

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

17° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 MARZO 1998

(Pomeridiana)

---

**Presidenza del presidente MIGONE**

**INDICE****Audizione dei rappresentanti del Comitato giovani diplomatici**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 14, 15	FERRARA .....	Pag. 5, 13
CORRAO ( <i>Dem.Sin.-l'Ulivo</i> ) .....	15	GORI .....	3
LAURICELLA ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) .....	9	SCOGNAMIGLIO .....	11, 13
PORCARI ( <i>CDU</i> ) .....	7, 9, 10 e <i>passim</i>		
TABLADINI ( <i>Lega Nord per la Padania</i> <i>indip.</i> ) .....	10, 11, 17		
VOLCIC ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) .....	16		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i signori Luca Gori, Giuseppe Scognamiglio e Pasquale Ferrara del Comitato giovani diplomatici.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,25.*

#### **Audizione dei rappresentanti del Comitato giovani diplomatici**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, sospesa nella seduta antimeridiana, l'audizione dei rappresentanti del Comitato giovani diplomatici.

Ho preso l'iniziativa di invitare i rappresentanti di tale Comitato perchè tutto quanto costituisce analisi e proposta sul ruolo della diplomazia, del Ministero degli esteri e sui vari strumenti della politica estera italiana è per noi estremamente importante. Dovremo affrontare tutte le questioni di politica estera, ma gli strumenti sono quanto vi è di più duraturo: le politiche possono anche cambiare nel tempo, ma gli strumenti restano e quindi mi è sembrato utile ed opportuno ascoltare anche il punto di vista dei giovani diplomatici.

Procediamo, come sempre in questi casi, dando la parola ai nostri ospiti per un'esposizione iniziale; poi ci saranno le domande e le osservazioni dei commissari, cui essi potranno rispondere.

*GORI.* Innanzi tutto desidero ringraziare il Presidente e gli illustri senatori per il tempo e l'attenzione che hanno così gentilmente deciso di concederci ospitandoci in questa sede.

Molto brevemente vorrei dare alcune indicazioni sul Comitato giovani diplomatici, su come è nato, su quali obiettivi si è posto e, più in generale, in quale prospettiva si muove. Il nostro Comitato è nato molto recentemente perchè i gradi iniziali ed intermedi della carriera hanno preso coscienza dell'arretramento che caratterizza il nostro Ministero e della necessità di rendere quest'ultimo uno strumento più moderno per la politica estera italiana. In particolare, questa presa di coscienza si è realizzata in coincidenza con una serie di provvedimenti che hanno riguardato e continuano a riguardare la pubblica amministrazione italiana: provvedimenti di riforma, di ammodernamento volti a renderla più efficiente ed efficace; ma provvedimenti che in maniera soltanto incerta e frammentaria hanno toccato il Ministero degli esteri, peraltro a volte producendo effetti contraddittori e, secondo noi, negativi in quanto hanno comportato il venir meno del principio dell'unitarietà della carriera. Quindi, di fronte a questa situazione, di fronte ad una pubblica amministrazione in movimento, che si sta modernizzando, abbiamo voluto porre all'attenzione della nostra amministrazione ma anche di tutti gli interlo-

cutori esterni la necessità che il Ministero degli affari esteri non rimanga escluso dal processo di ammodernamento in corso.

Certamente questo nostro intento è volto a lenire un disagio più profondo che riguarda sostanzialmente la nostra professionalità, a nostro avviso mortificata sotto vari aspetti: in primo luogo da una formazione che giudichiamo in larga parte superata, che non risponde adeguatamente alle esigenze – ormai improcastinabili – di un nuovo profilo della funzione diplomatica; poi dalla mancanza di scorrimento della carriera e di una prospettiva effettiva da questo punto di vista; quindi da una grande vischiosità nelle procedure interne, che rende elefantico il funzionamento del Ministero; infine dalla percezione di un netto distacco del Ministero rispetto alla società civile, alle forze parlamentari, a tutte le istanze e gli interlocutori esterni al Ministero stesso.

Pertanto, da un lato abbiamo una pubblica amministrazione che si sta modernizzando e che è in movimento, dall'altro c'è un Ministero che rischia di essere escluso da questo processo proprio nel momento in cui deve fare ogni sforzo per diventare strumento nuovo ed efficiente per rispondere ad uno scenario internazionale profondamente mutato, che richiede un profilo aggiornato della funzione diplomatica.

Di fronte a questa situazione, abbiamo chiesto con forza e continuiamo a chiedere con convinzione un nuovo profilo giuridico nella carriera diplomatica. Ricordiamo che il nostro inquadramento giuridico risale al 1967: da allora ad oggi molta acqua è passata sotto i ponti, molte cose sono cambiate specialmente in questi ultimi dieci anni. Riteniamo perciò che si debba procedere ad una profonda revisione del nostro inquadramento giuridico, e quindi del nostro modo di svolgere la funzione diplomatica, attraverso l'adozione di un provvedimento organico che abbracci tutta la carriera nella sua unitarietà, che continui ad assicurarne la specialità pur ridefinendola. Chiediamo, più specificatamente, un provvedimento organico che recepisca i principi che stanno informando i provvedimenti Bassanini sulla riforma della pubblica amministrazione; sostanzialmente quindi un provvedimento che introduca in maniera effettiva i principi di responsabilizzazione degli incarichi assunti, che valorizzi le funzioni che vengono svolte, che preveda sistemi di valutazione reale dei risultati conseguiti sulla base di obiettivi predefiniti. Chiediamo altresì che il nostro trattamento economico sia in linea con questi principi: di fronte ad un'effettiva responsabilizzazione delle funzioni assunte chiediamo cioè una diversa e più adeguata remunerazione, così come è stato previsto per tutta la dirigenza statale.

Abbiamo sostenuto con forza queste nostre richieste fino ad arrivare allo sciopero del 18 marzo, che ha costituito una grande novità nel panorama della nostra carriera, in quanto è stato il primo sciopero serio e partecipato mai verificatosi tra i diplomatici. Con esso abbiamo voluto attirare l'attenzione dell'amministrazione, dell'opinione pubblica, della stampa, ma soprattutto del Parlamento sull'esigenza di affrontare questa profonda riforma.

Tuttavia, la novità più importante della nostra iniziativa è rappresentata dalla scelta di uscire dal Ministero degli affari esteri per manifestare le nostre richieste all'esterno, sottolineando in tal modo sia l'inca-

pacità della Farnesina ad esternare fino in fondo i propri interessi e a far conoscere ciò che succede al suo interno, sia la necessità di un suo rilancio quale principale strumento della politica estera italiana.

Il giorno dello sciopero abbiamo tenuto un'assemblea al cinema Capranichetta, quindi anche fisicamente siamo usciti dalla Farnesina e ci siamo avvicinati al Parlamento ed è questo un modo per far capire che, nel momento in cui vogliamo ridefinire la funzione diplomatica e adeguarla al nuovo scenario internazionale, è necessario il dialogo e il confronto con gli interlocutori esterni: con il Parlamento, con la società civile, con le forze politiche, con la stampa, con l'opinione pubblica più in generale per cercare di recepire i bisogni e i desideri della società in quanto, è bene ricordarlo, il Ministero degli esteri è uno strumento essenziale del paese. Dunque, deve essere valorizzato ed in tal senso va fatto uno sforzo complessivo affinché ciò sia un investimento effettivo e non – come talvolta qualcuno vuol far intendere – un costo da sopportare.

*FERRARA.* Integrando le già precise e puntuali osservazioni del collega, voglio sottolineare che siamo partiti da una domanda paradossale sollevata in un articolo dal noto analista di politica internazionale Kennan sulla necessità, nell'era della telematica e del mondo interconnesso, di funzionari diplomatici. Vogliamo raccogliere questa domanda e farne occasione di riflessione sulla nostra professione, in particolare collegandoci alle esigenze e alle prospettive del nostro paese.

Crediamo che il nostro paese nei prossimi anni dovrà confrontarsi in misura sempre maggiore con sfide internazionali alte e qualificate: dovremo dimostrare di aver vinto la battaglia per l'Europa, rapportarci con le aree di crisi in particolare nel Mediterraneo; inoltre – e questo ci coinvolge come operatori della politica estera esecutori della linea stabilita dal Parlamento e dal Governo – dovremo creare nuove opportunità economiche per favorire l'occupazione, soprattutto giovanile. Tutti sappiamo, infatti, che in un'economia globalizzata le occasioni di lavoro e sviluppo economico si generano in ambiente internazionale: noi vogliamo dare un contributo in questo senso.

Come realizzare tutto ciò e soprattutto come rilanciare il ruolo e la funzione del servizio diplomatico?

La prima questione urgente da affrontare è quella di recuperare una dimensione di rappresentanza della società civile proprio perchè da alcuni anni, a causa di una cultura che non tiene conto delle trasformazioni dell'ambiente internazionale e della società italiana, ci si è troppo concentrati su una funzione di rappresentanza del Governo in senso stretto, mentre, se è pur vero che siamo chiamati a svolgere una funzione rispondente agli interessi del Governo e del Parlamento, è necessario anche assolvere ad un ruolo di rappresentanza del paese e della società civile. I modi in cui realizzare ciò saranno oggetto di approfondimento (in tal senso aspettiamo indicazioni anche da parte del Parlamento).

Riteniamo che per troppi anni la funzione diplomatica abbia commesso un errore involontario, forse dovuto ad un certo tipo di formazione, abbia cioè negato la rappresentanza della società civile, delle forze

vive del paese che ogni giorno costruiscono la società. A nostro avviso, invece, la società civile non solo deve essere rappresentata, ma anche interpretata ed espressa al massimo livello. Ciò implica, naturalmente, anche un ripensamento del ruolo del Ministero degli affari esteri, di cui rivendichiamo la centralità, ma nel senso di centro di servizi qualificati e al servizio della internazionalizzazione del paese: una centralità dunque che non sia rivendicazione di un monopolio nella direzione degli affari esteri, ma che assolva effettivamente ad una funzione qualificata di servizio.

Crediamo anche che sia arrivato il momento – rischiamo di essere astratti ma è il caso di concentrarsi su alcuni valori – di recuperare l'etica del servizio che è stata, per ragioni che non è il caso di riferire in questa sede, troppo a lungo mortificata: noi vogliamo recuperare quella utopia che ci ha motivato a scegliere il servizio diplomatico per renderci utili al paese, nei limiti delle nostre capacità. Sul piano concreto ciò significa mobilitare risorse e liberare energie. In tal senso abbiamo scelto uno *slogan* che non deve apparire semplicistico e che riassume le problematiche da affrontare: riqualificarsi attraverso le quattro «effe», e cioè formazione, funzioni, flessibilità e finanziamenti.

La formazione è a nostro avviso un aspetto centrale: purtroppo constatiamo che quasi sempre si rimane nell'ambito dell'enunciazione dei principi e che quando si tratta di tradurre in atto questa esigenza ci sono molte resistenze, con la motivazione che il personale dell'amministrazione centrale è insufficiente, ad inviare funzionari presso istituzioni internazionali qualificate per specializzarsi. In effetti, si incontrano sempre più difficoltà a distaccare un funzionario presso l'Ena o l'università di Harvard. Probabilmente si arriverà in un prossimo futuro, come è già accaduto lo scorso anno, all'impossibilità di inviare anche una sola persona presso queste istituzioni.

Crediamo che la formazione sia un investimento per il paese e che riqualificarsi sia l'unico modo per mettersi al servizio della società e degli obiettivi che l'Italia deve perseguire in campo internazionale; inoltre, vorremmo che il percorso formativo interessasse tutti e non soltanto alcune persone in determinate fasi della carriera e che si applicasse il principio della formazione permanente perchè il mondo è cambiato, l'Italia sta cambiando ed è dunque necessario mantenersi al passo.

La seconda «effe» riguarda le funzioni. Noi vediamo che alla Farnesina, per mancanza di personale, ci sono troppe professionalità mortificate e sprecate e difetti organizzativi che vanno superati. Bisogna quindi rivedere profondamente la formula organizzativa per poter liberare queste risorse.

C'è poi il problema della flessibilità: noi vorremmo dei livelli di delega superiori per i funzionari che possono contribuire, nel loro piccolo ma in modo qualificato, alle linee di politica estera italiana.

Infine ci sono i finanziamenti, che ormai sono scesi sotto il livello di guardia: lo 0,28 per cento del bilancio dello Stato non è solo un dato quantitativo ma anche qualitativo. Probabilmente queste stesse risorse possono essere ridistribuite e utilizzate in modo più mirato.

In conclusione, vorremmo dare il nostro contributo affinché la Farnesina, invece di rimanere un'istituzione lontana dalla vita quotidiana dei cittadini, diventi effettivamente un centro di servizio e di assistenza delle attività degli italiani e dell'Italia all'estero. Questi servizi negli ultimi anni sono comunque aumentati. Vorrei citare brevissimamente alcuni dati relativi solamente al 1996: sono stati rilasciati 60.000 atti di cittadinanza in tutta la rete dei consolati, 400.000 passaporti, 162.000 atti di stato civile, 1.300.000 visti, 20.000 certificati di titoli di studio e oltre 1.000 borse di studio per giovani italiani che sono andati all'estero; inoltre, più di 20.000 iniziative scolastiche e culturali sono state sostenute all'estero. Queste cifre, però, secondo noi non sono ancora sufficienti ad enucleare quale deve essere la nuova funzione del Ministero.

È necessario un cambiamento di mentalità; bisogna passare da una cultura del potere, che per molti anni ha condizionato la funzione diplomatica, ad una cultura del servizio.

Vogliamo quindi che si mantengano criteri di selezione rigorosi, purchè tale rigore si traduca effettivamente in un miglioramento dei servizi che il paese e i cittadini tutti si attendono.

PORCARI. Vorrei rallegrarmi con i miei giovani colleghi perchè in una visione un po' arcaica della carriera – che qui viene giustamente contestata perchè il compito dei giovani è quello di contestare – noi ci consideriamo sempre appartenenti a questa categoria di «centro servizi e assistenza degli italiani all'estero» da voi menzionata.

Concordo con il vostro stato di disagio e anche con le vostre istanze. Sulla filosofia, invece, ho qualche riserva, ma forse è di origine anagrafica e quindi vi chiedo perdono.

Vorrei innanzi tutto rallegrarmi con voi per la chiarezza e la facilità di eloquio che non era certo facile trovare ai nostri tempi, in un'epoca in cui la riserva, la timidezza, una concezione certamente sbagliata ci portava a questa carriera con un approccio diverso. Mi rallegro dunque perchè voi che siete in carriera avete avuto coraggio ad affrontare questi problemi.

È stato poi citato George Kennan (credo sia ancora vivente, forse novantaduenne), uomo che mi ha affascinato, liberaldemocratico di quella che è la sinistra americana e che potrebbe essere la destra italiana o europea, un certo tipo di destra alla quale io credo. Ebbene, George Kennan scrisse un libro di memorie, pubblicato all'inizio degli anni '70, dal titolo: «*An age of mediocrity*». Non vorrei che una certa filosofia portasse soltanto a sottolineare le critiche di George Kennan ad una cultura passata. Non vorrei che questo fosse posto soltanto come problema dei giovani diplomatici, perchè certamente è di tutta la diplomazia, anche se viene portato avanti dai giovani, giustamente, con quell'entusiasmo e quella carica che solo i giovani hanno. ma il problema dei giovani, consentitemi di dirlo attraverso il professor Chabod (che citava Croce sull'argomento), è quello di diventare adulti.

Tutto questo si riferisce ad un'analisi filosofica che mi sembra viziata da molta ideologia nonostante le rivendicazioni giuste, chiare e che io condivido in buona parte.

Sono rimasto un po' perplesso: ho avuto, per una educazione data, come direste voi, una concezione un po' più sacrale della carriera diplomatica come della carriera militare, con tutto quello che un tempo era chiamato il servizio dello Stato. Sento ora parlare di internazionalizzazione del paese ed è un concetto che non mi è chiaro. Vedo una linea di pensiero che non sfocia in una giusta protesta mirante ad ottenere determinati risultati, bensì in uno stato di rivolta un po' sessantottino che può portare a una posizione che io, per alcune categorie di servitori dello Stato (che saranno i servitori dell'Europa e poi del «Governo mondiale dell'ONU» tra mille anni) non accetto: lo sciopero. Lo sciopero, infatti, è come l'embargo: non nuoce alla categoria contro cui è rivolto; anzi, spesso, nuoce a chi lo fa. Questo è un aspetto che vorrei far presente perchè ci sono mille modi (la stampa ne ha dato grande eco) per portare avanti la propria protesta, ma nel momento in cui viene proclamato uno sciopero generale in una categoria di servitori dello Stato si introduce anche un concetto privatistico, miei cari amici ed ex colleghi, pericolosissimo: perchè di modernizzazione in modernizzazione (e di privatizzazione in privatizzazione, perchè in fondo l'impostazione della riforma Bassanini ha una sua visione privatistica contrastante con uno Stato che di privatistico ha solo la forma più che la sostanza) dovete anche accettare che un giorno ci saranno degli ambasciatori non di carriera. Preparatevi a questo evento, preparatevi al fatto che quello che voi chiamate «centro servizi e assistenza italiani all'estero» – la Farnesina – possa far ricorso a chiunque sia considerato più adatto a servirla.

Quindi, non contrariamo il senso dello Stato oggi, dell'Unione europea domani, del governo mondiale e poi planetario quando verrà; ma intanto cominciamo a servire le istituzioni che abbiamo, e ciò con qualcosa di più sul piano spirituale – chiedo scusa – che voler rendersi utili. La carriera diplomatica non è un'associazione di volontariato, è un servizio della comunità e dello Stato.

Un'altra considerazione riguarda la formazione. Voi parlate di una formazione tutelata e di una cultura superata ma scusate la mia pignoleria: la cultura non è mai superata perchè altrimenti non è cultura. Infatti laddove si tratta di cultura senza aggettivi, essa non può essere superata. Diceva André Gide: «*La culture est ce qui reste après avoir tout oublié*». Anche questo mi permetto di far notare.

A questo punto vorrei dire che se per cultura voi intendete il concorso diplomatico, ebbene, io lo lascerei così com'è; semmai con una maggiore severità nello studio della storia, perchè non si può essere un buon diplomatico anche nell'epoca di *internet* e della società post-industriale e informatica se non si conosce la storia o il diritto internazionale. Certo, l'economia politica è l'unica materia in costante movimento, visto che è la società ad essere in movimento; ma si tratta di lasciare il concorso com'è, aggiungendo semmai in versione moderna tutta la parte tecnica ed economica oggi necessaria.

Per quanto riguarda il contatto con la società civile, essa si sentirà ben rappresentata da servizi efficienti: non vi chiede di diventare una setta religiosa, nè una scuola di pensiero. Chiede ai consolati di essere aperti, mentre spesso sono chiusi; chiede che le ambasciate funzionino.



Ecco perchè sono d'accordo con le vostre proposte sulla responsabilizzazione individuale, sulla valorizzazione degli incarichi e su un giusto ed equo trattamento economico, che oggi non è nè giusto nè equo, anzi è iniquo ed umiliante. Sono istanze con le quali concordo pienamente.

Per quanto riguarda la flessibilità, semmai, vorrei che il signor Ferrara ci dicesse cosa intende con questo termine: l'inserimento anche di eventuali apporti dall'esterno o il movimento dalla Farnesina verso altre istituzioni dello Stato, o di quell'ente che ci sarà a sostituire lo Stato?

Non c'è dubbio che lo 0,28 per cento del bilancio dello Stato rappresenti una quota vergognosa. Purtroppo stiamo sopportando dei sacrifici e, se è vero, quanto riportano i giornali di oggi, ne dovremo sopportare per almeno altri 19 anni affinchè il debito pubblico raggiunga la quota del 60 per cento del prodotto interno lordo. Ci prepariamo ad altri 20 anni di sacrifici per l'Euro, un'entità che oggi ha sostituito altri miti in nome dei quali si chiedono costantemente sacrifici ai cittadini ed ai contribuenti, con la conclusione di lasciare i ricchissimi sempre più ricchi, di soffocare le classi medie e di far diventare i poveri sempre più poveri. Sulla migliore utilizzazione di questo 0,28 per cento del bilancio dello Stato non sono d'accordo perchè attualmente, scarso com'è, non so come si possa tirare la coperta senza scoprire i piedi o la testa.

La battaglia deve essere condotta con tutti i mezzi, ma ricordatevi che lo sciopero è veramente l'ultima *ratio* per chi serve lo Stato. Sono d'accordo sulle vostre conclusioni e sulle premesse, ma sulla filosofia consentitemi di esprimere alcune riserve. Ad ogni modo questa battaglia va combattuta e voi potete farlo, e non per difendere le esigenze dei giovani, ma quelle generali della carriera diplomatica. Voi siete giovani oggi e il futuro è l'attimo successivo, come il passato è l'attimo precedente: il passato è presente, ma anche il futuro è presente. Voi siete i consiglieri di ambasciata e i Ministri plenipotenziari e gli ambasciatori di domani, fatevelo dire da chi ha una certa anzianità: il domani è un attimo, un soffio. Consideratevi parte integrante della carriera. Semmai potete offrire l'apporto di un'energia e di una carica che i giovani hanno e che i vecchi non hanno più.

LAURICELLA. Intervengo brevemente, anche perchè, non avendo un passato da ambasciatore come il senatore Porcari, non mi pongo assolutamente il problema di lasciare testamenti ai giovani.

PORCARI. Personalmente spero di campare ancora: non vorrei chiudere oggi la mia vita.

LAURICELLA. Credo che non sarà stata una decisione presa a cuor leggero quella del personale diplomatico autoproclamatosi «Giovani diplomatici» di scendere in sciopero. È uno sciopero dei giovani e questo di per sè pone un problema generazionale, in quanto si tenta di porre in evidenza temi che interessano coloro che si apprestano ad iniziare la carriera diplomatica. Ed il disagio

deve essere stato grande, perchè altrimenti non avreste adottato una forma di protesta di questo tipo.

Ebbene, credo che questa sia la sede nella quale porre le questioni, anche perchè la nostra Commissione ha promosso un'indagine conoscitiva sullo stato del Ministero degli esteri. Posso dire che molti dei problemi che qui sono stati sollevati sono stati riscontrati in diverse occasioni da coloro tra noi che da anni si occupano della politica estera italiana. Credo sia prezioso, allora, l'apporto dei diplomatici che in questo momento soffrono uno stato di disagio riferito all'impostazione complessiva della politica estera, ma è bene che questa contestazione molto forte emerga in modo concreto, esplicito e dettagliato.

Se debbo essere sincero, l'esposizione che avete fatto oggi mi è parsa molto generica e quindi vorrei capire meglio alcune questioni. Innanzi tutto vorrei sapere da voi se ci sono e quali sono i provvedimenti legislativi che hanno dato origine alla vostra contestazione. Qual è la situazione interna, il rapporto gerarchico che, al di là della normativa, vi ha portato ad assumere queste iniziative? Quali sono i blocchi? Perchè il Ministero degli esteri è diventato una struttura chiusa? Quali sono le condizioni per far funzionare le nostre strutture all'estero? Quali strumenti e quali mezzi sono necessari per costruire il rapporto con la società civile in forma nuova? Infatti molto spesso all'estero ci si trova di fronte ad un certo autoritarismo del console: è uno dei problemi che fanno fallire il rapporto con le comunità degli italiani all'estero. Si assiste a volte ad un tentativo di coartare le decisioni, c'è un intervento pesante da parte dei consolati sui Comites. E mi riferisco anche alla gestione dei servizi: quali problemi emergono, al di là di quelli generici legati al fatto che la politica estera influenza l'economia?

Occorre capirci un po' meglio, quanto meno per identificare quanto può cambiare ora mentre si prepara un'ipotesi di riforma del Ministero. Sarebbe bene che chi ha un'opinione diversa la mettesse per iscritto ed avanzasse delle proposte che verranno senz'altro esaminate in Parlamento.

TABLADINI. Mi scuso, ma ho potuto seguire solo una parte del vostro intervento. Mi trovo anche in una situazione spuria in quanto dovrei «tifare» perchè le nostre rappresentanze diplomatiche all'estero siano al più basso livello possibile: ovviamente sto facendo dell'umorismo.

Non conosco la Farnesina e per quel po' che ne so non mi sono fatto di questa amministrazione un'idea edificante. L'ho conosciuta per i problemi che sono stati posti qui in Commissione e anche perchè recandomi spesso all'estero ho avuto modo di verificare ciò che la Farnesina «produce».

Devo dire che, al contrario di quanto ha detto il collega Porcari, avete fatto bene ad uscire anche se forse non dovevate andare al Capranichetta ma davanti alla Farnesina.

PORCARI. Non ho detto di non uscire, ho parlato di sciopero e non contro le manifestazioni.

TABLADINI. Ve lo dico perchè, pur se la conoscenza che ho della Farnesina non è completa, l'idea che mi sono fatto è che sia una struttura piuttosto avulsa anche dal Governo e rappresenti una piccola isola che non è assolutamente alle dipendenze neanche del Ministro degli affari esteri (negli ultimi anni ne sono stati cambiati parecchi). Ritengo dunque che abbiate fatto bene.

Sono conscio di essere carico dei pregiudizi più comuni sulla carriera diplomatica, e cioè che gli ambasciatori venivano reclutati tra la nobiltà anche decadente e che per anni sono stati gli amici degli amici (scusate se non uso un linguaggio diplomatico, ma non mi piace e preferisco il discorso diretto). Ho letto sui giornali che un ambasciatore è stato nominato e inviato in un paese dell'America latina perchè ballava bene il tango e la samba.

Pur carico dunque di pregiudizi, per esperienza personale ho constatato che esistono altri modi di lavoro migliori. Nelle nostre ambasciate all'estero ho avuto una sorta di *feeling* – per quanto lo possa avere un leghista che si reca in un'ambasciata italiana – con i giovani diplomatici, con la gente che lavora nell'ambasciata e ho conosciuto persone culturalmente preparate a svolgere il compito che, a mio avviso, spetterà in futuro alle ambasciate, e cioè occuparsi delle questioni economiche (tanto per intenderci, l'ambasciatore dovrà porsi come un mercante di prodotti).

Anche per avere un'idea di come lavorano le altre ambasciate – mi riferisco soprattutto a quelle tedesca e francese, anche se quest'ultima è ancora legata alla vecchia filosofia – ritengo giusto che voi vogliate dare una scossa ad un sistema che è immobile da tanti anni, forse addirittura da un secolo.

Vorrei porre una domanda, anche se si tratta di una banalità, e cioè quali sono le griglie per accedere alla carriera diplomatica, se c'è una preferenza, trovandosi il Ministero degli affari esteri a Roma, per i cittadini romani o napoletani. Devo dirvi infatti – non con una punta di dispiacere – che difficilmente mi è capitato di ascoltare nelle ambasciate un accento del Nord. Volevo sapere dunque se c'è un motivo (può darsi che ai cittadini del Nord non interessi la carriera diplomatica) per cui vengono privilegiate le persone che risiedono a Roma o comunque in un ambito localmente circoscritto.

SCOGNAMIGLIO. Vorrei evidenziare gli interventi concreti da realizzare: la genericità di cui siamo stati accusati dipende dal fatto che il mio intervento è stato rinviato per dare spazio al dibattito.

Per quanto riguarda lo sciopero, la genesi della nostra protesta è da ricercare in un malessere esistente che era già stato evidenziato lo scorso anno attraverso alcune lettere indirizzate ai vertici dell'amministrazione da un gruppo di giovani diplomatici, relative ad alcune tematiche: dall'indennità di servizio all'estero alla formazione, dalla progressione in carriera allo straordinario (facciamo 60 ore di straordinario al mese in media, di cui soltanto 10 vengono pagate: le altre 50 le regaliamo all'erario per spirito di servizio).

A partire dal mese di dicembre abbiamo sollevato una serie di questioni e abbiamo chiesto e ottenuto un incontro con i Sottosegretari e con il Segretario generale, mentre non siamo stati ricevuti dal Ministro. Abbiamo focalizzato la nostra attenzione su due richieste precise. Il *casus belli* è stato la rottura dell'unitarietà della carriera attraverso un provvedimento contraddittorio che prevedeva l'attribuzione di una indennità di posizione – riservata alla dirigenza generale in via di contrattualizzazione – esclusivamente ai gradi apicali eliminando l'incentivo ad una riforma organica della carriera, che proprio per la sua natura unitaria e speciale deve essere riformata organicamente: in sostanza, tale provvedimento finiva per costituire un incentivo allo *status quo*. Abbiamo chiesto quindi lo stralcio della posizione della carriera diplomatica dal decreto legislativo cosiddetto «Bassanini *ter*» e, contestualmente, un provvedimento unico che, senza necessariamente implicare la contrattualizzazione, recepisca i principi fondamentali di valutazione e responsabilizzazione dei funzionari che si stanno ormai affermando nel pubblico impiego.

Sono dei principi sulla cui bontà in sé è difficile avere dei dubbi. Si tratta semplicemente di responsabilizzare e quindi di giudicare sulla base delle posizioni ricoperte e dei risultati raggiunti nel corso dell'anno. In questo senso abbiamo richiesto che l'amministrazione si attivasse a presentare una riforma organica, che poi potrà essere oggetto di un disegno di legge o di una delega al Governo. Ci compete però segnalare il problema di una carriera che obiettivamente stenta a stare al passo con i tempi.

La questione economica, poi, è ben presente e noi non ci vergognamo a dirlo; forse non siamo in grado di giudicare il passato ma possiamo valutare e pensare al futuro nostro e del paese ritenendo che la funzione diplomatica sia essenziale e debba semplicemente adeguarsi alle esigenze del paese. Però è difficile che uno stipendio metropolitano di 1.800.000 lire al mese possa continuare ad attrarre gli elementi migliori. Probabilmente si sta perdendo il contatto con il Nord: io vengo dal Nord, mi sono laureato all'università Bocconi di Milano, ho fatto un *master*. Poi ho capito la mia vocazione per la carriera diplomatica e per rispondere direttamente alle domande poste dico che i miei amici mi domandavano se fossi pazzo; non ci credeva nessuno che abbiamo questo trattamento economico e non credevano neanche che rimaniamo fino alle nove di sera al Ministero perchè i ministeriali, per definizione, non fanno niente. Tutto questo provoca un'enorme frustrazione.

I due provvedimenti che noi abbiamo chiesto sono lo stralcio dello schema di decreto legislativo contenente modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che credo abbia superato da poco il vaglio della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, e l'inserimento nel disegno di legge di proroga della legge n. 334 del 1997, relatore l'onorevole Cerulli Irelli, di un emendamento con cui venga data al Governo delega ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge in questione – perchè noi puntiamo ad una certa rapidità, dal momento che sentiamo che sta passando forse l'ultimo treno per l'ammodernamento anche del nostro Ministero nell'ambito della pubblica

amministrazione – un provvedimento legislativo di riforma dell'inquadramento giuridico della carriera diplomatica e del relativo trattamento economico metropolitano, che, salvaguardando l'unitarietà e la specificità della carriera, aggiorni tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: revisione del sistema dei gradi e della progressione in carriera affinché la valutazione del servizio prestato e il relativo trattamento economico tengano conto delle responsabilità esercitate e delle posizioni ricoperte, nonché dei risultati raggiunti nel corso dell'anno secondo parametri predefiniti; salvaguardia della specialità ed unitarietà della carriera diplomatica che deve essere equiparata alla dirigenza dello Stato sin dal grado di segretario di legazione in analogia con quanto avviene per la magistratura e per i funzionari usciti dalla scuola superiore di pubblica amministrazione, che fanno un corso-concorso e dopo due anni diventano dirigenti, anche per la semplice considerazione che noi dopo due anni andiamo a reggere un consolato (se non è funzione dirigente questa) oppure andiamo a fare i numeri due in una piccola ambasciata, piccole ambasciate che poi sono la maggior parte, con organici esigui del tutto inadeguati (questa sarebbe un'altra questione proprio da affrontare). Diventiamo perfino capi missione *pro tempore* e ci chiediamo se quelle che esercitiamo non sono funzioni dirigenziali. Invece diventiamo dirigenti dopo dodici o tredici anni, dopo tutta una serie di sbarramenti.

L'accesso alla carriera diplomatica, infine, dovrebbe continuare ad avvenire solo per concorso e al grado iniziale, proprio per garantire l'esistenza di un bacino di potenziali candidati a cui deve attingere la nostra carriera, che evidentemente devono essere specializzati e severamente selezionati. Aggiungo ancora un particolare sul nostro concorso che è ritenuto con quello per la magistratura tra i più duri: la cosa che mi ha indotto a sostenerlo è stata la considerazione che non venivano mai, almeno negli ultimi dieci-quindici anni, con l'eccezione degli anni '91-'92, ricoperti tutti i posti e questa era davvero una garanzia di regolarità e trasparenza.

**PORCARI.** Ad ogni concorso quanti erano i posti disponibili per i candidati?

**SCOGNAMIGLIO.** Venivano messi a bando tra i 25 e i 27 posti. Ripeto che il fatto che non venissero coperti tutti era una garanzia di trasparenza.

**FERRARA.** Rispondo alla richiesta di specificazioni sulla flessibilità. Come diceva il collega, dal punto di vista normativo ci sono dei passaggi molto lenti prima di arrivare ad assumere la dirigenza. Di fatto, funzioni dirigenziali vengono svolte fin dai primissimi anni di carriera e in posti di frontiera. Vorrei menzionare il mio caso, per continuare con le esemplificazioni. Ho 14 anni di servizio al Ministero e sono attualmente consigliere di legazione (grado intermedio). Ho diretto un consolato in una capitale europea; tornato al Ministero, per gli attuali difetti di legislazione, trascurati per troppo tempo, come tutti i funzionari che

sono nel mio grado e nelle mie stesse condizioni, non ho ancora potere di firma. Non possiamo assumere la dirigenza di un ufficio e nemmeno possiamo firmare un documento o un atto assumendoci la nostra responsabilità. Con questo quadro normativo, a prescindere dal valore intrinseco delle persone, non si va molto lontano, perchè si determina una gestione assolutamente gerarchizzata che non favorisce l'assunzione di responsabilità e l'acquisizione di professionalità.

Quindi flessibilità significa rendere più agevole il processo decisionale e significa anche revisione di norme per cui, per esempio, molti colleghi che gestiscono gli uffici consolari all'estero sono costretti a dedicare la maggior parte del loro tempo ad adempimenti amministrativo-contabili, a redigere rendiconti invece di potersi dedicare, come dovrebbero vista la funzione ricoperta, a compiti di promozione culturale, sociale ed economica in favore dell'Italia. Quello della flessibilità è un discorso che potremmo approfondire; queste sono solo alcune indicazioni su cui si può operare.

PRESIDENTE. Vorrei fare anch'io qualche osservazione: la questione della firma secondo me è molto importante, perchè occorre operare una distinzione tra responsabilità politica e responsabilità dell'amministrazione. Tale distinzione richiede trasparenza e quindi un'assunzione di responsabilità a tutti i livelli. Vorrei riprendere una citazione che ho già fatto parlando informalmente con i giovani diplomatici: ci sono due carriere (quella britannica e quella della Santa Sede) dove il responsabile dell'ufficio si pronuncia per primo; se può, risolve lui la questione, se è di modesta entità. Se invece non è così la questione si trasferisce a livello più alto fino ad arrivare, per ipotesi, al Primo Ministro da una parte o al Pontefice dall'altra, con la possibilità di chi prende la decisione ultima di confrontare le diverse opinioni.

Credo che questa sia un'indicazione molto importante ed anche il fatto che vi possano essere diversi punti di vista all'interno dell'amministrazione costituisce un contributo alla qualità della decisione. Infatti ogni decisione difficile contiene argomenti a favore e contro, e proprio il bilanciamento tra queste diverse argomentazioni consente una decisione consapevole ed informata, anche se non necessariamente giusta.

Vorrei fare un'osservazione per quanto riguarda il reclutamento. Non vorrei essere scortese nei confronti dei nostri ospiti, che hanno vinto un concorso difficile e che quindi in qualche maniera hanno interesse a valorizzare la natura della prova sostenuta. Vorrei sottolineare però (lo dico da vecchio professore, così come prima ha parlato un vecchio diplomatico) che non necessariamente ciò che è difficile è anche serio: si può anche far consistere un esame nell'imparare a memoria l'elenco telefonico.

PORCARI. Non è questo il caso, però.

PRESIDENTE. Siamo abituati ai paradossi, senatore Porcari, e questo chiaramente lo è. Voglio dire che un esame per l'assunzione ad una determinata funzione nel mondo d'oggi è una prova di cultura, di prepa-

razione, ma anche un esame attitudinale. Ebbene, questo profilo attitudinale è totalmente assente nelle prove di concorso così come concepite attualmente.

CORRAO. Questo non vale solo per i concorsi per diplomatici.

PORCARI. Ai miei tempi non era così: la verifica attitudinale era nel sottofondo.

PRESIDENTE. Parliamo del concorso così com'è: possiamo anche storicizzare, ma il discorso si complicherebbe ed abbiamo poco tempo a disposizione.

Un altro problema è che le tre prove scritte vertono sulla storia delle relazioni internazionali – materia di cui condivido l'importanza e non soltanto per deformazione professionale, ma anche per quanto ha detto il senatore Porcari –, sull'economia internazionale e sul diritto internazionale. Più, naturalmente, almeno due lingue. Le tre prove scritte sono articolate in temi: per ciascuna di esse viene estratto un titolo fra i tre che erano stati prescelti. Questo introduce un elemento di casualità o, nella peggiore delle ipotesi, di mancanza di casualità estremamente forte. Infatti se devo rispondere a venti, trenta o quaranta domande, posso essere impreparato rispetto a due o tre questioni, ma in qualche modo il profilo complessivo della mia preparazione emerge. Se invece il tema è uno solo, molto si gioca sulla specificità della preparazione rispetto a un dato problema.

E sempre in tema di concorsi: mi sono procurato delle statistiche e ho constatato che l'80 per cento di coloro che hanno vinto il concorso negli ultimi dieci anni, cioè circa 250 persone, proviene da cinque o sei università, sempre le stesse, cioè quelle romane, l'università di Napoli e la Cesare Alfieri di Firenze. Tutte le altre università del Nord, del Centro e del Sud Italia si spartiscono il restante 20 per cento. Mi si potrebbe rispondere che queste università sono d'eccellenza rispetto alle altre. Mi permetterei rispettosamente di dissentire perchè tra le università escluse non c'è soltanto la mia, quella di Torino, ma ci sono alcune delle migliori facoltà di scienze politiche, di economia politica e di giurisprudenza d'Italia. E non concordo nemmeno sul fatto che in queste altre università sparse su tutto il territorio nazionale – ricordo l'università di Palermo ed altre del Sud – non vi siano persone che hanno interesse per la carriera diplomatica. Se posso citare una modestissima testimonianza, per anni ho cercato, insegnando una materia rilevante proprio ai fini del concorso diplomatico, cioè la storia della politica estera degli Stati Uniti, di convincere i miei laureati più brillanti a fare il concorso diplomatico, ma non ci sono mai riuscito, non perchè non fossero interessati – lo erano – ma perchè si ritenevano, a ragione o a torto, esclusi dai canali di reclutamento attuali. Ma anche ammettendo che avessero torto, il fatto stesso che esista questa diffusa convinzione costituisce un problema, perchè se devo scegliere la nazionale di calcio attingendo solo da cinque o sei squadre, ne soffre la qualità della squadra che sono in grado di mettere in campo. Che le altre quindici squadre siano escluse o

si autoescludano è assolutamente indifferente dal punto di vista dell'effetto che ciò produce.

Posso anche aggiungere che in una situazione di disoccupazione giovanile ad altissimo livello e di diminuzione della capacità di assorbimento delle industrie del Nord si ripropone una questione assolutamente cruciale per la democrazia oltre che per l'efficienza del nostro paese, cioè il problema della meritocrazia, che è esigenza di competitività e nello stesso tempo di giustizia. È una questione di *equal opportunities*.

Per quanto riguarda il problema della cultura, di cui ha parlato il senatore Porcari, la cultura che in qualche maniera seleziona è quella duratura: questo è certamente vero, è il concetto dei classici, ma c'è la necessità di un aggiornamento tecnico che il senatore Porcari riconosceva per l'economia e che io, come tecnico del pensiero, rivendico anche per la storia. Esiste un problema di aggiornamento delle fonti. Nelle *reading list* sulle quali si preparano i candidati i testi risalgono a 30, 40, 50 anni fa; voglio ricordare che esistono monografie più aggiornate. La cultura storiografica è ancora centrata sulla fine dell'Ottocento e sui rapporti internazionali che esistevano a quell'epoca. C'è dunque un problema di aggiornamento culturale anche in questo senso: ciò non significa che non continuerei a consigliare la storia della politica estera italiana di Chabod, che è un classico, ma vorrei che accanto a questo ci fossero altri strumenti.

Per ritornare al problema della formazione, che giustamente è stato sottolineato negli interventi dei giovani diplomatici, esiste un tipo di preparazione finalizzata per aree geografiche, per settori d'intervento, che non sono solo quelli dell'alta diplomazia ma anche quelli della promozione culturale e economica settori importanti nella fase che stiamo vivendo.

C'è dunque una battaglia da fare e l'onere è più nostro che vostro, anche se voi fornite lo stimolo affinché si trovino gli strumenti necessari per consentire questo tipo di preparazione. Un diplomatico statunitense che giunge in Italia sa già parlare un poco la nostra lingua, anche se non è un italo-americano, perchè ha frequentato un corso breve di lingua italiana, ha studiato la storia del nostro paese, la politica, l'economia, i rapporti tra Stati Uniti e Italia: noi non possiamo essere dei geniali improvvisatori. Quello che si rimprovera alla dirigenza del Ministero degli affari esteri è di non aver risolto questo problema, di non aver chiesto più mezzi per affrontare tali questioni. Come portavoce degli interessi della politica estera in Senato siamo anche deboli perchè privi di questo tipo di proposta, privi di un messaggio forte. Non voglio dire che se lo avessimo vinceremmo questa battaglia: c'è molta sordità, una forma di isolazionismo di ritorno, ma armati di questi strumenti potremmo avere, credo, più mezzi per sostenere quella che è la giusta causa, la vostra terza «effe», il finanziamento.

VOLCIC. Nessuno dei presenti ha parlato di specializzazione regionale, principio utilizzato in altri paesi, che seppur rischia di



limitarsi alla quotidianità, evita tuttavia l'improvvisazione che i nostri diplomatici sono costretti ad utilizzare.

TABLADINI. Ringrazio il Presidente, che ha insegnato in una università che dovrebbe preparare almeno in linea teorica anche alla carriera diplomatica, per essersi documentato riscontrando che l'80 per cento dei giovani che accedono alla carriera diplomatica proviene da quattro o cinque università di cui nessuna del Nord; la domanda che avevo posto non era poi fuori luogo.

Rilevo inoltre che anche il Presidente, pur in termini diversi dai miei, ha acclarato che ci deve essere uno svecchiamento e quindi, detto in parole povere, la necessità che le nostre ambasciate e i nostri consolati rientrino in un'ottica diversa, più europea (avevo usato il termine «mercante» volutamente, per svilire una certa filosofia, ma il Presidente ha detto la stessa cosa).

Per quanto riguarda lo stipendio di 1.800.000 lire, ricordo che un ingegnere che esce dal Politecnico di Milano, che credo sia una buona università, e va a lavorare per la prima volta in un'azienda metalmeccanica non guadagna di più: forse la sua carriera è più veloce, questo sì, ma ci sono dei limiti che poi la bloccano. Inoltre, non penso che quando si assume una funzione all'estero, lo stipendio sia ugualmente di 1.800.000 lire.

PORCARI. Concordo con le valutazioni del Presidente. Non sapevo che il concorso fosse rimasto così indietro.

GORI. Il nostro movimento non è una scuola di pensiero e non vuole seguire alcuna ideologia; lo dimostra il fatto che è sorto al di fuori di tutte le sigle e le logiche sindacali. Ad esso ha aderito la stragrande maggioranza dei diplomatici, quindi non c'è alcuna presa di posizione preconcetta.

Il ragionamento è abbastanza semplice: ci troviamo di fronte ad un inquadramento giuridico della nostra carriera che risale al 1967. A fronte di ciò abbiamo da un lato una pubblica amministrazione che nella fase attuale si sta riformando e dall'altro uno scenario internazionale completamente cambiato. È quindi chiaro che l'inquadramento giuridico del 1967 deve essere rivisto se vogliamo una Farnesina adeguata al diverso contesto di politica estera in cui è chiamata ad operare. Noi chiediamo che ciò avvenga al più presto e secondo i principi che prima abbiamo esposto.

Secondo aspetto, la questione del reclutamento. Non sono del tutto d'accordo con il presidente Migone, e non tanto perchè devo difendere il fatto di aver superato il concorso. In realtà quello del reclutamento è un problema più generale che può riguardare la carriera diplomatica come può riguardare i concorsi all'università, per i magistrati e molti altri concorsi. Su Firenze, Roma e Napoli c'è, secondo me, anche un'altra considerazione da fare. Le scuole di preparazione al concorso di queste tre città sono le migliori e generalmente chi

fa la scelta di iscriversi all'università in quelle città e frequenta scienze politiche prosegue poi con quelle scuole di preparazione.

Un terzo aspetto è quello sollevato dal senatore Volcic sulla specializzazione. Siamo perfettamente d'accordo, intendiamo rimettere in discussione – attraverso la riforma del nostro inquadramento giuridico – la nostra specialità, non tanto perchè non ci crediamo, anzi, crediamo fermamente al fatto che la funzione diplomatica sia qualcosa di particolare, ma il contenuto di questo suo essere particolare va ridefinito e rinnovato proprio nella direzione della specializzazione, della formazione e della professionalità. Quindi non occorre personale specializzato per 35 anni di carriera, bensì personale formato per un determinato incarico. Si fa un investimento su una determinata persona per un certo tempo affinché – per esempio – possa andare in Cina, parlare il cinese e aiutare le nostre imprese ad affermarsi; questa persona potrà rimanere in Cina per cinque anni per poi cambiare paese, rimanendo nell'area e diventando esperto; a quel punto potrà anche entrare in un'organizzazione internazionale che ha bisogno di un esperto di quella regione. La nostra prospettiva è precisamente questa.

L'ultimo aspetto è relativo alla retribuzione: all'estero abbiamo effettivamente una retribuzione diversa e sapete benissimo in che cosa consiste: non si tratta di uno stipendio bensì di un'indennità che comprende anche tante voci le quali nulla hanno a che fare con la nostra effettiva retribuzione. In realtà – proprio per questo – non sappiamo quanto effettivamente valga il nostro lavoro all'estero. Un volta tornati in Italia – dopo 8 anni all'estero – il nostro stipendio è di 2.200.000 lire. Noi diciamo però con molta forza che non possiamo accettare un discorso compensativo tra retribuzione estera e metropolitana. Noi vorremmo, per la funzione che svolgiamo, sapere qual è effettivamente il trattamento economico che ci spetta. Anche nelle imprese private sappiamo che i dipendenti – quando vanno all'estero – percepiscono una retribuzione diversa perchè si aggiunge un'indennità allo stipendio effettivo. Su questo problema possiamo certamente discutere, non vogliamo fare una difesa d'ufficio. Ci interessa il principio, e cioè che effettivamente sia messo in evidenza quanto vale il nostro lavoro, a Roma come all'estero, che sia chiaro il rapporto tra le funzioni che svolgiamo e il trattamento economico che percepiamo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,45.*



