

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— VII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE

(Affari esteri)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE COMUNITÀ ITALIANE ALL'ESTERO

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

2^a SEDUTA

MARTEDÌ 22 NOVEMBRE 1977

Presidenza del Presidente VIGLIANESI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 47, 51, 54 e <i>passim</i>	FERRARIS	Pag. 51, 53, 58 e <i>passim</i>
ARTIERI (DN-CD)	53, 59, 60 e <i>passim</i>	SARACENO	47, 55, 56 e <i>passim</i>
CALAMANDREI (PCI)	55, 56, 57		
D'ANGELOSANTE (PCI)	61		
FENOALTEA (PSDI-Ind.)	54, 57, 61		
MARCHETTI (DC)	61		
PIERALLI (PCI)60, 61		

3ª COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro Salvatore Saraceno, direttore generale dell'emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli affari esteri e il ministro Luigi Vittorio Ferraris, direttore generale del personale e dell'amministrazione dello stesso Dicastero.

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

PIERALLI, *f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

PRESDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle Comunità italiane all'estero, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento.

Dopo aver ascoltato il sottosegretario Foschi, che ci ha fatto un'esposizione di carattere generale, sentiremo oggi due direttori generali del Ministero degli affari esteri: il ministro plenipotenziario di 1ª classe Salvatore Saraceno e il ministro plenipotenziario di 1ª classe Luigi Vittorio Ferraris.

Prima di dare la parola ai due Direttori generali, debbo ricordare che di tutta la loro esposizione, nonché di tutte le domande e delle relative risposte sarà redatto un resoconto stenografico destinato alla pubblicazione, il cui testo verrà sottoposto agli interessati per una revisione esclusivamente di carattere formale. Ho ritenuto doveroso fare questa premessa, perchè ciascuno di voi, esponendo e rispondendo, sappia che tutto resta agli atti.

Do la parola al ministro Saraceno, direttore generale per l'emigrazione e gli affari sociali.

SARACENO. Desidero anzitutto ringraziare il Senato della Repubblica e specialmente la Commissione esteri per questa audizione nel quadro di un'indagine di estremo interesse nell'attuale momento della vita nazionale e di quella internazionale.

Il sottosegretario Foschi, nella seduta del 9 novembre, ha fatto un'ampia esposizione generale sui vari aspetti del tema in discussione. Per quanto mi riguarda, nel dichia-

rarmi a disposizione della Commissione per tutti quei chiarimenti o informazioni che mi si volesse richiedere sulla vasta problematica, desidererei introdurre l'argomento, limitandomi ad illustrare brevemente le principali linee dell'attività che svolge e, in particolare, ha svolto negli ultimi tempi la Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali.

Mi sembra opportuno a questo punto precisare che, venuti meno i grandi flussi migratori e raggiuntasi tra l'altro nell'ambito europeo la libera circolazione comunitaria, tale attività, più che verso l'« emigrante », non può dirigersi essenzialmente che verso l'« emigrato ».

Essa si è mossa su due principali direttrici:

quella del negoziato internazionale — sia sul piano multilaterale che nel quadro dei rapporti bilaterali — rivolta fondamentalmente a migliorare lo *status* dei cittadini emigrati;

quella attinente al servizio consolare e, in specie all'« assistenza » — intesa questa in senso lato — alle nostre collettività all'estero.

Vengo subito al primo punto: l'azione nell'ambito internazionale.

Come noto, tra le molteplici attività degli organismi internazionali che agiscono nel settore sociale ve ne sono alcune su cui maggiormente si appuntano la nostra attenzione e la nostra sollecitudine per la loro più diretta incidenza sulle condizioni di vita e di lavoro delle nostre comunità all'estero. Accenno alle più importanti tra di esse.

CEE. Il Consiglio della Comunità ha approvato il 9 febbraio 1976 una risoluzione concernente il programma di azione in favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, che pone l'accento soprattutto sulla volontà politica del Consiglio di adottare misure per rendere « più umana » la libera circolazione dei lavoratori in seno alla Comunità ed eliminare le limitazioni non giustificate tuttora esistenti a svantaggio dei lavoratori comunitari nell'area della CEE.

La nostra opera è stata ed è essenzialmente volta a stimolare la Commissione a prendere le necessarie iniziative per consentire l'adozione delle singole misure di attuazione dell'anzidetto programma di azione.

In questo quadro un primo importante obiettivo è stato raggiunto con l'approvazione, il 28 giugno scorso, di una direttiva sulla scolarizzazione dei figli dei lavoratori migranti, che prevede, per essi, l'organizzazione di corsi di lingua e cultura del paese di origine, oltre ai corsi più tradizionali di lingua e cultura locali. Si tratta di una misura che va essenzialmente a beneficio dei nostri connazionali (la direttiva è infatti limitata ai lavoratori comunitari), i cui figli vedranno così facilitati sia il mantenimento dei legami culturali con l'Italia che l'armoniosa integrazione nel paese di residenza.

Sempre in materia di scolarizzazione occorre accennare agli interventi del Fondo sociale europeo. La riforma del FSE, che, dopo la sua recente adozione da parte del Consiglio, è attualmente nella fase di concertazione con il Parlamento europeo, prevede una proroga di tre anni — fino al 31 dicembre 1980 — dei rimborsi delle spese di scolarizzazione. Anche se questi rimborsi costituiscono una parte marginale delle attività del Fondo, non si può mancare di rilevarne l'importanza per noi: infatti per l'anno scolastico 1976-77 il FSE si è impegnato a rimborsarci complessivamente spese per circa 5 miliardi di lire. È pertanto auspicabile che il Parlamento europeo concordi su queste disposizioni già adottate dal Consiglio.

Non va trascurato poi il campo della sicurezza sociale, nel quale alla già rilevante normativa comunitaria cerchiamo costantemente di apportare miglioramenti. Così, ad esempio, l'ultimo Consiglio degli affari sociali ha approvato una modifica che perfeziona le regole della totalizzazione delle pensioni di invalidità nei paesi che hanno una legislazione basata sul rischio (Belgio, Regno Unito, Francia e Irlanda) e migliora le pensioni di vecchiaia in Francia e le assicurazioni malattie per i pensionati in Germania.

Sono da ricordare infine i lavori nel campo dei « diritti speciali » (diritti civili e politici) dei cittadini comunitari — importanti anche per le connessioni con le prossime elezioni del Parlamento europeo — per il cui conseguimento abbiamo svolto e continuiamo a svolgere un'azione particolarmente tenace. Il riferimento va soprattutto al problema del voto amministrativo nei comuni di residenza (su cui è pronto da un anno un primo rapporto), del godimento delle libertà politiche fondamentali (riunione, espressione, associazione) e del diritto di soggiorno in tutto il territorio della Comunità. I lavori su tutti questi « diritti speciali » proseguono attualmente a Bruxelles — anche se non con la sollecitudine che da parte nostra auspicheremmo — e della materia si è occupato anche, proprio in questi giorni, lo stesso Parlamento europeo.

Vorrei qui cogliere l'occasione per accennare alla spinta politica che ci viene nel settore dei diritti civili e politici e in materia sociale in genere dal Parlamento europeo che, nei pareri da esso formulati sulle proposte della Commissione e nelle risoluzioni adottate, dimostra sempre grande sensibilità per i diritti dei lavoratori migranti.

Per quanto concerne il Consiglio d'Europa, particolare rilievo assume la conclusione del lungo negoziato per la Convenzione sullo statuto giuridico del lavoratore migrante. Malgrado il nostro impegno, i risultati sono stati inferiori alle aspettative, tanto che sulla decisione finale di adozione del testo ci siamo astenuti e la decisione di firmare o meno la Convenzione è tuttora pendente (l'Atto verrà aperto alla firma il 24 novembre). Dal nostro punto di vista, la Convenzione, mentre nessun vantaggio può arrecare ai lavoratori italiani residenti nella area comunitaria (che beneficiano delle norme CEE molto più avanzate), può essere invece in qualche misura utile ai nostri connazionali residenti nei Paesi del Consiglio d'Europa non membri della CEE (essenzialmente la Svizzera). Alcune norme peraltro (come quella del ricongiungimento familiare) appaiono restrittive. Sono in corso consultazioni con le forze sindacali per stabi-

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

lire quale orientamento da parte nostra con venga tenere circa la firma della Convenzione.

Altri temi affrontati in questi mesi dal Consiglio d'Europa con la nostra attiva partecipazione sono: la protezione dei lavoratori migranti contro gli effetti di una recessione economica; il ricongiungimento familiare; questioni specifiche riguardanti le donne migranti.

OIL. Anche se adottata già due anni orsono, va rammentata in questa occasione la Convenzione n. 143 sulla repressione del traffico illecito di manodopera e sull'uguaglianza di possibilità e di trattamento dei lavoratori migranti. Essa traccia le linee generali di una politica di non discriminazione e di pieno riconoscimento dei diritti dei migranti a livello mondiale e — a parte il suo alto valore ideale — potrebbe essere di qualche utilità diretta anche per i nostri connazionali in situazioni specifiche. La procedura per la ratifica da parte italiana è già in corso e — a quanto risulta — sarebbe imminente la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge.

È appena il caso di rilevare che le attività dell'*OIL* rischiano ora di rimanere in gran parte paralizzate dal ritiro degli Stati Uniti dall'Organizzazione, per evitare il quale — come è noto — è stato compiuto, da parte nostra, ogni opportuno intervento in tutte le possibili direzioni.

In sede OCSE stiamo partecipando ad alcuni studi relativi ai problemi posti dal rientro dei lavoratori migranti nei Paesi di origine, che purtroppo sono di grave attualità per noi. Tali studi dovrebbero sfociare nell'esecuzione di progetti-pilota per la creazione di posti di lavoro nelle Regioni di provenienza (o di presumibile rientro) degli emigrati.

Sul piano dei rapporti bilaterali un particolare sforzo è stato compiuto per « colmare i vuoti » esistenti nel settore della sicurezza sociale, cui sono giustamente sensibili i connazionali emigrati.

Mi riservo di fornire alla Presidenza della Commissione esatti elementi sugli accordi conclusi o i negoziati svoltisi dallo scorso anno.

Mi limito qui ad indicare che sono stati firmati accordi con Messico, Spagna, Liechtenstein, Brasile, Canada (nei giorni scorsi, in occasione della recentissima visita in quel Paese del Presidente del Consiglio), Stati Uniti (proprio stamane alla Farnesina nel corso della visita a Roma del Ministro americano Joseph Califeno). Quanto ai negoziati, questi sono stati condotti con San Marino, Svezia, Venezuela, Algeria, Jugoslavia, Svizzera, Principato di Monaco.

Va inoltre notato che sono stati stabiliti contatti con Australia, Uruguay, Argentina e Austria per intavolare trattative intese a concludere convenzioni di sicurezza sociale o a modificare quelle esistenti.

Sempre sul terreno dei rapporti bilaterali, nello scorso mese di giugno è stata tenuta a Roma la seconda tornata di negoziati per la conclusione di una nuova convenzione consolare con gli Stati Uniti d'America.

Sono anche in corso trattative con la Repubblica Democratica Tedesca e con la Jugoslavia, rispettivamente, per la conclusione di una convenzione consolare e per la revisione di quella in vigore.

Per quel che concerne la complessa attività relativa al servizio consolare, vorrei in quest'occasione soltanto indicare che, nonostante le difficoltà in cui operano i nostri Uffici all'estero (sui problemi della rete consolare si soffermerà il Direttore generale del personale), si è cercato di dare notevole impulso all'« assistenza » alle nostre collettività all'estero. Assistenza — come ho accennato — intesa non più in termini tradizionali, ma in un senso più ampio, cioè quale attività rivolta, non solo a venire incontro alle necessità contingenti dei singoli, ma a favorirne l'ambientamento, l'integrazione, la promozione culturale e civile.

In tale quadro particolare importanza riveste l'assistenza scolastica e per la formazione professionale a favore dei lavoratori italiani e dei loro congiunti prevista dalla legge 15 marzo 1971, n. 153.

Le iniziative di assistenza scolastica consistono principalmente in corsi di « inserimento », « integrativi » (di lingua e cultura italiane), « speciali » nonchè in scuole po-

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

polari, scuole materne, nidi d'infanzia, eccetera. Il numero dei beneficiari durante lo anno scolastico 1976-77 è stato pari a 146.000 unità.

Occorre peraltro precisare che la maggior parte delle attività di assistenza scolastica si concentra nell'Europa comunitaria ed in Svizzera dove, sempre nel 1976, sono stati organizzati circa 5.000 corsi per un totale di 100.000 alunni.

Accanto alle iniziative di assistenza scolastica vengono svolte, anche se in misura meno rilevante, quelle relative alla formazione ed al perfezionamento professionale di cui all'articolo 3 della predetta legge. Esse consistono in corsi di integrazione ed aggiornamento della cultura di base, corsi di preparazione tecnico-professionale e corsi di insegnamento pratico della lingua locale. Durante il 1976 sono stati organizzati complessivamente 1.617 corsi per 27.705 alunni.

Per il complesso delle predette attività nell'anno decorso la spesa è stata di lire 9.500.000.000.

In tema di assistenza scolastica occorre menzionare anche il disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento, che intende migliorare le strutture delle istituzioni scolastiche all'estero, attribuendo ai docenti uno speciale *status* giuridico ed estendendo a tali istituzioni la gestione sociale di recente attuata in Italia.

Per altro verso, è stato posto considerevole impegno — compatibilmente con le possibilità esistenti — per il miglioramento dell'assistenza sociale all'estero, sia mediante iniziative di formazione e specializzazione dei nostri assistenti sociali, sia per mezzo di più idonee e pratiche forme di collegamento con i « servizi sociali » dei Paesi ospitanti.

Nè si possono dimenticare le svariate attività informative, culturali e ricreative all'estero a favore delle nostre collettività, che nel 1976, hanno comportato, attraverso impegni diretti della Direzione generale ed erogazioni all'estero, spese per oltre un miliardo di lire.

Nell'ambito di questo sia pur breve *excursus* sull'azione della Direzione generale dell'emigrazione un cenno è d'obbligo ai cosiddetti interventi di emergenza, effettuati per

lo più in conseguenza di crisi o rivolgimenti politici in alcuni Paesi.

Un esempio recente è fornito dalla situazione politico-militare esistente nel Corno d'Africa, che ha creato condizioni molto difficili per i nostri connazionali in Etiopia e, in particolare, per quelli residenti in Eritrea.

Come noto, da parte nostra sono state adottate misure atte a facilitare e stimolare il rimpatrio degli italiani dall'Etiopia e, in particolare, dall'Eritrea. In tale contesto, nel giugno scorso, un aereo dell'Alitalia, appositamente noleggiato dal Ministero degli esteri, ha trasportato in Italia numerosi connazionali che avevano deciso di rimpatriare. Sono stati e continuano ad essere agevolati, anche mediante interventi finanziari, rimpatri individuali e di singole famiglie. È stato infine promosso un disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento, per la corresponsione di anticipazioni sugli indennizzi per i beni nazionalizzati o abbandonati in Etiopia: tale provvedimento, se, su un piano generale, è destinato a facilitare il reinserimento dei profughi nel tessuto economico e sociale del Paese, costituisce, dall'altro, nelle attuali circostanze, un incentivo ai rimpatri.

In questa esposizione mi è parso che trattazione a parte meritasse il problema del voto degli italiani residenti nell'area comunitaria in occasione delle prossime elezioni dirette del Parlamento europeo: problema che, a prescindere dal suo significato « europeo », acquista particolare rilievo quale esempio di un'azione del Governo rivolta concretamente a favorire la « partecipazione » dell'emigrato alle scelte politiche del proprio Paese e della Comunità europea.

Sulla base delle direttive politiche ricevute, la Direzione generale dell'emigrazione ha dedicato e dedica alla questione il massimo impegno.

La via verso la soluzione è stata aperta dal noto sondaggio dell'Ambasciatore Guazzaroni presso i Governi comunitari, da cui è emersa la disponibilità di questi ultimi a consentire il voto *in loco* dei nostri emigrati e a prestare in proposito la propria collaborazione.

Il sistema di voto che stiamo attentamente approfondendo di concerto con il Ministero dell'interno, anche per quel che riguarda la stesura e la messa a punto dell'apposito titolo del disegno di legge elettorale, consiste nell'istituzione di sezioni elettorali italiane nei Paesi della CEE, preferibilmente appoggiate presso l'infrastruttura elettorale locale. Le sezioni verrebbero gestite da personale italiano (presidente, scrutatori, eccetera) e le operazioni di voto e di spoglio delle schede rimarrebbero sotto l'intera responsabilità delle autorità italiane. Si applicherebbero, in tutta la misura del possibile, le medesime garanzie e modalità previste per le elezioni in Italia.

Pur se l'area geografica è limitata, lo sforzo si profila notevolissimo, non tanto sul piano finanziario, quanto e soprattutto su quello organizzativo. Basti pensare che, un presumibile numero di iscritti pari a circa un milione comporterebbe l'istituzione di 558 sezioni elettorali nella RFT, 490 in Francia, 206 nel Belgio, 138 nel Regno Unito, 22 nel Lussemburgo, 20 nei Paesi Bassi, 1 in Irlanda e 1 in Danimarca: in totale 1.428 sezioni elettorali negli otto Paesi della Comunità.

Appare evidente che l'attuazione di una così complessa operazione richiede che sul piano internazionale venga dato un seguito alla missione Guazzaroni, che dovrà essenzialmente consistere nella conclusione di apposite intese « operative » con gli otto *partners* comunitari.

Va segnalato, d'altra parte che a Bruxelles si è già dato l'avvio, su proposta tedesca, ad un coordinamento *ad hoc* sulle modalità di voto degli italiani residenti nei vari paesi della CEE.

In conformità alle norme della legge elettorale ed agli orientamenti concordati a Bruxelles inizieremo i necessari negoziati per la conclusione con i vari Paesi delle anzidette intese operative.

Successivamente passeremo alla fase « organizzativa » presso le singole circoscrizioni consolari.

Il cammino che dovremo percorrere è ancora lungo e certamente non facile, ma posso assicurare che poniamo e porremo ogni

impegno perchè l'obiettivo assegnatoci possa essere conseguito.

Mi sia consentito aggiungere che, nel nostro silenzioso e oscuro lavoro di funzionari, siamo anche guidati dalla convinzione della « giustizia della causa »: il voto *in loco*, mentre consentirebbe per la prima volta a numerosi nostri emigrati di prendere parte nei luoghi di residenza a consultazioni elettorali svolgentisi nel proprio Paese, assicurerebbe nella circostanza un primo riconoscimento di « cittadinanza europea » ai lavoratori italiani nella Comunità.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, direi di completare il quadro con l'esposizione del consigliere Ferraris, in modo che poi, se ci sono domande, verranno rivolte all'uno o all'altro, secondo gli interessi.

FERRARIS. Come il collega Saraceno, vorrei ringraziare la Commissione affari esteri del Senato della Repubblica per questa iniziativa e per la possibilità che ha dato a ciascuno di noi di esporre con franchezza le nostre opinioni e soprattutto i nostri problemi. Evidentemente, per quanto mi concerne, nel quadro di questa indagine, la mia funzione è soltanto quella di fornire qualche elemento di informazione su un aspetto essenziale, che concerne la vita delle comunità italiane all'estero, sul quale si è già soffermato il collega Saraceno. Il punto è quello delle strutture necessarie perchè questa azione possa essere condotta.

Vorrei dire, in primo luogo, che noi condividiamo per quanto riguarda le strutture, la funzione e le finalità stesse degli uffici all'estero nel settore dell'emigrazione ed in genere delle comunità italiane all'estero in un momento di transizione. Infatti, vorrei dividere, se il collega Saraceno concorda, i compiti dei nostri uffici all'estero in tre direzioni distinte.

Primo, l'attività svolta nei paesi comunitari, dove evidentemente l'obiettivo della partecipazione deve muoversi nel senso di un inserimento in un contesto ispirato al principio della libera circolazione della manodopera; quindi, creazione di una comuni-

tà umana europea portata a compiti nuovi, dove il consolato non può essere o non dovrebbe essere più soltanto un ufficio all'estero, ma la proiezione di una realtà italiana in un contesto che non è più straniero.

Secondo, l'attività svolta nei paesi di antica emigrazione — come l'Argentina e l'Australia — in cui all'ufficio consolare si chiede, da una parte, di assolvere ad una serie di funzioni amministrative tradizionali (stato civile, leva, documenti) e, dall'altra, si chiede tutta una serie di servizi anch'essi nuovi che sono quelli di un'azione per partecipare alla realtà del paese in cui si vive; è il caso del multinazionalismo canadese, ovvero di una promozione culturale e sociale nuova, come può essere il Brasile, ovvero di una partecipazione ad un equilibrio tecnico complesso come l'Australia. In altre parole, si chiede al consolato di assecondare una azione diversificata tanto più delicata in quanto deve muoversi fra una collettività che ha delle spinte talvolta amorfe, ma sempre molto ricche di motivi, ed alcune strutture locali che possono essere fisse, rigide o comunque poco compatibili.

Infine, vi è il terzo caso, che diventa sempre più importante, ed è quello che riguarda l'attività svolta dai nostri uffici all'estero nei paesi del terzo mondo, in via di sviluppo, dove si stanno creando, sotto i nostri occhi, giorno per giorno, nuove collettività italiane numerosissime (15 mila sono gli italiani che risiedono in Arabia Saudita, comunità che si è creata negli ultimi 10 anni) collegate a imprese economiche, comunità che sono protette dagli imprenditori, ma che hanno bisogno di servizi che siano in un certo senso identici a quelli che hanno lasciato in Italia. Questo è il caso della scuola o dell'aspetto culturale. Essi non vogliono essere estraniati dall'Italia, che hanno appena lasciato e che raggiungeranno dopo pochi anni.

Per questa diversificazione di compiti, la rete consolare avrebbe bisogno di un processo di ammodernamento, di aggiornamento e di flessibilità che possa corrispondere rapidamente a queste esigenze. La rete degli uffici consolari dovrebbe tenere conto di questa tripartizione e dovrebbe seguirla con

flessibilità e immediatezza, man mano che si presentano nuove esigenze.

L'attuale rete conta, tra uffici consolari e rappresentanze consolari, 260 uffici, con un personale di ruolo e non di ruolo di circa 3.200 unità, il che vuol dire circa 12 addetti per ogni ufficio. Vorrei aggiungere che di questi uffici, 111 sono ambasciate, 9 sono rappresentanze presso organismi internazionali e i rimanenti 140 sono uffici consolari. Questa rete corrisponde solo in parte alle esigenze attuali. Stiamo facendo uno sforzo importante per cercare di aggiornarla e riviverla, ma questa azione di aggiornamento e di revisione esige due cose essenziali: uomini e mezzi.

Per quanto riguarda gli uomini, non posso che esprimere quanto ha detto, d'altra parte, l'onorevole Ministro proprio al Senato, recentemente, e cioè che bisogna riconoscere che questi operatori svolgono la loro attività, nelle diverse funzioni, in condizioni molto difficili. Non vi è dubbio, poi, che il nostro personale all'estero, preso nel suo complesso, soprattutto il personale non direttivo, ha subito e sta subendo un processo di invecchiamento. Non vuole essere questa, in alcun modo, un'accusa, ma è chiaro che questo processo di stabilizzazione ha portato ad una serie di sedimentazioni e di stratificazioni che non sempre sono in grado di rispondere con immediatezza a queste esigenze. La permanenza troppo lunga, quel certo distacco dal paese ed alcuni vincoli con il paese di residenza, infatti, sono una serie di fattori umanamente comprensibili che non debbono essere considerati per nulla una colpa. Stiamo cercando di fare avvicinare questo personale perchè la sua esperienza possa essere ugualmente valida in altro luogo e perchè la sua qualificazione possa essere più adeguata alle esigenze in trasformazione. Questa operazione, tuttavia, è di per sé costosa, estremamente costosa in termini di mezzi umani.

Vorrei soltanto aggiungere, per completare il quadro degli uomini, che circa un quinto degli organici all'estero è attualmente scoperto ed in alcuni paesi si giunge fino ad un terzo di scopertura (gli Stati Uniti, per esempio), per non parlare dei paesi di

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

nuova emigrazione, dove vi sono punte che raggiungono il 50 per cento dello scoperto. Tutto questo con organici che sono estremamente inferiori a quelli di molti altri paesi europei che pure hanno gli stessi problemi. Se poi si considera che l'assenza dalla sede è allungata da malattie, gravidanze, congedi straordinari, aspettative, motivi di salute e circostanze accidentali, noi possiamo dire che, se la media in un ufficio consolare è solo di dodici addetti (considerando New York, che ne ha quaranta, ad esempio, ed un consolato che ne ha tre), di questi dodici, normalmente, saranno presenti forse sette-otto al massimo. Quindi, una cifra che è assolutamente inadeguata a promuovere quelle iniziative che vanno al di là della parte amministrativa quotidiana.

A R T I E R I . I posti scoperti sono di ruolo?

F E R R A R I S . Sono scoperti i posti in organico.

Per quanto riguarda i mezzi, la mancanza dei nostri mezzi finanziari, potrei recitare le cifre che l'onorevole Ministro ha riferito in parte anche qui. Il problema che si pone nel campo dei mezzi va visto su vari livelli. Il primo livello è quello di una insufficienza strutturale dei mezzi per poter disporre di maggiori unità all'estero. Mezzi che si suddividono, poi, in due aspetti diversi, che sono quelli dei mezzi finanziari per trasferire il personale dall'Italia all'estero o dall'estero in Italia, o fra le varie sedi all'estero.

Il secondo livello è quello del trattamento economico del personale all'estero. Infatti, se da un lato la mobilità è la conseguenza di quel processo di aggiornamento e di adeguamento, di cui si diceva dinanzi, e cioè di quel desiderio di poter rinnovare, ringiovanire la rete (il che non è possibile se non in piccola misura, proprio per la costosità dell'operazione); dall'altro, il trattamento economico del personale all'estero non è più in alcun modo particolarmente attraente per una larga parte del personale, vorrei dire per quello femminile, che non ha più la spinta, come alcuni anni or sono, a recar-

si all'estero per guadagnare di più e non ha così più quell'incentivo che l'estero poteva rappresentare.

Incentivo, anzi, che è diventato non incentivo, se si pensa che una larga parte dei paesi nei quali maggiormente sarebbe necessario l'afflusso di personale sono paesi disagiati per vari motivi: clima, distanza, regime politico, condizioni ambientali e così via.

Vorrei dire che, allo stato attuale del bilancio — cioè come esso si presenta per il 1978 — per quanto concerne il capitolo relativo al movimento del personale, circa il 60 per cento dello stanziamento previsto verrà assorbito solo dai rimpatri conseguenti alle cessazioni dal servizio per raggiunti limiti d'età o per altre ragioni, dalle relative sostituzioni, dai rientri al Ministero e dai trasferimenti per adempimenti di legge. Rimane quindi una quota estremamente modesta per il potenziamento della rete e, soprattutto, per la sostituzione di coloro che per altri motivi, diversi da quelli suindicati, dovrebbero essere rimpiazzati. Ora, per quanto riguarda il capitolo della indennità di servizio all'estero, basterebbe stabilire — qualora volessimo completare la rete negli organici attuali, senza modifiche — che lo stanziamento previsto, di 59 miliardi venga aumentato di 12 miliardi. Questo per dire che gli attuali mezzi consentono, in realtà, di mantenere la rete all'estero quale oggi è, numericamente e qualitativamente, senza possibilità effettive di miglioramento.

Vorrei aggiungere brevemente che vi è una serie di problemi di altro genere nell'attività che la Direzione generale dovrebbe svolgere, e sa di dover svolgere, attraverso il proprio personale, a favore delle comunità italiane all'estero. Ad esempio un aspetto molto importante — proprio in relazione a quanto ha detto il collega Saraceno — è rappresentato dalla possibilità, per i nostri uffici all'estero, di prestare servizi al di fuori di quelli di ordinaria amministrazione; per cui si necessiterebbe non solo di personale entusiasticamente, direi, qualificato (perché un minimo di entusiasmo è necessario per siffatti compiti) ma anche di una rapidità di interventi e di una modernità di strumentazione, che i nostri uffici non riescono ad

avere. Potrei citare in proposito parecchi esempi: per dirne una, la Direzione generale dell'emigrazione protesta regolarmente per l'impossibilità di assicurare, nei paesi esteri, spostamento agevoli del personale, anche nelle stesse circoscrizioni di competenza, per ragioni di servizio, nonchè l'uso del telefono e comunque di quelle comunicazioni rapide e frequenti che sono indispensabili; e ciò proprio per mancanza di mezzi economici. Tutto questo fa sì che l'azione degli uffici consolari non riesce ad avere quel ventaglio di flessibilità ed immediatezza che sarebbe necessario.

A questo punto mi si potrebbe chiedere che cosa faccia l'Amministrazione per cercare di superare una situazione così desolante. Vorrei dire — cogliendo l'occasione per ringraziare l'onorevole Foschi, sottosegretario preposto all'emigrazione, nonchè il collega Saraceno — che a cominciare dal 1977 (ed ancor più si opererà in tal senso nel 1978) abbiamo cercato di mettere a punto un programma di concentrazione dei nostri sforzi e dei nostri limitati mezzi, anzitutto al fine di potenziare le sedi nei paesi di emigrazione. Nel quadro di una revisione degli organici degli uffici e delle strutture esistenti all'estero, cioè, cerchiamo di concentrare al massimo la nostra azione e le nostre disponibilità finanziarie in due settori principali: l'uno, che non riguarda la presente indagine conoscitiva, è il campo della protezione al commercio e della penetrazione economica e sociale; l'altro è quello della tutela dell'emigrazione. Cerchiamo pertanto di riempire i vuoti, là dove è necessario: abbiamo elaborato un programma parziale per alcuni paesi in cui esistono particolari difficoltà per quanto concerne le strutture, come il Canada e la Germania, in modo da cercare di concentrare su di essi la nostra azione. In secondo luogo ci prefiggiamo di portare a termine un programma, la cui attuazione sarà lenta ma che deve essere perseguito con tenacia: quello di una migliore scelta del personale, proprio in considerazione delle esigenze specifiche dell'emigrazione.

Di qui la tendenza a rinnovare anche i titolari degli uffici consolari, individuando

un personale direttivo che abbia, come dicevo prima, una particolare carica di entusiasmo e di interesse per i problemi consolari. Vorremmo cioè svolgere una politica del personale — naturalmente nei limiti e nel rispetto dei mezzi a disposizione — finalizzata, la quale privilegi largamente il problema rappresentato dall'offerta di una struttura di tutela alle comunità italiane all'estero; struttura, ovviamente, adeguata ai molteplici compiti che un'azione del genere implicherebbe.

Non nascondo che le difficoltà sono notevoli, non tanto e non solo nei paesi di emigrazione tradizionale e comunitari: il settore che maggiormente ci preoccupa è quello delle nuove comunità italiane create nei paesi del terzo mondo, verso i quali la propensione del personale è molto modesta. Il nostro obiettivo, concludendo, sarebbe quindi quello di superare il fenomeno, che talvolta si verifica nell'Amministrazione, rappresentato dall'operare per compartimenti stagni: dobbiamo invece agire di conserva con le altre direzioni generali competenti, anche perchè — come affermava il collega Saraceno — da parte nostra, e credo da parte di tutti, esiste la convinzione dell'importanza, direi del dovere, morale di far sì che le collettività italiane all'estero non si sentano estranee al Paese ma abbiano anzi di esso la migliore immagine possibile; compito, questo, spettante ad ognuno di noi, al Ministero.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Ferraris per la sua ampia esposizione.

FENOALTEA. Ringrazio a mia volta i ministri Saraceno e Ferraris, i cui interventi sono stati da noi molto apprezzati.

Il ministro Saraceno ci ha parlato della azione tenace tendente ad assicurare diritti civili e politici ai nostri emigrati nei vari paesi. Vorrei sapere se si è mai pensato a presentare una proposta, che mi sembrerebbe molto semplice, in seno alla Comunità europea, in armonia, da un lato, col fatto che i servizi cui egli è preposto sono ora compresi sotto il nome di « Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali »

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

non facendosi più cenno agli « italiani » all'estero, e, dall'altro, al fatto che la Comunità va concepita come una grande patria comune. La proposta dovrebbe cioè essere quella di giungere ad un'intesa per la quale gli emigrati in paesi della Comunità stessa, dopo alcuni anni di residenza, potessero ottenere, qualora lo desiderassero, la relativa cittadinanza.

SARACENO. Nella mia esposizione mi sono soffermato su quelli che vengono chiamati « diritti speciali », cioè civili e politici, dei cittadini della Comunità; ed essa sa che in seno a questa sono state presentate specifiche proposte da parte italiana per l'asserzione di tali diritti, che in sostanza si riferiscono poi alla partecipazione alle elezioni amministrative nei comuni di residenza, all'esercizio del diritto di espressione, e così via. Non mi risulta però che vi sia stata una proposta nel senso da lei indicato. Esiste una proposta, che non è esattamente questa, avanzata al vertice europeo del 1972 dal Presidente del Consiglio Andreotti per l'istituzione di una cittadinanza europea in genere; ma in essa non si specificavano le modalità nè il numero di anni occorrenti per una richiesta di acquisizione di tale cittadinanza. A seguito di quella tale proposta, ad ogni modo, si è creato in seno alla Comunità il problema dei diritti civili e politici, istituendosi immediatamente un gruppo di studio *ad hoc*, il quale ha iniziato ad affrontare la questione e la sta esaminando proprio in questi giorni. L'anno scorso abbiamo sottoposto i vari problemi al Consiglio dei rappresentanti permanenti: poichè trovavamo difficoltà in alcuni settori abbiamo cercato di limitare i nostri studi al diritto di voto « amministrativo », come dicevo, per l'elezione dei consigli comunali, come punto di partenza per sviluppare successivamente la rivendicazione degli altri diritti.

CALAMANDREI. Il sottosegretario Foschi, nella sua comunicazione generale introduttiva, ha dedicato un'attenzione specifica a tutto il fenomeno della cosiddetta « nuova emigrazione », cioè all'emigrazione di lavoratori e di tecnici prevalentemente

collegata con lo sviluppo dell'attività delle imprese italiane all'estero. Vorrei chiedere ai direttori generali se e quali misure di adeguamento, da parte delle rispettive direzioni generali, siano all'esame o in via di attuazione, in rapporto, appunto, alle esigenze della « nuova emigrazione » ed alla necessità di fornire ad essa, in modo adeguato, i servizi di cui ha bisogno.

Dall'esposizione del ministro Ferraris abbiamo avuto l'indicazione di un piano tendente a concentrare al massimo i mezzi e le forze, oltre che nella direzione della promozione del commercio, anche in quella della tutela dell'emigrazione. In tale quadro, verranno specificamente prese in considerazione anche le esigenze della nuova emigrazione? E, più ampiamente, che cosa si pensa di fare e che cosa si sta facendo al riguardo?

La seconda domanda che desidero rivolgere riguarda il programma di copertura degli organici, di cui il ministro Ferraris ci parlava. Una domanda, per la verità, sostanzialmente superata da quanto lo stesso ministro Ferraris ci ha detto sul piano tendente, appunto, a concentrare le forze e i mezzi al fine di superare o quantomeno ridurre certe lacune. Ma, allo stato attuale delle cose, in che termini corrisponde il fenomeno negativo della copertura degli organici alla consistenza delle comunità italiane emigrate? Vi sono, cioè, casi di contraddizione stridente tra la consistente presenza di una comunità emigrata e, invece, una consistente copertura di organici? Oppure vi è già una corrispondenza positiva, sia pure nel senso che si è cercato di mantenere la copertura al minimo laddove le comunità emigrate sono più consistenti?

La terza domanda riguarda gli interventi di emergenza, di cui ci parlava il direttore generale dell'emigrazione. È possibile farci comprendere, quando scatta la necessità di un intervento di emergenza in relazione a situazioni che si presentano spesso in modo repentino in determinati paesi, e particolarmente nei paesi in via di sviluppo, quale è la trafila attraverso la quale, partendo sempre, ovviamente, da un livello decisionale politico, si arriva a mettere in moto un adeguamento dei servizi dell'emigrazione

e del personale a tale livello di emergenza? Siccome il manifestarsi di tali situazioni corrisponde a questa fase mondiale di assestamento travagliato, di transizione e di ricerca di nuovi assetti, per cui, anche se possiamo augurarci che casi del genere non si moltiplichino, dobbiamo tuttavia prevedere che non saranno rari, vorrei sapere se non si pensa di predisporre organismi che siano in grado di entrare subito in funzione a questo scopo per interventi di emergenza, già in linea di massima programmati. Il direttore generale dell'emigrazione ci ha parlato di quanto è stato fatto per il rimpatrio di connazionali dall'Etiopia e dall'Eritrea.

Non si pensa ad un provvedimento di carattere più ampio, più generale, che in qualche modo copra i rischi futuri e possibili di comunità emigrate che vengano a trovarsi in analoghe situazioni?

SARACENO. Risponderò a quella parte delle sue richieste che più specificamente concerne la mia direzione generale, senatore Calamandrei.

Lei anzitutto ha affrontato giustamente il problema della « nuova » emigrazione. Anche noi siamo molto attenti a questo fenomeno che non è fenomeno nuovo nei movimenti della nostra gente. Mentre prima si trattava solo di qualche centinaio di operai che andavano in missione all'estero con qualche impresa italiana, oggi, invece, si tratta di migliaia se non di decine di migliaia di italiani che vanno al seguito di nostre imprese o di imprese straniere.

Il fatto nuovo è la contemporaneità di questa emigrazione. Si tratta, in fondo, di nostri tecnici che emigrano per due, tre, quattro anni, finchè non siano ultimati i lavori della diga, del ponte e via dicendo. Evidentemente ci siamo preoccupati e ci preoccupiamo di questo problema. Posso dirle che proprio la mia Direzione generale ha ripreso in esame uno schema di provvedimento per regolare l'espatrio e lo *status* di questi nostri lavoratori. Si tratta di un provvedimento al quale provvisoriamente abbiamo messo come titolo « Lavoratori italiani al seguito di imprese italiane o imprese straniere all'estero », che attualmente è in fase

di concertazione. Posso assicurarle che abbiamo fatto varie riunioni e che stiamo approfondendo tale provvedimento — che ovviamente è un provvedimento interno — per regolamentare la materia, per regolare il contratto di lavoro, i rapporti di lavoro e offrire determinate garanzie ai connazionali che vanno all'estero sotto questa forma.

Aggiungo subito che c'è un problema più delicato, quello della sicurezza sociale, che difficilmente possiamo risolvere da soli con un provvedimento interno. Infatti, stiamo prevedendo anche di intavolare trattative, quanto meno con i paesi nei quali vi è un maggior numero di italiani, per stipulare degli accordi di sicurezza sociale *ad hoc*.

In conclusione, direi che abbiamo approfondito concretamente il problema, da una parte con un provvedimento interno — che spero possa essere pronto presto — per regolare il contratto di lavoro e il trattamento del nostro connazionale che va all'estero, sotto questa nuova forma, dall'altro prevedendo anche di completare la tutela del connazionale stesso con degli accordi di sicurezza sociale. Ciò a prescindere dal fatto che, come lei sa, anche il nuovo provvedimento sulla riforma sanitaria dovrebbe venire incontro ai connazionali che vanno all'estero in particolari situazioni, in quanto prevede che, laddove i connazionali abbiano un trattamento previdenziale inferiore a quello italiano, debba intervenire il Governo italiano.

Come dicevo, comunque, stiamo prevedendo di intavolare dei negoziati con gli stati dove è maggiore il numero dei nostri connazionali (in pratica parliamo dell'Iran), per regolare anche la sicurezza sociale, e il reclutamento.

Sul piano della rete consolare, lascio al collega Ferraris il compito di rispondere. Vorrei invece continuare a rispondere sul terzo punto, quello degli interventi di emergenza.

CALAMANDREI. Lei ha citato ora l'Iran a proposito della eventualità di un accordo per la sicurezza sociale.

Il nominare l'Iran fa venire subito alla mente il grosso progetto di Bandar Abas, in parte già trattato e concordato, in parte an-

cora oggetto di trattative, che potrà impegnare per anni lavoro e tecnica italiani in quel Paese (ne conosciamo, peraltro, più o meno i termini). In relazione a questo grosso, se non colossale progetto, io vorrei chiedere: la Direzione generale dell'emigrazione sta tempestivamente studiando fin da adesso quali servizi — sia pure di carattere temporaneo ma in grado di rispondere alle esigenze di una comunità lavoratrice emigrata che temporaneamente potrà trovarsi in Iran — mettere in opera in quel Paese per il periodo in cui lavoratori e tecnici italiani saranno là, in alcuni casi anche con le loro famiglie?

SARACENO. Senatore Calamandrei, lei tocca un aspetto specifico, quello cioè dei servizi per queste collettività. I problemi di cui ho parlato io (non so se sono stato chiaro in proposito) erano relativi alla questione giuridica.

CALAMANDREI. D'accordo. Mi permetta, però: il sottosegretario Foschi ha evocato l'esistenza di questo problema. Parlando della nuova emigrazione, egli si è infatti soffermato proprio sull'esigenza di affrontare le questioni relative ai problemi delle case delle scuole e degli altri servizi per questi nuclei. Io le chiedevo appunto se, in un caso specifico abbastanza macroscopico come questo, alla Direzione generale dell'emigrazione è all'esame o si sta considerando qualcosa in questo senso.

FENOALTEA. Signor Presidente, mi scusi se mi inserisco nel dibattito. Se si tratta di ditte italiane (ignoro esattamente la questione), la soluzione non potrebbe essere, per il Governo italiano, quella di chiedere alle ditte italiane di pensare ad allestire questi servizi?

CALAMANDREI. Questa potrebbe essere la risposta. Ma se una risposta c'è, vorrei averla dal Direttore generale e non dal collega Fenoaltea.

SARACENO. Noi naturalmente ci siamo posti il problema e come ci poniamo

quello generale, ci poniamo anche quello specifico. Io ho trattato il tema sulla linea generale riferendomi alla legislazione italiana che dà certe garanzie ai nostri connazionali. La legislazione interna viene già incontro ad alcune esigenze, poichè prevede che il lavoratore italiano che va all'estero abbia determinate garanzie in certi settori: ad esempio l'alloggio, oppure il diritto di godere di due mesi di vacanze l'anno, e così via di seguito. Tutto questo su un piano generale, che riguarda tutti. Sul piano specifico invece, i servizi di cui parla il senatore Calamandrei si risolvono in alloggi (a questo proposito in certi posti è l'impresa medesima che deve provvedere, altrimenti nessuno parte) e in scuole (per questo aspetto noi operiamo con quei tipi di scuole di cui parlavo, ma soprattutto con quelle scuole private sovvenzionate che funzionano presso molte imprese italiane).

Esistono dunque un problema degli alloggi, un problema delle scuole ed un problema della sicurezza sociale. Il problema della sicurezza sociale è forse quello che ci preoccupa maggiormente anche perchè è necessario che, oltretutto, vi siano sul posto i medici. Il vero problema per una grossa impresa, non è tanto il fatto di concludere un accordo di sicurezza sociale che offra, in Iran, tutte le garanzie, quanto che in Iran, presso i cantieri, vi siano i medici per effettivamente assistere i nostri operai. Questo è il problema che ci preoccupa più sul lato sostanziale che non sotto il profilo giuridico che, secondo me, viene risolto senz'altro. Credo che tutto questo sia stato sufficiente per rispondere alla domanda sull'argomento.

Per quel che riguarda gli interventi di emergenza, senatore Calamandrei, lei ha posto naturalmente il problema su un piano vasto, perchè è necessario distinguere tra i vari interventi di emergenza. Ho parlato (perchè ho voluto offrire un esempio) dell'intervento di emergenza in Etiopia perchè si è trattato di un intervento particolarmente pesante sotto vari aspetti. Vi sono poi anche interventi di emergenza limitati a determinate circostanze: come per esempio quelli per il disastro aereo avvenuto in Turchia

3^a COMMISSIONE

2° RIFSOCONTO STEN (22 novembre 1977)

l'anno scorso o per il terremoto in Romania. Vi sono per tali circostanze degli interventi particolari con i quali poter venire incontro a queste esigenze. Naturalmente è difficile stabilire una regola. L'intervento di emergenza che deriva da una circostanza immediata quale può essere un terremoto o una catastrofe naturale, evidentemente non può essere pianificato: si viene perciò incontro alle necessità a seconda dei casi.

Per quel che riguarda invece gli interventi di emergenza in senso più ampio, posso dirle che essi vengono evidentemente studiati e programmati sulla base delle previsioni che si possono fare in relazione alla situazione politica di un paese. Lei mi ha inoltre chiesto come scattano tali interventi. Tali interventi scattano evidentemente con una decisione politica e dopo una concertazione attraverso le amministrazioni interessate. Naturalmente non siamo stati tranquilli di fronte alla situazione dell'Etiopia (ritorno nuovamente su questo esempio). Noi avevamo già tracciato e concertato un piano di intervento: al momento opportuno siamo entrati rapidamente in azione. Avevamo previsto il rientro di tutti — se è questo che lei vuole sapere — avevamo previsto gli aerei e avevamo anche trovato il denaro necessario.

Posso anche dirle che a volte si creano preoccupazioni per la situazione in altri Paesi in via di sviluppo come questi che ho citato. È inutile dire che a un certo punto ci siamo anche preoccupati della situazione in Somalia. Si fanno dei programmi, ma essi diventano operativi nel momento in cui ovviamente si aggrava la situazione; a tal fine occorre però una decisione politica. Credo che noi funzionari abbiamo il compito di prevedere, di intuire quali sono i posti in cui possono determinarsi delle situazioni di emergenza: cerchiamo pertanto di prevederle in modo da non essere trovati impreparati per quanto possibile, senatore Calamandrei, perchè a volte si verificano eventi impreveduti che colgono di sorpresa un po' tutti. Seguendo però in genere l'evolversi della situazione politica nei vari paesi, si possono fare per lo meno delle ipotesi. Per quel che concerne la mia Direzione generale, posso dirle che stiamo assai attenti

nel seguire la situazione politica di molti paesi, specialmente quelli in via di sviluppo, onde poter essere in grado di intervenire al momento opportuno.

FERRARIS. Vorrei aggiungere qualcosa a quanto detto dal collega Saraceno sugli interventi di emergenza, in relazione anche alla situazione delle nuove collettività nel terzo mondo. Detto sia pur brevemente, l'inconveniente nel quale ci dibattiamo per quanto riguarda i nostri uffici consolari e le nostre rappresentanze ove non ci siano uffici consolari nei paesi del terzo mondo, è di avere delle strutture così esili da non riuscire ad affrontare i casi di emergenza.

In altri termini, ove si creassero casi di emergenza nei Paesi del terzo mondo, ove vi sono strutture così esili, ridotte a tre o quattro persone, tali strutture non sarebbero in grado di affrontare quei casi. Stiamo vedendo quale dramma si sta creando ad Addis Abeba, dove una parte del personale vuole andarsene e quello che è stato evacuato da Asmara vuole rientrare. Si creano, pertanto, in questi Paesi del terzo mondo, situazioni di deficienza di personale e di strutture difficilmente risolvibili. In risposta al senatore Calamandrei potrei citare due o tre cifre: il nostro personale all'estero è concentrato per il 46 per cento nell'Europa occidentale e aggiungendo l'Europa orientale arriviamo ad una concentrazione in Europa, del 54 per cento circa di tutto il personale. Certo il dato statistico non è del tutto completo perchè in Occidente vi sono Parigi, Londra e Bonn, ma intende dimostrare che vi è una propensione del personale a servire nei Paesi europei per motivi chiaramente comprensibili.

Qual è lo sforzo che noi intendiamo perseguire, per il quale, direi, che anche le organizzazioni sindacali ci seguono? È quello di cercare di decentrare al massimo il numero degli addetti nelle rappresentanze diplomatiche occidentali, creare una struttura consolare nei Paesi comunitari che sia tale da sostenere anche l'impegno delle elezioni europee, le quali non sono solo un fatto ma sono la determinazione di un processo che

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

si proietta per anni, per sempre e che esige strutture permanenti; inoltre, è lo sforzo di cercare di ridurre il personale in tutte quelle rappresentanze extra-europee dove non è indispensabile per riversarle nei Paesi del terzo mondo.

Per esempio, attualmente stiamo cercando di sopprimere un certo numero di uffici che ci sembrano meno utili in Europa, ma al tempo stesso dobbiamo istituirne altri come stiamo facendo a Teheran. Ma soprattutto stiamo cercando di rimpolpare, di far rigalleggiare tutta una serie di reti consolari che erano andate affondando. Così in Brasile e in Argentina, dove si sono determinate situazioni quanto mai incancrenite e difficili da risolvere.

Questa è la risposta che posso dare alle domande del senatore Calamandrei; e vorrei aggiungere che lo sforzo cui tendiamo — fatto in buona fede e la cui impostazione è condivisa, ripeto, anche dalle organizzazioni sindacali — urta tuttavia contro una certa resistenza umana, particolarmente viva, da parte del personale per ragioni anche comprensibili ma che rendono il nostro compito certamente non agevole. A questa resistenza, poi, si accompagna anche una certa difficoltà a spostare il personale da troppi anni in una stessa sede: purtroppo l'orientamento della legislazione a tutela del lavoro facilita questo fenomeno che è sostenuto anche dalla procedura amministrativa talvolta in maniera persino estrema.

Il senatore Calamandrei citava il caso di Bandar Abàs, e a questo proposito vorrei completare quanto ha già detto il ministro Saraceno sulla sicurezza sociale, gli alloggi e le scuole; vi è un altro aspetto di queste collettività ed è quello di una struttura di apporto ufficiale da parte dello Stato perchè non si tratta soltanto di 200 o 300 persone che, come nel caso della diga del Kariba, lavorano nella savana, nella giungla senza alcun collegamento con il Paese. Con il passare degli anni si formano vere e proprie comunità non possono appoggiarsi soltanto all'impresa per la quale lavorano. Per esempio a Belo Horizonte la Fiat alimenta una comunità che, ormai, va al di là della

Fiat stessa. Ci troviamo di fronte ad un tipo di comunità del tutto nuovo e destinato a durare nel tempo, oltre la conclusione dei lavori affidati ad un'impresa. Se Bandar Abàs, nel tempo, diventerà una città con milioni di abitanti dobbiamo tener conto che, tra questi, molti saranno gli italiani e, guardando al futuro, dobbiamo preoccuparcene.

A R T I E R I . Aggiungo a quelle dei colleghi le mie congratulazioni per la chiarezza, acutezza e sinteticità che hanno informato la relazione testè esposti.

Desidero formulare una domanda, che forse è sorretta da una notevole ingenuità. Il ministro Saraceno ha fornito un primo schizzo delle difficoltà inerenti alla organizzazione di strutture poderose e onerose per la raccolta dei voti italiani all'estero in occasione delle elezioni del Parlamento europeo. Ha accennato a trattative locali, bilaterali con i diversi Paesi della Comunità economica europea che si stanno svolgendo e si svolgeranno sulla base di un notevolissimo dispendio per il bilancio dello Stato. Ora, la mia ingenuità dipende dal fatto che mi rendo conto dei dissesti e di disservizi postali che soffriamo all'interno del nostro Paese, tuttavia vorrei sapere perchè l'Italia rinuncia al metodo del voto per corrispondenza, adottato da un notevole numero di nazioni civili alle quali noi non siamo inferiori?

S A R A C E N O . Senatore Artieri, naturalmente capisco i motivi che la spingono a pormi questa richiesta, però non bisogna dimenticare che il problema del voto per corrispondenza assume due aspetti: uno giuridico-costituzionale (ci sono dei pareri discordanti in proposito) ed un aspetto politico contingente. Mi pare che siano in discussione attualmente alla Camera vari provvedimenti riguardanti il voto degli italiani all'estero e mi pare, inoltre, che finora non sia stato raggiunto un accordo per unificare tutti questi provvedimenti. Non sta a me, certo, dare giudizi su questo problema, ma

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

mi pare che non ci sia — a prescindere da valutazioni di carattere giuridico-costituzionale del problema — un accordo politico sul voto per corrispondenza.

Ritengo — perchè ancora il disegno di legge non è stato presentato al Parlamento — che questo orientamento di far votare i nostri connazionali presso strutture locali risponda ad una esigenza di carattere pratico e anche di sicurezza. Ritengo, inoltre, che bisogna fare in modo che questo voto dei nostri connazionali all'estero nei vari paesi di residenza della Comunità non sia attaccabile giuridicamente e costituzionalmente e sia praticamente e politicamente attuabile.

Ma, ripeto, sull'aspetto politico non è mio compito dilungarmi. Pare che ci sia un dibattito parlamentare sul piano nazionale: votano, non votano per corrispondenza?

A R T I E R I . Non ho posto la domanda per creare difficoltà; era proprio una delucidazione di ordine tecnico. Perchè, in paesi di altra civiltà, ma di una civiltà nella quale siamo inseriti e di cui facciamo parte (magari, nella presente circostanza, non possiamo dire che il grado della civiltà corrente in Italia sia uguale a quello della Germania o degli Stati Uniti!) si effettua questo voto per corrispondenza? Perchè si effettua in Germania federale e non si può effettuare in Italia? Questo non riesco a capirlo.

P R E S I D E N T E . È questa una domanda che il ministro Saraceno potrebbe fare a noi.

A R T I E R I . Tecnicamente, come avviene? Avviene come per la spedizione di una lettera? Cosa fa il tedesco che si trova, ad esempio, in Uganda e che manda il suo voto per Strauss? Che cosa fa? Imbuca la scheda che gli dà il consolato o l'ambasciata?

P R E S I D E N T E . Al tedesco è consentito votare per corrispondenza, ma solo per i residenti nei vari paesi della Comunità, come l'Italia.

Senatore Artieri, capisco perfettamente i motivi della sua richiesta, ma a questo punto debbo ricordarle che qui abbiamo un funzionario che riceve delle direttive politiche; il Governo ha dato una direttiva politica ed un orientamento; ha detto ai suoi funzionari: orientatevi, studiate il problema secondo queste indicazioni. Quando il Governo porterà in Parlamento il problema, allora, in quella sede, chiarirete ogni aspetto politico.

P I E R A L L I . Mi associo al ringraziamento, non solo per la relazione, ma anche per le risposte che sono state date sulle questioni che hanno posto i colleghi e che sono di interesse generale. Vorrei fare una domanda al ministro Saraceno, sempre a proposito del voto in occasione delle elezioni del Parlamento europeo. Lei ha insistito più di due volte giustamente dicendo che vi siete mossi per una direttiva politica.

S A R A C E N O . Intendo la direttiva del mio Ministero.

P I E R A L L I . Vorrei sapere se sono state date indicazioni ad avere contatti con gli altri Paesi comunitari soltanto su questioni tecnico-organizzative, di come si allestiscono i seggi e di come può votare questo milione di italiani, oppure se sono state date indicazioni per constatare le condizioni e la sicurezza di collaborazione preliminare al voto. Parlo delle questioni che concernono tutte le possibilità di organizzazione della propaganda elettorale, sia per quanto riguarda la distribuzione e l'affissione di manifesti, sia le trasmissioni radiofoniche e televisive ed altre cose di questo genere. Vorrei sapere se sono state date anche queste indicazioni o no. Nel caso siano state date, a che punto siamo?

S A R A C E N O . Lei sa che l'operazione sul piano internazionale è cominciata con la missione di sondaggio Guazzaroni. Posso assicurarle, del resto, che l'ambasciatore Guazzaroni ha già riferito in sede di Commissione alla Camera dei deputati sull'esito

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

della sua missione. L'ambasciatore Guazzaroni, nella sua missione di sondaggio, aveva avuto istruzioni non solo per accertare la collaborazione per l'istituzione dei seggi elettorali, ma aveva avuto anche istruzioni per sondare la disponibilità per la propaganda elettorale. Naturalmente, vi sono state delle risposte diverse. Questo risulta anche dagli atti parlamentari della Camera. Questo è il punto di partenza, poi noi dovremo fare la seconda parte. Ho accennato a delle intese operative che ci ripromettiamo di fare paese per paese e che dovranno riguardare non soltanto l'organizzazione materiale, ma il complesso dell'operazione. È ovvio che chiederemo l'esercizio di queste libertà nell'organizzazione delle elezioni. Non posso dirle fin d'ora quali saranno i limiti entro cui potranno avvenire queste intese, perchè non abbiamo ancora cominciato; probabilmente, saranno diverse da paese a paese.

P I E R A L L I . Però, la mia domanda non riguarda solo la libertà di esercizio fatta con mezzi nostri, ma se c'è anche una disponibilità a mettere a disposizione le strutture di quel paese, come, per esempio, certe ore di trasmissione televisiva. Oppure no, perchè si può anche rimediare in altro modo?

S A R A C E N O . In dettaglio non mi risulta che se ne sia parlato. Si è affrontato il problema in termini più generali, in occasione della missione Guazzaroni, chiedendo se vi era una certa disponibilità a venirci incontro. Tale disponibilità è stata registrata in misura diversa, a seconda dei vari paesi: ora si deve vedere come concretarla e, ovviamente, chiederemo il massimo perchè ci si raccordi il più possibile alle elezioni che hanno luogo in Italia.

F E N O A L T E A . Vorrei avere qualche precisazione. Il cittadino italiano in Germania, in sede di elezioni europee, deve votare necessariamente per i candidati italiani; oppure — come potrebbe essere ammesso, data l'uropeizzazione dei partiti — può votare per i candidati tedeschi? O è necessaria una legge speciale?

D ' A N G E L O S A N T E . Il testo dell'Atto lo prevede.

S A R A C E N O . Vorrei chiarire. Esistono due problemi diversi: secondo gli accordi attuali — l'Atto di Bruxelles — si vota per liste nazionali e solo nella seconda fase, solo nelle elezioni che oggi si prevede avranno luogo nel 1982, il problema avrà soluzione diversa. Bisognerebbe però risolvere anche il problema dei seggi, in modo da consentire agli italiani di non dover tornare in Italia per votare.

M A R C H E T T I . Desidero anch'io ringraziare i direttori generali del Ministero degli affari esteri intervenuti oggi alla nostra indagine, compiacendomi per le idee ed i propositi enunciati in favore degli emigrati. Per quanto riguarda, però, la realtà politica ed amministrativa attuale del servizio non posso che dichiararmi insoddisfatto, come del resto gli stessi ministri Saraceno e Ferraris e tutti i componenti della Commissione.

Mi piace comunque sottolineare il fatto che esiste un'identità di vedute e propositi tra le due direzioni generali, specie per quanto riguarda la nuova tendenza a seguire di più l'emigrato, con forme di partecipazione, oltre che di protezione: il concetto di protezione caritativa è del resto superato, dato che quasi tutti gli emigrati si trovano in condizioni economiche notevolmente superiori a quelle in cui si trovano i lavoratori nel nostro Paese. I frontalieri, ad esempio, guadagnano in Svizzera circa un milione al mese; hanno però in compenso seri e gravi problemi: da quello della insicurezza del posto, alla mancata concessione del sussidio di disoccupazione, per finire al disagio di essere impegnati nel passaggio della frontiera due ore al mattino e due ore alla sera, ed è di tali problemi che ci si dovrebbe effettivamente preoccupare in maniera concreta.

La questione più rilevante, secondo me, è quella di far sì che l'utilizzo dei pochi mezzi e uomini a disposizione delle sedi estere ab-

bia luogo nel modo migliore. Ho sentito molte volte comunità e comitati di assistenza consolare lamentare il fatto, del resto posto in rilievo anche dalla stampa, che i mezzi finanziari o non giungono o giungono con molto ritardo, il che costituisce un problema da risolvere in sede ministeriale. Lo stesso dicasi per quanto riguarda la carenza di uomini, a proposito della quale chiedo se non sia possibile, accanto ad una « operazione mezzi », procedere anche ad una « operazione uomini », integrando gli organici del personale o, quantomeno, rendendo intanto almeno presenti le unità previste degli organici attuali. Non sarebbe, ad esempio, possibile una supplenza provvisoria, o un tipo di sburocratizzazione, al servizio delle rappresentanze estere? Svecchiamento significa in fondo sburocratizzazione; per cui, se non fosse possibile ricorrere alle supplenze, si potrebbe appunto ricorrere alla sburocratizzazione delle rappresentanze stesse, usando la partecipazione volontaria delle collettività interessate, ovviamente molto più entusiaste e preparate nei confronti di questo lavoro. Basti pensare ai sindacati, ai patronati ed anche al volontariato previsto dalla legge n. 1222, che è sempre presente, entusiasta e favorevole alla suddetta partecipazione, supplenza e sburocratizzazione delle sedi estere.

Noi esamineremo presto il provvedimento di proroga della legge n. 1222. Ora è necessario ricordare che in tutti gli enti di promozione e di cooperazione internazionale con i paesi in via di sviluppo esiste un atteggiamento di critica contro le rappresentanze all'estero, le quali li ignorano o, addirittura, li lasciano abbandonati.

Per il resto sono d'accordo, come dicevo, con le idee ed i propositi qui espressi e spero vengano portati avanti, in modo che i compiti istituzionali dei consolati siano incrementati con nuovi tipi di servizi politici ed economici. In certe situazioni, oramai, conta più un'ambasciata in una nazione molto piccola ma ricca di petrolio che non un'ambasciata in un paese vasto e popolato ma povero di petrolio.

Vi sono poi i problemi elettorali in paesi con molte presenze italiane. Io ho presentato da parecchi anni un disegno di legge molto documentato concernente il voto italiano all'estero ed il tipo di impostazione delle votazioni stesse e mi meraviglia sentire oggi dei parlamentari discutere ancora di certe questioni: ho infatti molti dubbi, come ho osservato anche al ministro Forlani in sede di esame del bilancio, sull'opportunità di istituire una sezione elettorale ogni mille elettori, perchè ciò vorrebbe dire giungere a cifre pazzesche. Sarebbe allora preferibile pervenire ad un aumento degli iscritti nelle liste elettorali. Oltretutto, un discorso che può essere accettabile a livello comunitario diventa ridicolo a livello mondiale, perchè in quel caso, per andare a votare, si dovrebbero coprire distanze di mille, duemila chilometri, contro i due o trecento chilometri europei.

Le preoccupazioni relative all'OIL sono preoccupazioni statunitensi. Gli Stati Uniti non hanno infatti mai ratificato le convenzioni dell'OIL, o, al massimo, ne hanno ratificate quattro o cinque su centocinquanta circa; non mi si dica, quindi, che la loro presenza è necessaria.

Con la convenzione 143 si parla di repressione della mano d'opera clandestina. Prima ci fu la tratta dei negri, poi la tratta dei bianchi; io dico di firmarla senz'altro, la convenzione. La tratta dei bianchi per il lavoro nero è un male anche italiano e siamo impegnati a combatterla.

SARACENO. È stata firmata.

FERRARIS. Ringrazio il senatore Marchetti per il suo intervento. Vorrei dare qualche breve risposta e qualche chiarimento.

Il problema che lei ha posto mi trova particolarmente sensibile, perchè il ritardo nei finanziamenti di alcuni capitoli è uno dei tanti aspetti della inefficienza della macchina amministrativa. Posso dirle che stiamo approntando alcuni mezzi — nei limiti che la legge sulla contabilità dello Stato consen-

3^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1977)

te e che sono molto stretti — per cercare nel 1978 di ovviare a questo problema. La legge sulla contabilità dello Stato è molto complessa e prevede una serie di adempimenti che vanno purtroppo dalla Corte dei conti, per ogni miliardo, al contabile del portafoglio e ad una serie successiva di atti che fanno sì che un accreditamento impieghi due mesi prima che arrivi a destinazione.

Comunque, stiamo cercando un sistema il quale permetta, sotto forma di anticipazioni, di mettere a disposizione dell'ufficio le somme in attesa del progetto formale. Non voglio entrare in dettagli tecnici, ma, ripeto, il problema esiste, è molto triste perchè è meglio dare subito poco piuttosto che dare in ritardo un po' di più.

Sono d'accordo con lei circa l'importanza di un'ambasciata economica in un paese piccolo ma ricco, piuttosto che in un paese più grande ma che le stesse possibilità non ha. In questo senso, senatore, cerchiamo di muoverci e stiamo anzi facendo una cosa abbastanza nuova per noi — non per altri paesi —, cioè quella che chiamiamo in linguaggio tecnico « la commercializzazione di alcuni posti consolari », vale a dire di alcuni uffici consolari dove esiste un problema di tutela ma anche di presenza commerciale e quindi la necessità di creare posti che siano commerciali.

In poche parole, si tratta di far sì che presenza commerciale, presenza della comunità, promozione e tutela delle stesse, non vadano disgiunte.

Per quanto riguarda la 1222, non è mia competenza parlarne oggi. Non vi è dubbio (esprimo un parere personale) che sarebbe stato utile prevedere il volontariato, per esempio per l'insegnamento della lingua italiana, almeno nei paesi del terzo mondo. Avrebbe facilitato moltissimo la presenza culturale italiana se avessimo avuto dei volontari per insegnare l'italiano nelle università del terzo mondo, dove non troviamo personale di ruolo, ma potremmo trovare dei giovani volontari a livello di istruttori.

A R T I E R I . Avete fatto questa richiesta? E con quale risultato?

F E R R A R I S . Ho espresso soltanto un'opinione del tutto personale.

Vorrei poi dire che è molto importante (e in questo l'aiuto del Parlamento sarebbe per noi essenziale) far sì che i nostri uffici consolari, le nostre rappresentanze diplomatiche, siano messi veramente in condizione di poter svolgere tutti i compiti. Basti pensare che in Brasile, nonostante una rete consolare relativamente numerosa (sei o sette uffici) i nostri rappresentanti non hanno i mezzi per spostarsi, per capire che è inutile pretendere un'azione incisiva. Quest'anno abbiamo dovuto ridurre del 20 per cento i fondi a disposizione per i viaggi in Brasile all'interno della circoscrizione; e questo è un aspetto minore se si vuole, ma molto drammatico perchè non si può da un ufficio centrale, formato di dieci persone, controllare un paese o una regione che è forse due volte l'Italia. E questo è il caso dell'Argentina, della Australia, in cui sarebbe necessaria una rapidità di interventi, una mobilità, la cui mancanza comporta, a parte l'invecchiamento, anche un certo scoraggiamento nei migliori, che sono tanti, perchè si vedono nell'impossibilità di fare quanto essi si sentirebbero di poter fare. È il caso del Canada, dove stiamo istituendo un nuovo ufficio consolare per colmare la distanza che esiste tra Ottawa e Vancouver, che è forse di 8.000 chilometri.

P R E S I D E N T E . Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro conclusa la audizione.

Ringraziamo il ministro Saraceno ed il ministro Ferraris per la loro esposizione e per le risposte ampie ed esaurienti da loro fornite.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 19,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA