

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 GENNAIO 1998

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE**Audizione dei rappresentanti sindacali CGIL esteri, CISL esteri, UIL esteri, DIRSTAT esteri,
UNIONQUADRI esteri, UGL esteri e SNDMAE**

PRESIDENTE	Pag. 3, 13, 15 e <i>passim</i>	CECI	Pag. 5
ANDREOTTI (<i>PPI</i>)	14	CIVITELLI	10
PORCARI (<i>CDU</i>)	9, 13, 16	COZZA	12
		GIOVANNINI	6
		LATRONICO	7
		OTTAVIANI	16, 17
		PALMIERI	3
		PICCIRILLI	8, 9

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i signori Roberto Palmieri e Paola Ottaviani per la CGIL esteri, Nicola Ceci e Carlo Cornacchia per la CISL esteri, Guido Giovannini e Damiano Nardo per la UIL esteri, Giulio Cesare Piccirilli e Nicolò Estense per la SNDMAE, Francesco Latronico e Concetta Trovato per l'UNIONQUADRI esteri, Sesto Cozza e Antonino Loiacono per la UGL esteri, nonché Massimo Civitelli per la DIRSTAT esteri.

I lavori hanno inizio alle ore 15,25.

Audizione dei rappresentanti sindacali CGIL esteri, CISL esteri, UIL esteri, DIRSTAT esteri, UONIONQUADRI esteri, UGL esteri e SNDMAE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, sospesa nella seduta del 22 gennaio scorso.

Ricordo che nella precedente seduta si è svolta l'audizione del direttore generale del personale e dell'amministrazione della Farnesina, nel corso della quale si sono approfonditi i contenuti dello schema di decreto legislativo riguardante il riordino del trattamento economico all'estero, che è in corso di esame da parte della Commissione.

Oggi è prevista l'audizione di rappresentanti sindacali della CGIL esteri, della CISL esteri, della UIL esteri, della DIRSTAT esteri, della UNIONQUADRI esteri, della UGL esteri e del SNDMAE.

Ringrazio i nostri cortesi ospiti rappresentanti sindacali non solo per essere venuti ma per averlo fatto con un preavviso molto breve da parte mia. Me ne scuso, ma la ragione è che abbiamo un termine per presentare il nostro parere sull'indennità di servizio all'estero, i lavori del Senato saranno sospesi la prossima settimana e, siccome noi non intendiamo questo dialogo con le forze sindacali come qualcosa di puramente formale, ma lo vediamo come uno dei momenti di formazione al nostro orientamento, mi è sembrato necessario anticipare i tempi di questa audizione onde avere il tempo necessario per tener conto delle opinioni che qui saranno espresse.

Lascio ai nostri ospiti il compito di decidere le modalità di esposizione. Noi siamo qui soprattutto per ascoltare, la sede è quella dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, quindi siamo perfettamente in tema.

Abbiamo poco più di un'ora a disposizione, cerchiamo di lasciare un minimo di spazio per qualche domanda da parte nostra.

Lascio dunque la parola a voi, gentili ospiti.

PALMIERI. Signor Presidente, onorevoli senatori, comincerò con una breve premessa di ordine generale.

Premeva a noi, visto che queste audizioni dei sindacati si ripetono con una cadenza non troppo veloce, anche in ragione dei lavori parlamentari, ricordare quanto dicemmo quattro anni fa, nella precedente audizione dei sindacati, cioè che l'interesse dei sindacati dell'Amministrazione degli affari esteri, della CGIL esteri in particolare, era quello di attuare un percorso di riforme che investisse le competenze dell'Amministrazione centrale, la ristrutturazione del centro, il rilancio della rete periferica, la riossigenazione in termini di risorse finanziarie. Quello che abbiamo sul tappeto oggi invece è solamente la schema di decreto legislativo sull'ISE che, ad avviso dei sindacati, in particolare della CGIL esteri, è un esempio di come l'Amministrazione non risponda allo stimolo parlamentare in modo propositivo ma andando indietro nel processo di riforma.

A proposito di processi di riforma, mi rivolgo in particolare al senatore Andreotti, il quale ricorderà che si parla da circa 28 anni di progetti di iniziativa parlamentare e anche di iniziativa amministrativa di riforma dell'Amministrazione. Di tutto ciò per il quale i sindacati si sono battuti, quello sul tappeto per primo, mentre da un punto di vista logico avrebbe dovuto essere l'ultimo, è il provvedimento sull'ISE.

Quindi, che il sindacato sia scontento per ragioni di ordine generale e per ragioni attinenti allo schema di decreto, come verrà spiegato dai colleghi degli altri sindacati, questo la Commissione lo può senz'altro capire.

L'altro aspetto che a me, come rappresentante della CGIL esteri, preme sottolineare è che in questo momento l'Amministrazione degli affari esteri ha recuperato la necessità di una sua centralità oggettiva; noi, come CGIL esteri, nel semestre scorso (il presidente Migone lo sa), abbiamo promosso cinque conferenze di servizi: una sulla riforma; una sulla promozione culturale all'estero, con la partecipazione del Vice Presidente del Consiglio; una sulla circolazione delle persone di fronte all'Accordo di Schengen e come flusso migratorio complessivo non solo degli italiani verso l'estero ma degli stranieri verso l'Italia; una sulla promozione commerciale e l'assistenza da parte dell'Amministrazione degli affari esteri nei processi di integrazione e globalizzazione; infine, una sulla cooperazione allo sviluppo. Ma anche il Ministero si trova di fronte allo stesso problema dell'ISE e della cooperazione piuttosto che ad altro.

Noi, a fronte di tutto questo, chiediamo alla Commissione, al di là delle obiezioni specifiche che faremo sullo schema di decreto e, in via generale, rispetto al problema del suo contrasto con la normativa generale, un'attenzione maggiore, una disponibilità alle audizioni, uno stimolo sulle singole tematiche, sui singoli problemi dell'Amministrazione degli affari esteri.

Noi, come CGIL esteri, riteniamo di avere le carte in regola per difendere interessi di carattere generale, laddove nell'amministrazione vi sono sfere di interesse corporativo. Ci aspettiamo, quindi, da questa Commissione parlamentare uno stimolo in tale direzione, per rilanciare quel processo di riforma che non riesce ancora a decollare.

CECI. Desidero anzitutto ringraziare il Presidente ed i membri della Commissione che in modo tempestivo ci hanno concesso quest'audizione. Tornerò anch'io sul tema della centralità della riforma del Ministero. Il presidente Andreotti ricorderà che eravamo quasi giunti al traguardo; era stato raggiunto un accordo tra i sindacati e la riforma era già stata approvata da un ramo del Parlamento; purtroppo intervenne la crisi di Governo.

Per quanto concerne gli aspetti specifici, è chiaro che la CISL esteri ha a cuore soprattutto l'efficienza dei servizi ed i valori della solidarietà e della trasparenza, aspetti che non sempre abbiamo riscontrato nello schema di decreto legislativo presentato. Le risorse del Ministero degli affari esteri sono quelle che sono, siamo al limite. Allora, delle due l'una: o si compie una scelta di tipo ragioneristico, nel qual caso le nostre strutture all'estero certamente non funzioneranno, o si compie uno sforzo affinché si persegua un obiettivo di efficacia e di trasparenza.

A riguardo mi soffermerò su alcuni dati. Vi è anzitutto il problema di un eccesso di delega. Mi spiego meglio: lo schema si occupa di aspetti che tradizionalmente sono affidati alla contrattazione collettiva, quali la maternità, le ferie, le pensioni, l'orario di lavoro. Vi è poi il problema, che citava in maniera assai elegante il presidente Andreotti, dei disagi che i nostri operatori all'estero devono sopportare. Ciascuno di voi recandosi in un consolato alle undici del mattino, potrebbe rendersi conto di qual è la situazione in cui operano i nostri connazionali all'estero.

Per passare ad altro argomento, non voglio sollevare alcun tipo di polemica, ma certamente il figlio di un commesso è identico ai figli di altri operatori che non sono dipendenti del Ministero degli affari esteri. Per quanto concerne poi quelle sedi per cui non è più corrisposta l'apposita maggiorazione, il disagio non è cambiato; il dipendente del Ministero che accetta di recarvisi lo fa perchè sa che vi è una contropartita, ma se deve scegliere quelle sedi solo per cambiare aria state pur certi che esse non saranno più appetibili.

L'aspetto dell'anzianità è forse quello che colpisce maggiormente. Non esistono più incentivi economici per color che hanno superato i vent'anni di servizio. Tale questione va inquadrata nel contesto storico in cui ci troviamo. L'Amministrazione non se la sentì di riconoscere i profili professionali, come avvenne negli altri Ministeri, e scelse la via delle qualifiche funzionali. Ora, la soppressione della differenza retributiva per i dipendenti delle qualifiche funzionali non farà altro che penalizzare persone che svolgono mansioni di responsabilità.

Da ultimo vorrei svolgere la seguente osservazione. Noi abbiamo più volte chiesto all'Amministrazione di concedere ai dipendenti all'estero i permessi sindacali. L'Amministrazione, al contrario, non dà a costoro la possibilità di partecipare alle attività dell'organizzazione di cui sono dirigenti. Vi leggerò al riguardo un passo di un documento dei sindacati confederali, firmato D'Antoni, Larizza e Cofferati, i quali così scrivono al Ministro degli affari esteri del tempo, Martino: «Si tratta di un'iniziativa che in sostanza impedisce, contrariamente a quanto dettato

dalla Costituzione, la partecipazione di delegati sindacali o membri di organi sindacali in servizio all'estero alla vita dell'organizzazione di appartenenza. Infatti, con il parere del Consiglio di Stato, il personale di ruolo in servizio all'estero non ha diritto a percepire l'indennità di sede per i periodi di assenza dovuti all'attività sindacale non nella sede di appartenenza». Correva l'anno 1994. A questa lettera non è stata fornita risposta alcuna.

In conclusione, alla CISL esteri interessa soprattutto che non vengano penalizzate le categorie più basse, cioè la terza e la quarta qualifica funzionali, giacchè noi guardiamo soprattutto alla centralità dell'uomo, alla qualità del suo lavoro, alla sua promozione, affinché l'efficienza, coniugata alla trasparenza ed alla solidarietà, sia un elemento prioritario rispetto a qualsiasi concezione ragionieristica.

GIOVANNINI. Richiamerò gli interventi dei due colleghi che mi hanno preceduto precisando che anche noi riteniamo che, pur rappresentando un elemento utile, questo schema di decreto legislativo non può esaurire tutta la materia concernente la riforma del Ministero. Sono circa tre anni che sosteniamo che sarebbe stato meglio ridiscutere delle funzioni e dell'organizzazione del lavoro, sia con riguardo alle strutture centrali che agli uffici all'estero, scegliere le funzioni che dovevano essere rivitalizzate, eventualmente eliminando o diminuendo la presenza di alcune figure probabilmente non più rispondenti alla domanda dei servizi. Una volta fatto questo, sarebbe stato facile, senza polemica alcuna, fissare i trattamenti economici.

Il nostro sindacato ha ritenuto comunque utile che la Commissione ribadisse la richiesta di questa delega, giacchè si tratta di un modo per obbligare il Ministero ed il Governo ad operare un'innovazione all'interno dell'Amministrazione, processo che noi, ed in parte è un'autocritica, non siamo riusciti a promuovere all'interno.

Tuttavia non siamo particolarmente soddisfatti dello schema presentato, per alcune motivazioni di carattere generale e per aspetti di carattere particolare. La prima motivazione di carattere generale è che si sarebbe potuto presentare una proposta assai più innovativa, magari avendo il coraggio di far pagare a tutti i dipendenti del Ministero degli affari esteri qualcosa in più a livello di tassazione con la possibilità però di sostenere la correttezza di quanto ciascuno percepiva, in modo da non dover essere soggetti alle critiche che a volte leggiamo, sia da parte dei giornali sia, in alcuni casi, e si tratta di critiche ben più dolorose, da parte dei nostri parlamentari. Si tratta di critiche a volte non corrette, ingiuste, a fronte di una vita che viene sradicata dal paese di origine, aspetto che non riguarda soltanto i dipendenti, dall'ambasciatore al commesso, ma anche i loro familiari. A meno che non si intenda affermare, infrangendo uno schema tradizionale, che non è necessario che i familiari del rappresentante italiano si trasferiscano all'estero. Il tema dovrebbe essere affrontato con un'apertura mentale maggiore rispetto a quella dimostrata dai giornali.

Alcuni articoli dello schema del decreto legislativo recano interventi in materie precedentemente definite in ambito contrattuale. In un re-

cente incontro, il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Serri ha sostenuto orgogliosamente che, nella sua doppia qualità di esponente del Governo e di membro del Parlamento, può cambiare le sue decisioni. Non contestiamo ovviamente la possibilità per tutti i parlamentari di modificare le loro posizioni, crediamo tuttavia di avere il diritto di invocare una certa coerenza e riteniamo pertanto opportuno che alcune questioni siano riservate alla contrattazione collettiva.

Il collega Ceci della CISL ha elencato alcuni esempi; io, pur essendo un rappresentante della UIL con una storia socialista alle spalle, ricordo che lo schema di decreto prevede una diminuzione del 14 per cento della quota per i conviventi. Non mi risulta che vi siano analoghe norme relative ai conviventi in disposizioni concernenti il trattamento economico dei dipendenti della pubblica amministrazione; inviterei quindi i senatori della 3^a Commissione a leggere con attenzione tali disposizioni.

Un altro grande problema riguarda il vero e proprio sistema di retribuzione all'estero, anche se il termine «retribuzione» non è corretto. Lo schema di decreto delegato prevede che l'indennità di servizio all'estero non abbia carattere retributivo; in realtà, seguendo i gradi e le funzioni, l'indennità si configura come una forma di retribuzione, sebbene non su un piano formale ma sostanziale. Noi chiediamo che la 3^a Commissione del Senato valuti questa situazione ed esprima un parere affinché tali disposizioni siano modificate, nei limiti del possibile.

Per le qualifiche di ambasciatore e di ottavo livello è previsto, almeno da un punto di vista formale, lo scorporo degli oneri di rappresentanza dalle indennità di base. Per le qualifiche dalla settima alla terza è prevista invece una diminuzione secca, sia rispetto alla percentuale di base, sia in riferimento alla abolizione di una quota legata alla valutazione di professionalità e all'anzianità per i dipendenti delle due qualifiche di base con almeno 20 anni di servizio. Tale indennità di professionalità era acquisita e ampiamente utilizzata dall'Amministrazione e il suo venir meno sarebbe fonte di insoddisfazione per il personale. Pregherei la Commissione di valutare in particolare il fatto che, per effetto delle scelte compiute rispetto alle due qualifiche di base, si dovrebbero risparmiare, nell'arco di due anni, da 6,8 fino a 15 miliardi. Nello schema di decreto è previsto invece l'aumento degli addetti alla vigilanza, che sono 213 unità.

Non vogliamo fare una guerra tra di noi, vi chiediamo soltanto di vagliare questa situazione nella maniera più esauriente possibile e di tener conto del fatto che il Ministero degli affari esteri non può varare una riforma che riguardi esclusivamente le indennità; tale questione sarebbe più facilmente affrontabile, senza polemiche, nell'ambito di una revisione complessiva delle funzioni e delle strutture del Ministero.

LATRONICO. Signor Presidente, vorrei in primo luogo ringraziare la Commissione per la sollecita convocazione e per averci voluto ascoltare in modo sostanziale e non formale. Ricordo che quattro anni fa fummo ascoltati nell'ambito di una procedura normativa sulla riforma globale del Ministero degli affari esteri che avrebbe dovuto investire le competenze, le strutture, le funzioni e le risorse.

In occasione di quella audizione chiedemmo che l'indennità di servizio fosse riformata mantenendo una quota retributiva agganciata alla funzione, eventualmente articolata in un'indennità tabellare di posizione e di risultato. Sostenemmo inoltre la necessità di introdurre nuovi strumenti di valutazione del personale, a tutti i livelli, per misurare i risultati, che rappresenta l'aspetto principale intorno al quale sta ruotando negli ultimi anni la normativa italiana sul pubblico impiego. Proponemmo, inoltre, di legare una seconda parte dell'indennità, non più distinta su base funzionale ma simile per tutto il personale, alla situazione locale, alla sede, come forma di compensazione degli oneri in misura forfettaria o con rimborso a piè di lista, eventualmente segmentata.

La delega che il Parlamento ha conferito al Governo con la legge n. 662 del 1996, prorogata dalla legge n. 449 del 1997, andava in un certo senso in questa direzione; purtroppo il Governo sta attuando il riordino dell'ISE prima che sia varata la riforma del Ministero degli affari esteri. L'esercizio della delega sta scontando alcuni problemi già segnalati dai colleghi precedentemente intervenuti.

Il provvedimento di riforma dell'ISE non è molto innovativo e coraggioso, ma abbastanza conservativo e per certi versi contraddittorio. A tale proposito citerò per brevità soltanto due spetti: il primo è la mancata perequazione delle funzioni tra i dipendenti che prestano servizio all'estero. Posso citare in proposito un esempio banalissimo: un dirigente generale, non appartenente alla carriera diplomatica, è retribuito quasi come un dirigente della carriera diplomatica. È inoltre riscontrabile più in generale, a tutti i livelli, un altro aspetto contraddittorio, che è quello riguardante gli strumenti.

Il 27 dicembre scorso abbiamo sottoscritto con l'Amministrazione un contratto che disciplina alcune materie, mentre ora assistiamo ad una legificazione sulle stesse materie, quindi non si vede quale sia la direzione che si vuole seguire.

Si riscontrano poi disequaglianze palesi. Un esempio citato è quello, sul quale non mi soffermo, delle maggiorazioni di famiglia; un altro è il mantenimento dell'indennità di posizione per i funzionari della carriera diplomatica, mentre non si è voluto recuperare l'indennità di amministrazione per gli altri dipendenti. Pertanto, si evidenziano veramente forti aspetti di disequaglianza di trattamento.

Noi ci assoceremo a questa richiesta di valutare, nel parere, se non sia possibile mantenere una distinzione soprattutto di qualifiche funzionali, una differenziazione di base legata alla funzione, se non all'anzianità, anche perchè di fatto vi sono funzioni diverse esercitate a parità di livello; appiattire oggi queste funzioni rappresenterebbe un'ulteriore demotivazione del personale, mentre individuare una differenza funzionale permetterebbe di anticipare quello che ognuno può e deve fare, adattandovi la retribuzione.

PICCIRILLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, riteniamo anche noi che sarebbe stato meglio poter calare questo schema di decreto riguardante l'indennità di servizio all'estero in un contesto più organico di provvedimenti di riforma riguardanti il Ministero.

Sapete quanto noi che vi sono stati vari tentativi, alcuni arenatisi in Parlamento, in questo senso; oggi prendiamo atto della circostanza che esiste una delega da esercitare entro il 28 febbraio, quindi il nostro intervento si riferisce a tale esigenza.

Condividiamo il parere di coloro che sono intervenuti prima di noi, secondo cui questo non è un provvedimento perfetto ma senza dubbio perfezionabile; lungo la strada siamo riusciti anche noi a convincere l'Amministrazione ad apportarvi alcuni correttivi.

Direi in ogni caso che non si può dimenticare quali erano i margini della delega e che di conseguenza, per alcuni aspetti, soprattutto laddove vengono chieste o vengono ipotizzate delle sostanziali innovazioni al testo dell'Amministrazione, questo presupporrebbe – a nostro avviso – anche una modifica della delega stessa. Abbiamo fatto presente a più riprese all'Amministrazione che il provvedimento non ci soddisfa appieno, come dicevo prima; esso comporta un costo uguale zero, nell'ambito dell'apposito capitolo di bilancio, ma comporta sacrifici, non solo per la carriera diplomatica ma per l'intero Ministero degli affari esteri, tenendo presente che negli ultimi anni il trattamento economico all'estero, per tutta una serie di motivi, ha subito una decurtazione complessiva che noi abbiamo calcolato attorno al 25 per cento. Se il tempo lo consentisse, potremmo scendere anche in aspetti di dettaglio.

Indubbiamente vi sono aspetti sui quali si può fare di più; per citare solo alcuni esempi, mi riferisco al rimborso delle spese scolastiche, alle spese di assicurazione, al disagio che quasi non viene più considerato come un elemento computabile ai fini dell'indennità o – per meglio dire viene considerato come un'appendice, oltre a vari altri aspetti che attengono anche alla funzione dei diplomatici, alla possibilità dei coniugi di poter essere utilizzati all'estero, eccetera.

Devo anche precisare che non ci sentiamo di condividere alcune osservazioni (almeno questo è il succo che noi ricaviamo da alcune affermazioni) circa il fatto che la carriera diplomatica, in questi cambiamenti, è quella che pagherebbe il pedaggio maggiore rispetto ad altre categorie; noi la pensiamo in modo diametralmente opposto, in quanto, secondo i nostri calcoli, in alcuni casi il taglio globale del trattamento economico all'estero per la nostra categoria sarà intorno al 16 per cento rispetto al 5 o 6 per cento delle altre categorie. Ma non è tanto questo il problema; a noi preoccupa in particolare il fatto che un eccessivo appiattimento possa determinare due conseguenze: in primo luogo, che non vi sia un sufficiente riconoscimento del livello di responsabilità che viene esercitata all'estero nel rappresentare il paese; in secondo luogo (e questo è forse ancor più preoccupante), quella che chiamerei una crisi di vocazione.

PORCARI. C'è già la crisi di vocazione: c'è già e ci sarà ancora di più per questi motivi.

PICCIRILLI. Sarebbe stato il caso di dire un'ulteriore crisi o, quanto meno, un'ulteriore contrazione della base dei partecipanti ai concorsi, sulla quale, appunto, viene poi esercitata la selezione.

Lei ha senz'alto ragione, senatore Porcari, già stiamo sperimentando questa crisi: alcuni di noi hanno fatto parte delle commissioni di concorso e hanno potuto constatare come con crescente difficoltà l'Amministrazione riesca a mettere assieme un gruppo di giovani che ci consenta di coprire i posti messi a concorso.

Mi fermerei qui come primo intervento. Ripeto che, certo, nessuno di noi come SNDMAE ha fatto salti di gioia per questo provvedimento; ci siamo attirati, come direttivo, molte critiche per quello che è stato interpretato come un avallo della linea dell'Amministrazione. In realtà noi abbiamo sostenuto sin dall'inizio che, in presenza di una legge che imponeva l'esercizio della delega entro una certa data, o ci si opponeva a detto esercizio o bisognava cercare di renderlo possibile entro i termini previsti migliorandolo. Con il contributo di questa Commissione, speriamo si possano introdurre ulteriori miglioramenti al provvedimento.

CIVITELLI. Signor Presidente, nel ringraziare lei e i componenti della Commissione per questa convocazione, comunico che ho depositato in segreteria un documento breve, una scheda sintetica che rappresenta le motivazioni del giudizio negativo della DIRSTAT esteri rispetto allo schema di decreto legislativo.

Tutti i colleghi degli altri sindacati che mi hanno preceduto si sono collegati all'indagine conoscitiva della scorsa legislatura e non mi sottraggo neanche io a questo riferimento.

Proprio in occasione dell'audizione del 12 settembre 1995 ebbi modo di rappresentare le nostre posizioni in merito a tutto il disegno di riforma e di segnalare fin da allora – sottolineo la data: 12 settembre 1995 – che alcune delle normative di riforma generale della pubblica amministrazione in Italia erano già avviate e in applicazione.

Penso alla legge n. 241 del 1990 sulla trasparenza, al decreto legislativo n. 29 del 1993; era in corso la prima attività contrattuale sia per le qualifiche funzionali sia per regolare le esigenze dei Ministeri che degli altri comparti dello Stato.

In questa occasione ritroviamo nodi e contraddizioni che riguardano il pubblico impiego in generale, ma sono esaltati all'interno dell'Amministrazione degli affari esteri per la particolare attività che viene esplicata all'estero. Già in sede di legislazione primaria (mi riferisco alla legge madre di tutta questa normativa ed alla successiva legislazione di disciplina contrattuale, la legge delega n. 421 del 1992) tali nodi e contraddizioni erano presenti: ora si ritrovano tali e quali all'interno di questo schema di decreto legislativo noto da una reiterazione di delega che voi parlamentari ben conoscete. Permettetemi di dire che si tratta dell'ennesima occasione perduta.

Vi è un'esigenza molto forte, che è stata sottolineata dal Presidente anche in occasioni pubbliche, con un richiamo e uno stimolo al Governo ad operare un intervento in questa materia, nonché con un richiamo al movimento sindacale. Ebbene, siamo giunti all'appuntamento con delle occasioni mancate. Quello che dovrebbe essere un punto di arrivo costituisce invece l'elemento di avvio di un processo riformatore ancora tutto da realizzare. Logica vorrebbe, come hanno sottolineato anche i rappre-

sentanti degli altri sindacati, che prima si riorganizzassero le funzioni svolte dalle varie categorie e poi si stabilissero i trattamenti economici; invece questo percorso è stato rovesciato.

Per illustrare il nocciolo della nostra critica, lo schema di decreto legislativo in esame si basa sul decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, una normativa di ben trent'anni fa, senza aggiornamento alcuno rispetto agli odierni criteri organizzativi e funzionali delle pubbliche amministrazioni. Mi riferisco agli interventi con cui si sostiene che si debbono pagare meglio i *top manager*. Oggi siamo alla vigilia della stipula del contratto collettivo nazionale per i dirigenti generali, come previsto dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 59 del 1997. L'associazione dei dirigenti generali, che è stata ricevuta anche dal Presidente della Repubblica tenta di accreditarsi come interlocutore sindacale per questi contratti. Si ripropongono gli stessi nodi, e le stesse difficoltà del 1995. Gli elementi che ho rappresentato nel 1995 (ed è stata l'opera più difficile perchè purtroppo l'esiguità numerica della categoria non era un fattore favorevole, tuttavia non è che chi ha voce più forte abbia automaticamente ragione), sui quali sono impegnato tutti i giorni al Ministero così come oggi, tendono a segnalare un problema che non è corporativo.

Il mio è un sindacato di categoria, ma ritengo che qui si ponga una questione attualissima riguardante la riforma di una classe dirigente burocratica e amministrativa intesa come distinta dalla classe dirigente politica. Tale riforma, tale rilancio della classe dirigente, del *management* della pubblica amministrazione, passa anche attraverso provvedimenti come questo. La critica centrale è che non vi è perequazione in questo schema, che vede discriminati i funzionari direttivi e la dirigenza non diplomatica. Lo scorporo dell'assegno di rappresentanza rende ancor meno giustificabili le differenze tra le qualifiche direttive e dirigenziali di ruolo presenti al Ministero e le corrispondenti qualifiche della carriera diplomatica, giacchè esiste un principio di carattere generale che non può essere sottaciuto. Un esempio eclatante, come ricordato dal rappresentante della UNIONQUADRI, è quello del dirigente generale, per il quale non si giustifica una indennità funzionalmente inferiore a quella del corrispondente ministro plenipotenziario di seconda classe. Ho estremo rispetto per la professionalità di ciascuno, ma il numero venti di un'ambasciata, cioè il segretario di legazione, continuerà a ricevere un'indennità di base comunque superiore a quella dei funzionari sia direttivi sia amministrativi che dell'area della promozione culturale, che hanno responsabilità dirette, anche patrimoniali.

Vi è poi un esempio ancor più eclatante, che più di un punto di spaccatura rappresenta la riproposizione di una contraddizione iniziale cui ho fatto cenno: in qualsiasi forma di federalismo vi sono apparati dello Stato che rimangono comunque centrali ed il Ministero degli affari esteri è indubbio che lo sia (nonostante i tentativi di *referendum* proposti da alcune regioni). È quindi necessario riconoscere l'importanza di una classe dirigente amministrativa di cui un paese moderno non può non avere bisogno. La carriera diplomatica può rappresentare una punta di diamante ma non vi deve essere una sacralizzazione di questa profes-

sionalità. Si tratta di una *élite* non nel senso della distinzione, ma nel senso meritocratico del termine, che deve rendere un servizio vero, di qualità a tutto il paese.

Sarebbe necessario estendere la formazione e la riqualificazione professionale, oggi riscontrabili in alcuni settori dello Stato, a tutta la classe dirigente amministrativa statale. L'esempio eclatante, riguardante anche la carriera diplomatica, è rappresentato dalla già citata legge n. 334 del 2 ottobre 1997. Ho attirato l'attenzione sul comma 1 dell'articolo 4, concernente i trattamenti che il personale impiegato all'estero continuerà a percepire in Italia, e vorrei ricordare che un disegno di legge di proroga della legge n. 334 è all'esame del Parlamento.

La questione centrale è il mantenimento dell'omogenità del regime giuridico e del trattamento economico di tutti i dirigenti dello Stato. Occorre rilanciare il dibattito sul rapporto tra politica e amministrazione e sull'adeguamento dell'efficienza della pubblica amministrazione a *standard* europei, al fine di pervenire a chiarimenti opportuni e a scelte serie. Occorre disporre di un personale altamente qualificato e trattato nello stesso modo: non è possibile privatizzare il rapporto d'impiego del segretario generale della Farnesina e non quello del ragioniere generale dello Stato o viceversa. Tutti gli alti funzionari dello Stato devono essere adeguatamente retribuiti, ma sotto posti ad un regime giuridico comune che implichi la responsabilità di gestione e la verifica dei risultati.

Il mio appello finale alla Commissione vuole avere una funzione di stimolo rispetto al varo di una riforma seria del Ministero degli affari esteri e, più in generale, della pubblica amministrazione.

COZZA. Signor Presidente, ringrazio la Commissione per averci offerto con l'odierna audizione l'opportunità di contribuire all'approfondimento di una materia di grande interesse per i lavoratori del Ministero degli affari esteri.

Desidero svolgere una breve dichiarazione di carattere politico, dopo che i colleghi che mi hanno preceduto hanno parlato diffusamente dei molteplici aspetti della riforma. Occorreva inviare un segnale all'esterno per fare chiarezza su una materia che è stata contestata dall'opinione pubblica e soprattutto dai *mass media*; ma le disposizioni recate dallo schema di decreto delegato comporteranno unicamente un costo a carico degli operatori del Ministero degli affari esteri senza conseguire all'esterno auspicabili risultati di comprensione rispetto al servizio prestato dagli operatori medesimi.

Su questi argomenti si registra una grande disinformazione che trae spunto da sfasature sporadiche che si manifestano inevitabilmente in un'attività complessa e articolata come quella di rappresentanza all'estero. La scorsa estate abbiamo appreso dai *mass media* che qualcuno si è lamentato di assenze verificatesi nei nostri uffici diplomatici, senza valutare che alcuni impegni comportano oneri e adempimenti fuori ufficio. Vi è molta superficialità in questi attacchi ad un ruolo istituzionale che dovrebbe essere compreso meglio da tutti i cittadini e tutelato in ragione della qualità del servizio reso e dell'immagine del nostro paese.

Desidero confermare quanto è stato detto dai colleghi, soprattutto rispetto agli aspetti perequativi della agognata revisione. Una riforma autentica del Ministero degli affari esteri dovrebbe garantire agli operatori una considerazione maggiore. Le sperequazioni sono già state esplicitate dai colleghi, io vorrei sottolineare in modo particolare la determinazione delle maggiorazioni di famiglia per i figli a carico, nonché l'eccesso di delega in una materia che presenta rilevanti aspetti contrattuali che non sono stati affrontati per mancanza di volontà politica.

Non bisogna sottovalutare gli adempimenti spettanti agli operatori all'estero in relazione alle competenze derivanti al nostro paese dall'appartenenza all'Unione europea, ai compiti da assolvere dei paesi extra-europei dove l'Italia svolge una funzione istituzionale e soprattutto alle responsabilità rispetto all'immagine che si intende trasmettere ai nostri connazionali residenti all'estero e ai paesi ospitanti. Cito ad esempio, l'importante ruolo delle istituzioni scolastiche e degli istituti italiani di cultura all'estero, rispetto ai quali desidero dare atto alla 3^a Commissione di aver effettuato approfondimenti, che non hanno avuto però gli effetti sperati.

La riforma presentata non contempla, a differenza di ciò che avviene nelle scuole italiane all'estero, l'attribuzione dell'indennità di servizio agli operatori che svolgono funzioni di reggenza degli istituti italiani di cultura all'estero. Richiamo l'attenzione sul fatto che il maestro elementare che assuma la reggenza della direzione didattica, o l'insegnante che svolga funzioni di reggente dell'istituto, percepisce un'indennità. Mi auguro che la Commissione persegua, anche a questo proposito, una linea perequativa nell'interesse di tutti gli operatori del Ministero.

PRESIDENTE. Abbiamo a disposizione ancora un quarto d'ora, quindi dobbiamo amministrarlo con sagacia.

Vi è già qualche ulteriore richiesta di parola da parte dei nostri ospiti, ma prima invito ad intervenire i colleghi senatori che intendano porre domande o svolgere qualche osservazione.

PORCARI. Signor Presidente, ho ascoltato con molto interesse gli interventi di oggi: sono state portate molte argomentazioni valide da tutte le parti, ma mi sembra che una delle preoccupazioni debba essere quella della chiarezza.

È vero quanto è stato detto, che si tratta di una remunerazione all'estero; semmai si deve distinguere tra remunerazione all'estero (nella quale dev'essere incluso in primo luogo il fatto di trasferirsi all'estero, che comunque è un cambiamento nella vita delle persone, sia pure istituzionale, per la carriera, e, in secondo luogo, le spese aggiuntive: quindi sono due aspetti che il trasferimento all'estero impone, ma che vanno compensati, appunto, con la remunerazione) e indennità di rappresentanza, sulla quale lamento solo - l'ho già detto l'altro giorno la poca chiarezza in questo schema di decreto. C'è una serie di calcoli complicati, qualcosa che sarebbe meglio venisse chiarito avendo a disposizione dei parametri, non facendo delle simulazioni, pure utilissime, come è stato fatto anche in Commissione dal Presidente, che ci diano un'approssima-

zione, ma qualcosa di più chiaro. Per me – ripeto – è importante la chiarezza.

La seconda preoccupazione. Stiamo attenti, signori, (mi si scusi per la battuta) al fatto che, con il successo che sta ottenendo in questo momento la gestione di un botteghino dell'Enalotto non diventi più attraente per i giovani (lo dico in maniera provocatoria) di quella che è stata sempre una carriera, in tutte le sue componenti, anche non direttive, tra le più prestigiose, e non lo dico in senso elitario o deteriore. Effettivamente cerchiamo di pensare anche, in tutto questo, al prestigio della carriera (e quando dico «carriera» includo in questa espressione tutte le componenti).

Quanto alle questioni sindacali, l'indennità è un argomento delicato. Io vorrei solo, senza polemica, ricordare che il cittadino italiano, come contribuente, paga un servizio, da un lato, per la politica estera, per i rapporti con i Governi e le organizzazioni internazionali, e, dall'altro, per la tutela degli interessi italiani all'estero nelle ambasciate, negli uffici consolari e negli uffici commerciali.

Quindi, stiamo attenti, perchè la mia preoccupazione è che, senza venir meno al principio di solidarietà, che è un principio sancito nella prima parte della Costituzione (parte che rimarrà, anche in caso di riforma della Costituzione secondo il testo varato dalla Bicamerale) e che è certamente sacrosanto, non vorrei neanche che un eccesso di ironia possa portare a scarsa preoccupazione per – diciamo così – i calcoli dei ragionieri; ricordiamoci (e parlo da oppositore dell'attuale Governo) che i ragionieri con questo Governo hanno fatto quadrare i conti: abbiamo tentato di farlo anche con il precedente, ma non abbiamo avuto il tempo). Questo, per un paese che chiede insistentemente, e giustamente, di entrare nella moneta unica e anche di rimanerci, è essenziale; quadrare i conti d'ora in poi per gli italiani dev'essere un *must*, un imperativo da cui non si può prescindere, perchè si può scegliere tra la politica del *laissez aller*, del lasciarsi andare che si è seguita precedentemente, rinunciando a far parte della Comunità europea, e la politica ben coordinata, bene inquadrata di rispetto delle regole che l'appartenenza comunitaria in tutti i suoi aspetti ci impone.

Quindi, se un appello posso rivolgere agli amici sindacalisti, è di tenere conto che sui ragionieri si può ironizzare negli articoli, negli elzeviri, ma si deve stare molto attenti quando si gestisce la cosa pubblica o si cerca di contribuire alla sua gestione in una parte quanto mai valida, sacrosanta nelle sue istanze, e che deve anche essere sempre dotata di responsabilità. Il momento è molto delicato.

ANDREOTTI. Io credo che dai rappresentanti sindacali forse potremmo avere qualche utile suggerimento emendativo. Qual è la preoccupazione, a parte quella di non impoverire l'organico e a parte quella di lunghi ritardi che vi sono nella riforma dell'Amministrazione degli affari esteri? In un certo senso il sistema attuale, attraverso delle forme di compensazione, sia pure tacite, fa in modo che una carriera, molto diversa dalle altre, sia per la sua origine sia per il lavoro, per questo obbligo di nomadismo ricorrente, abbia qualche incentivo.

Adesso il Governo ha ricevuto questa delega. Non sarebbe la prima volta che viene onorata, però siccome c'è l'intenzione di farlo, allora vorrei avere qualche consiglio pratico. Il timore è che, se noi creiamo un sostanziale appiattimento, venga ad essere poi rarefatto l'accesso a questo servizio dello Stato e quindi nel futuro, nemmeno molto lontano, finiremmo con l'averne un danno.

Si dice che non era giusto compensare i periodi di servizio prestati all'estero con quelli prestati in Italia: è vero, però è molto difficile fare diversamente, l'abbiamo visto. Quando si cerca di mettere a frutto la specificità di un servizio, immediatamente interviene il «sistema delle ciliegie», che è iniziato da quando abbiamo cominciato a non avere più la «piramide» di antica memoria; hanno cominciato i magistrati, hanno fatto seguito i professori universitari, e altri: uno ha «tirato» l'altro. La trasparenza rappresenta un metodo valido, ma che rischia poi, a scadenza più o meno lunga, sul piano della funzionalità, di non essere operativa.

Pertanto, se potesse giungere da parte vostra, gentili ospiti, rispetto al testo che noi abbiamo, qualche suggerimento correttivo, credo che sarebbe utile per noi, anche da un punto di vista psicologico. Perché è importante anche questo nel momento in cui dobbiamo dare una nostra valutazione definitiva affinché, poi, la delega venga esercitata in sede governativa.

PRESIDENTE. Per sdrammatizzare la mancanza di tempo, vorrei aggiungere a quanto detto dal senatore Andreotti che se i nostri ospiti desiderano presentare sia dei documenti, come ha fatto la DIRSTAT esteri, sia eventualmente delle proposte di emendamenti su singoli punti, noi li prenderemo in esame. Li trasmetteremo in primo luogo al relatore, senatore Cioni, e a quei membri della Commissione che sono incaricati dai vari Gruppi di seguire specificamente tali questioni, e poi a tutti i membri della Commissione.

Quindi, chi non riesce a prendere la parola in questi pochi minuti non si preoccupi, perché c'è anche questa possibilità.

Giacché ho la parola, faccio una sola osservazione.

Molti hanno detto che bisognava prima fare la riforma delle strutture e degli organici per poi occuparsi della retribuzione (mi pare che il rappresentante della DIRSTAT esteri in particolar modo abbia svolto questa puntualizzazione in maniera molto convincente). Io vorrei osservare in primo luogo che questo era anche il desiderio del Parlamento; colgo questa occasione per dire che sono veramente sorpreso che di quel progetto di riforma degli uffici, che era stato qui presentato, discusso, emendato, eccetera, poi abbiamo perso la traccia: voglio che questo risulti a verbale, l'ho già detto in altre sedi, sottolineando che c'è una responsabilità del Governo sulla questione.

Detto questo voglio anche precisare – mi rendo conto che il riferimento è un po' «casereccio», ma non facciamone neppure la questione dell'uovo e della gallina – che ci troviamo di fronte ad un'Amministrazione che per molti anni è stata tetragona non dico nell'operare dei cambiamenti ma anche solo nel rendere più trasparente l'esistente. Con-

divido quindi il richiamo alla chiarezza fatto dal senatore Porcari giacchè la chiarezza è quella che in un certo senso consente poi di avere la fermezza necessaria per modificare la situazione. Questo cerchio andava spezzato e quindi, ancor prima della questione di merito, è già positivo che quella che è l'ennesima delega attribuita dal Parlamento venga esercitata. Se poi vi sarà una splendida riforma degli organici state tranquilli che questa attenzione e questa sensibilità della nostra Commissione perdureranno e vi sarà un'altra delega che consentirà di percorrere un altro tratto di cammino.

OTTAVIANI. Vorrei anzitutto sapere dal Ministro degli affari esteri, tramite vostro, dove è finito il progetto di riforma dell'Amministrazione, giacchè non ve n'è traccia da nessuna parte. Per quanto riguarda, poi, la questione dei ragionieri vorrei precisare che in questo schema essi rivestono qualifiche funzionali.

PORCARI. Veramente mi riferivo ai calcoli ragionieristici di cui ha parlato il signor Ceci.

OTTAVIANI. Lo schema di decreto legislativo in esame non è chiaro, non è trasparente, non fa risparmiare, non è funzionale perchè non è adeguato ad alcuna normativa.

Vorrei fare due esempi concreti che spiegano perchè parliamo di violazione dei contratti e delle leggi. Esiste una norma, in questo schema, secondo cui per i dipendenti in astensione obbligatoria dal lavoro per maternità (in quel periodo quindi di cinque mesi, due prima il parto e tre dopo, in cui non possono recarsi al lavoro anche se lo desiderano) è prevista una decurtazione del dieci per cento dell'ISE. Quando ho chiesto la motivazione di ciò mi è stato risposto che in due o tre casi alcune dipendenti erano partite e si erano fatte poi mettere incinta per riceverl'indennità, peraltro prevista dalla legge n. 1204 del 1971 e ribadita recentemente da un contratto. Prevedere che i dipendenti in astensione obbligatoria dal lavoro per maternità subiscano una decurtazione degli emolumenti rappresenta una situazione unica nella pubblica amministrazione, ed è un fatto di estrema gravità.

Per quanto concerne i figli, la determinazione percentuale delle maggiorazioni di famiglia a fa sì che il figlio di un ambasciatore valga più di un impiegato della quarta qualifica funzionale che presti servizio all'estero. Noi pensiamo che le esigenze di assistenza, di scolarizzazione, di spese sanitarie per principio debbano essere uguali per tutti. Per quanto riguarda il coniuge, poi, la situazione è ancora più clamorosa. La moglie di un ambasciatore, che magari non ha mai lavorato in vita sua, vale percentualmente di più della moglie di un funzionario amministrativo, la quale magari esercita la funzione di medico e smette di lavorare per seguire il marito.

PORCARI. La moglie dell'ambasciatore collabora al lavoro di rappresentanza.

OTTAVIANI. L'assegno di rappresentanza è stato scorporato; allora, visto che si deve adottare un regolamento, si può prevedere che la funzione di rappresentanza che svolge la moglie di un ambasciatore (funzione che peraltro non riveste il figlio) sia percentualmente prevista in quella sede, mentre come coniuge si deve considerare la funzione sociale che aveva nel paese di origine.

Altra situazione di macroscopica sperequazione è quella tra i coniugi ed i conviventi. Se il convivente è dipendente dello stesso Ministero ed è anch'egli in servizio all'estero, subisce la decurtazione del quattordici per cento prevista per i coniugi, laddove non esiste la maggiorazione di famiglia del venti per cento. Allora o si applica una maggiorazione in ambedue i casi oppure non si applica la decurtazione.

In conclusione, a nostro avviso alcune delle norme contenute in questo testo sono assolutamente da respingere e da cancellare per mancanza di chiarezza.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome di tutta la Commissione i rappresentanti delle organizzazioni sindacali per il contributo fornito.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

