

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

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

(Affari esteri, emigrazione)

### INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

41° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 FEBBRAIO 2000

Presidenza del presidente MIGONE

**INDICE****Audizione del Direttore generale per il personale del Ministero degli affari esteri**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 13, 14 e <i>passim</i>	* DOMINEDÒ . . . . .	Pag 3, 17, 22 e <i>passim</i>
* ANDREOTTI (PPI) . . . . .	15		
* CORRAO (Dem. Sin.-l'Ulivo) . . . . .	10, 22		
* DE ZULUETA (Dem. Sin.-l'Ulivo) . . . . .	13		
* SERVELLO (AN) . . . . .	3, 12, 14 e <i>passim</i>		

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ambasciatore Giovanni Dominedò, direttore generale per il personale del Ministero degli affari esteri.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

**Audizione del Direttore generale per il personale del Ministero degli affari esteri**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, sospesa nella seduta del 9 febbraio scorso.

È in programma oggi l'audizione del Direttore generale per il personale del Ministero degli affari esteri, che sarà utile come istruttoria per l'esame dello schema di decreto legislativo sul riordino della carriera diplomatica, su cui la nostra Commissione dovrà esprimere un parere entro il 6 marzo prossimo. A tale scopo nella prossima settimana si svolgeranno altresì le audizioni dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali e del Segretario generale della Farnesina, ambasciatore Vattani.

SERVEILLO. Signor Presidente, vorrei sapere se le osservazioni delle altre Commissioni competenti sono già state espresse.

PRESIDENTE. La 5<sup>a</sup> Commissione non ha ancora espresso le proprie osservazioni, mentre credo che la 1<sup>a</sup> Commissione le abbia formulate ma non ne sono ancora a conoscenza. Comunque, non appena ne verrò in possesso, le osservazioni saranno sottoposte all'esame di tutti i colleghi.

Lascio ora la parola all'ambasciatore Dominedò, al quale rivolgo il benvenuto anche a nome della Commissione.

*DOMINEDÒ.* Ringrazio innanzi tutto il presidente Migone e tutta la Commissione esteri del Senato per l'onore che mi hanno fatto convocandomi per l'odierna audizione. Sono accompagnato dal ministro plenipotenziario Lonardo, vicedirettore per il personale, e dal ministro plenipotenziario De Ceglie, anch'egli facente parte della Direzione per il personale, che si occupa in particolare delle modalità di riforma del Ministero.

Come ricordato dal presidente Migone, il decreto legislativo sul riordino della carriera diplomatica, che è oggi all'esame della Commissione esteri del Senato, si inserisce nel contesto delle iniziative in atto da quasi due anni al fine di realizzare una profonda riforma dell'Amministrazione degli affari esteri, che concerne sia le strutture del Ministero che le car-

riere del suo personale. Essa tiene altresì conto della riforma del Governo recentemente approvata.

La prima di tali riforme, e cioè quella delle strutture ministeriali, come noto, è già stata attuata a seguito dell'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 267 dell'11 maggio 1999 e del decreto ministeriale del 10 settembre 1999 ed ha cominciato ad avere concreta applicazione il 1° gennaio scorso con la creazione di 7 nuove direzioni generali e la ristrutturazione delle 6 preesistenti.

La riforma delle carriere del personale, che, come dicevo, costituisce il secondo momento essenziale della riforma dell'Amministrazione degli affari esteri, è oggi possibile grazie all'approvazione della legge n. 266 del 28 luglio 1999. Questa legge ci consente infatti di innovare in profondità l'ordinamento di tutto il personale del Ministero, e cioè la carriera diplomatica, la dirigenza amministrativa, le ex qualifiche funzionali ed i contrattisti in servizio all'estero, adeguandolo alle esigenze dei nuovi tempi.

A questo riguardo mi sia consentito di ricordare che, oltre al decreto legislativo sul riordino della carriera oggi all'esame di questa Commissione, sono stati approvati dal Consiglio dei ministri, in data 4 febbraio scorso, un regolamento sugli incarichi dirigenziali presso l'amministrazione centrale e all'estero ed un decreto legislativo sui contrattisti in servizio all'estero, sui quali tra non molto dovrà pronunciarsi questa Commissione per i prescritti pareri. Sono stati inoltre conclusi alcuni specifici accordi tra l'amministrazione e le organizzazioni sindacali che, una volta recepiti in un decreto interministeriale di prossima adozione, realizzeranno, in conformità all'articolo 3 della stessa legge n. 266 del 1999, la riqualificazione professionale delle ex qualifiche funzionali e il reintegro delle loro dotazioni.

Passando ora ad una sia pure sommaria illustrazione del decreto legislativo sulla carriera diplomatica, desidero innanzi tutto ricordare che, come evidenziato dallo stesso articolo 1 della legge delega, il riordino della carriera diplomatica costituisce una grande occasione per «potenziare l'attività del Ministero degli affari esteri sia in Italia che all'estero, e incrementare la funzionalità delle strutture dell'amministrazione centrale, della rete diplomatica e consolare e degli istituti italiani di cultura all'estero» sulla base di una serie di principi e criteri innovativi ed improntati ad un'esigenza complessiva di trasparenza, efficienza e buona amministrazione.

In questa ottica le nuove norme elaborate nello schema di decreto legislativo mirano a garantire allo stesso tempo due fondamentali obiettivi tra loro coincidenti: da un lato, assicurare all'Amministrazione degli affari esteri, tramite adeguati meccanismi di selezione e di formazione, l'utilizzazione degli elementi migliori nei posti di maggiore responsabilità; dall'altro, aprire uno sbocco adeguato alle legittime aspirazioni di carriera di chi ha meriti e capacità. Naturalmente la realizzazione di tali finalità è prevista nel rispetto di due principi che sono alla base della stessa legge

di delega, e cioè la trasparenza dei processi decisionali e la collegialità dei meccanismi di valutazione e selezione.

L'Amministrazione degli affari esteri, peraltro, nella stesura del testo del decreto delegato ha doverosamente tenuto conto del fatto che quest'ultimo è pur sempre un atto complesso che richiede il rispetto di una specifica procedura costituzionale e pertanto si è adoperata per attuare la sua concezione di una riforma della carriera diplomatica per quanto possibile flessibile, data la sua «specialità» sul piano normativo, in completo raccordo con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero del tesoro. Sono state inoltre tenute nella dovuta considerazione le valutazioni di vario senso espresse dalle organizzazioni sindacali in sede di consultazione, anche se non è stato ovviamente possibile accogliere tutte le richieste ed i suggerimenti avanzati dalle varie parti sindacali.

Su un piano più generale mi sia consentito di sottolineare che lo schema di decreto legislativo ha inteso evidenziare al massimo gli aspetti innovativi della riforma affermati dalla legge di delega. In questa ottica si è in particolare mirato ad assicurare quella flessibilità negli sviluppi di carriera senza la quale i «percorsi funzionali» ipotizzati finirebbero per tradursi in un meccanismo di stampo burocratico e quindi non rispondente alle finalità di rinnovamento, volute dal Parlamento e dall'Amministrazione. Non vi è dubbio, infatti, che occorre, per quanto possibile, evitare di configurare per la carriera diplomatica un percorso complicato e «obbligato», fatto di requisiti, scadenze e passaggi tali da compromettere la realizzazione dell'obiettivo di fondo della riforma stessa, e cioè la ricerca e la valorizzazione della eccellenza professionale mediante l'introduzione di una effettiva meritocrazia.

Ecco perché le nuove sulla carriera diplomatica cercano di contemporaneamente garantire formalmente e aspetti sostanziali in uno spirito di flessibilità che, ogni qual volta è possibile, ha trovato la sua attuazione migliore nell'affermazione del principio di delegificazione, come appare evidente in molte delle disposizioni del decreto legislativo.

Quanto al contenuto dello schema di decreto legislativo, va rilevato che esso, nel perseguire la piena e fedele attuazione dei principi innovativi posti dalla legge di delega, introduce modifiche assai significative che incidono in profondità sull'intero arco della carriera diplomatica, realizzando così un'articolata e profonda revisione.

Fra le innovazioni e le modifiche di maggior rilievo introdotte nell'ordinamento della carriera diplomatica, desidero evidenziare l'incremento della dotazione organica; il rafforzamento delle attività di formazione e aggiornamento professionale; la semplificazione e la razionalizzazione dei gradi; la definizione dei percorsi funzionali obbligatori; la revisione delle procedure di avanzamento in carriera; l'aggiornamento delle modalità di valutazione periodica; la razionalizzazione degli avvicendamenti e delle assegnazioni; la previsione di un'apposita procedura d'informazione al Parlamento in occasione della nomina dei capi missione; il riordino del meccanismo del collocamento a disposizione;

la revisione di alcuni aspetti del rapporto d'impiego; la riforma del trattamento economico metropolitano.

Sono state infine previste varie disposizioni transitorie per assicurare un ordinato e corretto passaggio dall'attuale ordinamento a quello nuovo, onde assicurare il rispetto delle legittime aspettative di sviluppo di carriera dei funzionari in servizio al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo.

Premesso quanto ho detto su un piano generale, mi sia ora consentito di soffermarmi in modo più specifico sui punti più salienti del decreto.

Il rafforzamento del 20 per cento della dotazione organica rispetto a quella esistente alla data del 1° luglio 1998 porterà gradualmente il numero totale dei diplomatici da 938 a 1.119, con un incremento di 181 unità. Ciò permetterà di rafforzare adeguatamente sia la rete estera, sia gli uffici dell'amministrazione centrale a seguito degli accresciuti carichi di lavoro legati anche all'istituzione delle nuove direzioni generali.

Nella nuova dotazione organica, tra l'altro, risulteranno riassorbite tutte le posizioni soprannumerarie che ancora esistono nei gradi di ministro plenipotenziario di II classe e di consigliere di ambasciata per effetto della legge n. 285 del 1989. Al riguardo vorrei ricordare che la stessa legge n. 285 del 1989 prevedeva che tale riassorbimento dovesse avere luogo in occasione «degli incrementi delle dotazioni organiche» derivanti dal «provvedimento legislativo di riordinamento» del Ministero degli esteri. Né d'altra parte la legge di delega contiene una norma che permetta di derogare a quanto disposto espressamente dalla legge n. 285 del 1989. Pertanto non sussiste la possibilità giuridica di prendere in favorevole considerazione la richiesta di un riassorbimento progressivo dei posti sovranumerari, e cioè scaglionato nel tempo, come è invece stato richiesto da talune parti sindacali.

La formazione e l'aggiornamento professionale verranno sensibilmente incrementati, prevedendo corsi obbligatori di durata variabile in tre fasi della carriera al fine di realizzare l'obiettivo della formazione permanente, che è alla base della legge di delega. In particolare, il corso per i funzionari in prova, della durata di nove mesi, mira ad approfondire la formazione dei partecipanti prima della loro conferma nei ruoli del Ministero. I corsi in vista delle promozioni ai gradi di consigliere di legazione e di ministro plenipotenziario rivestono invece carattere propedeutico all'avanzamento ai suddetti gradi ed hanno una durata di sei e tre mesi. Vengono inoltre previste particolari attività di formazione e di aggiornamento in occasione della destinazione dei funzionari diplomatici all'estero, di una durata non superiore a due mesi, nonché del loro rientro in Italia.

L'attuazione dei suddetti percorsi formativi, che è intenzione dell'amministrazione realizzare compiutamente (a tal fine, tra l'altro, è previsto che durante lo svolgimento dei corsi, il personale sia esentato dal servizio negli uffici), è destinata a svolgere un ruolo fondamentale nella preparazione di funzionari diplomatici della più elevata professionalità.

La semplificazione dei gradi ha portato alla fusione dei gradi di segretario di legazione e di primo segretario di legazione, nonché dei gradi

di ministro plenipotenziario di II classe e di ministro plenipotenziario di I classe, in quanto le funzioni da svolgere in Italia e all'estero sono attualmente identiche nella sostanza. I gradi della carriera sono stati quindi ridotti da sette a cinque (segretario di legazione, consigliere di legazione, consigliere d'ambasciata, ministro plenipotenziario e ambasciatore).

Non si è invece ritenuto opportuno procedere alla fusione del grado di consigliere di legazione con quello di consigliere d'ambasciata – come suggerito da una parte sindacale – in quanto il grado di consigliere d'ambasciata riveste una importanza centrale nella struttura della carriera. Infatti ai consiglieri d'ambasciata compete la preposizione agli uffici di livello dirigenziale nell'ambito del Ministero e quella ai consolati generali o anche (qualora ricorrano determinate condizioni previste dalla legge) alle rappresentanze diplomatiche nella rete all'estero.

Da varie parti sindacali è stato lamentato che la nuova dotazione organica non consente uno scorrimento di carriera adeguatamente rapido. L'amministrazione ovviamente comprende le preoccupazioni sindacali di assicurare un effettivo scorrimento e si è adoperata a tal fine, sia ampliando la dotazione organica ai gradi superiori, sia riducendo la permanenza minima nei gradi, sia aumentando le possibilità di svolgimento di funzioni superiori in Italia e all'estero. Nello stesso tempo si è avuto però cura di non sconvolgere il sistema dei gradi (come avverrebbe qualora si accorpasse i due gradi di consigliere) e di non sminuire il valore delle promozioni e delle esperienze acquisite.

Ciò premesso su un piano generale, desidero attirare l'attenzione della Commissione sul fatto che i gradi centrali della carriera, e cioè di consigliere di legazione, di consigliere di ambasciata e di ministro plenipotenziario, avranno una consistenza rispettivamente di 270, 232 e 208 unità, realizzando così una figura geometrica che si avvicina più ad un cilindro che ad una piramide. È pertanto prevedibile che tutti gli elementi migliori potranno procedere, previo esperimento dei prescritti percorsi formativi e funzionali, fino al grado di ministro plenipotenziario.

Da una parte sindacale è stata poi avanzata la richiesta di realizzare un «ruolo aperto» tra consiglieri di legazione e consiglieri di ambasciata, consentendo in tal modo ai consiglieri di legazione in possesso di una determinata anzianità di servizio di accedere al grado superiore senza limiti di posti. Al riguardo mi corre l'obbligo di rilevare che una tale ipotesi, a causa dell'incertezza della dotazione organica che caratterizza i ruoli aperti, determinerebbe un inevitabile, anche se difficilmente quantificabile con esattezza, incremento di spesa che il Ministero del tesoro, già interpellato al riguardo, non appare disposto ad accettare.

La revisione delle procedure di avanzamento, finalizzata ad affinare il processo di selezione dei migliori tramite criteri obiettivi e collegiali, ha indotto l'amministrazione a istituire tre apposite commissioni per l'avanzamento ai vari gradi. Di tali commissioni, quella concernente le nomine al grado di ministro plenipotenziario è consultiva, dovendosi evidentemente rispettare la discrezionalità di scelta del Ministro degli affari esteri e del Consiglio dei ministri. Le altre due commissioni, per l'avanzamento

ai gradi rispettivamente di consigliere di legazione e di consigliere d'ambasciata, sono composte oltre che da funzionari diplomatici anche da un magistrato ordinario o amministrativo.

Desidero sottolineare alla Commissione che la previsione di una commissione consultiva per le nomine al grado di ministro plenipotenziario costituisce una novità assoluta e trova la sua giustificazione nell'esigenza di assicurare il massimo di obiettività e trasparenza a tali nomine grazie all'intervento di un autorevole organo collegiale, sia pure consultivo.

Tale innovazione è stata accolta molto favorevolmente da tutte le organizzazioni sindacali, che ne reclamano l'introduzione anche per le nomine ad ambasciatore. Nello stesso spirito, le forze sindacali hanno più volte sollecitato l'abolizione delle disposizioni del decreto legislativo – che peraltro erano già previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 377 del 1995 – secondo cui il Ministro degli esteri può procedere alle nomine a ministro plenipotenziario e ad ambasciatore, per «comportamenti eccezionalmente meritevoli», prescindendo dal requisito dell'anzianità nel grado.

In merito a tali richieste, va rilevato che il testo del decreto legislativo adottato dal Consiglio dei ministri trova la sua giustificazione nel fatto che, trattandosi di nomine apicali per la carriera diplomatica, ovvero di nomine eccezionali (finora ve ne è stata una soltanto), il Governo non ha ritenuto di eliminare o comunque ridurre la discrezionalità del Ministro degli esteri e del Consiglio dei ministri, analogamente a quanto avviene negli altri settori della pubblica amministrazione per le nomine dei dirigenti generali.

Ricordo infine che, sempre in uno spirito di obiettività e trasparenza, è stato previsto che gli avanzamenti ai vari gradi (ivi inclusi quelli apicali) avvengano una sola volta all'anno e a data fissa, eliminando così le incertezze tipiche del passato, che in non pochi casi avevano penalizzato o favorito ingiustamente diversi funzionari diplomatici.

La definizione di appositi percorsi funzionali obbligatori, fino al grado di consigliere di ambasciata incluso, costituisce un'altra significativa innovazione introdotta dalla legge di delega ispirata al principio della formazione permanente. L'obiettivo dell'istituzione dei nuovi percorsi è infatti quello di potenziare ed accrescere l'esperienza professionale e, con essa, la preparazione complessiva dei funzionari adeguandola agli accresciuti compiti e responsabilità che incombono oggi sui diplomatici, in conseguenza del mutato panorama internazionale.

Il meccanismo dei percorsi funzionali risulta così intimamente legato al rinnovato sistema di progressione in carriera in quanto elimina la possibilità che, soprattutto nella prima fase della carriera, alcuni funzionari godano di «rendite di posizione», prestando servizio esclusivamente all'interno di un circuito ristretto di sedi o di uffici ad alta visibilità. Le nuove norme istituiscono infatti un bilanciato sistema di adempimenti, articolato su una adeguata fascia temporale al fine di garantire la migliore formazione dei funzionari attraverso l'assegnazione in diversi settori di attività e in distinte aree geografiche.



Pertanto, a differenza del passato, quando gli adempimenti obbligatori venivano effettuati normalmente su due sedi, si è aggiunto un ulteriore periodo di servizio all'estero caratterizzato da una diversità di natura geografica o funzionale rispetto agli incarichi svolti precedentemente. A tal fine il decreto legislativo prevede, in attuazione delle delega, una distinzione fra aree geografiche e settori di attività, che consentirà di identificare appropriati percorsi funzionali per ciascun funzionario. La determinazione di tali aree e settori è peraltro rimandata ad un apposito decreto ministeriale.

Sono infine state migliorate le modalità di valutazione periodica di tutti i funzionari diplomatici, accentuando la collegialità delle procedure e valorizzando l'accertamento degli aspetti attitudinali e dell'idoneità a conseguire gli obiettivi assegnati.

A tale fine i tradizionali rapporti informativi annuali sono stati sostituiti con «schede di valutazione» più adeguate alla particolare natura dell'attività dei diplomatici, che verranno redatte secondo modalità da stabilire con apposito decreto. Inoltre si è provveduto ad attribuire ai giudizi contenuti nelle schede di valutazione il carattere di «collegialità» richiesto dalla legge di delega, valorizzando nei confronti dei funzionari in servizio all'estero il ruolo dei direttori generali. Infine resta ferma la competenza del consiglio di amministrazione per l'attribuzione del giudizio complessivo finale.

Anche per quanto concerne i consiglieri di ambasciata ed i ministri plenipotenziari, per i quali è invece prevista una relazione biennale sul servizio prestato, si è avuto cura di assicurare nel modo più ampio possibile la collegialità della valutazione, valorizzando, anche in questo caso, nei confronti dei funzionari in servizio all'estero il ruolo dei direttori generali.

Sono stati introdotti altresì vari miglioramenti normativi in tema di avvicendamenti ed assegnazione dei posti al fine di potenziare la capacità dell'amministrazione di effettuare un'adeguata programmazione dei movimenti, conciliando le esigenze di servizio con il rispetto degli interessi legittimi dei dipendenti.

Il decreto legislativo prevede inoltre che, in occasione delle nomine dei capi missione, il Ministro degli affari esteri, successivamente alla delibera del Consiglio dei ministri e prima della richiesta di gradimento, fornisca un'informativa al Parlamento. In tal modo il Governo ha recepito in un testo di legge uno specifico ordine del giorno del Senato approvato nello scorso luglio.

Di fondamentale importanza nel contesto del decreto legislativo è l'articolo 14, che, attuando una innovazione di rilievo prevista dalla legge di delega, prevede un procedimento negoziale tra una delegazione di parte pubblica e una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale diplomatico al fine di regolamentare taluni aspetti del rapporto di impiego, nonché il trattamento economico metropolitano dei funzionari diplomatici.

Per quanto concerne, in particolare, la definizione del trattamento economico metropolitano, giova evidenziare che la nuova disciplina elimina ogni forma di automatismo stipendiale ed introduce un nuovo tipo di trattamento economico onnicomprensivo articolato in una componente stipendiale di base, nonché in altre due componenti correlate alle posizioni funzionali ricoperte ed ai risultati conseguiti.

Il decreto legislativo recepisce inoltre pienamente le direttive espresse dalla legge di delega, prevedendo da un lato l'eliminazione di ogni sperequazione tra la carriera diplomatica e la dirigenza ministeriale contrattualizzata e, dall'altro, la definizione di sviluppi omogenei e proporzionati del trattamento economico in relazione a quello riservato alla figura apicale di ambasciatore. Nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili sarà pertanto possibile operare in vista di una «doppia perequazione»: orizzontale nei confronti dei dirigenti contrattualizzati, verticale all'interno della carriera diplomatica con un effetto di trascinamento verso l'alto del trattamento economico metropolitano dei gradi più bassi.

Sarà peraltro compito del procedimento negoziale tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali dare concreta attuazione ed effettiva modulazione agli sviluppi, grado per grado, del trattamento economico metropolitano.

Vorrei infine evidenziare che l'articolo 16, nel disciplinare il conferimento delle funzioni presso l'amministrazione centrale, ha avuto cura di prevedere anche la valorizzazione dei giovani funzionari più meritevoli, stabilendo che, sia pure per «esigenze di servizio» e «temporaneamente» vista la frequenza degli avvicendamenti tra l'Italia e l'estero, essi possano avere la titolarità (e non, come in passato, la semplice reggenza) di incarichi in precedenza riservati a funzionari del grado superiore.

In questo contesto pertanto i consiglieri di legazione potranno essere capi ufficio e i consiglieri d'ambasciata vice direttori generali.

Vi sono, infine, numerose e indispensabili norme di attuazione, transitorie e di prima applicazione che sono state elaborate in stretto collegamento e concertazione con le organizzazioni sindacali e che mirano a garantire la migliore ed armonica transizione dal vecchio al nuovo ordinamento. Su di esse però ritengo superfluo intrattenermi oggi anche se naturalmente sono a disposizione della Commissione per i chiarimenti che vorrete chiedermi a questo riguardo, allo stesso modo in cui sono a disposizione su qualsiasi altro aspetto del decreto legislativo.

CORRAO. Signor Presidente, vorrei ringraziare i funzionari del Ministero per questa esaustiva relazione che ci consente di approfondire i temi che ci interessano. Indubbiamente il problema del riordino della carriera diplomatica si muove nell'ambito di una delega espressamente data dal Parlamento e quindi non può certamente comprendere per intero l'ammodernamento di un'amministrazione che rappresenta gli interessi dell'Italia all'estero. Si tratta di aggiustamenti di una certa qualità, meritevoli di approvazione; pur tuttavia, per il limite che essa ha, la delega non

può affrontare tutti i problemi di ammodernamento della pubblica amministrazione in questo specifico settore.

Detto questo sollevo alcune questioni, sperando che possano essere tenute presenti anche in vista di future sistemazioni della materia.

Ormai è largamente riconosciuta nel ruolo della carriera diplomatica l'esigenza di una maggiore qualificazione, per esempio nell'area scientifica e tecnologica; vi sono infatti dei consiglieri scientifici presso le nostre ambasciate all'estero. A proposito di questo, ma ciò vale anche per altri settori, si pone il seguente problema: l'accesso alla carriera diplomatica segue un modulo che è unico per tutti e non prevede in partenza particolari specializzazioni; vi sono poi i corsi di formazione, ma questi attengono al particolare orientamento già espresso nel corso della carriera. Allora, cosa si può ipotizzare in merito a una specializzazione per settori, anche indipendentemente dall'incarico diplomatico vero e proprio il cui culmine è poi sempre quello della nomina ad ambasciatore, o comunque compatibile con esso? Si parte dai criteri di ammissione al concorso e questa è una problematica che riguarda tanti altri aspetti, come ad esempio la specializzazione nelle lingue. Il nuovo sistema delle direzioni per aree ha però un punto di partenza debole, vale a dire che nel momento in cui si indicano i concorsi non si prevedono però determinate specializzazioni che poi possono valere per determinate aree, cosicché può essere proposta a Pechino una persona che magari non abbia alcuna particolare attitudine per gli interessi linguistici o culturali di quell'area. Allora sia per la carriera dei consiglieri scientifici sia per quella dei consiglieri culturali, quali sono i canali che possono consentire una migliore selezione che tenga conto delle singole specializzazioni o attitudini?

In secondo luogo, i rappresentanti del Ministero si sono soffermati sulla promozione dei giovani diplomatici. Se non ricordo male, è stato presentato un ordine del giorno che invitava ad una maggiore considerazione per i funzionari di sesso femminile. Vorrei capire se qualche passo avanti è stato fatto, anche se vi sono già delle ambasciatrici di altissimo livello. Come è stata data attenzione all'avanzamento dei giovani particolarmente meritevoli, forse qualcosa è possibile fare anche per lo sviluppo della carriera delle donne - che abbiano, si capisce, le doti necessarie - quanto meno affinché non vengano danneggiate perché i problemi sono molti (maternità, cura della famiglia ed altri), ma devono essere presi in considerazione affinché l'essere donna non diventi penalizzante per lo sviluppo della carriera.

Occorrerebbe poi soffermarsi sul raccordo tra le varie amministrazioni interessate alle nomine e sulle interferenze che si hanno nelle attività diplomatiche (faccio in particolare l'esempio dei consiglieri militari o dei componenti degli organismi multilaterali nominati dal Ministero del tesoro). Non vedo alcun accenno al riguardo, ma può darsi che sia previsto e che io lo ignori. Infatti è vero che c'è un'intesa quando si tratta di nominare i rappresentanti dell'Italia negli organismi multilaterali, ma la decisione finale a chi spetta, agli altri organi o alla capacità di sintesi e di strategia generale del Ministero degli affari esteri?

Circa il collocamento fuori ruolo, è stata prevista una possibilità di ampliamento della previsione che consente il ricorso a tale istituto anche per inviare diplomatici a prestare servizio presso le regioni o le città metropolitane, passando da 8 a 20. Vorrei capire qual è la logica che immette personale fuori ruolo anche presso le regioni e le città metropolitane nel momento in cui si lamenta una carenza di personale diplomatico. Mi chiedo se non sarebbe stato più opportuno che le regioni e le città metropolitane si dotassero di personale appositamente formato presso gli istituti diplomatici, assumendo anche gli oneri finanziari di una formazione necessaria per svolgere quell'attività di coordinamento tra la politica del Ministero degli esteri e le politiche decentrate in materia di sviluppo e di cultura. Vorrei capire la *ratio* di questa norma e i possibili correttivi che possono essere introdotti.

SERVELLO. Signor Presidente, desidero anch'io associarmi alle sue parole nel ringraziare il direttore generale Dominedò e i suoi collaboratori per questa audizione e per la relazione che abbiamo ascoltato e che mi dispiace non aver ancora potuto meditare perché mi sembra estremamente densa. Colgo però una nota un po' particolare, e cioè che quel ritorno reiterato, insistito alla cosiddetta concertazione sindacale mi sembra il motivo dominante in una organizzazione così delicata e complessa.

Questo mi lascia qualche perplessità perché non vorrei che, alla preoccupazione che è stata evidenziata dall'ambasciatore Dominedò, evitare cioè meccanismi di stampo burocratico, si sostituisca un proliferare di meccanismi di stampo sindacale, che non sempre sono orientati al raggiungimento di una vera e propria concertazione, ma ad esercitare una pressione, che è del tutto legittima ma che forse può anche indurre a squilibri: la concertazione, infatti, va bene ma mi sembra che non si debba esagerare al riguardo.

Vorrei, inoltre, sapere quali connessioni vi siano tra il testo del decreto legislativo sulla carriera diplomatica e gli altri atti previsti dalla legge n. 266 del 1999, tra cui il regolamento sugli incarichi dirigenziali dei funzionari amministrativi recentemente emanato e il decreto legislativo sui contrattisti in servizio all'estero. Sono provvedimenti diversi ma rientrano nel contesto generale della riforma; tuttavia, non avendo i nuovi testi, non possiamo valutarne la connessione. Sono altresì curioso di conoscere quali saranno le osservazioni che potranno essere sollevate dalle Commissioni competenti, affari costituzionali e bilancio.

Esprimo un'altra preoccupazione perché non vorrei che la parte fondamentale, prevista dall'articolo 1 del decreto legislativo, non abbia un'influenza decisiva negli avanzamenti di carriera e nelle responsabilità da assumere o delegare: mi riferisco all'attività di formazione e aggiornamento professionale. Non appare molto chiaro che peso possa avere e, soprattutto, come debba avvenire; si parla di aggiornare professionalmente i soggetti interessati, ma vorrei sapere attraverso quali strutture, chi svolgerà questi corsi (ho sentito parlare dell'Istituto diplomatico). Desidero pertanto maggiori informazioni in proposito perché lo ritengo uno degli elementi

fondamentali della riforma, anche dal punto di vista tecnologico e strettamente professionale, oltre che della cultura generale, necessari per far fronte alla veloce trasformazione del mondo cui stiamo assistendo in questi ultimi decenni.

Queste sono le considerazioni che volevo rassegnare all'attenzione dei nostri interlocutori, aggiungendo, in conclusione, una particolare menzione di un aspetto che è stato appena indicato nella relazione dell'ambasciatore, laddove ha parlato di incremento della funzionalità delle strutture dell'amministrazione centrale, della rete diplomatica e consolare e degli istituti italiani di cultura all'estero. Cari amici, non mi stancherò mai di affermare che c'è una sottovalutazione totale degli istituti di cultura, del loro valore, della funzione che possono svolgere e che molte volte, per mancanza di uomini o di mezzi finanziari, non sono in condizione di svolgere, in ogni parte del mondo, fatta forse eccezione, come è stato affermato in questa sede, di Tokyo, dove particolari condizioni hanno potuto favorire una serie di attività che hanno comportato un significativo ritorno di carattere culturale e finanziario. Questa è una fissazione non solo mia che va collegata anche al discorso sulle scuole, ma di questo parleremo in altra sede.

PRESIDENTE. Preciso al senatore Servello che è una fissazione di tutta la Commissione.

DE ZULUETA. Il senatore Corrao ha sollevato la questione della presenza delle donne nella carriera diplomatica. Basta dare un'occhiata all'organico attuale per capire che, se il problema è aperto in tutta l'amministrazione dello Stato, nella carriera diplomatica la situazione è quasi caricaturale, soprattutto nei gradi più alti. Il silenzio del testo al nostro esame su tale questione necessitava almeno da parte dei nostri ospiti la presa d'atto dell'esistenza del problema e dell'impegno del Governo, non solo di principio, nonché l'illustrazione degli strumenti che ci si propone di utilizzare per rimediare a questa situazione.

Esprimo un'altra perplessità per quanto riguarda l'accesso alla carriera. Su questo punto c'è stata una discussione durante l'esame della legge-delega in Parlamento ed è emersa la volontà di una chiusura non ermetica, che è stata anche formalizzata in un ordine del giorno accolto dal Governo. Mi sembra, invece, che il provvedimento che ci è stato illustrato sia più restrittivo dell'ordinamento precedente perché, anche se nella pratica non c'erano eccezioni alla regola dell'accesso per concorso al primo grado, di fatto questa possibilità non era formalmente esclusa. Ora la possibilità che alcuni funzionari, provenienti dalle istituzioni internazionali, possano entrare per arricchire la carriera diplomatica in questo modo mi sembra venga esclusa del tutto.

Ho poi un dubbio. Nel potenziare l'organico si è fatta una scelta molto precisa, quella di creare un «barile», un cilindro al posto della piramide. Può darsi che sia la scelta più razionale ai fini della funzionalità del Ministero e soprattutto della sua attività internazionale, però rimane un

cilindro con una testa piccola. Mi riferisco in particolare agli ambasciatori e a quelli che hanno effettive funzioni dirigenziali. Ripeto, può darsi che sia una scelta ottimale, però so che è fonte di malcontento, perché si presenta una specie di ingorgo nello scorrimento delle carriere. Può darsi che sia una scelta necessaria e razionale, però non vi è dubbio che è una scelta molto netta.

Vi è poi la questione della scelta di strumenti trasparenti di promozione. Avevamo discusso della possibilità che fossero rese pubbliche le domande, cioè che si sapesse chi è stato scelto ma anche chi è stato escluso; può essere utile. Anche la composizione delle commissioni mi sembra un po' restrittiva.

Infine ritengo importante che si chiarisca chi ha la possibilità di conoscere il contenuto delle schede di valutazione, in modo che non vi sia la discrezionalità del superiore gerarchico nella gestione delle notizie sul conto del suo sottoposto.

**PRESIDENTE.** Aggiungo qualche richiesta di chiarimento. È largamente noto che c'è stata una discussione, soprattutto fra Esteri e Funzione pubblica, in sede di «pre-Consiglio» (infatti c'è stato un prolungamento dei tempi). Credo che sarebbe utile per la Commissione conoscere i termini di questa discussione. Se preferite, posso anche convocare il ministro Bassanini, ma mi pare che se ci riferite voi guadagniamo del tempo. Poi verificheremo se è necessario un ulteriore passaggio.

A me preoccupano i tempi della progressione non tanto nella carriera quanto nelle funzioni. Può darsi che siano sbagliati i miei calcoli, ma per arrivare al livello in cui un funzionario è ammesso a diventare capo di rappresentanza diplomatica l'*iter* ottimale comporta una ventina di anni. Se fossero davvero venti anni mi sembrano troppi. Di solito l'età media di ingresso nella carriera è di 27-28 anni. Quindi un funzionario che viene promosso puntualmente, come un orologio, diventa capo missione, salvo deroghe, a cinquant'anni. Mi sembra che ci sia un peggioramento, non tanto rispetto alla situazione attuale, quanto rispetto a quella del periodo precedente. Per esempio, mio padre era capo del servizio stampa del Governo Badoglio a 42 anni; a 44 anni era incaricato d'affari a Londra e a 47 era titolare di una sede di media importanza.

**SERVELLO.** Erano anni eccezionali.

**PRESIDENTE.** Ma questo è avvenuto anche negli anni immediatamente successivi, fino agli anni '60. Questi erano i ritmi. Insomma dobbiamo preoccuparci di rendere attraente la carriera diplomatica. Noi vogliamo il meglio per le carriere dello Stato e in particolare per quella del Ministero degli esteri; di parla spesso di incentivi economici, ma secondo me sono più importanti gli incentivi professionali. Mi preoccupa dover spiegare a un giovanotto veramente brillante, in fatto di studi e di percorso formativo, che diventerà capo missione a circa cinquant'anni, se tutto va bene.

Ma voglio andare al cuore del problema. Esprimo opinioni che contengono delle domande implicite, così iniziamo a discutere: ho ascoltato con molta attenzione le perplessità che sono state rappresentate. Credo che il cuore del problema sia il rapporto tra funzione e carriera. L'accesso alla funzione comporta di per sé un'automatica verifica di idoneità. Ve lo dico in altro modo: se il potere politico o un qualunque potere decide promozioni e attribuisce funzioni, c'è una verifica *in re*. Se l'autorità nominante, di diritto o di fatto (qualche volta diritto e fatto coincidono), nomina qualcuno e costui fornisce una prestazione insoddisfacente, quell'autorità se ne deve assumere la responsabilità. Invece la promozione a scelta è un gesto gratuito, gli effetti negativi della quale si sentiranno magari successivamente se non sono l'effetto dei trascinamenti di una scelta sul piano funzionale.

Devo dire quindi che è necessario introdurre una distinzione molto netta anche per un altro motivo, perché qui parliamo di autorità politica e di amministrazione. Credo che sia assolutamente legittimo, anzi necessario che qualunque Ministro degli esteri abbia la più ampia libertà nella scelta dei propri collaboratori per l'esecuzione della sua politica, ma una simile scelta è limitata al mandato da lui esercitato. Se invece si introduce una correlazione tra carriera e funzione, se – come è stato fatto in alcuni casi in passato – si nomina un funzionario che non ha una grande anzianità di carriera (e quindi un grado sufficiente) per un posto importante e poi lo si promuove rapidamente per adeguarne la posizione, si incide in maniera duratura sulla carriera di tale funzionario, al di là del mandato politico, con una prevaricazione sui poteri conferiti.

Non parliamo poi dei responsabili politici, i quali per il semplice fatto che un funzionario fa parte del loro gabinetto o è consigliere diplomatico ne considerano quasi una questione di prestigio la promozione, indipendentemente dalla valutazione dell'attività svolta, semplicemente per la sua vicinanza ad un certo potere politico-istituzionale.

Non ho dato la parola al senatore Andreotti per una dimenticanza, ma forse è una dimenticanza che, come dicono gli psicanalisti, nasce dall'inconscio nel senso che il senatore Andreotti ha più di chiunque altro esperienza di questo tipo di meccanismi. Quindi, forse, il mio inconscio aspirava al fatto che il senatore Andreotti potesse ascoltare le cose che ho detto ed eventualmente tenerne conto nell'intervento che desidera fare.

ANDREOTTI. Signor Presidente, credo che nell'esame del decreto legislativo sul riordino della carriera diplomatica si debba tener conto di una duplice conformità nei confronti della delega che è stata data. C'è una conformità di carattere giuridico, e su questa mi sembra che non ci siano obiezioni; non mi sembra che vi siano delle proposte che esulino dall'oggetto della delega o che, contrastando tra loro, possano nel risultato finale non essere rispondenti al complesso della delega. Il mio giudizio è positivo anche perché lo schema di decreto corrisponde allo spirito del dibattito parlamentare che si è svolto. Oggi si parla spesso dello sviluppo sostenibile e sembra che si sia cercato, non con compromessi meccanici,

ma guardando le cose possibili, di corrispondere ad esigenze che qualche volta si è potuto soddisfare in misura notevole, altre volte meno.

A parte le eventuali difficoltà di carattere finanziario che si sarebbero potute incontrare, mi sembra che si sia evitata una ingiustificata proliferazione di funzioni e di ruoli, che in teoria avrebbe potuto anche essere legittimata se guardiamo all'attività della Farnesina svolta oggi non rispetto a cento anni fa ma anche solo a dieci anni fa e alle prospettive future. Ebbene, sembra che si sia riusciti ad innovare in maniera equilibrata, evitando quello che qualche volta è successo nelle amministrazioni pubbliche e anche nella stessa Amministrazione degli esteri quando si sono unificate le carriere e poi si sono di nuovo scisse, trovando sempre degli espedienti un po' assistenziali. La semplificazione dei gradi va incontro ad una legittima aspettativa dei funzionari più giovani, che avranno così la prospettiva di una più rapida carriera, contemperando le esigenze di un certo automatismo - che è sempre un po' una garanzia - con la possibilità di apprezzare le attitudini effettive e le prestazioni che il soggetto offre all'amministrazione.

La preoccupazione del senatore Servello che ci sia troppa concertazione va ridimensionata. Certamente, dal punto di vista teorico, per chi guida un Ministero sarebbe forse meglio fare a meno della concertazione, però viviamo nel 2000 e viviamo in una fase importante della Farnesina, in cui si è recuperato un certo equilibrio. Non dimentichiamo i «serpenti» nei momenti di totale antitesi tra amministrazione e personale e anche all'interno del personale tra coloro che appartenevano alla carriera diplomatica e coloro che ne erano fuori. Ora mi sembra che la fase della riforma coincida con un miglioramento. Allora, sotto questo aspetto restringere la concertazione sarebbe sbagliato: a mio parere andremmo a suscitare una reazione nella quale tutto il meccanismo ipotizzato, che mi sembra piuttosto equilibrato, verrebbe a soffrire. Come ha preannunciato il Presidente, ascolteremo anche le rappresentanze del personale, però mi sembra che l'equilibrio ci sia e anche il meccanismo di valutazione che prevede l'intervento degli «anziani» della carriera aiuta: non c'è più quella segretezza della fase preparatoria che è tanto nociva. Noi viviamo nella culla dello Stato di diritto, ma adesso si sta esagerando, ognuno ricorre ai TAR. Pertanto, poichè una certa dilatazione di garanzie giuridiche e anche di litigiosità si sta verificando, credo che l'aver cercato, nei diversi risvolti, un grande equilibrio sia un elemento che aiuta perchè, altrimenti, sarebbe aperta la strada ad una contestazione maggiore. Ribadisco quindi il mio giudizio favorevole.

Per quanto riguarda l'osservazione del Presidente circa l'età e la durata della carriera, dobbiamo anche tener conto delle possibilità di collocazione, salvo i casi eccezionali che sono previsti, in quanto un'accelerazione per tutti comporterebbe altri problemi, tra cui quello del ritorno, anche perchè va tenuto presente che ci sono destinazioni non ambite, dove si deve cercare qualcuno che ci vada per forza.

Ritengo che, nella globalità, questo provvedimento sia stato ben preparato; l'ambasciatore lo ha illustrato molto approfonditamente e mi pare



corrisponda anche allo spirito del dibattito intervenuto su questa materia. Ci saranno ulteriori valutazioni da fare, ma va sottolineato che non creiamo *ex novo* uno strumento: adattiamo bensì uno strumento che c'è e che ha dimostrato una notevole capacità di risultati. Infatti, salvo alcuni innesti nel momento in cui erano necessari (fortunatamente adesso non sono previsti), la carriera diplomatica ha visto il passaggio ad una fase completamente diversa dal punto di vista politico e l'ha accompagnata in un momento ricostruttivo in cui la gran parte degli operatori politici non aveva competenza, tant'è vero che, guardando a quanto avviene nelle ambasciate di altri paesi affidate a personale non di carriera, una buona rappresentanza è assicurata soltanto se c'è un vero consigliere che sa gestire bene l'ambasciata. La carriera dunque, dobbiamo riconoscerlo, ha seguito una enorme trasformazione di attività (penso alle attività bilaterali e multilaterali), per cui mi sembra si debba esprimere un parere favorevole su questo schema di decreto legislativo, considerata anche la fase molto delicata di nuova strutturazione del Ministero. Tutto questo – del resto anche noi siamo interessati perchè corresponsabili – offre possibilità di soddisfazione per i dipendenti e, nello stesso tempo, assicura quel tanto di guida, che non può essere completamente delegato o disperso, e che richiede sempre, a parte la conduzione politica, una conduzione giuridico-amministrativa dotata di qualche autorevolezza.

SERVELLO. Desideravo fare una precisazione. Il presidente Andreotti ha estremizzato il mio intervento, che forse dal punto di vista dell'esposizione è stato un po' radicale, ma voglio sottolineare che la mia preoccupazione non è tanto relativa alla consultazione, quanto all'eccesso di sindacalizzazione dal punto di vista organico che, nel tempo, può comportare il rischio di istituzionalizzare meccanismi che, anzichè promuovere e sviluppare le intenzioni di questa riforma, la ostacolano in quanto possono dare luogo alla concorrenza interna dei sindacati, gli uni contro gli altri, nell'ambito dei vari momenti previsti. Questa sarebbe una controriforma anche rispetto alla buona volontà, che oggi si manifesta e che apprezzo.

DOMINEDÒ. Vorrei iniziare dalle osservazioni del Presidente della Commissione per precisare innanzi tutto che, come egli sa, avevamo a suo tempo predisposto un testo di decreto legislativo, sul quale c'era stato il concerto sia del Ministro del tesoro che di quello della funzione pubblica, per cui esso era pronto nei giorni precedenti lo scorso Natale. È poi intervenuta la crisi di Governo, in seguito alla quale è cambiato il Ministro della funzione pubblica. Il nuovo Ministro, l'onorevole Bassanini, esercitando un suo potere, che è fuori discussione, ha voluto esaminare i provvedimenti pronti per il Consiglio dei ministri, ma alla cui stesura egli non aveva contribuito. Dopo avere esaminato il nostro provvedimento, ha ravvisato due aspetti che, a suo avviso, erano suscettibili di realizzare un testo non buono.

Da un lato il provvedimento legificava troppo e dall'altro non dava sufficienti prospettive ai giovani più meritevoli; considerazioni di fondo queste che l'Amministrazione degli esteri condivide pienamente. Abbiamo avuto una serie di riunioni (io stesso ho incontrato il Ministro) e abbiamo acceduto facilmente alla richiesta di delegificazione. Diverse materie che prima erano disciplinate per esteso nel decreto legislativo (l'accesso alla carriera diplomatica, la descrizione di dettaglio dei corsi, le schede di valutazione, eccetera) sono state rinviate a decreti o a regolamenti, a seconda dei casi; decreti del Ministro degli esteri di solito, mentre in altri casi sono di concerto con quelli della funzione pubblica e del tesoro.

Sul piano degli sviluppi di carriera e della valorizzazione delle professionalità e quindi dei meriti, abbiamo discusso insieme e abbiamo acceduto alla richiesta del ministro Bassanini di abbreviare le permanenze minime nei gradi. Queste, pertanto, sono state portate per i consiglieri di legazione e per i consiglieri di ambasciata a quattro anni e per i ministri plenipotenziari a sette anni.

Ma la cosa più interessante - e in questo siamo venuti incontro anche alle istanze dei giovani - è che, come dicevo nella mia relazione, sono aumentate le possibilità per i giovani di svolgere funzioni superiori, non più come reggenti, ma in qualità di titolari. I consiglieri di legazione oggi, sia pure per esigenze di servizio, possono essere capiufficio; i consiglieri di ambasciata possono essere vicedirettori generali. Nel testo precedente del decreto legislativo questo non era previsto.

Per quanto riguarda l'estero, si è previsto che tutti coloro che si trovano nei primi due terzi del grado possono svolgere funzioni superiori. La normativa attuale, e cioè il decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, prevede il limite del primo terzo per i consiglieri di legazione e della prima metà per i consiglieri di ambasciata. C'è stato quindi un grosso ampliamento di funzioni. Tra le funzioni superiori inoltre c'è quella di capo missione.

Quando sarà adottato questo decreto legislativo, i consiglieri di ambasciata che si trovano nei primi due terzi del grado potranno essere *optimo iure* capo missione e svolgere le funzioni di ambasciatore all'estero. È una grossa apertura nei confronti dei giovani, ovviamente di quelli più meritevoli. C'è poi una serie di aggiustamenti tecnici che non vale neanche la pena di menzionare in questa sede. Ho indicato solo le richieste di fondo, alle quali siamo stati ben lieti di accedere.

Il presidente Migone ha toccato un tema fondamentale, quello della progressione in carriera, che egli giudica eccessivamente lenta per quanto riguarda le responsabilità che possono essere attribuite. Come stavo dicendo, i giovani già come consiglieri di legazione, e quindi esattamente dopo 10 anni e mezzo di carriera, possono essere capiufficio, e quindi svolgere funzioni che nelle altre amministrazioni sono giudicate pienamente dirigenziali. Da consigliere di ambasciata, poi, possono fare i vicedirettori generali. Con la nuova normativa, quando diventeranno consiglieri di ambasciata (quattro anni è il periodo minimo) potranno quindi svolgere funzioni più elevate che in passato.

Per quanto riguarda l'estero, è fondamentale che i giovani già ora possano svolgere funzioni dirigenziali, come viceconsoli o consoli. I consiglieri di legazione poi potranno fare i consoli generali nella qualità di titolari se compresi nei primi due terzi del grado. Pertanto, i giovani, con questa nuova normativa, ottengono nuovi e maggiori sbocchi. Quando poi diventano ministri plenipotenziari, cioè dopo 18 anni e mezzo (può darsi che il passaggio si verifichi o no, a seconda dei meriti e delle disponibilità dei posti), possono svolgere tutte le funzioni. Possono quindi essere anche ambasciatore a Washington. Ciò significa che un giovane meritevole, dopo meno di venti anni di carriera (il Presidente ha indicato in 27 anni l'età media di ingresso, ma ci sono diversi casi di giovani entrati a 24-25 anni), quindi prima dei cinquant'anni, può svolgere tutte le funzioni dirigenziali al Ministero (l'unico incarico che gli è precluso è quello di segretario generale). All'estero inoltre può dirigere tutte le ambasciate, nessuna esclusa.

Dunque, rispetto al passato, non c'è dubbio che sul piano strettamente normativo vi è un sensibile miglioramento. Sono convinto in buona fede - lo dico e lo ripeto - che l'organico che abbiamo individuato, grazie anche alla cooperazione della Funzione pubblica e del Tesoro (che, pur nei limiti di spesa, per quanto possibile ci è venuto incontro), configura un'ipotesi per cui i più meritevoli non avranno da temere. Certo, non tutti arriveranno ai gradi più alti, ma i più meritevoli ci arriveranno e l'interesse dell'amministrazione è proprio questo: valorizzare i migliori, i più capaci. Perché ciò avvenga è però necessario che essi svolgano adeguati percorsi formativi e funzionali.

Rispondendo al senatore Servello, vorrei sottolineare che questo decreto legislativo, realizzando la formazione permanente, è profondamente innovativo. Prima avevamo due soli corsi, uno per i giovani appena entrati (è giusto che ci sia) e un altro per i consiglieri di legazione. Ma erano corsi a mezzo regime; i funzionari infatti continuavano a lavorare negli uffici e ad occuparsi di altre cose. Si dedicavano a questi studi di aggiornamento professionale quasi a tempo perso. Tutto ciò non sarà più possibile. È stato inoltre creato un terzo corso per i consiglieri di ambasciata, per cui non si potrà diventare ministro plenipotenziario se non si sarà superato questo corso. Per frequentare tutti i corsi suddetti non si potrà svolgere alcuna attività lavorativa negli uffici.

Sempre nel tentativo di realizzare la formazione permanente, qualunque funzionario fino al grado di capo missione, prima di essere destinato all'estero, dovrà fare un corso speciale mirato alla conoscenza dello Stato o dell'organizzazione internazionale dove egli dovrà prestare servizio. Inoltre, ci siamo preoccupati anche di coloro che dopo tanti anni tornano a Roma e non hanno del nostro paese, non tanto un quadro del piano turistico o ambientale, ma una visione aggiornata della realtà normativa e politica. Io stesso, quando sono rientrato dopo otto anni di servizio all'estero e mi è stato affidato questo incarico, ho passato i primi due mesi a studiare le normative emanate nel settore del pubblico impiego dal 1990. Questi inconvenienti verranno invece eliminati con la formazione perma-

nente. Nello stesso tempo svilupperemo i percorsi funzionali, con questo terzo corso, che dovranno seguire i consiglieri di ambasciata, ma anche con ulteriori adempimenti per gli stessi consiglieri di ambasciata se vorranno essere promossi al grado di ministro plenipotenziario.

Crediamo fermamente che il funzionario diplomatico debba avere una formazione completa nei vari settori. Nello stesso tempo – come diceva giustamente il senatore Servello – vogliamo anche incrementare e agevolare i desideri individuali di specializzazione, al di là delle esperienze di servizio all'estero che hanno pur sempre un'importanza fondamentale. Per accentuare queste specializzazioni, prevediamo anche la possibilità di corsi speciali. Già oggi succede che alcuni funzionari comincino a frequentare l'Unione europea e diventino dei grandi esperti.

Mi sembra di aver già dato un'indicazione sul rapporto tra le funzioni e la carriera.

Il Presidente accennava alla libertà del Ministro in carica di scegliere i funzionari per l'attuazione della sua politica – ciò che è fuori discussione – ma nello stesso tempo rilevava l'incidenza dello svolgimento di certe funzioni ai fini della promozione. Ora, non c'è dubbio che lo svolgimento di certe funzioni ha una grande importanza. È però importante che queste funzioni siano svolte bene: non basta fare il consigliere diplomatico del ministro X o del presidente Y, bisogna che queste funzioni siano svolte bene e siano valutate positivamente dall'organo a ciò proposto. Per questo abbiamo voluto introdurre una commissione consultiva; non per annullare il potere di decisione del Ministro, ma per indirizzarlo meglio ed evitare quegli errori che possono succedere, perchè la natura umana è portata all'errore. L'apice a cui bisogna far mirare i più meritevoli è quello di ministro plenipotenziario. Essendo riservato soltanto a 22 persone rispetto a 208 ministri plenipotenziari, il grado di ambasciatore viene ad essere un grado molto *sui generis*, per accedere al quale, ovviamente, bisognerà aver svolto in maniera assolutamente eminente quelle funzioni a cui ciascuno potrà essere preposto, ma sempre in un contesto che rispetto alla carriera normale si può definire un po' «eccezionale». Non tutti, è ovvio, arriveranno al grado di ambasciatore, ma tutti hanno la possibilità di arrivare ad essere capo missione all'estero. Quindi l'incidenza delle funzioni sui gradi c'è, ma c'è se si svolgono positivamente le funzioni attribuite.

Il senatore Servello ha poi parlato della concertazione sindacale e il presidente Andreotti ha risposto a questo riguardo. Vorrei innanzitutto precisare che nel caso specifico non si tratta di concertazione, ma di consultazione, che è cosa diversa, nel senso che noi consultiamo i sindacati, recepiamo le loro osservazioni quando lo riteniamo opportuno, ma non facciamo una vera e propria concertazione. Ciò premesso sul piano della procedura, vorrei rilevare che sentire i sindacati è estremamente utile in questi casi, perchè essi si fanno portatori di esigenze del personale che all'amministrazione possono anche sfuggire. Questo decreto ha formato oggetto di lunghe consultazioni perchè il testo originale presentava alcune lacune, in quanto, anche per motivi di ordine pratico, si è preferito darlo subito «in pasto ai leoni» – se mi si consente questa espressione – ai fini

di recepire suggerimenti costruttivi. E soprattutto per le norme transitorie ci è stato dato un grosso contributo. Altre richieste o impostazioni sindacali non sono state invece ritenute accettabili, ma questo è un altro discorso. Pertanto la funzione dei sindacati, secondo me, non va assolutamente sottovalutata. Gli eccessi che si possono verificare in altri settori esulano dalla discussione odierna.

Rispondo ora al senatore Servello sui vari punti sollevati. La copertura finanziaria è assicurata come risulta dalla schede tecniche. Tra l'altro, non c'è dubbio che il Ministero del tesoro non ci avrebbe mai dato il «concerto» e il ministro Amato non avrebbe mai fatto approvare il decreto dal Consiglio dei ministri se i suoi uomini non avessero verificato che tutto è in regola. A questo riguardo vorrei ricordare che l'ultima legge finanziaria ha previsto uno stanziamento di 100 miliardi per l'attuazione della legge-delega n. 266 del 1999 e quindi del decreto delegato. Naturalmente la legge-delega riguarda sia il Ministero degli esteri che quelli dell'interno e della difesa. Adesso si tratterà di vedere qual è la quota che spetterà alla Farnesina. Noi abbiamo formalmente richiesto l'assegnazione di 46,5 miliardi che riteniamo indispensabili per realizzare una effettiva perequazione del personale sia orizzontale che verticale, come dicevo.

I decreti di attuazione di cui parlava il senatore Servello si rendono indispensabili per dare attuazione a questo decreto legislativo. Due sono veri e propri regolamenti e dovranno quindi seguire la procedura prevista: si tratta del nuovo regolamento per l'accesso alla carriera diplomatica (che dovrà recepire le indicazioni del decreto legislativo) e del regolamento concernente le schede di valutazione, che andrà fatto di concerto con la Funzione pubblica. Gli altri saranno puri e semplici decreti ministeriali o interministeriali, come quello che stabilisce la divisione delle aree geografiche per l'alternanza delle sedi e in quali sedi un consigliere di ambasciata può svolgere le funzioni di capo missione. Ci sono poi i decreti relativi alla contrattazione che riguarderanno sia la componente stipendiale di risultato che quella di posizione. Questi decreti, che determineranno le modalità di tali componenti stipendiali, saranno emanati sentite le organizzazioni sindacali (solo sentite) e forniranno gli strumenti giuridici alla parte pubblica e alle parti sindacali per la contrattazione che dovrà poi stabilire il trattamento economico e la sua applicazione.

Il senatore Servello ha poi chiesto come si inseriscono nella riforma il regolamento relativo agli incarichi dirigenziali e lo schema di decreto legislativo sui contrattisti all'estero. Essi sono stati già adottati dal Consiglio dei ministri. Il regolamento sugli incarichi dirigenziali è stato inviato proprio oggi al Consiglio di Stato per il previsto parere. Inoltre il Ministero del tesoro, avendo verificato attentamente che non ci sono stati errori, ha dato il segnale verde e il decreto legislativo sui contrattisti all'estero sarà al più presto trasmesso alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Dopo di che, il presidente Migone potrà anche metterlo subito all'ordine del giorno dei lavori di questa Commissione, se lo ritiene. Per gli impiegati delle ex qualifiche funzionali si segue invece la strada del decreto ministeriale.

Per quanto riguarda gli incrementi delle rete diplomatica e consolare e degli istituti di cultura, concordo che si tratta di una materia estremamente importante, ma siamo completamente fuori della delega, anche se la preoccupazione manifestata corrisponde assolutamente alle preoccupazioni del Ministero. In questo momento stiamo elaborando una riforma della legge n. 401 del 1990, che riguarda gli istituti di cultura, e in questo contesto si potrà discutere se finora abbiamo operato bene o male. Comunque vorrei assicurare il senatore Servello che non c'è affatto una sottovalutazione degli istituti di cultura.

Il senatore Corrao ha affrontato la questione delle specializzazioni. Ho parlato in precedenza di specializzazioni che si acquisiscono nel corso della carriera: ritengo si tratti di una questione fondamentale. Desidero riferirmi, in particolare, a due categorie che egli ha menzionato: gli addetti scientifici e quelli culturali. I primi non sono funzionari del Ministero in senso stretto.

CORRAO. È una lacuna grave.

*DOMINEDÒ.* Vengono arruolati con speciali procedure concorsuali in modo da scegliere i migliori che poi svolgono i loro compiti all'estero, ma non in chiave autonoma bensì sotto le direttive dell'ambasciatore, il quale è così costretto a farsi egli stesso una cultura nella materia. Sono stato ambasciatore in Giappone, dove la scienza e la tecnologia sono all'avanguardia; avevamo - c'è tuttora - una eccellente addetto scientifico, che ha svolto un lavoro egregio. Ebbene, questo signore, che operava alle mie dirette dipendenze, non solo non agiva a ruota libera, ma si consultava quotidianamente con il capo missione, il quale, a sua volta, si è arricchito in quanto ha acquisito una ulteriore competenza rispetto a quelle che aveva in precedenza.

Il senatore Corrao chiede cosa si può fare per migliorare la preparazione tecnologica e scientifica dei nostri funzionari diplomatici. Potrei rispondere che quelli che si trovano ad operare in settori più tipicamente tecnologici e scientifici, che siano presso l'Unione europea o presso il Ministero stesso, acquisiscono con l'esperienza questa formazione. Non c'è però dubbio che, presto, quando dovremo elaborare la normativa che riguarda i corsi di formazione, dovremo necessariamente tener conto di quello che lei giustamente afferma, e cioè l'esigenza di valorizzare queste componenti accanto ad altre.

Per quanto riguarda gli addetti culturali, presso il Ministero degli affari esteri esiste uno speciale ruolo chiamato «ruolo dell'area della promozione culturale», che abbiamo interesse a potenziare soprattutto per quanto concerne i vertici, perchè in questo momento non abbiamo dirigenti. Lo stesso regolamento sui dirigenti andrà a disciplinare l'utilizzazione dei dirigenti dell'area della promozione culturale (si tratta dell'attuazione dell'articolo 2 della legge di delega): Anche in questo caso, il capo missione si trova a svolgere funzioni culturali, perchè in un'infinità di nostre rappresentanze la funzione culturale è essenziale. L'Italia, infatti, esporta cul-

tura ovunque ed è apprezzata in grandissima parte per la sua cultura. Quindi un ambasciatore che non si interessa di cultura è un pessimo capo missione. Inoltre, al Ministero c'è una direzione per la promozione culturale, che svolge proprio questi compiti ed è diretta da diplomatici.

È stato poi affrontato dal senatore Corrao il problema della presenza delle donne nella diplomazia, ricordato anche dalla senatrice de Zulueta. In proposito, ricordo che le donne furono ammesse a partecipare al concorso diplomatico soltanto nel 1964. Solo da questa data sono pertanto entrate nella carriera (quindi abbastanza recentemente) ed hanno raggiunto anche le funzioni di capo missione. Mi sono procurato le cifre: su 930 persone oggi in servizio, ben 94 sono donne. La percentuale è comunque crescente. Non si tratta del 50 per cento, ma il 10 per cento rappresenta già una percentuale rispettabile. Si aggiungano poi le difficoltà familiari e di altro genere che esistono per le donne. In proposito abbiamo sviluppato al massimo gli adempimenti pratici per ovviare a questa situazione. Abbiamo favorito il ricongiungimento familiare, che esiste sia per i diplomatici che per gli impiegati; facciamo in modo di inviare marito e moglie nella stessa sede e ci riusciamo quasi sempre, anche se a un certo livello di gradi è impossibile. Si cerca comunque di risolvere le diverse situazioni; per le ex qualifiche funzionali è relativamente facile, perchè ci sono sempre possibilità concrete. C'è poi la legge Signorello, molto utilizzata, che consente l'aspettativa per la moglie o per il marito che siano dipendenti statali.

Per quanto riguarda la questione degli addetti militari e degli esperti, si tratta di una materia che esula dalla delega e, purtroppo, non possiamo legiferare. Gli addetti militari hanno una normativa tutta speciale e, a differenza degli addetti scientifici, godono di una fortissima e quasi totale autonomia, salvo situazioni di emergenza. Gli esperti, invece, sono oggetto di normativa *in itinere*: c'è infatti un disegno di legge che li riguarda all'esame del Parlamento.

Quanto al problema del collocamento fuori ruolo, il senatore Corrao mi chiede quale sia la logica dell'ampliamento. Oggi abbiamo funzionari collocati a disposizione, con incarico o senza incarico, in un numero massimo di 12. Pertanto, alcuni funzionari vengono oggi messi a disposizione per svolgere incarichi specifici (per esempio, ce ne è uno preposto all'organizzazione della Conferenza degli italiani nel mondo, un altro si occupa dei Balcani, e così via); altri funzionari sono posti fuori ruolo presso le amministrazioni dello Stato o presso la Presidenza della Repubblica e la Presidenza del Consiglio. Lo schema di decreto legislativo sopprime la categoria del funzionario a disposizione con incarico, proprio in una logica di trasparenza e di correttezza, perchè in passato – debbo dirlo – si era usato questo istituto per sistemare nella posizione di collocamento a disposizione alcuni funzionari, anche meritevoli, al solo fine di promuoverli in quanto andavano in soprannumero e non occupavano numero nelle promozioni. È stata pertanto soppressa tale figura. Naturalmente quelli che stanno oggi svolgendo delle funzioni specifiche resteranno, ma solo ad esaurimento e pertanto, nell'arco di uno o due anni, scompariranno perchè

si tratta di incarichi limitati. Peraltro, su un piano di compensazione, si è ottenuto dal Tesoro, visto che con la soppressione dei collocamenti a disposizione con incarico risparmiava, di ampliare i casi di collocamento fuori ruolo. Riteniamo, infatti, che l'istituto del fuori ruolo abbia una funzione essenziale (come è verificabile anche all'estero dove è applicato largamente) in quanto in molti settori è utile avere funzionari diplomatici. Mi riferisco non solo alle amministrazioni statali, alla Presidenza del Consiglio, alla Presidenza della Repubblica o al Parlamento: abbiamo voluto infatti estendere, in una visione evolutiva della situazione, tale possibilità anche alle regioni e alle città metropolitane. Chi, come me, è stato capo missione in paesi di forti contatti culturali e commerciali, ha avuto modo di verificare che le regioni svolgono un ruolo fondamentale che si potrebbe definire di vera e propria politica estera nei settori di loro competenza. Le grandi regioni, molto presenti all'estero, possono quindi avere bisogno dell'opera di funzionari diplomatici. Il Ministero degli affari esteri, d'altra parte, può avere interesse a destinare a tali incarichi funzionari che agiscano in posizione di raccordo, che coordinino meglio la politica all'estero di queste regioni nell'ambito della politica estera nazionale. Nelle città metropolitane ciò è già successo. In questo momento infatti abbiamo un diplomatico al comune di Napoli.

PRESIDENTE. Per assicurarmi di aver capito, vorrei sapere se attualmente c'è un certo numero di funzionari fuori ruolo.

DOMINEDÒ. Sono 12, più quelli previsti dalle leggi speciali.

PRESIDENTE. Poi ci sono i consiglieri diplomatici?

DOMINEDÒ. I consiglieri diplomatici per svolgere le loro funzioni debbono lasciare il Ministero, debbono essere collocati fuori ruolo o in posizione di comando. Quella del comando è una posizione *sui generis*, per consentire al funzionario di essere mandato presso un'altra amministrazione.

Quanto ai collocamenti fuori ruolo, attualmente essi riguardano 22 diplomatici, cui vanno aggiunti 8 funzionari posti a disposizione, con o senza incarico. Un certo numero di funzionari è comandato, ma per il comando non sono previsti limiti numerici. Lo schema di decreto legislativo, se da un lato sopprime la figura del funzionario a disposizione, con incarico, dall'altro amplia i casi di collocamento fuori ruolo, poichè, nell'attuale realtà italiana, è innegabile che le regioni e le città metropolitane svolgono un'intensa attività internazionale e possono aver bisogno dell'opera di un diplomatico.

PRESIDENTE. Sarebbe utile che, ai fini dell'istruttoria sullo schema di decreto legislativo, lei facesse pervenire alla Commissione tabelle comparative da cui risulti l'andamento degli organici negli ultimi decenni e la prevedibile situazione dopo l'entrata in vigore del decreto, tenendo conto



del riassorbimento dei soprannumerari e della nuova disciplina per il collocamento fuori ruolo.

Una delle critiche fondamentali, non tanto al decreto quanto alla legge-delega, è che l'incremento degli organici è estremamente modesto.

**DOMINEDÒ.** Dai dati risulta che l'aumento previsto dei ministri plenipotenziari rispetto al numero attuale di 187 unità è di 21. Siamo infatti riusciti ad ottenere dal Tesoro il riconoscimento di 208 unità, il che comporta un aumento di 21 posti. Quindi un aumento c'è, anche se non è enorme.

Per quanto riguarda l'accesso alla carriera diplomatica, la legge-delega è molto chiara, nel senso che prevede l'accesso soltanto al grado iniziale e con concorso. Nondimeno, abbiamo tenuto ben presente l'orientamento della Commissione esteri di valorizzare anche professionalità di altro genere. Nel decreto legislativo abbiamo pertanto previsto esplicitamente che il regolamento, il quale conterrà le disposizioni concrete per l'accesso alla carriera diplomatica, contempli fra i titoli cui attribuire particolare rilevanza ai fini del superamento del concorso anche il conseguimento di titoli universitari, postlaurea o di *master* di primo e di secondo livello, il conseguimento del diploma di corsi di preparazione e infine l'attività svolta presso le organizzazioni internazionali. In altre parole, dove ci è consentito dalla legge-delega, li abbiamo previsti. Invece non possiamo prevedere l'inserimento *sic et simpliciter* nella carriera diplomatica di coloro che svolgono l'attività di funzionari internazionali. È chiaro tuttavia che i funzionari internazionali che diventano diplomatici si trovano nel corso della carriera a possedere un bagaglio professionale che li valorizza, anche se entrano nell'amministrazione con qualche anno di ritardo. Anche se sono più anziani dei loro colleghi, possono fare una splendida carriera. Un caso che mi piace citare è quello del nuovo rappresentante permanente presso l'Unione europea Fagiolo, ex funzionario internazionale, il quale ha lavorato da giovane alla CEE ed è quindi entrato con quattro o cinque anni di ritardo rispetto ad altri giovani colleghi, ma ha fatto una splendida carriera. Da questo punto di vista abbiamo fatto il massimo che ci era consentito. Il problema degli organici lo abbiamo già affrontato.

Per quanto riguarda le funzioni dirigenziali, in realtà, si possono svolgere fin dall'inizio della carriera e lo stesso articolo 2 (che modifica il secondo comma dell'articolo 99 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967) lo afferma esplicitamente, precisando che la carriera diplomatica, per la natura delle specifiche funzioni dirigenziali attribuite ai funzionari che ne fanno parte e per le esigenze dei rapporti con l'estero, è retta da un ordinamento speciale caratterizzato da unitarietà del ruolo. Si precisa quindi l'unitarietà del ruolo e l'ordinamento speciale, sottolineando che ciò si verifica per la natura delle specifiche funzioni dirigenziali. Naturalmente, si tratta di una dirigenzialità diversa da quella che si realizza negli altri rami della pubblica amministrazione.

La senatrice de Zulueta ha poi invocato massima trasparenza nella scelta degli incarichi e su questo non possiamo non essere d'accordo.

Per quanto riguarda la composizione delle commissioni, essa è ben precisata nel decreto legislativo.

Relativamente ai chiarimenti chiesti sulle schede di valutazione, lo schema di decreto legislativo si limita ad enunciazioni generiche in quanto c'è un rinvio al regolamento di attuazione: si tratta di una delle materie delegificate su richiesta del ministro Bassanini, anche perché c'è una evoluzione continua della normativa vigente.

Il presidente Andreotti, infine, ha toccato diversi argomenti ai quali in parte ho già risposto. Desidero sottolineare che noi abbiamo mirato – e riteniamo di aver adempiuto a questo dovere – a predisporre un testo di decreto legislativo conforme alla delega, sia sul piano giuridico che su quello dell'opportunità, in modo da rispondere da un lato alle esigenze dell'amministrazione e, dall'altro, alle aspettative legittime degli interessati, che vengono ad essere oggetto della normativa. Abbiamo evitato una proliferazione di ruoli e cercato di valorizzare al massimo le attitudini individuali.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Dominedò e i suoi collaboratori.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,10.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. GIANCARLO STAFFA