# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2413-A

# RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)**

(RELATORE **SALVI**)

SUL

# DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
**(MORO ALDO)**

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
**(TAVIANI)**

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
**(ZAGARI)**

COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
**(GIOLITTI)**

COL MINISTRO DELLE FINANZE
**(COLOMBO EMILIO)**

E COL MINISTRO DEL TESORO
**(LA MALFA UGO)**

*nella seduta del 18 ottobre 1973*

—

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la creazione dell'Istituto internazionale per la gestione della tecnologia, con annesso statuto, firmato a Parigi il 6 ottobre 1971, e dell'accordo di sede concluso con l'istituto stesso in Roma il 19 febbraio 1972, integrato dallo scambio di note effettuato in Roma il 17 febbraio 1973

*Presentata alla Presidenza il 9 febbraio 1974*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Istituto internazionale per la gestione della tecnologia è nato dopo studi effettuati da un gruppo di lavoro costituito nell'ambiente dell'OCSE e su invito del Consiglio di tale organizzazione rivolto il 7 luglio 1970 ai paesi membri dell'organizzazione perché ne facessero parte.

La convenzione che ne prevede l'istituzione è stata concordata fra Italia, Austria, Francia, Gran Bretagna, Olanda e Repubblica Federale Tedesca ed è aperta all'adesione degli altri paesi membri dell'OCSE. Essa ha per finalità la formazione, sulla base delle più moderne tecnologie, di quadri aziendali e dirigenti industriali e la ricerca e sperimentazione nel campo della tecnologia; non vi è chi non veda l'utilità di tale istituto in un momento nel quale si manifestano su questo terreno carenze europee e problemi immensi che devono essere ancora affrontati per garantire un progresso sicuro e distribuito secondo giustizia.

L'istituto ha natura mista in quanto di esso fanno parte governi e privati ed è finanziato con contributi governativi e privati, con le entrate derivanti dalle tasse di iscrizione ai corsi ivi svolti e con altre entrate compatibili con gli obiettivi dell'istituto accettate o autorizzate dal consiglio di amministrazione, con esclusione di ogni fine di lucro.

La Convenzione, sottoscritta a Parigi il 6 ottobre 1971 non è ancora entrata in vigore poiché, secondo il punto 3 dell'articolo 8, è necessario il deposito del quarto strumento di ratifica ivi comprendendo quello dello Stato sul cui territorio è stabilita la sede dell'istituto. Da ciò l'urgenza dell'approvazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica che il Ministero degli esteri pone al Parlamento, essendo stata scelta Milano come sede dell'istituto (a tal fine quel comune ha messo a disposizione il collegio delle Stelline).

L'istituto è in funzione fin dal febbraio 1972 secondo quanto previsto dallo stesso punto 3 dell'articolo 8 già sopra richiamato che aggiunge: « Quando la presente Convenzione sarà stata firmata da almeno quattro governi, ivi incluso quello dello Stato sul cui territorio è stabilita la sede dell'istituto, conformemente all'articolo 2 dello Statuto, i governi firmatari, in attesa della sua entrata in vigore nel modo previsto qui sopra, applicheranno la Convenzione a titolo provvisorio entro i limiti consentiti dalle rispettive norme costituzionali e conformemente alla loro legislazione interna ».

Già sono stati svolti fin dal giugno 1972 vari corsi brevi e ne sono tuttora in svolgimento, mentre sono in preparazione corsi lunghi.

Nessuno può certo disconoscere l'utilità di questa attività e l'urgenza della ratifica della Convenzione, dello statuto e dell'accordo di sede, ma pure è dovere del relatore esporre alcuni problemi e alcune perplessità che sono stati oggetto di dibattito in Commissione esteri. I punti controversi sono i seguenti: la natura particolare di questo istituto, pubblico e privato insieme; la possibilità prevista nella Convenzione e nello statuto di una ricostituzione dell'istituto come ente non governativo sottoposto alla legislazione nazionale di uno Stato; la natura e l'entità di privilegi, facilitazioni ed immunità riconosciuti all'istituto e al suo personale, la decorrenza retroattiva di questi, il ritardo con il quale il Parlamento viene messo al corrente della iniziativa che è già in corso (l'accordo di sede e la decisione di retrodatare la decorrenza dei benefici previsti nell'accordo di sede sono stati autorizzati da un funzionario del Ministero degli esteri e non dal Ministro).

L'Istituto internazionale per la gestione della tecnologia – così è esso chiamato nella Convenzione – si distingue dagli enti internazionali propriamente detti, essendo formato da membri governativi e membri non governativi, costituiti da persone fisiche o giuridiche che siano ammesse dall'Assemblea generale e che accettino gli obblighi inerenti ivi compresi, in particolare, quelli di natura finanziaria.

Nulla vi sarebbe da dire su questa forma prescelta, che anzi potrebbe avere aspetti positivi per la collaborazione che può crearsi fra enti pubblici e privati e, d'altra parte, l'interesse pubblico può essere sufficientemente tutelato visto che l'articolo 8 dello statuto nel fissare i poteri dell'Assemblea generale

prescrive per tutte le decisioni di maggiore rilevanza che esse debbano avere l'unanime consenso di tutti i membri governativi dell'istituto.

Ma la disposizione contenuta nell'articolo 24, paragrafo 1 dello statuto, secondo la quale « L'Assemblea generale può in qualsiasi momento incaricare il direttore generale di elaborare una relazione sulla ricostituzione dell'istituto come ente non governativo sottoposto alla legislazione nazionale di uno Stato » dà tutta l'aria di incertezza e provvisorietà quasi già si prevedesse che l'attuale forma data all'istituto possa all'atto pratico dimostrarsi scarsamente valida. Qui si è però nel campo delle intenzioni e delle previsioni e si può anche ritenere che questa possibilità non abbia mai a concretizzarsi.

Vi è però il problema di sapere chi dovrà dare un eventuale giudizio di opportunità per ricorrere a questa trasformazione e di sapere quali potranno essere le conseguenze di tale trasformazione soprattutto per quanto riguarda i privilegi che l'Italia, come Stato sul cui territorio ha trovato sede l'istituto, concede oggi ad un istituto che ha un carattere internazionale con la presenza determinante dei membri governativi.

Pare al relatore che non possa esservi dubbio che i privilegi siano legati al carattere internazionale dell'istituto e che quindi essi vengano a cadere nel momento in cui diventasse ente non governativo così come non pare discutibile che il Governo debba investire il Parlamento del problema, prima di proporre o di accettare tale trasformazione.

Ma su questi due aspetti può essere utile un esplicito impegno del Governo.

Si tratta ora di dare un giudizio sulla natura e sulla entità dei privilegi concessi. La relazione governativa che accompagna il disegno di legge di ratifica dice: « Con l'accordo di sede, sono stati garantiti all'istituto quei privilegi, facilitazioni ed immunità normalmente previsti a favore delle organizzazioni internazionali ».

Ora, a parte il fatto che qui si tratta di un istituto internazionale *sui generis* perché prevede la presenza anche di membri privati, non è esatto dire che si tratta di benefici « normalmente » previsti, perché in realtà ci troviamo di fronte a privilegi, facilitazioni ed immunità che vanno al di là di quanto è fissato in vari altri casi come per esempio nell'Accordo per l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) firmato a Roma il 20 luglio 1967, approvato e reso esecutivo con legge 12 dicembre 1969, n. 1074, o nella Convenzione per la creazione dell'Istituto universitario europeo, firmata a Firenze il 19 aprile 1972 e ratificata con legge 23 dicembre 1972, n. 920.

Si è già detto della « originalità » della forma dell'istituto che avrebbe se mai preteso che i benefici fossero inferiori a quelli « normalmente » concessi ad altri enti internazionali, anche se può essere evidenziata l'azione di promozione svolta dall'OCSE che in qualche misura è presente nella struttura e richiamata nelle norme relative all'istituto.

Può se mai valere, se è vero che forti erano le aspirazioni olandesi e francesi ad avere nel loro territorio la sede dell'istituto, una valutazione di opportunità politica che può avere determinato il Governo ad essere largo di concessioni pur di ottenere il vantaggio che può derivare dalla presenza nel nostro paese di un istituto per la gestione della tecnologia.

Sarebbe però opportuno che il Governo desse maggiori elementi al riguardo per fugare il dubbio che si stia creando un precedente pericoloso, abbondandosi eccessivamente in queste concessioni.

Sarebbe anzi forse utile che questo tema, nella sua visione generale, venga discusso ed approfondito nelle sedi competenti, Commissione esteri e Commissione finanze e tesoro della Camera, per dare un'utile indicazione al Governo ed un criterio omogeneo da valere per gli accordi che potranno essere stipulati in seguito ed anche per rivedere possibilmente quelli intervenuti fin qui.

Le esenzioni fiscali e doganali previste nell'accordo di sede, con lo scambio di note del 17 febbraio 1973 vengono fatte decorrere dal 19 febbraio 1972. Ora è vero che nessuna norma di diritto internazionale vieta che possa essere previsto in un accordo che alcune parti di esso o anche tutte possano avere efficacia anteriore alla stipulazione dell'accordo stesso ed è anche vero che l'articolo 13 dell'accordo di sede precisa che esso entra in vigore « alla data in cui il Governo informerà per iscritto l'istituto che tutte le formalità necessarie a tal fine previste dall'ordinamento italiano sono state adempiute » e che quindi fino a quando il Parlamento non avrà proceduto alla approvazione del disegno di legge tutti gli atti fin qui compiuti non acquistano validità giuridica. Lo stesso scambio di note del 17 febbraio 1973 ha posto in essere una sospensione nella esazione di dazi e tasse che in linea di principio, potrebbero, ed anzi dovrebbero, essere pagati se non intervenisse l'approvazione del disegno di legge di ratifica. E quindi dal pun-

to di vista tecnico-giuridico non si possono sollevare contestazioni.

Ma è troppo evidente che con la ratifica, in casi del genere, si ha piuttosto una sanatoria di atti già posti in essere e non invece, come dovrebbe essere, una predisposizione di atti futuri; e non vi è chi non veda in quale difficile posizione venga a trovarsi il Parlamento il quale, nel caso non dovesse procedere alla ratifica, creerebbe una situazione di disagio nelle relazioni con altri governi.

È questo un problema che dovrebbe essere valutato più approfonditamente dal Parlamento ma soprattutto dal Governo che deve cercare di non creare fatti compiuti, prima che il Parlamento abbia proceduto alla ratifica di accordi internazionali.

E ciò si può dire in modo particolare per fatti che attengono al campo delle esenzioni fiscali e doganali.

Vi è per il Governo una giustificazione ed è la procedura laboriosa attraverso la quale devono passare gli atti internazionali, prima che possano entrare in vigore.

L'attuale direttore generale degli affari economici al Ministero degli affari esteri in un articolo pubblicato sulla rivista *Ulisse* del dicembre 1966 e richiamato dal professor Malintoppi in un articolo uscito fra gli *Scritti in memoria di Antonio Giuffrè* rileva come « ancor oggi, per arrivare dalla firma di un accordo internazionale al perfezionamento dei nostri impegni (quando vi sia anche un impegno finanziario) occorre passare, nella procedura interna, attraverso trentanove successive fasi, delle quali nessuna prende meno di dieci giorni e molte prendono anche più mesi ».

Anche ammesso che questa sia una valutazione pessimistica, resta il problema del ritardo con il quale i disegni di legge di ratifica arrivano al Parlamento.

Quello al nostro esame ha avuto queste successioni: firma a Parigi della Convenzione e dello statuto il 6 ottobre 1971 – firma dell'accordo di sede a Roma il 19 febbraio 1972 – scambio di note a Roma il 17 febbraio 1973 – presentazione al Parlamento del disegno di legge il 18 ottobre 1973.

Fra la firma dell'accordo di sede e la presentazione del disegno di legge alla Camera sono dunque passati venti mesi, il che è molto soprattutto considerando il fatto che l'accordo di sede dava praticamente vita all'istituto.

Si tratta certo di un discorso più generale, continuamente sollevato sia alla Camera dei deputati sia al Senato, ogni qual volta si debba discutere di una ratifica; ma poiché fino ad ora questi richiami a poco sono serviti, vale la pena di ripeterlo in occasione dell'esame di questo disegno di legge che ha sollevato, come si è visto, tutta una serie di problemi.

Come si può vedere da qualche rara eccezione, i tempi possono anche essere più brevi; se però si ritiene che non cattiva volontà, ma la serie degli atti procedurali necessari comportino tempi troppo lunghi, è necessario che il Parlamento si senta investito del dovere di rivedere la materia sia per motivi di « prestigio » nei confronti degli altri Stati, sia per poter esercitare con maggiore efficacia e tempestività il suo potere di controllo politico sugli atti del Governo.

Resta infine il problema della firma apposta all'accordo di sede e alle note del 17 febbraio 1973 per la retrodatazione delle esenzioni fiscali e doganali che è quella del direttore generale degli affari economici del Ministero degli esteri invece che quella del Ministro. Anche qui dal punto di vista della legittimità non può sollevarsi obiezione alcuna essendo stato il direttore generale degli affari economici investito dei « pieni poteri » necessari alla firma, ma può sollevarsi una obiezione di opportunità politica soprattutto avendo riguardo al contenuto dei testi sottoscritti e che più opportunamente avrebbero dovuto essere firmati dal Ministro, così come del resto è avvenuto per l'accordo di sede con l'UNIDROIT citato che è stato firmato dal suo presidente e dal ministro Fanfani, e per il protocollo sui privilegi e sulle immunità allegato alla Convenzione per la creazione dell'Istituto universitario europeo di Firenze, firmato dal ministro degli esteri Moro e dal ministro della pubblica istruzione Misasi.

In conclusione il relatore, mentre sollecita le assicurazioni richieste dal Governo e pur con le varie riserve sopra esplicitate, ritenendo importante in sé e importante in particolar modo per il nostro Paese la creazione di questo istituto, propone alla Camera l'approvazione del disegno di legge al nostro esame.

SALVI, *Relatore*.

## DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione per la creazione dell'Istituto internazionale per la gestione della tecnologia, con annesso statuto, firmata a Parigi il 6 ottobre 1971 e l'Accordo di sede concluso con l'Istituto stesso a Roma il 19 febbraio 1972, integrato dallo scambio di note effettuato in Roma il 17 febbraio 1973.

ART. 2.

Piena ed intera esecuzione è data agli atti internazionali indicati nell'articolo precedente, a decorrere dalla loro entrata in vigore, in conformità, rispettivamente, all'articolo 8 della Convenzione ed all'articolo 13 dell'Accordo.

ART. 3.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge per l'anno 1973, previsto nella somma di lire 87.000.000, si fa fronte mediante corrispondente riduzione del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per lo stesso anno finanziario.

## TESTO
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

*Identico.*

ART. 2.

*Identico.*

ART. 3.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 87 milioni per l'anno finanziario 1973 e in lire 120 milioni per l'anno finanziario 1974, si provvede mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti rispettivamente iscritti al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per gli anni finanziari medesimi.

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