SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

14° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 NOVEMBRE 1995

Presidenza del presidente MIGONE
indi del *vice* presidente SERRI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2110) ***Misure urgenti in tema di cooperazione allo sviluppo***

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE:

– MIGONE *(Progr. Feder.)* *Pag.* 2, 12, 17 e *passim*
– SERRI *(Misto)* 14, 30

ANDREOTTI *(PPI)* 8
BENVENUTI *(Progr. Feder.), relatore alla Commissione* ..... 2, 10, 13 e *passim*
BRATINA *(Progr. Feder.)* 25
CAMPO *(Progr. Verdi-La Rete)* 26
CUFFARO *(Rif. Com. Progr.)*. 7, 10, 12 e *passim*
FOLLONI *(PPI)* 8, 13, 26
PORCARI *(AN)* ..... 7, 16, 19 e *passim*
SCAMMACCA DEL MURGO E DELL'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*... 10, 12, 28
SERRI *(Misto)* 20, 27
SURIAN *(Forza Italia)* 9, 13, 21
VISENTIN *(Lega Nord)* 9, 21

DL 0510

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600)

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Presidenza del presidente MIGONE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2110) ***Misure urgenti in tema di cooperazione allo sviluppo***
(Discussione e rinvio).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Misure urgenti in tema di cooperazione allo sviluppo».

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

BENVENUTI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, il fine del disegno di legge al nostro esame – come i colleghi sanno – è quello di tentare di rimettere in moto la macchina della cooperazione, senza peraltro pregiudicarne i futuri assetti che saranno affrontati con una riforma organica. Esso, quindi, pur inserendosi in un quadro estremamente complesso non solo per la specificità della tematica, ma anche per quello che su di essa si è sovrapposto nel corso degli anni, cerca di risolvere alcuni problemi concreti che si sono venuti a creare e nello stesso tempo di meglio oliare determinati meccanismi, affinchè questa macchina, sia pur lentamente ma con passo sicuro, possa essere rimessa in moto.

Io non so qual è stata l'esperienza dei colleghi in vista della discussione di questo provvedimento; tuttavia, posso dire che, come relatore su di esso, in questi ultimi giorni mi sono fatto una sorta di biblioteca personale sull'argomento, tante sono state le lettere, i documenti, le sollecitazioni che mi sono pervenuti dalle parti più disparate e penso che qualcosa di analogo sia accaduto anche ai componenti della Commissione. Per quanto mi riguarda, farò ogni sforzo perchè tutto ciò niente abbia a che vedere con il provvedimento in discussione e quindi, anche con l'aiuto dei colleghi e del Governo, cercherò di rimanere nei confini che ci siamo dati; tuttavia, da tutto questo ed anche dalle vicende pregresse, mi sono fatto l'idea – forse un po' radicale – che su questa materia occorra decisamente voltare pagina. Certo, con il disegno di legge in esame non ci prefiggiamo questo obiettivo, però, credo sia doveroso segnalare ai colleghi questa mia opinione che vuole essere una sollecitazione al Governo e a noi stessi affinchè, una volta licenziato il provvedimento, nei modi e nelle forme che saranno consentiti anche dall'evoluzione della situazione politica, si possa porre mano ad una riforma organica della cooperazione.

Ripeto, io credo vi sia bisogno di voltare pagina perchè qui si discute molto di problemi organizzativi, di esigenze di questo o quel comparto, di questo o quel segmento – tutte cose in sè legittime – ma poco di cooperazione. Io forse sono un po' drastico, ma faccio presente le esigenze; in questo provvedimento non si affronta il problema di cosa deve essere la cooperazione italiana, di quante risorse ha bisogno, di quali obiettivi deve perseguire, di come si deve organizzare dal punto di vista di una direzione unitaria degli interventi e poi di come essa abbia bisogno di articolarsi e di sostenersi attraverso il concorso e il protagonismo degli enti locali e delle regioni. In sostanza, c'è tutto un campo, certo partendo dalle leggi vigenti e dalle esperienze accumulate, che noi dobbiamo dissodare e seminare.

Scusate questa premessa, ma essa è dovuta anche al fatto che, proprio pochi minuti fa, mi è arrivato un volantino in cui si dice che da stamani e fino al 12 dicembre alcuni operatori delle organizzazioni non governative daranno vita a piazza Montecitorio ad uno sciopero della fame, come forma di protesta per la situazione in cui queste organizzazioni si sono venute a trovare, che è un problema reale a cui il provvedimento al nostro esame dovrà fornire una risposta. Pertanto, ci auguriamo di poterlo licenziare nel corso delle prossime ore, evitando così che della gente digiuni per un lungo periodo di tempo, fra l'altro, sottraendo energie alle iniziative e alla lotta che invece occorre portare avanti quando ci sono gravi questioni irrisolte.

Nell'affermare questo, non voglio minimamente coinvolgere le responsabilità dell'attuale Governo e dell'attuale amministrazione, ma – debbo dirlo per onestà – neanche di quello precedente in quanto questa situazione è il risultato del sovrapporsi, nel corso di lunghi anni, di problemi che non hanno trovato una soluzione, talvolta di una certa complessità, ma altre volte risolvibili con un po' di buon senso. Questo lo dico perchè alcune delle questioni che magari potrebbero essere portate a soluzione anche con questo provvedimento, che pure si muove in ambiti molto limitati, probabilmente non potranno essere risolte, ma non per difetto dello strumento legislativo o per cattiva volontà bensì proprio per oggettiva impraticabilità perchè le cose si sono sovrapposte e incastrate in un modo tale che oggi ci troviamo in condizione di non poterle sciogliere nell'ambito di un solo provvedimento.

E vengo ora ad un esame più specifico del testo in esame.

Bisogna mettere immediatamente le questioni sul tavolo, altrimenti si rischia di svolgere una discussione sulla quale si sarebbe costretti a ritornar sopra più volte, mentre i tempi a nostra disposizione sono abbastanza ristretti. Ciò comporterà una relazione introduttiva più lunga ed articolata onde poter affrontare insieme tutte le problematiche esistenti. Accennerò agli emendamenti che sono stati presentati, fermo restando che su alcuni di essi, una volta raggiunto un accordo, saranno necessari affinamenti di carattere tecnico.

In riferimento invece ad alcuni aspetti specifici dell'articolato, riferirò verbalmente le questioni che si sono aperte. Vi sono poi altre situazioni, che possono trovare soluzione in questo provvedimento, che devono essere portate doverosamente a conoscenza della Commissione, sulle quali esprimerò la mia opinione, rimettendomi comunque alla successiva valutazione dei colleghi.

L'articolo 1 della legge 17 febbraio 1994, n. 121, delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla riorganizzazione funzionale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri ed alla revisione del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1988, n. 177, alla luce della normativa comunitaria specifica per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

Richiamo questo precedente per far comprendere la natura del provvedimento che stiamo discutendo. La delega non è mai stata esercitata anche se il Governo ha sottoposto a entrambe le Commissioni affari esteri del Parlamento, entro il termine previsto, uno schema di decreto legislativo che è stato successivamente abbandonato.

Tuttavia, è opportuno sottolineare che il Parlamento, nella scorsa legislatura, non intese delegare al Governo la cosiddetta riforma generale della cooperazione, cioè la revisione organica della legge-quadro n. 49 del 1987; si ritenne invece necessaria ed urgente la riorganizzazione funzionale della Direzione generale. Contemporaneamente, si volle delegare al Governo una revisione del regolamento di attuazione della legge n. 49 nella speranza che ciò bastasse ad adeguare la cooperazione italiana al modello comunitario. Una volta abbandonato il decreto legislativo, il Governo in carica ha anche rinunziato alla revisione di tale regolamento e si è limitato a proporre, con il disegno di legge al nostro esame, misure urgenti per la riorganizzazione della Direzione generale.

Premesso ciò, ritengo utile confrontare, per quanto possibile, gli articoli del disegno di legge n. 2110, al nostro esame, con quelli dello schema di decreto legislativo sottoposto alla nostra Commissione lo scorso anno. Per ricostruire il percorso che è stato fin qui compiuto e per cercare di rispondere indirettamente a quanti all'interno e all'esterno hanno inteso vedere in questo provvedimento una sorta di anticipazione della riforma del settore dal momento che vi possono essere alcune parti che, surrettiziamente, introducono elementi di riforma, mi è sembrato opportuno esaminare in modo comparato le varie problematiche.

Presidenza del vice presidente SERRI

(Segue BENVENUTI, *relatore alla Commissione).* L'illustrazione che farò sarà succinta ma dettagliata perchè queste differenze, analogie e concordanze si possano puntualmente cogliere. Premetto che la già citata legge n. 121 fissava i criteri ai quali il Governo avrebbe dovuto attenersi nell'esercizio della delega che poi non ha esercitato: adeguamento degli uffici che si occupano della politica di cooperazione; definizione delle funzioni di politici, diplomatici, tecnici e amministrativi contabili; individuazione della responsabilità gestionale dei singoli progetti; definizione del ciclo dei progetti; definizione approfondita degli interventi straordinari secondo i criteri previsti dall'articolo 11 della legge n. 49 e in coerenza con quelli dell'ufficio per gli interventi comunitari della Comunità europea e dell'omologo Dipartimento delle Nazioni Unite; infine,

invarianza degli oneri di funzionamento rispetto a quelli derivanti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Conformemente a questi criteri, l'articolo 1 dello schema di decreto fissava la competenza del Ministro dettando disposizioni che ovviamente non trovano posto nel disegno di legge che è limitato a misure urgenti. Successivamente, agli articoli 2 e 3, si disciplinavano la Direzione generale e gli uffici periferici. Si tratta di disposizioni di carattere generale del tutto diverse da quelle presenti nell'articolo 3 del disegno di legge, laddove l'intitolazione è: «Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo» si dispone una normativa transitoria in attesa di emanazione del regolamento di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (in pratica la riforma del Ministero).

L'articolo 3 rappresenta la parte più complessa e forse più controversa del provvedimento al nostro esame. In particolare, è istituito il ruolo speciale della cooperazione nel quale confluiscono i contrattisti che prestino servizio alla data di entrata in vigore della legge ed abbiano superato il concorso per titoli di cui al decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, nonchè i dipendenti di altre amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo che ne facciano richiesta scritta. I dipendenti di ruolo speciale si affiancheranno al personale in servizio che già appartiene al ruolo del Ministero degli affari esteri nonchè agli esperti di cooperazione di cui all'articolo 12 della legge n. 49, che potranno essere assegnati ai vari uffici della Direzione generale per un periodo di tempo determinato.

È altresì previsto che la Direzione generale possa avvalersi di personale di altre amministrazioni pubbliche in un numero non superiore a 50 unità per mansioni connesse con la chiusura di iniziative pregresse e la loro rendicontazione. Tali dipendenti saranno posti in posizione di comando per un periodo massimo di due anni.

Oltre queste disposizioni transitorie che hanno carattere di urgenza – al di là di come si possano giudicare le loro caratteristiche – l'articolo 3 reca, al comma 5, una previsione che era già presente nello schema di decreto all'articolo 14, sia pure con una diversa formulazione. Si tratta del ricorso a competenze esterne per affidare a persone fisiche o giuridiche italiane, straniere o internazionali, incarichi di consulenza, di progettazione, di studi di fattibilità e prefattibilità riguardanti le iniziative di cooperazione e le procedure concorsuali. Peraltro, l'ambito di ricorso a tali soggetti è nettamente più limitato rispetto al già citato decreto che prevedeva detto ricorso esplicitamente, in via indiretta, per le attività necessarie alla realizzazione dei programmi e delle iniziative bilaterali.

Di rilievo è anche l'articolo 5 del disegno di legge che riproduce, in parte, l'articolo 7 dello schema di decreto. Nello stesso si prevede l'affidamento dell'esecuzione di iniziative di cooperazione ai Governi dei paesi beneficiari, precisando però che ciò dovrà avvenire nel rispetto delle condizioni indicate in apposite direttive del comitato direzionale, le quali dovranno essere elaborate sulla base di criteri analoghi a quelli seguiti dall'Unione europea per l'aiuto allo sviluppo.

È evidente che per tale via si trasformerebbe sostanzialmente l'aiuto a dono, il cui oggetto non sarebbe più un manufatto o un

altro tipo di prodotto, ma un finanziamento a fronte di un programma che il Governo beneficiario dovrebbe poi attuare.

Tale innovazione per il momento rappresenterebbe solo una possibilità alternativa alla gestione dell'iniziativa da parte della Direzione generale, di una organizzazione non governativa o di una società vincitrice di una gara d'appalto; si tratterebbe comunque di un primo passo assai significativo verso il modello di cooperazione adottato dai principali paesi donatori, che valutano i progetti presentati dai paesi beneficiari e, se li giudicano validi, li finanziano, ma non assumono su di sè tutti gli adempimenti connessi alla loro esecuzione diretta o in appalto.

L'articolo 6 del disegno di legge prevede la gestione del contenzioso: al primo comma si proroga di un anno la commissione istituita con il decreto-legge 28 dicembre 1993, n. 543, e nel comma 2 sono definite le procedure da seguire per la transazione, riproducendo grosso modo le disposizioni dell'articolo 15 dello schema di decreto.

Tralasciando alcune disposizioni di minore importanza, segnalo che l'articolo 8 reca disposizioni sulle valutazioni di congruità dei prezzi per l'acquisto fuori dal territorio nazionale di beni e servizi necessari per l'attuazione delle iniziative di cooperazione. Le disposizioni in oggetto fanno riferimento alla legge n. 724 del 1994 e alle procedure adottate dall'Unione europea, mentre l'articolo 16 dello schema di decreto si limitava a escludere l'applicazione dell'articolo 6 della legge n. 537 del 1993, successivamente abrogato.

L'articolo 11 disciplina gli aiuti di emergenza, che saranno autorizzati dal Ministro degli affari esteri su richiesta del Direttore generale, con procedure d'urgenza. Non sono state riprodotte le articolate disposizioni degli articoli 12 e 13 dello schema di decreto (interventi straordinari e interventi di aiuto umanitario) poichè per tale via si sarebbe effettuata una riforma della cooperazione, sia pure parziale, che esula dall'oggetto del disegno di legge. A tal riguardo, si segnala che l'articolo 2, comma 1, prevede espressamente che anche gli interventi di emergenza siano sottoposti a valutazioni e controlli nel corso della loro attuazione e a conclusione degli stessi.

Sempre in tema di controlli e verifiche, rilevo che le disposizioni dell'articolo 2 riproducono sostanzialmente quelle dell'articolo 6 dello schema di decreto, poichè prevedono l'istituzione di una unità di valutazione all'interno della Direzione generale, ovvero l'affidamento delle valutazioni a soggetti qualificati esterni. L'articolo 6 dello schema di decreto prevedeva che i controlli e le valutazioni fossero eseguiti tramite le attività di controllo di gestione e monitoraggio svolte in forma dirette dalla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, nonchè mediante soggetti specializzati esterni e organizzazioni internazionali, per funzioni di assistenza tecnica, valutazioni e controllo di merito.

Infine, segnalo due articoli che non erano presenti nello schema di decreto ma che, a mio avviso, hanno un significato politico assai rilevante. Mi riferisco all'articolo 9, che prevede la possibilità per i volontari in servizio civile di prestare la propria opera in programmi gestiti, finanziati o cofinanziati da organismi internazionali di cui l'Italia faccia parte, con la necessaria copertura previdenziale e assicurativa. L'articolo 10 poi è volto a salvare le organizzazioni non governative dalla drammatica situazione di insolvenza che si è determinata non certo per loro re-

sponsabilità, ma per l'impossibilità di presentare i rendiconti nelle forme richieste dagli organismi di controllo, in seguito all'emanazione di nuove disposizioni in materia contabile. Pertanto, si prevede che ai programmi in corso di realizzazione alla data del 31 dicembre 1993 siano applicate le disposizioni allora vigenti; inoltre saranno ammesse alla rendicontazione eccezionalmente anche spese effettuate in mancanza di alcuni adempimenti previsti, purchè siano adeguatamente documentate e a condizione che le attività cui si riferiscono risultino comunque realizzate e che gli obiettivi siano stati raggiunti.

Questa, per grandi linee, è la descrizione dell'articolato, nell'esporre la quale ho ritenuto di dover procedere alla comparazione con lo schema di decreto sottoposto in precedenza alla nostra attenzione proprio per poter cogliere, oltre alle caratteristiche del provvedimento, anche gli elementi di differenza e di consonanza volti a stabilire i confini entro cui questo disegno di legge intende muoversi.

Detto questo, proporrei di passare ad esaminare una serie di emendamenti da me predisposti e distribuiti in veste informale ai colleghi, così che il quadro sia completo e quindi ognuno di noi abbia poi la possibilità di avere a disposizione tutti gli elementi per poter giudicare.

CUFFÀRO. Signor Presidente, mi sorprende che in questa fase sia stato già predisposto un fascicolo di emendamenti del tutto irrituale che non può che essere incompleto: mi sembra che la Commissione si trovi di fronte ad un fatto compiuto. Su questa stessa materia il Gruppo di Rifondazione comunista ha presentato un disegno di legge, di cui sono uno dei firmatari, che dovrebbe essere iscritto all'ordine del giorno ed esaminato congiuntamente al provvedimento al nostro esame.

Alla luce delle recenti vicende che hanno visto protagonista in questi giorni la Commissione d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, che è, per così dire, insorta a seguito di alcune iniziative assunte dal Governo, vorrei sapere se i provvedimenti legislativi che verranno approvati terranno conto delle posizioni emerse in seno a tale Commissione.

Non mi sembra proceduralmente corretto procedere immediatamente nell'esame degli emendamenti, sarebbe invece opportuno svolgere un'ampia discussione generale, lasciando la facoltà al relatore di illustrare successivamente le proprie proposte di modifica che potranno anche portare il provvedimento ad una *ratio* più accettabile. Chiedo di procedere con ordine perchè è giusto conoscere gli orientamenti in base ai quali modificare il provvedimento proposto dal Governo. In caso contrario, sarebbe opportuno costituire un Comitato ristretto che esamini il disegno di legge governativo ed elabori eventualmente un testo unitario da proporre alla discussione della Commissione in seduta plenaria.

PORCARI. Signor Presidente, non concordo con l'ipotesi formulata dal senatore Cuffàro che contribuirebbe soltanto a creare confusione: le rivolte si possono fare in piazza e, volendo, anche in un'aula, ma senza con ciò modificare le competenze. E le competenze della Commissione affari esteri in base al Regolamento sono chiare, assolute e totali. Nulla osta però che sotto il profilo politico la Commissione, che ha un potere sovrano, debba e possa tener conto delle valutazioni che provengono

dalla Commissione d'inchiesta bicamerale della quale peraltro faccio parte. Non mi risulta però che quella Commissione abbia elaborato un proprio schema unitario di legge ma che siano state presentate soltanto alcune iniziative legislative di parte che seguiranno l'*iter* previsto dal Regolamento del Senato.

Ad ogni modo, allo stato attuale, il senatore Cuffàro ha fatto riferimento ad un progetto di legge che ogni Gruppo parlamentare potrebbe presentare (Rifondazione comunista, Alleanza nazionale, eccetera). A questo punto il campo si fa particolarmente complesso perchè non è possibile partire da segnalazioni settoriali per modificare, sulla base delle stesse, un provvedimento governativo; si terrebbe così conto di altre valutazioni mentre questa è una sede politico-parlamentare tecnica che esamina un disegno di legge governativo al quale si possono apportare le eventuali modifiche necessarie. Si rischierebbe di creare confusione oltre quella che già caratterizza il panorama politico italiano. Pertanto, mi oppongo fermamente al tentativo di passare ad una posizione (non voglio ricorrere alla definizione «consociativa» che è troppo sprecata) confusionaria contro la quale - e lo sottolineo con molta pacatezza - mi esprimo in maniera categorica.

FOLLONI. Signor Presidente, anch'io ho presentato un disegno di legge il cui intento non è aggiungere altra carta a quella esistente, quanto quello di far fronte all'urgenza che il relatore ha prospettato e che, a mio avviso, è la più grave. L'iniziativa del Governo infatti si è mossa dalla percezione, che ritengo fondata, che vi siano tempi molto ristretti per una parte consistente delle Organizzazioni non governative nei quali si deciderà la loro sopravvivenza o la loro morte. Questo problema non si risolve aggiungendo carta su carta e rendendo più lungo e faticoso un percorso che dovrebbe invece essere il più breve possibile. Le importanti questioni della riorganizzazione degli uffici e del Ministero in generale rappresentano soltanto una parte delle materie oggetto di questo disegno di legge. Ogni iniziativa non governativa dovrebbe trovare, rispetto all'urgenza qui segnalata, la Commissione sensibile ad individuare soluzioni idonee ai differenti tempi delle diverse urgenze.

Se opereremo in questa direzione, senza consociativismi ma facendoci carico dei problemi reali, credo che, almeno per quanto riguarda la questione delle Organizzazioni non governative, noi potremmo, anche se non riusciremo a completare in tempo utile l'*iter* di questo disegno di legge, formulare un atto di indirizzo al Governo perchè trovi un salvagente che consenta di sopravvivere al patrimonio umano della cooperazione, che è costituito da quel segmento di volontariato che opera attraverso le ONG.

In conclusione, tornando alla questione sollevata dal senatore Cuffàro sull'ordine dei lavori, chiedo che, qualora decidessimo di congiungere alla discussione del presente provvedimento anche gli altri disegni di legge presentati sulla materia, analoga sorte tocchi a quello da me sottoscritto. Credo tuttavia che, tenuto conto dell'urgenza della situazione, sarebbe più conveniente provvedere a trovare soluzione ai problemi sul tappeto partendo dal testo oggi in esame.

ANDREOTTI. Signor Presidente, debbo manifestare un certo disagio per questo modo di legiferare così confuso, fra l'altro, in pendenza del preannunciato arrivo di altri testi che ci obbligherebbero poi a ripercorrere questo stesso itinerario. Inoltre, io credo che quando abbiamo richiesto la proroga per la Commissione di inchiesta, insistendo su tempi molto brevi e cercando di evitare ogni posizione di contrasto, in un certo senso fossimo convinti che per licenziare una nuova normativa fosse bene aspettare questi pochi mesi, in modo da conoscere le conclusioni cui perverrà tale Commissione al termine dei suoi lavori.

Allora, se veramente c'è - come pare - un'emergenza nei confronti delle Organizzazioni non governative, dal momento che una legge in materia l'abbiamo, forse sarebbe il caso di applicare la normativa vigente, magari trovando una forma che consenta di superare taluni intoppi che si sono verificati e che potrebbero esserci segnalati dallo stesso Ministero. In sostanza, mi chiedo se, con la legislazione vigente, fornendo criteri di applicazione di un certo rigore, è possibile fronteggiare questo problema che è sempre più urgente, per poi legiferare tra qualche mese quando disporremo anche degli indirizzi provenienti dalla Commissione bicamerale che ha avuto modo di approfondire certe questioni.

In conclusione, la mia proposta è molto semplice: se la legislazione attuale consente di fronteggiare questa emergenza, si può affrontarla concordando dei criteri rigidi di applicazione con il Governo; se questo poi non è possibile, allora legiferiamo pure.

SURIAN. Signor Presidente, a mio avviso, quello al nostro esame è un disegno di legge ponte, che il Governo ha inteso presentare proprio per sbloccare talune situazioni che si sono create nel contesto della legislazione vigente. L'importante è far sì che esso non diventi poi, di fatto, un ostacolo alla riforma della legge n. 49 del 1987 e che quindi non pregiudichi la possibilità da parte dei singoli parlamentari di presentare ulteriori disegni di legge in materia. A questo riguardo, occorre esaminare con attenzione il contenuto dell'articolo 3, in modo che risulti chiaramente che questo è un provvedimento temporaneo che non ipoteca il futuro, il cui fine - ripeto - è unicamente quello di sbloccare alcune situazioni attualmente in essere.

VISENTIN. Signor Presidente, questo disegno di legge - a mio avviso - racchiude in sè due contenuti diversi: l'uno attinente all'emergenza e l'altro alla riorganizzazione. Pertanto, o noi abbiamo la capacità di scorporare questi due aspetti, limitandoci ad affrontare l'emergenza, o altrimenti, volenti o nolenti, andremo ad ipotecare la possibilità di pervenire, in tempi brevi, ad una riforma organica dell'intero settore.

Pertanto, io sono contrario a non scorporare dal disegno di legge complessivo la parte relativa all'emergenza, anche perchè, intervenendo su tutto, rischiamo di sminuire il lavoro che la Commissione di inchiesta sta svolgendo, mentre, in precedenza, si era detto di tener conto e di rispettare gli indirizzi che sarebbero emersi in quella sede.

In conclusione, dunque, io sono d'accordo nell'affrontare esclusivamente l'emergenza; in caso però ciò non accadesse, sono nettamente contrario ad approvare questo disegno di legge.

BENVENUTI, *relatore alla Commissione*. Innanzi tutto, vorrei dire che alcuni colleghi hanno fatto certe dichiarazioni perchè sono entrati in Aula qualche momento dopo che io avevo esposto, in premessa, alcuni concetti di natura politica e quindi non hanno potuto apprezzare, nè in positivo, nè in negativo, le mie osservazioni; ovviamente non gliene faccio una colpa, faccio solo una constatazione.

Ciò premesso la questione che vorrei porre è la seguente. A me è stato affidato l'incarico di riferire sul disegno di legge presentato dal Governo, che è quello alla vostra attenzione, e di questo io, come relatore, mi sento responsabile, pronto ovviamente a recepire tutti gli apporti che sin dall'inizio delle mie battute ho sollecitato da parte di tutti i colleghi della Commissione, siano essi emendamenti, siano essi testi di nuovi disegni di legge. Per questo ho avuto cura di raccogliere e ho fatto distribuire non solo gli emendamenti a mia firma, ma anche quelli che erano sin qui pervenuti e cioè gli emendamenti del senatore Surian e quelli del senatore Serri.

Devo dire che non sono molti, comunque sono tutti contenuti in questo fascicolo.

CUFFÀRO. Cominciamo oggi ad esaminare gli articoli del disegno di legge o già abbiamo iniziato?

BENVENUTI, *relatore alla Commissione*. Sto solo riassumendo i fatti. Non deve rivolgersi a me per questo.

Nel testo che ho preparato è elencata anche una serie di questioni che non trovano soluzione nemmeno in emendamenti ma che sono volutamente lasciate senza risposta perchè ritengo opportuno sottoporre alla Commissione alcune proposte alternative. Naturalmente starà poi alla vostra volontà aderire o no, ma io sollecito un lavoro comune per cercare una soluzione che risponda alle finalità della legge.

Vi è poi un altro gruppo di problemi, che sono stati già segnalati e che non sono di poco momento; mi riservavo di illustrarli, di esporre il mio parere e di mettere la Commissione in condizione di valutare soluzioni di natura diversa.

Arrivando all'aspetto centrale, cioè se è possibile o auspicabile scorporare le questioni urgenti dall'insieme dei temi affrontati, vorrei fare un'osservazione. Come in tutte le cose di questo mondo, una volta definito l'obiettivo si cercano le strade e le forme tecniche per raggiungerlo. Tuttavia a questo punto cambia radicalmente la natura del lavoro; non si parla più del disegno di legge, che viene messo da parte, e ci si concentra su un aspetto specifico: si approva un testo unitario che potrebbe servire da indirizzo per il Governo ai fini dell'emanazione di un decreto-legge. Sul piano politico devo esprimere però la mia opinione: questa procedura non mi vede favorevole perchè ritengo che non sia da risolvere solo la questione, pur rilevantissima, delle ONG, ma anche un'altra serie di questioni che attengono all'organizzazione, alle procedure e ad altri aspetti considerati nel disegno di legge e negli emendamenti che ho predisposto, sui quali c'è la necessità di interventi urgenti se vogliamo rimettere in moto la macchina della cooperazione.

In altre parole, abbiamo due operazioni da fare: innanzi tutto rispondere all'emergenza (soprattutto per quanto concerne le ONG); in se-

condo luogo cercare di rimettere in moto la macchina che per una serie di motivi si è inceppata.

Si obietta che in questo modo si anticipano o si pregiudicano eventuali disegni di riforma di cui tutti sentiamo la necessità e sui quali sta esercitando la sua competenza la Commissione d'inchiesta sulla cooperazione, la quale al termine dei suoi lavori sottoporrà alle Assemblee un documento di indirizzo. A tale obiezione rispondo che occorre considerare il merito delle questioni e che sono il primo ad accantonare tutto quanto può in qualche modo prefigurare anticipazione e/o impedimento alla riforma. Però aggiungo pure che è conveniente per la stessa cooperazione che vengano predisposte tutte quelle misure in grado di rimetterne velocemente in moto il meccanismo. Ciò anche perchè, sempre rimanendo nell'ambito delle considerazioni politiche, non sfugge a nessuno che la Commissione d'inchiesta sulla cooperazione non produrrà una legge di riforma ma terminerà i suoi lavori con un documento di indirizzo che - ripeto - verrà sottoposto alle Assemblee parlamentari; saranno queste - loro sì - ad approvare la legge di riforma. I tempi, lo comprendete, non sono brevi. Nel frattempo che cosa avverrà nella cooperazione, pur avendo risolto i problemi delle ONG? È una domanda che pongo a me e alla Commissione e alla quale desidererei una risposta.

Vorrei completare il mio ragionamento. Anche a me non sfugge il fatto che questo disegno di legge viene esaminato in un momento particolare. La Camera è infatti impegnata nell'esame della manovra finanziaria che dovrà comunque essere approvata entro il 31 dicembre (ma sappiamo pure che per quella data pende qualcosa di ben più pesante sulle teste di Camera e Senato). Allora, se questa Commissione raggiungesse una convergenza su un testo contenente finalità che prima ricordavo, niente vieta che il provvedimento in esame possa essere di riferimento all'Esecutivo per un decreto-legge. Così, considerati i tempi, si potrebbe arrivare comunque all'emanazione di un decreto che sia in un certo senso frutto del lavoro del Parlamento, sia pure di un solo ramo, e in questo senso mi sentirei di sollecitare il Governo. Questa è la strada che indico e sulla quale credo si possa utilmente lavorare. Naturalmente se i colleghi saranno di opinione diversa ne prenderò atto.

SCAMMACCA del MURGO e dell'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Onorevoli senatori, vorrei precisare che questo provvedimento non costituisce un ponte perchè il ponte presuppone due sponde, mentre qui non esiste una seconda sponda in quanto essa dovrà essere rappresentata dalla nuova legge di riforma della cooperazione, della quale il disegno di legge n. 2110 non è assolutamente un'anticipazione nè indica soluzioni al riguardo.

Quindi, dopo aver attentamente seguito questa interessante serie di interventi, sottolineo che l'Esecutivo con il provvedimento all'esame di questa Commissione intende fare in modo che il Ministero degli affari esteri disponga di strumenti normativi idonei e di risorse per accelerare l'esame del contenzioso e degli arretrati che si sono notevolmente accumulati e superare così la paralisi gestionale nella concessione di nuovi finanziamenti.

In parole povere, è avvenuto che dopo una certa grande euforia degli anni '80, a seguito di alcuni scandali e di alcuni inconvenienti (anche se questi in realtà hanno riguardato un numero relativamente modesto di progetti), vi è stato un colpo di freno dovuto alle procedure di controllo e a complicazioni amministrative che hanno sostanzialmente paralizzato centinaia, per non dire migliaia, di casi.

Recandoci all'estero si è potuta riscontrare l'incresciosa paralisi nell'attuazione dei programmi e si è assistito ad eccessi di zelo. L'incremento delle procedure di controllo infatti ha complicato l'esistenza della gente comune. Secondo un antico detto: «anziché colpire qualcuno si colpiscono tutti», ma preferisco sorvolare su questo punto.

Allo stato attuale bisogna evitare, a causa delle eccessive complicazioni amministrative e gestionali, la vera e propria paralisi di centinaia di casi. Hanno destato forte sgomento le risultanze degli 11.000 rilievi effettuati, alcuni dei quali minuziosissimi. La cooperazione non è una realtà risolvibile con le indicazioni proposte in pochi articoli di giornale pubblicati in una giornata. La cooperazione con i paesi in via di sviluppo ha dietro di sè uomini, bambini e vecchi che hanno bisogno del nostro aiuto e anche se qualche volta – come ha sottolineato il senatore Cuffàro – alle sue spalle si nasconde il ladro, non per questo si deve arrivare alla paralisi generale. Personalmente non ho mai rubato nulla.

CUFFARO. Con il mio intervento non intendevo fare assolutamente riferimento ai presenti!

SCAMMACCA del MURGO e dell'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Non è affatto vero che ogni uomo ha il suo prezzo: vi sono persone che non hanno prezzo e noi apparteniamo a questa categoria. Con convinzione affermo che non vi è precostituzione di idee nei confronti di questo disegno di legge che è utile per varie ragioni: non abroga la legislazione in vigore ma ne chiarisce l'ambito di applicazione e fornisce all'amministrazione gli strumenti temporanei indispensabili per la ripresa delle attività (da ciò discende il riferimento ai bambini e ai vecchi in attesa di interventi a loro favore). Questo provvedimento non rappresenta una riforma organica e non ne vuole costituire la premessa; non introduce una sanatoria e non sottrae compiti e funzioni agli organi tecnici della Direzione generale.

In sostanza, le misure proposte sono volte a restituire un minimo di operatività alle strutture esistenti senza introdurre modifiche di sostanza. Alle Organizzazioni non governative deriverebbero dei benefici sotto il profilo della rendicontazione e degli altri adempimenti operativi. Non faccio specifici riferimenti alle Organizzazioni non governative per lasciarvi liberi di agire senza essere condizionati da scelte prioritarie che il Governo potrebbe configurare relativamente alle decine di paesi ai quali il senatore Andreotti ha poc'anzi accennato.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che la Commissione ha a suo tempo chiesto al Presidente del Senato, e poi ottenuto, il passaggio dalla sede referente a quella deliberante del disegno di legge in esame. Certo di interpretare le valutazioni già espresse dalla Commissione all'atto della presentazione di tale richiesta, ribadisco l'opportunità di portare

celermente a conclusione l'*iter* del disegno di legge. Sarebbe pertanto coerente svolgere prima la discussione generale e poi passare all'esame degli articoli e dei relativi emendamenti, esame nel corso del quale potranno essere espunti gli elementi negativi e di disturbo che dovessero dimostrarsi non pertinenti alla finalità, del tutto provvisoria, che ci si propone di raggiungere con l'approvazione di questo provvedimento.

Alla luce della richiesta specifica e del tutto legittima avanzata dal senatore Cuffàro non è opportuno procedere sulla strada, che sarebbe stata forse più breve, inizialmente indicata dal relatore.

BENVENUTI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, condivido pienamente la necessità di procedere rapidamente nell'esame del disegno di legge. All'inizio del mio intervento mi sono rivolto ai colleghi chiedendo loro se preferivano affrontare la discussione generale e passare successivamente all'esame degli emendamenti ovvero svolgere contemporaneamente le due fasi procedurali per mettere sul tavolo tutte le questioni importanti.

Visto che non si ritiene opportuno procedere nell'illustrazione degli emendamenti senza aver prima svolto la discussione generale, ho pertanto necessità di integrare la mia relazione.

Innanzi tutto richiamo l'attenzione dei colleghi sugli articoli 3, 4 e 5 che hanno per oggetto alcune questioni essenziali ai fini della discussione generale che, se esaminate contemporaneamente agli emendamenti, avrebbero senza dubbio consentito di accelerare la conclusione dell'*iter*.

FOLLONI. Signor Presidente, vorrei sapere se il Governo, come è nell'auspicio del relatore, nell'ipotesi che questo ramo del Parlamento concluda nella giornata odierna l'esame in sede deliberante del presente disegno di legge e in attesa che la Camera dei deputati recepisca quanto il Senato trasmetterà, stante le evidenti urgenze qui rappresentate, ritiene possibile intervenire in materia con un decreto-legge.

SURIAN. Signor Presidente, non capisco bene alcune posizioni che vengono manifestate adesso, anche se ritengo che il senatore Cuffàro abbia pienamente diritto a sollevare dei rilievi. Vorrei ricordare al relatore e alla Commissione che il punto fondamentale di questo disegno di legge è all'articolo 3, comma 1, dove si mette il Governo nella condizione di riformare la struttura della legge n. 49. Questo è indispensabile per capire la temporalità e per sbloccare le misure urgenti.

CUFFÀRO. Signor Presidente, nel momento in cui è stata proposta per questo disegno di legge la sede deliberante, noi siamo stati d'accordo, il che significa che abbiamo riconosciuto che vi era un'urgenza, malgrado vi fossero delle posizioni diverse alla Camera che tendevano a mettere sull'avviso i parlamentari del nostro Gruppo, in quanto tale strada avrebbe potuto rivelarsi pericolosa. Tuttavia, noi abbiamo concordato con la sede deliberante per questo disegno di legge perchè abbiamo avuto delle assicurazioni politiche che il provvedimento si sarebbe limitato all'essenziale. Non chiediamo qui nient'altro che una procedura regolare. E la procedura regolare è che il relatore svolga la sua

relazione; è chiaro che il relatore, avendo elaborato delle proposte emendative, le può presentare o come anticipazione di emendamenti, o come punti da ridiscutere ed approfondire. Occorre che ascoltiamo fino in fondo le osservazioni del relatore, anche per renderci conto delle convergenze che potranno stabilirsi in questa Commissione ed in seguito i vari Gruppi devono avere il tempo per presentare degli emendamenti. Dico ci si deve dare il tempo perchè possono esserci degli emendamenti già presentati dal relatore, per cui è inutile che li ripresentiamo noi in questa sede, e ci possono essere delle questioni aperte su cui il relatore non ritiene di intervenire, magari per ragioni di urgenza o di valutazione politica. Perciò deve essere fissato un termine per la presentazione di emendamenti e noi ribadiamo che, se sarà rispettata una procedura regolare, non ci sottrarremo alla sede deliberante e andremo fino in fondo.

Per quanto riguarda una questione sollevata dal senatore Porcari, vorrei chiarire che non ho assolutamente condizionato il nostro lavoro a quello della Commissione bicamerale sulla cooperazione. Devo dire però che riterrei sbagliato che, nel procedere, ognuno di noi non avesse in mente anche le osservazioni e le obiezioni che possono nascere da quella Commissione. Nessuno ci può impedire di deliberare; nessuno però può pensare di svolgere un lavoro disgiunto dalle considerazioni di chi ha esaminato più da vicino questi problemi.

PRESIDENTE. Dopo le considerazioni svolte dal senatore Cuffàro e da altri colleghi, di cui prendo atto positivamente, ritengo che possiamo passare alla fase successiva della nostra discussione, chiudendo questa parentesi procedurale. Per questo ritengo che ora si possa procedere nel modo seguente: il relatore integra la sua illustrazione del testo, con una relazione politica che approfondisca eventualmente le questioni più delicate, anche indicando i temi sui quali egli stesso come relatore ha già elaborato delle ipotesi di cambiamento. Dopodichè apriremo una discussione generale ed alla fine decideremo i tempi da fissare per la presentazione e l'esame degli emendamenti.

BENVENUTI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, in rapporto a vari articoli di questo disegno di legge io ho presentato diversi e sostanziali emendamenti che vi sono già stati distribuiti; potete già da ora leggerli e rendervi conto delle differenze riscontrabili tra il testo emendato rispetto al testo originario.

Presidenza del presidente MIGONE

(Segue BENVENUTI, *relatore alla Commissione)*. Poichè tuttavia si è deciso di seguire un altro tipo di procedura, non mi soffermo adesso su queste proposte di modifica; vi invito solo a prenderne atto e magari a porvi degli interrogativi. Ai fini della discussione generale vi è la necessità di affrontare subito alcune questioni che possono e devono trovare

soluzione con degli emendamenti; vi sono poi altre questioni che vanno anche al di là del disegno di legge e si possono risolvere in aggiunte e in integrazioni del provvedimento stesso.

Entro subito nel merito. A mio giudizio il punto più controverso e anche di più difficile soluzione di questo disegno di legge è l'articolo 3, come è già stato sottolineato dal collega Surian. Infatti nell'articolo 3 del testo presentato dal Governo si istituisce, al comma 3, il cosiddetto ruolo speciale della cooperazione. In questo ruolo dovrebbero entrare i contrattisti di cui alla legge n. 554 del 1988, che prestano servizio alla data di entrata in vigore della presente legge ed abbiano superato il concorso per titoli di cui al decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, in secondo luogo, il personale delle altre amministrazioni dello Stato, ivi compreso il personale docente della scuola, degli enti territoriali e degli enti pubblici in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo che ne facciano richiesta scritta entro trenta giorni dalla suddetta data.

Qui allora si pone una questione reale perchè da un lato ci troviamo di fronte a contrattisti a cui, di anno in anno, vengono concesse proroghe e la cui posizione non trova una definizione certa; dall'altro, c'è un personale comandato, rispetto al quale vi sono delle scadenze al 31 dicembre, di cui chiaramente l'amministrazione perderà la disponibilità se non transiterà nel ruolo speciale o se non otterrà un'ulteriore proroga.

A questo punto, le mie obiezioni al testo del disegno di legge sono le seguenti. Innanzi tutto, bisognerebbe trovare il modo di superare l'istituto del ruolo speciale della cooperazione. Infatti, pur rendendomi conto dei problemi esistenti, ritengo che, inserire in questo provvedimento, un ruolo speciale della cooperazione possa essere uno di quegli elementi che non tanto prefigurino una riforma futura, quanto possano essere di impedimento ad una futura riorganizzazione dell'intero comparto. Naturalmente, nel dire questo, io ho chiara nella mia mente una serie di proposte che sono state avanzate nel dibattito politico a proposito di come si dovrà riorganizzare la cooperazione, sulla cui bontà fino in fondo non giuro, ma delle quali però bisogna tener conto. Pertanto, tutto questo personale immesso nel ruolo speciale della cooperazione, domani, potrebbe costituire in qualche modo un ostacolo alla riforma. Questo è il motivo fondamentale per cui dobbiamo superare la previsione dell'articolo 3.

In secondo luogo, occorre tener presente che, istituendo un ruolo speciale della cooperazione, si può delineare la creazione di una sorta di *enclave* all'interno del Ministero degli affari esteri che potrebbe prefigurare una scissione tra la cooperazione e il Ministero stesso, mentre noi, per lo meno negli orientamenti che abbiamo sin qui espresso, abbiamo sempre sostenuto che essa deve essere parte integrante del Dicastero. Questa ovviamente è una considerazione politica che, tuttavia, in qualche modo deve essere valutata.

Come si può allora risolvere questo problema? Naturalmente nel senso indicato dal Governo, sul quale io esprimo però le riserve che ho testè enunciato. Come pure, si può pensare ad una soluzione che distingua le due tipologie: da una parte i contrattisti e dall'altra il personale comandato perchè, in effetti, non si tratta della stessa cosa nè le soffe-

renze sono uguali. Infatti, mentre i contrattisti restano per così dire appesi e, di anno in anno, viene concessa loro una proroga, il personale attualmente comandato presso il Ministero degli affari esteri, domani, se questo non sarà più possibile, tornerà comunque al suo posto di lavoro nelle rispettive amministrazioni. Quindi, da questo punto di vista, vi può essere una sofferenza per l'amministrazione ma non per il personale in quanto tale, sotto il profilo cioè della tutela del posto di lavoro.

Si potrebbe pertanto prefigurare una soluzione in base alla quale si supera il ruolo speciale e si prevede che i contrattisti transitino direttamente nei ruoli del Ministero degli esteri mentre, per quanto riguarda il personale comandato, si manifesta la necessità di una proroga *ad hoc*. Questo potrebbe essere un *escamotage* sul quale io stesso ho riflettuto; tuttavia, a questo punto, al di là del giudizio che si può dare su tale soluzione che – a mio avviso – è risolutiva, nasce un'altra difficoltà e cioè il fatto che a proposito dei contrattisti si fa riferimento al concorso per titoli di cui al decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. Ciò significa che il personale a contratto transiterebbe nei ruoli del Ministero degli affari esteri senza concorso. Inoltre, vi è un ulteriore impedimento costituito dal fatto che la citata legge n. 236 scade il 31 dicembre e quindi voi vedete già la difficoltà perchè da qui al 31 dicembre prossimo bisognerebbe fare quello che ancora non è stato fatto in tutto questo tempo. A ciò si aggiunga il fatto che nella legge finanziaria per il 1996 è stata prevista la proroga della legge n. 236 soltanto per il comparto degli enti locali.

PORCARI. Cosa significa questo, senatore Benvenuti?

BENVENUTI, *relatore alla Commissione*. Tra le rivendicazioni dei sindaci, insieme a quella relativa ad un aumento delle risorse in favore dei comuni, vi è stata anche quella concernente lo sblocco delle assunzioni, ma per far questo si è dovuto procedere ad una proroga della suddetta legge n. 236, che fa riferimento al mondo degli enti locali. Ora, poichè io sono contrario – lo dico subito – ad un ingresso dei contrattisti nei ruoli del Ministero degli affari esteri senza concorso, allora, se vogliamo prevedere la possibilità di un concorso, dovremmo pensare ad una proroga della legge n. 236, ma l'obiezione di fondo che nasce immediatamente e che è banale è che questa legge, che pure è stata prorogata per gli enti locali, dovrebbe esserlo non dico per un Ministero, il che sarebbe già un grande problema, ma addirittura per un gruppo individuato di persone.

Pertanto, se il ragionamento è corretto e se io ho ben inteso la connessione del problema, mi sembra che non vi sia altra strada, *obtorto collo*, a meno che non si voglia accedere al ruolo speciale – soluzione a cui io sono contrario – che quella di prevedere una proroga limitata nel tempo sia per i contrattisti che per il personale comandato; naturalmente, con la raccomandazione di mantenere aperta la strada per l'immissione di questo personale, ma non collocandolo su un terreno che è quanto mai scivoloso e contraddittorio. So bene che una soluzione di questa natura, oltre che non soddisfare il personale in questione, non risolve i problemi e tuttavia, in questo caso, non ci sarebbe un difetto del disegno di legge o un'eventuale mancanza da parte nostra in quanto ci

limiteremmo a prendere atto di una situazione che oggettivamente si è venuta a creare nel tempo.

Saremmo ben lieti di poter entrare in un campo diverso, ma ci troviamo con le mani legate. Un'alternativa potrebbe essere costituita dall'istituzione di un ruolo speciale per la cooperazione, ma allora vi sarebbero altre controindicazioni ben più sostanziali: questo è il primo grande problema. Ve l'ho prospettato e vi ho detto qual è la mia opinione: starà a voi decidere.

La seconda questione riguarda una segnalazione che mi è stata fatta circa la situazione dell'Istituto agronomico d'oltremare. In vista dell'approvazione di questo disegno di legge, la direzione dell'Istituto e alcuni colleghi sottolineano la necessità di valutare la presentazione di un emendamento aggiuntivo che consenta di sanare e di riavviare il percorso dell'Istituto. Non penso ad una riforma ma comunque a norme che consentano all'Istituto di funzionare. L'amministrazione, da me interpellata, ha fatto presente che il problema esiste davvero e che l'Istituto agronomico d'oltremare, l'ISMEO e l'Istituto italo-africano costituiscono un *pool* di istituti ai quali l'amministrazione fa riferimento per la sua attività di cooperazione; sarebbe pertanto meritevole un'azione tesa a risolvere quei problemi. Ritengo improprio tuttavia che una questione di tale natura possa essere risolta all'interno del provvedimento in esame non solo perchè questo ha quella *ratio* che si è detto prima e alla quale vogliamo tutti attenerci, ma anche perchè, se affrontassimo in questa sede i problemi dell'Istituto agronomico d'oltremare, saremmo necessariamente costretti a fare delle audizioni specifiche, di cui dovremmo chiedere l'autorizzazione al Presidente del Senato, per conoscere più a fondo il funzionamento, l'amministrazione e il bilancio dell'Istituto stesso al fine di predisporre una riforma adeguata. Tutto ciò però bloccherebbe l'*iter* del provvedimento in esame.

PRESIDENTE. È la stessa procedura che adottammo per l'ISMEO e l'Istituto italo-africano.

BENVENUTI, *relatore alla Commissione*. Naturalmente se ci sono colleghi in grado di indicare una strada diversa che permetta di rispondere a queste esigenze sono pronto ad ascoltarli.

La terza questione è stata sollevata dall'ANCE (Associazione nazionale dei costruttori dell'edilizia). Accade in pratica che alcuni paesi della Comunità quando procedono a gare di appalto e a concorsi non applicano il principio della reciprocità; in sostanza fanno una sorta di protezione intorno alle loro imprese, contravvenendo in via di fatto alla normativa europea (naturalmente questo aspetto ci interessa qui per la cooperazione allo sviluppo). L'ANCE sollecita quindi l'approvazione di un emendamento in base al quale anche le imprese italiane non sarebbero tenute al rispetto del principio della reciprocità con quei paesi che già non lo applicano, fermo restando il valore della normativa europea. In sostanza, laddove vi sono paesi che violano il principio della reciprocità anche noi dobbiamo comportarci di conseguenza.

È un problema reale, tuttavia ritengo del tutto improprio che si normi una questione di tale natura. In altre parole, si tratterebbe di introdurre in una legge una disposizione che contrasta o potrebbe contra-

stare con la normativa europea, al cui rispetto siamo comunque tenuti. Non ho avuto il tempo di compiere una verifica, ma non credo che i paesi che non applicano il principio di reciprocità abbiano tra le loro leggi una norma che espressamente nega la reciprocità in determinate procedure concorsuali o che privilegia le aziende nazionali. Credo piuttosto che avvenga un'altra cosa: si rispetta formalmente la normativa europea ma poi, di fatto, nella gara di appalto si lavora in base ai regolamenti di applicazione in modo tale da privilegiare, a parità di condizioni, l'impresa nazionale. Ma questa è un'altra questione.

In conclusione ritengo che l'ANCE, che pure solleva un problema reale, magari con il nostro concorso (ecco l'importanza di sottoporvi tale questione), debba rivolgersi al Governo affinchè nelle sedi proprie assuma iniziative adeguate, dicendo chiaramente che, se non si applica il principio di reciprocità, anche l'Italia troverà il modo di non farlo. Però una cosa è fare una simile dichiarazione, altra cosa è inserire una disposizione *ad hoc* in una legge perchè, così facendo, si contravverrebbe a un principio di carattere fondamentale, quello del rispetto della normativa europea.

Vi sono poi altre due questioni, la prima delle quali riguarda il decentramento della cooperazione. Alcune associazioni e alcuni organismi sostengono che il disegno di legge in esame può essere l'occasione per dare segnali chiari e precisi a favore della cooperazione decentrata, vale a dire di quei settori della cooperazione in cui sono parte attiva le regioni e gli enti locali. Occorre valutare in che modo può essere dato questo segnale: è un aspetto sul quale invito i colleghi a riflettere per vedere se, nell'ambito del provvedimento in esame, senza prefigurare nulla che anticipi una riforma più organica, si possano trovare soluzioni facendo tuttavia perno sulle norme già previste dalla legge n. 49 del 1987, *ancorchè limitate ed ambigue. Si potrebbe dire qualcosa di più chiaro* ed esplicito per mettere da un lato l'amministrazione centrale in grado di essere più sicura nel suo rapporto con le regioni e gli enti locali, dall'altro questi ultimi in grado di poter assumere iniziative senza incontrare troppi ostacoli in un settore che, oltre tutto, nell'intervento delle regioni e degli enti locali può trovare nuove risorse non solo pubbliche ma anche private.

Si fa giustamente osservare che non si tratta tanto di ripartire una fetta di risorse che sappiamo molto esigua tra il centro e la periferia, quanto di mettere in moto un meccanismo che rappresenti un fattore di moltiplicazione delle disponibilità. In altre parole, con l'intervento delle regioni e degli enti locali si possono mettere in campo nuove risorse pubbliche e private (ad esempio, la regione Lombardia ha dei programmi di cooperazione che si basano su finanziamenti della stessa regione e di un gruppo di banche). Tutto questo significa che i fondi a disposizione della cooperazione possono aumentare rispetto alle cifre di cui discutiamo sempre e che cerchiamo di accrescere, come abbiamo fatto fino all'ultima finanziaria con tanto impegno da parte nostra e con risultati purtroppo non sempre brillanti, anche se quest'anno siamo riusciti a strappare qualcosa in più rispetto ai tagli inizialmente previsti.

L'ultima questione riguarda la ex Jugoslavia. Anche a tale riguardo vi sono segnalazioni e sollecitazioni da parte di organizzazioni non governative e di associazioni che, richiamandosi alla legge n. 390 del 1992

(che prevedeva fondi per gli aiuti umanitari nella ex Jugoslavia), chiedono che si aggiunga una disposizione nella quale, facendo riferimento alla stessa legge n. 390, si riesca ad esplicitare meglio questa materia e a prevedere un sostegno maggiore visti gli impegni che avremo in quei territori.

La questione in sè mi sembrerebbe fattibile perchè non prefigura nulla riguardo ad un problema enorme ma specifico; si fa riferimento ad una legge esistente. Tuttavia – e mi rivolgo al Governo – mi domando se non sia preferibile disciplinare nuovamente la materia nell'ambito di un provvedimento che lo stesso Governo dovrà sicuramente predisporre in relazione alle problematiche inerenti i militari, l'opera di ricostruzione, gli aiuti umanitari, eccetera: in questo senso una parola dell'Esecutivo potrebbe essere decisiva per dirimere la questione.

Al di là della risoluzione delle varie situazioni, si potrebbe valutare l'opportunità di accompagnare al disegno di legge alcuni ordini del giorno mirati che abbiano per oggetto argomenti specifici come, ad esempio, gli istituti agronomici e quelli dell'ANCE. L'ipotesi del decentramento della cooperazione andrebbe analizzata in modo dettagliato in sede di esame degli interventi da effettuare a tal fine, anche se si potrebbe cogliere l'occasione dell'esame del presente provvedimento per dare un primo segnale agli enti locali.

Vista infine l'attualità del problema, si potrebbe anche valutare la possibilità di prevedere una norma riguardante gli interventi nei territori della ex Jugoslavia.

Gli argomenti che ho richiamato rappresentano soltanto una piccolissima parte delle innumerevoli questioni sulle quali sarei voluto intervenire nel corso dell'illustrazione del disegno di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

PORCARI. Signor Presidente, ho ascoltato con molto interesse la relazione del senatore Benvenuti. Mi sembra che la sua analisi sia corretta e che le proposte formulate siano in buona parte interessanti e meritevoli del consenso generale. Vorrei però sollevare qualche obiezione sulle opzioni di merito. L'analisi dell'articolo 3 è perfetta e la condivido pienamente; non condivido però quanto è stato affermato circa la prima opzione. Ritengo infatti che si debba mettere un punto fermo all'ammissione di personale a contratto senza concorso e quindi all'espansione pietistica dell'amministrazione pubblica. Non mi riferisco in maniera specifica al Ministero degli affari esteri, anche se attualmente ci stiamo occupando proprio di questo.

Sono contrario all'immissione di personale in ruolo e alla creazione di ruoli speciali attraverso una legge organica di totale ristrutturazione della cooperazione. Per accedere al ruolo speciale della cooperazione allo sviluppo nell'ambito del Ministero degli affari esteri devono essere previsti veri e propri concorsi ai quali possano partecipare tutti e non soltanto i contrattisti. Tutti coloro che lavorano in un Ministero o sono impiegati anche in altri settori e categorie dell'amministrazione statale devono aver assolutamente superato un concorso per poter affermare la propria posizione di *up-grading*.

A mio giudizio, la prima soluzione è da escludere perchè, come tutte le soluzioni troppo semplici, non consentirebbe di risolvere i problemi ma si trasformerebbe in un rinvio. Bisognerebbe invece stabilire un termine, prevedendo ad esempio una proroga del rapporto di lavoro del personale, sia a contratto che distaccato, di due o tre anni o addirittura fino alla data di immissione in ruolo dei titolari, se più ravvicinata. Mi sembra che questa soluzione sia la più semplice e pragmatica, anche se la sua natura pietistica non suscita particolare entusiasmo. Di fronte però all'attuale sistema umano e all'«andazzo» generale nel quale, come diceva Don Abbondio, «non si possono raddrizzar le gambe ai cani», credo che una soluzione del genere sia la più facile da adottare. Mi dichiaro pertanto nettamente contrario a prevedere in un provvedimento ponte e temporaneo l'immissione di personale senza concorso nei ruoli del Ministero degli affari esteri. Il decentramento della cooperazione, incidendo direttamente sui rapporti tra amministrazione centrale e enti locali, rappresenta una materia che dovrebbe essere oggetto di un disegno di legge organico e non di un provvedimento ponte trasformato in legge.

Per quanto concerne l'Istituto agronomico per l'oltremare concordo con quanto ha osservato il senatore Benvenuti. Non credo che con provvedimenti di urgenza questo Istituto possa riprendere a funzionare senza pregiudicarne in futuro la struttura.

Come ha giustamente sottolineato il senatore Benvenuti, le norme comunitarie, che i nostri imprenditori vorrebbero richiamate esplicitamente in una legge, in quanto tali devono essere osservate e rispettate da tutti. Sarebbe un non senso giuridico legiferare in tal guisa in quanto ciò che è già legge non necessita di riaffermazione. Non possiamo essere sempre i primi della classe; purtroppo però, quando si tratta di difendere i nostri interessi si devono fare sempre i conti con una *forma mentis* fortemente ecumenica, che porta sempre a danneggiare noi stessi.

Premesso che concordo pienamente con quanto sottolineato dal relatore Benvenuti sulla ex Jugoslavia, vorrei tuttavia richiamare l'attenzione della Commissione sull'Albania che è un paese di non minore importanza per l'Italia nonostante le sue piccole dimensioni.

SERRI. Signor Presidente, sento il bisogno di ribadire ai colleghi alcune mie opinioni. Sono favorevole in maniera totale a che la Commissione, con le opportune modifiche, vari al più presto questo disegno di legge. I motivi che mi inducono ad esprimere tale considerazione sono essenzialmente due. Innanzi tutto vi è l'urgenza derivante dai rapporti attualmente in atto tra i soggetti operanti in Italia nelle Organizzazioni non governative e i paesi destinatari della cooperazione nei confronti dei quali sono stati assunti impegni tuttora in corso. In seconda battuta vi è l'urgenza, preminentemente politica, di riavviare la cooperazione allo sviluppo oggi bloccata sostanzialmente da tre fattori. È pertanto opportuno che, come si è già cominciato a fare nel corso del dibattito sulla manovra finanziaria, si continui ad operare con coerenza.

Questi fattori sono: gli elementi di corruzione che c'erano anche nella cooperazione; una politica di risanamento finanziario che, in coincidenza col primo fattore, è stata caricata con troppa facilità sulla cooperazione allo sviluppo (e qui le responsabilità risalgono parecchio in-

dietro, nè io perdono il ministro Andreatta, che è stato quello che più ha inciso in questa direzione, probabilmente con intenzioni positive). Mi auguro che alla Camera la situazione non peggiori per la cooperazione e credo che ciascuno di noi dovrebbe fare il possibile, nel proprio Gruppo parlamentare, perchè questo tema non sia oggetto, come è stato di solito negli ultimi anni, di prelievo da varie parti e per varie ragioni. La terza questione è un limite serio di valutazione politica che investa Parlamento e Governo sul ruolo della politica estera nell'avvenire del paese, per i problemi che ha il paese da risolvere, compresi quelli economici. Senza un ruolo forte di politica estera non risolveremo neanche i problemi economici che abbiamo davanti e che non sono più solubili solo in termini di riduzioni di spese e di tagli; anche questo, ma non basta più questo.

Ritengo poi che dobbiamo agire rapidamente ed approvare il disegno di legge anche per quello che diceva il senatore Folloni: una volta che il Parlamento, anche se in un solo suo ramo, abbia creato una condizione legislativa di largo consenso, vi saranno le premesse perchè, al di là dei passaggi politici, il Governo possa agire su una questione che ha particolare urgenza e con i mezzi che riterrà più opportuni, in consultazione con il Parlamento. Le valutazioni esposte dal relatore sui problemi da risolvere mi trovano consenziente, e quindi, per quanto mi riguarda, credo che si possa, nei modi e nei tempi dovuti, anche in rapporto alle esigenze dei vari colleghi, passare alla discussione e alla valutazione dei singoli articoli.

SURIAN. Signor Presidente, mi fa particolarmente piacere che si sia messo l'accento sul fatto che l'articolo 3 è quello che dà la sensazione della temporalità di questo provvedimento. In attesa di discutere l'articolato ed i vari emendamenti che verranno proposti, vorrei solo esprimere la valutazione che si affronti nel provvedimento la questione dell'Istituto agronomico d'oltremare di Firenze. Ritengo infatti che questo sia uno di quegli istituti, come l'Istituto italo-africano e l'ISMEO, a cui il Ministero degli esteri fa maggiore riferimento proprio per la cooperazione.

Nella legge n. 390 è stato stabilito un finanziamento relativo alla ex Jugoslavia e credo che in questo disegno di legge sia il caso di istituire un analogo riferimento. Mi pare anche che il finanziamento della legge n. 390 sia così limitato da dover essere riadeguato e quindi, in attesa di discutere l'articolato e gli emendamenti, sono perfettamente d'accordo con quanto ha detto il relatore.

Per quanto riguarda il comma 3 dell'articolo 3, che riguarda i contrattisti e i comandati, ci troviamo di fronte a un problema secondo me così inestricabile che bisognerà valutarlo correttamente con un adeguato approfondimento in Commissione.

VISENTIN. Signor Presidente, leggendo il testo mi risulta evidente, della qual cosa mi rammarico, che solo negli articoli 6, 7, 9, 10 e 11 si affrontano i problemi relativi all'emergenza del settore della cooperazione, mentre il resto riguarda solamente la riorganizzazione dell'amministrazione. Dico questo perchè si è parlato del lavoro della Commissione d'inchiesta, ma se noi continuiamo a discutere di un provvedi-

mento che va comunque ad intervenire sulla riorganizzazione del settore e non teniamo conto degli orientamenti che emergeranno dalla relazione della Commissione bicamerale rischiamo, nel risolvere dei problemi, di crearne degli altri. Io non considero le valutazioni che verranno espresse dalla relazione della Commissione d'inchiesta vincolanti per il nostro lavoro, anzi, noi dobbiamo dimostrare piena autonomia, però non possiamo trascurarne il lavoro svolto e gli orientamenti, perchè altrimenti sarebbe come dire che tale Commissione è del tutto inutile.

PRESIDENTE. A tale riguardo vorrei dire qualche parola al senatore Visentin perchè il problema che lui pone è delicato e riguarda anche la sfera istituzionale, andando a toccare addirittura l'aspetto del rilievo del lavoro di una Commissione bicamerale. Io sono d'accordo con il senatore Visentin sul fatto che il lavoro della Commissione d'inchiesta è estremamente importante e che il lavoro di analisi che questa Commissione farà è una condizione necessaria perchè si possa discutere di una riforma generale della cooperazione: questo è lo spirito in cui dobbiamo muoverci. Mi sia consentito di dire, nel merito, che non mi pare che questo spirito sia contraddetto dalle proposte finora emerse, a cominciare da quelle del relatore. Proprio una questione delicata, quella dell'articolo 3, tale da richiedere una soluzione che risponda positivamente a esigenze che non siano soltanto umane, ma di concreto funzionamento delle strutture; tale esigenza attraversa una delle due soluzioni prospettate dal relatore, che non compromettono l'assetto futuro della cooperazione.

Cioè, la proroga, in questo caso, vuole per l'appunto evitare che venga creato un ruolo speciale, per di più *ope legis* e quindi senza concorso, che certo non pregiudica le linee di una futura riforma, ma – come diceva giustamente il senatore Benvenuti – crea una situazione di fatto da cui poi gli orientamenti sia dei colleghi appartenenti alla Commissione bicamerale, sia eventualmente nostri, sia quelli del Governo saranno pesantemente condizionati.

CUFFÀRO. Signor Presidente, ho detto in diverse occasioni, ma voglio ribadirlo prima di entrare nel merito del disegno di legge in esame, che il Gruppo di Rifondazione comunista è assolutamente d'accordo sulla necessità che il nostro paese si impegni sulla strada della cooperazione allo sviluppo, procedendo quanto prima ad un risanamento del settore, nonchè sul fatto che l'intervento nel comparto possa essere migliorato e intensificato. Proprio per questa esigenza, che avvertiamo in modo molto forte, riteniamo che sia improrogabile la scelta di addivenire ad una riforma organica dell'intero settore e credo che su questa prospettiva registriamo un'ampia convergenza. In sostanza, auspichiamo una riforma che possa elevare la qualità del nostro intervento e che possa costituire altresì la base per accrescere le risorse da mettere a disposizione della cooperazione allo sviluppo; in sua assenza infatti, continuare ad accantonare fondi da destinare alla cooperazione può addirittura diventare uno spreco per il nostro paese, senza raggiungere sensibili risultati di aiuto e di sostegno alle popolazioni e ai paesi che ne hanno bisogno.

Abbiamo quindi accettato di discutere in sede deliberante il disegno di legge del Governo proprio al fine di garantire l'attuazione degli interventi previsti dalla legislazione vigente e di rimuovere taluni ostacoli che determinano il blocco dei progetti. Mi pare che già il senatore Andreotti abbia fatto riferimento alla legislazione vigente, che non impedisce assolutamente l'intervento del nostro paese; pertanto, se vi sono dei blocchi determinati dal momento particolare che il paese sta vivendo, noi siamo disponibili a che essi possano essere superati, ma sempre in attesa di una riforma organica che tenga conto anche dei risultati della Commissione parlamentare di inchiesta. Si possono avere infatti opinioni diverse sull'attività di tale Commissione e vi può essere anche un atteggiamento differente rispetto al lavoro già compiuto, nonchè un'attesa diversificata sulle conclusioni cui essa perverrà, ma dobbiamo comunque essere consapevoli del fatto che la sua istituzione è stata un atto solenne. La Commissione parlamentare di inchiesta sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo nasce infatti da una legge votata dal Parlamento e quindi non voglio dire che noi dobbiamo condizionare totalmente il nostro lavoro a quello di questo organismo, purtuttavia ignorarne l'esistenza e disattenderne i risultati significherebbe, per alcuni versi, disconoscere uno sforzo di chiarezza voluto dal legislatore.

Ora, prima di entrare nel merito del disegno di legge, vorrei chiedere al Sottosegretario se è vero che, mentre si negano o non si possono concedere fondi per completare progetti in corso, l'amministrazione, facendo un censimento, ha appurato che vi sono 150 miliardi che rischiano di andare in economia per l'incapacità del Ministero di attivare le necessarie procedure. Sarei molto lieto se il Sottosegretario potesse smentirmi perchè non sono assolutamente desideroso di oltraggiare il lavoro del Ministero, purtuttavia, se un simile stato di cose fosse confermato, penso che dovrebbe essere messo sul tappeto nel dibattito che stiamo affrontando e che il Governo ci dovrebbe rendere conto di tale situazione.

Venendo agli aspetti concreti del provvedimento in esame, debbo dire che noi non siamo d'accordo nè sul metodo seguito dal Governo, nè sul merito dello stesso. Come ho detto in premessa, concordiamo sul fatto che bisogna intervenire per sbloccare tutto ciò che è fermo, però, il disegno di legge nasce senza che vi sia stato - o se c'è stato per lo meno non ce ne è giunta notizia - alcun confronto con gli operatori del settore; esso infatti sembra venire alla luce piuttosto a seguito delle pressioni dei diplomatici.

PORCARI. E dei contrattisti.

CUFFÀRO. Può darsi che anche costoro abbiano esercitato delle pressioni, ma mi risulta che i diplomatici, per la loro esperienza, abbiano all'interno del Ministero degli affari esteri un qualche peso in più dei contrattisti, che non mi pare siano molto potenti o costituiscano una *lobby* ben incarnata nell'amministrazione.

Il Governo dice di voler fare uno sforzo complessivo per assicurare efficienza, ma io credo che, in realtà, coltivi l'intenzione di rafforzare i poteri della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo che,

per molti versi, è la prima responsabile della cattiva gestione degli interventi intrapresi fino ad oggi.

A questo riguardo, informo i colleghi di aver ricevuto, via *fax*, un documento contenente una serie di interrogativi e di attribuzioni di responsabilità addebitabili ad un responsabile di questo settore; ora, prima di riprendere e sostenere delle critiche voglio verificarle, ma, se dovessero essere vere le cose scritte in quel documento, ci troveremmo in presenza di veri e propri reati.

Credo - e concludo - che, per quanto concerne l'efficienza, per alcuni versi si affrontino solo aspetti secondari rispetto al funzionamento complessivo della direzione generale e mi pare che non si aumenti la trasparenza, ma piuttosto la confusione tra il momento politico e l'intervento dei diplomatici. Mi pare che tra le pieghe di questo disegno di legge si possa già leggere la riforma alla quale aspirano i rappresentanti della nostra diplomazia.

Mi ha fatto comunque piacere, signor Sottosegretario, che lei abbia precisato che non si tratta di una legge ponte nel senso che non è ancora individuata una sponda: un ponte evidentemente deve legare due cose e se non è delineata la riforma non c'è la seconda sponda. Si tratterebbe di una passerella sul vuoto. Occorre però scompaginare il disegno che ci presenta il suo Ministero e che il lavoro di questa Commissione si fermi davvero alle questioni urgenti, quelle che richiedono un intervento tampone. Mi pare che questa dovrebbe essere la caratteristica del provvedimento che andiamo ad approvare: un provvedimento tampone.

Non mi voglio soffermare ora su tali aspetti; lo farò quando esamineremo gli articoli e gli eventuali emendamenti, però ho l'impressione che vi sia il desiderio di dare in un certo senso mano libera all'amministrazione per risolvere con i soldi del contribuente errori del passato (qualcuno dice per chiudere scheletri dentro l'armadio). Ad esempio, non so - e mi scuso per il ritardo, ma ero impegnato in un'altra Commissione - se il relatore si è soffermato su un aspetto particolare del disegno di legge, il quale prevede che le valutazioni tecniche sui progetti vengano affidate alla direzione generale, mettendo così in un angolo l'unità tecnica centrale; non capisco come si possa procedere a valutazioni che richiedono competenze specifiche senza il parere dell'unità tecnica centrale. Vi sono poi altre questioni (ad esempio, quella relativa alle convenzioni funzionali) che dovrebbero essere affrontate nel dettaglio.

In particolare mi interessa sottolineare un aspetto che è stato già oggetto di attenzione lodevole da parte del relatore: mi riferisco all'articolo 3 del disegno di legge nella parte relativa ai contrattisti. Mi pare che il senatore Benvenuti abbia prospettato alcune soluzioni alternative, ma mi sembra pure che nella sua esposizione vi sia stata una prevalenza a favore della proroga della situazione attuale, anche se si tratta di una proroga che non metterà il carro davanti ai buoi e non determinerà assolutamente l'istituzione di ruoli o la forzatura di provvedimenti che domani potremmo trovarci come ostacolo alla riforma sulle cui linee dobbiamo ancora discutere abbondantemente.

Mi riservo inoltre di esaminare la proposta del relatore a proposito degli interventi per la ricostruzione nella ex Jugoslavia, nonchè quella relativa all'Istituto agronomico per l'oltremare. È la prima volta che

sento parlare di tali questioni e non voglio soffermarmi al riguardo senza avere elementi più precisi.

Al Presidente vorrei dire che, ristabilita la normalità dell'*iter* che seguiremo, deve essere dato ai componenti della Commissione il tempo per poter presentare degli emendamenti. Quasi sicuramente ne presenterò uno relativo al ruolo speciale; tuttavia, qualora dovesse manifestarsi una convergenza sulla proposta del relatore, potremmo giungere ad un accordo modificandola in parte. Per altri aspetti del disegno di legge, invece, ribadisco che desidero venga fissato un termine per la presentazione degli emendamenti e si dia alla Commissione tutto lo spazio necessario perchè queste proposte possano essere discusse, approvate o rifiutate, affinchè il disegno di legge segua il suo corso in maniera corretta. Abbiamo infatti una particolare responsabilità nei confronti dell'Aula: una cosa è esaminare un provvedimento in sede referente, altra cosa è lavorare in sede deliberante, visto che l'Assemblea non sarà chiamata ad emendare il nostro lavoro.

PORCARI. Giustissimo.

CUFFÀRO. Proprio richiamandomi a questa responsabilità, sono convinto che il Presidente sarà il garante massimo della regolarità dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vorrei rassicurare il senatore Cuffàro perlomeno su un punto: nessuno ha inteso fare dei *blitz* o agire in modo meno che regolare. Forse l'equivoco è sorto su un invito che io stesso ho rivolto al relatore e che il relatore ha accolto, quello cioè di non seguire un metodo, che mi sembra scarsamente congruo, di far saltare fuori dal cilindro dei «coniglietti» solo a un certo punto della discussione generale, che si svolgerebbe così nel vuoto. Ho quindi chiesto di mettere immediatamente sul tavolo le questioni più difficili. Ciò evidentemente non significa che si vogliono intraprendere delle scorciatoie improprie ma che, come risulta dal tono del dibattito, dal merito degli aspetti affrontati e anche dal senso dell'intervento del senatore Cuffàro, intendiamo non essere generici e affrontare immediatamente le questioni su cui dobbiamo decidere.

CUFFÀRO. Apprezzo questo modo di procedere. Forse, anche a causa del mio ritardo, si è creata confusione e mi è parso che si fossero saltate tutte le fasi proprie della sede deliberante. In questo senso sono colpevole e me ne scuso.

PRESIDENTE. Non ce n'è bisogno, anzi posso aggiungere che lo spirito con cui lavoriamo in questa Commissione è tale che, qualora sorgano equivoci, questi molto rapidamente vengono dissipati. Di questo ringrazio tutti i presenti.

BRATINA. Signor Presidente, ascoltando gli interventi ma anche riflettendo sull'articolato in esame, mi sono chiesto se tra gli istituti che sono stati qui ricordati, e che dovrebbero avere un carattere di tipo operativo oltre che di studio, non sia il caso di inserire anche l'Ipalmo, che

nel passato ha dato un grosso contributo alla cooperazione in termini di progettazione.

L'altra questione, che pongo sempre in termini problematici, riguarda l'opportunità di prevedere una fascia particolare di interventi, che chiamerei piccoli progetti, cioè quell'insieme di gocce che poi però fanno il mare, di cui si è parlato anche qui, per i quali però forse bisognerebbe prevedere procedure più semplificate rispetto a quelle richieste per progetti molto impegnativi. Per usare una metafora, tra i due tipi di intervento, in relazione alle dimensioni, si ravvisa la stessa differenza che vi è tra uno scontrino e una fatturazione. So che esistono questi problemi e che molte iniziative di dimensioni più modeste o portate avanti da piccole agenzie sono entrate in crisi proprio per i ritardi nei conguagli da parte del Ministero. Invece questa è una realtà che secondo me andrebbe tenuta d'occhio. Non saprei dare un'indicazione precisa in questo momento, però mi pongo il problema, su cui ritengo dovremmo fare una riflessione.

FOLLONI. Anzitutto condivido la preoccupazione espressa dal Governo circa la necessità di adottare lo strumento di un disegno di legge organico presentato al Parlamento, anzichè seguire per casi urgenti, che tutti hanno evidenziato, il criterio della decretazione. Ma forse questo era proprio uno dei casi in cui, data l'urgenza, il Governo avrebbe dovuto fare ricorso allo strumento del decreto-legge. Tuttavia, credo che come Senato possiamo consegnare al Governo un testo che tenga conto degli elementi di urgenza a cui in tale ambito si vuole provvedere e quindi - come del resto suggeriva lo stesso relatore - predisporre un testo «ripulito» da ogni predeterminazione circa le nuove costruzioni (o anche perfino i pilastri di nuove costruzioni) che si dovessero realizzare in un disegno di riforma complessiva di tutti gli organismi della cooperazione. Dico questo con particolare riferimento a quanto previsto dal terzo comma dell'articolo 3, che mi sembra tendere invece in tale direzione. Ritengo più condivisibile quanto dichiarato dal relatore: provvedere solo a dare continuità all'esistente, senza costituire nuovi ruoli o nuove figure all'interno del Ministero degli affari esteri.

Chiedo infine che si definisca al più presto il termine relativo alla presentazione degli emendamenti e che si proceda in tempi rapidi all'acquisizione di tutte le proposte emendative che i membri della Commissione vorranno presentare. Se è vera l'urgenza da tutti evocata, è nostra responsabilità, nel rispetto delle considerazioni svolte dal senatore Cuffàro e della normativa contenuta nel Regolamento del Senato circa la sede deliberante, farci carico della necessità di non dilatare i tempi della discussione, in considerazione dei termini concessi a questa Commissione per l'esame del provvedimento.

CAMPO. È evidente che per l'esperienza di questa legislatura, che ci ha visto precari un giorno sì e un giorno no, prossimi alle elezioni, non può mancare la mia solidarietà ai contrattisti e ai comandati di cui al terzo comma dell'articolo 3 del disegno di legge in discussione. Se la data del 31 dicembre è quella della «scadenza-mannaia» per loro, potrebbe esserlo anche per noi, quindi da questo punto di vista vi è certamente solidarietà da parte mia.

Però cito questo problema anche perchè il relatore ha espresso una sua valutazione riguardo alla proroga; in particolare per la categoria dei contrattisti si chiede una proroga fino alla riforma e io al riguardo esprimo parere favorevole.

Comunque credo che i contrattisti, nel frattempo, considerate le proroghe precedenti, abbiano necessariamente acquisito specifiche competenze, per cui immaginare concorsi *ad hoc* probabilmente sarebbe ingiusto. Molto spesso ai concorsi normali di altro genere banditi dalla pubblica amministrazione si presentano persone che non hanno specifiche competenze, invece in questo caso siamo di fronte a soggetti che hanno ormai acquisito - lo ribadisco - particolari competenze. Quindi, da questo punto di vista, penserei a delle idoneità, ad un regime particolare, che mi rendo conto non contribuirebbe certo a semplificare la situazione perchè, anzi, accrescerebbe la giungla della previsioni in materia di assunzioni nella pubblica amministrazione, però, ripeto, bisogna tenere conto anche delle competenze già acquisite da chi ha lavorato per anni in questo settore.

Detto questo, vorrei dare un contributo anche per ciò che riguarda la questione richiamata dal senatore Benvenuti relativamente al problema posto dall'ANCE (Associazione nazionale costruttori edili). Si può immaginare, ad esempio, un meccanismo che consenta di conseguire due effetti positivi: il primo, sempre nello spirito della cooperazione, incentivando le imprese a partecipare a gare di appalto per interventi nel settore della cooperazione in altri paesi; il secondo, moltiplicando gli esiti finanziari dei fondi destinati specificamente alla cooperazione. Mi spiego meglio: immagino che una parte dei fondi destinati ordinariamente alla cooperazione possa essere destinata all'istituzione di un fondo al quale attingere, ad esempio, per dare il 5 per cento, a fondo perduto, in conto capitale, sull'ammontare di una certa opera, alle imprese che ne facciano richiesta e sul rimanente 95 per cento accreditare mutui agevolati in modo tale che il tasso d'interesse resti al di sotto del 6-7 per cento rispetto a quello bancario che viene applicato. In questo modo, da una parte, si renderebbero certamente più competitive le offerte delle nostre imprese rispetto a quelle di altri paesi (e quindi l'accettazione delle opere proposte dalle imprese italiane ai paesi a cui si offre cooperazione potrebbe essere agevolata in questo senso) e, dall'altra, si moltiplicherebbero investimenti a fondo perduto, per cui anche una somma non molto rilevante comporterebbe un investimento a sua volta da parte delle banche e quindi uno smobilizzo di capitali, un investimento moltiplicatore da parte delle banche: un miliardo ne farebbe muovere trenta.

E allora questo moltiplicherebbe i finanziamenti dallo Stato italiano alla cooperazione. Un simile meccanismo potrebbe essere in grado di cogliere l'obiettivo di rendere più competitivo il lavoro italiano all'estero e addirittura incrementare le opportunità di cooperazione nei confronti degli altri paesi.

SERRI. Signor Presidente, prima di chiudere il dibattito di oggi vorrei fare una sollecitazione al senatore Cuffàro. Egli ha fatto riferimento ad un *fax* che comporterebbe ipotesi di reato; vorrei pregarlo vivamente di comunicarci le sue valutazioni prima della approvazione di questo

provvedimento, anche perchè egli stesso ha detto che deve fare le opportune verifiche.

Noi non possiamo lasciare aperta una tale questione, anche se non può essere risolta qui. Volevo solamente segnalare questa esigenza, che sicuramente troverà il senatore Cuffàro estremamente sensibile.

PRESIDENTE. *Condivido la sua istanza sul piano politico ed anche* morale; dal punto di vista dei lavori di questa Commissione non credo che essa debba interferire. Vorrei poi fare due osservazioni prima di cedere la parola al Governo ed al relatore. La prima riguarda i problemi posti dall'ANCE: la questione della reciprocità, l'Istituto agronomico, la questione della ex Jugoslavia, tutti argomenti che sono stati sollevati da più senatori. Pregherei i colleghi di prendere in considerazione, oltre che l'eventualità della presentazione di emendamenti, anche la strada della presentazione di ordini del giorno, sempre nel rispetto dello spirito, che mi sembra da tutti condiviso, di non considerare questo provvedimento un'occasione per anticipazioni, sia pure meritorie, di riforma, ma conservandone la caratteristica di urgenza a cui vogliamo restare fedeli.

La seconda osservazione è la seguente. Vi sono due esigenze egualmente valide, ma che devono essere contemperate. Un'esigenza è quella obiettiva dell'urgenza; il relatore è stato molto esplicito a questo proposito e tutti gli interventi l'hanno sottolineato. La seconda esigenza, se mi consentite, mi investe personalmente ed è una questione di correttezza costituzionale nei confronti di quei colleghi, in particolare quel collega che aveva più perplessità o difficoltà a concordare con la sede deliberante per questo provvedimento, cioè il senatore Cuffàro. Io vorrei che nostri lavori conciliassero sia la sua esigenza di avere lo spazio necessario per tutti gli approfondimenti, sia la questione di urgenza posta dal senatore Folloni. Quindi pongo un interrogativo al senatore Cuffàro: se egli ritenga soddisfacente dal punto di vista del termine quello dell'inizio della seduta di domani, o se egli ponga una questione di ulteriore differimento. In questo secondo caso io devo segnalare che il Senato la prossima settimana sospenderà i propri lavori e che quindi il rinvio non sarebbe semplicemente di un giorno, ma di una decina di giorni.

CUFFÀRO. Signor Presidente, l'osservazione del senatore Serri mi pare sia corretta. Io non ho nominato nessuno, anche se avrei potuto farlo, perchè a me è arrivato un *fax* che è poi la copia di una lettera aperta inviata al Ministero degli affari esteri da parte di un sindacato. Non me ne voglio assumere alcuna responsabilità, proprio perchè non ho avuto nessuna possibilità di verifica personale delle cose che sono state dette. Potrebbe essere anche lo scherzo di un burlone, pur se non lo credo.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

SCAMMACCA del MURGO e dell'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri.* Signor Presidente, onorevoli senatori, anzitutto il tono e lo spirito di questa così importante discussione, importante per enti, per persone, per attività all'estero, non può che trovare in chiunque

abbia l'onore, come me, di parteciparvi, un profondo senso di interesse e apprezzamento. Mi permetto particolarmente di valutare positivamente la disponibilità del partito rappresentato dal senatore Cuffàro, proprio per essersi immedesimato nella richiesta del Governo: richiesta di urgenza e richiesta anche di considerare assente la seconda sponda, come il senatore Cuffàro ha gentilmente voluto ricordare.

In effetti, non si ha neanche all'articolo 2, comma 2, nessun intendimento particolare, perchè su questo punto, che riguarda l'unità di valutazione, il Governo è pronto ad accogliere emendamenti, che sono già stati preannunciati, e che vanno nel senso di lasciare la responsabilità di certe valutazioni agli esperti e al personale di cui alla legge n. 49.

Non mi dilungo sulla questione per non perdere troppo tempo, ma la sottolineo per dare al senatore Cuffàro la precisa sensazione che non vi sono da parte del Governo intendimenti nascosti o che, se qualcosa in questo senso dovesse trasparire, il Governo sarà il primo a dare al provvedimento quel taglio netto e preciso che da questa discussione è emerso essere volontà di tutti i Gruppi politici. In questo caso, il mancato ricorso alla decretazione d'urgenza è dovuto proprio al fatto che si preferisce una discussione di questo genere, che permette un'integrazione più profonda e più completa delle diverse esigenze, anche perchè sappiamo che purtroppo, in sede di conversione, i decreti-legge possono conoscere momenti assai difficili.

Quanto poi all'articolo 3, che attira molto l'attenzione perchè può configurare sponde o comunque perchè riveste un carattere particolare come tutte le questioni relative al personale, posso dire che il Ministero è favorevolmente orientato a prorogare per due anni la posizione degli attuali contrattisti, nella convinzione che in questo periodo di tempo si potrà risolvere definitivamente il problema. Preannuncio questo intendimento molto rapidamente perchè non è questa la sede per entrare nel merito dell'argomento; ho voluto fare questo accenno per dare atto al senatore Benvenuti della sua sapienza e della sua abilità nel relazionare che hanno permesso una discussione così approfondita.

Presidenza del vice presidente SERRI

(Segue SCAMMACCA del MURGO e dell'AGNONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri).* Per quanto riguarda invece la questione della ex Jugoslavia e il problema dell'Istituto agronomico per l'oltremare, ci rimettiamo interamente alla valutazione della Commissione, non desiderando condizionare o dare suggerimenti se non nel quadro di una discussione fatta nello spirito che finora ci ha caratterizzato.

La questione ANCE richiede certamente una grande attenzione, ma vigiliamo perchè le condizioni di concorrenza in Europa sono stabilite in un certo modo e dobbiamo pertanto in quel modo farle valere.

Quanto poi alla cooperazione decentrata, anche in questo caso ci rimetteremo al giudizio della Commissione. Vi sono delle norme ben precise che regolano la proiezione all'estero delle entità locali; sono disposi-

zioni che dobbiamo applicare e che applichiamo ben volentieri e in alcuni casi concreti abbiamo già avuto risultati soddisfacenti.

Per quanto attiene all'Albania, questo paese è considerato in maniera speciale; stiamo predisponendo un programma-paese ed è quindi un obiettivo che abbiamo ben presente.

Infine, ha ragione il senatore Bratina quando parla di rendicontazioni minime; abbiamo avuto casi veramente difficili da comprendere, in cui fatture relative a due birre dovevano essere timbrate personalmente dall'ambasciatore. Ecco, in questi frangenti sarebbe auspicabile una semplificazione delle procedure, naturalmente sempre nel rispetto più profondo di certe regole di onestà intellettuale ed amministrativa.

Non vorrei prolungare oltre il mio intervento per non addentrarmi in questioni che potremmo affrontare meglio domani; tuttavia vorrei ringraziare la Commissione per l'approfondita discussione cui ha dato vita, nonchè per i princìpi che sono stati stabiliti stasera, che ci trovano tutti consenzienti. Pertanto, mi associo allo spirito generale che ha prevalso e a tutte le osservazioni del relatore.

PRESIDENTE. Accogliendo le indicazioni emerse nel corso della discussione, stabilisco che il termine per la presentazione degli emendamenti sia fissato alle ore 14 di domani, fermo restando la possibilità di prevedere un'eventuale proroga qualora si rendesse necessaria.

Rinvio pertanto il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT SSA GLORIA ABAGNALE