

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

80° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 OTTOBRE 2000

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE	Pag. 2, 7, 9 e <i>passim</i>
DANIELI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	4, 12, 14
* PIANETTA (<i>Forza Italia</i>)	7
PROVERA (<i>Lega Forza Nord Padania</i>)	8, 10
VOLCIC (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	7

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di interrogazioni.

Prima di passare alla loro trattazione, avverto che le interrogazioni nn. 3-03413, 3-03417, 3-03418, 3-03419, 3-03420, 3-03422 e 3-03632, relative al caso di Ustica, saranno svolte in altra seduta e che, in considerazione delle numerose competenze ministeriali coinvolte, risponderà la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Saranno svolte per prime le seguenti interrogazioni presentate sullo stesso argomento:

SQUARCIALUPI, VOLCIC, CORRAO. – *Ai Ministri degli affari esteri e delle finanze.* – Premesso:

che in seguito al massiccio esodo di profughi dal Kosovo un'enorme quantità di aiuti umanitari si è riversata in Albania dove operavano organizzazioni non governative di vari paesi, organizzazioni non governative albanesi e miste;

che durante la permanenza dei profughi, ma anche dopo il loro ritorno in Kosovo, era stata rilevata una diminuzione nell'importazione di beni di prima necessità dato che molti aiuti finivano sul mercato, frodando, oltretutto, le dogane albanesi;

che il governo albanese, col sostegno del CAM – organo della Commissione europea per il ripristino della dogane albanesi – compilava un rapporto per conoscere la dimensione del fenomeno «frodi» che, da indiscrezioni, puntava il dito su varie organizzazioni non governative internazionali ed albanesi;

che alle ripetute interrogazioni poste nel Parlamento europeo alla Commissione europea la risposta è stata sempre che il rapporto in questione era di proprietà del governo albanese e che quindi non poteva essere reso noto; anche il Ministero delle finanze rispondeva di non possedere il testo di tale rapporto,

si chiede di sapere se non si ritenga necessario che, per fare chiarezza sulla destinazione distorta degli aiuti umanitari in Albania, nella quale pare non siano coinvolte organizzazioni non governative italiane, sia richiesto al governo albanese il testo del rapporto in questione per verificare le reali responsabilità nella distorsione di grandi quantità di aiuti umanitari.

(3-03743)

SERVELO. – *Ai Ministri degli affari esteri e delle finanze.* – Per conoscere il contenuto del rapporto redatto dal CAM, missione della Com-

missione europea impegnata in Albania per la ricostruzione delle dogane, e per sapere quali siano le valutazioni del Governo italiano in ordine al comportamento di talune organizzazioni non governative, non solo albanesi, nella gestione del complesso fenomeno dei profughi in Kosovo.

(3-03822)

SERVELLO, BASINI, MAGLIOCCHETTI. – *Ai Ministri degli affari esteri e delle finanze.* –

Per sapere se abbiano preso visione del rapporto sugli aiuti umanitari in Kosovo, durante la guerra dello scorso anno, transitati dall'Albania.

Il documento è stato preparato dalla Cam-Albania (Custom assistance mission) durante la direzione di Natalina Cea rientrata a marzo al Ministero delle finanze. La stessa Cea, durante un'audizione presso la Commissione affari esteri del Senato, il 3 febbraio scorso, confermava che il rapporto in questione riguardava due tipi di truffe: «Si è verificato l'ingresso in Albania di merci spacciate per aiuti umanitari (non lo erano) e il caso di veri e propri aiuti umanitari che, dopo aver attraversato il confine doganale, non sono stati destinati all'uso inizialmente stabilito, ma distribuiti e venduti sul mercato nero. In entrambi i casi si tratta di reati di contrabbando».

Da Tirana il rapporto sarebbe stato inviato, il primo marzo, all'ufficio DG XXI – Direzione generale tasse e dogane – della Commissione europea, che ha confermato come il *dossier* sia stato preparato dalla Cam in collaborazione con le autorità albanesi.

Secondo notizie pubblicate sul settimanale «Panorama» almeno il 40 per cento delle organizzazioni umanitarie non governative (ONG) scrutinate nel *dossier* in questione, che hanno operato in Albania dal marzo all'estate del 1999, presentavano gravi irregolarità, con casi di organizzazioni fasulle messe in piedi dalla criminalità organizzata per vendere gli aiuti sul mercato nero.

Gli interroganti chiedono infine di conoscere le valutazioni del Governo e le iniziative assunte sia per accertare le responsabilità di questo malaffare, sia per porre termine ad una gestione degli aiuti che ha già penalizzato l'immagine dell'Italia.

(3-03829)

PIANETTA, PORCARI, MAGGIORE. – *Ai Ministri degli affari esteri e delle finanze.* – Premesso:

che in Albania, in concomitanza dell'esodo dei profughi kosovari, sono affluite ingenti quantità di aiuti umanitari;

che nello stesso periodo fu constatata una notevole diminuzione di regolari importazioni di beni di prima necessità;

che la concomitanza dei due fatti fece ipotizzare la possibilità di modalità illecite nell'utilizzo degli aiuti;

che il 3 febbraio 2000, in occasione di un'audizione presso la Commissione affari esteri del Senato, la dottoressa Natalina Cea, capo della missione europea di assistenza alle dogane albanesi «CAM Albania»,

denunciò il tipo di abusi e truffe che si erano verificati in ordine alle situazioni sopra citate, riferendosi in particolare a «merci spacciate per aiuti umanitari» e affermando che «veri e propri aiuti umanitari, dopo aver attraversato il confine doganale, non sono stati destinati all'uso inizialmente stabilito»;

che la stessa dottoressa Cea durante l'audizione riferì che «numerosi irregolarità sono state riscontrate nei casi in cui donatori internazionali hanno inviato merci attraverso propri circuiti e gli aiuti sono stati gestiti da organizzazioni non governative albanesi o miste e non sono stati destinati ai kosovari ma immessi sul mercato nero» ed inoltre affermò: «Stiamo preparando un rapporto specifico che sarà consegnato all'autorità albanese e ai nostri superiori di Bruxelles»,

si chiede di sapere se i Ministri in indirizzo siano al corrente del contenuto del testo del rapporto specifico sopra citato ed in caso negativo se non si ritenga di doverlo acquisire al fine di fare chiarezza circa le modalità di gestione degli aiuti umanitari in Albania.

(3-03852)

Propongo che, data l'identità della materia, esse siano svolte congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Comunico che, dopo la diramazione dell'ordine del giorno, il senatore Pianetta ha aggiunto la sua firma all'interrogazione n. 3-03822, presentata dal senatore Servello, e il senatore Provera ha aggiunto la sua firma all'interrogazione n. 3-03829 dei senatori Servello, Basini e Magliocchetti.

DANIELI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, risponderò congiuntamente alle interrogazioni nn. 3-03743, 3-03822, 3-03829 e 3-03852.

Il «rapporto Cea» del 29 febbraio 2000 si riferisce a una fase passata e superata: questa è la premessa di cui bisogna tener conto. Da allora molto è cambiato. Nella primavera del 1999 vi era una situazione di emergenza: 480.000 erano i profughi affluiti dal Kosovo, giunti improvvisamente e in condizioni altamente drammatiche in Albania. Seguì un afflusso di organizzazioni non governative, alcune serie, altre meno, alcune con buona capacità di intervento, altre che agirono con approssimazione nella gestione degli aiuti e nell'organizzazione. Questo ha comunque scontato – e lo considero pertanto un elemento positivo – la grande solidarietà che si sviluppò in quel periodo e il «caos creativo» – definiamolo così – nell'afflusso delle numerosissime manifestazioni di solidarietà che, ripeto, furono diversamente organizzate, il tutto in un momento storico in cui la capacità di selezione da parte albanese era alquanto bassa.

Cosa è cambiato da allora? Anche grazie all'impegno dell'Unione europea e dell'Italia, gli albanesi hanno «raddrizzato» alcune storture amministrative. Gli elementi che possiamo individuare sono, intanto, il cambio

della guida al Governo di Tirana e una nuova manifestazione di impegno da parte albanese. Nel dicembre 1999 il nuovo direttore delle dogane ha sostituito tutti gli impiegati addetti ai punti doganali e progressi sensibili sono stati riconosciuti dal Fondo monetario internazionale e dall'Unione europea, in particolare dalla missione CAM (*Custom Assistance Mission*). Treychel del Fondo monetario internazionale ha avuto parole di aperto elogio nei confronti dei progressi compiuti dall'Albania in materia di raccolta doganale e fiscale, a partire dagli ultimi mesi del 1999. I dati riportati riguardo alla situazione macroeconomica riferiscono di una crescita dell'attività produttiva attorno al 7,8 per cento annuo, di un tasso di inflazione vicino allo zero, di una bilancia dei pagamenti forte grazie alle rimesse degli emigrati e all'assistenza finanziaria internazionale, di progressi nel settore agricolo, di una cooperazione positiva con le organizzazioni finanziarie internazionali, di una crescita nel settore delle costruzioni, di progressi nelle privatizzazioni: tutto ciò, secondo lo stesso Treychel, non può che essere l'indice di una decisa diminuzione delle attività illegali legate al contrabbando e alla corruzione degli impiegati delle dogane, affiancata da un deciso miglioramento della capacità di registrazione delle merci in entrata da parte degli uffici doganali.

Il nuovo responsabile della missione CAM-Albania Spencer Freeman ha confermato i notevoli progressi compiuti dalle autorità albanesi nel settore della lotta al contrabbando e alla corruzione degli impiegati delle dogane e ha altresì corroborato il giudizio con significativi elementi circostanziali. In primo luogo, è stato indicato che lo spartiacque tracciato tra il periodo 1999-2000 non a caso coincide con la nomina, nel dicembre 1999, del nuovo direttore generale delle dogane presso il Ministero delle finanze albanese, dottor Ago. Ancora, Ago – ciò a conferma della valutazione fatta dal rappresentante del Fondo monetario internazionale – ha subito provveduto a sostituire gli impiegati dei principali punti doganali (porto di Durazzo, Kapshtica, Kakavija, al confine con la Grecia) con personale di propria fiducia, la qual cosa ha assicurato in poco tempo un sensibile aumento nella registrazione e nella tassazione delle merci in entrata. Vi è stato un incremento del 30 per cento delle entrate doganali nel periodo gennaio-agosto 2000.

Gli interventi di cooperazione gestiti dal Ministero degli affari esteri sono fuori discussione. Eventuali distorsioni si sono registrate relativamente ad altri aiuti, non a quelli controllati, canalizzati e gestiti dalla Farnesina.

Lo sviluppo della cooperazione italiana in Albania è stato enorme: dal 1991 ad oggi sono stati messi in opera progetti per complessivi 724 miliardi di lire: si sono affiancati interventi straordinari per affrontare situazioni di emergenza (le crisi del 1991 e del 1997, il conseguente bisogno di rafforzamento istituzionale e l'ultima emergenza profughi provenienti dal Kosovo).

In queste occasioni, nel dettaglio, l'Italia ha utilizzato strumenti speciali: le Forze armate per l'operazione Pellicano nel 1991, ancora le Forze armate per l'operazione Alba nel 1997, le strutture facenti capo al com-

missario straordinario Angioni nel 1998 e nel 1999, la protezione civile nell'operazione Arcobaleno nel 1999. Se si considera l'impegno per questi quattro interventi, lo sforzo finanziario del Governo italiano ammonta complessivamente a ben 1.379 miliardi di lire nell'ultimo decennio.

Per quanto riguarda la cooperazione italiana (quindi l'attività gestita dal Ministero degli affari esteri), dopo un rallentamento delle nostre attività dovuto alla crisi del 1997, si è passati ad un periodo di rilancio delle nostre iniziative di cooperazione nella seconda metà del 1998, con l'obiettivo duplice, da un lato, di continuare la realizzazione di impegni governativi che erano stati assunti in passato, dall'altro, di avviare un processo di riflessione sugli strumenti adottati e sugli obiettivi da perseguire.

Nella primavera del 1999 la crisi del Kosovo, che ha polarizzato l'attenzione delle autorità albanesi sul problema principale dell'emergenza profughi, ha imposto da un lato una battuta d'arresto, sia pure temporanea, al rilancio impresso al nostro programma di cooperazione ordinario, dall'altro, ha determinato, con maggiore urgenza, la necessità di rivedere, almeno in parte, tale programma.

La conseguenza è che l'Italia ha concordato con la controparte albanese di avviare un processo di riorientamento della sua azione di cooperazione, sospendendo interventi di difficile o troppo lenta esecuzione e rafforzando, invece, l'azione italiana nei settori nei quali tradizionalmente siamo più presenti: elettricità, acqua, sanità, servizi essenziali, municipalità. Questi interventi sono tesi a sviluppare un'azione di supporto ai quattro obiettivi fissati dal piano di investimenti pubblici albanese. Tali obiettivi riguardano, in particolare, lo sviluppo del settore privato imprenditoriale, delle infrastrutture pubbliche, delle risorse umane ed infine delle istituzioni pubbliche. Le risorse della cooperazione italiana sono state destinate, per circa il 95 per cento, al sostegno dei primi tre settori indicati e solamente per il 5 per cento allo sviluppo istituzionale.

Il nostro programma di cooperazione in Albania pone l'Italia al primo posto nella classifica dei donatori bilaterali e al secondo posto in assoluto. L'aiuto della cooperazione italiana (anche questa è una considerazione che va fatta), a supporto degli obiettivi del piano di investimenti pubblici albanese, sembra aver influito sui risultati di politica economica locale. Come ricordavo in precedenza, i dati economici albanesi mostrano un quadro sostanzialmente incoraggiante e ciò nonostante il succedersi di crisi nel corso degli ultimi anni, 1997-1999 in particolare.

Rispetto alla battuta d'arresto del 1997, la quale aveva riportato il quadro macroeconomico albanese ai livelli del 1992, bisogna registrare nel 1999 un accrescimento dei segnali positivi riscontrati nel 1998: l'inflazione su base annua è scesa dal 42 per cento del 1997 al 7-8 per cento del 1998, per arrivare a circa il 3-4 per cento alla fine del 1999. A tutto ciò va aggiunto un dato importante che testimonia un incremento del prodotto nazionale lordo a prezzi costanti dell'8 per cento rispetto al 1998 e un aumento del reddito *pro capite* annuo attestatosi nel 1999 a 1.150 dollari Usa rispetto ai 912 del 1998.

Nel corso dei lavori della Commissione mista del 3 e 4 luglio 2000 a Roma, sono stati anzitutto registrati sostanziali progressi nell'andamento degli aiuti da parte italiana, che hanno portato negli ultimi tempi ad una maggiore efficienza operativa dell'aiuto e ad un incremento delle erogazioni. Si può sostanzialmente dire che la fase dell'emergenza è ormai definitivamente superata e che la cooperazione italiana ha riconfermato il proprio impegno in Albania, finalizzandolo ad obiettivi di sviluppo di medio-lungo periodo, concentrandosi su alcuni settori nei quali essa opera già da tempo, quali quelli già ricordati di elettricità, acque e strade.

Infine, con riferimento ai quesiti riguardanti la missione Arcobaleno, per ragioni di brevità (ma volendo possiamo sviluppare questo tema) rinvio all'intervento svolto in Senato dal presidente del Consiglio D'Alema nella seduta del 27 gennaio 2000.

PRESIDENTE. Sottosegretario Danieli, quello da lei tracciato è un quadro molto utile, che proporrei di ampliare in vista della nostra eventuale visita in Albania. Tali questioni potranno inoltre essere approfondite nel corso di audizioni con rappresentanti del Ministero degli affari esteri e di altri dicasteri.

VOLCIC. Signor Presidente, le spiegazioni fornite dal sottosegretario Danieli sono esaurienti. Evidentemente la risposta arriva dopo diverso tempo dalla presentazione dell'interrogazione, che pertanto risulta leggermente superata. Tuttavia, forse non è un male, dal momento che siamo venuti a conoscenza di tutta una serie di dati. I giornali di solito parlano molto volentieri di un Paese quando tutto va male, ma quando cominciano i segni di ripresa, come in questo caso, il problema perde di attualità e non se ne parla più. Lei oggi ci ha fornito una serie di informazioni di grande interesse relativamente ad un Paese che si sforza di tornare alla normalità, che si registra ormai in buona parte se non in tutto il territorio.

Infine, naturalmente non posso non essere d'accordo con il presidente Migone sul fatto che sarebbe utile un altro incontro con il Governo per approfondire alcuni punti.

PIANETTA. Signor Presidente, vorrei fare una brevissima premessa. Il Governo non ha ancora risposto o forse non ha intenzione di rispondere alle interrogazioni sul caso di Ustica. È, infatti, la seconda volta che quelle interrogazioni sono inserite all'ordine del giorno e non ottengono risposta. Questo è un dato di fatto, è una constatazione oggettiva, e non attribuisco la colpa, naturalmente, al Sottosegretario.

Per quanto concerne l'interrogazione 3-03852, da me presentata assieme ai senatori Porcari e Maggiore, e l'interrogazione 3-03822, cui ho aggiunto la mia firma, non c'è dubbio che quello che il sottosegretario Danieli ci ha oggi illustrato rappresenta un quadro utile in previsione della continuazione della nostra indagine conoscitiva sull'impegno italiano in Albania. Le interrogazioni facevano riferimento ad una situazione che il

Sottosegretario ha liquidato con poche parole; egli, infatti, ha affermato che «la situazione passata è superata».

La prima interrogazione faceva riferimento all'audizione dell'allora capo della missione europea di assistenza alle dogane albanesi, dottoressa Cea; si chiedeva se il Governo fosse a conoscenza del rapporto sulle dogane albanesi, citato dalla dottoressa Cea in quell'occasione, e se non ritenesse opportuno acquisirlo per fare chiarezza circa le modalità di gestione degli aiuti umanitari in Albania.

Con la frase «la situazione passata è superata» il Governo non ha risposto minimamente ai quesiti contenuti nell'interrogazione. Non c'è materia per poter discutere, non c'è possibilità di esprimere insoddisfazione perché non c'è stata risposta. Il mio intervento finisce qui. Il fatto politico è quello che evidenzio. Quando il Sottosegretario riterrà opportuno dare una risposta, mi dichiarerò soddisfatto o insoddisfatto. Per adesso, non c'è luogo a procedere.

PROVERA. Come firmatario dell'interrogazione n. 3-03829, condivido in parte le osservazioni del collega Pianetta sulla mancata risposta alle interrogazioni da noi presentate. Con altri strumenti parlamentari approfondiremo le problematiche da noi evidenziate.

Sono seriamente interessato ai dati forniti dal Sottosegretario sulla situazione albanese, perché contrastano con quanto era emerso in passato, anche in occasione della visita compiuta nel 1999 in Albania da una delegazione della Commissione. Come premessa, vorrei ricordare che la dottoressa Cea fu costretta a lasciare il suo incarico perché le giunsero ripetute, serie e gravi minacce di morte. Questo testimonia, da una parte, la serietà dell'impegno della dottoressa Cea, che abbiamo tutti apprezzato, in quanto tendeva a moralizzare la situazione; dall'altra, la gravità della situazione sia all'interno dell'Albania sia all'esterno, poiché furono minacciati anche i familiari della dottoressa Cea in Italia. Il quadro che la dottoressa Cea illustrò nel 1999 a Tirana era estremamente preoccupante perché non si trattava di casi di corruzione isolati ma di una corruzione diffusa e capillare, in parte giustificabile a causa di problemi strutturali. L'assunzione degli impiegati delle dogane, ad esempio, non seguiva una regola, poiché un uomo politico o un funzionario legato al potere potevano decidere chi assumere e chi licenziare. L'assunzione era accompagnata da un esborso di denaro, circa mille dollari, quando lo stipendio di un impiegato delle dogane raggiungeva al massimo i cento dollari mensili. La dottoressa Cea rilevò l'esistenza di particolari condizioni che inducevano ad arrotondare gli stipendi.

Alla luce di queste considerazioni, vorrei sapere come sia potuta migliorare, in così poco tempo, la situazione economica dell'Albania, al punto da indurre il sottosegretario Danieli all'ottimismo.

Desidero ricevere delucidazioni anche sui dati macroeconomici che sono stati forniti dal Governo. Come emerse durante la missione a Tirana nel 1999, si registrava un progressivo e vertiginoso aumento dei prezzi, anche per beni di consumo semplici, come le derrate alimentari e quant'al-

tro, a fronte di una contemporanea diminuzione della produzione agricola e industriale e di un aumento della disoccupazione. Questi dati, apparentemente in contraddizione, erano giustificati ipotizzando un massiccio flusso di capitali provenienti da attività illecite, guadagnati all'estero, nel modo che sappiamo, da bande di delinquenti albanesi. In tal modo, i guadagni illeciti rientravano in Albania, creando inflazione e insieme disincentivando la produzione di generi, come quelli agricoli, tradizionalmente oggetto di esportazione. Questa situazione, che risale a non molto tempo fa, stando alle dichiarazioni odierne del Sottosegretario risulta improvvisamente cambiata; mi auguro che sia effettivamente così. Nessuno si augura, infatti, che la situazione albanese rimanga sempre la stessa o addirittura peggiori; tra l'altro, se la situazione migliora in Albania, migliorerà anche in Italia, soprattutto per quanto riguarda gli immigrati irregolari albanesi.

Il Sottosegretario ha poi detto che il Pil albanese è aumentato del 7-8 per cento e che l'inflazione si è dimezzata rispetto ai dati del 1999. Quale tipo di attività produttiva ha determinato un incremento così importante del Pil, stanti i problemi strutturali esistenti fino a non molto tempo fa? Come tutti sappiamo, non esisteva il catasto ed era quindi difficile definire le proprietà. Più volte abbiamo ascoltato, dai partiti politici di maggioranza e di opposizione ed anche da alte autorità istituzionali albanesi, che il controllo del territorio era assolutamente carente ed era limitato ad alcune grandi città e alle zone immediatamente limitrofe ad esse. Per esempio, Valona è sempre stata considerata come terra di nessuno, anzi come terra di bande di delinquenti che di fatto stabilivano una specie di «diritto delittuoso» in quella zona. Valona è un porto importante, ma è soggetto finalmente al diritto doganale o no? Non l'ho sentito citare tra i più importanti punti doganali i cui impiegati sono stati sostituiti.

Da ultimo, sempre in occasione del sopralluogo della delegazione della nostra Commissione incontrammo i rappresentanti delle organizzazioni non governative italiane presenti in Albania. Ricordo che, forse *off the record*, fecero due affermazioni che considero molto gravi: la pressoché totale impossibilità di agire con metodi trasparenti ed onesti, stanti l'impossibilità di fare appalti e il condizionamento che la criminalità organizzata imponeva alle stesse ONG, e in secondo luogo una presunta corruzione della nostra ambasciata.

Forse sono stato un po' lungo ma l'argomento è interessante e volevo confrontare i dati che ci sono stati forniti dal Sottosegretario con quelli che ci furono forniti a suo tempo in occasione della nostra visita. A tale riguardo, auspico a breve un ritorno di una delegazione della Commissione in Albania.

PRESIDENTE. Mentre il Regolamento mi consente di non guardare l'orologio, purtroppo non mi consente di restituire la parola al Sottosegretario. Pertanto le questioni sollevate dal senatore Provera potranno essere approfondite nel corso di audizioni con rappresentanti del Ministero degli affari esteri e di altri Dicasteri, che la Commissione intende svolgere nelle

prossime settimane nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'impegno italiano in Albania.

PROVERA. Chiedo scusa per aver sollevato così numerosi interrogativi.

PRESIDENTE. Non deve scusarsi: non l'ho interrotta perché non mi è sembrata una perdita di tempo.

Segue ora l'interrogazione n. 3-03845, da me presentata, alla quale, dopo la diramazione dell'ordine del giorno, ha aggiunto la sua firma il senatore Provera:

MIGONE. – *Al Ministro degli affari esteri.* – Premesso:

che la legge-delega 28 luglio 1999, n. 266, e il relativo decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85, innovano la legislazione in fatto di promozioni dei funzionari del Ministero degli affari esteri e, in particolare, attribuiscono ad una commissione consultiva – di cui fanno parte *ex officio* il segretario generale, che la presiede, e il direttore generale del personale – la responsabilità di indicare i funzionari che considera più meritevoli della nomina al grado di ministro plenipotenziario, tra i quali il Ministro degli affari esteri successivamente sceglie i nomi da proporre al Consiglio dei ministri;

che la promozione a tale grado riveste una particolare importanza perché ad esso corrispondono, in via ordinaria, le funzioni di capo missione e di direttore generale del Ministero;

che la volontà del legislatore, come manifestata nella normativa, secondo il parere della Commissione affari esteri del Senato e nel dibattito parlamentare, è stata di accrescere la responsabilità dell'amministrazione nei limiti del possibile, sottraendo la progressione di carriera dei singoli a influenze contingenti di carattere politico o, come ora avviene, a centri di potere interni alla carriera stessa (sia detto per inciso: in linea di principio, si può scegliere lo *spoils system* o, come nel nostro caso, l'autonomia della pubblica amministrazione; è, invece, inaccettabile un sistema sottoposto all'arbitrio di centri di potere incontrollati all'interno della pubblica amministrazione, magari accompagnati da qualche singolo favore politico);

che è altrettanto chiara la volontà del legislatore di rendere più trasparente una procedura di grande importanza e delicatezza, introducendovi una valutazione e una responsabilità collegiale, con una netta e verificabile distinzione di ruolo tra commissione e il suo presidente, da una parte, e Governo e Ministro proponente dall'altra;

che il ruolo della commissione è stato affievolito dalla decisione, a quanto risulta, di indicare funzionari meritevoli di promozione in numero notevolmente superiore rispetto a quello di posti disponibili, mentre un numero più ristretto avrebbe aumentato il peso delle indicazioni della commissione, oltre che rendere più trasparente la procedura che si conclude con le decisioni del Consiglio dei ministri;

che risulta inoltre che il presidente della commissione abbia presentato ad essa un elenco preconstituito di funzionari da includere tassativamente nel numero dei designati dalla commissione stessa;

che la decisione di occupare tutti i 41 posti di ministro plenipotenziario disponibili, ai quali si sono aggiunti 6 funzionari promossi in posizione di fuori ruolo, ha avuto le seguenti conseguenze:

1) ne risulta segnata, si potrebbe dire per una generazione, una carriera che, nel nostro ordinamento, appartiene solo e semplicemente allo Stato che ne garantisce l'autonomia, oltre che la fedeltà agli indirizzi del Parlamento come interpretati dal Governo;

2) le nomine simultanee di circa la metà dei consiglieri d'ambasciata promuovibili hanno un effetto demotivante: non occorre essere esperti di gestione aziendale per comprendere come tale rischio sia rilevante per i non promossi salvo una minoranza, destinati a rimanere tali per il resto della loro carriera ma anche per i promossi, essendo ben pochi di essi destinati ad entrare per la porta stretta del grado di ambasciatore (soltanto 22 posti in organico a fronte dei 208 posti di ministro plenipotenziario, di cui per l'appunto 47 appena occupati);

3) la difficoltà di amministrare con equità un criterio di merito comparato fondato sulle relazioni corrispondenti ai singoli fascicoli personali, oltre che sugli altri parametri indicati nell'articolo 109 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, come modificato dal citato decreto legislativo n. 85, cresce proporzionalmente al numero di posti da coprire;

che le critiche alle promozioni recentemente deliberate non riguardano la qualità dei promossi ma il modo in cui è stato applicato il criterio di merito comparato, in altre parole come sia stata valutata o sottovalutata la qualità di molti esclusi, in riferimento alla loro anzianità non di rado superiore a quella di molti promossi; la difficoltà oggettiva di un giudizio comparato per un numero così elevato di funzionari è stata aggravata al punto di non rispettare il criterio di anzianità neppure tra i promossi, ma di stabilire al loro interno una ulteriore graduatoria di merito e, implicitamente, di relativo demerito (per comprendere la rilevanza del fenomeno basta tenere presente che il primo promosso risultava trentasettesimo nel grado di provenienza, il secondo trentottesimo, il terzo quarantesimo, mentre funzionari che occupavano il dodicesimo e il tredicesimo posto tra i consiglieri d'ambasciata risultano rispettivamente al venticinquesimo e al ventiseiesimo posto nel novero dei promossi; in altre parole, con un singolo atto la commissione ha sconvolto doppiamente – prima scegliendo i funzionari da promuovere e poi modificando radicalmente l'ordine precedente di ruolo – e in maniera difficilmente modificabile l'alta dirigenza della carriera);

che, poiché secondo la normativa vigente i consiglieri d'ambasciata possono solo eccezionalmente esercitare la funzione di ambasciatori d'Italia all'estero, risulta impossibile sottrarre l'amministrazione alle sue contraddizioni nel momento in cui costoro, in numerosi casi, non solo non vengono promossi, ma risultano addirittura «saltati» (ci si chiede in

quali condizioni continueranno a svolgere la loro missione nei paesi presso i quali sono accreditati dopo un simile verdetto, e che dire dei vice capi missione presso importanti ambasciate e rappresentanze multilaterali, o direttori di agenzie internazionali che sono stati omessi da un elenco così ampio);

che sono stati quasi sistematicamente esclusi dalla promozione i consiglieri d'ambasciata che prestano la loro opera in posizione di responsabilità presso la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, con l'impressione che inevitabilmente ne consegue di un giudizio negativo sull'opera, invece meritoria, di tale Direzione generale o della scarsa considerazione in cui essa viene tenuta,

l'interrogante chiede di conoscere:

le procedure effettivamente seguite dalla Commissione consultiva e i criteri cui si è ispirata;

il ruolo esercitato dal funzionario che ha presieduto la Commissione e, in particolare, se abbia garantito la collegialità, la trasparenza e il libero corso dei suoi lavori da interferenze o imposizioni esterne evitando di costituire un centro di potere autonomo.

(3-03845)

DANIELI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, come lei osserva nel preambolo dell'interrogazione, per le nomine in questione, improntate a criteri di trasparenza e valorizzazione del merito comparativo – credo sia questo l'elemento che debba essere sottolineato con puntualità – l'aspetto innovativo è rappresentato dall'individuazione di una rosa di candidati, ritenuti meritevoli dell'avanzamento, effettuata da un apposito nuovo organo collegiale e segnatamente dalla commissione consultiva. Detto organo è composto dal Segretario generale che lo presiede, dal Direttore generale per il personale e da 5 funzionari diplomatici che rivestono il grado di ambasciatore o di ministro plenipotenziario, di cui due in servizio al Ministero con funzioni di direttore generale e tre appartenenti al grado apicale della carriera diplomatica con funzioni di capo missione.

Il Segretario generale, nella sua veste di presidente, ha correttamente proceduto ad informare la commissione sugli adempimenti di competenza dell'organo collegiale ed in particolare sul preliminare obbligo di individuare i criteri da osservare ai fini della valutazione delle posizioni dei singoli candidati, sulla base della vigente normativa in materia. Egli ha partecipato costantemente ai relativi lavori con un'azione di coordinamento dell'intera attività della commissione, mirata alla formazione di un giudizio equilibrato, nel suo insieme, dell'organo cui era preposto, assicurando la massima trasparenza e obiettività ai lavori della commissione stessa. La commissione si è riunita durante lo scorso mese di giugno ed ha esaminato, in maniera approfondita e nel rispetto del principio della collegialità, tutti gli elementi di valutazione di cui l'Amministrazione disponeva in merito a ciascuno dei 184 funzionari scrutinabili; al termine dei lavori, ha sottoposto al Ministro degli affari esteri una rosa di 62 candidati, numero

peraltro inferiore al limite massimo consentito dalla legge il quale, nella fattispecie, era pari a 82 unità.

La decisione di occupare tutti i posti disponibili nell'organico del grado di ministro plenipotenziario discende espressamente dal dettato legislativo (articolo 5 del decreto legislativo n. 85 del 2000) che, per quanto attiene al grado di ministro plenipotenziario, impone di effettuare annualmente le relative nomine per tutti i posti disponibili alla data del 1° gennaio di ogni anno. Per l'anno durante il quale è entrata in vigore la norma, le promozioni sono state legittimamente effettuate per tutti i posti disponibili alla data in cui sono iniziate le operazioni di scrutinio.

La scelta dei 62 candidati ritenuti meritevoli per l'avanzamento in argomento è stata operata all'unanimità dalla predetta commissione sulla base dei criteri indicati dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 85 del 2000 e unanimamente ribaditi dall'organo collegiale nell'apposito verbale. La concreta applicazione dei medesimi emerge dalla motivazione redatta per ciascuno dei consiglieri d'ambasciata scrutinabili per l'avanzamento al grado di ministro plenipotenziario contenuta nel verbale dei lavori della commissione stessa. In tale documento è stata altresì effettuata una graduazione delle positive valutazioni afferenti a ciascuno dei 62 candidati giudicati meritevoli per la promozione in parola.

La graduatoria finale dei 62 funzionari, proposta dalla commissione consultiva al Ministro, si è formata attraverso un attento esame dei titoli di servizio in possesso di ciascun funzionario scrutinabile. L'anzianità nella carriera è stata uno dei molteplici elementi presi in esame dalla commissione. Il giudizio comparativo delle singole posizioni ha comportato la classificazione dei prescelti in due fasce di merito con la conseguente variazione dell'ordine di ruolo dei candidati, a seconda del loro inserimento nella 1^a o nella 2^a fascia di valutazione. Nell'ambito di ciascuna fascia è stato comunque rispettato l'ordine di ruolo.

Il Ministro ha quindi operato le proprie definitive valutazioni, ai fini della copertura dei posti disponibili, sulla base della selezione operata dalla commissione consultiva e tenendo conto delle motivazioni addotte da detto organo collegiale. La valutazione è avvenuta in un quadro comparativo delle qualità evidenziate da ciascuno dei candidati e della comprovata idoneità, posseduta in modo eminente, a svolgere le più alte funzioni connesse con il grado superiore.

La proposta del Ministro formulata al Consiglio dei ministri è stata anche essa accompagnata da una dettagliata motivazione posta a fondamento di ciascuna delle scelte effettuate.

In relazione alle considerazioni fatte, si deve quindi ritenere del tutto corretta la procedura seguita, sia sul piano formale che sostanziale, per le promozioni in argomento, in quanto essa risulta adottata nel pieno rispetto della normativa vigente in materia.

Ricordo ancora che comunque, rispetto ad eventuali doglianze da parte di candidati ritenuti meritevoli di valutazione, c'è la possibilità dell'esperimento del ricorso all'unica autorità che può essere in grado di fare una valutazione nel merito, ossia il tribunale amministrativo regionale.

Per il resto, naturalmente, la riflessione deve limitarsi solo agli aspetti della corretta applicazione della normativa in vigore, senza un'intromissione nel dettaglio della valutazione dei fascicoli personali o quant'altro, cosa che comunque non mi pare essere oggetto della discussione, ma rispetto alla quale ritenevo opportuno ribadire, in maniera molto netta, tale valutazione. Per fortuna, il sistema italiano garantisce anche rispetto ad eventuali lesioni di interessi legittimi o di diritti soggettivi con la possibilità di ricorso e di intervento.

PRESIDENTE. Naturalmente non sono in discussione i diritti soggettivi. Io sono meno drastico del senatore Pianetta, tuttavia devo far osservare che la risposta letta – sottolineo la parola letta – dal Sottosegretario non tocca i punti essenziali della mia interrogazione. Ripercorriamo rapidamente questi punti.

Nella mia interrogazione affermo: «risulta inoltre che il presidente della commissione abbia presentato ad essa un elenco preconstituito di funzionari da includere tassativamente nel numero dei designati dalla commissione stessa». La risposta del Sottosegretario non smentisce questa mia affermazione, che è molto grave. La procedura corretta prevede che la commissione fornisca un elenco superiore al numero necessario, che può arrivare fino al doppio (questa norma è stata rispettata), ma non prevede che per il tramite del presidente della commissione si preconstituisca una lista di persone che devono essere incluse dalla commissione medesima nella rosa dei designati. Quindi, devo dedurre che questa mia affermazione è confermata, sia pure in modo tacito, dalla risposta ricevuta.

DANIELI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Desidero precisare che questa interpretazione non riflette la posizione del Governo.

PRESIDENTE. Passo ora ad affrontare la questione nel merito, sempre prescindendo da casi singoli che – come sottolineato dal Sottosegretario – trovano tutela in sede giurisdizionale.

Faccio una premessa: erano disponibili 41 posti; si trattava di una promozione importantissima che consente di accedere al grado che corrisponde al livello di ambasciatore e di direttore generale; è il passaggio a dirigenti generali dello Stato. Io contesto nel merito l'opportunità della scelta di aver assegnato, in una sola volta, i 41 posti attribuibili, perché in tal modo si è prodotto un grave effetto di disincentivazione sia nei confronti dei candidati risultati non promossi (che per un lunghissimo periodo di tempo, forse definitivamente, si troveranno privati di qualunque prospettiva di avanzamento in carriera), sia nei confronti di coloro che sono stati invece premiati, i quali, essendo questa la porta d'accesso al grado ulteriore di ambasciatore cui solo un'esigua minoranza può accedere, risulteranno demotivati. Esiste un problema di *policy*, di politica del personale, che secondo me è stato risolto in maniera errata.

Inoltre, trattandosi di un numero così elevato di posti (41) ed aggiungendo la pretesa di modificare l'ordine (sia pure, com'è stato precisato –

precisazione utile – con due fasce di promossi), la possibilità di un corretto giudizio per merito comparativo viene sostanzialmente preclusa: bisogna confrontare i 41 rispetto ai 120 che vengono lasciati fuori e poi stabilire un'ulteriore graduatoria all'interno dei 41, sia pure in due fasce. Per usare un'espressione che qualche volta viene utilizzata dal presidente Andreotti, ci vogliono degli «spaccacapelli in quattro» per riuscire a ponderare questo tipo di ordine comparato. Invece, una selezione più graduale avrebbe limitato i rischi di arbitrio.

Ultima osservazione: ritengo che, nella stragrande maggioranza dei casi, i funzionari che sono stati promossi sono da considerarsi meritevoli e con le carte in regola (questo è un mio giudizio positivo soggettivo). Il problema è che anche tra coloro che sono stati «saltati» vi sono funzionari di grande valore. Naturalmente non entro nel merito dei singoli casi, perché sarebbe una valutazione arbitraria; faccio solo notare una realtà imbarazzante: tra i consiglieri d'ambasciata che non sono stati considerati meritevoli di promozione ve ne sono numerosi che svolgono le funzioni di capo missione e che si sono venuti a trovare in una posizione di obiettivo depotenziamento. È possibile far svolgere ad un consigliere d'ambasciata le funzioni di ambasciatore, ma se poi questi nel corso del suo servizio non viene promosso (non solo non viene promosso, perché possono mancare i posti, ma viene saltato), la mancata promozione equivale ad un giudizio implicito di inidoneità. Si tratta di persone che, per quanto mi risulta, nella stragrande maggioranza dei casi non meritano questo trattamento e che vengono messe in difficoltà nello svolgimento della loro funzione.

Analoghe considerazioni possono farsi in ordine alla situazione di disagio che si è venuta a determinare per quei funzionari che non sono stati promossi ancorché svolgessero funzioni di rango immediatamente inferiore a quello di capo missione presso sedi di particolare rilevanza, come ad esempio Mosca e Ginevra, oppure per coloro che svolgono funzioni direttive nelle rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali, che quindi oltretutto sono fuori ruolo.

Non minori riserve suscita, infine, la scelta di escludere dalla promozione, in modo pressoché sistematico, i consiglieri d'ambasciata operanti in posizioni di rilevante responsabilità presso la direzione generale della cooperazione allo sviluppo. Un Parlamento vigile deve tenere conto di ciò.

Ringrazio il sottosegretario Danieli per essere intervenuto e gli auguro buon lavoro per i suoi impegni futuri.

Lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno è così esaurito.

I lavori terminano alle ore 16,05.

