

COMMISSIONE III

AFFARI ESTERI E COMUNITARI

47.

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 LUGLIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FLAMINIO PICCOLI

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (Discussione e rinvio):	
Gabbuggiani ed altri: Sospensione della restituzione ai ruoli di provenienza o appartenenza del personale in servizio presso gli Istituti italiani di cultura all'estero (4897)	3
Piccoli Flaminio, <i>Presidente</i>	3, 4, 6, 8
Boniver Margherita (PSI)	5
Crescenzi Ugo, <i>Relatore</i> (DC)	3
Gabbuggiani Elio (PCI)	4, 7
Gunnella Aristide (PRI)	6
Vitalone Claudio, <i>Sottosegretario di Stato per gli affari esteri</i>	6

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 18,15.

ELIO GABBUGGIANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione della proposta di legge Gabbuggiani ed altri: Sospensione della restituzione ai ruoli di provenienza o appartenenza del personale in servizio presso gli Istituti italiani di cultura all'estero (4897).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Gabbuggiani, Bianco, Raffaelli, Gunnella, Foschi e Marri: « Sospensione della restituzione ai ruoli di provenienza o appartenenza del personale in servizio presso gli Istituti italiani di cultura all'estero ».

L'onorevole Crescenzi ha facoltà di svolgere la relazione.

Ugo CRESCENZI, *Relatore*. La proposta di legge all'ordine del giorno tende ad assicurare continuità operativa agli istituti italiani di cultura all'estero, fino all'entrata in vigore della legge di riforma di detti istituti, attualmente in discussione in Parlamento.

La vigente legge n. 320 del 1988 dispone che la restituzione ai ruoli di provenienza ed appartenenza del personale in servizio è sospesa fino al 31 agosto 1990. Allo scadere di tale termine, dovrà aver luogo il rientro di 44 direttori, 15 vicedirettori e 29 addetti, su un totale di 277 unità. È pur vero che il ministero potrebbe far fronte a tale situazione tra-

mite sostituzioni e promozioni, in base agli strumenti ed alle graduatorie di cui attualmente dispone, ma è anche da considerare che tutto ciò avverrebbe senza poter valutare le situazioni particolari secondo le nuove norme di riassetto e le finalità che la legge di riforma si propone.

Sembra pertanto preferibile prorogare ulteriormente i tempi di sospensione del rientro previsti dalla legge n. 320, in attesa che sia concluso l'iter della legge di riforma, già approvata dal Senato in un testo unificato sul quale si sono manifestate ampie convergenze. Tale testo è stato trasmesso alla Camera il 27 giugno ed assegnato il 10 luglio alla nostra Commissione.

L'impossibilità da parte nostra di pervenire ad una rapidissima approvazione del progetto di legge di riforma risulta evidente, tenuto conto che occorrerà prendere nella giusta considerazione quattro proposte di legge abbinate, vertenti sulla stessa materia, nonché acquisire i pareri delle Commissioni I, V, VII e XI. Mi sembra pertanto più che opportuna la decisione assunta dalla nostra Commissione di procedere innanzitutto all'esame della proposta di legge n. 4897, disabbinandola dalle altre. Anche il Governo ha dimostrato di non dissentire su tale punto.

Si intende comunque confermata la volontà di pervenire nel più breve tempo possibile ad un nuovo assetto dell'intera materia. Pertanto, propongo di modificare l'articolo 1 della proposta di legge, che prevede la sospensione dei termini fino e non oltre l'approvazione della riforma organica di detti istituti, introducendo invece l'indicazione di una data certa. Considerata la pausa estiva dei lavori parla-

mentari ed il tempo che verrà necessariamente riservato alla discussione del bilancio, riterrei opportuno stabilire il termine del 31 dicembre 1990.

Raccomando la rapida approvazione del provvedimento, con la modifica proposta.

PRESIDENTE. Comunico che non sono ancora pervenuti i pareri delle Commissioni competenti, nonostante io stesso mi sia attivato presso i rispettivi presidenti nell'intento di sollecitare l'espressione dei pareri stessi. Mi è stato comunque assicurato che tale adempimento verrà compiuto al più presto.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

ELIO GABBUGGIANI. Concordo con gli orientamenti emersi nella relazione svolta dal collega Crescenzi, pur nutrendo un'opinione diversa per quanto riguarda il termine della proroga.

Non credo sia necessario in questa sede tornare sulla tematica che è stata oggetto di dibattito in precedenti riunioni dell'ufficio di presidenza e della stessa commissione plenaria. Ritengo comunque che oggi siamo giunti all'esame di questa proposta di proroga unicamente a causa del gravissimo ritardo con cui abbiamo potuto disporre del testo di riforma degli istituti, pervenuto dal Senato.

Non intendo tanto attribuire tale ritardo al Senato, quanto al Governo, che nel corso della IX e della X legislatura ha ripetutamente assicurato che avrebbe presentato un disegno di legge di riforma della materia, senza tuttavia mantenere tale impegno. Desidero anzi ricordare che nel corso della precedente legislatura erano state presentate sul tema alcune proposte di legge, d'iniziativa dei gruppi socialista, comunista e democratico cristiano, senza che venisse presentato un disegno di legge del Governo, nonostante questo si fosse impegnato in tal senso anche tramite l'accettazione di numerosi ordini del giorno approvati dalle Commissioni parlamentari.

Nella decima legislatura sono state presentate alla Camera dei deputati addi-

rittura ben quattro proposte di legge, come ha ricordato poc'anzi il relatore. Il Senato, in assenza di un apposito disegno di legge governativo, ha avviato l'iter per l'elaborazione di un testo che potesse essere approvato da parte di quel ramo del Parlamento, nel tentativo di riguadagnare per quanto possibile il tempo perduto a causa dei ritardi del Governo nel presentare il proprio disegno di legge. Al Senato un apposito gruppo di lavoro dopo qualche mese ha raggiunto un risultato considerato unanimamente positivo dai componenti del gruppo stesso e, quindi, della Commissione, ma a quel punto è intervenuta la formulazione delle proposte da parte del Governo con circa dieci articoli, il che ha riaperto la discussione. Pur tuttavia, questa è continuata, si è svolta e ha portato ad una conclusione che ha conseguito il parere unanime dei membri della Commissione esteri del Senato.

Ricordava il presidente Piccoli che il 10 luglio corrente è stato assegnato a questa Commissione il testo approvato dal Senato e che è stata anche formulata la proposta di procedere da una parte all'esame immediato della proposta di sospensione della restituzione ai ruoli di appartenenza e dall'altra, successivamente, a quello della riforma.

Ovviamente non entro nel merito di quest'ultima: lo faremo quando discuteremo le relative proposte. Il presidente ha affermato che potremmo iniziare la discussione entro la fine del mese o al massimo alla ripresa dei lavori della Camera dei deputati a metà settembre.

La proroga degli incarichi presso gli istituti italiani di cultura all'estero a me pare assolutamente indispensabile, se vogliamo evitare che si produca una situazione di crisi totale di tali istituti con conseguenze facilmente intuibili e in assenza di una nuova regolamentazione della materia.

Vorrei soltanto ribadire da parte del gruppo comunista, come dimostrano le proposte di legge da esso presentate nella nona e nella decima legislatura e anche quelle di colleghi di altri gruppi, la vo-

lontà e la determinazione di giungere alla riforma di questi istituti. Rimane, insomma, fermo questo impegno politico e morale e vogliamo che esso si concretizzi in tempi non lunghi, ma congrui ai fini dell'esame.

Nel corso dell'esame dei provvedimenti al Senato il relatore ha concluso il suo intervento affermando che ormai i tempi disponibili per l'esame della proposta di riforma da parte della Camera dei deputati erano così brevi, che non era più possibile arrivare ad una conclusione. Il senatore Falcucci riteneva opportuno che fosse presentata una proposta di legge, che prevedesse una proroga al 30 giugno 1991 o al 31 luglio 1991, quindi ad un anno da oggi e questa indicazione era seguita da molti senatori. La proposta di legge presentata alla Camera da deputati appartenenti ai vari gruppi parlamentari presenti in questa Commissione, prevede che la proroga degli incarichi sia fino all'entrata in vigore della legge di riforma.

Sono favorevole all'approvazione di tale proposta. Anch'io nella precedente riunione avevo pensato di fissare una scadenza per la proroga, però non posso accettare che questa sia fissata al 31 dicembre 1990, per una ragione molto semplice: noi inizieremo l'esame delle proposte di riforma dopo la ripresa dei lavori della Camera dei deputati nel prossimo settembre, poi vi sarà un'interruzione dell'attività perché un mese sarà destinato esclusivamente alla sessione di bilancio. Del resto, non credo che possiamo costringere tutti noi a svolgere un'attività « raffazzonata » in pochi giorni.

Sul testo pervenutoci dal Senato occorre esprimere un giudizio complessivamente positivo, anche se occorre precisare alcuni punti particolarmente angusti. Un esame di questo genere non può essere effettuato in poche ore o in pochi giorni: occorrono tempi non lunghissimi, ma congrui. Ritengo che ciò sia saggio, tenuto conto che la Camera dei deputati deve esaminare la questione con l'impegno massimo, che il presidente ha saputo assicurare in altre occasioni, come è av-

venuto per l'esame del provvedimento relativo alla vendita delle armi. A questo punto, conformemente alla volontà del presidente della nostra Commissione, credo che possiamo prendere in considerazione quello che rappresenta uno dei principali compiti a cui dobbiamo assolvere e fissare una data entro la quale approvare il provvedimento, con qualche settimana di anticipo rispetto al termine della proroga, in modo che il Senato della Repubblica, qualora siano introdotte modifiche, possa approvare il provvedimento in via definitiva.

Secondo me, stabilire la data del 31 dicembre 1990 significherebbe praticamente non consentire l'esame del provvedimento. Propongo, pertanto, di prorogare la situazione attuale fino al 30 aprile del 1991.

MARGHERITA BONIVER. Io non ho firmato la proposta di legge, per una serie di motivi che cercherò di elencare.

Innanzitutto, vi è una questione di metodo, sulla quale intendo porre una domanda al relatore e al Governo: quante sono state le proroghe approvate, di cui hanno usufruito i titolari degli istituti italiani di cultura all'estero negli ultimi trent'anni? Credo che il numero sia abbastanza vasto e soprattutto non occorra procedere ad una ulteriore proroga in vista di un traguardo raggiungibile, come quello relativo all'approvazione di una così importante riforma, su una materia della quale si è molto discusso, non soltanto al Senato, ma anche in dibattiti culturali che hanno interessato tutti i giornali.

Dobbiamo registrare una volontà riformatrice, che finalmente ha trovato un punto d'approdo al Senato e che, conoscendo le capacità di questa Commissione, potrebbe in tempi non eterni conseguire lo stesso risultato anche alla Camera dei deputati. Se dovessimo, invece, scegliere ancora una volta la strada della proroga, daremmo a mio avviso un segnale estremamente negativo rispetto a tale volontà riformatrice.

In base alle informazioni che ho ottenuto, nell'ipotesi in cui la proposta di

legge di proroga non dovesse essere approvata e, quindi, alla scadenza del 31 agosto un certo numero di direttori, vicedirettori ed altro personale dovessero rientrare nei loro ruoli all'interno dell'amministrazione dello Stato, il ministero stesso potrebbe già utilizzare un congruo numero di vincitori di concorsi che aspettano dal 1987 di recarsi all'estero, al posto di alcuni dipendenti in servizio presso tali sedi. Tali soggetti si trovano all'estero (probabilmente non per loro volere, ma perché la riforma non è stata ancora varata) da un minimo di 14 anni ad un massimo di 30: senza voler entrare nel merito della questione, tale circostanza mi sembra piuttosto anomala, in quanto mi risulta che per il resto dell'amministrazione statale non è ammessa la permanenza all'estero per un periodo superiore ai 14 anni.

ARISTIDE GUNNELLA. Ritengo che la proposta formulata cerchi di ristabilire un quadro di serenità, evitando che durante il periodo in cui sarà esaminata la riforma si possano determinare in seno agli istituti situazioni di difficoltà oppure disfunzioni. Le argomentazioni addotte dall'onorevole Boniver sono importanti, nel senso che noi dobbiamo puntare direttamente all'approvazione del provvedimento di riforma, che è fondamentale. Dobbiamo tenerlo presente, però condividendo la proposta di sospendere i richiami fino al 31 dicembre 1990 oppure ancorare tale sospensione all'approvazione della legge di riforma. In questo modo si eviterebbe, qualora non riuscissimo ad approvare il provvedimento di riforma entro la data stabilita, di non dover approvare un'ulteriore proroga.

Sono pertanto favorevole, anche per rasserenare l'ambiente, al testo originario della proposta, nel senso di ancorare la sospensione dei richiami all'approvazione della legge generale di riforma.

In questo momento non esiste una legge-quadro di riferimento e soltanto quando quest'ultima sarà approvata, sarà possibile richiamare il personale in servizio presso gli istituti italiani di cultura all'estero, altrimenti si perpetuerebbe una situazione di precariato, senza una defini-

zione ben precisa per quanto riguarda le qualifiche.

Ripeto, in relazione al termine da fissare ai fini della proroga, dobbiamo mantenere la formulazione originaria della proposta in esame, affinché detto termine venga a coincidere con il momento dell'approvazione della riforma organica, evitando così problemi di sovrapposizioni o di mancanza di norme. In tal senso vi è l'impegno del gruppo repubblicano affinché la legge-quadro venga approvata, per conseguire una sistemazione generale di tutto il problema. Abbiamo apposto la firma sulla proposta coscientemente, perché ciò servisse a raffreddare alcune atmosfere che si stavano creando negli istituti italiani di cultura all'estero e che potrebbero portare a situazioni di pressione e quindi di allontanamento dei tempi di approvazione della legge generale di riforma. Questa invece va approvata con immediatezza, per dare sicurezza a tutti.

Per quanto riguarda la proroga, occorre considerare che potrebbero anche avvenire fatti traumatici riguardanti la legislatura e quindi ci potremmo trovare nella condizione di non poter dar seguito agli obiettivi che con la legge di riforma vorremmo raggiungere.

Vorrei pregare pertanto il relatore di proporre di ancorare la sospensione dei richiami negli enti di appartenenza alla data di approvazione della legge organica di riforma, in modo da evitare rischi in relazione a possibili blocchi dell'iter di tale provvedimento.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

CLAUDIO VITALONE, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo non ha molto da osservare nel merito di un'iniziativa squisitamente parlamentare, assunta per una finalità molto nitida, quella di consentire a questo ramo del Parlamento di svolgere i necessari approfondimenti sul testo che è stato approvato in prima lettura dal Senato.

Vorrei molto rispettosamente rispondere ad un'osservazione critica dell'onore-

vole Gabbuggiani, sottolineando come la decisione del Governo di non predisporre un disegno di legge sulla materia, come pur era stato annunciato, abbia rappresentato una scelta responsabilmente assunta per favorire la sollecita approvazione di un impianto legislativo che, in seno alle Commissioni riunite affari esteri ed istruzione pubblica del Senato, si trovava già in fase di avanzata elaborazione.

Tra la possibilità di proporre un proprio disegno di legge e quella di aderire a proposte legislative che si trovavano già da tempo all'esame del Parlamento, il Governo ha optato per questa seconda soluzione. Non vi è stata, quindi, negligenza, ma la consapevolezza che aderire ad un'iniziativa parlamentare, assecondandone il positivo approdo, avrebbe significato arricchirne i contenuti, tramite un confronto al quale il Governo non ha mai fatto mancare il proprio contributo. Era questa, probabilmente, la migliore risposta da dare ad una strategia di ritardi che (per cause non imputabili al Governo, ma certamente legate al malessere di un certo meccanismo parlamentare, in qualche misura « inceppato ») aveva fatto sì che negli anni si verificasse la situazione che l'onorevole Boniver ha poc'anzi richiamato.

Non so quanti siano i provvedimenti di proroga che sono stati assunti in passato ma certamente sono numerosi; sono quegli stessi provvedimenti che hanno di fatto omologato situazioni inaccettabili le quali, da precarie, si sono trasformate in definitive, trascinandosi per decenni. Ciò si è verificato non in seguito ad una scelta operata dagli interessati, bensì per effetto del perpetuarsi di un precariato che ha finito per fare aggio su qualunque altro criterio. Da ciò deriva una situazione complessiva di obiettivo malessere degli istituti in questione, situazione che la legge di riforma intende rimuovere, accordando particolare tutela alle ragioni che devono comunque presiedere all'organizzazione degli uffici pubblici nel destinare ad essi funzionari ed operatori per i quali, nella prospettiva disegnata dalla

legge di riforma, verrà richiesta una preparazione culturale particolarmente qualificata.

Chiarito come non vi fosse da parte del Governo alcun intento dilatorio, non posso esprimere un giudizio diverso da quello già manifestato in occasione della decisione, assunta da questa Commissione, di separare il provvedimento in questione dal corpo della riforma.

Il Governo raccomanda che l'approvazione della proposta di legge di proroga non valga nuovamente ad innescare il meccanismo perverso di ritardi, che ha prodotto le conseguenze da tutti lamentate.

Per introdurre una nota che sdrammatizzi le prospettive che sono state indicate circa l'eventualità che il Parlamento non riesca in tempo utile ad approvare né la legge di riforma, né la legge di proroga, desidero assicurare che il Ministero degli affari esteri è in grado di far fronte, mediante l'utilizzazione di strumenti ordinari e delle graduatorie di cui già oggi dispone, alle sostituzioni che si rendessero eventualmente necessarie.

ELIO GABBUGGIANI. Vorrei rilevare che questo ramo del Parlamento non ha alternative rispetto alla proroga. Non credo innanzitutto che vi siano i tempi tecnici per esaminare approfonditamente e approvare entro luglio un testo di riforma come quello inviatoci dal Senato della Repubblica, in presenza di quattro proposte di legge presentate sullo stesso argomento da altrettanti gruppi parlamentari della Camera dei deputati. Abbiamo, a partire da oggi, quindici giorni di tempo. Penso che insistere perché la Camera approvi comunque un testo sia impossibile e quindi non vi sono alternative alla proroga.

In secondo luogo, la collega Boniver ha fornito assicurazioni circa il funzionamento degli istituti italiani di cultura all'estero, ma è impossibile che questo possa essere garantito da parte del ministero. In base ai dati forniti dallo stesso ministero emerge, infatti, che non potendo esaminare ed approvare la riforma,

qualora non fosse approvata almeno la proroga dei richiami, la situazione diventerebbe catastrofica, perché rientrerebbero in patria 44 direttori, 15 vicedirettori e 29 addetti, cioè si svuoterebbero gli istituti italiani di cultura all'estero.

Qualcuno potrebbe obiettare che il ministero potrebbe provvedere con i propri dipendenti, ad esempio quelli che hanno partecipato ai recenti concorsi risultando vincitori. Faccio presente che nessun concorso per direttore o vicedirettore di istituto è stato effettuato. L'unico espletato è quello per l'assunzione degli addetti e quindi vi è il rischio che gli istituti rimangano senza il vertice.

Per tutti questi motivi, è indispensabile approvare la proposta di proroga. Per quanto riguarda le date, nella proposta di legge avevamo originariamente parlato di « coincidenza », ravvisando la necessità di creare le condizioni di un esame approfondito del provvedimento. Occorre in ogni caso stabilire un periodo di tempo congruo e mi permetto di indicare la data del 30 aprile 1991 perché, lavorando sodo, potremmo pervenire entro quella data alla conclusione dell'*iter* del provvedimento.

PRESIDENTE. Abbiamo esaminato attentamente il problema. La proposta formulata da diverse parti poggia su una situazione reale, non su un'ipotesi inventata per ritardare il varo di una riforma, alla quale siamo tutti convinti di voler arrivare.

Sono favorevole alla proposta formulata dall'onorevole Gabbuggiani, nel senso di evitare che avvenga una vera e propria « cacciata » simile a quella di Adamo ed Eva dal Paradiso terrestre. Questo, per altro, dovrebbe avvenire in piena estate, mettendo a soqquadro una situazione che deve essere affrontata nell'ambito della legge di riforma, con il concorso di tutti e con tutto il garbo possibile.

L'onorevole Boniver ha osservato che occorre acquisire i prescritti pareri. In

effetti, non abbiamo ancora acquisito il parere di ben quattro Commissioni, per cui ritengo che anche la collega sia favorevole alla proposta di sospendere i richiami, per affrontare la situazione con una certa serietà, secondo le indicazioni dell'onorevole Gunnella e anche dei membri della I Commissione del Senato. È indispensabile ricordare, infatti, che in sede di approvazione in prima lettura, per non far precipitare la situazione, è stata evidenziata la necessità di presentare una proposta di legge di sospensione dei richiami ai ruoli di appartenenza del personale in questione, demandando questo compito a noi.

Poiché la formula di aggancio al varo della legge di riforma può dare l'impressione che vi sia da parte nostra un tentativo di insabbiamento, sono del parere che occorra fissare una data entro la quale vogliamo che questa legge sia varata, entrando così nel concreto, considerando anche che gli avvenimenti previsti nell'anno prossimo inducono a stabilire fin d'ora una scadenza precisa.

In ogni caso, sarà mia cura questa sera recarmi dai presidenti delle Commissioni competenti per sollecitare l'espressione dei prescritti pareri.

Il seguito dell'esame del provvedimento è rinviato a giovedì prossimo.

La seduta termina alle 18,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 10 settembre 1990*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO