

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

43° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 FEBBRAIO 2000

Presidenza del presidente MIGONE

I N D I C E

Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, SNDMAE, UGL, UIL e del Comitato dei giovani diplomatici

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 12 e <i>passim</i>	* ALFIERI	Pag. 9, 12, 23
* MARTELLI (<i>Misto</i>)	13	* BARTOLI	22
* PORCARI (<i>Forza Italia</i>)	15	* CANDILIO	6, 19
* SCALFARO (<i>Misto</i>)	16	* CECI	18
* SERVELLO (<i>AN</i>)	14, 23	* CIBIN	5
		GIOVANNINI	7, 21
		* MISTRETTA	20, 21
		* OTTAVIANI	3
		* PINNAVAIA	22
		* TONINI	4, 19
		* VERDE	7

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la CGIL i signori Marco Baccin, Paola Ottaviani e Giulio Tonini, per la CISL i signori Nicola Ceci, Paolo Cibin e Vittorio Pinnavaia, per il SNDMAE i signori Alberto Candilio, Antonio Verde, Franco Mistretta e Fabrizio De Agostini, per la UIL i signori Guido Giovannini, Stefano Mortari e Giuseppina Messana, nonché per il Comitato dei giovani diplomatici i signori Alessandro Alfieri e Antonio Bartoli.

I lavori hanno inizio alle ore 15,05.

Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, SNDMAE, UGL, UIL e del Comitato dei giovani diplomatici

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, sospesa nella seduta del 17 febbraio scorso.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali presenti presso il Ministero degli affari esteri. Tale audizione si inquadra nelle procedure informative avviate per approfondire i problemi della carriera diplomatica, in vista dell'esame dello schema di decreto legislativo recante il riordino della medesima.

Nel ringraziare i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e del Comitato dei giovani diplomatici che hanno accolto il nostro invito vorrei precisare che sono state invitate tutte le organizzazioni sindacali in cui risultano iscritti funzionari della carriera diplomatica. L'UGL Esteri non ha risposto all'invito della Commissione, ma ciò non esclude che possa inviare un proprio contributo in una fase successiva.

Lascio ora la parola ai nostri ospiti affinché esprimano la loro posizione sullo schema di decreto legislativo.

OTTAVIANI. Signor Presidente, ringrazio tutti voi dello spazio dato alle organizzazioni sindacali del Ministero degli affari esteri. Oggi stiamo parlando di una delega per la riforma della carriera diplomatica che è un pezzetto di un *puzzle* che stato costruito in questi ultimi anni e che – lo sapete meglio di me – è composto di almeno cinque pezzi: una riforma della struttura della Farnesina e una riforma di tutte le carriere presenti al Ministero, vale a dire dei dirigenti, della carriera diplomatica, del personale delle ex qualifiche funzionali e del personale a contratto. Le disposizioni relative alla riforma delle carriere, che a nostro parere dovevano essere necessariamente adeguate al presente, sono state riunite nel pacchetto contenuto nella legge n. 266 del 1999. La CGIL ha preso una posizione responsabile su ognuna di queste parti, partendo dalla riforma su

cui ci si è incontrati in tempi neanche troppo lontani; riteniamo infatti che la sofferenza più grossa che ha patito il Ministero degli affari esteri sia stata quella di essere stato sostanzialmente l'unico Dicastero che negli ultimi quarant'anni non ha visto alcun tipo di riforma. Pertanto abbiamo considerato che qualunque iniziativa – il sasso nello stagno come lo abbiamo definito una volta – che muovesse le acque sarebbe stata un'iniziativa positiva. In questo caso si è trattato di qualcosa di più di un sasso.

Come sulla riforma così sullo schema di decreto legislativo abbiamo espresso delle perplessità sui contenuti: non erano come li immaginavamo, probabilmente non erano come nessuno dei sindacati né l'amministrazione li volevano. Si tratta del risultato di un compromesso tra diverse posizioni ed aspettative ma soprattutto di un lavoro che è partito dal Governo e poi dal Parlamento che ha espresso il suo voto positivo. In realtà, il nostro compito si è limitato a suo tempo a fare delle osservazioni e al presente a tentare di gestirle al meglio.

Arrivando alla carriera diplomatica, crediamo che l'audizione di oggi debba essere incentrata su un elemento principale una legge delega approvata dal Parlamento, che rappresenta la cornice, e valutare se il testo che ha presentato l'amministrazione corrisponde al mandato del Parlamento per riempire questa cornice. Anche in questo caso – e lascerò la parola al consigliere Tonini – credo che sia giusto sottolineare come CGIL che l'attuazione di questa delega, con tutti i punti critici che intendiamo evidenziare, rispetta il mandato parlamentare. Per essere sintetica e concludere, noi riteniamo che la riforma del Ministero e quella delle carriere, compresa quella della carriera diplomatica da concludere in tempi rapidi, siano elementi indispensabili per far funzionare la macchina.

Chiediamo invece, anche se non credo sia necessario, che dopo una prima attuazione della delega la Commissione esteri del Senato, tra l'altro così attenta, per nostra fortuna, alle azioni e agli impegni del Ministero degli affari esteri, istituisca un osservatorio per tener conto dei tempi dell'attuazione ed eventualmente proporre delle modifiche migliorative.

TONINI. Signor Presidente, sono un diplomatico iscritto alla CGIL e faccio presente che in questa sede sono rappresentati diplomatici iscritti ai vari sindacati, oltre ad alcuni diplomatici che fanno parte di un gruppo che non è un sindacato rappresentativo.

PRESIDENTE. Che potremmo definire trasversale.

TONINI. La CGIL ha partecipato attivamente alle trattative con l'amministrazione. Il testo che avete di fronte è stato negoziato con i sindacati e come CGIL, al termine della concertazione, abbiamo espresso delle critiche relativamente alla possibilità di migliorarlo, ma l'impianto del decreto è stato da noi condiviso. C'è stata poi una fase successiva, «di gabinetto», in cui sono state introdotte delle modifiche che noi non condividiamo e che si sostanziano soprattutto in attenuazioni del sistema di trasparenza e di garanzia. Parlo, per esempio, dell'introduzione di

norme che riconoscono al Ministro degli affari esteri un potere di arbitrio per quanto concerne le promozioni a ministro plenipotenziario e ad ambasciatore, così come del fatto nella commissione consultiva per le promozioni ai gradi di ministro plenipotenziario non sia prevista – come per le altre commissioni – la presenza di un magistrato.

Parlo, inoltre, del fatto che per le nomine al grado di capo missione e di ambasciatore nella cosiddetta «fase di gabinetto» è stata soppressa la norma con cui si concedeva ai sindacati l'introduzione di una forma di pubblicità. Si tratta di attenuazioni di garanzie che riteniamo debbano essere reintrodotte, costituendo un indubbio miglioramento dell'equilibrio globale del testo dello schema di decreto: un testo che, ripeto, condividiamo per quanto riguarda l'impianto e la struttura delle carriere. Mi riferisco in particolare alla semplificazione della carriera introdotta con l'accorpamento dei gradi di ministro plenipotenziario di prima e di seconda classe e di segretario e primo segretario di legazione. Per quanto riguarda invece l'attuale struttura del Ministero, siamo contrari all'accorpamento dei gradi di consigliere di legazione e di consigliere di ambasciata; la nostra posizione va vista nel contesto dell'attuale riforma «fisica» del Ministero che ha ridotto da 110 a 95 i posti disponibili. Oltre ad essere contrario al buon senso è anche contrario alla matematica pensare, in questa fase di ristrutturazione e di riduzione delle posizioni dirigenziali, di elevare a 400 il numero dei potenziali dirigenti che attualmente sono 200.

CIBIN. Commentando questo provvedimento che per noi è importante perchè è il primo attuativo della legge delega (una legge di riforma importantissima perchè rilancia il ruolo e la struttura organizzativa della Farnesina ovvero un'importantissima struttura amministrativa del nostro paese), come rappresentante della CISL ritengo che esso sia equilibrato e rispettoso dei contenuti previsti dalla legge delega, anche se perfettibile prima della sua definitiva approvazione. Auspichiamo soprattutto una maggiore trasparenza e una maggiore partecipazione nella valutazione del personale della carriera diplomatica; riteniamo che questo sia un elemento fondamentale anche per consentire una valorizzazione professionale della carriera stessa dal momento che gli automatismi sono stati aboliti.

Riteniamo, comunque, che vi sia un'eccessiva discrezionalità del Ministro degli affari esteri nelle nomine di talune cariche molto elevate. Tale discrezionalità dovrebbe essere in qualche modo affievolita.

Auspichiamo, inoltre, che a questo primo provvedimento ne seguano altri perchè la riforma del Ministero deve essere complessiva, con il coinvolgimento di tutto il personale sia della carriera diplomatica che delle qualifiche funzionali. Importantissima, quindi, sarà anche la rapida copertura delle carenze di organico che hanno una loro «scopertura» percentuale molto sensibile e che mettono anche in serie difficoltà il funzionamento della macchina amministrativa sia in Italia che all'estero.

Un ulteriore elemento che poniamo all'attenzione della Commissione è l'inderogabile esigenza di un rafforzamento della dirigenza amministrativa che deve acquisire un proprio ruolo all'interno di questo Ministero.

CANDILIO. Come SNDMAE, guardiamo a questo provvedimento nell'ambito dell'intero processo di riforma dell'Amministrazione degli affari esteri ed apprezziamo nel contempo che questa riforma riprenda l'impianto eccellente del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, che ha assicurato per oltre trent'anni il punto di riferimento del nostro lavoro e della nostra azione.

Come la Commissione affari esteri ben sa, recentemente è stato ristrutturato il nostro Ministero, con un aumento cospicuo del numero delle direzioni e tutto questo, naturalmente, richiede anche degli organici adeguati, sia in termini di funzionari diplomatici sia di altri operatori del Ministero. Attraverso questo nuovo decreto legislativo avremo un adeguamento per quanto riguarda la carriera diplomatica.

Altrettanto importante nell'ambito di questo decreto è il concetto di contrattualizzazione che dovrebbe cambiare radicalmente il sistema di retribuzione – mi riferisco principalmente a quello metropolitano – e quindi andare incontro ad alcune esigenze largamente avvertite da parte del personale diplomatico il cui trattamento economico in Italia obiettivamente non è invidiabile.

Inoltre, le recenti vicende delle quali il sindacato si è dovuto occupare riguardo alle prospettate nomine nella carriera diplomatica (che sembrerebbero essere state rinviate anche in considerazione dell'esigenza da noi rappresentata di avere una certezza di quadro di riferimento) richiedono un'urgente approvazione di questo provvedimento. Infatti solo la certezza del quadro di riferimento consentirebbe di sbloccare in maniera «sana» questa situazione.

Tutto ciò ci porta ad esprimere una valutazione nel complesso positiva su questo schema di decreto, anche se ci saremmo attesi qualcosa di più principalmente sul piano della trasparenza e degli scorrimenti. Sul piano della trasparenza sollecitiamo l'istituzione di una commissione consultiva anche per le nomine al grado di ambasciatore; una tale commissione, come è noto (articolo 6), viene ora prevista solo per il grado di ministro plenipotenziario.

Inoltre, sarebbe opportuno – come del testo è già stato fatto presente – eliminare dal testo la facoltà di derogare ai requisiti minimi di anzianità previsti dall'articolo 10 per comportamenti eccezionali. Così come per quanto riguarda i criteri di valutazione, avremmo preferito l'introduzione di concetti maggiormente innovativi.

Per quanto riguarda, invece, la problematica degli scorrimenti, vi è una questione che ci divide profondamente dalla posizione esposta dalla CGIL, ovvero quella relativa all'eventuale accorpamento o alla creazione di un ruolo aperto tra i gradi di consigliere di legazione e consigliere di ambasciata. A questo proposito, al termine del mio intervento sarebbe bene che prendesse la parola il vice presidente Verde che, rappresentando

maggiormente le fasce più giovani della carriera, potrebbe meglio esprimere le nostre idee in merito.

Voglio infine rilevare come il nostro organico sia caratterizzato da alcuni «ingolfamenti» e da alcune «gobbe» che sono la conseguenza di errori del passato; tra il 1967 e il 1972, ad esempio, si sono susseguiti in termini brevi concorsi che hanno portato nella carriera diplomatica ben 200 funzionari. È chiaro che questi oggi costituiscono all'interno degli organici della carriera diplomatica quasi un «tappo» per lo scorrimento degli altri. Siamo peraltro in presenza di problemi temporanei che potrebbero essere risolti con provvedimenti di natura temporanea.

Oltre questo noi ravvisiamo l'opportunità di aumentare (articolo 15) il numero dei funzionari che possono essere collocati fuori ruolo, sia per prestare servizio presso altre amministrazioni dello Stato come consigliere diplomatico, sia presso le regioni, sia presso enti economici. Inoltre vedremmo con favore l'introduzione – e credo che questo sia un sistema adottato dalle Forze armate – di forme di vacanza obbligatoria, nel senso di prevedere un minimo di posizioni promovibili all'anno, nonché di meccanismi d'assorbimento delle posizioni soprannumerarie che attualmente esistono all'interno dei nostri organici, in maniera da poter in un certo senso permettere di attenuare le «gobbe» presenti, consentendo quindi una progressione di carriera migliore, soprattutto nelle fasce più giovani della carriera diplomatica.

Lascio al dottor Verde la parola per aggiungere qualcosa in merito ai consiglieri di legazione e ai consiglieri di ambasciata.

VERDE. All'interno del SNDMAE è sempre stato espresso interesse per una riforma che innovasse, adeguandolo ai tempi, uno strumento legislativo ai suoi tempi pur valido come il decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967. Tuttavia l'applicazione della legge delega, che prevedeva un accorpamento dei gradi in un'ottica di semplificazione, anche in vista di una maggiore flessibilità nel rapporto grado-funzioni, manca di un pezzo nel momento in cui non vengono previsti nè l'accorpamento dei gradi di consigliere di legazione e di consigliere di ambasciata, nè ipotesi alternative, come quella che è stata evocata prima, di un ruolo aperto per lo scorrimento di carriera tra i due gradi, al fine di non penalizzare i funzionari più giovani. A maggior ragione è preoccupante il fatto che una riforma che prevede l'aumento dell'organico non risolva il problema delle legittime aspettative di equa progressione in carriera.

Ci sarebbe sembrata inoltre più confacente alla lettera e allo spirito della legge delega una previsione di maggiore trasparenza nei criteri di valutazione. La limitata collegialità che viene ipotizzata dallo schema di decreto legislativo e la mancata previsione della partecipazione del valutato alla valutazione ci confermano critici su questo aspetto.

GIOVANNINI. Ringrazio il presidente Migone per l'invito odierno. Sono il segretario della UIL Esteri, il sindacato che raggruppa il maggior

numero di iscritti nel nostro Ministero, anche se non è presente un folto gruppo di iscritti tra il personale della carriera diplomatica. Questo però non toglie nulla al fatto che come UIL da parecchi anni a questa parte abbiamo cercato di rappresentare tutte le esigenze del personale del Ministero, anzi credo che siamo stati probabilmente fra i primi ad ammettere che era meglio fare una critica costruttiva piuttosto che criticare semplicemente. Soprattutto abbiamo tentato di far capire a tutti che in un'amministrazione come la nostra, formata da piccoli gruppi (perché la media all'estero è di 16 persone per ufficio), era assolutamente necessario convivere con sistemi che permettessero di produrre quello che stiamo producendo, con tutte le difficoltà che abbiamo, con tutte le critiche che ci possono venire da qualunque parte. Tuttavia produciamo e a volte siamo non dico migliori ma certamente non inferiori ad altri Ministeri degli esteri dotati di un numero maggiore di funzionari e di collaboratori, nonché di mezzi migliori dei nostri.

Non è questa una difesa ad oltranza del personale, perché sappiamo benissimo che vi sono grossi problemi, ma è il motivo fondamentale per il quale siamo stati a fianco dell'amministrazione non sui singoli provvedimenti e sulle singole decisioni ma su una scelta di fondo che era quella di giungere a una riforma della struttura, iniziata formalmente il 1° gennaio di quest'anno, e di tutte le carriere.

Non ho alcuna difficoltà a sottoscrivere una per una le affermazioni della collega della CGIL perché ormai da lungo tempo i sindacati confederali, insieme ad altri, stanno lavorando in maniera collaborativa e anche appassionata. Abbiamo condiviso la sostanza delle riforme approvate e condividiamo anche il testo derivante dall'applicazione dell'articolo 1 della legge n. 266 che il Parlamento ha voluto. Avevamo espresso alcune critiche al momento dell'esame di quella legge; alcune sono state tenute in considerazione, altre no. Avevamo detto che probabilmente alcune modifiche potevano essere anche più innovative di quanto lo sono state.

Sostanzialmente avevamo auspicato che la carriera diplomatica, pur mantenendo l'unitarietà e la specialità che la contraddistinguono e sulle quali da anni ormai non vogliamo più fare alcuna discussione, fosse un po' più aperta alla società civile e ad altre figure professionali che operano in ambito internazionale. Credo che attraverso gli esperti potremmo migliorare il rapporto con il personale proveniente da altre amministrazioni. Ugualmente la carriera diplomatica e il Ministero tutto dovranno essere più aperti e più vicini a quello che avviene in Parlamento, e in particolare nelle Commissioni esteri.

Detto questo, vorrei fare alcune critiche specifiche sulla parte che qualcuno ha definito «negoziato» con l'amministrazione. Vorrei che fosse usato un termine più corretto perché sullo schema di decreto legislativo non c'è stato un vero e proprio negoziato, in quanto i sindacati avrebbero potuto avere una funzione di concertazione, non certo di contrattazione. Su altri testi e su altre normative – come ben sapete, perché avete approvato voi le disposizioni di legge e alcuni contratti sono stati firmati solo in base a disposizioni frutto delle vostre scelte – abbiamo contrattato ma su

questo testo abbiamo espresso solo le nostre posizioni, alcune delle quali sono state accettate e altre no.

Come hanno già detto Tonini della CGIL e Cibin della CISL, possono essere certamente migliorate le disposizioni sulle promozioni che, a nostro giudizio, dovrebbero basarsi su criteri di trasparenza e di obiettività, ma anche sull'introduzione di elementi di maggiore meritocrazia.

E qui voglio aprire una parentesi che probabilmente non mi trova in linea con alcuni iscritti – anche del nostro sindacato – della carriera diplomatica. Occorre essere chiari su un concetto fondamentale: da una parte bisogna ammettere la necessità di una scelta corretta delle promozioni da attuarsi con elementi meritocratici, quindi non a ruoli aperti, perché ciò eliminerebbe il criterio della meritocrazia e della valutazione; dall'altra l'amministrazione e i sindacati hanno accettato pienamente che, ad esempio, nelle qualifiche funzionali (di cui modestamente sono uno dei maggiori rappresentanti) vi fosse una fortissima «forbice» di passaggio. Ciò potrà avvenire solo quando i numeri verranno accertati e quando verranno fatti corsi di formazione molto seri. Basti pensare che per le promozioni alle qualifiche apicali, nel migliore dei casi, il rapporto tra candidati e promossi sarà di 5 a 1. Ciò quindi consentirà di scegliere le persone più preparate e pronte alle richieste delle nostre collettività all'estero e degli stranieri che a noi si rivolgono.

Non mi soffermo su alcune questioni già trattate dai colleghi della CGIL e della CISL, in quanto le condivido.

Riteniamo urgente e utile che questo decreto vada avanti perché altrimenti, anche se non sul piano formale, verrebbe meno uno dei cinque grandi tasselli di cui ha parlato la mia collega.

Da ultimo, sarei veramente grato alla Commissione se anche sugli altri due argomenti che si troverà ad affrontare vorrà ascoltare il nostro parere e per questo ringrazio anticipatamente.

ALFIERI. A nome del Comitato dei giovani diplomatici, vorrei innanzitutto ringraziare il presidente Migone e tutti i senatori per l'opportunità che ci concedete di poter esprimere la nostra opinione sullo schema di decreto legislativo di riordino della carriera diplomatica, provvedimento che consideriamo di grande importanza.

Vi ringraziamo doppiamente perché la consideriamo un'opportunità importante per far conoscere anche all'esterno il sentimento di malessere e di disagio che pervade la stragrande maggioranza degli appartenenti alle fasce medio-basse della carriera.

C'è la sensazione di aver sprecato una grande occasione per innovare la carriera diplomatica, imbrigliata in un quadro giuridico che consideriamo antiquato.

La legge delega ci dava la possibilità di pensare in grande, ma non l'abbiamo fatto; ci si è limitati alla contrattualizzazione economica (peraltro voluta fortemente dai più giovani) e a qualche aggiustamento.

A nostro avviso, non viene risolto il problema dello scorrimento degli organici, cioè di un quadro giuridico che consenta ragionevoli prospettive

di progressione in carriera. La consideriamo nell'immediato la questione più grave, innanzitutto perché vanifica di fatto la possibilità di percorsi di carriera più brevi, ora previsti dall'introduzione di tempi minori di permanenza nei gradi; in secondo luogo, perché penalizza in particolare le fasce più giovani della carriera. Paradossalmente diventerà più facile essere promossi al grado di ministro piuttosto che a quello di consigliere di ambasciata.

L'aumento reale dell'organico è unicamente nei gradi iniziali. Ci troviamo in una situazione un po' strana: l'ambasciatore Dominedò in questa stessa sede ha parlato di una struttura di carriera che si articola come segue: 208 ministri, 232 consiglieri di ambasciata e 270 consiglieri di legazione. La maggior parte dell'aumento di organico reale di fatto viene inserito nella parte bassa della carriera perché l'aumento di organico previsto nella fascia più alta viene realizzato per riassorbire i sovranumerari, cioè quelli che sono stati in passato, per effetto di leggende, nominati ministri al di fuori delle possibilità di organico. Quindi, ci troviamo con una bomba ad orologeria. Di fatto molti consiglieri di legazione e giovani segretari andranno a premere sulla promozione a consigliere d'ambasciata, ma il grado di consigliere d'ambasciata è già saturo, tutti i posti in organico sono già occupati. Questo ci preoccupa fortemente perché ciò che rende una carriera appassionante e stimolante è proprio la possibilità di poter progredire. Faccio un piccolo esempio: in questa stessa aula qualche settimana fa si discuteva sull'allargamento della Conferenza intergovernativa; molti paesi premono alle porte dell'Europa e allora si è pensato di convocare una Conferenza intergovernativa per stabilire i meccanismi decisionali e le condizioni preliminari per poter accettare questi paesi. Ecco, la stessa cosa pensiamo stia accadendo per questo provvedimento. Non si sono previste le condizioni minime per poter prevedere l'aumento di organico. Allora, creiamo un quadro giuridico che permetta di avanzare e poi aumentiamo l'organico. Questo è un punto fondamentale per noi. In questo modo, invece, tradotto con le regole del decreto, significa non poter mai essere capo ufficio o esserlo dopo più di vent'anni di servizio perché si può essere capo ufficio solo a partire dal grado di consigliere d'ambasciata; adesso è previsto anche per il consigliere di legazione, ma temporaneamente e per esigenze di servizio. A *fortiori*, diventerà sempre più difficile diventare capo missione.

Inoltre, sulla base della legge delega, si sarebbero dovuti prevedere nuovi criteri di valutazione dei funzionari, nuovi meccanismi per le loro promozioni e per l'assegnazione di incarichi nel senso di una maggiore trasparenza. Anche su questo punto non si è innovato. In particolare i meccanismi di valutazione sono insoddisfacenti: il sistema non si ispira ai criteri di valutazione collegiale enunciati nella legge delega e non prevede, in maniera anacronistica, alcuna partecipazione del valutato.

Non sono previste neanche le condizioni per poter attuare coerentemente le limitate innovazioni del decreto; mi riferisco all'accorpamento del grado di segretario e ministro. Si allungano i tempi di permanenza nei gradi accorpati, ma non si prevede nessuna valutazione durante questi

lunghi periodi, rischiando di ingessare ancor più i percorsi di carriera. È necessario quindi affermare l'idea di più momenti di valutazione nell'arco della carriera, svincolati dai passaggi di grado, in modo da fotografare più realmente i valori in campo; esigenza ancor più pressante in un contesto di gradi accorpati. Faccio un altro brevissimo esempio: attualmente il passaggio nel grado di segretario di legazione è stato allungato; si richiede una permanenza di dieci anni e mezzo nel grado e non si prevede alcuna valutazione intermedia. Per dieci anni e mezzo rimane bloccata la graduatoria di merito.

Soprattutto non troviamo in questo decreto di riordino un segnale di cambiamento. Avevamo la possibilità di disegnare un ordinamento che da una parte riconoscesse la specificità della carriera, dall'altra si adattasse ai cambiamenti della società civile, alle lezioni che ci vengono dal settore privato, ma soprattutto alle riforme intervenute nella pubblica amministrazione.

E qui permettetemi di inserire la discussione che riguarda lo strumento principe della politica estera italiana in un contesto più ampio, in un confronto con la società, con le realtà esterne. Ci sono stati numerosi cambiamenti nella società civile. È passato molto tempo dal decreto del Presidente della Repubblica del 1967: sono cambiati i valori, l'attenzione alla meritocrazia è molto più forte, gli attori in campo e il numero di istituzioni prestigiose sono aumentati, i giovani hanno un atteggiamento differente nei confronti del mercato del lavoro, dei contratti a tempo determinato. Vorremmo dire con forza che la mentalità è cambiata e la struttura della carriera diplomatica non si è adeguata. È rimasta una struttura rigida, con ferrei vincoli grado-funzione.

Ci sono poi le lezioni che ci vengono dal settore privato. Abbiamo ex compagni di università in posizione già di rilievo, con assunzione diretta di responsabilità: noi dobbiamo aspettare il grado di consigliere di ambasciata per poterle ricoprire.

E ancora: le riforme intervenute nella pubblica amministrazione. Teniamo conto che la dirigenza pubblica – quella sì – è stata fortemente innovata nel suo quadro giuridico e qualche lezione da quella riforma dovremo pur trarla. C'è un nuovo sistema di reclutamento: dopo aver frequentato il corso-concorso nella scuola superiore della pubblica amministrazione si entra a far parte della dirigenza pubblica e c'è la possibilità di essere titolari di uffici dirigenziali; dopo cinque anni, se si sono ricoperte determinate funzioni, si può diventare dirigenti generali e non è una possibilità astratta. Ci sono dei consiglieri di legazione della nostra carriera che sono andati a scuola con direttori generali che attualmente ricoprono incarichi di prestigio negli altri Ministeri.

Anche se vogliamo riferirci alle carriere gerarchiche, come quella militare, un giovane capitano o un carabiniere uscito dall'accademia può andare a comandare una compagnia e sotto di sé avrà numerose stazioni da amministrare e personale da gestire.

Ebbene, nel quadro delineato emerge che la carriera, contrariamente a 33 anni fa, data dell'ultima riforma, è in competizione con innumerevoli

istituzioni pubbliche e private; in competizione per attrarre le risorse umane migliori. Il mercato del lavoro ha conosciuto e conoscerà cambiamenti radicali nelle regole e nelle forme: noi, invece, non ci siamo minimamente attrezzati per rendere competitivo ed attraente rispetto ad altre organizzazioni il lavoro diplomatico, in termini di gratificazione economica e di ragionevoli prospettive di carriera.

Riteniamo sia un punto fondamentale, su cui inviteremmo tutti a riflettere, anche in una visione di lungo periodo, quella che dovrebbe ispirare ogni seria riforma.

Per tutti questi motivi, il Comitato giovani diplomatici esprime il proprio fermo dissenso all'approvazione del decreto di riforma così come presentato dall'amministrazione. Vi chiedo uno sforzo di immaginazione: mettetevi nei panni di chi ha tra i 30 e i 40 anni di carriera davanti e allo stesso tempo scopre, guardandosi indietro, che l'ultima riforma è stata fatta 33 anni fa. Penso possiate capire le nostre legittime preoccupazioni affinché la riforma si faccia sì rapidamente, ma soprattutto si faccia bene. Si tratta del nostro futuro professionale.

Ciò detto, penso che sia giunto il momento di esaminare seriamente ipotesi alternative, che premino la flessibilità, che rendano competitiva la professione del diplomatico rispetto ad altri sbocchi professionali e che valorizzino soprattutto quella ricchezza e varietà di funzioni che sono il vero patrimonio della carriera diplomatica. Per far questo è necessario, come dicevo prima, pensare in grande.

Il principio ispiratore alla base della nostra proposta è quello di svincolare il grado dalla funzione, spostando la competizione sulle attività da svolgere piuttosto che sugli aspetti legati alla progressione in carriera, e il suo logico corollario è un sistema di valutazione trasparente, che permetta di valutare in maniera comparata i *curricula* dei singoli funzionari. Queste dovrebbero essere le condizioni di partenza.

PRESIDENTE. Per una questione di giustizia distributiva devo invitarla a concludere.

ALFIERI. Ho concluso, signor Presidente.

L'accorpamento del grado di consigliere, lungi dal rappresentare la panacea della carriera, rappresenta un primo passo verso questo tipo di impostazione. Sarebbe la piena attuazione di una disposizione contenuta nella delega.

Ma pensiamo che sia giunto il momento di «osare» di più! Per questo vi abbiamo distribuito quello che noi abbiamo chiamato «il documento in cinque punti», che consideriamo un'utile piattaforma di partenza dalla quale cominciare a costruire una riforma della carriera veramente innovativa.

Perdonatemi un'ultima battuta, e con questo concludo veramente. Qualcuno nei giorni scorsi ci ha consigliato, in quanto giovani, di andare a riprendere un vecchio scritto dell'Abate Dinouart, «L'arte di tacere»:

bene, forse lo leggeremo, anche se continueremo a credere soprattutto nell'arte di sapere ascoltare, come avete fatto voi oggi.

Grazie ancora per la splendida opportunità e scusatemi se mi sono troppo dilungato.

PRESIDENTE. Sono io che ringrazio lei.

Vorrei dare subito un chiarimento sulla questione dei tempi che è stata sollevata da più parti. La mia risposta non può che essere rassicurante perché la Commissione ha a disposizione 40 giorni dall'assegnazione dello schema di decreto e quindi è obbligata o acconsentire tacendo o ad esprimersi entro tale termine. Quindi, per quanto attiene il Parlamento, non ci saranno riflessi negativi sull'*iter* cronologico del decreto in questione.

A questo punto do la parola ai colleghi, segnalando innanzitutto a me stesso che la Commissione avrà poi occasione di esprimersi ampiamente nel merito. Il mio suggerimento pertanto sarebbe quello di sollecitare soprattutto dei chiarimenti o delle ulteriori informazioni da parte dei nostri ospiti.

MARTELLI. Signor Presidente, innanzitutto vorrei complimentarmi per la brevità e la concretezza con cui tutti hanno parlato. Sono stati rapidissimi nonostante siano così numerosi.

Quello che è venuto fuori è molto chiaro: sono tutti d'accordo nel ritenere necessarie alcune modifiche di cui dovremmo tener conto, vale a dire una maggiore trasparenza e una minore discrezionalità negli avanzamenti di carriera e nell'assegnazione delle sedi. Vorrei comunque chiedere al rappresentante della UIL a che cosa si riferiva con il concetto di «forbice».

Per quello che riguarda invece i giovani diplomatici, costoro sono gli unici dissenzienti perché mentre chi ha parlato prima ci ha sollecitato ad esprimere in fretta il nostro parere sullo schema di decreto, i giovani si lamentano su tutto il testo. Io credo che in parte abbiano ragione perché è discriminante che le disposizioni sull'accorpamento valgano solo per i ministri e non per i giovani che sono obbligati per vent'anni a rimanere bloccati in una specie di imbuto. L'unica cosa che contesto in questo loro scritto è che, ad esempio, dicono: «Si potrebbe pensare ad un sistema nel quale le promozioni avvengano solo per anzianità». Non esiste niente di peggio nella vita: abbiamo parlato giustamente di meritocrazia, di criteri oggettivi da applicare per la progressione in carriera. Pensare di andare avanti solo per anzianità al giorno d'oggi è assurdo. L'accorpamento è giusto, che le valutazioni vengano fatte più spesso sono d'accordissimo; chiedere un avanzamento in carriera solo per anzianità mi sembra veramente preoccupante, soprattutto da parte dei giovani che parlano di meritocrazia. Vorrei quindi capire dai giovani, che sono coloro che contestano di più, se non trovano assurdo parlare di promozioni per anzianità quando nello stesso tempo parlano di meritocrazia e di valutazioni frequenti sulla

base di criteri oggettivi, chiari e trasparenti. Trovo un po' di contrasto. Per il resto credo che le loro rimostranze siano facilmente comprensibili.

Così pure non è giusto e non è corretto che si sia pensato in questo schema di decreto soprattutto a chi sta più in alto e un po' meno a chi sta più in basso, ossia a chi è agli inizi della carriera. Forse ci vorrebbe un po' più di equità, soprattutto per invogliare i giovani.

SERVELLO. Signor Presidente, registro innanzitutto con soddisfazione il senso di responsabilità che ha pervaso quest'audizione, salvo il documento del Comitato dei giovani diplomatici che mi permetto di definire un po' sopra le righe. Infatti in una Commissione parlamentare non si può esordire con frasi come: «eliminazione della principale arma di ricatto in mano all'amministrazione», «la promozione agitata sotto il naso dei funzionari per costringerli a ricoprire un posto che a loro non interessa», e via via di questo passo.

Francamente, pur avendo un passato abbastanza movimentato dal punto di vista della contestazione, questa è pur sempre una pubblica amministrazione e ho l'impressione che usare simili locuzioni vada al di là di una semplice critica.

Ho apprezzato invece la seconda parte dell'intervento del dottor Alfieri, quella più propositiva, anche se vorrei avere dei chiarimenti. Ho preso infatti appunti durante l'audizione dell'ambasciatore Dominedò, secondo il quale dopo il decreto legislativo vi sarebbero 270 posti di consigliere di legazione, 232 di consigliere di ambasciata e 208 di ministro plenipotenziario, dando così la possibilità di avanzamento all'85 per cento dei consiglieri di legazione al grado superiore di consigliere di ambasciata e a ben il 90 per cento dei consiglieri di ambasciata al grado di ministro plenipotenziario, equivalente al grado di dirigente generale. Non si tratta di cosa di poco conto. Naturalmente questo non si può realizzare con la bacchetta magica o con una rivoluzione.

Lei parla di velocità dei cambiamenti, del mutamento dei mercati, di globalizzazione. Questa è una pubblica amministrazione e ha una sua ossatura, una sua tradizione che non si può rivoluzionare e ribaltare di punto in bianco. È stato poi fatto un raffronto in base al quale il Ministero degli esteri ha in assoluto il più alto numero di funzionari equiparabili ai dirigenti generali: 208 ministri e 22 ambasciatori contro i soli 375 dirigenti generali in tutte le amministrazioni dello Stato. Quindi, non si tratta di una situazione penalizzante, ma di una situazione in qualche misura squilibrata rispetto alle altre pubbliche amministrazioni. Sono perfettamente d'accordo sul fatto che occorre rendere più veloce e smaltire in tre-quattro anni l'avanzamento dei quadri direttivi, ma è chiaro che ci vogliono alcuni anni per rendere tale meccanismo più agile e valorizzare le energie disponibili. Questa mi sembra la strada da seguire che, naturalmente, è perfezionabile.

Circa la critica avanzata in ordine alle procedure di valutazione, non so se si possa dar vita ad un organismo collegiale che finirebbe per sindacalizzare anche le promozioni, laddove invece dovrebbero esistere criteri

di valutazione oggettivi e non suscettibili di influenze politiche, parapolitiche, sindacali o settoriali che dir si voglia. Bisogna stare molto attenti a non esagerare in questo senso perché altrimenti questa potrebbe diventare un'amministrazione ingovernabile, al centro e in periferia.

Per quanto riguarda i trattamenti economici – soprattutto metropolitani – sono perfettamente d'accordo con quanto rilevato; pertanto, mi auguro che decolli questa riforma attraverso il citato decreto legislativo e, successivamente, in corso d'opera, vi siano altri provvedimenti in grado di perfezionare questo disegno.

PORCARI. Ringrazio tutti gli intervenuti per le varie esposizioni che ho trovato molto interessanti. Tralascio tutta una parte del discorso perché concordo pienamente con quanto affermato dal senatore Servello. È inutile che io ripeta cose già dette; aggiungo però che mi rendo conto di quanto evidenziato dal senatore Martelli sulle legittime aspettative di carriera dei giovani e sui dieci anni, ma è anche vero che, accorpando i gradi, dieci anni in un certo senso significano cinque più cinque, essendo stati accorpati i due gradi iniziali di segretario e primo segretario. Quindi il dramma è minore.

Mi si consenta, comunque, da ex diplomatico (anche se non si è mai «ex» diplomatici perché si tratta di una carriera che coinvolge interamente i sentimenti) di esprimere una preoccupazione riguardante la prima parte della relazione dei giovani diplomatici, diplomatici anche nell'aspetto, a cui ha fatto riferimento il senatore Servello. Se – come diceva Benedetto Croce – il problema dei giovani è quello di diventare vecchi, il giorno in cui saranno un po' meno giovani, ma ancora abbastanza giovani per i loro impulsi ed affronteranno i problemi sia in patria, con le altre amministrazioni, che all'estero con questo linguaggio e con questa chiarezza (lodevole sotto l'aspetto morale, ma meno sotto quello semantico), faranno scoppiare la guerra fra l'Italia e qualche altro paese o tra l'Amministrazione degli affari esteri e le altre amministrazioni. Trovo inaccettabile il tono della prima parte della loro relazione. Mi preoccupa per l'Italia di domani visto che questi giovani la rappresenteranno all'estero; probabilmente essi si troveranno ad affrontare problemi altrettanto gravi e di diversa natura per la soluzione dei quali l'uso della vecchia diplomazia (ossia il dire anche le cose più terribili con il guanto di velluto o il non dirle) si imporrà sempre di più.

Questa è l'esortazione di un vecchio a dei giovani.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che naturalmente si possono fare tutti gli apprezzamenti che si vogliono sui toni dei documenti e delle parole, però deve essere estremamente chiaro che, così come esiste la libertà di parola dei senatori e dei deputati, esiste la libertà di parola di tutti i cittadini.

PORCARI. Signor Presidente, la ringrazio perché le sue parole rafforzano la mia libertà di critica. Le considero un complimento ed un

avallo alla libertà di esprimere le mie idee e di criticare laddove ritengo di dover criticare e, pertanto, la ringrazio molto di questo incoraggiamento.

Per quanto riguarda i problemi relativi alla carriera – e mi avvio a concludere – sono profondamente contrario a tutti gli automatismi. Ritengo che le promozioni, gli avanzamenti e gli incarichi debbano basarsi tutti su un duplice criterio secondo il quale all'anzianità (a cui dobbiamo il dovuto rispetto, ma che non dev'essere un tabù assoluto) si affianchino con notevole forza le valutazioni di merito. A questo punto, ci si potrebbe chiedere chi giudica sul merito; sorge, quindi, il problema dell'oggettività e della soggettività. C'è sempre qualcuno che giudica, di cui si può contestare il giudizio, ma che non si può eliminare come figura perché altrimenti – e ritorno al discorso del senatore Servello – si eliminerebbe quel principio di autorità, ormai ridotto al minimo, che in ogni società organizzata deve funzionare.

A proposito della discrezionalità del Ministro degli affari esteri, quale vertice politico della diplomazia, ritengo che egli non possa essere privato di un minimo di discrezionalità nella nomina dei gradi più alti. Diversamente, finiremmo con il trasformare il tutto in qualcosa di diverso da un sano criterio di «avanzamento» che tenga sempre conto della tradizione e delle esigenze di ogni carriera; così come di ogni peculiarità delle singole e diverse amministrazioni dello Stato.

SCALFARO. Ho ascoltato, come è mio dovere, ma anche piacere. Non presumo di conoscere moltissimo il problema, ma prima di venire in Commissione mi sono preoccupato di disporre di maggiori dati. Sono grato alle nostre procedure, e quindi al Presidente, che ci consentono di esprimere il nostro pensiero in una riunione della Commissione tenendo conto di tutte le considerazioni svolte.

Dal momento che esiste il termine piuttosto ampio che il Presidente ha ricordato, vorrei invitare i rappresentanti sindacali del Ministero degli affari esteri oggi presenti ad articolare in modo più preciso le loro argomentazioni, concentrando l'attenzione su qualche punto in particolare, nella speranza che questo possa trovare un'accoglienza più facile e più motivata.

Quando si parla di separazione grado-funzione è un'ipotesi; quando si parla solo di prosecuzione di carriera per stagionatura è un'altra ipotesi. Non si tratta però di ipotesi ignote nelle leggi e nella realtà dello Stato italiano.

Io che sono stato magistrato vorrei sottoporre alla vostra meditazione, soprattutto quella dei giovani diplomatici, una realtà che si è determinata nella magistratura italiana, dove la separazione grado-funzione – come rilevai nell'esercizio delle mie precedenti responsabilità, presiedendo il Consiglio superiore della magistratura – ha poi portato, ad esempio, ad avere come pretore di un paese di 4.000 abitanti un magistrato che di fatto è presidente di sezione della suprema Corte di cassazione; cioè, un generale di corpo d'armata che non comanda una compagnia ma un plotone.

Per quanto riguarda le promozioni per anzianità, ho poi notato che c'è una richiesta di valutazioni più approfondite; a queste ultime non sono mai contrario, purché siano caratterizzate da quella trasparenza di cui si è parlato.

Presentando una realtà sulla quale le lamentazioni, non soltanto in Parlamento ma nelle università e tra gli avvocati, ogni tanto si rinnovano e si ripetono, è il caso di approfondire con cura le diverse questioni, per avanzare delle proposte che forse possano vedere questa Commissione più attenta e maggiormente in grado di esprimere un parere al riguardo.

PRESIDENTE. Poiché non ci sono altri colleghi che intendono intervenire, vorrei porre qualche interrogativo ai nostri ospiti e parto proprio da dove ha concluso il senatore Scalfaro. Anche io trovo giusta la sollecitazione per l'applicazione di criteri di valutazione e di una maggiore trasparenza ma chiederei ai presenti di aiutarci, cioè di essere un po' più specifici. Esistono delle tecniche che sono progredite in questo campo ed in questi anni; come possiamo immaginare questi criteri di valutazione? Ad esempio, si potrebbe ragionare sulla formulazione di obiettivi per ciascun funzionario? Vorrei dei suggerimenti pratici anche riferiti al testo che ci troviamo di fronte, altrimenti rischiamo di non arrivare a delle proposte migliorative.

Un'altra osservazione che vorrei fare, anche qui un po' stimolato da quanto hanno rilevato alcuni colleghi, è la seguente. Mi sembra che vi sia un equivoco e cioè che la meritocrazia sia tutta o prevalentemente legata alla progressione di grado; io sono invece del parere che la meritocrazia sia soprattutto legata alla funzione. Mi spiego, se io promuovo qualcuno da consigliere di ambasciata a ministro il mio atto non necessariamente viene verificato nella sua validità, perché costui, o costei, dopo essere stato promosso può anche ricoprire una funzione di carattere secondario. Se invece mi assumo la responsabilità di destinare qualcuno alla direzione di un ufficio importante o ad un'ambasciata nevralgica, il mio atto, essendo io l'ente che compie tale decisione, viene verificato nei fatti.

Vorrei allora sapere se ci sono delle reazioni a questa mia affermazione, che secondo me è rilevante anche da un altro punto di vista: la discrezionalità del potere politico. Io naturalmente mi metto dalla parte di questo potere politico e quindi della sua discrezionalità e vedo verificabile quest'ultima soprattutto nei fatti, cioè nella determinazione della funzione. E ciò per un ragione molto semplice: il potere politico è per definizione un potere variabile e transitorio, mentre la carriera ha una durata stabile. Come potere politico io rivendico una discrezionalità molto ampia, per non dire totale, per quanto riguarda la determinazione di una certa funzione che poi serve a porre in essere una certa politica. Sarei molto più prudente nella definizione di questo potere discrezionale quando si tratta della carriera, perché potrei segnare il destino di un funzionario al di là del mio mandato di Ministro e di membro del consiglio di amministrazione. Da questo punto di vista gli effetti di trascinamento sono più disastrosi; ad esempio, un giovane funzionario messo a capo di una grande

ambasciata dal detentore del potere politico — scelta magari discutibile, ma comunque verificabile nei fatti — potrebbe poi trarre la conseguenza che, poiché dirige quella grande ambasciata, deve essere rapidamente promosso di due gradi in quanto il grado deve corrispondere alla funzione. Non sto facendo una polemica con il senatore Scalfaro in questo momento, voglio solo introdurre nella nostra discussione un elemento di problematicità che deriva dalla distinzione tra grado e funzione.

Vorrei infine porre un ultimo interrogativo. In più carriere esistono — e questo aspetto mi ha stupito che non sia stato sollevato dai giovani diplomatici, forse non hanno avuto tempo di farlo — delle procedure di «svecchiamento». Per esempio, nelle Forze armate l'età di pensionamento varia secondo il grado; c'è poi una compensazione, nel senso che se ad esempio non sono andato oltre il grado di capitano di vascello vengo messo a riposo prima di quanto avverrebbe se fossi contrammiraglio o se avessi un grado ancora superiore; posso poi essere ulteriormente promosso per anzianità anche quando sono in pensione. Si realizza così una compensazione sia sul piano della mia dignità di servitore dello Stato che dal punto di vista economico. Mi ha colpito il fatto che questo tipo di problematica non sia mai stata discussa per una carriera che ha degli evidenti problemi da questo punto di vista.

CECI. Signor Presidente, vorrei fare due osservazioni già fatte dal segretario nazionale della CISL, una di carattere generale e una specifica, per quanto riguarda alcune proposte.

Innanzitutto, l'amministrazione ci ha informato dell'esistenza di questo testo e noi abbiamo cercato di inserirlo nell'ottica a cui accennavano i miei colleghi. Tuttavia anche la migliore delle strutture a disposizione se non ha al centro la persona con la sua formazione e con il suo rigore morale viene vanificata.

Il testo del decreto legislativo prevede per il Ministro la possibilità di promuovere ministri plenipotenziari funzionari che hanno manifestato comportamenti eccezionalmente meritevoli, prescindendo dal requisito dell'anzianità. Nulla osta. Se il ministro Colombo è stato nel Kuwait e si è esposto in prima linea, dopo la verifica dei risultati conseguiti, il Ministro degli affari esteri nella sua discrezionalità può promuoverlo, ed è giustissimo perché rappresenta il paese. Ciò di cui abbiamo paura è che simili episodi non siano limitati a casi eccezionali per funzioni eccezionali. Vorremmo una maggiore prudenza in questo senso.

Proponiamo inoltre di delegificare alcune materie per non ingessare il Ministero nelle sue funzioni. Ormai in tutta la pubblica amministrazione è in corso un processo di delegificazione: vorremmo che alcune materie disciplinate nello schema di decreto fossero delegificate.

Ho letto che a parere di qualche senatore sembra che i sindacati alla Farnesina abbiano avuto troppo peso nelle relazioni con l'amministrazione. Noi abbiamo il nostro peso per quanto riguarda la contrattazione perché ciò ci deriva dalla legge nazionale. Per quanto riguarda invece lo schema di decreto legislativo che stiamo adesso esaminando, noi siamo

stati soltanto informati. Vorrei essere capito perché altrimenti il discorso diventa ambiguo.

Nell'articolo 14 dello schema di decreto, poi, si parla di una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, calcolata però sui soli 1.119 diplomatici iscritti. Auspico, invece, che vengano ammessi al negoziato i sindacati che abbiano una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, ma calcolata su tutti i dipendenti del Ministero. È infatti giusto non creare tanti sindacati quanti sono i partiti esistenti al momento nel paese, però la soglia del 5 per cento della rappresentatività non va intesa sulla sola carriera diplomatica ma su tutto il personale per permettere quella partecipazione e quell'arricchimento che normalmente i lavoratori possono dare in un contesto del genere.

TONINI. Signor Presidente, mi permetta di condividere la sua posizione in ordine all'anticipazione della soglia di pensionamento per alcuni gradi della carriera diplomatica; tale proposta è stata fatta anche dalla CGIL durante le trattative con l'amministrazione.

Anche lo svincolo della funzione dal grado è sempre stata una delle posizioni di punta della CGIL. È proprio per questo che, considerando la situazione attuale della carriera diplomatica e del Ministero, manteniamo invece la nostra contrarietà all'accorpamento tra il grado di consigliere di legazione e quello di consigliere di ambasciata. Lei sa meglio di me che la struttura tipica della gerarchia ha una forma piramidale. La nostra è ben lungi dall'esserlo, è ben lungi dall'essere piramidale, è ben lungi dall'essere un tronco di cono, allo stato attuale somiglia molto di più ad un'anfora: se si accorpasse il grado di consigliere di legazione con quello di consigliere di ambasciata si avrebbe una struttura molto più simile ad una trottola perché vedrebbe nel grado centrale della carriera diplomatica 450 funzionari potenzialmente dirigenti, quando l'attuale struttura del Ministero prevede soltanto 95 posti di capo ufficio, in quanto, pur essendo aumentate le direzioni generali, il numero degli uffici è stato ridotto. In queste condizioni non riteniamo che sia possibile una riforma come quella voluta dai giovani diplomatici.

CANDILIO. Signor Presidente, poiché è stato fatto riferimento al grado di rappresentatività dei sindacati, vorrei ricordare che il SNDMAE rappresenta il 67 per cento della carriera diplomatica. Vorrei anche aggiungere che quando parliamo di giovani diplomatici non parliamo del solo Comitato dei giovani diplomatici: questi sono un gruppo – come è stato detto all'inizio – di tipo trasversale, formato da iscritti e non iscritti ai sindacati, un gruppo con il quale abbiamo da tempo sentiti e significativi contatti che intendiamo continuare in maniera approfondita, confrontandoci con loro su tutta una serie di problemi che coinvolgono la nostra carriera. Tale carriera naturalmente non può assicurarsi un futuro se non sulla base di sani e costruttivi contatti tra i propri vertici sindacali e la base giovanile.

Detto questo, vorrei sottolineare che alcune funzioni della carriera diplomatica sono estremamente importanti e significative sin dall'inizio. Non voglio entrare in polemica con i miei giovani colleghi, mi rendo conto che hanno compagni di università che ricoprono posizioni di grande responsabilità, tuttavia vorrei ricordare che per la stragrande maggioranza dei nostri giovani l'esordio è come numero due in una ambasciata del cosiddetto Terzo mondo, dove sostituiscono l'ambasciatore come incaricati di affari per lunghi periodi, ovvero come vice console o console autonomo. Consentitemi di manifestare un po' di orgoglio dopo 32 anni di carriera, avendo ricoperto tutti questi incarichi all'estero, incarichi che non sono certo di seconda categoria e danno soddisfazioni e responsabilità. Come sapete, un rappresentante diplomatico del paese rappresenta la Repubblica; un console è riferimento di tutte le attività dello Stato nei confronti della collettività all'estero. Ebbene, simili responsabilità sono affidate dal Ministero degli affari esteri a funzionari di 25-26 anni. Scusate ancora la mia reazione di orgoglio, ma sinceramente non credo che queste siano funzioni e responsabilità comunemente svolte da tutti alle prime esperienze professionali.

Proprio la delicatezza delle funzioni svolte impone una valutazione molto attenta delle attitudini professionali e dei risultati conseguiti, una valutazione che naturalmente deve essere trasparente e deve tener conto anche delle qualità morali che emergono dall'azione che questi funzionari svolgono sul terreno in condizioni spesso difficili.

Lascerei ora la parola al ministro Mistretta, che è il segretario esecutivo del nostro sindacato, in materia di valutazioni.

MISTRETTA. Prima di passare alle valutazioni, vorrei soffermarmi sul rapporto grado-funzioni. Proprio per quello che ci ha raccontato il presidente Scalfaro, possiamo avere un generale di corpo di armata che va a comandare una piccolissima compagnia ma – peggio – possiamo avere anche l'opposto, il sottotenente che viene mandato a comandare un plotone. Dobbiamo evitare una simile evenienza e solo il rapporto grado-funzioni ci permette di rapportare alle capacità dell'individuo l'espletamento della funzione. Questa è una garanzia per noi, è una limitazione ai poteri del Ministro *pro tempore*, che potrebbe affidare per ragioni diverse un posto troppo importante e superiore alle capacità di un certo individuo. Il giovane deve aspettare, come abbiamo aspettato tutti, il momento per poter compiere quella funzione. Il rapporto grado-funzioni previsto dalla tabella A del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, secondo me, è una garanzia per le istituzioni oltre che per la carriera.

PRESIDENTE. Scusi se la interrompo, ma è per chiarire. Questo è uno schema di ragionamento, però la conseguenza coerente allora è di essere contrari alla discrezionalità del Ministro in materia di promozioni perché, altrimenti, c'è il rischio che si verifichi quell'effetto di trascinamento per cui il tenente viene messo non a comando di un plotone, dal momento che «fisiologicamente» già lo comanda, ma di una brigata o di una divi-

sione, con un doppio danno perché questo tenente ambiziosissimo, oltre che essere messo a comandare una brigata, viene anche promosso sul campo generale di brigata. Non sto facendo – come lei ha capito benissimo – delle ipotesi teoriche; decenni di storia ci segnalano il pericolo del doppio effetto del vincolo grado-funzione e della discrezionalità nella determinazione del grado.

Le dico questo per darle l'occasione di controbattere.

MISTRETTA. Il problema non è la promozione, ma la destinazione all'estero.

Per quanto riguarda la promozione, siamo contrari alla possibilità di nomina per ragioni di eccezionalità e quindi chiediamo l'introduzione della commissione di valutazione anche per la nomina al grado di ambasciatore.

Per quanto concerne invece la destinazione all'estero, rispettiamo il diritto del Ministro di scegliere persone di sua fiducia, ma riteniamo che le debba ricercare tra i funzionari che ricoprono il grado adeguato per svolgere quella determinata funzione.

Infine, con riferimento alla procedura di valutazione, senza creare un meccanismo troppo complicato, vorremmo che essa facesse emergere la personalità del funzionario. Con le attuali note di qualifica questa personalità non emerge perchè le voci sono troppo poche (7-8) e pertanto chiediamo che vengano aumentate cosicchè l'estensore del rapporto, dovendo rispondere a circa 40-50 voci, potrà cadere in contraddizione ma nello stesso tempo dovrà soppesare un funzionario rispetto ad un altro. Non tutti i funzionari sono eccezionali e svolgono un ottimo lavoro. Vorremmo utilizzare nel settore dell'Amministrazione degli esteri quei criteri che consentono di effettuare una valutazione ponderata e ampia del lavoro svolto dal funzionario; per questo intendiamo avvalerci dei sistemi avanzati che si utilizzano nel settore privato.

GIOVANNINI. Ho fatto semplicemente un esempio, abbastanza calzante, perchè in questo momento stiamo operando con l'amministrazione (in parte con contrattazione, come ha rilevato il collega, e in parte con consultazione) per far sì che il personale non diplomatico – bloccato dalla legge n. 312 del 1980 – attraverso alcuni corsi di riqualificazione possa ottenere quella che una volta si chiamava promozione e che ora viene definita semplicemente un passaggio ad una posizione economica superiore che comporta determinate funzioni e responsabilità.

Insieme all'amministrazione abbiamo fatto in modo che ci sia una possibilità su cinque per il personale appartenente alla carriera direttiva non diplomatica di transitare alla qualifica più elevata anche se – come ci auguriamo – i posti di ruolo saranno portati a 300: cinque persone, quindi, si troveranno a lottare insieme per dimostrare che hanno lavorato, che hanno buona volontà e che hanno interesse e capacità per superare i corsi. Siamo riusciti con una certa difficoltà a far passare questo principio perchè c'è gente che spera solo nell'anzianità; noi, invece, abbiamo cer-

cato di contemperare i problemi di anzianità con la richiesta di professionalità e la voglia di fare. Crediamo che questo principio debba valere un po' per tutti, non soltanto per noi. Tenga conto, senatore Martelli, che soprattutto all'estero per mancanza di organici nella carriera diplomatica a volte, su delega del capo missione, il personale non diplomatico svolge funzioni che sono di responsabilità e di pertinenza diretta; quindi pretendiamo che coloro che andranno a ricoprire quegli incarichi lo facciano con dignità.

PINNAVAIA. Molti membri della Commissione che sono intervenuti hanno messo l'accento su un punto cruciale di questo schema di decreto di riordino della carriera diplomatica, cioè sul contemperamento dell'esigenza di trasparenza e di controllo con il rispetto dei principi costituzionali che prevedono facoltà e poteri di nomina di funzionari di alto grado da parte del Governo – e quindi del Ministro degli affari esteri – nell'ambito di carriere che fanno capo al potere esecutivo dello Stato.

Mi chiedo sino a che punto queste garanzie e questi controlli si possano definire tali e oltre quale punto essi sconfinino e caratterizzino come «autonoma» la carriera diplomatica, conferendo ad essa un carattere che le è estraneo.

Come rappresentante della CISL Esteri, posso dire – come è già stato sottolineato dai due colleghi della CISL precedentemente intervenuti – che tale esigenza di contemperamento viene rispettata, in quanto anche la facoltà del Ministro di nominare o di avanzare proposte ai fini della nomina ad un posto-funzione all'estero (di grado elevato, s'intende) nel decreto risulta legata a fatti, situazioni e, soprattutto, a casi di merito eccezionale. Questo con riferimento alle preoccupazioni che sono state manifestate.

Il nostro giudizio sotto questo aspetto è positivo, anche se desideriamo ricordare ai membri della Commissione, come anche agli amici e ai colleghi di tutte le parti sociali presenti, che la carriera diplomatica si muove nell'alveo del potere esecutivo dello Stato. Superato un certo limite di controlli, di compartecipazioni e di eventuali cogestioni, essa assume un carattere improprio. Si tratta di un carattere proprio dell'ordine della magistratura, ma non di una carriera che fa capo – ripeto – al potere esecutivo dello Stato.

Il rispetto di questo contemperamento è una nostra preoccupazione e riteniamo che lo schema di decreto risponda positivamente a tale esigenza.

BARTOLI. L'idea principale del Comitato giovani diplomatici è quella della separazione tra gradi e funzioni, concetto ormai abbastanza diffuso non solo nella pubblica amministrazione; basti osservare le linee guida enunciate da Kinnock anche nella riforma della Commissione europea. Si compete maggiormente su quello che si fa e sulle funzioni che si ricoprono piuttosto che a livello di grado. Per questo sottoscriviamo quanto affermato dal presidente Migone: la discrezionalità politica è più accettabile sulla funzione che sul grado perchè su quest'ultimo lascia delle tracce anche successivamente, mentre se un funzionario preposto da un

politico a ricoprire un determinato posto è bravo, merita di essere riconfermato dal politico successivo che magari appartiene ad un altro schieramento.

Atteso questo principio, il riferimento alla promozione per anzianità, che sembra una contraddizione, va considerato semplicemente come una via estrema in questo gioco grado-funzione, nel senso cioè di far perdere significato al grado, che procede comunque per sè, valutando la funzione. Una via di maggiore compromesso, che poi è quella indicata nella legge delega, è invece quella dell'accorpamento. Se la semplificazione dei gradi ha un significato, non credo che questo sia semplicemente estetico ma volto all'esigenza di sganciare il più possibile le funzioni dai gradi.

Alla luce di ciò, mi sembra giusto l'accorpamento realizzato per i ministri; un po' meno efficace risulterebbe un accorpamento realizzato solo per i segretari e non anche per i consiglieri, anche perchè questo disegno comunque obbediva ad un progetto preciso e ad una sua logica, cioè pre-dirigenza (segretario), dirigenza (consigliere), dirigenza generale (da ministro in poi). L'obiezione che non ci sono abbastanza posizioni dirigenziali è realistica, ma debbo rilevare che stiamo discutendo di un qualcosa che regolerà la carriera per i prossimi anni.

Circa il linguaggio colorito utilizzato nei nostri documenti, debbo far presente che a forza di dire che tutto va bene tranne piccoli particolari, quali la progressione in carriera, che proprio un particolare non è, si finisce poi per far credere che tutto vada effettivamente bene. Ci sembrava giusto far conoscere questo documento – che è stato fatto circolare al nostro interno, anche tramite mezzi informatici, e che sta riscuotendo notevole adesione nei gradi medio-bassi dei segretari e dei consiglieri – anche a chi deve poi assumere decisioni in merito ad un provvedimento che ci riguarda, e ciò in nome di quella libertà di parola che il Presidente ha giustamente richiamato.

Riguardo al discorso dello «svecchiamento» siamo assolutamente d'accordo; forse non vi abbiamo fatto riferimento per implicito pudore: ci avrebbero infatti additati come epuratori.

ALFIERI. Vorrei rispondere brevemente al senatore Servello, che chiedeva conferma di alcune cifre fornite in una precedente audizione: effettivamente l'85 per cento dei consiglieri di legazione potrà essere promosso a consigliere di ambasciata. Ci preoccupano però i tempi, che sono molto lunghi: rimaniamo infatti bloccati nel grado di consigliere di legazione per 4-5 anni. È questo il problema che vogliamo farvi presente.

SERVELLO. Signor Presidente, devo ringraziare i nostri ospiti per le risposte che hanno fornito.

Qualche collega ha riferito una mia osservazione fatta nel corso della precedente audizione sulla questione delle consultazioni sindacali. Avevo sottolineato in quella occasione che nella relazione Dominedò questo aspetto ricorreva quasi a ogni pagina: non mi sembrava eccessivo il fatto

che esso fosse stato trattato, ma che lo si volesse sottolineare ad ogni pie' sospinto. Con ciò non intendo oppormi alla concertazione con i sindacati.

Per quanto riguarda i miei rilievi sul linguaggio usato nei documenti del Comitato dei giovani diplomatici, ho già detto che i miei trascorsi giovanili sono piuttosto turbolenti. Non ho mai fatto parte di una pubblica amministrazione ma di strutture come quelle dei giornali dove, per carità, si poteva anche dissentire ma da lì a qualche tempo si perdeva il posto. Qui non si rischia nulla e francamente sono un po' preoccupato perchè questi testi – che per il loro contenuto ed il loro linguaggio potrebbero mettere in agitazione il personale – sono accessibili a tutti attraverso Internet; pertanto, libertà di poterli fare, ma anche libertà da parte nostra di poterli giudicare.

PRESIDENTE. Rischiamo di avviare una nobile discussione filosofica tra me e il senatore Servello. Faccio solo un'osservazione: rischiano sicuramente più i nostri ospiti ad usare un certo linguaggio che non noi che siamo coperti da immunità di vario genere.

Sono invece d'accordo con il senatore Servello nel mostrare una certa diffidenza, per carità, non in ordine alla consultazione con i sindacati, perchè la stiamo facendo noi stessi, ma riguardo certi pacchetti preconfezionati amministrazione-sindacati che ci arrivano (mi riferisco al testo della legge n. 266 del 1999). Vorrei ripetere quanto avevo detto in quella circostanza, in cui l'unanimità amministrazione-sindacati mi aveva colpito: noi non siamo qui in Parlamento per svolgere una funzione notarile; i pareri espressi dalle competenti Commissioni parlamentari sullo schema di decreto legislativo contengono un monito implicito – e qui mi rivolgo al Governo – e cioè che il meccanismo della delega è legato alla ricettività che il Governo mostrerà nei confronti degli stessi.

Ringrazio i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e dichiaro chiusa l'audizione.

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

I lavori terminano alle ore 16,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA