SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 MAGGIO 1995

Presidenza del presidente MIGONE,
indi del vice presidente SERRI

INDICE

IN SEDE DELIBERANTE

(1602) ***Partecipazione italiana ad organismi internazionali e contributi ad enti sottoposti alla vigilanza del Ministero degli affari esteri***
(Discussione e rinvio. Costituzione di un Comitato ristretto)

PRESIDENTE:
- MIGONE *(Progr. Feder.)*..... *Pag.* 2, 5, 6
- SERRI *(Rif. Com. Progr.)*..... 7, 8, 9

BONANSEA *(CCD)* 6
CIONI *(Progr. Feder.), relatore alla Commissione* 2, 8
CORRAO *(Sin. Dem.)* 5
PORCARI *(AN)* 5, 9
SCAMMACCA DEL MURGO E DELL'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri* .. 4, 7, 9

DL 0244

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1602) ***Partecipazione italiana ad organismi internazionali e contributi ad enti sottoposti alla vigilanza del Ministero degli affari esteri***

(Discussione e rinvio. Costituzione di un Comitato ristretto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Partecipazione italiana ad organismi internazionali e contributi ad enti sottoposti alla vigilanza del Ministero degli affari esteri». Si tratta di un provvedimento concernente il «rifinanziamento», usiamo questa espressione abbastanza pudica, di due enti che ci stanno molto a cuore, l'Istituto italiano per l'Africa (IIA) e l'Istituto italiano per il Medio ed Estremo Oriente (ISMEO), le cui vicende abbiamo già avuto occasione di approfondire in due precedenti occasioni, quella offertaci dall'esame della tabella dei contributi agli enti internazionalistici, allegata alla legge 28 dicembre 1982, n. 948, e quella offertaci dall'indagine conoscitiva sulle strutture e funzioni del Ministero, in particolare dall'audizione dei due presidenti dell'ISMEO e dell'Istituto italo-africano, in cui si affrontò il problema delle urgenze finanziarie ora in discussione, ma anche la prospettiva di una riforma dei due Enti, una riforma che ne salvaguardasse l'identità scientifica e culturale e nel contempo consentisse dei risparmi attraverso l'unificazione di strutture e risorse.

Scusandomi anticipatamente poichè ad un certo punto dovrò abbandonare i nostri lavori, prego il senatore Cioni di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

CIONI, *relatore alla Commissione*. Il provvedimento in questione affronta all'articolo 1 una questione molto semplice, la copertura cioè di finanziamenti previsti per la partecipazione italiana ad organismi internazionali. In particolare l'articolo riguarda la partecipazione al Gruppo delle consultazioni informali intergovernative in funzione a Ginevra che agisce, a supporto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, per coordinare le politiche del mondo occidentale rispetto alle questioni concernenti i flussi migratori. In quella sede, tra l'altro, relativamente ai flussi migratori presenti nell'area dell'ex Unione Sovietica, si sta lavorando ad una conferenza regionale che dovrà tenersi a metà dell'anno in corso. Il finanziamento previsto per gli anni 1993, 1994 e 1995 per la partecipazione a tale Gruppo è pari al controvalore in lire italiane di 145.000 dollari americani. Sempre all'articolo 1 si prevede poi un contributo del controvalore in lire di 600.000 franchi francesi per l'anno 1995 a favore del Segretariato interinale preparatorio del nuovo accordo sul commercio dei materiali strategici verso paesi a rischio e, ancora, l'articolo reca, a decorrere dal 1995, l'autorizzazione ad un au-

mento, pari a 100 milioni annui, del contributo alla *Maison d'Italie* della città universitaria di Parigi, aumento reso necessario dalla svalutazione della lira.

Se l'articolo 1 reca disposizioni lineari e pacifiche, altrettando non può dirsi per l'articolo 2. In proposito mi riallaccio a quanto dichiarato dal Presidente in apertura di seduta riguardo all'ISMEO e all'Istituto italo-africano e, come già ha fatto lui, ricordo che più di una volta ci siamo occupati dell'argomento, in particolare nel corso del dibattito svoltosi in Commissione in sede di esame della tabella dei contributi agli enti internazionalistici e ancora nell'incontro che abbiamo avuto con i presidenti sia dell'ISMEO, sia dell'Istituto italo-africano.

Da molti anni (l'Istituto italo-africano è stato fondato quasi un secolo fa, nel 1908 e l'ISMEO nel 1933) questi due Enti svolgono un ruolo indiscutibile, così come indiscutibile è la rete di conoscenze e sapere che da essi è stata acquisita nel corso del tempo. Il valore del lavoro di ricerca da essi svolto è stato sempre riconosciuto da tutti in Commissione e di questo lavoro ci siamo formati un ottimo giudizio.

In occasione del dibattito sulla tabella abbiamo messo in evidenza che i due Enti erano impropriamente finanziati dalla tabella stessa e auspicato un loro finanziamento *ad hoc* che seguisse un itinerario diverso. Ancora, in un ordine del giorno approvato all'unanimità, abbiamo soprattutto auspicato l'unificazione di tali Enti. Nel frattempo l'Istituto italo-africano e l'ISMEO hanno accumulato un indebitamento complessivo pari a 3 miliardi e 50 milioni, poichè sono diminuite le entrate da parte del Ministero degli esteri, perchè sono aumentate le spese e ancora perchè - come ha dichiarato il presidente dell'ISMEO professor Gnoli - sono da mettere in conto gli interessi elevatissimi che gli enti sono costretti a pagare prendendo a credito i soldi dalle banche.

Il disegno di legge in discussione si limita però semplicemente a porre il problema del ripiano finanziario: di fronte a un debito di 3 miliardi e 50 milioni, l'articolo 2 del disegno di legge si limita cioè a prevedere uno stanziamento di pari importo. La relazione che accompagna il disegno di legge invece rinvia ad un secondo tempo la riforma, organizzativa soprattutto, che consentirebbe a regime un risanamento economico e quindi uno sviluppo delle attività portate avanti dai due Enti senza incorrere in *deficit*.

In considerazione di ciò, non posso nascondere le mie perplessità, perchè, nel caso in ispecie, alla politica dei due tempi mi riesce difficile credere. Noi oggi possiamo decidere di azzerare il debito, ma se ci fermiamo a questo il risanamento vero e proprio, che può scaturire solo dalla riorganizzazione, finisce nel porto delle nebbie, finisce nel nulla. Mi rendo conto che esistono delle difficoltà e mi rendo anche conto che tali difficoltà sono insorte strada facendo. Non può che essere così, il Sottosegretario che ha partecipato alla nostra discussione si è impegnato, infatti, in un ragionamento che non è esattamente quello che oggi ci troviamo ad affrontare. Non si è impegnato cioè a portare avanti una politica dei due tempi ma a portare avanti una politica ad un tempo solo. Probabilmente dunque qualcosa non ha funzionato, di certo però le difficoltà non sono venute dai presidenti degli Enti, dal professor Gnoli e dalla professoressa signora Carettoni, i quali, nel corso dell'audizione che

li ha riguardati, furono i primi a pronunciarsi a favore di una riforma.

Come pure non sono emerse difficoltà di carattere politico perchè, se c'era una preoccupazione in questa Commissione, era quella che l'unificazione dei due enti potesse danneggiare i rispettivi settori di ricerca scientifica, temevamo cioè che potesse venir fuori una sorta di mostro dal punto di vista culturale. Pertanto, da parte nostra ci fu un consenso generale – riportato poi nel parere espresso dalla Commissione sulla tabella dei contributi agli enti internazionalistici – intorno ad un'ipotesi di riforma che realizzasse una fusione esclusivamente da un punto di vista logistico e amministrativo. Bisogna sapere infatti che i due istituti spendono annualmente per l'affitto della sede, l'uno 600 milioni l'anno e l'altro 200 milioni, mentre la spesa per il personale ammonta, in entrambi i casi, a circa un miliardo per 18 dipendenti.

Il problema che ci ponevamo dunque era quello di una razionalizzazione delle spese; in altri termini, si volevano sostanzialmente realizzare delle economie di scala, nel rispetto però della distinzione delle due diverse aree di ricerca. In sostanza, si convenne che l'aspetto scientifico dovesse essere distinto da quello gestionale, ma che, dal punto di vista organizzativo, una riforma era necessaria.

Quindi, io credo che oggi sia arrivato per noi il momento di prendere una decisione, scegliendo fra tre possibili alternative: licenziare il disegno di legge così come è, ma io sono convinto che tra qualche tempo ci ritroveremo dinanzi alla necessità di approvare un'altra *una tantum* perchè le cose rimangono esattamente come stanno; approvare una delega al Governo affinchè provveda, entro termini prefissati, alla riforma, ma vi sono al riguardo due precedenti (delega per il riordino della Direzione generale per la cooperazione e delega per la revisione dell'indennità di servizio all'estero) in cui le cose non stanno andando avanti come vorremmo; presentare, in questa sede, una serie di emendamenti che aprano la strada alla riforma. In questo caso, sarebbe peraltro opportuna la costituzione di un Comitato ristretto al fine di addivenire, nel giro di una o due settimane al massimo, alla predisposizione di un testo che non solo azzeri il debito dal punto di vista finanziario, ma che proceda anche a quella riforma che, fino a prova contraria, è auspicata da tutti e la cui approvazione quindi non dovrebbe incontrare difficoltà.

SCAMMACCA del MURGO e dell'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Ringrazio il senatore Cioni per aver espresso, in modo molto sintetico, tutta una serie di valutazioni che ci trovano perfettamente d'accordo.

La ragione per cui non si è venuti qui già in possesso di un provvedimento relativo alla fusione e alla razionalizzazione della gestione dei due Istituti, ben inteso nel più assoluto rispetto della individualità culturale di ciascuno – come fossero due facoltà di una medesima università – è che altre amministrazioni dello Stato sono oberate, forse più di noi, di lavoro e quindi sono assai lente nel prendere posizione. Intendo dire che il Ministero degli affari esteri ha già inviato al Ministro della funzione pubblica il disegno di riforma, ma non abbiamo ancora ricevuto risposta. In proposito, non voglio scendere ora in particolari per non ap-

pesantire il dibattito, tanto più che quanto ha detto il senatore Cioni ci trova perfettamente d'accordo. Forse è da esaminare più approfonditamente l'idea di costituire un Comitato ristretto, soprattutto in relazione all'esigenza di far valere in quella sede anche le indicazioni provenienti dal Governo sulla fusione, su cui peraltro tutti al Ministero sono d'accordo.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

PORCARI. Signor Presidente, ho ascoltato con molto interesse l'intervento del senatore Cioni e debbo dire di concordare, in linea di massima - al 100 per cento sulle valutazioni, al 90 per cento sulle conclusioni - con quanto da lui detto. Non c'è dubbio, infatti, che i due interventi (risanamento del debito e ristrutturazione dei due istituti) debbano procedere di pari passo. A me pare che questo lavoro non sia una fatica di Sisifo, comunque, mi fa piacere ascoltare dal Sottosegretario che il Ministro della funzione pubblica è oberato di lavoro perchè vuol dire che finalmente la funzione pubblica ha qualcosa da fare. Questa è una notizia che mi rallegra profondamente e quindi invito il sottosegretario Scammacca a trasmettere al Ministro della funzione pubblica, con i miei rallegramenti per l'intenso lavoro da cui è oberato, la nostra raccomandazione a dare priorità a un provvedimento che va nel senso di un risanamento dei conti pubblici. Certo, si tratta di una somma minima in un paese in cui si buttano dalla finestra e si sprecano migliaia e milioni di miliardi, ma comunque è pur sempre una spesa.

Ciò premesso, l'unica sommessa osservazione che vorrei fare è che, se oggi, per ripianare i debiti pregressi, sono necessari tre miliardi, se non procediamo ad un risanamento, quando ci ritroveremo a discutere il disegno di legge i miliardi saranno diventati quattro. In tal modo, lungi dal risolvere il problema, ce lo ritroveremo dinanzi ulteriormente aggravato.

Propongo allora di approvare il risanamento, ma di farlo in maniera cogente, con delle precise direttive, per arrivare entro un periodo predeterminato a una riforma chiara. Non vedo quali siano le difficoltà e mi rivolgo al Presidente perchè solleciti l'oberato Ministro della funzione pubblica. Mi sembra, infatti, che da un lato il Ministero degli esteri e dall'altro lo stesso Parlamento, in particolare la Commissione esteri del Senato, debbano rendersi interpreti dell'urgenza che si avverte di arrivare a una ristrutturazione collegata al risanamento.

A questo punto, e concludo, pregherei i signori senatori membri della Commissione di voler considerare, attivandosi in conseguenza presso il Ministero e il Governo, quanto sia importante - proprio per ragioni economiche, bancarie e contabili - deliberare, entro un preciso termine, un risanamento strettamente condizionato alla ristrutturazione dei due Istituti e alla loro fusione.

CORRAO. Desidero associarmi alla proposta avanzata dal relatore, senatore Cioni. Oltretutto, se il Comitato ristretto sarà bene congegnato, se si darà tempi di lavoro celeri, la costituzione di esso non ci farà perdere tempo, ma ci consentirà invece di elaborare un testo meditato e largamente condiviso. È chiaro, infatti, che la partecipazione al Comi-

tato dei rappresentanti dei vari Gruppi consentirà di esprimere una posizione mediana che raccolga le indicazioni di tutti.

Quindi il problema è organizzare questo Comitato ristretto e fissare dei tempi rapidi per il suo operato elaborando un programma che preveda più convocazioni anche nella stessa giornata.

Dal punto di vista finanziario mi permetto solo di far presente che, se capitalizzate, le risorse destinate agli affitti possono consentire l'acquisto di un grande edificio in cui accentrare tutte le attività di questi Enti, anche quelle museali.

Mi resta ancora da aggiungere che l'ISMEO e l'Istituto italo-africano sono strumenti di elaborazione e di supporto alla formazione delle politiche estere. Se vogliamo mantenerli tali – come credo sia interesse di tutti – e se vogliamo che continuino ad essere strumenti di ricerca e proposizione a favore del Ministero degli esteri, a prevalere sugli altri dovrà essere l'indirizzo fornito da questo Ministero.

Sono pienamente d'accordo, quindi, sulla proposta avanzata dal senatore Cioni e prego il Presidente di stabilire un calendario di lavori tale da permetterci di giungere entro pochi giorni alla definizione dell'articolato, così da non pregiudicare la giusta esigenza di arrivare celermente ad una ristrutturazione dei due Enti.

PRESIDENTE. Prima di cedere il timone al senatore Serri, che mi sostituirà alla Presidenza, vorrei porre in evidenza come dai vari interventi sia emerso il comune desiderio di rendere particolarmente stringente il nesso tra risanamento e ristrutturazione. Se questa è la preoccupazione comune, è compito nostro non perdere tempo. Quindi invito i Gruppi a designare al più presto il proprio rappresentante, affinchè il Comitato possa riunirsi fin dalla prossima settimana in stretto contatto con il Governo e con i due Enti per formulare l'articolato.

Presidenza del vice presidente SERRI

BONANSEA. Prendo molto brevemente la parola, signor Presidente, per dichiarare il mio assenso alla costituzione del Comitato ristretto. Vorrei però anche rivolgermi al Sottosegretario per sapere se, dopo aver lungamente atteso il parere del Ministro della funzione pubblica, ci sono ancora altri settori, altri apparati della pubblica amministrazione che debbono, a tutt'oggi, pronunciarsi; per sapere cioè se saremo costretti a ulteriori rinvii. Se così fosse, infatti, sarebbe il caso di rivederci tra un mese o due, quando saremo in una condizione diversa.

Credo inoltre sia da sottolineare – come ha fatto il relatore – la positività della riforma auspicata che comporterà un'ottimizzazione della spesa. Magari fossimo in grado di operare in modo simile in altri settori della pubblica amministrazione! Una scelta del genere non può allora che essere giudicata positivamente, a noi spetta il compito di attuarla nel più breve tempo possibile.

PRESIDENTE. Anch'io, come il presidente Migone, rilevo l'evidente consenso raccolto dalla proposta del senatore Cioni, una proposta cui si è arrivati dopo l'approfondita discussione sviluppatasi anche in diverse precedenti occasioni. Mentre, dunque, abbiamo assunto consapevolezza della necessità di approvare il finanziamento necessario per il risanamento dei due Enti, nello stesso tempo ci siamo impegnati ad entrare nel merito e quindi ad avviare dei processi di riordino. Il Ministero degli affari esteri ci assicura di aver già provveduto per quanto di sua competenza, e io ne prendo atto con piacere.

Mentre allora acquisiamo l'opinione unanime di questa Commissione favorevole al risanamento – e questo è già un importante fatto politico – propongo, come hanno fatto il relatore e il senatore Bonansea, di dare corso alla formale approvazione del disegno di legge dopo un rapido esame da parte del Comitato ristretto. Ritengo significativo, infatti, che questa volta il Senato si impunti sulla questione cercando di ottenere col risanamento la ristrutturazione.

Io credo che ciò costituisca un fatto positivo; tuttavia, nel caso in cui tale obiettivo non si dovesse raggiungere, sarà compito del Comitato ristretto proporci come collegare il risanamento alla ristrutturazione.

Anch'io poi concordo sull'esigenza di contenere i tempi in ambiti molto ristretti, altrimenti la nostra potrebbe sembrare una forma di rinvio o di insabbiamento. Quindi, se i colleghi alla fine decideranno di accogliere la proposta del relatore, raccomanderei di procedere in tempi molto stretti in modo che, nel giro di due o tre settimane al massimo, potremo ritrovarci per approvare definitivamente il disegno di legge.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

SCAMMACCA del MURGO e dell'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, debbo far presente al senatore Bonansea che il Ministro della funzione pubblica è già in possesso della nostra bozza di riforma, che sarà inviata per il concerto anche al Tesoro e al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Se ho ben compreso i termini della questione, il Comitato ristretto, nel giro di pochi giorni, predisporrà, in accordo anche con i nostri esperti ed eventualmente con quelli di altre amministrazioni interessate, un testo che procederà sia al risanamento che alla ristrutturazione dei due Istituti.

Prima di concludere, però, vorrei dire al senatore Cioni che la delega concernente il riordino della Direzione generale per la cooperazione è in fase di scrittura dell'articolato da parte del direttore generale competente. Tale articolato è accompagnato da un documento politico che indica quali saranno i nostri *partners* nel settore della cooperazione aventi carattere prioritario. Si rinuncia quindi agli interventi «a pioggia» nel più svariati paesi del mondo e si individuano quei paesi (Albania, Etiopia ed altri ancora) verso i quali, in linea di principio, si indirizzerà, quasi esclusivamente, la nostra cooperazione, a parte ovviamente gli aiuti di emergenza che – come nel caso *Ebola* – continueranno a vederci impegnati in prima fila.

In proposito, colgo l'occasione per informare la Commissione che proprio ieri sono stati decisi in favore dello Zaire, anche se il virus *Ebola* non conosce antidoto immediato, aiuti d'emergenza per un am-

montare pari a 100.000 dollari; i primi aerei, carichi di medicinali e di generi di primo soccorso, sono in partenza dall'aeroporto di Pisa.

Per quanto riguarda, invece, la delega conferita al Governo in ordine alla revisione del trattamento economico per il servizio all'estero, siamo ancora in una fase di riflessione interna al Ministero, che, insieme ad altri aspetti della riforma generale dell'amministrazione degli affari esteri, sicuramente dovrà essere discussa in questa sede e in altre quanto prima.

CIONI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, prendo atto della disponibilità manifestata dal Governo, che vorrei rassicurare circa le nostre intenzioni. Il Comitato ristretto, nel suo lavoro di elaborazione degli emendamenti al testo del disegno di legge governativo, sicuramente si avvarrà dei contributi che potranno essere offerti dai rappresentanti del Ministero. Inoltre, vorrei tranquillizzare il senatore Porcari perchè la sua preoccupazione è anche la mia; io sono convinto, infatti, che si possa, in tempi brevi, porre mano contemporaneamente alla riforma dei due Istituti e al loro risanamento finanziario, altrimenti non proporrei questo percorso.

Ringrazio altresì il Sottosegretario per le informazioni che ci ha fornito sullo stato di attuazione delle deleghe su cui mi ero soffermato nel mio precedente intervento.

PRESIDENTE. Mi permetto di riassumere l'orientamento su cui mi pare la Commissione convenga. L'indirizzo che sta emergendo è quello di non procedere oggi ad una valutazione del disegno di legge in esame, ma di riconfermare in questa sede un consenso unanime al rifinanziamento dei due enti, strettamente legato però alla loro ristrutturazione. Credo che al riguardo si possa seguire, come schema valido, l'esempio fornitoci dal Sottosegretario di due facoltà della stessa università: quindi, piena autonomia scientifica e di gestione, ma, nello stesso tempo, servizi in comune. Ora, per operare questa congiunzione in tempi molto rapidi, occorre dare mandato ad un Comitato ristretto - al riguardo, invito i Gruppi a designare il proprio rappresentante il più celermente possibile - affinchè elabori gli emendamenti al testo del disegno di legge governativo, in modo da arrivare, nel giro di due o tre settimane al massimo, all'approvazione definitiva del provvedimento.

A questo proposito, mi permetto di richiamare l'attenzione del Governo e del relatore su un punto: sarebbe opportuno che la Commissione proseguisse i suoi lavori in sede deliberante. Pertanto, la via che suggerirei di seguire è quella di emendamenti e articoli aggiuntivi al testo in esame perchè questo ci consente di mantenere la sede legislativa e quindi di concludere speditamente il nostro lavoro.

Se i colleghi sono d'accordo, proporrei dunque di rinviare l'esame complessivo del provvedimento, procedendo alla costituzione del Comitato ristretto.

CIONI, *relatore alla Commissione*. Oggi si è aperta la discussione sull'articolato in Commissione e l'esame di esso proseguirà in sede di Comitato ristretto. Poi torneremo in Commissione per l'approvazione, in sede deliberante, del disegno di legge.

PORCARI. Vorrei solo sapere se lo stanziamento viene effettuato *ex nunc*, da ora, o se si aspetta la ristrutturazione. Infatti gli interessi corrono in banca, anche se quello della ristrutturazione resta un impegno stretto da definire nel più breve tempo possibile.

PRESIDENTE. Se manteniamo la sede deliberante per questo disegno di legge, in quindici-venti giorni possiamo risolvere la questione.

SCAMMACCA del MURGO e dell'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Pensiamo che, se, nell'arco di due o tre settimane sarà possibile mettere a punto il provvedimento e ottenerne una rapida approvazione anche da parte della Camera, dimostreremo di aver saputo operare con celerità e forniremo anche un esempio.

PRESIDENTE. Rimandiamo allora il seguito della discussione a quando il Comitato ristretto avrà preparato il testo da discutere. Restiamo d'accordo che il Comitato dovrà concludere il suo lavoro nell'arco di due o tre settimane e pertanto sollecito i Gruppi a nominare con urgenza i propri rappresentanti presso di esso.

Il seguito della discussione del disegno di legge è, pertanto, rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE