la natura dei pareri. Pertanto rendere il parere non soltanto obbligatorio ma anche vincolante consentirebbe al Parlamento di svolgere un ruolo attivo nella formulazione e nella deliberazione di atti amministrativi.

Ecco perchè a mio avviso la formazione di un elenco deve rispettare i criteri tradizionali; è necessario un parere obbligatorio perchè il Parlamento deve comunque essere sentito e, vincolante, perchè evidentemente il Ministro non formerà l'elenco in trasgressione alle indicazioni del Parlamento e tanto meno utilizzerà per le attività istituzionali un ente che ha già meritato un giudizio negativo in sede parlamentare. In questo modo si viene a creare un doppio sbarramento. Questo controllo rafforzato demandato all'organo parlamentare finisce per essere un inutile appesantimento della dialettica Governo-Parlamento, che ferisce un principio e non scioglie l'ipotetico nodo che noi vorremmo dirimere in questa sede.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro domanda di parlare dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo all'esame e alla votazione per parti separate dell'articolo unico. Ne do lettura:

Art. 1.

1. Per consentire la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale, sono autorizzati interventi da realizzarsi sia attraverso la fornitura diretta di beni e servizi, sia attraverso l'erogazione di contributi ad organizzazioni internazionali, a Stati esteri e ad enti pubblici e privati italiani e stranieri aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e di attuazione di iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani.

2. Le organizzazioni e gli enti di cui al comma 1 sono indicati in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro degli affari esteri, sentite le competenti Commissioni parlamentari, che può essere aggiornato annualmente. Il Ministro degli affari esteri informa annualmente il Parlamento delle singole iniziative avviate in attuazione della presente legge.

3. Le somme per le attività previste dalla presente legge non impegnate in ciascun anno possono esserlo nell'anno successivo.

4. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in lire 3 miliardi annui a decorrere dal 1991, si provvede per l'anno 1991 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il medesimo anno, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Ratifica ed esecuzione di accordi internazionali», e per il triennio 1992-1994 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1992, all'uopo utilizzando il corrispondente accantonamento.

5. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Metto ai voti il comma 1.

È approvato.

Sul secondo comma ricordo di aver presentato un emendamento interamente sostitutivo. Ne do nuovamente lettura:

Sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. Le organizzazioni e gli enti di rilievo internazionale di cui al comma 1 sono indicati in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro degli affari esteri previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, che viene aggiornato annualmente. In considerazione di circostanze particolari il Ministro degli affari esteri può inoltre autorizzare, per gli interventi di cui al comma 1, contributi ad organizzazioni ed enti non compresi nel detto elenco, per singole e circoscritte iniziative, previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti. Il Ministro degli affari esteri informa annualmente il Parlamento delle iniziative avviate in attuazione della presente legge, del loro sviluppo e della loro conclusione, allegando al tal fine un rendiconto».

1.3

ACHILLI

BOFFA. Apprezziamo lo sforzo fatto dal Presidente con l'emendamento presentato per venire incontro alle obiezioni che da più parti erano state avanzate questa mattina.

Francamente, però, tutte le osservazioni che ho ascoltato fino ad ora non mi sembrano sufficienti per approvare l'idea di un elenco che già questa mattina aveva suscitato molte perplessità. Capisco che si parla di organizzazioni e di enti di rilievo internazionale, come ha sottolineato il collega Margheri, ed è indubbio che molti di noi hanno in mente enti su cui non è possibile discutere come l'ONU, ad esempio, al quale credo non possa essere negato un parere favorevole. Direi che nell'insieme, però, mettere una firma in bianco su una legge di

inquadramento come questa senza avere un'idea di che cosa poi un simile vincolo possa contenere e senza avere una garanzia che un parere sfavorevole della Commissione sia tenuto in debito conto mi sembra eccessivo. Pertanto a nome del mio Gruppo non mi sento di poterlo appoggiare e quindi ci asterremo sulla votazione del presente comma come anche sull'intero disegno di legge.

STRIK LIEVERS. Signor Presidente, non mi ero sentito di insistere sulla mia proposta di subemendamento perchè pur sembrandomi molto opportuna non la ritenevo essenziale. Vorrei aggiungere soltanto qualche parola per rispondere alle obiezioni di principio che sono state espresse e che, devo dirlo, non mi hanno persuaso. Per quanto mi riguarda sono un fautore della divisione dei poteri.

In questo caso però non si tratta di intervenire nei poteri e nei compiti specifici dell'Esecutivo, cioè nella decisione di utilizzare l'uno o l'altro strumento, scelta consentita dal provvedimento. Si tratta invece della decisione politica di definire quali sono gli enti e le organizzazioni di rilievo internazionale nel senso che il Presidente e il Sottosegretario hanno precisato stamane. Vorrei chiedervi: *Amnesty International* è una organizzazione di rilievo internazionale o no? Lo stesso quesito potrebbe porsi relativamente ad altri organismi.

Mi sembra pertanto che sia opportuno affidare alla responsabilità del Parlamento la valutazione politica in via di principio della definizione dell'elenco degli enti, fra i quali il Governo può scegliere nella sua responsabilità. Il Governo può scegliere l'uno o l'altro di questi enti per l'attuazione di determinati interventi.

Questo metodo, senatore Fabbri, non confonderebbe affatto i ruoli. Certo, la confusione di ruoli che lei paventa si verificherebbe se pretendessimo di esprimere parere vincolante ogni volta sulla decisione concreta assunta dal Governo di servirsi di questo o quell'ente fra gli organismi inseriti nell'elenco. Non abbiamo peraltro obiettato nulla rispetto alla facoltà del Governo di intervenire anche al di fuori dell'elenco.

Per le motivazioni che ho espresso, mi asterrò sulla votazione del provvedimento.

VITALONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Onorevoli colleghi, vorrei concorrere, con il mio intervento, non a complicare l'esito del provvedimento ma a garantire il massimo consenso su una questione che riveste in queste ore un particolare significato politico.

Le motivazioni che hanno orientato diversamente il giudizio di alcuni colleghi parlamentari sono di carattere tecnico-giuridico e non scalfiscono la rilevanza della questione da me avanzata. Al senatore Boffa e ad altri colleghi, vorrei dire che da parte del Governo non c'è un rifiuto pregiudiziale a raccogliere la proposta che il parere delle Commissioni sia vincolante.

Per parte mia, non credo che il Governo possa disattendere un parere sia pure non vincolante, ma comunque censore di una scelta che il Governo stesso compie.

Tuttavia, se si ritiene da parte del Gruppo del PDS e da parte del senatore Strik Lievers di presentare una proposta emendativa nel senso

da loro auspicato, il Governo si rimetterà alla Commissione, sottolineando tuttavia che si introduce una asimmetria nel testo legislativo.

Mi sembra che si crei all'interno del testo un particolare rigore verso quegli enti che tutti suppongono debbano essere organismi quali la CSCE e la Croce rossa internazionale. Si viene anche a creare una breccia abbastanza ampia accordando un potere discrezionale assoggettato ad un controllo parlamentare, ma molto più debole di quello assoggettato nei confronti dell'elenco stesso.

Fatte queste doverose osservazioni, ribadisco la volontà del Governo ad accogliere le indicazioni della Commissione che possono servire a superare uno stato di disaccordo. L'astensione annunciata finirebbe per incidere negativamente su un provvedimento che riscuote un consenso politico unanime e che avrebbe così un diverso significato.

BOFFA. Signor Presidente, a nome mio e del senatore Strik Lievers, vorrei presentare, dopo le dichiarazioni del Governo, un subemendamento al comma sostitutivo da lei presentato, volto ad inserire la parola «favorevole» dopo la parola «parere».

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Concordo con questo emendamento; inoltre, accogliendo un suggerimento del Governo, riformulo in un comma a sè stante l'ultimo periodo dell'emendamento da me presentato e di cui do lettura:

«3. Il Ministro degli affari esteri invia annualmente al Parlamento una relazione circa le iniziative avviate in attuazione della presente legge, il loro sviluppo e la loro conclusione, allegando a tal fine un rendiconto».

Metto ai voti l'emendamento 1.3.1, presentato dai senatori Boffa e Strik Lievers, di cui do lettura:

Inserire nell'emendamento 1.3 la parola: «favorevole» dopo le parole: «previo parere».

1.3.1

BOFFA, STRIK LIEVERS

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 1.3, interamente sostitutivo del comma 2, da me presentato, come modificato dall'approvazione dell'emendamento precedente, nella formulazione di cui ho dato poc'anzi lettura.

È approvato.

Sui commi 3 e 4 non sono stati presentati emendamenti.
Li metto ai voti.

Sono approvati.

Do lettura dell'emendamento tendente ad aggiungere il seguente comma dopo il comma 4:

«4-bis. Per le iniziative di cui alla presente legge destinate a paesi in via di sviluppo, può essere annualmente utilizzata, oltre agli stanziamenti indicati nel comma 5, una quota non superiore all'1 per cento dello stanziamento del capitolo 4620 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, da individuare con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro.

1.4

ACHILLI

Lo metto ai voti.

È approvato.

Sul comma 5 non sono stati presentati emendamenti.

Lo metto ai voti.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

SERRI. Annuncio l'astensione del Gruppo di Rifondazione comunista.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo articolo unico, nel testo emendato, con l'avvertenza che l'Ufficio di Presidenza provvederà ad apportare le necessarie modifiche di coordinamento.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 19,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOT.T.SSA MARISA NUDDA