

COMMISSIONE III

AFFARI ESTERI E COMUNITARI

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 MARZO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANTONIO CARIGLIA

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (Discussione e rinvio):	
Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo (1542)	17
Cariglia Antonio, <i>Presidente</i>	17, 20, 22
Azzarà Carmelo, <i>Sottosegretario di Stato per gli affari esteri</i>	19, 20
Ciabarrì Vincenzo (gruppo PDS)	19, 20, 21
Fava Giovanni Claudio (gruppo movimento per la democrazia: la Rete)	20
Foschi Franco (gruppo DC), <i>Relatore</i>	17, 20, 21

La seduta comincia alle 16,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Discussione della proposta di legge Foschi ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo (1542).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Foschi, Biafora, Borra, Borri, Caccia, Caroli, Carlo Casini, Delfino, Formigoni, Foti, Frasson, Fronza Crepaz, Fumagalli Carulli, La Penna, Leone, Lucchesi, Meleleo, Morgando, Napoli, Perani, Randazzo, Sanese, Sanza, Tassone, Tealdi, Torchio, Tuffi, Urso, Viscardi, Viti, Zampieri, Zarro e Zoppi: « Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in materia di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo ».

Comunico che la I, la V e XI Commissione hanno espresso parere favorevole sul provvedimento.

Sottolineo, inoltre, che non essendo stati espressi i pareri, peraltro non vincolanti, delle Commissioni VII e VIII e non essendo ancora trascorsi i termini regolamentari, è opportuno che la Commissione inizi la discussione del provvedimento attendendo, comunque, che le suddette Commissioni esprimano celermente il prescritto parere. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito di iniziare l'esame del provvedimento al nostro esame ascoltando la relazione dell'onore-

vole Foschi, aprendo successivamente la discussione sulle linee generali e rinviando l'esame della proposta di legge ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

L'onorevole Foschi ha facoltà di svolgere la relazione.

FRANCO FOSCHI, Relatore. Il provvedimento al nostro esame contiene in sé molte ragioni di urgenza ed è per questo che mi ero attivato affinché fosse posto rapidamente all'ordine del giorno della nostra Commissione. Come ha ricordato il presidente sono pervenuti alla nostra Commissione i pareri obbligatori della I, della V e della XI Commissione. Soltanto oggi mi è stato comunicato che sono necessari anche i pareri della VII e dell'VIII Commissione, peraltro non obbligatori e nel caso specifico piuttosto pleonastici.

Tuttavia non posso che prendere atto che le procedure richiedono di acquisire questi pareri che mi auguro vengano espressi in tempi rapidi e tali da consentirci di approvare definitivamente il provvedimento al nostro esame nella seduta di domani.

Colgo l'occasione per precisare i termini del contenuto della proposta di legge nel nuovo testo che avevamo già approvato in sede referente e sul quale, come abbiamo ascoltato, sono giunti i previsti pareri della I, della V e della XI Commissione. Vorrei fugare talune perplessità che sono sorte sul tema oggetto del nostro dibattito e per far ciò sono costretto ad una breve cronistoria per i

colleghi che forse non sempre hanno seguito costantemente l'iter della proposta di legge.

In sede di approvazione del bilancio e della legge finanziaria esaminammo il testo sul quale abbiamo votato in sede referente e unanimemente lo approvammo anche se si obiettò che per ragioni tecniche quest'anno si era deciso che questo tipo di materia interpretativa non potesse essere ammesso a votazione in sede di esame della legge finanziaria. Malgrado ciò la Commissione unanimemente si è espressa e successivamente in aula in sede di approvazione di legge finanziaria lo abbiamo riproposto con la firma di quasi tutti i rappresentanti dei gruppi.

La finalità del provvedimento è di sbloccare una situazione che al di là delle intenzioni del Parlamento si è venuta a creare dopo l'approvazione dell'articolo 3 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, allorché in aula proponemmo un emendamento che aveva due contenuti fondamentali. Innanzitutto era previsto l'obbligo dell'espletamento delle gare per tutti i lavori affidati ad imprese nell'ambito della cooperazione allo sviluppo secondo la normativa europea; inoltre si prevedeva la deroga a tale normativa per le organizzazioni non governative (ONG), così come definita dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49.

Successivamente è emerso che oltre alle imprese e alle organizzazioni non governative esistono enti, organismi pubblici o privati che svolgono in modo particolare attività nel campo della formazione professionale per la cooperazione, per la ricerca, l'assistenza tecnica e la sperimentazione. Mi riferisco alle università, ai centri di ricerca, le regioni, gli enti locali ed alcuni organismi senza fini di lucro di formazione professionale che non si qualificano come organizzazioni non governative.

La stessa normativa comunitaria sottrae questi organismi all'obbligo delle gare per numerose ragioni. Innanzitutto, perché non vi è la possibilità di selezionare un numero adeguato di enti ed

organismi specificamente competenti in questa materia; inoltre perché si tratta di attività nell'ambito delle quali è necessario il consenso del paese interessato ed infine perché spesso tali iniziative non possono essere sottoposte a gara.

Per la verità molti di noi ritenevano che questa fattispecie potesse essere oggetto d'interpretazione in sede amministrativa; tuttavia di fronte all'impossibilità di un'interpretazione amministrativa sia da parte della Corte dei conti sia da parte della Ragioneria generale dello Stato si è ritenuto di dover presentare un emendamento interpretativo, il quale nella sostanza estende la deroga, prevista nella legge n. 412 per le organizzazioni non governative riconosciute, al settore delle attività di formazione, di assistenza tecnica e di ricerca da svolgersi in Italia o all'estero, finanziate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 49 del 1987.

Nella formulazione del nuovo testo abbiamo tenuto conto delle osservazioni avanzate dal Ministero degli esteri, sentiti gli organi di controllo, per evitare che anche sull'interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3 della legge n. 412 possano nascere equivoci tali da renderne impossibile l'applicazione. Desidero precisare che nella sostanza l'articolo 3 rimane immutato in quanto permane l'obbligo delle gare per l'affidamento di tutti i progetti alle imprese interessate, mentre le deroghe già previste per le organizzazioni non governative vengono estese ad enti ed organismi al settore delle attività di formazione, di assistenza tecnica e di ricerca da svolgersi in Italia o all'estero, finanziate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 49 del 1987.

Fermo restando che dobbiamo acquisire i pareri della VII e dell'VIII Commissione ritengo che sarebbe opportuno utilizzare questa breve pausa per chiarire ulteriori perplessità emerse. Dichiaro fin d'ora la disponibilità massima del relatore a recepire eventuali emendamenti che si ritenesse opportuno presentare per meglio interpretare la norma che ci apprestiamo ad approvare, con la preghiera di non ritardare ulteriormente l'iter del

provvedimento. Come è noto dopo l'approvazione della legge n. 412 in tutto il settore della cooperazione si è determinato un blocco completo di ogni possibilità di decidere e di assumere iniziative a causa della mancanza dell'interpretazione autentica dell'articolo 3 della medesima legge.

Questi enti, i quali hanno contratto numerosi debiti, si troveranno di fronte ad un futuro incerto se almeno un ramo del Parlamento non approverà questa proposta di legge.

Per queste ragioni invito i colleghi che volessero presentare eventuali emendamenti (anche il relatore ha immaginato un emendamento tendente ad evitare equivoci nell'interpretazione del comma 2) a contenere gli stessi entro lo schema del provvedimento sul quale abbiamo ottenuto i pareri dalla I, V e XI Commissione al fine di evitarne un'ulteriore pronuncia, nell'imminenza della sospensione dei lavori parlamentari e di fronte ad altri rischi.

CARMELO AZZARA', *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Sul testo riproposto ora dal collega Foschi ci eravamo già precedentemente espressi in sede di discussione della legge finanziaria. Pertanto, ora non posso che riportarmi alle considerazioni fatte in quell'occasione alle quali sostanzialmente si è richiamato il relatore, onorevole Foschi.

Vorrei invitare la Commissione a dare una risposta la più rapida possibile perché tra i tanti problemi che in questo momento la cooperazione sta affrontando questo è certamente uno dei più delicati perché di fatto blocca quella parte di cooperazione che sarebbe in qualche maniera possibile attivare con maggior rapidità. Ricordo che sin dall'inizio si è registrata l'unanimità dei pareri tecnici dei funzionari della Farnesina ed un consenso sulla bontà di una scelta del genere.

VINCENZO CIABARRI. Riconosciamo l'importanza del problema anche se credo ci sia molta esagerazione nell'attribuire

agli effetti della legge n. 412 le ragioni della paralisi e del blocco che ha caratterizzato l'attività della cooperazione nell'ultimo anno. Quindi, sarebbe sbagliato vedere in un intervento di maggiore flessibilità la soluzione di tutti i problemi. Si tratta di problemi di natura politica che vanno affrontati e risolti in altra sede; del resto la proposta di legge al nostro esame può risolvere alcuni problemi ma non tutti.

Come abbiamo detto riconosciamo l'importanza del problema al punto che abbiamo aderito all'iniziativa del relatore, onorevole Foschi, così come siamo stati d'accordo sull'assegnazione del provvedimento in sede legislativa; impegno che riconfermiamo anche in questa circostanza in quanto anche noi siamo interessati alla rapida approvazione della proposta di legge n. 1542.

Tuttavia una più attenta lettura del testo ha fatto sorgere in noi alcune perplessità che desideriamo chiarire perché non vorremmo che si andasse al di là delle intenzioni che hanno suggerito un ampliamento delle deroghe previste. Per quanto riguarda il comma 1 credo sia necessario un maggiore approfondimento della norma che prevede l'ampliamento della deroga al settore delle attività di formazione, di assistenza tecnica e di ricerca. Riteniamo sia opportuna una delimitazione circa il significato che si vuole dare all'assistenza tecnica, precisando che si riferisce agli organi dello Stato, alle regioni, agli enti locali, agli enti pubblici non economici, alle università.

Per quanto riguarda il comma 2 come ha riconosciuto lo stesso relatore, onorevole Foschi, il testo così com'è presentato è incongruo in quanto rappresenta una sanatoria generalizzata, mentre invece abbiamo bisogno di una sanatoria riferita soltanto alla materia prevista nel comma 1.

Sul comma 3 ho bisogno di una riflessione per alcuni approfondimenti che ritengo indispensabili, anche se non ho motivo di dubitare del parere espresso dal relatore, onorevole Foschi. Ho il

timore che questa norma significhi che gli appalti si fanno nei paesi beneficiari dell'intervento con una riserva per le imprese italiane, rovesciando la prassi attuale per cui gli appalti si fanno in Italia ed il Ministero degli esteri finisce per diventare una sorta di Ministero dei lavori pubblici d'oltremare.

CARMELO AZZARA', *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Si potrebbe far riferimento alla seguente dizione: «enti senza fini di lucro».

PRESIDENTE. Com'è noto la legislazione europea fa larghissimo uso della dizione «enti senza fini di lucro»; pertanto, sarà bene che anche tale dizione entri nella cultura giuridica del nostro paese, operando le necessarie distinzioni.

GIOVANNI CLAUDIO FAVA. Desidero sottolineare l'esigenza di una più puntuale specificazione circa i soggetti a cui si applica la deroga in quanto, non dobbiamo dimenticarlo, l'assistenza tecnica è fatta anche dalla FIAT. Ricordo che nel vecchio testo si faceva riferimento agli enti indicati all'articolo 7 o nei casi di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1988, n. 177 di approvazione del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987.

Ritengo sia indispensabile delimitare un recinto entro il quale individuare, con assoluta chiarezza, i soggetti ai quali intendiamo riferirci.

FRANCO FOSCHI, *Relatore*. Ringrazio i colleghi per i suggerimenti e le osservazioni formulate. Per quanto riguarda il comma 1 vorrei dire che la dizione «assistenza tecnica» è precisamente definita nell'ambito della normativa comunitaria a cui avevamo fatto riferimento. Si tratta della decisione n. 3/90 del Consiglio dei ministri ACP-CEE del 29 marzo 1990 in cui, così come si usa negli atti comunitari, vi sono precise definizioni di cosa si intende per assistenza tecnica, per attività di formazione e di ricerca in

riferimento agli enti interessati. Nella normativa comunitaria si spiega per quali motivi i tre specifici settori vengono esclusi dall'obbligo delle gare prevedendo forme di licitazione privata, tenendo conto del fatto che devono concorrere molti fattori di qualificazione, di esperienza e di accettazione dei paesi interessati. Tuttavia, se i colleghi lo ritengono, possiamo ulteriormente precisare cosa vuol dire «assistenza tecnica», onde evitare eventuali equivoci, così come sono favorevole a meglio specificare i soggetti interessati dalla norma. Onde evitare difficili interpretazioni nella fase esecutiva sarei favorevole a ripristinare la dizione inizialmente prevista nell'originario emendamento presentato.

Per quanto riguarda il comma 2 laddove è scritto «per iniziative di cooperazione di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 412 del 1991» si dovrebbero sostituire le seguenti parole «di cui al comma precedente», al fine di non determinare false interpretazioni. Non vorremmo, infatti, che la deroga fosse generalizzata annullando di fatto la parte più importante della legge n. 412 legata al comma 3, la quale rende obbligatoria l'effettuazione di gare pubbliche di aggiudicazione secondo la vigente normativa comunitaria. È questo il comma fondamentale della legge n. 412 che rimane intangibile, anche se i tecnici ne hanno sottolineato le difficoltà di applicazione.

Il nuovo testo del comma 3 in realtà rappresenta l'interpretazione autentica di cosa si intende per normativa comunitaria dell'articolo 3, comma 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, che prevede l'obbligo delle gare secondo la vigente normativa comunitaria. A questo riguardo vi è stato un incrociarsi di pareri emessi da diversi organi dello Stato.

VINCENZO CIABARRI. Cosa vuol dire la dizione: «subordinato all'effettivo recepimento nell'ordinamento italiano»?

FRANCO FOSCHI, *Relatore*. La discussione si è sviluppata tra la tesi originariamente che ho sostenuto nella proposta

di legge, in cui facevo riferimento alla decisione n. 3/90 del Consiglio dei ministri ACP-CEE del 29 marzo 1990, che detta norme molto dettagliate sull'espletamento delle gare in materia di progetti di cooperazione allo sviluppo, che a me sembrava, e sembra tuttora, la normativa specifica a livello comunitario in materia di cooperazione, ed il parere del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Ragioneria generale dello Stato, per i quali la normativa comunitaria a cui si deve far riferimento è quella generale sulle gare d'appalto della Comunità contenuta in specifiche direttive (che come è noto hanno valore di legge), che vengono progressivamente recepite dalla legislazione nazionale attraverso la legge annuale con cui le direttive, fortunatamente non più con il ritardo che si registrava negli anni passati, vengono inserite — come ho detto — direttamente nella normativa nazionale.

È prevalsa questa tesi e di fronte alla autorevolezza di coloro che l'hanno elaborata e discussa non me la sento di insistere sulla mia originaria proposta. Ciò significherebbe condannare di nuovo gli enti interessati a non poter vedere applicata la norma. Dal momento che nella sostanza è emerso l'orientamento generale, anche per quanto attiene le gare di carattere nazionale, di riferirsi alle direttive comunitarie, non si può contraddire la norma prevista al comma 3 della proposta di legge al nostro esame.

Se questa è la linea che non possiamo più contraddire allo stato attuale, se vogliamo raggiungere gli obiettivi che ci siamo posti, non possiamo aggiungere una serie di sia pur suggestive specificazioni su argomenti particolari quali, ad esempio, quelli sostenuti prima dal collega Ciabbarri a proposito della riserva di gare a favore delle imprese italiane e delle gare da espletare in paesi terzi, eccetera. Se accettiamo la normativa comunitaria lo dobbiamo fare nella sua globalità.

VINCENZO CIABARRI. Nella proposta si fa riferimento alla normativa comuni-

taria generale degli appalti; io propongo che si faccia riferimento invece alla normativa prevista dal Fondo europeo di sviluppo (FES).

FRANCO FOSCHI, *Relatore*. Il collega Ciabbarri fa riferimento alla normativa da me richiamata che tuttavia presenta un punto debole che ai magistrati è apparso assolutamente insuperabile. L'unica normativa esistente fa riferimento alla decisione 3/90 del Consiglio dei ministri ACP-CEE del 29 marzo 1990 che non è una direttiva, non ha valore di legge, la quale andrebbe recepita con legge apposita a livello nazionale richiedendo, inoltre, alcuni adattamenti.

Negli organi di controllo è prevalsa la tesi secondo la quale si deve far riferimento alla direttiva comunitaria entro la quale è contemplata anche la casistica specifica relativa allo svolgimento delle gare di appalto nei paesi interessati con una riserva per le imprese italiane. Non potendo essere l'unica formula prevista la direttiva comunitaria prevede altre fattispecie. A questo proposito mi viene in mente il caso della Somalia con la quale prima o poi sarà necessario riprendere un'attività di cooperazione. L'ipotesi di espletare gare in Somalia per progetti di cooperazione mi sembra piuttosto lontana dalla realtà di oggi e del prossimo futuro.

Se vogliamo agire sarà necessario espletare le gare con tutte le dovute garanzie ma indipendentemente dall'interlocutore somalo finché esso non sarà credibile e fino a quando non vi saranno le necessarie condizioni di reciprocità. Ma vi sono altre situazioni di emergenza nelle quali non è possibile espletare le gare nei paesi interessati. Penso alla possibilità di applicare tale normativa nei paesi della ex Jugoslavia nei quali non vi sono le condizioni per approvare progetti, non avendo un interlocutore credibile.

Pur con i necessari approfondimenti che dovremo svolgere in tempi, mi auguro, brevi non possiamo discostarci dal provvedimento al nostro esame che viene considerato necessario per la concreta applicazione della legge n. 412. Non di-

mentichiamo, infatti, che la legge n. 412 non ha trovato ancora piena attuazione in parte per la generale paralisi in cui è venuta a trovarsi la cooperazione (taluni sostengono la responsabilità del Parlamento nella paralisi di tale attività, anche se noi riteniamo che le cause siano molto più complesse), ma soprattutto per la mancanza di una norma interpretativa circa l'esatto significato del termine « normativa comunitaria ».

Il significato è quello che è stato scritto, nei termini in cui è sembrato prevalere il parere di tutti gli esperti, avendo ben presenti le giuste preoccupazioni avanzate dal collega Ciabbari. Dopo il necessario approfondimento, mi auguro che nella giornata di domani o al massimo in quella successiva, dopo aver sciolto le riserve sollevate, la Commissione approvi definitivamente la proposta di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. Sulla base di quanto è emerso nel corso della discussione ritengo si possa fissare per le ore 15 di domani,

31 marzo, il termine per la presentazione di emendamenti. Il seguito della discussione, qualora i prescritti pareri venissero espressi, potrebbe tenersi domani al termine delle riunioni già fissate in sede referente.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito).

(Così rimane stabilito).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 17.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 2 aprile 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO