



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

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

156^a seduta: martedì 25 ottobre 2011

Presidenza del presidente DINI

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

(2969) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014

– (Tabella 6) Stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014

(2968) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)

(Esame congiunto e rinvio)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 7 e passim
* BETTAMIO (PdL), relatore sulla tabella 6 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità	3, 7, 8
MARINARO (PD)	8
TONINI (PD)	8

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: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Stefania Craxi.

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE CONSULTIVA

(2969) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014

- (Tabella 6) Stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014

(2968) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)

(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. 2969 (tabella 6) e 2968.

Ricordo che la Commissione è chiamata ad esprimere il rapporto alla Commissione bilancio entro le ore 17 di mercoledì 2 novembre.

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 di stabilità devono essere presentati solo alla Commissione bilancio, mentre presso la Commissione esteri possono essere presentati solo emendamenti di carattere compensativo riferiti alla tabella di bilancio di competenza (tabella n. 6).

Do quindi la parola al senatore Bettamio per la relazione introduttiva sulla tabella 6, recante lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità.

BETTAMIO, *relatore sulla tabella 6 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità.* Signor Presidente, cercherò di essere il meno fiscale possibile, d'altra parte, in alcuni casi bisognerà anche entrare nel merito dei commi e dei paragrafi, visto che la relazione è fatta di cifre e di termini tecnici.

Nel merito, sono tre i provvedimenti al nostro esame: la legge di stabilità per il 2012, il bilancio previsionale dello Stato per il 2012 e per il triennio 2012-2014 e la tabella 6, che riguarda più particolarmente il Ministero degli affari esteri e che è riferita anch'essa al 2012 e al triennio 2012-2014.

È necessaria anzitutto una premessa: la legge di stabilità per il 2012 si colloca nell'ambito degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Essa non modifica i saldi di finanza pubblica, perché tali saldi sono già stati adottati nella manovra finanziaria dello scorso mese. Tale provvedimento si compone di sette articoli, che recano interventi sulle gestioni previdenziali, sulla spesa pubblica e sui fondi speciali.

Per quanto concerne i profili di competenza della Commissione esteri sulla legge di stabilità per il 2012, occorre anzitutto menzionare l'articolo 3, che riguarda le riduzioni delle spese rimodulabili dei Ministeri. Si tratta delle spese non obbligatorie, riferite in particolare alle missioni e ai programmi per ciascuna amministrazione. La riduzione per il Ministero degli affari esteri ammonta complessivamente per il 2012 a 144,6 milioni di euro.

L'articolo 4 prevede invece la riduzione delle spese non rimodulabili dei Ministeri. Si tratta delle spese relative agli oneri inderogabili, sulle quali ogni amministrazione è vincolata a meccanismi di quantificazione automatica. Per il Ministero degli affari esteri la riduzione prevista per il 2012 dall'articolo 4 ammonta a 61,3 milioni di euro. Pertanto, sommando la riduzione delle spese rimodulabili (pari a 144,6 milioni di euro) alla riduzione delle spese non rimodulabili (pari a 61,3 milioni di euro), si ottiene un totale di 206 milioni di euro di riduzione delle spese del Ministero degli esteri per il 2012.

Occorre peraltro precisare che gli interventi recati dagli articoli 3 e 4, che ho appena illustrato, propongono riduzioni alle voci di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato finalizzate al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 138 del 2011.

Le riduzioni delle spese non rimodulabili del Ministero degli esteri sono contenute nei commi da 3 a 6 dell'articolo 4. Il comma 3 stabilisce che, a decorrere dal 2012, venga ridotta l'autorizzazione di spesa relativa al personale delle istituzioni scolastiche e culturali all'estero per un importo di 1,23 milioni di euro.

Il comma 4 sopprime, a decorrere dall'anno 2012, l'erogazione del contributo di 2 milioni di euro assegnato al Centro internazionale per l'ingegneria genetica e le biotecnologie. Il comma 5 stabilisce la riduzione di 12,39 milioni di euro delle spese per il finanziamento italiano della PESC. Il comma 6 stabilisce infine alcune misure temporanee e straordinarie che incidono sul trattamento economico del personale dell'amministrazione degli affari esteri in servizio all'estero. La somma di tali riduzioni ammonta a circa 62 milioni di euro.

In particolare, per quanto riguarda il comma 6 dell'articolo 4, la lettera *d*) stabilisce una riduzione di 27.313.157 euro per l'autorizzazione di spesa relativa alle indennità di servizio all'estero, all'assegno per oneri di rappresentanza e agli assegni di sede del personale delle scuole all'estero. Alla lettera *e*) si prevede la sospensione, per il 2012, dell'autorizzazione di spesa di 13.794.061 euro per gli sportelli unici e, a decorrere dal 2013, la sua riduzione di 7,5 milioni di euro ogni anno. La lettera *f*) infine limita le spedizioni di effetti del personale dell'amministrazione degli esteri in occasione dei trasferimenti.

L'articolo 5 reca ulteriori disposizioni, nell'ambito delle quali giova segnalare il comma 1, che indica precise finalità da perseguire con gli stanziamenti del Fondo per interventi urgenti e indifferibili nello stato di previsione del Ministero dell'economia. Sono incluse le finalità della partecipazione italiana a banche e fondi internazionali.

Vorrei inoltre sottolineare un'inversione di tendenza positiva: viene infatti disposto, ai fini della proroga fino al 30 giugno del 2012 della partecipazione italiana a missioni internazionali, l'incremento della dotazione dell'apposito fondo di 700 milioni di euro per l'anno 2012.

Ricordo poi che, tra le voci da includere nel fondo speciale di parte corrente di cui alla tabella a), per il Ministero degli affari esteri è previsto un accantonamento per il 2012 pari a 22,6 milioni di euro. Tale accantonamento comprende le risorse necessarie per l'attuazione di una serie di ratifiche, i cui disegni di legge di autorizzazione sono stati approvati definitivamente dal Parlamento ovvero sono già in corso di esame, nonché per la realizzazione di interventi diversi.

Passo ora ad illustrare il disegno di legge di bilancio per il 2012 e per il triennio 2012-2014.

Per quanto di competenza, richiamo la missione 04 –l'Italia in Europa e nel mondo. Essa accoglie sia gli oneri delle funzioni svolte dal Ministero degli affari esteri attraverso le strutture centrali e la rete diplomatica e consolare, sia i trasferimenti a Stati esteri e organismi internazionali in attuazione della politica di cooperazione internazionale, nonché il contributo finanziario al bilancio dell'Unione europea a carico dell'Italia.

L'articolo 6 del disegno di legge di bilancio illustra i contenuti della tabella 6, recante lo stato di previsione per il Ministero degli affari esteri, autorizzandone l'impegno e il pagamento delle spese.

Nella nota integrativa al disegno di legge di bilancio, il quadro di riferimento delineato per il Ministero degli affari esteri risulta ispirato dalla realizzazione delle priorità politiche indicate dal Governo per il 2012.

In primo luogo si tenderà al rafforzamento del ruolo dell'Italia nella comunità internazionale; si tratterà di perseguire l'attribuzione di un seggio al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per il biennio 2017-2018, il rinnovo del mandato all'ambasciatore Zannier, quale Segretario generale dell'OSCE, il completamento del processo di transizione in Afghanistan.

In secondo luogo, si sosterrà il processo di integrazione europea, anche in preparazione della presidenza italiana dell'Unione nel secondo semestre del 2014. Si tenderà a focalizzare l'attenzione dell'Europa sulle politiche per il Mediterraneo.

In terzo luogo, il Ministero degli affari esteri intende contribuire al rilancio dello sviluppo economico, potenziando il sostegno ai cittadini e alle imprese italiane all'estero.

In quarto luogo, si attuerà la riforma interna dell'amministrazione in un'ottica di migliore efficienza della spesa a livello centrale e della rete diplomatico-consolare.

In termini complessivi, dalla tabella 6 emerge che lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri reca stanziamenti di competenza,

pari a 1.890 milioni di euro. L'ammontare dello stanziamento di competenza è quasi interamente destinato alle spese di parte corrente (1.881,4 milioni di euro). Esso si suddivide in 983,8 milioni per le spese di funzionamento e in 882 milioni di spese per gli interventi (che consentono l'attuazione delle missioni istituzionali); completano il quadro 15,6 milioni per oneri comuni.

Il volume della massa spendibile (residui più competenza) risulta pari a 1.935 milioni di euro.

Rispetto alle previsioni assestate per il 2011, gli stanziamenti di competenza per il 2012 fanno registrare un aumento di 38 milioni di euro.

Occorre sottolineare che per la missione L'Italia in Europa e nel mondo, vi è una previsione per l'anno finanziario 2012 di 1.792,9 milioni di euro a fronte di una previsione iniziale per l'anno finanziario 2011 di 1.781,6 milioni di euro, con un incremento di circa 11 milioni di euro.

In particolare, all'interno della missione L'Italia in Europa e nel mondo, lo stanziamento ora previsto dal disegno di legge di bilancio, a legislazione vigente per il 2012 per l'intero Programma 4.2 Cooperazione allo sviluppo è pari a 245 milioni di euro.

Sempre nella stessa missione, al Programma 4.8, Italiani nel mondo e politiche migratorie, fanno capo gli stanziamenti relativi alle comunità italiane all'estero. Esso reca stanziamenti complessivi pari a 56,1 milioni di euro per l'anno 2012 con un decremento di 3,2 milioni rispetto alla legge di bilancio per il 2011.

Tutti i dati numerici esposti, in virtù di quanto prima detto in relazione alle riduzioni di spesa previste dal disegno di legge di stabilità, dovranno, peraltro, essere più compiutamente apprezzati nel loro impatto quantitativo all'atto della approvazione della nota di variazioni che verrà presentata successivamente all'approvazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio.

PRESIDENTE. Ringraziamo il relatore, senatore Bettamio, per questa disamina molto dettagliata dei provvedimenti al nostro esame. Mi sia consentito sottolineare come i documenti di finanza pubblica in esame risultino ispirati alla distinzione, di recente introdotta, tra spese rimodulabili e non rimodulabili, in ciò riprendendo la distinzione operata dal bilancio americano tra spese discrezionali (*discretionary spending*) e spese non derogabili, obbligatorie (*mandatory spending*).

Occorre tuttavia considerare che un intervento sulle spese non rimodulabili dovrebbe operare su leggi in vigore e pertanto richiederebbe modifiche e riforme. Tale distinzione non viene però mantenuta nettamente nel disegno di legge di stabilità, ove si consideri che le riduzioni di spesa per le voci non rimodulabili avvengono in relazione al Ministero degli affari esteri senza intervenire su norme di rango primario. Ciò significa che non c'è ancora sufficiente chiarezza nel nostro bilancio fra quello che è discrezionale e quello che è obbligatorio.

Ricordo, altresì, che il Ministero dell'economia e delle finanze ha previsto per il Ministero degli affari esteri un obiettivo di riduzione della

spesa per il 2012, di 206 milioni di euro di cui 144,6 rimodulabili e 61,3 non rimodulabili; ciò detto, l'allocazione di questi 61,3 milioni, è stata una decisione preventiva che ha riguardato il Ministero degli affari esteri e non imposta dal Ministero dell'economia, ed è questo il dato da rilevare. È stato quindi il Ministero degli affari esteri a decidere che quei 61 milioni di riduzione dovessero riguardare le spese per il personale, piuttosto che le istituzioni scolastiche all'estero e quant'altro (in particolare sottolineo gli oltre 13 milioni di euro destinati agli sportelli unici all'estero finalizzati all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano). Mi sto quindi riferendo a decisioni del Ministero degli affari esteri e non del Ministero dell'economia che, ripeto, si è limitato a fissare l'ammontare complessivo delle riduzioni, sulla cui distribuzione ha però deciso il Ministero degli affari esteri. Francamente non so quale sia stato il dibattito e i criteri sulla cui base il Ministero e lo stesso Ministro sono giunti alle determinazioni cui si è fatto cenno. Ripeto, ci stiamo riferendo ad una riduzione delle spese del Ministero degli affari esteri per il 2012 che ammonta a 206 milioni di euro. Quando avremo a disposizione la Nota di variazione del bilancio, potremo conoscere esattamente la variazione in percentuale; sostanzialmente, a fronte di un bilancio complessivo di circa 1.900 milioni di euro, la riduzione è superiore al 10 per cento.

Ho voluto fornire questo quadro, affinché potessimo renderci conto dello sforzo che il Governo richiede al Ministero degli affari esteri e delle scelte effettuate dal Ministero stesso, che sono riportate nei documenti in esame (anche se permane una certa confusione tra spese modulabili e non rimodulabili).

BETTAMIO, *relatore sulla tabella 6 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità*. Signor Presidente, vorrei aggiungere che quello che mi preoccupa è che le riduzioni di spesa obbligatorie del Ministero degli affari esteri (che riguardano il personale delle istituzioni scolastiche, la PESC e così via) incidono anche sulla strategia complessiva del Ministero stesso. Il Ministero ha infatti una sua filosofia e un suo progetto di azione all'estero sul quale però vanno ad ricadere pesantemente queste riduzioni. Spesso si è discusso dell'opportunità di una rimodulazione delle sedi all'estero (ambasciate e consolati), delle spese per i trasferimenti del personale e così via; ma quello di cui stiamo discutendo è un intervento a gamba tesa su un programma quadro del Ministero che, a questo punto, dovrà essere ridiscusso e rivisto, diversamente c'è il rischio che i conti non tornino.

PRESIDENTE. L'auspicio è quindi che l'Amministrazione possa operare le opportune scelte organizzative e strategiche nell'ambito del processo di *spending review*, che dovrà essere espletato entro il 30 novembre di quest'anno.

A tale riguardo, mi richiamo all'audizione dell'ambasciatore Melani, recentemente svoltasi presso le Commissioni congiunte 3^a e III; in quell'occasione alcuni dei senatori e dei deputati presenti hanno fatto notare

– sono considerazioni da prendere con prudenza – che effettivamente il Ministero sembra voler tagliare le spese maggiormente produttive e non necessariamente le altre. In particolare, sarebbe necessaria una revisione della spesa per categorie. È stato altresì sottolineato come nel caso dell'Italia, nell'ambito delle diverse categorie di personale (personale diplomatico, altro personale del Ministero e personale assunto a contratto), la percentuale del personale assunto a contratto a livello locale sia di gran lunga inferiore rispetto a quella degli altri Paesi. In termini più semplici, si può dire che noi mandiamo ancora all'estero gli archivisti e tutto il personale amministrativo, che in molte sedi non ha nulla da fare, ma che tuttavia costa cinque o dieci volte di più di un impiegato locale che parla italiano. La *spending review* deve quindi affrontare questi problemi, come del resto è stato sottolineato con vigore nella già citata seduta delle Commissioni esteri congiunte di Camera e Senato, alla presenza dell'ambasciatore Melani, che ci ha parlato dell'internazionalizzazione e di tutto quello che il Ministero deve fare.

In questo modo, abbiamo presentato la cornice complessiva di quello che il Ministero dell'economia ha indicato; abbiamo inoltre illustrato in che modo il Ministero degli esteri ha deciso di allocare le riduzioni di spesa, in particolare le riduzioni della spesa non rimodulabile, che poi è un misto che non modifica leggi esistenti.

TONINI (PD). Signor Presidente, prima che abbia inizio la discussione, mi interesserebbe chiarire come si intenda procedere nei nostri lavori rispetto alla presentazione del rapporto alla Commissione bilancio, fissata il prossimo 2 novembre. Dal momento, quindi, che disponiamo ancora di tempo, potremmo utilizzarlo per approfondire i dati illustrati dal relatore. Potremmo quindi decidere di svolgere la discussione nell'ambito di un'altra seduta, per poi procedere all'approvazione del rapporto, evitando quindi di iniziare oggi una discussione che per forza di cose non potrebbe essere attenta ed approfondita.

PRESIDENTE. È prevista un'altra seduta domani mattina.

MARINARO (PD). Domani mattina, però, siamo impegnati anche in altre Commissioni.

BETTAMIO, *relatore sulla tabella 6 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità*. Signor Presidente, potremmo forse fissare al 31 ottobre la scadenza per la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno e terminare l'esame dei documenti di bilancio nella mattinata di mercoledì 2 novembre.

PRESIDENTE. Per venire incontro all'esigenza manifestata dalla senatrice Marinaro, propongo di sconvocare la seduta prevista per domani mattina e di convocare una seduta domani pomeriggio alle ore 15,15.

Propongo altresì di fissare per domani, mercoledì 26 ottobre, alle ore 19, il termine per la presentazione di ordini del giorno ed emendamenti. Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 2969 e 2968 ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,20.

