

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

30° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1990

Presidenza del Presidente ACHILLI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Disposizioni in materia di crediti concessi dall'Italia, a titolo di aiuto, a Paesi in via di sviluppo» (2346)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, relatore alla Commissione	Pag. 2, 7, 9
BONALUMI (DC)	4, 9
BUTINI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	2, 7
ORLANDO (DC)	6
SERRI (PCI)	5
STRIK LIEVERS (Fed. Eur. Ecol.)	6

«Disposizioni in materia di collaborazione economica e finanziaria tra l'Italia e l'URSS» (2504)

(Discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE	Pag. 9, 13, 14 e passim
BUTINI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	13, 15, 17 e passim
ORLANDO (DC), relatore alla Commissione	9, 13, 15 e passim
SERRI (PCI)	13, 17, 18

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Disposizioni in materia di crediti concessi dall'Italia, a titolo di aiuto, a Paesi in via di sviluppo» (2346)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Disposizioni in materia di crediti concessi dall'Italia, a titolo di aiuto, a Paesi in via di sviluppo».

Riprendiamo la discussione rinviata nella seduta del 7 novembre scorso. Ricordo ai colleghi che la relazione generale è già stata svolta ed è stata aperta la discussione generale. Avevamo chiesto al Governo alcune integrazioni: ad esempio la Commissione aveva chiesto l'elenco dei nomi dei paesi che avrebbero usufruito di questi crediti ed anche l'ammontare presunto della spesa che si intendeva determinare. Credo che il Governo sia pronto a fornire tali dati, per cui do senz'altro la parola al rappresentante del Governo, onorevole Butini.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, colleghi senatori, posso indicare i nomi dei paesi ai quali l'Italia concederà crediti, l'importo previsto e l'importo presunto, e come si arriva a questi risultati; c'è inoltre una lista dei paesi che si trovano nelle condizioni di reddito e di povertà tali da consentirci l'ipotesi di iscriverli nell'elenco dei paesi che sarebbero eleggibili all'intervento italiano.

Chiarito questo punto, signor Presidente, non so se la Commissione ritiene che sia sufficiente che io dia notizia di questi elenchi. Se c'è un commento di carattere generale che dovessi fare, potremo vederlo in seguito. Dico questo per l'economia dei lavori.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Come Commissione gradiremmo una illustrazione più completa possibile, così come era stato richiesto nella precedente seduta.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Con il vertice di Toronto e poi con il vertice di Parigi sono state stabilite una serie di misure destinate ad annullare il debito pubblico contratto dai paesi in via di sviluppo.

In occasione del vertice di Parigi del 1989 anche l'Italia annunciò che avrebbe partecipato alle procedure di intervento decise in materia di annullamento dei crediti concessi ai paesi in via di sviluppo a più basso reddito e maggiormente indebitati.

Il disegno di legge tende a dare attuazione a questo impegno assunto al vertice di Parigi del 1989, che si rivolge ai paesi individuati tra quelli a basso reddito e maggiormente indebitati per i quali al 31 dicembre 1989 sia stata effettuata almeno una rata di erogazione.

Dal provvedimento non deriva un onere finanziario diretto; c'è sicuramente l'annullamento di un credito dell'Italia, però le condizioni di fatto sono tali da farci considerare i crediti in questione praticamente inesigibili e quindi sotto un profilo meramente formale (ma anche sostanziale perchè sono crediti inesigibili) si tratta di una pura operazione contabile.

Il disegno di legge stabilisce che, salvo una diversa determinazione assunta dal CICS, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, che beneficeranno dell'iniziativa italiana, da questo momento in poi sarà attuata solo attraverso lo strumento del dono.

Si tratta di paesi poveri ed indebitati per i quali in verità per la massima parte la politica italiana di cooperazione avviene quasi tutta a dono; è anche evidente che una volta abbonati i debiti è difficile immaginare un ripristino del sistema dei crediti di aiuto che sembrerebbe quasi in contraddizione con il provvedimento che stiamo discutendo.

Si ritiene che le due indicazioni (paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati) rappresentino termini sufficientemente obiettivi.

La tecnica che è stata usata ha un carattere eccezionale; come è scritto nella relazione illustrativa si tratta di un intervento *una tantum*. Faccio presente che le disponibilità finanziarie che sono utilizzabili per la concessione dei crediti di aiuto ai paesi in via di sviluppo si trovano in un conto corrente appositamente aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato; sotto l'aspetto gestionale, pertanto, l'utilizzo di queste somme avviene al di fuori del bilancio dello Stato.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 2 del disegno di legge confermo che i doni saranno la formula che sarà adottata nei confronti di quei paesi.

Passiamo all'elenco dei paesi che dovrebbero essere ritenuti ammissibili, secondo il disegno di legge in discussione, poichè per reddito *pro capite* entrerebbero fra quelli più poveri a basso reddito, pertanto avrebbero accesso solo ai crediti agevolati della IDA. Un altro elenco riguarda i paesi che hanno già avuto accesso al Club di Parigi per il riscadenzamento dei debiti. Un terzo elenco è composto dai paesi che hanno avuto accesso solo ai crediti IDA e che hanno ricevuto dal Governo italiano crediti di aiuto. Dalla comparazione fra il secondo elenco (Club di Parigi) e il terzo elenco (paesi ai quali l'Italia ha concesso contributi) si ricava un quarto elenco che comprende i paesi ai quali il Governo italiano abbuona il debito che oscilla a circa 1.600 miliardi.

Sono quattro elenchi diversi e il più interessante credo sia il quarto, il quale prevede i seguenti 13 paesi per i quali si è verificata la coincidenza di tutte e tre le condizioni illustrate: Guinea, Mali, Mauritana, Mozambico, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Uganda, Zaire, Zambia, Bolivia e Senegal.

Si tratta di paesi che hanno ricevuto crediti di aiuto dal Governo italiano; che hanno avuto accesso al Club di Parigi per la risistemazione

del debito e che hanno goduto soltanto dei crediti dell'IDA. I crediti concessi dalla Banca internazionale di ricostruzione e sviluppo non sono considerati in questo elenco.

Faccio presente - questo mi sembra doveroso - che si tratta della situazione al momento in cui parliamo.

Naturalmente qualora altri paesi avessero accesso al Club di Parigi e contemporaneamente usufruissero dei contributi italiani l'elenco dei tredici potrebbe ampliarsi: infatti sussisterebbero nuovamente tutte le condizioni necessarie per tale ampliamento.

BONALUMI. Signor Presidente, intendo esprimere alcune considerazioni sul provvedimento al nostro esame ed allo stesso tempo illustrare alcune proposte emendative.

Anzitutto voglio precisare che sono convinto del fatto che avremo maggiori possibilità di approfondire la materia nel momento in cui esamineremo il bilancio del Ministero degli affari esteri, con particolare riferimento alla parte relativa alla Direzione generale per la cooperazione.

Pur prendendo atto positivamente di alcune delle risposte che il Governo ci ha fornito relativamente a questo dibattito, debbo rilevare che permane comunque il problema della conoscenza: non sappiamo infatti quale atteggiamento potrà assumere il Club di Parigi adottando il conteggio proprio dell'OCSE per stabilire le percentuali di aiuti allo sviluppo che ogni paese può ricevere.

Tra l'altro ritengo indispensabile verificare il disegno di legge al nostro esame alla luce della programmazione e della disponibilità finanziaria previste dalla legge n. 49 del 1987. Infatti il provvedimento al nostro esame attinge le necessarie risorse proprio da questa legge. Ritengo indispensabile procedere a tale verifica perchè, pur avendo avuto numerosi incontri con il Ministro e con i Sottosegretari e pur disponendo di una ricca documentazione, risulta comunque difficile la lettura di ciò che attualmente avviene sul piano concreto della cooperazione. È indispensabile infatti che vi sia una lettura univoca nell'ambito delle possibilità finanziarie ed in particolare delle attività che svolgono attualmente le Commissioni miste sia per quanto riguarda il finanziamento di nuovi progetti, sia per quanto riguarda la potatura dei programmi derivante dallo sfondamento precedentemente denunciato. Quindi noi cerchiamo di assumere maggiori dati di conoscenza rispetto al provvedimento proprio perchè non siamo in grado di inquadrare oggettivamente la gestione della cooperazione.

Il documento redatto con il concorso di tutte le parti politiche a conclusione della recente indagine svolta dalla nostra Commissione racchiude in sè molte delle domande che riemergono nel momento in cui si esamina questo disegno di legge.

Gli emendamenti che intendo presentare in materia di annullamento dei crediti di aiuto ai paesi in via di sviluppo si prefiggono principalmente l'obiettivo di assicurare un più incisivo indirizzo politico agli accordi di cui all'articolo 1 del provvedimento. Voglio ricordare che uno degli aspetti più innovativi della legge n. 49 in ordine all'equilibrio gestionale tra Ministero degli affari esteri e Ministero del tesoro si identificava nel riconoscimento dell'autorevolezza del Ministe-

ro del tesoro nel definire le risorse disponibili. Nello stesso tempo però è stata data al Ministero degli esteri la possibilità di decidere quali paesi aiutare: infatti, la concessione dei crediti di aiuto da parte del nostro paese avviene con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione e lo sviluppo.

Voglio poi ricordare che, in base alla legge n. 49, esistono attualmente due comitati: il primo è il CIPES, che si occupa della gestione della cosiddetta legge Ossola; il secondo, istituito da quella legge, è appunto il CICS, immaginato proprio per la gestione di un'iniziativa di rilevante importo.

Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, se tutto ciò che ho ricordato è vero non riesco a comprendere la manifesta incoerenza del provvedimento. Ritengo infatti che - considerata la filosofia adottata per la concessione dei crediti di aiuto - sarebbe opportuno prevedere che anche gli accordi di annullamento fossero preceduti da una analoga delibera del CICS che disciplini anche le modalità ed i criteri di annullamento e dell'eventuale completamento degli interventi. A mio parere è questo l'aspetto politicamente più rilevante del problema: non capisco perchè il CICS deliberi solo nel senso della concessione, non anche in quello dell'annullamento, creando uno squilibrio ai fini della correttezza gestionale.

Voglio poi ricordare che, sia pure senza determinazioni ufficiali, la cooperazione italiana ha privilegiato lo strumento dei crediti di aiuto per finanziare grandi opere ed impianti industriali piuttosto che infrastrutture sociali ed assistenziali. A mio parere occorrerebbe introdurre nel provvedimento alcune indicazioni di massima sui criteri di concessione dei doni ai paesi beneficiari dell'annullamento dei crediti. Tra l'altro, in questo modo, potremmo evitare il mancato finanziamento di impianti e progetti produttivi. Pertanto, propongo di inserire nel provvedimento un impegno a finalizzare i doni concessi successivamente agli accordi a progetti che presentino un rilevante impatto sociale, evitando di continuare a finanziare gli «impianti chiavi in mano» o la pura e semplice assistenza.

Infine, voglio ricordare che il Fondo per la concessione dei crediti di aiuto è un fondo rotativo alimentato con rientri dei crediti concessi. L'annullamento di parte dei crediti in essere quindi comporta una riduzione delle disponibilità del Fondo. Nel disegno di legge al nostro esame si potrebbe prevedere che annualmente l'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro venga reintegrato di un importo pari ai crediti annullati nel corso dell'anno.

SERRI. Vorrei rivolgere al rappresentante del Governo una domanda che probabilmente deriva dalla mia ignoranza e pertanto chiedo scusa in anticipo. Vorrei comprendere meglio i criteri per l'individuazione dei paesi. Ho visto che la Somalia ed il Sudan sono inseriti nell'elenco mentre l'Etiopia non c'è; c'è il Mozambico ma non l'Angola. Ricordo che, ad esempio, l'Etiopia o l'Angola sono certamente a bassissimo reddito *pro capite* e fortemente indebitati ma per chiarezza vorrei dire che i paesi citati li ho scelti a caso. Vorrei sapere se, oltre ai due criteri cui lei ha fatto riferimento, ci sono altri elementi oppure tutto può dipendere dal fatto che, ad esempio, alcuni paesi non hanno fatto la domanda.

ORLANDO. Vorrei riallacciarmi all'intervento svolto poco fa dal collega Serri per rilevare che, dopo aver ascoltato l'elenco dei paesi interessati, mi pare che gli stessi rispondano ai requisiti oggettivi che sono stati esposti nel corso della precedente seduta. Ma proprio allora facemmo una obiezione di fondo: pur rendendoci conto che di fatto questi crediti sono assolutamente inesigibili, come lo stesso Sottosegretario ha dichiarato, e si tratta più di un fatto formale che sostanziale per cancellarli, la loro cancellazione è un fatto formale fino ad un certo punto. Infatti, in alcuni paesi, come la Somalia, si sta determinando una situazione veramente molto grave, anche sotto il profilo del rispetto dei diritti umani, della quale non si può non tenere conto. Prendendo atto della situazione di inesigibilità, ma essendo anche questa superata dal problema della concessione agli stessi paesi dei doni, noi stabiliremmo un meccanismo automatico e non selettivo nel corso del quale la Somalia, come tutti gli altri paesi, avrà diritto ai doni stabiliti e decisi dall'organo deputato. Questo avviene proprio nel momento in cui si sta cercando faticosamente di comporre questi dissidi; ricordo che a dicembre ci sarà a Il Cairo una riunione per cercare una soluzione pacifica ai conflitti in atto.

Per l'intervento verso il Mozambico sono assolutamente d'accordo perchè è in vigore un accordo fra le parti mediato da un nostro collega parlamentare ex sottosegretario per gli affari esteri; viceversa la Somalia si trascina ancora in una situazione di una gravità spaventosa sia per i diritti civili che per la situazione interna.

Credo che bisognerebbe introdurre anche un criterio selettivo che tenga conto delle varie situazioni, proprio per evitare che l'automatismo che si mette in moto, a seguito della cancellazione dei debiti, consenta a certi paesi di usufruire per il futuro dei doni quando ancora non si sta abbozzando al loro interno una qualche soluzione dei problemi a tutti noti.

STRIK LIEVERS. Signor Presidente, vorrei riprendere il tema sollevato dal senatore Orlando, sviluppando alcune osservazioni che già avevo avuto modo di esporre nella precedente seduta.

Come ci è stato chiarito e confermato dal sottosegretario Butini ci troviamo di fronte ad una misura che non avrà effetti pratici di sorta, poichè, come c'è stato ricordato, si tratta di debiti inesigibili per cui non si interverrà per aiutare o meno. La decisione che stiamo per assumere ha quindi un effetto simbolico, di dichiarazione di principio per quanto riguarda gli accordi fra l'Italia e questi paesi e la funzione che il nostro paese vuole assumere nel dibattito a livello mondiale su questo tema. Il provvedimento in esame riveste grande significato politico proprio in questo senso.

La scorsa seduta avevamo ricevuto dal Governo la sollecitazione a procedere celermente proprio per non mettere in difficoltà l'immagine della politica estera del nostro paese.

Proprio perchè questo provvedimento può essere considerato un documento bandiera, dobbiamo stare attenti a che cosa vi scriviamo. Vogliamo scrivere i criteri di un automatismo assoluto, legato esclusivamente a parametri economici e finanziari? Viceversa, non vogliamo cogliere questa occasione per trasmettere un messaggio più

forte, seguendo l'indicazione prevalente nei nostri dibattiti, che pur partivano da concezioni diverse?

Il collega Orlando sollevava il caso della Somalia ma potremmo citare anche il caso del Sudan di cui tanto lo stesso senatore Orlando si è occupato e si occupa. Il testo del disegno di legge non prevede un automatismo automatico - scusate il bisticcio - poichè all'articolo 1 si prevede che i crediti «possono» essere annullati, non si legge «sono» annullati, e possono formare oggetto di annullamento totale o parziale, eccetera. Ritengo opportuno approfondire questa linea presente nel testo del Governo, prevedendo un passaggio di ratifica delle decisioni del Governo da parte delle Commissioni parlamentari. Il Governo sarebbe autorizzato a formulare una lista dei paesi per i quali si propone l'annullamento dei crediti; sottoponendo in seguito questa lista alle Commissioni parlamentari, esse, con decisione che non è tecnica ma è politica, decideranno se autorizzare o meno l'annullamento dei crediti. Ricordo che sia il senatore Orlando che altri colleghi, anche durante le precedenti sedute, avevano espresso valutazioni sui criteri ai quali bisognerebbe attenersi.

In questo modo noi salveremmo in pieno le intenzioni del Governo che sulla base delle indicazioni politiche del Parlamento, avrebbe l'opportunità di valutare politicamente e non con un criterio ragionieristico le proprie scelte. Nello stesso tempo, salvaguarderemmo il ruolo del Parlamento che, ad esempio, potrebbe indicare che si proceda ad una sospensione del credito per la Somalia, per il Sudan o per altri Stati; successivamente si potrà decidere nel merito se questi paesi compiranno gesti politici significativi. Se tale fattispecie, anzi, incontrasse il consenso dei colleghi, noi potremmo presentare un emendamento, accogliendo anche alcuni dei suggerimenti avanzati dal senatore Bonalumi; d'altro canto ciò non ci impedirà di approvare in modo sollecito il provvedimento.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Senatore Bonalumi, gli emendamenti da lei proposti implicano l'acquisizione di un nuovo parere da parte della 5^a Commissione. In particolare, uno degli emendamenti attiene strettamente alla copertura finanziaria.

Inoltre credo che i suoi emendamenti meritino un approfondimento da parte della Commissione, che ne ha preso visione solo ora. D'altro canto mi sembra sia stata ipotizzata la possibilità di presentare ulteriori emendamenti.

Considerando tutti questi aspetti, ritengo opportuno proporre un rinvio della discussione del provvedimento, che consentirà a tutti noi, tra l'altro, di riflettere in maniera più approfondita.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Vorrei precisare al senatore Serri alcuni punti che ritengo fondamentali per spiegare la logica ispiratrice del provvedimento.

Il disegno di legge al nostro esame, cioè sostanzialmente questo condono del debito, prende in considerazione un elenco di paesi (ritengo che nel complesso siano circa 60) in prevalenza appartenenti all'Africa sub-sahariana, ma anche all'America latina e all'Asia. Questi paesi godono soltanto dei crediti derivanti dall'IDA (*International*

Development Association). Essi possono ricevere soltanto questo tipo di aiuto: se ricevono aiuti diversi, i criteri da tenere in considerazione cambiano.

Bisogna però precisare che non tutti i 60 paesi che godono di tale tipo di intervento usufruiscono anche dei benefici derivanti dall'intervento italiano: voglio ricordare che, oltre a godere di crediti IDA, questi paesi devono aver ricevuto anche crediti di aiuto dal Governo italiano. Certo, se tali aiuti si identificano con dei veri e propri doni il problema è risolto.

Voglio poi ricordare che, per soddisfare anche la terza condizione, quei paesi devono aver avuto accesso al Club di Parigi per il riscadenzamento del loro debito. Quindi, ad esempio, l'Etiopia viene ricompresa nell'elenco n. 1 per quanto riguarda il reddito *pro capite*, ha avuto crediti di aiuto dall'Italia, ma non ha ancora avuto accesso al Club di Parigi per riscadenzare il debito, al contrario di quanto è avvenuto per il Mozambico e la Somalia.

Si può certo predisporre un ulteriore elenco, ricomprensivo i paesi che hanno ricevuto soltanto gli aiuti italiani oltre agli aiuti IDA; in questo elenco l'Etiopia figurerebbe sicuramente accanto alla Somalia e al Mozambico. Però, per il punto che ci interessa stasera ed in base alle tre condizioni da me precedentemente richiamate, l'Etiopia deve essere esclusa dall'elenco.

Si può discutere se la procedura seguita sia o meno giusta. Invito comunque la Commissione a valutare attentamente la delicatezza della materia e quindi a riflettere sull'opportunità di qualificare come discrezionali gli interventi di annullamento dei crediti. Ritengo infatti che se prevalesse la componente discrezionale nella valutazione del debito, il criterio politico finirebbe per far premio su quello della povertà.

È chiaro che le nostre dichiarazioni sono fatte a nome del Governo italiano. Non bisogna però dimenticare che esistono atti bilaterali che devono essere concordati con il cointeressato e, quasi sempre, con altre organizzazioni internazionali: non possiamo perciò affermare unilateralmente che determinati debiti devono essere annullati.

Vorrei infine far presente che ci troviamo di fronte a paesi che vivono in una realtà tale da rendere i nostri crediti praticamente inesigibili. Ci si può quindi chiedere cosa fare di fronte al mancato pagamento di questi crediti, per i quali non si è proceduto alla cancellazione: li condoniamo, predisponiamo una sanzione oppure intentiamo un'azione a livello internazionale? Obiettivamente la materia ha caratteristiche tali che ci impediscono di configurarla come uno scenario normale delle relazioni internazionali ed acquista sempre più quell'intensità che è stata ormai riconosciuta sia a Toronto, sia a Parigi.

Il disegno di legge al nostro esame propone alcune vie per tentare di soddisfare le esigenze emerse, tenuto conto di determinate situazioni di fatto e dell'impossibilità pratica di sanzionare eventuali inadempienze. Quindi, al di là della particolare disciplina delle risorse italiane, il rapporto ha obiettivamente caratteristiche peculiari, ma ci rassicura il fatto che i paesi interessati debbano aver avuto accesso al Club di Parigi ed aver ricevuto solo i contributi IDA.

Senatore Bolanumi, mi rendo conto benissimo che è possibile seguire varie procedure. Noi però ci siamo preoccupati di non allargare troppo il concetto di discrezionalità per assicurare al Parlamento il fatto che la griglia risponda effettivamente ad alcuni criteri oggettivi. Certo, nell'ambito della griglia - è questo il rischio maggiore - possono configurarsi situazioni politicamente discutibili.

D'altro canto un aggravamento delle procedure non so quanto possa rispondere ad esigenze funzionali del provvedimento, tenuto conto del fatto che comunque la legge n. 49 continua a seguire il suo percorso. Non per sottrarre nulla al giudizio del Parlamento, ma non credo che si facciano le ratifiche quando si concedono i crediti di aiuto; si fa invece la ratifica parlamentare quando si abbuona il debito, posto che, pure con i rischi che questo metodo comporta, c'è una griglia di per sé sufficientemente obiettiva, tanto obiettiva da far sfuggire qualche considerazione di ordine politico.

L'obiettivo che il provvedimento si propone c'è e mi sembra sostanzialmente equilibrato, anche se non sempre: comunque c'è. Se poi si vogliono introdurre criteri diversi, coinvolgendo i principi generali della cooperazione o valutazioni di natura aggiuntiva o preventiva rispetto all'abbuono dei debiti, allora il Parlamento dovrà assumere un altro orientamento.

BONALUMI. Signor Presidente, ritiro il mio emendamento relativo alla copertura per non allungare i tempi dell'approvazione del disegno di legge in considerazione delle difficoltà che potrebbero insorgere in 5^a Commissione per il reperimento di nuovi fondi. Comunque, ribadisco che troppi provvedimenti attingono dai fondi previsti dalla legge n. 49.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Butini per i chiarimenti forniti alla Commissione. Ritengo opportuno mantenere la proposta avanzata per un esame più dettagliato degli emendamenti presentati.

Pertanto, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

«Disposizioni in materia di collaborazione economica e finanziaria tra l'Italia e l'URSS» (2504)

(Discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disposizioni in materia di collaborazione economica e finanziaria tra l'Italia e l'URSS».

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

ORLANDO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, mi si conceda una breve premessa.

Il processo di democratizzazione interna dell'Unione Sovietica e la progressiva transizione del sistema economico sovietico verso criteri di gestione più vicini a quelli di mercato sono oggetto di particolare attenzione e favore da parte dell'Italia per i molteplici rapporti sia politici che economici che esistono fra i due paesi. La prospettiva di una

politica di sostegno all'URSS in campo economico rappresenta un mezzo adeguato per assecondare l'evoluzione in atto del quadro istituzionale e per il formarsi di strutture di mercato simili a quelle occidentali.

Una siffatta esigenza è avvertita da tutta la comunità internazionale interessata al processo di pace e di distensione connesso al consolidarsi del rinnovamento ed è particolarmente sentita nel momento attuale, anche per i venti di contestazione che attraversano lo scenario della politica interna dell'URSS.

Il piano quinquennale sovietico 1986-1990, infatti, dopo un buon avvio, sta ottenendo risultati inferiori alle aspettative della *perestroika* per quanto riguarda gli obiettivi del risanamento in termini reali dei fondi dello Stato, della crescita del livello di vita della popolazione, della riduzione della esposizione debitoria estera.

Permangono inoltre difficoltà nel processo di riorientamento sociale della economia sovietica che impediscono di raggiungere livelli soddisfacenti di saturazione nei campi di maggiore interesse per il consumatore sovietico, a causa di carenze tecnologiche e di lentezze dell'apparato produttivo. Il settore agroalimentare, forse, è quello più deficitario.

Per superare tutti questi inconvenienti il Governo sovietico ha disposto la riconversione verso il settore dei beni di consumo di imprese operanti nel campo dei beni di investimento dell'energia, della difesa e di altri settori industriali, con il risultato di un incremento produttivo del 7,6 per cento, mentre il tasso di crescita degli altri settori è rimasto vicino allo zero.

La situazione rimane critica e la domanda continua a superare l'offerta.

Le difficoltà strutturali e congiunturali che affliggono l'economia sovietica hanno quindi determinato un peggioramento delle condizioni di accesso dell'Unione Sovietica ai mercati internazionali, dovuto all'alto livello di esposizione creditizia non garantita ed all'aumento del debito estero complessivo, con riflessi negativi sulla bilancia commerciale e su quella dei pagamenti. In particolare, a seguito anche dell'aumento del grado di dipendenza dell'Unione Sovietica dall'occidente, la bilancia dei pagamenti in valuta convertibile è alquanto peggiorata.

Pertanto, l'URSS, che fino a poco tempo fa era considerato uno dei paesi indebitati più affidabili per la puntualità nei pagamenti, sta accumulando arretrati specie per i debiti a breve termine.

Nel corso della sessione di settembre del Club di Parigi sono stati segnalati insoluti sia dei crediti assicurati che non assicurati da parte del Giappone, della Repubblica federale di Germania, dell'Olanda, della Francia e del Belgio.

In questo quadro di riferimento il disegno di legge in oggetto riveste una importanza politico-strategica alla luce del sostegno che l'Italia intende dare a breve alla bilancia dei pagamenti dell'URSS e in relazione al programma di riforme presentato dal presidente Gorbaciov al Soviet Supremo dell'Unione Sovietica il 17 ottobre scorso e successivamente approvato. Esso prevede una fase di transizione al mercato della durata di circa due anni che annovera tra gli obiettivi

prioritari la stabilizzazione delle relazioni economiche con l'estero. L'attuazione di tali finalità richiede dunque un adeguato sostegno finanziario da parte dell'occidente.

È un contributo questo che nel nostro caso discende anche dalla responsabilità della Presidenza comunitaria del secondo semestre 1990, tanto è vero che i funzionari della Commissione sono stati associati, nei contatti avviati, fin dalla estate, con i sovietici per la messa a punto del nostro intervento di assistenza finanziaria.

Altri paesi della Comunità, inoltre, hanno già deciso consistenti interventi. Ad esempio, la Repubblica federale di Germania interverrà con 5 miliardi di marchi; la Francia con 3 miliardi di credito legato all'esportazione e 2 miliardi di franchi di crediti di finanziamento; la Spagna, con 750 milioni di dollari di credito legato e acquisto di beni strumentali, oltre a 750 milioni di dollari di credito legato e beni di consumo.

Il nostro disegno di legge prevede la concessione di un credito «slegato», cioè indipendente dalla esportazione dei beni, di 1.200 miliardi che l'Unione Sovietica potrà destinare all'acquisto di beni e servizi di cui ha primaria necessità e di un credito di 1.000 miliardi per il pagamento di debiti insoluti verso imprese italiane.

L'intervento fa parte di un disegno complessivo che prevede anche misure a medio termine come la copertura assicurativa SACE per 1.000 miliardi annui per il periodo 1991-94 e la collaborazione italiana al processo di riconversione delle industrie belliche sovietiche. Opportunamente, dunque, il disegno di legge demanda ad un prossimo accordo bilaterale intergovernativo la determinazione delle concessioni, modalità e termini dell'intervento allo scopo di renderlo più aderente ai bisogni effettivi del paese destinatario. Naturalmente, trattandosi di credito slegato e di rifinanziamento di debiti non assicurati, esso non può godere dell'assicurazione SACE, per cui è necessario accordare la garanzia dello Stato per il ricorso del capitale e degli interessi.

La misura massima del 90 per cento, prevista nel comma 3 dell'articolo 1, appare per altro inadeguata anche in considerazione del fatto che la copertura dei crediti intergovernativi può arrivare - di norma arriva - al cento per cento. In caso di operatività della garanzia è prevista la surroga del Tesoro ai diritti dei creditori. Il credito sarà concesso da aziende ed istituti di credito nell'ambito di una convenzione bancaria stipulata con la Banca d'Italia fra gli istituti che ne faranno domanda e l'autorizzazione alla concessione sarà accordata per singoli crediti con decreto del Ministro del tesoro. Trattandosi però di operazioni che implicano non solo valutazioni finanziarie, ma anche valutazioni di politica estera e di politica commerciale, appare più opportuno e garantistico prevedere il concerto del Ministro degli affari esteri e del Ministro del commercio con l'estero, che sono i titolari delle suddette politiche.

Giustamente invece sono riservati al Ministro del tesoro i decreti contenenti i criteri e le modalità per l'eventuale operatività della garanzia statale prevista dall'articolo 3. Per quanto concerne la copertura finanziaria di tale garanzia, trattasi di onere meramente eventuale e comunque di improbabile avveramento nel corso del prossimo triennio. In ogni modo essa è assicurata dal capitolo 8167 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

La 5^a Commissione, dopo aver esaminato il provvedimento, ha espresso parere favorevole; inoltre, nell'ambito del medesimo parere, questa Commissione ha precisato che, qualora fosse modificato l'articolo 1 nel senso di elevare la garanzia al 100 per cento, il suo parere resterebbe comunque favorevole.

In conclusione, voglio brevemente illustrare alcune mie proposte emendative che ritengo possano migliorare il provvedimento sottoposto alla nostra attenzione. Anzitutto all'articolo 1 ritengo opportuno modificare il riferimento alla «Banca nazionale del commercio estero sovietica». Infatti si tratta della traduzione inesatta di una espressione che letteralmente indica la «Banca per le relazioni economiche con l'estero dell'Unione Sovietica». È necessario quindi usare l'esatta dizione.

Debbo poi rilevare che a mio parere l'articolo 1 del provvedimento suscita notevole ambiguità: infatti non è esplicitato sufficientemente che l'assistenza finanziaria viene concessa «mediante crediti» fino ad un importo globale massimo in linea capitale di lire 2.200 miliardi. Invece deve essere esplicitato che ciò avviene mediante crediti.

Propongo perciò di sostituire il comma 1 dell'articolo 1 con il seguente emendamento: «Al fine di assicurare un contributo alla stabilizzazione dell'economia sovietica, la Repubblica italiana provvede a fornire all'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche o alla Banca per le relazioni economiche con l'estero dell'URSS assistenza finanziaria mediante crediti fino ad un importo globale massimo in linea capitale di lire 2.200 miliardi da destinarsi al miglioramento della bilancia dei pagamenti di predetto paese con l'intervento diretto di aziende o istituti di credito italiani».

Inoltre al comma 2 dell'articolo 1 a mio parere è opportuno precisare che le condizioni, le modalità ed i termini dell'intervento di cui alla presente legge saranno determinati mediante apposito accordo intergovernativo con il Governo dell'URSS sottoscritto dai Ministri proponenti la presente legge.

Come ho già precisato nel corso della relazione, la 5^a Commissione ha espresso preventivamente parere favorevole qualora fosse presentato un emendamento tendente ad elevare al 100 per cento la garanzia statale prevista al comma 3 dell'articolo 1. Propongo perciò di sostituire questo comma con il seguente: «Sui crediti di cui al presente articolo è accordata la garanzia dello Stato per il totale rimborso del capitale e per l'intero pagamento degli interessi».

Infine propongo di aggiungere un comma 5 all'articolo 1, tendente a recepire le osservazioni formulate dalla Commissione finanze e tesoro. In sostanza intendo specificare che «alle operazioni di cui alla presente legge si applicano le disposizioni di cui al comma 2-bis dell'articolo 10 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154». Ritengo cioè opportuno assoggettare questi crediti allo stesso regime fiscale dei finanziamenti alle esportazioni, per le quali è prevista un'imposta sostitutiva con aliquota ridotta dallo 0,25 allo 0,05 per cento.

Infine intendo proporre una modifica al comma 2 dell'articolo 2 del provvedimento, come ho preannunciato nel corso della relazione. Propongo di inserire, dopo le parole «Ministro del tesoro» le parole: «di

concerto con i Ministri degli affari esteri e del commercio con l'estero».

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

SERRI. Preannuncio il voto favorevole dei senatori comunisti sia sul provvedimento, sia sugli emendamenti presentati dal relatore.

Colgo però l'occasione per sottoporre ai colleghi senatori ed al rappresentante del Governo un ulteriore problema: nella relazione che accompagna il provvedimento vi è la specifica di cui ha parlato il relatore, cioè il riferimento ad un importo di 1.200 miliardi di lire legato da qualsiasi ulteriore precisazione ed il riferimento al credito destinato alla copertura dei debiti per un importo di 1.000 miliardi di lire.

Voglio ricordare ai colleghi che alcune aziende italiane avvertono fortemente due problemi: anzitutto il problema di riscuotere il credito che vantano nei confronti della controparte sovietica; in particolare, si tratta di circa 700-800 miliardi. In secondo luogo, le aziende italiane avvertono il problema della improvvisa sospensione degli ordinativi sovietici, che crea ripercussioni non trascurabili.

Ritengo perciò che sarebbe opportuno modificare il comma 2 dell'articolo 1 che fa riferimento alle condizioni, alle modalità ed ai termini dell'intervento. Credo che sia opportuno stabilire che condizioni, modalità e termini saranno concordati con la controparte sovietica, senza alcun riferimento alla sede governativa. In tal modo potremmo assicurare la priorità nella riscossione di crediti già maturati da enti ed aziende italiani.

In secondo luogo, potremmo stabilire il completamento degli ordinativi sovietici nei confronti di aziende italiane. Certo, forse quest'ultima disposizione rischia di essere contestata perchè eccessivamente predeterminante della politica sovietica. Credo però che sulla prima parte della modifica da me richiamata non sussistano dubbi: quei 1.000 miliardi che devono essere genericamente destinati al rifinanziamento del debito devono invece essere destinati concretamente ed in modo specifico a rifinanziare questi debiti.

Vorrei che i colleghi riflettessero attentamente sui dubbi da me sollevati.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

ORLANDO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, mi riservo di rispondere in sede di illustrazione degli emendamenti all'emendamento preannunciato dal collega Serri.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Credo che la relazione del senatore Orlando abbia ampiamente illustrato le finalità e le procedure del provvedimento. Ho bisogno di compiere qualche verifica sulla portata degli emendamenti che sono stati presentati in questa sede ed eventualmente in seguito potrò aggiungere qualche altra considerazione.

PRESIDENTE. Prima di passare all'esame degli articoli, do lettura del parere espresso dalla 6^a Commissione:

«La Sottocommissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni.

In considerazione della natura dei finanziamenti indicati, si segnala la necessità che venga espressamente previsto che tali crediti risultino assoggettati allo stesso regime fiscale agevolato dei crediti all'esportazione, di cui al decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 1988, n. 152.

L'onere relativo all'imposta sostitutiva non potrebbe, infatti, essere riversato sulla controparte sovietica, venendo così ad incidere ulteriormente sui già ridotti margini dell'operazione per gli istituti di credito interessati».

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

Art. 1.

1. Al fine di assicurare un contributo alla stabilizzazione dell'economia sovietica, la Repubblica italiana provvede a fornire all'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche o alla Banca nazionale del commercio estero sovietica assistenza finanziaria fino ad un importo globale massimo di lire 2.200 miliardi, da destinarsi al miglioramento della bilancia dei pagamenti del predetto Paese, con l'intervento diretto di aziende o istituti di credito italiani.

2. Condizioni, modalità e termini dell'intervento di cui alla presente legge saranno determinati d'accordo con il Governo dell'URSS.

3. Sui crediti di cui al presente articolo è accordata la garanzia dello Stato per il rimborso del capitale e per il pagamento degli interessi, nella misura massima del 90 per cento.

4. Il Ministero del tesoro è surrogato nei diritti dei creditori verso i debitori in conseguenza dell'operatività della suddetta garanzia statale.

Su questo articolo sono stati presentati dal relatore i seguenti emendamenti:

Il primo comma dell'articolo 1 è interamente sostituito con il seguente:

«1. Al fine di assicurare un contributo alla stabilizzazione dell'economia sovietica, la Repubblica italiana provvede a fornire all'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche (URSS) o alla Banca per le relazioni economiche con l'estero dell'URSS assistenza finanziaria mediante crediti fino ad un importo globale massimo in linea capitale di lire 2.200 miliardi da destinarsi al miglioramento della bilancia dei pagamenti del predetto Paese, con l'intervento diretto di aziende o istituti di credito italiani».

Al comma 2 dell'articolo 1, dopo la parola: «determinati» aggiungere: «... mediante apposito accordo intergovernativo con il Governo dell'URSS sottoscritto dai Ministri proponenti la presente legge».

All'articolo 1 modificare il comma 3 come segue:

«Sui crediti di cui al presente articolo è accordata la garanzia dello Stato per il totale rimborso del capitale e per l'intero pagamento degli interessi».

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

«5. Alle operazioni di cui alla presente legge si applicano le disposizioni di cui al comma 2-bis, secondo periodo, dell'articolo 10 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154».

Invito il relatore ad illustrarli.

ORLANDO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, l'emendamento al comma 2 dell'articolo 1 serviva a precisare meglio le competenze ma poichè tale emendamento introduce elementi di incertezza nel testo governativo, lo ritiro.

L'emendamento al comma 3 è già coperto dal parere favorevole della 5^a Commissione.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, stiamo compiendo alcune verifiche sia con il Ministero per il commercio con l'estero che con il Ministero del tesoro. Propongo che l'articolo 1 venga momentaneamente accantonato per darmi tempo di verificare con i Ministeri competenti gli emendamenti presentati, proprio per evitare che in una materia di carattere internazionale si possa creare qualche problema.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, la richiesta di accantonamento dell'articolo 1 avanzata dal sottosegretario Butini si intende accolta.

Passiamo all'esame dell'articolo 2. Ne do lettura:

Art. 2.

1. Le aziende e gli istituti di credito che ne facciano domanda possono essere autorizzati a concedere, anche in deroga a disposizioni legislative o statutarie, singolarmente o in consorzio con banche ed enti nazionali, uno o più crediti finanziari, fino a concorrenza dell'importo globale massimo di cui al comma 1 dell'articolo 1, per le finalità di cui alla presente legge ed alle condizioni stabilite nell'accordo previsto dal comma 2 dell'articolo 1.

2. L'autorizzazione di cui al comma 1 e la garanzia dello Stato sono concesse, per singoli crediti, con decreto del Ministro del tesoro. Con lo stesso decreto sono stabiliti tempi, modalità e procedure per il rimborso del credito.

Su questo articolo il relatore ha presentato un emendamento tendente a prevedere che il decreto del Ministro del tesoro sia adottato di concerto con i Ministri degli affari esteri e del commercio con l'estero.

ORLANDO, *relatore alla Commissione*. Come precisato nel corso della relazione, si tratta di operazioni che implicano non solo valutazioni di natura finanziaria, ma anche di natura politica e commerciale. Mi sembra quindi più opportuno e garantistico prevedere il concerto dei Ministeri titolari delle suddette politiche.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo si rimette alla Commissione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore all'articolo 2.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 2, nel testo emendato.

È approvato.

Art. 3.

1. Con decreti del Ministro del tesoro sono stabiliti i criteri e le modalità per l'eventuale operatività della garanzia dello Stato di cui al comma 3 dell'articolo 1.

2. L'onere eventuale derivante dalla garanzia dello Stato prevista dalla presente legge è posto a carico del capitolo 8167 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1990 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

È approvato.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

È approvato.

Onorevoli colleghi, prima di riprendere l'esame dell'articolo 1, sospendo brevemente la seduta.

I lavori, sospesi alle ore 16,40, vengono ripresi alle ore 16,50.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'esame dell'articolo 1, precedentemente accantonato.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo esprime parere favorevole sugli emendamenti proposti dal relatore.

SERRI. Signor Presidente, non formalizzerò il mio emendamento, ma preannuncio fin da ora la presentazione di un ordine del giorno su tale questione.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli emendamenti.

Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore, interamente sostitutivo del comma 1 dell'articolo 1.

È approvato.

Ricordo che il relatore ha ritirato l'emendamento relativo al comma 2 dell'articolo 1.

Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore, interamente sostitutivo del comma 3 dell'articolo 1.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore, tendente ad inserire un comma aggiuntivo dopo il comma 4 dell'articolo 1.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo emendato.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale del disegno di legge.

SERRI. Signor Presidente, come ho precedentemente preannunciato, presento il seguente ordine del giorno:

«La 3^a Commissione permanente del Senato,

al momento dell'approvazione del disegno di legge n. 2504 concernente "Disposizioni in materia di collaborazione finanziaria ed economica tra l'Italia e l'URSS",

invita il Governo:

a condurre la trattativa con la controparte sovietica in modi tali da assicurare la riscossione dei crediti già maturati da enti e aziende italiane nei confronti della stessa».

0/2504/3/1

SERRI

ORLANDO, *relatore alla Commissione*. Esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo si rimette alla Commissione.

SERRI. Insisto per la votazione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dal senatore Serri.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso nel testo emendato.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 16,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA