

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

## 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

### 3<sup>o</sup> RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 LUGLIO 1993

Presidenza del Presidente FANFANI

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo» (1259), d'iniziativa dei deputati Foschi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 3, 13 e <i>passim</i>
ANDREOTTI (DC) .....	14
AZZARÀ, sottosegretario di Stato per gli affari esteri .....	4, 6, 7 e <i>passim</i>
BENVENUTI (PDS) .....	7, 11, 15 e <i>passim</i>
BERNASSOLA (DC), relatore alla Commissione .....	2, 13
COLOMBO (DC) .....	9, 16
MOLINARI (Verdi-La Rete) .....	4, 5, 10 e <i>passim</i>
ORSINI (DC) .....	12
PICCOLI (DC) .....	11
SERENA (Lega Nord) .....	11
STAGLIENO (Lega Nord) .....	8

*I lavori hanno inizio alle ore 17,30.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo» (1259)**, d'iniziativa dei deputati Foschi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo», d'iniziativa dei deputati Foschi, Biafora, Borra, Borri, Caccia, Caroli, Casini Carlo, Delfino, Formigoni, Foti, Frasson, Fronza Crepez, Fumagalli Carulli, La Penna, Leone, Lucchesi, Meleleo, Morgando, Napoli, Perani, Randazzo, Sanese, Sanza, Tassone, Tealdi, Torchio, Tuffi, Urso, Viscardi, Viti, Zampieri, Zarro e Zoppi, già approvato dalla Camera dei deputati.

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

BERNASSOLA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo disegno di legge si è reso necessario per risolvere alcuni dubbi e problemi interpretativi sorti nella fase di attuazione della legge n. 412 del 1991, per quanto concerne l'applicazione delle procedure di affidamento dei progetti di cooperazione allo sviluppo (quindi relativamente all'articolo 3).

Con l'articolo unico del presente disegno di legge, si estendono le agevolazioni previste in origine per le sole organizzazioni non governative anche ai settori della formazione professionale, dell'assistenza tecnica, della ricerca da svolgersi in Italia o all'estero, finanziandole naturalmente ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 49 del 1987.

Quindi è necessario un ulteriore intervento normativo per sbloccare alcune significative realizzazioni che oggi sono in una situazione di paralisi e quasi di fallimento, per cui è urgente varare definitivamente questo disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati.

Il testo del disegno di legge tocca tre punti. Il primo dice in sostanza che la deroga per l'attuazione delle iniziative di cooperazione è estesa ai settori poc'anzi citati.

Con il secondo punto si precisa che cosa s'intende per «iniziative di cooperazione», dicendo che esse sono le sole iniziative dirette le cui delibere siano state adottate dopo l'entrata in vigore della legge n. 412 del 1991.

Infine il testo precisa che, per le iniziative le cui delibere siano state adottate ma per le quali non siano ancora intervenute le stipule dei

contratti relativi prima della data di entrata in vigore della legge n. 412, il Ministro degli affari esteri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (questa è una specificazione richiesta e approvata alla Camera), informa il Parlamento ai fini dell'espressione del parere, da parte delle competenti Commissioni permanenti, circa i propri indirizzi in materia, con specifico riferimento ai criteri e alle priorità applicati per giustificare l'attuazione delle menzionate iniziative.

Questo è il contenuto dell'articolo sottoposto al nostro esame e alla nostra approvazione.

Preciso che il disegno di legge è conforme alla normativa CEE, nel senso che la normativa comunitaria da applicare alle iniziative di cooperazione è quella adottata con decisione n. 3 del 1990 del Consiglio dei ministri ACP/CEE del 29 marzo 1990, per appalti pubblici di opere, forniture e servizi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo (FES). Questa normativa prevede i casi specifici di gare pubbliche per appalti di opere e forniture, ma specifica anche i casi in cui si procede per trattativa e licitazione private, con elenco ristretto, riservato ad enti nazionali o di uno Stato comunitario con rappresentanza locale (cioè anche agli enti locali), sempre per quei servizi della formazione professionale, dell'assistenza tecnica e della ricerca.

Anche i pareri delle Commissioni 1ª, 5ª e 8ª e della Giunta per gli affari delle Comunità europee sono favorevoli e quindi raccomando l'approvazione di questo disegno di legge data l'urgenza di cui ho parlato prima.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Bernassola per la sua esposizione.

Come i colleghi hanno avuto modo di vedere, sono stati distribuiti i seguenti due emendamenti presentati dai senatori Molinari e Benvenuti:

*All'articolo 1, il comma 1 è sostituito dal seguente:*

«1. L'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, deve interpretarsi nel senso che la deroga per l'attuazione delle iniziative di cooperazione finanziate ai sensi degli articoli 11 e 29 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, si intende estesa anche all'affidamento della realizzazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo a regioni, province autonome ed enti locali, nonchè al settore delle attività di formazione e di ricerca, inclusa la relativa assistenza tecnica, da svolgere in Italia o all'estero, finanziate ai sensi dell'articolo 2 della citata legge n. 49 del 1987.»

1.1

MOLINARI, BENVENUTI

*All'articolo 1 è aggiunto il seguente comma:*

«3. In deroga alle disposizioni dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, l'affidamento della realizzazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo a regioni, province autonome ed enti locali è disposto prescindendo dall'effettuazione di gare.»

1.2

MOLINARI, BENVENUTI

Dichiaro aperta la discussione generale.

MOLINARI. Signor Presidente, do un giudizio sostanzialmente positivo su questo disegno di legge, che nel suo articolo unico deroga, in sostanza, e chiarisce il comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 412 del 1991 e permette quindi alle università di non sottostare per la cooperazione a gare di appalto tradizionali.

Mi sono permesso insieme al senatore Benvenuti di presentare un emendamento che estende questa interpretazione del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 412 anche agli enti locali.

Questo è stato uno degli aspetti forse più importanti e innovativi della legge n. 49 del 1987 sulla cooperazione, poichè apriva uno spiraglio agli enti locali per poter intervenire in materia di cooperazione diretta.

Ci sono state almeno nove regioni che hanno legiferato in tal senso (per esempio la Lombardia e la Toscana) e che hanno iniziato, seppur in mezzo a difficoltà non indifferenti e usufruendo di questo limitato spazio, a intervenire in materia di cooperazione.

Io credo che sottrarre allo Stato per una volta l'esclusiva competenza in materia di cooperazione e affidare uno spazio anche alle regioni sia un'innovazione non indifferente.

C'è soltanto il fatto che la legge n. 412, in particolare l'articolo 3, comma 3, rende obbligatoria la gara d'appalto pubblica per aggiudicare le iniziative di cooperazione e ciò ha fatto saltare la possibilità per tutti gli enti locali, in particolare per le regioni, di poter intervenire in materia, in quanto non possono essere il soggetto che si presenta con un'iniziativa, appunto, di gara pubblica, come soggetto pubblico: semmai, se devono ricorrere a società private, sottostanno alle leggi che impongono la gara pubblica. Il risultato è che sono state vanificate tutte le leggi adottate in materia di iniziativa autonoma di cooperazione ed è stato altresì reso loro impossibile intervenire. Quindi ci sono anche progetti già predisposti e le regioni come il Trentino-Alto Adige, che li hanno bloccati - per le ragioni che ho illustrato - hanno chiesto appunto di correre ai ripari in questo senso.

Io credo che, tra l'altro, in materia di cooperazione dare questo spazio alle regioni significhi anche utilizzare competenze, intelligenze, professionalità e, trattandosi della materia della cooperazione, anche passionalità, idealità, se vogliamo, da parte dei poteri decentrati, che non verrebbero altrimenti utilizzate. Da questo punto di vista, quindi, ne peroriamo la causa.

Visto che con la presente legge si interviene e si lascia una discrezionalità al Governo in materia di ricerca, di formazione professionale e di assistenza tecnica per poter andare in deroga, io credo che, a maggior ragione, sia opportuno introdurre questa discrezionalità nei confronti degli enti locali.

Il senso dei due emendamenti è questo.

AZZARÀ, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Scusi, senatore Molinari, se la interrompo. Nel suo emendamento si parla di un affidamento fatto a un ente locale, che, se ho capito bene la sua esposizione, non dovrebbe fare a sua volta gare di affidamento.

MOLINARI. Il senso è che l'ente locale non può partecipare alle gare di appalto. L'ente locale interviene se la fa lui la cooperazione, ma in quanto ente pubblico non può partecipare.

Se l'ente locale prepara un progetto per la cooperazione deve partecipare ad una gara d'appalto ma, in quanto ente pubblico, non può parteciparvi. Se eventualmente la cooperazione la fa gestire da altri soggetti, deve ricorrere a una gara pubblica in quanto gli enti locali devono sottostare anche loro a norme di questo tipo. Ma qui si tratta di utilizzare invece le capacità dei dipendenti regionali e delle iniziative regionali in quanto tali, evidentemente utilizzando denaro proprio. Questi enti però non possono concorrere insieme ai privati ad una gara pubblica. Quindi, da questo punto di vista, non potrebbero neanche realizzare interventi per la cooperazione.

Il discorso è limitato: i due emendamenti sono ovviamente l'uno alternativo all'altro, perchè inquadrano due varianti dello stesso problema.

ORSINI. Vorrei fare una richiesta di chiarimento al relatore e al Governo, perchè vi sono alcune cose che non mi sono perfettamente chiare, e forse è così anche per gli altri componenti la Commissione.

Gli articoli 11 e 29 della legge n. 49, che è la legge fondamentale in materia, stabiliscono delle deroghe ad un criterio generale rappresentato dal fatto che per l'attuazione delle iniziative di cooperazione è resa in tutti i casi obbligatoria l'effettuazione di gare pubbliche di aggiudicazione - mi sto riferendo al punto 3 della legge n. 412 - secondo la vigente normativa comunitaria, tranne che - e questo è un punto importante - nei casi degli articoli 11 e 29, cioè tranne che in quei casi previsti dalla legge fondamentale in materia. L'articolo 11 parla, sostanzialmente, delle situazioni di emergenza. L'articolo 29 dice che il Comitato direzionale verifica la conformità ai criteri stabiliti dalla legge stessa dei programmi e degli interventi predisposti dalle organizzazioni non governative riconosciute idonee; è questo cioè un richiamo alle norme di prima.

Si discute se la materia esclusa da questa generale disciplina delle gare comprenda o meno le attività di formazione e di assistenza tecnica, tipiche delle organizzazioni non governative. Di qui nasce l'iniziativa di alcuni colleghi della Camera dei deputati, i quali hanno predisposto un disegno di legge di interpretazione autentica dell'articolo 11 stabilendo che le misure di formazione e di assistenza tecnica rientrano in quelle previste dall'articolo 11 e quindi nella deroga alla generale disciplina degli appalti. Questa è la materia sulla quale siamo chiamati a decidere in seconda lettura.

Ora, mi sembra che l'emendamento presentato - ma i presentatori potranno chiarire - prescinda dall'identificazione delle materie per cui si dà luogo alla deroga rispetto alla disciplina generale che riguarda le gare, ma introduca il criterio dei soggetti, cambiando quindi materia. Noi siamo di fronte ad una norma che stabilisce che tra le materie previste dall'articolo 11 vi è anche la formazione e l'assistenza tecnica; poi con una successiva distinzione sull'entità (più o meno 500 milioni di lire) l'emendamento presentato stabilisce che, derogando dalla norma, il soggetto coinvolto possa essere la regione o l'ente locale.

Credo che la disciplina comunitaria comprenda questa fattispecie (anche se non l'ho sotto mano) e che quindi l'emendamento sia superfluo. Voglio però osservare che l'emendamento introduce una materia del tutto diversa da quella di cui si è occupata la Camera dei deputati, la quale interpreta le materie oggetto dell'articolo 11 dicendo che esso include anche la formazione professionale e l'assistenza tecnica. L'emendamento invece introduce la deroga al principio degli appalti per quanto riguarda i soggetti. Questa è un'altra cosa, decisamente rispettabile, ma completamente diversa.

Chiederei allora al Governo se è in grado di dirci se la disciplina comunitaria non stabilisca già delle norme al riguardo; io credo che la risposta sia affermativa. Se infatti le prevede, l'emendamento è superfluo; in particolare, se le stabilisce in misura diversa o inferiore a quanto previsto dall'emendamento, dobbiamo allora renderci conto che noi cambieremmo la disciplina comunitaria facendo sorgere problemi di competenza e di merito.

Spero con il mio intervento di aver posto i dubbi in modo corretto e di non aver soltanto complicato le cose.

*AZZARÀ, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.* Vorrei fare alcune osservazioni, la prima di opportunità. Questo provvedimento è in seconda lettura essendo già stato approvato dalla Camera dei deputati; si tratta di una norma urgente perchè di fatto l'attività della Direzione generale per la cooperazione è bloccata da molto tempo in attesa di questa norma di interpretazione. Rinviare ulteriormente il provvedimento all'altro ramo del Parlamento può comportare dei danni che ciascuno di noi facilmente immagina. È questa una prima considerazione non di poco conto. Infatti, il provvedimento ha avuto alla Camera un *iter* molto travagliato. Vorrei anche ricordare ai colleghi che è stato discusso fin nei minimi particolari, soprattutto per quanto riguarda la parte relativa all'applicazione della normativa CEE. Ricordo anche che ciascuno di noi ha avuto una sollecitazione da parte dell'ANCE perchè il problema della reciprocità che si richiedeva, e che anche noi come Governo ritenevamo utile introdurre, non si è potuto inserire proprio perchè in contrasto con le norme CEE. Su questo vi è stato anche un ritorno di sollecitazione da parte delle organizzazioni degli imprenditori, e quindi c'è da immaginare che ci saranno ulteriori sollecitazioni se il provvedimento non dovesse essere approvato in tempi rapidi e quindi dovesse ritornare all'altro ramo del Parlamento.

Peraltro, rispetto al disegno originario e all'elaborazione che era stata preparata dai colleghi della Camera, e anche al contributo che il Ministero aveva dato, questo provvedimento rappresenta la soluzione concordata tra tutte le parti. Non ricordo bene con quale maggioranza sia stato approvato il progetto di legge, ma nella sostanza vi era stata unanimità nei consensi anche se l'equilibrio era stato difficile da raggiungere.

Io sono fortemente preoccupato che un'ulteriore modifica di questo equilibrio crei altri problemi, per cui, per fare meglio, finiamo per non fare nulla. È la mia prima valutazione, una valutazione appunto di opportunità.

Sul piano del merito, ho qualche perplessità sulle modifiche, anche dal punto di vista della prassi; stiamo parlando tutti quanti di trasparenza e io ritengo che il problema, così come è stato articolato, non si riferisca espressamente agli enti locali, alle regioni, alle province e ai comuni, ma agli atti successivi, perchè non ci sono competenze delle regioni, delle province, dei comuni a svolgere queste attività, ma sono attività proposte da questi enti che, a loro volta, molto spesso le fanno eseguire da altri: anche nei casi citati, si tratta di attività svolte da altri.

Per quanto riguarda la mia regione, essa si è data una sua regola per cui anche le attività di formazione devono essere affidate a una gara pubblica e io non vorrei che si arrivasse alla conclusione che, affidando a uno degli enti locali o alla regione, di fatto poi si venisse a superare l'indicazione della legge n. 412 per cui l'affidamento e il finanziamento verrebbe dato alla regione, ma l'affidamento successivo (mi riferisco anche a quelle amministrazioni che hanno maggiore autonomia, alle province autonome, per fare un esempio) verrebbe dato ad altri e quindi esse andrebbero a svolgere queste attività non in proprio ma con affidamenti diretti, senza gare.

Forse il mio è un giudizio improvvisato, perchè non ho avuto il tempo di esaminare questi emendamenti, ma, sulla base della conoscenza e dell'esperienza acquisita, io sarei fortemente perplesso. Pertanto, esprimo parere contrario sugli emendamenti e invito la Commissione ad approvare il disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

BENVENUTI. Il Sottosegretario pone una questione di opportunità sulla quale credo si possa discutere (almeno io ho questa opinione, poi sentiremo anche l'opinione del collega Molinari), nel senso che se si ha timore, a prescindere dal merito, che un emendamento possa pregiudicare il disegno di legge rispetto all'urgenza e rispetto a un dibattito (come ci riferisce il Sottosegretario e come abbiamo visto dagli atti) abbastanza faticoso nell'altro ramo del Parlamento, credo che questo aspetto possa essere preso in considerazione.

Tuttavia noi dovremmo trovare un modo per ripresentare alla nostra attenzione e a quella del Governo una problematica che coinvolge il ruolo delle regioni e degli enti locali nella cooperazione.

In data 30 giugno, insieme coi senatori Bratina e Migone, ho presentato al Ministro degli affari esteri una interrogazione, che richiama un convegno del 16 novembre 1992, svolto presso la sede nazionale dell'ANCI, che è stato il primo seminario sulla cooperazione decentralizzata; in quella sede, la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, quindi il Ministero, quindi il Governo, assunse degli impegni nei confronti del sistema delle autonomie per addivenire...

AZZARÀ, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Chi era presente per il Governo? Non il Ministro, che non c'era. Non c'ero neppure io. C'è un problema di responsabilità politica.

BENVENUTI. Sì, infatti io nell'interrogazione richiamo la circostanza che in quell'occasione il rappresentante del Ministero degli affari

esteri (direzione generale per la cooperazione allo sviluppo) espresse l'intenzione, da parte del Ministero, di dar vita ad una forma di rapporto giuridicamente regolamentato e ufficialmente definito sotto forma di un'apposita convenzione tra lo stesso Ministero e l'Associazione nazionale dei comuni. Con questa interrogazione noi chiediamo in sostanza che fine hanno fatto quegli impegni, dal momento che, a quanto ci risulta, niente è andato avanti.

Mi rendo conto che ciò non corrisponde agli emendamenti che noi abbiamo presentato - questo è chiaro - perchè si fa riferimento a un quadro di carattere complessivo, ma lo ricordo per dire (almeno nella mia intenzione, ma credo anche in quella del collega Molinari) che i nostri emendamenti si muovono con questo spirito, cioè quello di far sì che le regioni e gli enti locali diventino uno dei soggetti protagonisti della cooperazione, di una cooperazione decentralizzata. Ovviamente tutto quello che si muove nel nostro paese su questo fronte deve trovare una sponda positiva al livello centrale purchè naturalmente questo insieme di cose trovi una sua regolamentazione.

Allora non si vede perchè, nel momento stesso in cui si va all'interpretazione autentica dell'articolo 3, che, tra l'altro, consente ad alcuni soggetti, come università e istituti scientifici, di far parte di quelle deroghe che vengono richiamate dalla legge, una regione o un ente locale non debba rientrare in questo quadro di riferimento, nel contesto di un'intesa Governo-regioni-enti locali che consenta alla cooperazione decentralizzata finalmente di operare non in modo occasionale e spontaneo, perchè nell'occasionalità e nella spontaneità si possono porre anche a quel livello problemi di trasparenza (sono d'accordo con le considerazioni del sottosegretario Azzarà), ma in una forma che sia giuridicamente codificata e che consenta quindi quelle trasparenze che si richiedono ad ogni livello.

Ripeto: se c'è un problema di opportunità, andiamo avanti e chiudiamo oggi stesso questo provvedimento, ma subito dopo troviamo il modo di riaprire il problema. Per quanto mi riguarda non ho difficoltà a trasformare gli emendamenti in un ordine del giorno che ci impegni a riprendere questa tematica, però non a riprenderla in senso generico per non arrivare a niente, ma per arrivare ad una normativa che consenta di soddisfare quanto del resto lo stesso Governo aveva manifestato come suo proposito nel confronto con gli enti locali.

Questo per chiarire il senso, il significato e lo scopo dei nostri emendamenti.

STAGLIENO. Signor Presidente, nonostante l'impegno del relatore e le perplessità espresse dal rappresentante del Governo, il nostro Gruppo, coerentemente con il comportamento tenuto alla Camera, dovrebbe esprimere parere negativo sul disegno di legge.

Tuttavia ritengo, anche alla luce della chiarificazione del collega Benvenuti, che gli emendamenti presentati siano estremamente chiarificatori proprio in funzione del fatto che sono coerenti con il cosiddetto progetto Labriola, cioè di uno Stato su base regionale.

Capisco le perplessità del Sottosegretario, però ritengo che gli emendamenti, nella loro sostanza, siano giusti e che non siano



incoerenti con quanto nell'ambito della Commissione bicamerale oggi si sta facendo: pertanto mi dichiaro favorevole ad essi.

COLOMBO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anch'io esprimo un giudizio favorevole sul provvedimento in sé e per sé, che fa fare un passo in avanti ad alcune cose della cooperazione che sono congelate da tanto tempo.

Poi c'è anche il problema dell'urgenza a questo riguardo. La tematica della partecipazione degli enti locali ai problemi della cooperazione merita certamente un esame concreto, però, se noi lo facciamo in questa sede, innanzi tutto il provvedimento deve tornare alla Camera facendo sorgere delle preoccupazioni di equilibrio di natura politica; invece, secondo la proposta del collega Benvenuti, se noi trasformiamo questa problematica in un ordine del giorno (non per farne uno dei tanti) che impegni il Governo e le forze politiche ad esaminare in modo globale la possibilità e la modalità della presenza degli enti locali, delle regioni, delle province e dei comuni nell'attività di cooperazione, mi pare che riusciamo a chiarire in modo definitivo l'interpretazione della legge sulla cooperazione, e fissiamo un appuntamento *ad hoc* per affrontare la tematica della partecipazione. Quindi, se il collega Benvenuti trasformasse l'emendamento in un ordine del giorno, potremmo benissimo raccogliere le firme per avere un'espressione di natura corale che certamente darebbe forza politica e contenutistica al provvedimento.

Molto brevemente, anche perchè è una cosa cui tengo molto, voglio aggiungere che considero la cooperazione uno dei pochi «fiori all'occhiello» del Ministero degli affari esteri. Mi permetto di dire che, nonostante tutte le belle cose che abbiamo fatto in questi mesi per sollecitare, stimolare e dare vita agli interventi, questi non sono ancora arrivati in porto. Con l'ex ministro Colombo abbiamo fatto una riunione ad alto livello in Commissione; è stata completamente modificata - e questo è positivo - tutta l'alta dirigenza della Direzione; però non mi risulta, e non risulta agli operatori che si trovano «a valle», che siano arrivati dei frutti. Mi sono permesso di raccogliere alcuni dati: il Ministero ha ancora all'esame ben 86 progetti, alcuni addirittura presentati nel 1991, la maggior parte presentati nel 1992, ai quali deve essere data una soluzione. Peraltro, sappiamo anche come succede in questi casi: avendo presentato un progetto, alcuni enti magari iniziano a realizzarlo sulla base dell'assicurazione che poi il progetto andrà a buon fine, e magari invece si trovano scoperti con i crediti bancari, che sappiamo bene quanto costano. Mi si dice - e su questo vorrei ascoltare il parere del rappresentante del Governo - che la produttività del Ministero consente di realizzare cinque programmi al mese: in tal modo arriveremo al 2000 soltanto per esaminare il pregresso!

So che il sottosegretario Azzarà è molto sensibile al riguardo. Le varie strutture sono state riformate, ora occorre che il Ministero si metta a lavorare. So che esisteva un problema di rapporti con il Tesoro, ma ho anche saputo che questo problema è stato pressochè risolto, perchè il Ministero ha fatto sapere che per questi provvedimenti una cifra di 140-160 miliardi è già disponibile. Poichè ci sono questi fondi, non vorremo mica correre il rischio di mandarli fra i residui passivi?

Abbiamo parlato prima, ad esempio, dei vari tipi di intervento per risolvere un conflitto alla radice: si può anche cominciare in questo modo.

Vorrei allora pregare il Sottosegretario di farsi portavoce di questa sollecitazione. I progetti che eventualmente sono da scartare si accantonino senza pensarci su, ma altrimenti non possono rimanere in frigorifero. Smaltiamo queste cose del passato e poi guardiamo al 1993 sulla base di una programmazione seria e di nuovi criteri.

MOLINARI. Signor Presidente, vorrei dare un breve chiarimento e confermare quanto ha detto il collega Benvenuti, proponendo cioè la stessa soluzione. Quel che a me sta a cuore (non vorrei essere frainteso soprattutto in materia di trasparenza, perchè non vorrei ci fosse il minimo dubbio nei miei confronti) è l'intervento in materia di cooperazione da parte degli enti locali. Questo è stato sancito da una legge, è stato un piccolo spiraglio che ha suscitato interessi, passioni e attivazione da parte delle regioni della loro capacità e potenzialità. Vi è stato da questo punto di vista un fiorire di iniziative in virtù della legge n. 412 e dell'articolo 3, comma 3, che ha posto delle condizioni; non si tratta evidentemente di far sì che questo diventi un modo con il quale ci si sottrae alle regole o si aggira la questione delle gare pubbliche e delle licitazioni private. Bisogna stare nella norma, ma occorre capire che meccanismi del genere bloccano una serie di possibilità in quanto le regioni come soggetti non possono partecipare ad una gara pubblica.

Chiarito questo, è ovvio che, se gli enti locali vogliono appaltare a terzi le iniziative di cooperazione, devono sottostare alle norme che impongono gare pubbliche o trattative private, se necessario, sempre sulla base della legge.

Il problema è comunque quello di salvaguardare un principio che ritengo determinante, molto più determinante, importante e per certi versi urgente dell'oggetto del disegno di legge al nostro esame, che prevede una deroga precisa, o meglio un'interpretazione di un articolo e di un comma riferito a materie dietro le quali però si individuano dei soggetti.

Vorrei dire al senatore Orsini che una deroga rispetto ai soggetti è stata già prevista a suo tempo per le organizzazioni non governative. Occorre considerare che dietro a queste norme vi sono poi altri soggetti, come le università o gli istituti di ricerca. Si tratta di capire se si fa una deroga anche per i soggetti che si chiamano enti locali; questo è il criterio che io voglio seguire; questo è il principio secondo me da salvaguardare.

Oggi infatti iniziative da parte di questi enti sono bloccate. Siamo stati più volte sollecitati dagli enti locali e dalle regioni, in particolare dalle regioni a statuto speciale (come ad esempio il Trentino-Alto Adige, ma anche altre), che si vedono bloccare le proprie iniziative di cooperazione che hanno invece già suscitato nelle regioni stesse, oltre che nelle organizzazioni non governative, un fervore di intervento notevole.

Non voglio personalmente intralciare l'iter del provvedimento, ma soltanto avere la garanzia che questo principio, sul quale desidero conoscere il parere dei colleghi, venga salvaguardato. Se vogliamo,

possiamo anche predisporre un ordine del giorno specifico che indichi anche tempi e modi per sbloccare questa situazione. Se si tratta di prendere tempo per fare un'iniziativa particolare, sono d'accordo; se si tratta invece di una forma per non fare niente, lo si dica chiaramente e allora confermo la presentazione dei miei emendamenti.

PICCOLI. Signor Presidente, non c'è dubbio che ci troviamo di fronte ad una materia per la quale non si può dire: per correggere una legge basta presentare un emendamento. Qui si fa un salto di qualità che può avere un significato notevole, ma è necessaria, secondo me, una legge a parte, un intervento autonomo del Governo. Se infatti cominciassimo ad inserire nella legge n. 412 dei commi per stabilire qual è l'attuazione di quanto previsto nell'articolo 2 e per dire che s'intende una cosa o un'altra, procederemmo con un modo di legiferare molto strano.

Il problema indicato ha un suo significato. L'intervento per iniziative di cooperazione allo sviluppo da parte di regioni, province autonome ed enti locali però è di tale impegno e di tale natura che bisogna abbia una sua dimensione legislativa a parte, anche per assicurare alcune certezze, alcune garanzie, alcuni limiti.

Non si tratta di inserire soltanto la possibilità, ad esempio, di un intervento da parte di una biblioteca o un'università: qui si prende in considerazione tutto l'apparato regionalistico italiano. Questo avrà certamente tutto il suo significato, ma non siamo ancora allo Stato che poggia sulle regioni proposte dal senatore Staglieno, non siamo ancora nelle formule leghiste. Siamo uno Stato che ha un ordinamento regionale, provinciale e comunale.

BENVENUTI. La formula leghista ci serviva perchè per tempo non si è pensato a costruire un vero Stato delle autonomie.

PICCOLI. Se andassimo a vedere di chi è la responsabilità del blocco o del rinvio delle autonomie il discorso si farebbe veramente interessante.

Però qui tengo ad affermare che è comunque una materia che lo Stato deve proporre alle Assemblee, una materia a sè stante che non può essere proposta con un emendamento, che non è solo un'aggiunta ma presenta anche una serie di problematiche, di limiti e di indicazioni precise.

Ecco perchè io credo che il problema non può essere risolto con un ordine del giorno. Io approvarei il disegno di legge così come ci è pervenuto dalla Camera e, nello stesso tempo, prenderei atto (come risulterà dal resoconto di questa seduta) della richiesta avanzata da più parti. Il Presidente della Commissione, prendendo contatti con il Governo, farà presente che qui viene fatta una proposta che ha bisogno di un esame più completo perchè è una proposta ragguardevole e non può essere risolta soltanto con un ordine del giorno di questo tipo.

SERENA. Signor Presidente stiamo discutendo da un po' di tempo ma non si riesce a capire quel che si vuole e quello che non si vuole.

Cioè, se viene recepito, collega Piccoli, il discorso degli emendamenti, si va avanti con gli emendamenti, che lo stesso collega Molinari

si era impegnato a ritirare qualora fosse stato proposto un ordine del giorno. Ma qui sembra che non ci sia l'intenzione di appoggiare gli emendamenti nè di presentare un ordine del giorno: si discute così, in maniera vaga e non si capisce dove si voglia arrivare, perchè potremmo parlare fino a domani, senza concludere niente.

Quindi anche noi, come Gruppo, siamo d'accordo nel votare a favore, se viene recepito il discorso dell'ordine del giorno, altrimenti votiamo diversamente.

ORSINI. Signor Presidente, proprio perchè la questione dell'ordine del giorno prenda gambe, desidero chiarire, a titolo personale, che cosa esso deve dire.

L'emendamento dei colleghi Molinari e Benvenuti ha il pregio di una solare chiarezza, perchè dice che «l'affidamento della realizzazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo a regioni, province autonome ed enti locali, è disposto prescindendo dall'effettuazione di gare». Ora, questo va in totale contrapposizione con la norma della legge n. 412, in base alla quale: «Per l'attuazione delle iniziative di cooperazione, ad esclusione di quelle finanziate ai sensi degli articoli 11 e 29 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, è resa in tutti i casi obbligatoria l'effettuazione di gare pubbliche di aggiudicazione». Ancora la stessa legge n. 412 dice che il comma 6 dell'articolo 15 della legge n. 49 del 1987 è abrogato, e tale comma era quello che escludeva (con una formula genericissima che probabilmente ha potuto dar luogo anche ad abusi), per singoli iniziative documentate dei paesi beneficiari, la possibilità di fare gare.

Si tratta di un insieme di norme che va diritto nel segno della trasparenza, su cui tutti noi abbiamo elevato unanimi e intonati cori di assenso anche recentemente.

Allora, se approvassimo un ordine del giorno, una legge, un proposito, tutto quello che volete, per dire che le iniziative di cooperazione devono essere affidate dallo Stato mediante gare pubbliche mentre gli enti locali e le regioni possono fare a meno di questa pubblicità, avremmo un risultato distorsivo, perchè le iniziative si canalizzeranno laddove il percorso è più facile, quindi avremmo uno spostamento delle iniziative di cooperazione, perchè, se qua c'è uno sbarramento e là non c'è, l'acqua in genere seguirà la strada senza ostacoli e questo credo che non lo voglia nessuno.

Che cosa può fare l'ordine del giorno? Ribadire il ruolo delle regioni e degli enti locali, che è quello della legge n. 49 che dice che una pluralità di soggetti possono assumere l'iniziativa di sviluppare cooperazione; però l'affidamento dei lavori di cooperazione dev'essere effettuato secondo regole uguali per tutti.

L'eccezione delle organizzazioni non governative qual è? Le ONG non è che appaltino l'azione di formazione o di assistenza tecnica, ma la fanno direttamente: e credo che questo valga anche per le università.

Ora il problema è quello di decidere: se un soggetto, che fa parte dello Stato o che merita riconoscimenti particolari, gestisce direttamente un servizio, allora si può anche capire che si sottragga alla gara; ma, se si impegna a fare una cosa e ne affida l'esecuzione ad un soggetto diverso, deve fare la gara. Stabilito questo, mi vanno bene tutti gli ordini del giorno; se questo non risulta chiaro, non mi vanno bene.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ritengo opportuno ascoltare nuovamente il relatore e il Governo, perchè qui continuiamo a intrecciare propositi e pentimenti senza arrivare ad alcuna conclusione.

Prego quindi il relatore di fare il punto della situazione.

BERNASSOLA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, ringrazio i colleghi perchè questa discussione è stata molto feconda e ha ragione il collega Serena nel dire che bisogna capire un po' su quale punto si ferma definitivamente la nostra attenzione prima di decidere.

Signor Presidente, questo è un articolo che interpreta una legge dello Stato; quindi non siamo chiamati a modificare la legge, bensì ad interpretarla, a prescindere da quello che poi dirò.

Concordo con i motivi espressi da diversi colleghi, però ho detto anche prima e torno a precisare che ci dobbiamo convincere che o applichiamo la normativa comunitaria (e le leggi sono fatte in questa ottica) oppure ci mettiamo fuori della Comunità: ma non possiamo starne fuori quando ci fa comodo e starne dentro quando ci è utile.

La normativa comunitaria che ho richiamato (questo tra l'altro è nella relazione che accompagna il disegno di legge presentato alla Camera dei deputati) e che si riferisce alle iniziative di cooperazione di cui alla legge n. 412 è quella adottata da una decisione formale, la n. 3/90 del Consiglio dei ministri ACP/CEE del 29 marzo 1990, relativa ad appalti pubblici di opere, forniture e servizi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo. Tale normativa prevede con chiarezza i casi specifici di gare pubbliche per appalti di opere e forniture, ma specifica anche i casi in cui si procede per trattativa privata e licitazione privata, con elenco ristretto, riservato ad enti nazionali o di uno Stato comunitario con rappresentanza locale, quindi gli enti locali sono previsti. La licitazione privata e l'assegnazione diretta vengono anzi previste come regola per il settore dei servizi (studi, consulenze, assistenza tecnica e formazione).

Volevo chiarire che questo si inserisce perfettamente nella normativa comunitaria in cui sono già previste le possibilità di intervento, di presenza sul piano operativo, di attuazione degli interventi da parte degli enti locali. Ma, se questo non è sufficiente, si può certamente (io sono d'accordo), nella luce, e nello spirito di quanto è stato detto da alcuni colleghi, richiamare ciò in un ordine del giorno, sul quale mi esprimerò soltanto quando l'avrò letto, perchè, secondo una prassi costante del nostro Parlamento, vi potrebbe finire una miscellanea di cose diverse, magari anche la vendita al dettaglio delle banane provenienti dai paesi in via di sviluppo.

Non sono quindi d'accordo con le modifiche richieste dagli emendamenti, in particolare dal secondo dei due. Mi dispiace, senatore Molinari, ma in questi tempi di scarsa fede in questa materia è bene non esporci ulteriormente a problemi del genere.

Data l'urgenza, credo non sia opportuno ricorrere a modifiche, comprese quelle previste dagli emendamenti presentati. La sostanza degli emendamenti, se trasformati in un ordine del giorno che richiami il Governo all'esigenza di una visione che rispecchi la legge n. 412 del 1991 e soprattutto la legge fondamentale, cioè la n. 49 del 1987,

potrebbe anche essere accolta. Non possiamo però da una parte chiedere rigore e dall'altra procedere in modo confuso. Siamo in sede di approvazione definitiva e credo che ormai la Camera dei deputati sia già avviata verso una soluzione complessiva dalla materia. Si sta cercando di avviare un'inchiesta sulla cooperazione, ma soprattutto di individuare idee e proposte nuove lungo una strada su cui deve muoversi il futuro della cooperazione e dello sviluppo, in quanto questa è una delle linee fondamentali della politica estera del nostro paese.

Ciò nonostante, oggi si propone di modificare il disegno di legge n. 1259. Questo allungherebbe enormemente i tempi perchè non so quando poi la Camera dei deputati approverebbe un simile disegno di legge.

In conclusione, quindi, chiedo che vengano ritirati gli emendamenti, eventualmente trasformandoli in un ordine del giorno che tenga conto del dibattito svoltosi.

ANDREOTTI. Mi sembra, signor Presidente, che sullo sfondo degli emendamenti non ci fosse il desiderio di sottrarre alle regole comuni della contabilità generale i progetti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, ma piuttosto una presa di coscienza del fatto che vi è una certa vivacità manifestatasi nel campo della cooperazione proprio da parte di queste strutture.

Dato che allora tutti sono d'accordo sul non voler bloccare l'iter definitivo del disegno di legge, l'ordine del giorno potrebbe essere più o meno formulato nel senso che la Commissione ritiene che da parte del Ministero debba essere prestata la massima attenzione ai progetti di cooperazione presentati dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali. Mi sembra infatti che questo fosse il significato degli emendamenti, e su questa linea credo che ci potremmo trovare più facilmente concordi.

AZZARÀ, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Per quanto riguarda la prima osservazione del collega Benvenuti - avendo capito meglio adesso a cosa si riferiva - voglio dire che in effetti da parte dell'ANCI - nella persona del senatore Triglia - vi è stata la richiesta di una convenzione con il Ministero, che io stesso ho sollecitato. Pertanto, la collaborazione tra il Ministero degli affari esteri e i comuni sta andando avanti come iniziativa di coordinamento. Le stesse regioni stanno cercando di mettere ordine fra loro; infatti anche qui vi è qualche problema di coordinamento perchè ogni regione segue la propria strada.

Data questa informazione, mi pare di poterne fornire una seconda relativa a quanto diceva prima il senatore Colombo circa la produttività. Una prima osservazione che devo fare è che la nostra struttura, rispetto agli oneri finanziari e alla disponibilità finanziaria, è di gran lunga inferiore alla media mondiale. Mentre nella media generale ciascuno dei funzionari tratta questioni per un ammontare complessivo fino ad una cifra di circa due miliardi di lire, da noi ne tratta per un limite che può arrivare a sei miliardi, poichè non abbiamo strutture adeguate. Su questo problema si sta procedendo; vi è un aspetto molto complesso introdotto dalla legge n. 412 sul quale ancora non siamo stati in grado di

attrezzarci adeguatamente. Mi riferisco al problema relativo agli appalti: la legge è stata fatta, ma non ha previsto le strutture. Stiamo anche cercando il personale che abbia una specifica competenza al di fuori del corpo diplomatico, in quanto non abbiamo esperienza in questo campo.

Fatte queste premesse, voglio specificare che al momento si sta operando concretamente. Il Ministro mi ha manifestato la sua volontà, naturalmente d'intesa con la Presidenza della Commissione, di venire a riferire in Parlamento nei prossimi 10-15 giorni sulle linee operative e concrete di revisione critica degli impegni già assunti, delle procedure e dei meccanismi per la realizzazione. Intendo quindi anticipare questa informazione ed assumere un impegno a nome del Ministro, che mi ha espressamente autorizzato a farlo.

Per quanto riguarda gli emendamenti presentati, ringrazio i senatori Benvenuti e Molinari perchè hanno dimostrato, assieme anche ai colleghi del gruppo della Lega Nord, sensibilità utile e necessaria per andare avanti ed affrontare questo importante problema. Non ritengo utile un voto sugli emendamenti, ma credo che il problema da essi sollevato vada concretamente affrontato. Lo si può fare con un ordine del giorno che individui un ruolo preciso per le regioni e per gli enti locali in funzione della cooperazione, con specificazioni che eventualmente si potranno meglio definire nelle procedure che saranno individuate, ma confermando la titolarità di questi soggetti, che ritengo estremamente importanti. Per la fase successiva e per le procedure di affidamento si potranno individuare ulteriori specificazioni. Concordo infatti con i colleghi senatori nel ritenere che questa attività debba essere svolta direttamente dalle regioni o dagli enti locali, perchè è evidente che non possa essere soggetta ad appalti. Se al contrario vi fossero dei finanziamenti affidati a questi enti ed essi dovessero a loro volta affidarli ad altri, è ovvio che anche loro dovranno essere soggetti alla normativa che è uguale per tutti.

Sulla base di questa indicazione, supponendo che in questi termini possa configurarsi l'ordine del giorno da presentare, non avrei alcuna difficoltà ad esprimere a nome del Governo un parere favorevole.

BENVENUTI. Arrivati a questo punto della discussione, formalizzo, anche a nome del senatore Molinari, la nostra posizione.

Prendiamo atto dell'impegno politico assunto dal Governo. Per parte nostra, daremo voto favorevole al provvedimento. Ritiriamo gli emendamenti e, insieme al collega Molinari, previa anche consultazione con gli altri Gruppi, ci riserviamo di presentare, appena pronto, un preciso ordine del giorno all'attenzione della Commissione in una prossima riunione della stessa.

PRESIDENTE. Chiede un rinvio, allora?

BENVENUTI. No, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ma questa è una sede deliberante e non si va in Aula. L'ordine del giorno, se viene presentato, dev'essere votato prima della votazione finale.

**BENVENUTI.** Allora confermo che ritiriamo gli emendamenti e votiamo a favore del provvedimento. Ci riserviamo di sollevare nuovamente il problema, poichè vogliamo approfondirlo, avvalendoci di altri strumenti regolamentari.

**PRESIDENTE.** Do atto ai senatori Benvenuti e Molinari del ritiro dei due emendamenti.

**COLOMBO.** Naturalmente valgono le nostre dichiarazioni, che sono state verbalizzate.

**MOLINARI.** Sì, soprattutto nei riguardi del Sottosegretario, che mi sembrava animato dallo spirito giusto.

**PRESIDENTE.** Il Sottosegretario afferra le aspirazioni di ciascuno di voi. È così?

**AZZARÀ,** *sottosegretario di Stato per gli affari esteri.* Certamente.

**PRESIDENTE.** Passiamo all'esame e alla votazione del disegno di legge nel suo articolo unico.

Ne do lettura:

#### Art. 1.

1. L'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, deve interpretarsi nel senso che la deroga per l'attuazione delle iniziative di cooperazione finanziate ai sensi degli articoli 11 e 29 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, si intende estesa anche al settore delle attività di formazione e di ricerca, inclusa la relativa assistenza tecnica, da svolgere in Italia o all'estero, finanziate ai sensi dell'articolo 2 della citata legge n. 49 del 1987.

2. Si intendono «iniziative di cooperazione», di cui all'articolo 3, comma 3, della citata legge n. 412 del 1991, le sole iniziative dirette le cui delibere siano state adottate dai competenti organi individuali o collegiali dopo la data di entrata in vigore della medesima legge n. 412 del 1991. Per le iniziative le cui delibere siano state adottate e per le quali non sia ancora intervenuta la stipula dei relativi contratti prima della data di entrata in vigore della citata legge n. 412 del 1991, il Ministro degli affari esteri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, informa il Parlamento ai fini dell'espressione del parere, entro trenta giorni, da parte delle competenti Commissioni permanenti, circa i propri indirizzi in materia, con specifico riferimento ai criteri e alle priorità applicati per giustificare l'attuazione delle menzionate iniziative.

**È approvato.**

*I lavori terminano alle ore 18,35.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

DOT.T.SSA MARISA NUDDA