SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

18° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 DICEMBRE 1995

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2205) ***Assunzione di impiegati a contratto presso le Rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari per le esigenze connesse all'applicazione dell'Accordo di Schengen***

(Discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 2, 3, 5 e *passim*
ANDREOTTI *(PPI)* 4, 7
CAPUTO *(Forza Italia)* 3, 4
CIONI *(Progr. Feder.), relatore alla Commissione* 2, 7, 9
GARDINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri* 5, 9
SERRI *(Misto)* 4
SURIAN *(Forza Italia)* 4, 7

DL 0544

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2205) *Assunzione di impiegati a contratto presso le Rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari per le esigenze connesse all'applicazione dell'Accordo di Schengen*

(Discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Assunzione di impiegati a contratto presso le Rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari per le esigenze connesse all'applicazione dell'Accordo di Schengen».

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

CIONI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, il presente disegno di legge consente al nostro paese di assolvere agli obblighi assunti sul piano internazionale con l'adesione al sistema informatizzato previsto dall'Accordo di Schengen. Tale adesione comporterà un sensibile incremento dei carichi di lavoro dei consolati, dal momento che concerne il rilascio dei visti d'ingresso secondo le procedure previste dall'Accordo.

Secondo quanto ci viene detto, saranno necessarie circa 230 nuove localizzazioni. Sapete tutti che il sistema di Schengen concerne l'allacciamento diplomatico tra la nostra rete diplomatico-consolare, il Ministero dell'interno e, attraverso una banca dati a Strasburgo, le analoghe autorità degli altri paesi aderenti al sistema. Sono previste due fasi: la prima coinvolgerà 33 sedi che sopportano il 70 per cento dei carichi di lavoro, mentre nei successivi 18 o 24 mesi saranno coinvolte le rimanenti sedi. Tutto questo per motivi di ordine tecnico. Secondo la relazione tecnica, l'incremento del lavoro sarà dell'ordine di quattro volte rispetto al sistema precedente, in vigore fino al 1994. In ogni caso la domanda da parte dei cittadini stranieri triplicherà rispetto a quella attuale anche a causa dell'informatizzazione. La maschera informatica avrà 32 campi e richiederà la digitazione mediamente di 500-700 caratteri a fronte dei 300 inseriti oggi. Non occorre essere esperti per capire dai numeri in che proporzioni aumenterà il lavoro.

Per quanto riguarda in particolare il nostro paese, il lavoro aumenterà sensibilmente proprio per il rilascio dei visti: secondo quanto prevede la regola Schengen, la persona che intende toccare più paesi nel corso del suo viaggio può richiedere i diversi visti al paese che costituisce la destinazione principale. Considerato che il nostro paese ha un grosso sviluppo sotto il profilo turistico e che comunque le nostre città sono spesso tappa fissa nei viaggi dei cittadini stranieri e avendo noi una rete diplomatica molto vasta è facilmente immaginabile quale sarà l'aumento del lavoro.

La soluzione proposta dall'articolo 1 del disegno di legge è l'assunzione di 200 unità a contratto: soluzione questa preferibile a qualsiasi altra perchè il contratto non solo rappresenta uno strumento più flessibile ma è anche più economico. Inoltre di questi, due terzi saranno cittadini italiani mentre un terzo cittadini stranieri. Per parte mia esprimo parere favorevole al provvedimento.

Ricordo inoltre che è stato presentato un emendamento che tende a sostituire il comma 1 dell'articolo 2 che prevedeva una cadenza triennale a partire dal 1995. Detto emendamento, pur mantenendo una cadenza triennale, modifica leggermente gli stanziamenti aggiornando le scadenze agli anni 1996, 1997 e 1998.

Ricordo infine che le Commissioni affari costituzionali e bilancio hanno espresso, per quanto di competenza, parere favorevole. Infatti la clausola della copertura finanziaria posta dalla Commissione bilancio viene superata dall'emendamento di cui ho dato testè conto.

PRESIDENTE. Ricordo che sul disegno di legge sono stati espressi i seguenti pareri:

«La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta a condizione che la clausola di copertura finanziaria sia sostituita dalla seguente: «All'onere derivante dall'articolo 1, valutato in lire 7.700 milioni per l'anno 1996, in lire 15.840 milioni per l'anno 1997 e in lire 12.200 milioni per l'anno 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1996, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri». Il parere di nulla osta è inoltre condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, a che l'approvazione definitiva del disegno di legge sussegua a quella della legge finanziaria per il 1996 e all'adozione dei provvedimenti finanziari connessi al fondo negativo previsto dalla stessa legge finanziaria».

«La Commissione affari costituzionali, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, rappresentando l'opportunità di coordinare l'intervento in esame con le misure di protezione della riservatezza dei dati personali, contenute nel disegno di legge n. 2296, all'esame della Commissione giustizia».

Dichiaro aperta la discussione generale.

CAPUTO. Desidero soltanto esprimere il mio apprezzamento per il disegno di legge in esame. Se fosse stato possibile avrei approfittato volentieri di questa occasione per utilizzare lo strumento dei contrattisti per colmare alcuni vuoti che la modifica della situazione geopolitica mondiale, conseguentemente ai flussi turistici, ha provocato in varie sedi italiane all'estero.

Dopo apposite consultazioni mi è stato consigliato di non farlo per non rallentare la marcia di questo provvedimento che rappresenta evi-

dentemente l'obiettivo più urgente da raggiungere. Tuttavia desidero che si sappia che, a nostro avviso, fino a quando non sarà possibile ampliare i ruoli del Ministero degli affari esteri il ricorso ai contrattisti, soprattutto stranieri, deve diventare la prassi, in modo particolare quando si presentano situazioni improvvise o non fronteggiabili nei tempi normali. A tale proposito non presento, ripeto, un emendamento per non rallentare *l'iter* del disegno di legge, ma ritengo anche che la suddivisione ipotizzata – due terzi cittadini italiani e un terzo stranieri – sia fuori luogo perchè rappresenterebbe una inutile limitazione della flessibilità nell'impiego del personale a contratto e potrebbe addirittura costringerci, qualora fosse necessario, a modificare la legge.

SURIAN. Vorrei rivolgere una domanda per avere un chiarimento. Sono a favore dell'utilizzo dei contrattisti e anche d'accordo con la proposta del senatore Caputo di non specificare la ripartizione tra due terzi di cittadini italiani e un terzo di stranieri. Tuttavia vorrei sapere se l'addestramento del personale richiederà la frequenza di corsi dopo l'assunzione, visto che non vedo nel disegno di legge una previsione di spesa per i corsi necessari affinchè i contrattisti possano operare e aggiornarsi.

CAPUTO. Naturalmente si tratta di persone già in possesso delle necessarie capacità operative. Questo dovrebbe essere il progetto. Si ricorre ai contrattisti proprio perchè si utilizza gente che sa già come operare. Così mi è stato spiegato.

ANDREOTTI. Signor Presidente, non mi oppongo certamente a questo disegno di legge che è necessario, però vorrei riconfermare la mia convinzione che l'Accordo di Schengen debba essere considerato un momento di passaggio. Occorre infatti che l'Unione europea regoli l'intera materia della circolazione delle persone, nonchè la cooperazione nella giustizia e negli affari interni, al fine di superare una concezione particolaristica che mi sembra veramente contraria allo spirito dell'Unione stessa.

SERRI. Signor Presidente, colgo l'occasione per anticipare una breve dichiarazione di voto ed esprimere alcune considerazioni simili a quelle espresse dal senatore Andreotti.

Voterò a favore del disegno di legge in esame ed eventualmente, qualora venisse presentato, dell'emendamento del senatore Caputo.

Sottolineo anch'io che l'Accordo di Schengen, se non sarà superato, rischia di diventare una complicazione più che un aiuto alla realizzazione dell'Unione europea perchè ci sono paesi che hanno aderito e altri no. Raccomando quindi al Governo di utilizzare il semestre di presidenza italiana per operare affinchè la cooperazione sia rafforzata altrimenti, le conseguenze sarebbero negative.

A maggior ragione è opportuno approvare il testo in esame perchè l'Italia si doti sin da ora degli strumenti necessari ad una reale integrazione e non si limiti alle regole attualmente dettate dall'Accordo di Schengen.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, anch'io vorrei anticipare una breve dichiarazione di voto favorevole al disegno di legge in esame e associarmi a quanto è stato detto a proposito dell'Accordo di Schengen. Desidero inoltre aggiungere che la relazione che accompagna il disegno di legge da questo punto di vista avrebbe potuto essere più chiara, come invece è stato il relatore.

Oltre che da Schengen, siamo sollecitati da una nuova situazione geopolitica che aumenta enormemente la pressione per ottenere i visti sia per scopo turistico, sia per scopi umanitari. Mi riferisco, per esempio, a comitive di bambini di paesi extracomunitari che vengono a trascorrere alcuni mesi nel nostro paese e che hanno determinato una situazione inconsueta in alcune sedi consolari e anche in località dove queste non esistono (e dove si tratta di istituirle).

Sono inoltre d'accordo con l'osservazione fatta dal senatore Caputo e quindi sottopongo al relatore e al rappresentante del Governo l'eventualità di cancellare la previsione di una suddivisione tra contrattisti italiani e stranieri. Mi sembra infatti che così si introducano delle regole rigide che poi possono comportare problemi inutili dal punto di vista amministrativo; mi rimetto comunque al relatore e al rappresentante del Governo.

Mi dispiace piuttosto che questo provvedimento sia limitato a duecento persone. Non credo che tale numero sia sufficiente rispetto alle necessità delle rete diplomatico-consolare. Se è vero, come mi è stato riferito, che ci si è dovuti limitare a duecento assunzioni a causa delle resistenze opposte dal Ministro della funzione pubblica in nome di un principio - diciamo così - di equità nei confronti di tutti i Ministeri che hanno preteso analoghi provvedimenti, esprimo il mio netto disaccordo. Credo infatti che il modo più sbagliato di fare economie e di assumere provvedimenti sia quello di trattare situazioni diverse nella stessa maniera. In altre parole, i problemi vanno esaminati caso per caso: se si tratta di richieste che non rispondono allo stato delle finanze del paese vanno respinte; se invece nel merito sono necessarie e addirittura costituiscono un moltiplicatore della ricchezza nazionale, come in questo caso (perchè a nessuno può sfuggire che la concessione più rapida di visti turistici non potrà che avere degli effetti benefici sulla bilancia dei pagamenti), queste richieste vanno accolte.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

GARDINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Credo opportuno informare preliminarmente che in tutte le riunioni del 1995 del Comitato dei Ministri per Schengen, alle quali ho partecipato in rappresentanza dell'Italia, mi è stato chiesto con molta gentilezza, è vero, di spiegare come mai l'ottavo paese membro - cioè l'Italia - non abbia ancora dato applicazione alle disposizioni essenziali dell'accordo. Proprio ieri alla riunione del Comitato dei Ministri ad Ostenda, sotto presidenza belga, mi è stato tra l'altro chiesto se, per l'applicazione di Schengen, l'Italia stia attuando l'abolizione delle casermette ai transiti di frontiera.

In particolare, con riferimento a quanto sottolineava il senatore Andreotti, proprio alla riunione di ieri, ho iniziato uno dei miei interventi dicendo: «viste le difficoltà ed i ritardi nell'applicazione del Trattato di

Roma, che prevede la libera circolazione delle persone...» in quanto è perfettamente vero che il Trattato non ha ancora avuto piena attuazione e, perciò, un gruppo di paesi membri dell'Unione europea ha dato vita all'Accordo di Schengen. Un grosso imbarazzo deriva dalla richiesta da parte dei paesi nordici di adesione all'Accordo: questo prevede che possono aderirvi solo i paesi membri dell'Unione europea (e l'accordo è attualmente esteso a dieci paesi: dopo l'ottavo paese, il nostro, hanno aderito la Grecia e poi l'Austria). I paesi nordici, entrati a far parte dell'Unione europea, e cioè Svezia e Finlandia, hanno già chiesto di aderire all'Accordo; ma lo ha chiesto anche la Norvegia, che non è membro dell'Unione. È un problema che andrà risolto nei prossimi mesi. Quanto agli altri paesi dell'Unione, il Regno Unito e l'Irlanda sono scarsamente interessati a un Accordo che è prevalentemente concepito per le frontiere terrestri; per questa ragione Regno Unito ed Irlanda non figurano nemmeno come osservatori.

È chiaro però che il discorso si porrà ulteriormente a livello di tutti i paesi dell'Unione europea per cui la questione della libera circolazione delle persone andrà totalmente riassorbita con appropriate decisioni comuni.

Vi è poi un'altra questione di carattere generale. Pur avendo partecipato a moltissimi dei negoziati per la Comunità europea (nel 1950 si trattava del Piano Schuman), la cosa che non avevo capito, ma che mi è ora chiara a seguito della partecipazione a queste riunioni bimestrali di Schengen, è il grosso pericolo che stiamo correndo. Si può essere pro o contro le nuove regole, ma bisogna pensare alle conseguenze pratiche. Ad esempio, se si presenta alla nostra sezione consolare di Budapest un gruppo di sessanta cittadini ungheresi a chiedere il visto per entrare in Italia e per recarsi nella Ruhr, una zona industriale di particolare interesse, o a Parigi, per una manifestazione di moda, i nostri impiegati debbono specificare che, pur esistendo l'Accordo di Schengen, l'Italia non può per ora dare il «visto Schengen» che serve per entrare in tutti i paesi dell'Accordo. Se invece quel gruppo si reca presso la sezione consolare spagnola, si accorge che ciò è possibile: a quel punto il gruppo deciderà di recarsi in Germania, a Parigi, ed in Spagna, perchè può farlo con un solo visto e l'Italia resterà esclusa dal viaggio. Per cui, per il turismo del nostro paese, il danno sarà inevitabile. Le sezioni consolari degli altri paesi non nutriranno «cattive intenzioni» ma situazioni di questo genere si verificheranno sempre di più. Infinite sono le possibilità negative che purtroppo la nostra situazione attuale induce a prospettare.

Pertanto, per quanto riguarda i due terzi e il terzo, mi rimetto alla Commissione avvertendo solamente che nell'ulteriore prosieguo dell'*iter* ci troveremo di fronte a posizioni diverse. Per fortuna comunque questa percentuale non è indicata nel disegno di legge, ma solo nella relazione tecnica.

PRESIDENTE. Abbiamo fatto una ulteriore verifica per controllare se questo vincolo fosse presente in qualche altra disposizione legislativa, e così non è. Quindi il disegno di legge nella sua attuale formulazione lascia piena libertà al Ministero da questo punto di vista.

ANDREOTTI. Vorrei solo osservare che mi pare un po' curioso che si usi la dizione «italiani» e «stranieri». Dovremmo abituarci che quello comunitario è un terzo *genus* rispetto a italiani e stranieri. Ad esempio, un qualsiasi paese europeo all'aeroporto ha due punti di passaggio: uno destinato ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e l'altro agli stranieri appartenenti a paesi extracomunitari. Forse non sarebbe male che ci abituassimo un po' al terzo *genus* del cittadino comunitario. Naturalmente non intendo inserire in alcun modo questa considerazione nel disegno di legge, ma solo lasciarla per memoria agli atti.

SURIAN. Signor Presidente, prendendo spunto da quanto detto dal senatore Andreotti su stranieri e non stranieri nell'Unione europea, mi pare che nella relazione tecnica sia prevista tale divisione. Credo allora che sarebbe opportuno approvare un ordine del giorno con il quale la 3ª Commissione permanente del Senato potrebbe impegnare il Governo a rimodulare l'attuale ripartizione di due terzi di italiani e un terzo di stranieri, lasciando libera la scelta, proprio in riferimento al fatto che in questo caso non esistono stranieri nella Comunità.

PRESIDENTE. Personalmente non ho obiezioni al riguardo. Si tratta solo di valutare le conseguenze pratiche di un eventuale ordine del giorno. Vorrei conoscere il parere dei presenti perchè non vorrei lanciare sfide superflue, che magari potrebbero venire raccolte da qualcuno.

CIONI, *relatore alla Commissione*. Mi riallaccio a quanto detto dal Presidente. Visto che il riferimento alla percentuale dei contrattisti è contenuto nella relazione tecnica (e non nel testo di legge), il Ministero ha ampia facoltà di scelta. Propongo pertanto di non introdurre alcun tipo di modifica e di non presentare un ordine del giorno. Lascerei esattamente le cose come stanno, mantenendoci strettamente ai contenuti del disegno di legge.

Sono ancora una volta di più convinto della giustezza della scelta di impiegare personale a contratto, soprattutto dopo che mi è arrivata la risposta a una mia precedente richiesta di informazioni. Infatti avevo chiesto dei dati su quanto ci sarebbe costato inviare personale di ruolo nelle sedi all'estero, ammesso che vi siano esperti in informatica in numero di duecento. Non mi hanno dato delle cifre, ma mi hanno fornito delle percentuali ugualmente eloquenti, visto che utilizzando i contrattisti si risparmia il 50 per cento della spesa. Vista la situazione finanziaria italiana e vista la cifra che non è certo indifferente, mi sembra sia un ulteriore elemento positivo a favore dell'approvazione del disegno di legge in esame aver scelto la formula dei contrattisti. Mi associo pertanto a quanto diceva il senatore Caputo.

Si tratta di una ulteriore deroga al contingente previsto dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, e successive modificazioni. Poichè gli uffici interessati sono 230 e si riuscirà a dotarne solo la maggior parte, non tutti, di una sola unità aggiuntiva, forse sarebbe stato più opportuno prevedere un numero maggiore di impiegati a contratto. Ciò però non è possibile per

questioni di copertura finanziaria. Pertanto, signor Presidente, concludo raccogliendo il parere favorevole che qui è stato espresso all'unanimità.

PRESIDENTE. Oltre tutto il resoconto stenografico dimostrerà chiaramente quale è stata l'interpretazione, in questo caso autentica, della Commissione; la normativa in oggetto non prescrive vincoli per quanto concerne l'utilizzo di contrattisti stranieri. A quello che ha detto il senatore Cioni voglio aggiungere infatti che i contrattisti stranieri costano meno di quelli italiani e quindi quel risparmio cui faceva cenno sarebbe ancora più elevato se si ricorresse in misura maggiore a questo personale.

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli.

Art. 1.

1. Limitatamente ad un triennio a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contingente degli impiegati a contratto, di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, è integrato di duecento unità. Tale disponibilità, nell'ambito del contingente medesimo, è esclusivamente destinata ad essere ricoperta con personale avente specifiche professionalità nel campo informatico al fine di corrispondere alle necessità operative conseguenti agli adempimenti relativi all'attuazione del sistema di informazione previsto dall'accordo di Schengen di cui alla legge 30 settembre 1993, n. 388.

È approvato.

Art. 2.

1. All'onere derivante dall'articolo 1, valutato in lire 5.750 milioni per l'anno 1995, in lire 12.120 milioni per l'anno 1996 e in lire 12.800 milioni per l'anno 1995, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-97, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

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

A questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«All'onere derivante dall'articolo 1, valutato in lire 7.700 milioni per l'anno 1996, in lire 15.840 milioni per l'anno 1997 e in lire 12.200 milioni per l'anno 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1996, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2.1 IL RELATORE

CIONI, *relatore alla Commissione.* Non ha bisogno di illustrazione.

GARDINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri.* Il Governo esprime parere favorevole.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 2.1, presentato dal relatore.

È approvato.

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

È approvato.

Art. 3.

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

È approvato.

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

È approvato.

I lavori terminano alle ore 16.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT SSA GLORIA ABAGNALE