

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3199

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli affari esteri

(FRATTINI)

di concerto col Ministro dell'interno

(PISANU)

e col Ministro dell'economia e delle finanze

(SINISCALCO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 NOVEMBRE 2004

Partecipazione dell'Italia alle operazioni civili di mantenimento della pace e di diplomazia preventiva dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	4
Tabella A	»	6
Analisi tecnico-normativa	»	7
Analisi dell'impatto della regolamentazione	»	9
Disegno di legge	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 11 dicembre 2000, n. 371, ha previsto lo stanziamento di un miliardo di lire all'anno per il triennio 1999-2001, inteso a finanziare la partecipazione dell'Italia alle operazioni civili di mantenimento della pace e di diplomazia preventiva dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Con la presente legge, con un finanziamento di 955.150 euro annui per il triennio 2005-2007 si intende dotare il Governo italiano di una capacità finanziaria più adeguata per partecipare alle attività di rafforzamento della pace condotte dall'OSCE, in misura e con modalità più vicine a quelle in uso presso i nostri principali *partner* anche in considerazione della nostra posizione di principale contribuente dell'OSCE nella scala dei contributi obbligatori, gravanti, come per le altre organizzazioni internazionali, sul capitolo 3933 del Ministero degli affari esteri.

Quale organizzazione di natura politica l'OSCE svolge le proprie funzioni soprattutto attraverso missioni sul terreno, che forniscono una presenza internazionale stabile in aree di crisi, di potenziale conflitto o dove un conflitto ha avuto luogo, e svolgono una delicata attività di controllo del rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze nazionali, di consulenza giuridico-costituzionale e prestano assistenza, su invito dei governi interessati, all'elaborazione di riforme in materia elettorale, giurisdizionale ed amministrativa. Attraverso tale presenza sul terreno, l'OSCE svolge inoltre attività di assistenza mirate a specifici settori della società civile (costituzione dei registri elettorali, cooperazione nel campo delle riforme elettorali, assistenza per la creazione di uffici dell'Ombudsman, addestramento della polizia, riforme costituzionali e giudiziarie, e così via).

L'OSCE gestisce attualmente diciotto missioni in cui sono impegnati circa 1.000 esperti internazionali.

Tuttavia, a differenza della gran parte delle altre organizzazioni internazionali, l'OSCE non prevede nel suo bilancio ordinario delle risorse necessarie a finanziare la stipula di contratti di impiego per reclutare esperti internazionali da includere nell'organigramma delle missioni, del Segretariato o delle istituzioni OSCE (salvo che per un numero limitato di posizioni). I funzionari internazionali sono infatti «messi a disposizione» (*seconded*) dell'OSCE dagli Stati membri, i quali si assumono parte dei relativi costi (eventuale integrazione alla diaria di missione corrisposta dall'OSCE a valere sul suo bilancio destinata alla sola copertura dei costi di vitto e alloggio; integrazione alla copertura assicurativa contro gli infortuni messa a disposizione dell'OSCE sul bilancio ordinario, integrazione netta per le posizioni per le quali l'OSCE non corrisponde alcuna diaria).

Emerge, pertanto, con evidenza la centralità dei contributi volontari nel bilancio dell'organizzazione. La quota versata dal nostro paese, a titolo volontario, consente una più attiva partecipazione ad alcune delle principali iniziative OSCE e contribuisce significativamente ad accrescere il ruolo dell'Italia in seno all'organizzazione, conferendogli maggiore visibilità in ambito internazionale.

Il presente disegno di legge, fornendo le risorse idonee, prevede di assicurare al nostro paese una partecipazione più vicina al livello dei più importanti Stati OSCE, anche per quanto riguarda il trattamento estero riservato agli esperti nazionali così da poter attrarre un livello più elevato di professionalità.

RELAZIONE TECNICA

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) è un'organizzazione di sicurezza cui partecipano 55 paesi, la cui area geografica si estende da Vancouver a Vladivostock. In pratica, vi partecipano tutti i paesi europei, Stati Uniti e Canada, i paesi del Caucaso e quelli dell'Asia centrale.

In quanto organizzazione di sicurezza e accordo regionale ai sensi dell'articolo VIII della Carta dell'ONU, essa ha il compito di segnalare tempestivamente potenziali situazioni che mettano in pericolo la sicurezza, prevenire e risolvere conflitti, creare e attuare misure di fiducia, assistere i paesi nella fase post-conflittuale.

Il suo approccio alla sicurezza ha carattere globale (*comprehensive*), nel senso che ne considera contemporaneamente le dimensioni militare, umana ed economico-ambientale, nella consapevolezza che il fine della sicurezza non può essere perseguito senza tener conto di tutti i fattori che ne costituiscono il fondamento.

In materia militare, l'OSCE ha creato un moderno sistema di misure di fiducia e trasparenza (CSBM - *Confidence and Security Building Measures*) e gestisce l'attuazione del trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa (CFE). Per ciò che attiene la «dimensione umana», l'OSCE verifica l'osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali e sviluppa - attraverso le sue diciotto missioni sul terreno - programmi concreti di consolidamento e ricostruzione delle istituzioni democratiche in tutti i settori chiave. In materia economico-ambientale segnala situazioni che possono incidere sulla sicurezza e la stabilità e promuove l'attenzione il coordinamento delle istituzioni finanziarie internazionali sulle necessità dei paesi in fase di transizione istituzionale e in via di sviluppo.

Attualmente l'Italia, con oltre 15 milioni di euro versati annualmente a titolo obbligatorio, è uno dei principali contribuenti al bilancio dell'OSCE (alla pari di Stati Uniti, Federazione russa, Regno Unito, Francia e Germania).

L'Organizzazione si giova della collaborazione di oltre mille funzionari internazionali che sono reclutati attraverso il sistema della «messa a disposizione» (*secondment*) da parte dei Governi: tale meccanismo risulta enormemente meno costoso rispetto a quello Nazioni Unite, offre una maggiore flessibilità di impiego (rapido dislocamento e frequenti avvicendamenti, così da poter disporre sempre del profilo professionale più indicato per un determinato compito), e si caratterizza per la forte motivazione dei funzionari. L'efficacia dell'azione dell'OSCE sul terreno è testimoniata dall'alto livello di specializzazione raggiunto in tutti i settori di competenza, nell'economicità di gestione (che consente di dislocare più risorse

umane) e nella maturità conseguita nella formulazione dei programmi di assistenza, di formazione e nel monitoraggio.

In sintesi, si può ben affermare che l'OSCE si presenta, nel panorama delle organizzazioni internazionali, come lo strumento non militare più flessibile, più economico e di più rapido impiego per il consolidamento delle democrazie in fase di sviluppo o di ricostruzione, e in ultima analisi per il rafforzamento della sicurezza, della stabilità e dell'integrazione fra i paesi che ne sono membri.

La proposta in esame ha come obiettivo di mettere a disposizione dell'OSCE un certo numero di funzionari italiani, attraverso lo stanziamento di 955.150 euro annui per il triennio 2005-2007.

Con tale somma l'Italia verrebbe messa in condizioni di partecipare alle iniziative dell'OSCE in misura più prossima a quelle dei nostri principali *partner* europei (Regno Unito, Germania e Francia). Potrebbe infatti essere assicurata la presenza continuativa nel corso dell'anno di circa 65 esperti nelle missioni sul terreno dell'OSCE e di 2 esperti presso il Segretariato e le istituzioni dell'OSCE (di cui alla Tabella A). Inoltre, elevando il trattamento dei funzionari impiegati in incarichi *senior* ai livelli medi, comparabili con quelli in uso presso i nostri principali *partner* europei, verrebbe incentivata la partecipazione di esperti in possesso di particolare esperienza.

Il finanziamento è finalizzato all'erogazione di un contributo volontario in favore dell'OSCE, attraverso il quale la stessa Organizzazione potrà - come per il passato - finanziare la partecipazione di qualificati esperti italiani alle attività OSCE sul terreno e presso le proprie istituzioni. Le aree geografiche di impiego sono quelle dove operano le missioni dell'OSCE (Europa centro-orientale, Europa sudorientale e Balcani, Caucaso ed Asia centrale) e le principali istituzioni (Vienna, Varsavia).

TABELLA A

**PRESENZA DI ESPERTI NAZIONALI NELLE MISSIONI
E AL SEGRETARIATO OSCE -
PREVISIONI DI SPESA**

Livelli professionali Spese massime prevedibili nelle missioni	Livelli integrazione mensile alla diaria OSCE nelle missioni (compresi 50 euro mensili per l'assicurazione)	Posizioni disponibili nelle missioni cui è concessa una integrazione alla diaria OSCE
<i>Senior Management</i> mesi 12 216.000 euro	3.000	max 6
<i>Middle Management</i> mesi 12 240.000 euro	2.000	max 10
<i>Senior Professional</i> mesi 12 420.000 euro	1.400	max 25
<i>Junior Professional</i> mesi 12 14.400 euro	50*	max 24
Totale 890.400 euro		max 65 (di cui 41 retribuiti)

* Per i soli costi assicurativi.

Indennità aggiuntive per il Personale concesso «seconded» presso il Segretariato OSCE e nelle Istituzioni OSCE	Posizioni disponibili cui è un contributo governativo
2000 mesi 12	max 2
Totale 48.000 euro	

Spese di viaggio in trasferimento dall'Italia a Vienna e ritorno (in treno)

Totale 16.750 euro max 67

Totale 890.400 + 48.000 + 16.750 =Euro 955.150

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI IN SENSO STRETTO:

a) *Necessità dell'intervento normativo:*

Il presente disegno di legge risponde alla necessità di assicurare una piena partecipazione dell'Italia non solamente alla gestione ordinaria dell'OSCE, ma anche alle operazioni sul terreno organizzate dalla stessa organizzazione: infatti mentre il contributo ordinario accordato all'OSCE confluisce sul bilancio ordinario, con il contributo volontario di cui al presente disegno di legge si intende finanziare la partecipazione di esperti italiani a missioni e incarichi istituzionali dell'organizzazione.

b) *Analisi del quadro normativo:*

La legge 11 dicembre 2000, n. 371, definiva il quadro degli interventi in termini di contributi volontari per il triennio 1999-2001. La legge 30 luglio 1998, n. 301, definisce il quadro giuridico generale dell'organizzazione attribuendo alla stessa privilegi ed immunità di natura internazionale.

c) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti:*

Il disegno di legge si pone nella stessa direttrice della citata legge n. 371 del 2000, che ha esaurito la propria vigenza.

d) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario:*

Non vi sono elementi di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

e) *Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale ed f) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali:*

La materia appartiene alla competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117, primo comma, della Costituzione.

f) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione:*

L'iniziativa prevede un finanziamento per il quale si rivela indispensabile l'utilizzo dello strumento normativo.

2. ELEMENTI DI DRAFTING E LINGUAGGIO NORMATIVO:

Sono state rispettate le convenzioni e le regole in materia.

- a) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso:*

Non sono state introdotte nuove definizioni normative.

- b) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni subite dai medesimi:*

La verifica è stata effettuata con esito positivo.

- c) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti:*

Il disegno di legge non incide su norme vigenti.

- d) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo:*

Non si abroga esplicitamente nè implicitamente nessuna norma.

3. ULTERIORI ELEMENTI DA ALLEGARE ALLA RELAZIONE:

- a) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della tendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto:*

Non vi sono giudizi in corso nè sulla materia sono sorte questioni di natura giurisprudenziale in genere.

- b) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter:*

Non vi sono iniziative legislative in corso all'esame del Parlamento.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

1. AMBITO DELL'INTERVENTO DESTINATARI DIRETTI E INDIRECTI

CONFINI OGGETTIVI

Descrizione della attività richiesta, vietata o modificata dallo strumento tecnico-normativo prescelto

Il disegno di legge ha come obiettivo lo stanziamento di 955.150 euro annui per il triennio 2005-2007 (per un totale triennale di 2.865.450 euro).

Il finanziamento è finalizzato all'erogazione di un contributo volontario in favore dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) attraverso il quale rendere possibile la messa a disposizione («*secondment*») da parte del Governo italiano di qualificati esperti italiani per partecipare ad attività OSCE sul terreno e ad essere impiegati presso il Segretariato e le istituzioni dell'OSCE.

Ambito territoriale di riferimento dell'intervento

Area OSCE

Settori di attività economica interessati

Nessuno

CONFINI SOGGETTIVI

Destinatari diretti

a) I destinatari diretti, menzionati direttamente nella norma sono:

- 1) Il Ministero degli affari esteri;
- 2) L'Organizzazione per la cooperazione e sicurezza in Europa (OSCE).

b) I destinatari indiretti sono:

1) Gli esperti nei vari settori che rientrano tra le attività delle operazioni di mantenimento della pace e di diplomazia preventiva, da individuare a cura del dicastero degli esteri fra i richiedenti che fanno parte della propria disponibilità presso una specifica banca dati in essere presso il Ministero degli affari esteri, sulla base delle competenze accademiche od operative acquisite.

2. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

c) Il finanziamento è finalizzato all'erogazione di un contributo volontario in favore dell'OSCE attraverso il quale rendere possibile la messa

a disposizione («*secondment*») da parte del Governo italiano di qualificati esperti italiani per partecipare ad attività OSCE sul terreno e ad essere impiegati presso il Segretariato e le istituzioni dell'OCSE. Le risorse che il presente strumento legislativo metterà a disposizione potranno consentire all'Italia un livello di partecipazione maggiore e più qualificato rispetto al passato.

3. ILLUSTRAZIONE DELLA METODOLOGIA DI ANALISI ADOTTATA

Per l'approntamento della norma sono state analizzate le modalità con cui alcuni fra i maggiori Paesi dell'Unione europea finanziano ed organizzano la partecipazione di propri cittadini alle operazioni di mantenimento della pace e di diplomazia preventiva dell'OSCE.

4. IMPATTO DIRETTO E INDIRETTO SULL'ORGANIZZAZIONE E SULL'ATTIVITÀ DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: CONDIZIONI DI OPERATIVITÀ

Nessuno

5. IMPATTO SUI DESTINATARI DIRETTI E INDIRETTI

I destinatari diretti sono già dotati delle strutture necessarie ad assicurare la propria operatività.

I destinatari indiretti avranno una più ampia possibilità di inserimento nelle operazioni di mantenimento della pace e di diplomazia preventiva. Il personale individuato per partecipare ai programmi di cui all'articolo 1 del presente disegno di legge potrà beneficiare delle previsioni di cui alla legge 15 luglio 2002, n. 145.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Partecipazione dell'Italia alle operazioni dell'OSCE)

1. È autorizzata la partecipazione dell'Italia alle operazioni civili di mantenimento della pace e di diplomazia preventiva dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), per assicurare la continuità della presenza italiana nelle missioni OSCE sul territorio, nonché nel Segretariato e nelle istituzioni dell'OSCE.

Art. 2.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari ad euro 955.150 annui per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2005-2007, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

