

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1057-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE MARCHETTI)

Comunicata alla Presidenza il 24 novembre 1980

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Stanziamanti aggiuntivi per l'aiuto pubblico
a favore dei paesi in via di sviluppo

*approvato dalla 3^a Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione)
della Camera dei deputati nella seduta del 31 luglio 1980 (V. Stampato
n. 1795)*

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro del Tesoro

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 2 agosto 1980*

ONOREVOLI SENATORI. — Deciso alla fine di settembre del 1979, da allora è stato invano chiesto, da senatori dei diversi gruppi (comunista, socialista, della Sinistra indipendente) di partecipare alla discussione preventiva sull'utilizzo dello stanziamento di 200 miliardi aggiuntivi per l'aiuto pubblico a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS), fino a quando, il 6 agosto, il disegno di legge governativo — presentato il 15 giugno scorso, discusso, modificato e approvato alla Camera, giovedì 31 luglio scorso — è stato trasmesso al Senato con i caratteri della dovuta e meritata urgenza.

I momenti legislativi però devono rispettare tre fasi: quella conoscitiva (informazioni, dati, consuntivi, idee e proposte); quella concettuale, delle analisi, del confronto e dello scontro delle varie tesi per una scelta di sintesi; e quella deliberativa, per un'articolazione della legge che renda possibile l'attuazione dei principi ispiratori e dei fini scelti, con mezzi idonei, con strumenti collaudati o nuovi o innovativi.

Mi tocca accennare a questa elementare filosofia parlamentare per il caso specifico, e per un andazzo che minaccia di diventare permanente: quello dell'urgenza che non si concilia con lo studio e la discussione necessari. In realtà, i cosiddetti « decreti » prima, la chiusura estiva, la crisi governativa infine non hanno favorito e permesso un ampio dibattito.

Una particolarità del provvedimento, che desidero sottolineare, è un'inspiegabile lacuna sulla genesi della decisione governativa di stanziare i 200 miliardi.

La relazione ministeriale ricorda la discussione parlamentare del settembre 1979, ma si riferisce, sia per la nascita del fondo speciale dei 200 miliardi, sia per gli obiettivi e le modalità di attuazione, alla mozione della Camera del 20 settembre

1979, dimenticando totalmente, non solo la discussione ma la risoluzione, approvata all'unanimità (escluso il MSI) dal Senato, nella seduta del 17 settembre 1979.

Non si tratta di una osservazione formale né di una umile e rassegnata protesta né del relatore né della Commissione, che invero ha forza e dignità anche nei momenti di più invadente e più prepotente pressione; ma di ricordare un impegno governativo — a proposito della risoluzione senatoriale — non rispettato, per ricavarne una richiesta di chiarimenti al Governo: perchè non è stato rispettato l'impegno assunto dal ministro Forlani e dal sottosegretario Radi (l'ultima volta il 20 dicembre 1978 in Senato) e dal ministro Malfatti proprio il 17 settembre 1979 sulla richiesta contenuta al punto c) della risoluzione che portava oltre alla firma, appunto, del relatore del presente disegno di legge, quella dei senatori Russo Jervolino, Calamandrei, Procacci, Anderlini, Miana, Signori, Venanzetti, Fassino, Martoni e altri?

Il ministro Malfatti disse, ricordando gli impegni precedenti (1976, 1977 e 1978: la mia proposta formale accettata dal Governo — tendeva a conoscere consuntivi della legge 15 dicembre 1971, n. 1222, e proposte per la nuova legge — è del 17 novembre 1976: ma l'idea suggerita a voce in dibattiti parlamentari si perde nella notte delle legislature) nonchè le sollecitazioni del senatore Calamandrei, disse: « Questo impegno assunto dal Governo deve essere mantenuto, e quindi, senatore Marchetti e senatrice Jervolino, mi impegno alla indizione di questa conferenza sulla cooperazione che ci consentirà, nel pieno rispetto del pluralismo delle forze pubbliche e private coinvolte in una politica di così vasto respiro, di mobilitare tutte le energie morali, intellettuali e tecniche per por-

tare avanti sempre meglio un grande disegno — modeste sono le nostre forze, ma grande è il nostro animo — di solidarietà umana ».

Sono le ultime parole del resoconto stenografico della seduta del Senato del 17 settembre 1979, dedicata alla discussione sulla fame nel mondo.

Il rappresentante del Governo ha assicurato nel corso dell'esame di Commissione che l'impegno resta e sarà rispettato.

Seconda osservazione: trascurato il Parlamento, e il Senato in particolare, nella fase preparatoria della legge, trascurate le forze impegnate nel nostro paese per la cooperazione, il grande dimenticato del disegno di legge in esame è il « volontariato ».

Risorse finanziarie e risorse umane: ecco i due capisaldi della nostra politica di cooperazione scelti per la legge n. 38 del 1979.

È un'osservazione della relazione, del 20 dicembre 1978, alla citata legge sulla cooperazione n. 38 del 1979 (atto Senato numero 1457-A), e degli interventi — in Commissione e in Aula — di tutti i gruppi.

Ma si trova anche nel rapporto Jackson alle Nazioni Unite per il 1° Decennio della Cooperazione: « Le risorse umane costituiscono la vera chiave dello sviluppo »; in Moro: « Un equilibrato sviluppo... frutto di un coordinamento razionale delle risorse... non tocca solo il problema economico, ma si estende al più ampio campo delle condizioni umane... » (« Cooperare per progredire », Bari, 7 settembre 1966); in Basurto, direttore della rivista « Cooperazione » del Ministero degli affari esteri: « non possiamo permetterci di sprecare le nostre risorse costruendo monumenti », e parlava di cattedrali nere (siderurgiche), bianche (ospedali delle capitali), verdi (impianti agricoli avanzati) nei deserti della vita economica, sanitaria e sociale dei PVS. Ed è nelle opere e nel pensiero dei premi Nobel per l'economia (1979) Schutz e Lewis, il primo dei quali ha intitolato l'opera maggiore: « Investimento in capitale umano », e il secondo una delle sue: « Sviluppo economico con disponibilità illimitate di manodopera ».

Le risorse umane non possono essere dimenticate, abbandonate, tradite.

Non è quindi per nascondere la povertà dei capitali e dei doni dell'Italia offerti ai paesi in via di sviluppo; non è per sfruttare il capitale umano, specie quello giovanile, ora malamente impiegato o disoccupato; non è quindi per nuove forzose emigrazioni che risolvano anche i problemi occupazionali o di ordine pubblico italiano; non è neppure per risolvere il problema degli obiettori di coscienza in particolare, o del servizio civile alternativo al servizio militare, in generale: ma proprio per l'interesse e l'attesa dei paesi in via di sviluppo, dell'umanità che più soffre e più spera, che noi dobbiamo indicare ed esaltare il volontariato civile agli italiani, e, specialmente, ai giovani più preparati e qualificati.

Crediti e finanziamenti privilegiano la esportazione di risorse tecniche: necessaria e in misura notevole per alcuni settori, la energia per esempio.

Ma pericolosa perchè se monopolizzata e imposta diventa neocolonialismo, a cominciare per esempio dall'ininfluenza nella soluzione del problema dei disoccupati, e dall'accrescimento del costo della vita per l'imposizione di prodotti alimentari più costosi di quelli prodotti con tecniche più elementari: meno macchine costose e oppressive e più uomini che diventino lavoratori e cittadini, che diventino veri uomini.

Nello stanziamento dei fondi e nella scelta degli obiettivi si sta cancellando una modalità essenziale della cooperazione: si sta capovolgendo una scelta?

La presenza di uomini e donne là dove la vita è più dura e più difficile per fame, malattia, ignoranza, disoccupazione, sfruttamento, con l'impegno a vivere insieme, lavorare insieme, imparare insieme, lottare insieme, è il segno, l'indice più alto, civile, significativo della buona volontà di un popolo di collaborare, il dono più prezioso e più utile ai paesi in via di sviluppo.

Bisogna riaffermarlo sempre, con le parole e coi fatti.

Non sono d'accordo quando vedo il mancato o taciuto adeguamento dei contributi per la realizzazione di programmi di cooperazione predisposti dagli organismi del volontariato riconosciuti idonei ai sensi dell'articolo 37 della legge n. 38.

E proprio la 3^a Commissione permanente, pochi mesi fa, il 18 ottobre 1979, ha ascoltato giustamente in sede di audizione conoscitiva, rappresentanti di questi italiani all'estero, per scelta personale e per dovere umanitario, di così efficace produttività nella lotta alla fame nel mondo, origine del finanziamento dei 200 miliardi in discussione, conoscendo problemi, attese, risultati e speranze dei protagonisti in prima linea nella guerra alla fame.

Tutto questo mentre è noto che la precedente assegnazione finanziaria è già esaurita creando una serie di preoccupazioni per i programmi di recente avvio.

Tutto questo mentre riconoscimenti italiani e mondiali confermano che:

a) l'Italia sta dando un consistente contributo ai paesi in via di sviluppo con l'intervento del volontariato (confrontare « Dati statistici sul volontariato »);

b) i programmi di volontariato hanno sempre dimostrato un « buon rapporto costo-efficacia » (confrontare Documenti DAC del Convegno all'OCDE di Parigi del 14-15 febbraio 1979, paragrafi 9, 10, 11, 12, 13);

c) gli interventi di volontariato assicurano « il legame tra il beneficiario di base e i contributi di assistenza tecnica e puntano sulla partecipazione attiva della popolazione » (paragrafo f, documento DAC citato). Mai deve essere dimenticato che sono le « risorse umane, chiave dello sviluppo ».

Quanti dei 70 miliardi di cui al punto a), articolo 1, saranno utilizzati per questa forma di cooperazione?

Le disponibilità previste per il settore, relativamente all'esercizio 1980 ammontano a 4.400 milioni (rispetto ai 3.706 milioni del 1979).

Agli organi consultivi e decisionali del competente Dipartimento del nostro Ministero sono state inoltrate 42 domande di contributo per l'ammontare complessivo di circa 9.000 milioni, di cui 6.900 milioni circa ai sensi del terzo comma dell'articolo 37 della ricordata legge n. 38 del 1979, per programmi da realizzarsi nei paesi in via di sviluppo in via bilaterale (impiego di volontari, formazioni di omologhi locali, forniture di

attrezzature, impiego di esperti di organismi e di personale locale, assicurazioni sociali di volontari); e 2.100 milioni circa ai sensi del quinto comma dello stesso articolo (informazione, selezione e formazione di volontari).

Dei 4.400 milioni già disponibili la programmazione ha previsto il seguente impiego: 600 milioni per convenzioni assicurative (circa lire 850.000 per volontario); 100 milioni per indennità di fine servizio (lire 30.000 per ogni mese di effettivo servizio prestato); 3.700 milioni per concessione di contributi a iniziative di organismi riconosciuti idonei.

La Sezione Speciale del 1° aprile 1980 ha deliberato contributi per 3.457 milioni, il resto successivamente a tre progetti.

Con il finanziamento aggiuntivo si devono finanziare tutti gli altri, riconosciuti accettabili e non finanziabili con il fondo normale.

Il rappresentante del Governo ha assicurato — e il relatore ha rinunciato a proporre un emendamento vincolante — che ciò è previsto nell'articolo 1, punto a), della legge. Sarà compito del Parlamento quello di controllare se saranno subito finanziati i progetti, già pronti e giacenti al Dipartimento.

Terza osservazione: i 200 miliardi bisogna spenderli subito e bene.

Nell'era tecnologica dell'atomo e dei voli spaziali, mentre i politici e gli economisti studiano il Terzo Mondo, scrivono e parlano di sviluppo con idee e propositi tanto entusiasti quanto fantastici e teorici, c'è chi come me parla sempre di « manutenzione » e dice: il « Terzo mondo non conosce la manutenzione » (l'ho ricordato anche nella relazione al disegno di legge n. 1457 della passata legislatura).

Piero Ostellino scriveva sul « Corriere della Sera » del 29 giugno 1980, pochi mesi fa, nel primo articolo di un'inchiesta da Pechino: « Controllate lo stato di conservazione... ovunque andiate. La differenza tra una cultura industriale e una cultura contadina è che nella prima si è altamente sviluppata una "scienza della manutenzione" mentre nella seconda no. Dall'età e dal-

lo stato di conservazione del nostro albergo potrete dedurre il livello di "capacità di manutenzione" e, quindi, il tipo di cultura del paese che state visitando. Se siete venuti per fare affari, per vendere impianti e macchinari, sarete altresì in grado di sapere come i vostri potenziali clienti li adopereranno una volta che saranno nelle loro mani e di stabilire quali termini di "garanzia potrete concedere" ».

Un'attenta osservazione giornalistica su un problema che sembra immiserire le alte discussioni ideologiche, teologiche, culturali, economiche, scientifiche, tecniche sul Terzo Mondo, che invece rivela uno dei più grandi e difficili problemi da risolvere.

« Scienza della manutenzione »: significa necessità di risorse umane da trasferire dai paesi progrediti per sviluppare risorse umane nei paesi emergenti da dedicare a questo settore tanto necessario per la vita agricola e industriale, per i servizi e per i trasporti, per la scuola e per la salute.

Non me la sento di ripetere le relazioni sul quadro Nord-Sud, sulle cause storiche e attuali del sottosviluppo e della fame, sulla cooperazione per l'allineamento ideologico e militare, sull'imperialismo secondario delle multinazionali finanziarie ed economiche, sui rapporti per la cooperazione degli Stati con fini obiettivi e strumenti del 1°, del 2°, del 3° Decennio (in discussione all'Assemblea speciale dell'ONU del 25 agosto a New York); sulle questioni finanziarie: doni, contributi, finanziamenti, crediti; sui fini, sui mezzi e sulle percentuali e i parametri di intervento pubblico e privato, mondiali, comunitarie, multilaterali e bilaterali; sulla filosofia dello sviluppo: dalla beneficenza all'assistenza, alla collaborazione « con pari dignità e per il reciproco interesse »; sul grosso capitolo del disarmo per lo sviluppo; sui campi e sui settori economici e geografici operativi della cooperazione italiana, su tanti altri temi di cui abbiamo parlato in Aula e in Commissione da anni e in modo particolare per la preparazione della legge n. 38 del 1979 e della discussione per la fame nel mondo nel settembre dello scorso anno.

Al riguardo rinvio nuovamente alla relazione con cui, a nome della 3^a Commissione permanente, ho presentato all'Assemblea il disegno di legge poi divenuto legge n. 38 del 1979 (atto Senato 1457-A, VII Legislatura).

Questo consente più concrete osservazioni sul disegno di legge in esame. E qualche osservazione generale, brevissima, da aggiungere a quelle introduttive, peraltro senza dimenticare la discussione sulla fame nel mondo al Parlamento europeo — sarebbe opportuno e utile conoscere il testo degli interventi — del 16 settembre 1980 e quella della settimana successiva, quindi poco più di un mese fa su Lomè II. Può farsi parte diligente il Ministero degli affari esteri nell'acquisire il materiale per utilizzarlo come strumento di studio e di azione integrata indispensabile, da fornire al Parlamento nazionale?

Si devono ricordare poi sia l'Assemblea straordinaria dell'agosto scorso all'ONU, sia il cosiddetto « rapporto Brandt », uno dei tanti ma con qualche proposta innovatrice, come quella del finanziamento automatico allo sviluppo con una tassa ad ogni paese rapportata al reddito nazionale, alla quota di commercio estero, alla spesa per gli armamenti, al volume delle esportazioni di armi. « Nord-sud: un piano per sopravvivere », è un'altra ricerca dovuta a diciotto politici e tre economisti, il 12 febbraio presentata all'ONU come primo rapporto della Commissione sullo sviluppo, ispirata da forze politiche democratiche di varia estrazione ideologica. E non mancano idee obsolete come la immancabile cascata di ricchezza che dalle sfere alte dovrebbe scendere alle masse povere; Trujillo, Bokassa, Somoza, lo Scià, Duvalier dicono e dimostrano esattamente il contrario.

Prima di continuare la discussione col Governo per la cooperazione occorre ripartire da queste ricerche e da questi studi internazionali.

La prima osservazione al testo del disegno di legge riguarda l'articolo 1: i 200 miliardi sono stanziati « in particolare per la fame nel mondo » (comma primo).

Il punto *a*) aumenta gli stanziamenti per la legge n. 38. Per la fame, i fondi, in realtà, erano una parte modesta e non finalizzata nel disegno di legge governativo; sono ampliati e precisati nel testo modificato dalla Camera: da 41 miliardi della proposta governativa agli attuali 70 miliardi e 205 milioni, giustamente pretesi e votati dalla Camera.

Ecco le modifiche della parte finanziaria:

meno 10 miliardi dal punto *c*), crediti finanziari (rimasti ancora 84 miliardi e 300 milioni);

meno 19 miliardi e 205 milioni dal punto 2), remissione dei debiti di alcuni paesi in via di sviluppo annunciata dal ministro Forlani (tre ministeri fa) e mai attuata, sembra;

più 29 miliardi e 205 milioni al punto *a*) per la legge n. 38 di cooperazione tecnica.

La parte programmatica è in tutto il lungo secondo comma dell'articolo 1, punto *a*), dove si precisa: aiuto all'emergenza, alimentare e sanitaria. Si tratta di tragedie che hanno commosso l'Italia e il mondo, dal Nicaragua alla Cambogia, dai profughi vietnamiti all'Uganda, dal Sahel al mondo afroasiatico condannato alla fame da guerre, rivoluzioni, colpi di Stato militari, genocidi razziali, da calamità naturali annuali e da deficienze strutturali secolari.

L'osservazione riguardante questa indicazione programmatica porta a precisi impegni del Governo: per la completa preparazione tecnica e burocratica dei programmi; per l'immediata efficacia; per la convenienza economica di questo servizio, che sfrutta mezzi e attività donate da persone private (effetto moltiplicatore dei pochi mezzi); per la necessaria inquadratura nella legge n. 38 che dedica alle risorse umane dei tecnici e degli esperti tutto il titolo II (dall'articolo 18 all'articolo 32) ma che dedica tutto il titolo III (dall'articolo 33 all'articolo 43) al volontariato civile e agli organismi che realizzano gli obiettivi della cooperazione tecnica.

Il relatore ripete che ha rinunciato a proporre (dopo le assicurazioni del Governo e per la celerità dell'approvazione) di ricordare e impegnare nella parte programmatica all'articolo 1, punto *a*), anche il capitolo riguardante l'articolo 37 della legge numero 38: « Contributi per la realizzazione di programmi di cooperazioni predisposti dagli organismi di volontariato riconosciuti idonei ai sensi dell'articolo 37 della legge n. 38 ».

Ricorda però le osservazioni critiche sue e della Commissione sul ritardo nell'invio di cereali, previsto da impegni legislativi precedenti. Il Governo risponde che non esistono eccedenze e che intende rimediare al ritardo col:

a) disporre l'aiuto alimentare con altri tipi di alimenti, come il riso, di riconosciuto valore nutritivo;

b) pagare il trasporto dei cereali inviati (in passato a carico del paese ricevente);

c) fornire fertilizzanti, insetticidi e attrezzature direttamente impiegabili in agricoltura, aumentando per esempio anche il contributo volontario al programma FAO per i fertilizzanti (nell'80 era previsto un miliardo).

Sarebbe auspicabile anche un finanziamento, tramite le Agenzie internazionali dei programmi gestiti da organismi non governativi locali rivolti a migliorare i settori sanitari e agricolo (per l'incremento della produzione, per la conservazione e stoccaggio).

La dispersione degli aiuti sia per le spese di gestione degli organismi di distribuzione, specialmente quelli internazionali, sia per le perdite, gli errori e le sottrazioni durante il trasporto, è notevole.

Una proposta operativa è meritevole di considerazione, ed è sostenuta anche in Italia da « Mani Tese »: la creazione di un fondo per l'emergenza che consenta il finanziamento di missioni di soccorso (mediate acquisto di generi alimentari e prodotti sanitari) in occasione di calamità e carestie. La gestione del fondo da parte del Ministero degli affari esteri deve prevedere la con-

sultazione dei comitati del Dipartimento e dei rappresentanti dei principali organismi non governativi (ONG) a carattere nazionale e internazionale che abbiano requisiti di sperimentata efficienza e esperienza per la gestione autonoma di programmi di emergenza.

I fondi per il punto *b*) e il punto *c*) sono molto indirettamente « interessati » nella lotta alla fame nel mondo:

punto *b*): contributi sugli interessi dei crediti: da 1 a 6 miliardi (cioè più 5). Riguardano la legge n. 227 del 1977, articolo 26: il Tesoro, con il Ministero affari esteri e il Ministero del commercio estero, autorizza il Mediocredito centrale a concedere crediti a banche centrali o enti di Stato di paesi in via di sviluppo per miglioramento della situazione economica; nonchè articolo 27: (emettere prestiti obbligazionari per gli scopi previsti dall'articolo 26);

punto *c*): fondo di rotazione: da 13,1 a 87,4 miliardi, cioè più 74,39 miliardi. Riguarda la legge n. 38 del 1979, articolo 6, che modifica gli articoli 26 e 27 della legge sopra citata, precisando che la concessione deve avvenire: « nel quadro della cooperazione italiana coi paesi in via di sviluppo e sulla base di indirizzi stabiliti dal CIPES... ».

È un aumento di quasi sei volte per un settore che sfugge del tutto al Dipartimento della cooperazione, e, in parte, allo stesso Ministero degli affari esteri: mi pare molto.

La Commissione esprime dubbi forti sull'utilizzo immediato e finalizzato alla fame, e fa presente la necessità di un controllo: quanti? a chi? perchè?

Il rappresentante del Governo assicura che è imminente una relazione iniziale e che per l'anno 1980 presenterà una relazione molto approfondita.

Si possono dare a uno Stato o a un'azienda di Stato di paesi in via di sviluppo contributi su interessi o crediti: per realizzare progetti o programmi di cooperazione, ai quali partecipano anche aziende pubbliche o private italiane.

Il Parlamento però li vuole conoscere, giudicare e controllare.

Alla Camera sono stati presentati due ordini del giorno: uno del relatore De Poi, che impegna il Governo « a formulare una nuova disciplina... in maniera da integrare pienamente la materia degli aiuti finanziari nel quadro legislativo della cooperazione della legge n. 38 del 1979 »; ed il secondo del Gruppo comunista, accettato dal Governo, che chiede, tra l'altro, di conoscere: « in apposite relazioni da presentare ogni semestre al Parlamento indirizzi formulati dal CIPES nonchè le iniziative approvate e in corso di attuazione ».

La Commissione esteri del Senato li condivide e attende il rispetto degli impegni governativi.

L'articolo 3 della legge n. 38 del 1979, punto *c*), impone al CIPES e al Ministero degli affari esteri una relazione annuale al Parlamento.

L'articolo 28 della legge n. 227 del 1977 impone al Tesoro una trasmissione semestrale al Parlamento, sull'indicazione del Ministero degli affari esteri, del Ministero del commercio estero e del Mediocredito Centrale, sull'attività svolta per gli articoli 26 e 27, nonchè sull'attività da svolgere.

Nella relazione ministeriale manca poi quasi tutto per quanto attiene alla illustrazione degli stanziamenti previsti: manca l'aggiornamento dei giudizi sulle attività degli organismi finanziati e manca soprattutto, trattandosi di un finanziamento multilaterale, ogni riferimento agli apporti degli altri paesi. Possono porsi comunque alcuni quesiti.

Punto *d*) UNDP (programma della N.U. per lo sviluppo) (da 5,5 + 8 = 13,5 miliardi) e punto *e*) UNIDO (organizzazione delle N.U. per lo sviluppo industriale) (420 + 1.080 = 1,5 miliardi): sono stanziamenti importanti, accettabili. Ma come e quanto danno gli altri Paesi? E l'UNIDO-ITALIA, da aprire a Milano, per il quale attendiamo invano risposte dal Ministero degli affari esteri, come va? Mancavano 50 milioni per creare l'Ufficio. C'è? Funziona? Il punto *f*) UNHCR (Alto Commissariato delle N.U. per i rifugiati) (50 milioni + 950 = 1 miliardo): affronta il problema dell'esilio per

persecuzioni razziali, religiose, politiche, e un grosso problema dei paesi nuovi: i genocidi tribali. A quanto ammonta il contributo degli altri Paesi e qual è il giudizio motivato sull'attività di questo organismo? Sono domande che attendono risposta.

Punto g) CICR (Comitato Internazionale Croce Rossa) (50 + 74 milioni = 124 milioni): interviene dove l'ONU stessa o gli Stati isolati non possono; ultimamente in Libano, Iran, nell'emergenza e con l'utilizzo notevole di fondi privati. (Ma il 13 febbraio 1980, relatore sul provvedimento per il contributo annuale, avevo chiesto 250 milioni come i Paesi europei).

Punto h): 2.200 milioni all'UNICEF (Fondo N.U. per l'infanzia). Organismo e attività ben noti e meritevoli di considerazione e aiuto.

Punto i): 3.750 milioni per il PAM (programma alimentare mondiale delle N.U.); il contributo 1979 era di 300 milioni. Questo cancella i 300 del 1980: è per questa parte sostitutivo.

L'Assemblea Generale delle N.U. aveva chiesto 950 milioni di dollari. La Conferenza di New York del 21 febbraio 1978 aveva registrato impegni per 630 milioni (495 in derrate, 101 in valuta, 34 in servizi) verso 52 Paesi.

Noi rispettiamo la risoluzione ONU 32/112 del 15 dicembre 1977.

Per altri punti saranno necessarie sempre maggiori notizie sia su stanziamenti mondiali che su attività:

Punto l): 1 miliardo per UNPFNRB (Fondo di dotazione delle N.U. per l'esplorazione delle risorse naturali): attendiamo più documentati giudizi.

Punto m): 150 milioni all'UNFPA (Fondo delle N.U. per attività relative alla popolazione): *idem*, come punto l).

Punto n): 8 miliardi per l'UNCSTD: (Fondo delle N.U. per la scienza e la tecnologia « per lo sviluppo »). Ricordo che nell'agosto 1979, al congresso di Vienna, ha preso parte il ministro Scalia, della ricerca scientifica, ma non il Ministero degli esteri, sebbene si trattasse non tanto di « ricerca » ma di « sviluppo »: cioè (la D finale è per

Development): di ricerca per dare acqua, per esempio, non armi.

Punto o): lire 150 milioni per contributo al CGIAR (Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale).

Abbiamo in questo settore il PAM, la FAO, la Convenzione sull'aiuto alimentare, e il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo, 13^a Agenzia specializzata dell'ONU nata nel 1977 per l'accrescimento della produzione alimentare.

La proliferazione burocratica disperde mezzi preziosi per lo sviluppo. Il Governo deve nelle sedi internazionali ostacolarla in ogni modo.

Il punto p): 370 milioni all'UNRWA (agenzia delle NU per gli aiuti ai rifugiati palestinesi).

Essi sono un popolo in esilio: oggi dovremmo avere altre due o tre agenzie di questo tipo. Ma conviene unificare non burocratizzare gli organismi.

Punto q): 14 miliardi e 771 milioni all'UNSTD (negoziato in ambito ONU - Fondo comune per la stabilizzazione dei prezzi e dei mercati delle materie prime).

Importante, necessario, per la riforma del commercio mondiale, per l'eliminazione dei prezzi fissati dal compratore monopolistico, per la garanzia della quantità dei prodotti e la remunerazione dei produttori. I risultati sono molto parzialmente soddisfacenti ma l'azione deve continuare.

Quanto all'articolo 2, aggiunto dalla Camera su proposta del Governo, esso tratta di programmi stabiliti con la Comunità Economica Europea, multilaterali e bilaterali, promossi dall'Italia: appare giusto come fini e metodi, accettabile con urgenza se non ritarda la spesa dei miliardi impegnati.

Il primo dovere è quello di concordare giusti progetti e spendere al più presto i denari stanziati per gli scopi della presente legge. Non deve essere un articolo da residuo passivo, da inattività programmata, da legge tutto dire e niente fare.

L'articolo 3, infine, sulla parte finanziaria.

Le considerazioni svolte nel « parere » della V Commissione Senato non pongono condizioni, — e quindi non richiedono modifiche — al testo del provvedimento, bensì so-

no riferite ad auspicare una migliore formulazione delle norme finanziarie, tenuto conto dei principi che presiedono al rapporto legge di bilancio-legge finanziaria, in applicazione della legge n. 468/1978.

Comunque — pur convenendo sulla opportunità, implicita nel « parere », di un maggior approfondimento della materia — in ordine alle considerazioni fatte si rileva:

sub a): che non risulta agevole una quantificazione triennale del volume di spesa da autorizzare, trattandosi di spesa complementare, integrativa di altre autorizzazioni variabili nel tempo, di cui occorre tener conto per la determinazione della quota differenziata. Ne discende che solo la legge di bilancio può sopperire a tale esigenza;

sub b): che la norma di cui al primo comma dell'articolo 3 — ed in particolare il richiamo al precedente scaglionamento temporale di cui all'articolo 44, primo comma, lettera *b*) della legge n. 38/1979 — non contrasta con l'articolo 18 della legge numero 468/1978 in quanto, nella specie, si tratta di un semplice riferimento quantitativo del livello minimo dello stanziamento annuale.

Va osservato, su un piano più generale, che le osservazioni della Commissione bilancio appaiono mirare alla definizione del complesso problema della identificazione dei rispettivi ambiti di applicazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, problema ancora assai controverso in dottrina quanto — e forse ancora di più — nel concreto esercizio della funzione legislativa. Non sarebbe apparso opportuno, mediante il recepimento di tali osservazioni in un atto legislativo particolare, anticipare ed in un certo modo pregiudicare la soluzione di tale problema.

Ma, a ben vedere, non vi è in realtà contraddizione, nel provvedimento in esame, tra lo spirito delle osservazioni della Commissione bilancio e la formula normativa adottata. La relazione al disegno di legge finanziaria 1981 (atto Camera 2037) in effetti indica la quantificazione globale triennale (1.000, 1.500 e 2.000 miliardi rispettivamente per il 1981, 1982 e 1983) delle risorse finan-

ziarie che si intendono destinare ai programmi di aiuto ai Paesi in via di sviluppo. Tale quantificazione globale non può peraltro essere riportata nella legge finanziaria stessa, in quanto le cifre menzionate rappresentano la somma di una serie di stanziamenti a legislazione vigente — regolarmente iscritti pertanto in diversi capitoli di spesa del disegno di legge del Bilancio (atto Camera 2036) — più i 200 miliardi stanziati con il presente provvedimento (e che risultano appunto iscritti in forma ripetitiva pluriennale nel fondo speciale di parte corrente del citato disegno di legge di bilancio) più infine le risorse necessarie per raggiungere le cifre globali anzidette (riportate tra le voci da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente di cui all'allegato alla relazione del disegno di legge finanziaria: rispettivamente milioni 145.164, 645.164 e 1.145.164 per gli anni dal 1981 al 1983).

Alla legge di bilancio, secondo la formulazione dell'articolo 3 del presente provvedimento, viene invece demandata anno per anno l'articolazione nelle singole voci — e quindi sui singoli capitoli — di spesa delle somme disponibili tenendo presenti con la necessaria elasticità di manovra le specifiche esigenze che possono di anno in anno manifestarsi. Tale articolazione non potrà per altro non avere come guida le destinazioni previste dall'articolo 1 del presente provvedimento: la garanzia di ciò risiede nel primo comma dell'articolo 3 laddove è detto che con la legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato saranno determinate per gli anni finanziari successivi al 1980 le occorrenze finanziarie per i fini di cui al precedente articolo 1.

Per questi motivi, la Commissione, avendo ritenuto che, per l'urgenza, il provvedimento in esame non dovesse subire modifiche di merito, si è limitata ad apportare l'emendamento correttivo dell'errore materiale contenuto al numero 1 del secondo comma dell'articolo 3 ove — come giustamente osservato dalla Commissione bilancio — mancava il riferimento alla lettera *b*) del primo comma dell'articolo 44 della legge n. 38 del 1979.

In riferimento poi ad un ordine del giorno, concordato fra varie parti politiche, illustrato dal relatore, e approvato dalla Camera, faccio rilevare che, nell'auspicare sempre più alti stanziamenti, l'altro ramo del Parlamento prendeva atto che il Governo aveva previsto congrui stanziamenti, per gli anni 1981, 1982, 1983, con l'articolo 41 del decreto-legge n. 301 del 9 luglio 1980 e da utilizzarsi nel quadro della legge n. 38 del 1979.

Ricordo ora che l'articolo 41 in parola — in base al quale il volume complessivo degli stanziamenti (ai fini della cooperazione italiana a favore dei PVS) da iscrivere per gli anni 1981, 1982 e 1983 veniva determinato, rispettivamente, in 1.000, 1.500 e 2.000 miliardi — era stato soppresso, prima che decadesse l'intero decreto, nel testo proposto dal Senato.

Anche il Senato, comunque, riconosce la necessità di stabilire congrui stanziamenti nei provvedimenti finanziari e di bilancio da destinare al settore di cui si tratta.

Infine alcune considerazioni sull'urgenza del provvedimento.

Certo, gli interventi per gli affamati devono essere immediati. Ma abbiamo già ricordato che siamo ancora in arretrato nella fornitura di cereali all'aiuto alimentare — per gli anni dal 1972 al 1979 — di oltre 500 mila tonnellate. E per l'80?

L'Italia è impegnata con gli Stati del mondo e con gli affamati — su proposta del Governo, approvata dal Parlamento — a fornire questi aiuti alimentari anche ricorrendo ad acquisti sul mercato internazionale. Perchè all'articolo 1, punto i), anche di questo disegno di legge stanziamo 3.750 milioni per l'aiuto in cereali? Ci sono le « cinque sorelle » del grano — che non hanno neppure ubbidito alle indicazioni nell'*embargo* all'URSS — le quali hanno disponibilità illimitate. Ma senza ricorrere ai giganti per le misere quantità da noi promesse, oneste compagnie produttrici possono permetterci di rispettare tutti gli impegni passati e presenti.

Sponderemo, dunque, subito tutto quello che abbiamo stabilito?

La 3^a Commissione propone l'approvazione del disegno di legge con la sola modifica formale necessaria all'articolo 3 del testo della Camera perchè l'approvazione definitiva della legge avvenga senza ulteriore discussione e l'Italia possa partecipare con razionale e generosa sollecitudine ad alleviare o cancellare le strazianti sofferenze e le temute minorazioni permanenti, causate dalla fame a immense schiere di persone, e in particolare di bambini, in tanti paesi del mondo.

MARCHETTI, *relatore*

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore CAROLLO)

7 agosto 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, non si oppone al suo ulteriore corso pur facendo osservare quanto segue:

a) il rinvio, per gli anni successivi al 1980, alla legge di approvazione del bilancio della determinazione delle occorrenze finanziarie per i fini di cui all'articolo 1, costituisce un esempio significativo dell'incertezza applicativa che tuttora caratterizza la identificazione degli ambiti di manovra da assegnare, nella tecnica della legislazione di spesa, alla legge finanziaria e alla legge di bilancio.

Infatti, tenuto conto della natura delle spese considerate dal disegno di legge in esame, spese da commisurarsi in base alle compatibilità complessive delle decisioni da assumere in sede di bilancio, sarebbe stato più logico rideterminare globalmente, su di un arco triennale, l'ammontare complessivo di risorse statali che si intendono destinare all'aiuto in favore dei Paesi in via di sviluppo, rimettendo alla legge finanziaria la quantificazione annuale della quota da iscriverne nei singoli bilanci di previsione, da destinarsi poi, con la stessa legge di bilancio, alle finalizzazioni di cui all'articolo 1;

b) la considerazione di cui al punto precedente vale in particolare per lo stanziamento di cui alla legge n. 38 del 1979. L'articolo 44, punto b), di detta legge, propone infatti una quantificazione rigida dell'impegno poliennale (1979-1983) « in considerazione del preminente interesse che assume la continuità e regolarità dell'erogazione ». Se si è ritenuto di dover superare, con la normativa in esame, tale modulo di legislazione di spesa, l'alternativa prevista dal 1° comma dell'articolo 18 della legge n. 468 del 1978, venuta meno l'esigenza di cui al secondo comma (preminente interesse della continuità e regolarità dell'erogazione), sarebbe

stata appunto quella della quantificazione complessiva della spesa e del rinvio alla legge finanziaria delle quote annuali.

Annulare le autorizzazioni di cui al punto b) dell'articolo 44 della legge n. 38 (si segnala a tal riguardo l'evidente errore materiale nella redazione della norma nella quale manca per l'appunto un riferimento al citato punto b), rinviare la quantificazione per gli anni successivi alla legge di bilancio e, contestualmente, irrigidire l'autorizzazione al livello degli importi già previsti dalla citata lettera b), che pure si annulla, rappresenta un significativo esempio di redazione contraddittoria e inutilmente complicata di una legge di spesa, redazione che sostanzialmente vanifica tutti gli obiettivi di razionalizzazione della manovra di bilancio definiti con l'articolo 18 della legge n. 468 del 1978. Infatti, la scelta del modulo per la legislazione pluriennale di spesa deve essere funzionale alla natura della spesa medesima e alle esigenze di controllo e costruzione del bilancio pluriennale. La soluzione adottata non consente di raggiungere alcuno degli obiettivi fissati con il citato articolo 18 della legge n. 468. A tal riguardo si esprime comunque l'auspicio che in sede di legge finanziaria per il 1981 i profili finanziari della materia in esame vengano complessivamente riconsiderati con riferimento al triennio 1981-1983 e alla quota globale da destinare a favore dei Paesi in via di sviluppo nell'esercizio 1981.

Le considerazioni testè sviluppate non hanno valore condizionante a meno che la 3^a Commissione non ritenga di dover rinviare il provvedimento alla Camera dei deputati per ragioni di merito, nel qual caso tali osservazioni potrebbero senz'altro tradursi in appropriate modifiche all'articolo 3, primo e secondo comma, del disegno di legge in esame.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

È autorizzata la spesa di lire 200 miliardi, aggiuntiva agli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato per l'anno 1980, per far fronte ad oneri connessi con le attività di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, in particolare per la lotta contro la fame nel mondo.

L'importo aggiuntivo di lire 200 miliardi, di cui al precedente comma, è destinato per:

a) lire 70.205 milioni in aumento dello stanziamento di lire 47 miliardi iscritto al capitolo 4574 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri per la cooperazione economica e tecnica con i paesi in via di sviluppo.

Tale ulteriore stanziamento verrà utilizzato per:

aiuti di emergenza, in particolare nei settori alimentare e sanitario;

finanziamento di programmi di assistenza tecnica nel settore alimentare e sanitario e di progetti nei settori agricolo e agro-industriale;

interventi straordinari e di emergenza per paesi in via di sviluppo colpiti da calamità naturali, eventi bellici o altre situazioni di emergenza;

contributi per la realizzazione di programmi e progetti di sviluppo promossi anche da organizzazioni internazionali, con particolare attenzione ai progetti finalizzati al soddisfacimento delle esigenze fondamentali sul piano strutturale ed infrastrutturale;

b) lire 5 miliardi in aumento dello stanziamento di lire 1 miliardo, previsto dall'articolo 44, lettera a), della legge 9 febbraio 1979, n. 38, iscritto al capitolo 8301 dello stato di previsione del Ministero degli affari

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

esteri, per l'erogazione di contributi sugli interessi dei crediti concessi ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge 24 maggio 1977, n. 227, in favore dei paesi in via di sviluppo;

c) lire 84.300 milioni in aumento dello stanziamento di lire 13.100 milioni, iscritto al capitolo 8173 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, quale apporto al fondo di rotazione di cui all'articolo 26 della legge 24 maggio 1977, n. 227, come modificato dall'articolo 6 della legge 9 febbraio 1979, numero 38, per la concessione di crediti finanziari ai paesi in via di sviluppo;

d) lire 8 miliardi in aumento dello stanziamento di lire 5.500 milioni, iscritto al capitolo 3134 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, relativo al contributo al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP);

e) lire 1.080 milioni in aumento dello stanziamento di lire 420 milioni, iscritto al capitolo 4573 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, relativo al contributo all'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO);

f) lire 950 milioni in aumento dello stanziamento di lire 50 milioni, iscritto al capitolo 3127 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, relativo al contributo all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR);

g) lire 74 milioni in aumento dello stanziamento di lire 50 milioni, iscritto al capitolo 3104 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, relativo al contributo al Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR);

h) lire 2.200 milioni per il contributo al Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF);

i) lire 3.750 milioni per il contributo al Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM);

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

l) lire 1 miliardo per il contributo al Fondo di rotazione delle Nazioni Unite per l'esplorazione delle risorse naturali (UNRFNRE);

m) lire 150 milioni per il contributo al Fondo delle Nazioni Unite per le attività relative alla popolazione (UNFPA);

n) lire 8 miliardi per il contributo al Fondo delle Nazioni Unite per la scienza e la tecnologia (UNCSTD);

o) lire 150 milioni per il contributo al Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR);

p) lire 370 milioni per il contributo all'Agenzia delle Nazioni Unite per gli aiuti ai rifugiati palestinesi (UNRWA);

q) lire 14.771 milioni per il contributo al Fondo comune per la stabilizzazione dei prezzi e dei mercati delle materie prime (negoziato in ambito UNCTAD).

La somma di cui alla lettera *h*) è iscritta in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri.

Art. 2.

Gli stanziamenti di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'articolo precedente possono essere impiegati anche per operazioni di cofinanziamento con organismi internazionali, in armonia a quanto previsto dall'articolo 5, lettera *a*), della legge 9 febbraio 1979, n. 38.

Tali operazioni possono assumere sia la forma di finanziamento parallelo di iniziative promosse da organismi internazionali sia quella di apporti finanziari agli stessi organismi per la realizzazione di specifici progetti precedentemente concordati.

Gli stanziamenti di cui al primo comma possono altresì essere impiegati per la realizzazione di programmi integrati a favore di paesi — o di gruppi di paesi — in via di sviluppo, di cui l'Italia si faccia promotrice in sede internazionale, da realizzarsi con la

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 2.

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

partecipazione di altri paesi donatori o di organismi internazionali, banche e fondi in via bilaterale o multilaterale.

Art. 3.

Per gli anni successivi al 1980 le occorrenze finanziarie per i fini di cui al precedente articolo 1 saranno determinate annualmente con la legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, fermo restando che per gli interventi di cui alla lettera *a*) del precedente articolo 1 gli stanziamenti da iscrivere nei bilanci degli anni 1981, 1982 e 1983, non potranno essere inferiori a quelli risultanti, per tali anni, dall'articolo 44, primo comma, lettera *b*), della legge 9 febbraio 1979, n. 38.

A partire dall'anno 1981 restano annullate le autorizzazioni di spesa di cui:

1) alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, articolo 44, primo comma, lettera *a*) (cooperazione finanziaria e cooperazione economica e tecnica con i paesi in via di sviluppo);

2) agli articoli 2 e 4-*bis* del decreto-legge 26 maggio 1978, n. 224, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 1978, n. 393 (Fondo di rotazione per la concessione di crediti finanziari a paesi in via di sviluppo);

3) alla legge 8 agosto 1977, n. 608 (UNIDO);

4) alla legge 8 gennaio 1979, n. 11 (UNHCR);

5) alla legge 24 febbraio 1975, n. 66, (CICR) e successive modificazioni.

Art. 4.

All'onere di lire 200 miliardi derivante dall'attuazione della presente legge nell'anno finanziario 1980, si provvede mediante riduzione del fondo speciale di cui al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

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

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni*)

Art. 3.

Identico.

Identico:

1) alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, articolo 44, primo comma, lettere *a*) e *b*) (cooperazione finanziaria e cooperazione economica e tecnica con i paesi in via di sviluppo);

2) *identico*;

3) *identico*;

4) *identico*;

5) *identico*.

Art. 4.

Identico.