

COMMISSIONE I

**AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI**

22.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 APRILE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Norme specifiche sul servizio diplomatico (<i>Approvato dal Senato</i>) (3364)	2
Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	2, 3, 4, 6, 8
Bonalumi Gilberto, <i>Sottosegretario di Stato per gli affari esteri</i>	4
Pacetti Massimo	4
Scovacricchi Martino	3, 6
Sterpa Egidio, <i>Relatore</i>	4
Tassi Carlo	3, 4, 6
Teodori Massimo	2

La seduta comincia alle 10,40.

FLORA CALVANESE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Norme specifiche sul servizio diplomatico (Approvato dal Senato) (3364).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme specifiche sul servizio diplomatico », già approvato dal Senato nella seduta del 10 novembre 1988.

Comunico che la V Commissione bilancio ha espresso, nella mattinata odierna, parere favorevole al disegno di legge in esame, alla condizione che sia aggiornato il riferimento all'esercizio finanziario nel quale troverà attuazione la norma, e sia riconsiderato l'onere relativo secondo la quantificazione indicata da tale Commissione.

Gli onorevoli Massimo Teodori e Franco Russo hanno presentato la seguente questione sospensiva:

« La I Commissione, considerato che il disegno di legge n. 3364, concernente norme specifiche sul servizio diplomatico, riguarda una materia strettamente connessa con il più generale assetto del Ministero degli affari esteri e che in più sedi qualificate esponenti di Governo hanno annunciato la presentazione di un disegno di legge riguardante la riforma della Farnesina,

delibera di sospendere l'esame dello stesso disegno di legge n. 3364

fino a quando non sarà presentato il provvedimento di riforma organica della Farnesina, al fine di esaminare i problemi relativi al servizio diplomatico nel quadro di una generale visione di riforma del Ministero degli affari esteri ».

MASSIMO TEODORI. Le motivazioni che ci hanno indotto a presentare la questione sospensiva attengono alla natura stessa del provvedimento al nostro esame, il quale, pur rappresentando una « leggina » settoriale, tende, in realtà, ad operare anticipazioni e a porre problemi che, in una certa misura, pregiudicano il disegno di legge più volte annunciato sulla riforma del Ministero degli affari esteri.

Vorrei ricordare che l'impegno a presentare la riforma organica in materia è stato ripetutamente assunto dal Governo di fronte alla Camera ed al Senato. In particolare, il sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Gilberto Bonalumi, nella seduta del 10 novembre 1988, in sede di discussione di questo provvedimento, da parte del Governo ribadì, in Senato, l'impegno a presentare entro la fine dell'anno — si tratta di parole pronunciate negli ultimi mesi del 1988 — il disegno di riforma del Ministero degli affari esteri, facendo presente che il disegno di legge all'esame era finalizzato semplicemente a stabilire i necessari raccordi tra l'ordinamento peculiare del Ministero degli esteri ed i più recenti sviluppi della normativa generale sul pubblico impiego.

Di simili dichiarazioni formali rilasciate da autorevoli esponenti del Governo esistono molti esempi; esse derivano tutte dalla consapevolezza, da parte dello stesso Governo, che il progetto di riforma del settore dovrebbe comprendere

le questioni trattate nella « leggina » al nostro esame.

Di conseguenza, ci sembra assolutamente dissennato ed incongruo proseguire oggi l'esame di un provvedimento che pregiudicherebbe quello che non solo in sede parlamentare, ma anche in sede di Governo, è stato ritenuto il quadro necessario e preventivo rispetto all'esame degli specifici problemi riguardanti la carriera diplomatica. Tali considerazioni ci sembrano innanzitutto di buon senso e di corretta tecnica legislativa, contro la mania di procedere per « leggine », che molto spesso trova giustificazioni esclusivamente di carattere clientelare: mi riservo di citare quanto dichiarato dai rappresentanti sindacali della categoria dei diplomatici, per dimostrare come le misure di cui discutiamo costituiscano, spesso, materia di scambio fra una determinata categoria ed i responsabili politici.

L'approvazione della questione sospensiva da noi proposta costituirebbe per il Parlamento, un mezzo con cui sollecitare il Governo ad onorare gli impegni assunti.

PRESIDENTE. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 40 del regolamento, sulla questione sospensiva proposta dai deputati Massimo Teodori e Franco Russo potranno prendere la parola due soli deputati a favore, compreso il proponente, e due contro.

CARLO TASSI. Mi dichiaro contrario alla questione sospensiva.

Non è detto che « leggina » significhi « clientela » e « legge organica » no. Ugualmente, non è detto che promessa sia debito, tant'è che in questa sede, per bocca di un firmatario della proposta di sospensiva, sono state citate le dichiarazioni del Governo in merito alla presentazione di un disegno di legge per il rioridino della Farnesina.

Credo invece che, talvolta, anche un atto legislativo definibile come « leggina », in quanto legge di non grande importanza e, soprattutto, di non vasto respiro, possa servire ad aggiustare i danni provocati da altre leggi o « leggine » precedenti.

In buona sostanza, si tratta di un impegno finanziario minimo volto a risarcire le conseguenze nocive dovute ad un errato trattamento precedente. Esso rappresenta un atto di restituzione nei confronti del personale di una carriera che è sempre stata benemerita, al punto che qualcuno, per essere « benemerito », ha fatto ritorno da Mosca a Roma.

Tale decisione, magari, sarà strumentalizzata da quei sindacati che vanno dichiarandosi rappresentanti della carriera diplomatica; tuttavia, quest'ultima non è di natura amministrativa o di tipo ordinario, e poiché riveste un ruolo a sé è giusto, in quanto tale, che goda di un trattamento autonomo.

È necessario colmare il vuoto verificatosi così a lungo — complice o responsabile anche la Commissione bilancio — e procedere il più celermente possibile verso l'approvazione di un provvedimento che, a modesto avviso di chi parla, ma anche della quasi totalità o della totalità degli addetti ai lavori, rappresenta una misura necessaria ed indispensabile per restituire a Cesare quel che è di Cesare.

MARTINO SCOVACRICCHI. Mi dichiaro contrario alla questione sospensiva.

Riconosco all'impostazione del collega Teodori una propria giustificazione, ma, di fronte a quella che considero essere l'urgenza di questo provvedimento, essa provocherebbe un rinvio *sine die*, mentre credo vi sia bisogno di un punto di riferimento concreto.

Non è sufficiente sostenere che la riforma generale del Ministero sia già stata disattesa, sulla base del fatto che i termini previsti e addirittura promessi dal Governo sono stati ampiamente superati.

Al momento, stante il rilievo del disegno di legge in esame, posso ammettere che i tempi di discussione non vengano rispettati appieno (anzi, sono certo che non saranno rispettati), ma, poiché ha un infimo peso finanziario e non pregiudica nulla, ritengo che debba pur essere approvato al più presto.

Non so perché l'onorevole Teodori abbia invocato, a motivazione della que-

stione sospensiva, la connessione di questo provvedimento con quello relativo al più generale assetto del Ministero degli affari esteri. Certo, questo disegno di legge costituisce la tessera di un mosaico che sarà esaminato globalmente e su cui sono state espresse alcune precisazioni da parte sindacale; pur tuttavia, siamo in presenza di un documento impegnativo. Pertanto non vorrei che, dilazionando ancora l'approvazione del disegno di legge, aggravassimo ulteriormente il disagio di una categoria non numerosa ma sicuramente benemerita, quantunque fino ad oggi trascurata.

Ritengo che la preoccupazione da me manifestata possa essere condivisa dagli altri componenti di questa Commissione, allo scopo di portare a termine in breve tempo l'iter del provvedimento.

MASSIMO PACETTI. Dichiaro di essere favorevole all'accoglimento della questione sospensiva.

Il gruppo comunista, coerentemente con quanto è stato già affermato dal suo omologo al Senato, ritiene — al di là della valutazione delle questioni di merito contenute nel provvedimento in discussione — che le ragioni della razionalità della richiesta di affrontare questo discorso nell'ambito più generale della riforma del Ministero degli affari esteri prevalgano sulle ragioni del disegno di legge in discussione.

Ricordo, infine, la conforme posizione assunta dai sindacati confederali CGIL-funzione pubblica, CISL-statali e UIL-statali.

CARLO TASSI. Sì, ma per la carriera diplomatica gli iscritti sono soltanto tre!

PRESIDENTE. Chiedo al relatore ed al rappresentante del Governo di esprimere i loro rispettivi pareri sulla questione sospensiva proposta dagli onorevoli Teodori e Russo.

EGIDIO STERPA *Relatore*. Esprimo parere contrario sulla questione sospensiva posta dall'onorevole Teodori.

Se mi sarà permesso di svolgere la relazione, spiegherò i motivi per i quali ritengo urgente l'approvazione di questo disegno di legge.

GILBERTO BONALUMI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Desidero rispondere al quesito, serio e pertinente, posto dall'onorevole Teodori, confermando le dichiarazioni da me espresse al Senato.

Ricordo che, prima dello scorso Natale, il Consiglio dei ministri esaminò il testo di riforma generale del Ministero degli affari esteri. Ricordo, altresì, che l'onorevole Andreotti accolse, in quella sede, tutte le osservazioni avanzate, in maniera argomentata, da alcuni ministri; il testo, successivamente riordinato alla luce delle argomentazioni espresse, sarà quanto prima riportato all'esame del Consiglio dei ministri e, quindi, presentato al Parlamento.

Ciò premesso, esprimo parere contrario sulla questione sospensiva proposta dall'onorevole Teodori.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la questione sospensiva proposta dagli onorevoli Teodori e Franco Russo.

(È respinta).

L'onorevole Sterpa ha facoltà di svolgere la relazione.

EGIDIO STERPA, *Relatore*. Mi sforzerò di essere breve anche perché di questo disegno di legge — già approvato dal Senato nella seduta del 10 novembre 1988 — si sa tutto o quasi.

Credo che a nessuno sfugga l'urgenza del provvedimento, nonché l'aspettativa da esso suscitata fra gli interessati, i quali sono da tempo in stato di agitazione sindacale.

L'opportunità e l'urgenza del disegno di legge in discussione furono a suo tempo — e precisamente nel luglio 1987 — sottolineate in un documento comune dei sindacati confederali in cui tra l'altro, nell'auspicare un'azione per restituire efficienza e funzionalità al Ministero degli affari esteri, si affermava il concetto delle

« funzioni di direzione e coordinamento attribuite all'intera carriera diplomatica », ribadito nel primo articolo del provvedimento.

Inoltre, ricordo che nella relazione alla Camera dei deputati del 10 novembre 1988, la Corte dei conti riconosceva che questo disegno di legge intende andare incontro, nell'ottica di un intervento normativo urgente, a due specifiche esigenze: stabilire almeno i più essenziali raccordi tra l'ordinamento del Ministero degli affari esteri, definito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, e le più recenti evoluzioni ed attuazioni della normativa generale sul pubblico impiego (con riferimento alla applicazione delle leggi n. 312 del 1980 e n. 93 del 1983); ovviare alle gravi distorsioni, accentuatesi recentemente, nei meccanismi di progressione selettiva ai livelli nodali della carriera diplomatica.

Sempre a proposito dell'opportunità ed urgenza di questo provvedimento, vale la pena di ricordare che già nella precedente legislatura il problema era stato affrontato dal Governo e dal Parlamento con progetti di legge poi decaduti per lo scioglimento anticipato delle Camere. Va altresì ricordato che, già nello scorso mese di ottobre, durante l'esame del bilancio del Ministero degli affari esteri, furono presentati in sede di Commissione affari esteri due ordini del giorno — accolti dal Governo — da parte del gruppo socialista e di quello comunista, nei quali si faceva riferimento proprio all'esigenza che sta alla base del disegno di legge in discussione.

Per senso di obiettività, devo fare presente che su questo provvedimento si è sviluppata una polemica dovuta al fatto che i funzionari della carriera direttiva del Ministero degli affari esteri hanno espresso il timore che il provvedimento medesimo possa declassarli ad una carriera subordinata rispetto a quella diplomatica, in contrasto con la posizione di equiparazione sancita dall'ordinamento attualmente in vigore. Ritengo, tuttavia, che una simile preoccupazione possa essere fugata dal fatto che — come è stato

qui ricordato dal sottosegretario Bonalumi — il Governo si accinge a presentare un disegno di legge di riforma dell'ordinamento del Ministero degli affari esteri, in cui certamente — per quel che se ne sa — ci sarà un'accentuazione della professionalità di tutto il personale, non solo di quello diplomatico bensì anche di quello direttivo-amministrativo.

Come è già stato rilevato dai colleghi intervenuti sulla proposta di sospensiva dell'onorevole Teodori, non è possibile ipotizzare che un disegno organico di riforma dell'ordinamento del Ministero degli affari esteri possa essere approvato entro breve termine. Proprio per tale motivo, dunque, appare necessario questo specifico provvedimento, che a mio avviso non può essere definito una « leggina », in quanto attiene al personale della carriera diplomatica, ovvero a quello che dà una ragion d'essere al Ministero stesso e che svolge una funzione relevantissima. Tra l'altro, dilazionare i tempi di approvazione di questo provvedimento determinerebbe uno stato di tensione nel personale interessato, e ciò è da evitare, anche al fine di non creare, soprattutto nelle sedi estere, un inevitabile disdoro per le nostre istituzioni.

L'originario testo del disegno di legge constava di quattro articoli, ma in sede di approvazione presso l'altro ramo del Parlamento gli articoli 1 e 2 sono stati sintetizzati nell'attuale articolo 1. Quest'ultimo definisce, innanzitutto, le cosiddette correlazioni funzionali tra l'area diplomatica e quella amministrativa del Ministero, facendo discendere dalla riserva alla carriera diplomatica delle funzioni ad essa attribuite dalla vigente normativa lo svolgimento di compiti di direzione e di coordinamento nei confronti del personale delle qualifiche funzionali. Tale conferma di un principio che troverà una più articolata collocazione nel disegno di legge di riforma si rende necessaria a seguito dell'istituzione delle qualifiche funzionali, ed in particolare della nona qualifica.

L'articolo 2 si muove nell'ottica e nella prospettiva del progetto di riforma,

giacché anch'esso prevede una parametrizzazione retributiva unitaria di tutto il personale diplomatico, che superi l'attuale divario tra i livelli agganciati alla dirigenza e quelli stabiliti per le qualifiche funzionali, e rifletta, invece, l'unitarietà e la specificità di un ruolo e di un tipo di funzioni distinti sia dai compiti classici della dirigenza sia, ovviamente, dalle attribuzioni delle qualifiche funzionali.

L'articolo 3, infine, quantifica l'onere finanziario per l'attuazione delle misure di cui sopra.

Nel preannunciare sin d'ora la presentazione di un emendamento in conformità del parere espresso dalla V Commissione bilancio, mi sia consentito aggiungere, signor presidente, che, a mio modo di vedere, sarebbe quanto mai inopportuno accantonare l'esame di questo provvedimento, poiché, come ha già rilevato l'onorevole Scovacricchi, esso viene incontro alle aspettative di un personale estremamente qualificato che rende grandi servizi al paese.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

CARLO TASSI. Signor presidente, onorevoli colleghi, ricordo quando nei corridoi delle scuole sfilavano cortei che sbandieravano cartelli con la scritta « Potere all'immaginazione »; ricordo quando si chiedeva che i corsi di insegnamento fossero tenuti dai bidelli, non in termini politici, ma di insegnamenti specifici; ricordo quando gli esami al Politecnico di Milano si sostenevano in gruppo rispondendo sulle frasi di Mao. Da quel tipo di confusione era nato un generale livellamento verso il basso, la tendenza a sostenere parificazioni impossibili. Perseguire l'uguaglianza non può significare, infatti, tagliare le gambe ai Vatussi per renderli uguali ai Bahutu, che sono alti un metro e cinquanta! Dico questo per sottolineare che la carriera diplomatica è a sé stante, ha una sua dignità ed un suo interesse per lo Stato italiano, cioè per un paese che vede un gran numero di cittadini residenti all'estero per motivi di lavoro e

che finora è stato vittima di una crescente dequalificazione. Ebbene, anche in questo caso, un generale appiattimento farebbe sì che il passaggio dalla categoria dei dipendenti del Ministero a quella dei diplomatici diverrebbe assai più facile che il passaggio inverso. A mio giudizio, ciò costituirebbe un'incogruenza evidente, e poiché intendo dare a Cesare quello che è di Cesare e a Dio ciò che è di Dio, credo sia doveroso mantenere le differenze nei casi in cui, come in questo, si rivelano necessarie.

Per tale ragione, ritengo che il provvedimento, proprio per la specificità del caso a cui fa riferimento, debba essere approvato al più presto, perché se abbiamo un minimo senso del dovere, rendere attuative le norme ivi previste è il minimo che dobbiamo ai nostri funzionari della carriera diplomatica.

PRESIDENTE. Onorevole Tassi, mi chiedo se le teorie da lei enunciate, ammesso che siano esatte, siano applicabili a tutte le carriere speciali dei dipendenti statali, poiché in questo caso la questione riguarderebbe tanto la I Commissione quanto il ministro del tesoro.

CARLO TASSI. Sì, signor presidente: « Onore al merito » è sempre stato il mio motto!

MARTINO SCOVACRICCHI. Onorevoli colleghi, nell'anticipare, su questo provvedimento, il giudizio ed il voto favorevoli del gruppo socialdemocratico, mi sia consentito svolgere alcune considerazioni.

Sul significato e sulla reale portata del disegno di legge, già approvato in prima lettura dal Senato e sul quale le competenti Commissioni della Camera hanno espresso parere favorevole, è stato detto molto in questi ultimi tempi. Tutti noi parlamentari siamo stati anche subissati — è l'espressione giusta — da un'infinità di documenti e prese di posizione provenienti dalle organizzazioni sindacali (non del Ministero degli esteri) e non sempre può essere stato facile, per chi non conosca da vicino le reali problema-

tiche del Ministero e del suo personale, discernere tra ciò che era dettato da obiettive esigenze di carattere funzionale e ciò che invece, come talvolta accade, rispondeva ad una logica di confronto sindacale.

Chi, come il sottoscritto, da anni ha occasione di compiere frequenti viaggi all'estero e mantenere contatti (formali e non) con la Farnesina, ben conosce certe situazioni, non può non ricordare la genesi di questo provvedimento. Esso nasce il 29 luglio del 1987 da un'intesa tra tutte — dico tutte — le organizzazioni sindacali del Ministero, che quel giorno sottoscrissero congiuntamente un documento per fissare alcuni criteri che avrebbero dovuto ispirare la revisione dell'ordinamento e dell'organizzazione del Ministero. In quel documento — ho il testo sotto gli occhi — si indicavano alcuni obiettivi unitari per la riforma e, tra i vari punti, si prevedeva l'emanazione della normativa di applicazione, per il personale non diplomatico, delle più recenti disposizioni sul pubblico impiego e di norme a tutela della peculiarità funzionale e professionale della carriera diplomatica; queste ultime sono proprio quelle recate dal disegno di legge al nostro esame. Non mi pare, quindi, che ci troviamo davanti ad un colpo di mano « corporativo » del personale della carriera diplomatica nei confronti di quello delle altre carriere; siamo, invece, nell'ambito di un'intesa raggiunta a suo tempo tra tutte le forze sindacali.

Non vi nascondo che mi sorprende il fatto che oggi ci sia qualcuno che si dichiara sorpreso per questo provvedimento. Esso già figurava nel testo governativo sottoposto al Parlamento alla fine della precedente legislatura, ed anche in quell'occasione era stato frutto di un accordo siglato dall'allora segretario generale della Farnesina ed attuale ministro del commercio con l'estero.

Vorrei aggiungere un'altra considerazione che mi pare importante. Nell'accordo intersindacale del luglio 1987 si menzionavano gli adempimenti da attuare per applicare la normativa sul pub-

blico impiego al personale non diplomatico. A quegli adempimenti l'amministrazione ha dato corso e ora, con l'avvenuta recente registrazione da parte della Corte dei conti (lo abbiamo letto nei giorni scorsi sui giornali) dei decreti sugli inquadramenti, essi sono diventati operativi anche al Ministero degli esteri (tralascio di addentrarmi sugli elevatissimi, quelli sì, oneri finanziari che ne derivano).

Ci sono stati illustrati i motivi che hanno portato il Governo a presentare questo provvedimento: il raccordo, sollecitato dalla Corte dei conti, tra l'ordinamento specifico della carriera diplomatica e la normativa generale sul pubblico impiego, che si applica a tutto il personale della Farnesina, ad esclusione della carriera diplomatica; la soluzione ad alcune insufficienze che si sono create nella funzionalità del servizio in conseguenza di grosse difficoltà nei meccanismi di progressione selettiva nei gradi medio-alti.

Le correlazioni funzionali tra la carriera diplomatica e l'area amministrativa del Ministero sono chiaramente definite nell'articolo 1, in quanto la riserva alla carriera diplomatica delle funzioni ad essa demandate dalla normativa di settore le attribuisce lo svolgimento dei compiti di direzione e coordinamento nei confronti del personale delle qualifiche funzionali.

Il principio appena enunciato trova successivamente applicazione sul piano retributivo. Se, infatti, l'ambito funzionale dell'intera carriera diplomatica è distinto da quello delle qualifiche funzionali, e le disposizioni vigenti così prevedono, non è più sostenibile che i gradi iniziali e intermedi (segretari, primi segretari di legazione e consiglieri di legazione) non ancora equiparati alla dirigenza continuino ad avere — come previsto dalla legge n. 312 del 1980 — lo stesso trattamento economico attribuito rispettivamente alla settima e all'ottava qualifica, con l'inevitabile creazione di vere e proprie « zone grigie » per quanto riguarda le funzioni da svolgere. Con l'introduzione della nona qualifica ciò è ancor meno giustificabile per la conseguente

possibilità di veri e propri scavalcamenti economici della fascia iniziale e media della carriera diplomatica da parte delle qualifiche funzionali più elevate.

Infine, diviene palese che, oltre a rappresentare una autentica sperequazione, non è neppure giuridicamente ammissibile mantenere la carriera diplomatica in un assetto retributivo soggetto alla contrattazione, visto che dalla contrattazione la carriera diplomatica è, invece, per legge sottratta.

Tale norma ha quindi lo scopo di ricostituire l'assetto unitario della carriera diplomatica sul piano funzionale, ma anche sul piano retributivo, riflettendo la specificità di un ruolo e di un tipo di funzioni che restano ben distinti dai compiti classici della dirigenza e, soprattutto, dalle attribuzioni delle qualifiche funzionali.

È in tale ottica che appare indispensabile, a questo punto, che vengano evitate schematizzazioni e contrapposizioni artificiose che si rivelino gravemente nocive per il buon andamento delle attività del Ministero e che il Parlamento, in ogni caso, non può che respingere, rifiutando

altresi le pressioni, che ormai hanno raggiunto livelli intollerabili, da parte di quanti hanno già raccolto benefici, giuridici ed economici, che rifiutano ad altri, di numero notevolmente inferiore.

Per le considerazioni espresse, il gruppo socialdemocratico ritiene che il provvedimento in esame offra un'idonea risposta alle esigenze di carattere funzionale del Ministero degli esteri; su di esso, pertanto si esprime favorevolmente.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani, 13 aprile, alle 8,30.

La seduta termina alla 11,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA*

*Licenziato per la composizione e la stampa dal
Servizio Stenografia delle Commissioni e degli
Organi Collegiali il 3 maggio 1989*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO