

SENATO DELLA REPUBBLICA

III COMMISSIONE

(Affari esteri e colonie)

RIUNIONE DEL 28 APRILE 1950

(16^a in sede deliberante)

Presidenza del Presidente JACINI

INDICE

Disegni di legge:

(Discussione)

« Riforma della carriera diplomatico-consolare » (N. 900):

PRESIDENTE, <i>relatore</i>	Pag. 85 e <i>passim</i>
BRUSASCA, <i>Sottosegretario di Stato per gli affari esteri</i>	93 e <i>passim</i>
REALE Eugenio	94
TOMASI DELLA TORRETTA	94
BASTIANETTO	94
PERSICO	94
GRISOLIA	95
CERULLI IRELLI	95

La riunione ha inizio alle ore 12,30.

Sono presenti i senatori: Bastianetto, Carboni, Carrara, Cerulli Irelli, Ciasca, Cosattini, Gerini, Grisolia, Jacini, Lucifero, Lussu, Nitti, Parri, Pasquini, Pastore, Persico, Pietra, Sanna Randaccio, Schiavone, Seccimarro, Tessitori e Tomasi della Torretta.

È altresì presente il Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, onorevole Brusasca.

GERINI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della riunione precedente, che è approvato.

Discussione del disegno di legge: « Riforma della carriera diplomatico-consolare » (N. 900).

PRESIDENTE, *relatore*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Riforma della carriera diplomatico-consolare ».

La discussione generale è aperta.

Nel trasmettere al Senato la sua relazione sul presente disegno di legge, il Ministero degli affari esteri ha tenuto a sottolineare l'assoluta urgenza della proposta riforma; nè si può negare che gli argomenti addotti confermino pienamente la necessità di provvedere senza indugio.

D'altra parte, però, trattasi di materia così delicata e complessa, e vi sono implicati così vitali interessi del nostro Paese, che la maggior ponderazione si impone, sicchè la vostra Commissione ha il dovere di dibatterla a fondo.

Tanto più che col presente disegno di legge viene affrontata e risolta un'assai dibattuta questione di principio, quella cioè dell'unificazione dei ruoli diplomatici e consolari. Tale unificazione è anzi alla base dell'attuale provvedimento legislativo, e ne costituisce a così dire la vera ragione d'essere.

L'attuale disegno di legge non riguarda tuttavia che una parte, sia pur di gran lunga la più importante dei servizi inerenti alla nostra rappresentanza all'estero; e dovrà perciò esser poi integrato, a nostro parere, con altre leggi

relative ai servizi commerciali all'estero, agli addetti di emigrazione, stampa ecc.; leggi tutte che a loro volta implicano la previa soluzione di importanti questioni di principio.

Attenendoci qui alla materia in discussione, abbiamo dovuto superare qualche esitazione prima di proporvi di aderire alla tesi ministeriale circa l'unificazione dei ruoli. In un momento infatti in cui tutto tende a specializzarsi, sembra a prima vista strano che si vogliano rendere indiscriminatamente accessibili ai medesimi funzionari compiti ed incarichi che, seppure hanno punti in comune, restano tuttavia diversi, e richiedono, specie nei gradi superiori, diversa predisposizione psicologica e diversa preparazione culturale. Senonchè, il fatto che, in tante parti del mondo, tale unificazione abbia pur avuto luogo, sta a dimostrare come gli argomenti in favore di essa siano stati ritenuti in genere prevalenti sulle obiezioni.

Si è ritenuto che la specializzazione di cui trattasi debba essere frutto da un lato della pratica, e dall'altro dell'apprezzamento delle autorità superiori, piuttosto che della libera scelta iniziale dei funzionari interessati; e che, d'altra parte, convenga evitare in ogni modo quella disordinata tendenza verso la carriera diplomatica a scapito della consolare, che si risolve in un danno per il servizio, così vitale, a quest'ultima affidato.

Dopo aver ben ponderato il pro e il contro, ritengo pertanto di aderire alla tesi della fusione dei due ruoli sostenuta nella relazione ministeriale, e di accettare in massima le misure previste affinché essa avvenga senza sperequazioni e quindi senza danno di carriera per gli iscritti all'uno e all'altro ruolo.

Risolta così in via affermativa la questione di principio, è opportuno passare ora all'esame particolareggiato dei singoli titoli e articoli proposti.

DENOMINAZIONE DEI TITOLARI DEL RUOLO UNICO.

Il progetto ministeriale ha adottato il principio di estendere ai gradi superiori sino a quello di Ministro plenipotenziario di 2ª classe, il criterio adottato sin qui nei primi gradi, che si denominano tutti secondo la gerarchia

consolare. Ciò però non sembra molto logico, soprattutto per quei funzionari, che prestano e finchè prestano servizio presso il Ministero.

In Francia durante il servizio presso l'Amministrazione centrale, i funzionari sono qualificati « amministratori », titolo anch'esso assai poco appropriato. Potrebbero invece molto più opportunamente chiamarsi Addetti, Segretari e Consiglieri di Ministero, finchè rimangono presso l'Amministrazione centrale, e assumere poi all'estero il titolo corrispondente alla funzione da essi effettivamente disimpegnata.

Salvo un breve ritocco di cui diremo più tardi, la tabella dei gradi potrebbe essere quindi la seguente:

Volontari.	
Addetti di Ministero	Grado 11°
Vice Segretari di Ministero di 2ª classe	» 10°
Vice Segretari di Ministero di 1ª classe	» 9°
Segretari di Ministero di 2ª classe	» 8°
Segretari di Ministero di 1ª classe	» 7°
Consiglieri di Ministero di 2ª classe	» 6°
Consiglieri di Ministero di 1ª classe	» 5°
Inviati straordinari e Ministri pleni potenziari di 2ª classe.	» 4°
Inviati straordinari e Ministri plenipotenziari di 1ª classe.	» 3°
Ambasciatori	» 2ª

TITOLO I. *Concorso di ammissione e nomine.*

a) Il disegno di legge per quanto si riferisce al concorso di ammissione niente innova sulle disposizioni esistenti. La relazione ministeriale osserva tuttavia, e giustamente, che tali norme potranno essere rivedute in sede regolamentare, inquadrando nella riforma generale degli impiegati civili dello Stato.

Ritengo che si possa concordare pienamente con la relazione. In particolare penso che debba essere senza indugio riconsiderato tutto quello che si riferisce agli esami. Il sistema attuale stabilisce infatti regole difficilissime

ad osservarsi dagli esaminatori. Inoltre, all'infuori delle vere e proprie materie di esame, potrebbe utilmente introdursi un coefficiente, di giudizio complessivo, che abbia tratto alla disposizione generale del candidato a rappresentare il Paese all'estero, coefficiente del quale si sente spesso la mancanza anche presso soggetti ben preparati dal punto di vista studi.

b) La legge attualmente vigente, dopo aver elencato i requisiti necessari per partecipare al concorso, stabilisce che il loro possesso non vincola il Ministero ad accogliere le domande di ammissione al concorso, il giudizio dell'Amministrazione rimanendo insindacabile.

Il disegno di legge in esame lascia cadere questa disposizione.

Ritengo invece conveniente che la disposizione attuale vada mantenuta, dato soprattutto il carattere di rappresentanza dei funzionari diplomatici e consolari.

c) Tanto l'ordinamento attuale, quanto il disegno di legge in esame, stabiliscono che i vincitori del concorso non possono essere nominati al grado 11°, se non abbiano prestato, a titolo di prova, servizio per un periodo non inferiore a sei mesi, e che questo periodo possa essere prorogato di altri sei. Mentre, però, l'attuale ordinamento stabilisce in modo preciso che, ove anche questo secondo periodo di prova sia sfavorevole, i volontari saranno « congedati e non avranno diritto a compensi, nè indennità di sorta », l'attuale disegno di legge (articolo 5), pur essendo ispirato evidentemente allo stesso criterio, non contiene una disposizione altrettanto esplicita.

La vecchia dizione è evidentemente preferibile perchè più precisa e quindi più adatta ad evitare equivoci e controversie.

TITOLO II. *Ruolo, funzioni e titoli.*

a) L'ordinamento attuale unifica le due carriere fino al 7° grado, fino cioè a Console di 2ª classe (pari, nell'ordinamento burocratico dello Stato, a tenente colonnello dell'Esercito). Poi le due carriere si biforcano: da una parte, Consoli e Consoli generali di 1ª e di 2ª classe, dall'altra, Segretari, Consiglieri di Legazione, Ministri, Ambasciatori. La legge dispone inoltre che sei posti di Ministro di 1ª classe siano riservati a Consoli generali di prima.

L'ordinamento proposto (articoli 6 e 7) sviluppa invece il principio dell'unificazione e prevede un ruolo unico. Tutti i funzionari avrebbero cioè il « titolo » consolare fino al grado 5° incluso (Vice Consoli, Consoli ecc.). Col grado 4°, comincerebbero i « titoli » diplomatici: Ministro, Ambasciatore.

Ci siamo dichiarati d'accordo sulla « fusione ». Quanto al « titolo » vi abbiamo proposto invece (vedi tabella pag. V) che esso sia all'interno quello di Vice Segretario di Ministero, Segretario di Ministero, ecc.

Qui dobbiamo proporvi una ulteriore modifica.

Per quanto il ruolo proposto sia unico, è evidente che una volta che i funzionari siano giunti al 5° grado (se non formalmente, certo di fatto) si sarà operata una soluzione nelle capacità e nelle attitudini. Taluni funzionari di grado 5° appariranno cioè utilizzabili negli uffici diplomatici, e magari anche in quelli consolari. Altri ormai, solo negli uffici consolari. Con l'ordinamento proposto è chiaro che questi ultimi non dovrebbero essere più promossi ma finire al grado 5°. (Dal grado 4° cominciano infatti funzioni e titoli esclusivamente diplomatici). E fin qui poco male dal punto di vista del servizio. Succederà però che, prima o poi, essi saranno egualmente promossi Ministri di 2ª classe (grado 4°) per considerazioni che si possono facilmente immaginare.

E allora che farne ?

L'articolo 8 del disegno di legge in esame propone che « ciascun funzionario può essere temporaneamente assegnato ad esercitare le funzioni corrispondenti al grado immediatamente inferiore a quello da lui rivestito ». Quantunque questo articolo abbia carattere generale (e su di esso ritorneremo più avanti) è chiaro che, nelle intenzioni del Ministro proponente, esso fornisce la risposta. Avverrà cioè che questi Ministri, non idonei agli Uffici diplomatici, saranno impiegati come Consoli generali, con funzioni quindi del grado inferiore. Avremo pertanto Ministri con funzioni di Console generale.

Non è più semplice e più logico che - lasciando immutato per il resto l'ordinamento proposto - il grado 4° comprenda oltre che Ministri di 2ª, anche Consoli generali ? (Beninteso, i Consoli generali finirebbero lì, senza

nessun'altra promozione: vedi tabella dei gradi a pag. V). Al grado 4° corrisponderebbero così i due titoli di Ministro di 2ª, oppure di Console generale.

Si obietterà che la «selezione» sarà spiacevole a farsi, perchè tutti aspireranno a diventare Ministri. Si risponde che ne guadagneranno la chiarezza e il servizio; nè alcuno ne avrà danno, perchè sarà assicurata ugualmente (anzi ovviamente facilitata) la promozione al 4° grado. La «selezione», difficile a farsi anche obiettivamente nei primi gradi, avverrà quasi automaticamente (e le difficoltà e la spiacevolezza dello «scegliere» saranno quindi molto minori) una volta giunti al 5° grado, perchè ogni funzionario porterà dietro di sé la somma delle prove date.

Nè si tema di turbare l'«estetica» della nuova costruzione. Nonostante questa variante, la carriera resterà ugualmente «unificata». L'eccezione conferma la regola.

La divisione del grado 4°, in Ministri di 2ª e Consoli generali, importa evidentemente una modifica nel numero dei funzionari di questo grado. Nel progetto in esame essi sono previsti in 56. Essi potrebbero essere ripartiti pertanto così: Ministri di 2ª, 40; Consoli generali, 16. (Si tenga presente che una parte dei Ministri di 2ª, come si osservava già, è palesemente destinata anche nel progetto in esame ad essere adoperata come Consoli generali).

b) L'articolo 8, capoverso, dice: «Ciascun funzionario può essere temporaneamente assegnato ad esercitare le funzioni corrispondenti al grado immediatamente inferiore a quello da lui rivestito».

Questo articolo non esiste nell'ordinamento attuale; e non sembrerebbe il caso d'introdurlo nel nuovo.

L'impiego di un funzionario in un grado inferiore non può infatti costituire la regola per la «contraddizione che nol consente», ma solo l'eccezione, come si è fatto finora: Ministri e Consiglieri presso talune Ambasciate. E allora, perchè attribuire espressamente questa facoltà all'Amministrazione con un apposito articolo di legge?

Proponiamo pertanto di sopprimere il capoverso dell'articolo 8.

c) Il disegno di legge in esame aumenta di due i posti di Ambasciatore, portandoli da 8, come sono attualmente, a 10.

La relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge, spiega che si è voluto mantenere l'attuale principio, secondo il quale il numero degli Ambasciatori deve restare inferiore a quello delle Ambasciate. Ciò è logico in quantochè la promozione di molte Legazioni ad Ambasciate ha indotto anche il nostro Governo, per motivi di reciprocità, a fare altrettanto, sicchè attualmente vi sono Ambasciatori ed Ambasciate che in realtà non sono nè più nè meno che Ministri e Legazioni.

L'attuale progetto ha ritenuto tuttavia opportuno di ridurre il distacco tra Ambasciate che ora sono 20, e il numero degli Ambasciatori, che, come si è detto, è di 8.

La relazione non dice però perchè l'aumento è stato di 2, e non di più di 2 o di meno di 2.

Volendosi introdurre in materia un criterio razionale, tale criterio potrebbe essere quello del numero delle sedi maggiori; far cioè corrispondere il numero degli Ambasciatori al numero delle maggiori sedi, intendendosi per maggiori sedi:

quelle che lo sono per tradizione: Santa Sede, Washington, Londra, Parigi, Madrid, Mosca, Ankara (7),

quelle che lo diventeranno presto di nuovo: Berlino, Tokio, Cina (3),

quelle che tali possono considerarsi per estensione di territorio e popolazione: Nuova Delhi (1)

più il posto di Segretario generale (1).

Si giungerebbe così a 12 posti di Ambasciatore in confronto degli 8 di ora e dei 10 proposti; e di 2 aumenterebbe di conseguenza il numero complessivo dei posti di ruolo diplomatico consolare, che, fissato nel disegno di legge a 510, salirebbe a 512.

(Attualmente il ruolo comprende in tutto 514 funzionari).

TITOLO III, *Avvicendamento.*

TITOLO IV, *Promozioni e nomine.*

a) L'attuale ordinamento del Ministero degli esteri stabilisce che, arrivati al grado 7° (Consoli di 2ª), i funzionari consolari debbono fare

un concorso per essere promossi, rispettivamente, Consoli di 1ª o Primi Segretari di 2ª (Articolo 3 della legge vigente).

Il disegno di legge in esame (articolo 15) mantiene l'obbligo del concorso o dell'esame di idoneità. Però abbassa il grado al quale il concorso o l'esame deve essere fatto, dal 7º al 9º grado. Invece di essere necessario per la promozione da Console di 2ª a Console di 1ª, il concorso o l'esame occorrerebbe per la promozione da Vice Console di 1ª a Console di 3ª.

Per le considerazioni che esporremo in seguito proponiamo che il concorso o l'esame di idoneità venga mantenuto al grado attuale e quindi per adoperare la nomenclatura da noi suggerita, da Segretario di Ministero di 1ª classe a Consigliere di Ministero di 2ª classe.

È vero che nella legge sullo stato giuridico degli impiegati civili (articolo 2, regio decreto 20 novembre 1930), e quindi come regola generale, il concorso o l'esame sono previsti per il passaggio dal grado 9º all'8º, come stabilisce l'attuale progetto. Però è da tener presente che nell'Amministrazione degli Esteri si arriva ai gradi maggiori più celermente e in maggior proporzione. In nessun'altra Amministrazione quindi fallirebbe più completamente al suo scopo il concorso o l'esame di idoneità fatto in un grado troppo basso, fatto cioè quando non è ancora passato il tempo indispensabile perchè il funzionario abbia potuto dimostrare le proprie attitudini ed essersi arricchito della necessaria esperienza. Si tratta — si badi bene — di un concorso o di un esame importanti, non solo per sé, ma anche come indicazione per le future promozioni.

Anticipando questa obiezione, il progetto (articolo 15 capoverso), stabilisce che, per l'ammissione al concorso e rispettivamente all'esame d'idoneità, è necessario un minimo di anzianità di 6 e di 8 anni. Ma è dubbio che tale anzianità sia sufficiente allo scopo. Molto più adeguata appare invece una anzianità di 11 e rispettivamente di 13 anni, qual'è quella che, in media, hanno rivestito in passato, o rivestono attualmente, quando non la superano, i funzionari consolari di grado 7º. D'altronde, mantenendosi il concorso o l'esame all'attuale grado 7º, mentre il giudizio sul funzionario ne guadagnerà in serietà e fonda-

tezza, nessun danno ne verrà ad alcuno perchè la stessa regola verrà applicata a tutti.

(Ben s'intende che gli attuali funzionari diplomatici di grado 7º — Primi Segretari di 2ª classe — i quali hanno già superato il concorso o l'esame previsto dall'attuale legge, non dovranno essere sottoposti per la promozione al 6º grado a un nuovo concorso o a un nuovo esame, ma semplicemente promossi per merito comparativo).

Potrà obiettarsi che taluni funzionari dei primi gradi sono stati ammessi in questo dopo guerra con un concorso *ad hoc* (funzionari di altre Amministrazioni ecc.) e che essi si trovano o giungeranno al grado 7º senza l'anzianità di 11, e meno che mai di 13 anni: che pertanto la regola degli 11, o 13 anni per l'ammissione al concorso, li danneggerebbe ingiustamente. Si risponde che un'apposita norma transitoria potrà facilmente ovviare all'inconveniente, stabilendo che, ai fini del concorso, si tenga conto degli anni di anzianità che essi possedevano già nell'Amministrazione dalla quale provengono. Per chi fosse stato ammesso in carriera *sic et simpliciter*, senza aver appartenuto a nessun'altra amministrazione, il ritardo di qualche anno per l'ammissione al concorso o all'esame potrà servire a garantire della sua preparazione.

b) L'articolo 14 del disegno di legge stabilisce che le promozioni ai gradi 10º e 9º avvengano per anzianità congiunta al merito; mentre il successivo articolo 16 prescrive che le promozioni ai gradi 7º, 6º e 5º debbano aver luogo per merito comparativo.

Sono d'accordo col criterio che ispira questi due articoli. Appare infatti giusto che pei primissimi gradi bastino anzianità e merito, e che si richieda invece il merito comparativo per le promozioni successive. Vi proponiamo quindi l'accoglimento delle proposte disposizioni, salvo gli spostamenti nei gradi conseguenti alla modifica da noi avanzata nel paragrafo precedente, e quindi che l'anzianità congiunta al merito sia richiesta per le promozioni ai gradi 10º e 9º, come dice il disegno di legge, e il merito comparativo per le promozioni ai gradi 8º, 7º e 5º. Ne guadagnerà anche l'importanza e la rispondenza allo scopo del concorso o l'esame per la promozione al grado 6º, al quale così si parteciperà avendo

precedentemente riportato due promozioni (quelle ai gradi 8° e 7°) per merito comparativo.

b) L'articolo 3 dell'attuale ordinamento stabilisce che per essere ammessi al concorso, per la promozione a Primi Segretari di Legazione, occorre aver prestato tre anni consecutivi di servizio presso gli Uffici consolari all'estero. (Questa regola fu introdotta a suo tempo per assicurarsi che chi si avviava a prestare servizio esclusivamente diplomatico possedesse già anche la necessaria pratica consolare).

L'attuale progetto non contiene nulla del genere per nessuna promozione.

La giustificazione di tale omissione risiede probabilmente nella circostanza che, il ruolo essendo unico, la pratica consolare potrà ormai essere fatta facilmente ad ogni grado. Più ancora forse: che il Ministero, nell'interesse del servizio, va lasciato libero di adoperare i funzionari come meglio crede, senza restrizioni di sorta.

Occorre tuttavia tener presente che l'interesse del servizio esige che la fusione sia fusione di fatto, e che quindi un funzionario presti effettivamente servizio all'interno e negli Uffici consolari e diplomatici, senza di che la sua formazione professionale non potrà essere completa, e che questa esigenza può essere benissimo temperata colla necessità che il Ministero possa disporre del funzionario come meglio crede nell'interesse del servizio.

Tutti e tre i servizi — giova insistere — pur presentando aspetti comuni hanno caratteri particolari che li differenziano. Il servizio consolare poi mettendo fin dai primi gradi i funzionari in diretto contatto con le Autorità locali e col pubblico, li porta ad assumere responsabilità dirette molto prima di quello che non avvenga nel servizio diplomatico. Donde, non fosse che per questo, l'importanza della pratica consolare.

D'altronde è attraverso i tre servizi che il Ministero degli esteri esercita la sua funzione; e conviene che in tutti e tre i funzionari prestino la loro opera, e che la prestino effettivamente.

La disposizione dell'articolo 3 dell'attuale legge dovrebbe dunque essere mantenuta. Ogni funzionario, per essere ammesso al concorso o all'esame di idoneità al grado 6°, dovrebbe cioè aver fatto una permanenza

effettiva per un determinato periodo di tempo (che potrebbe essere di due anni) in ognuno dei tre servizi, interno, consolare, diplomatico. Un'eccezione potrà essere tuttavia fatta per ragioni pratiche per i funzionari consolari che attualmente si trovano ai gradi 7° e 8°.

(La necessità del servizio prestato all'interno, negli Uffici consolari e in quelli diplomatici, prima dell'ammissione al concorso di merito o di idoneità costituisce così una ragione di più perchè questo concorso avvenga al grado 7° e non al 9°, sicchè il funzionario abbia il tempo di prestare l'opera sua nei tre servizi).

d) L'articolo 6 dell'attuale ordinamento e l'articolo 17 del disegno di legge in esame, pur con linguaggio diverso, stabiliscono che la promozione a Ministro di 2ª non possa avvenire se non dopo 14 anni di anzianità nei gradi precedenti.

Se si guardi all'anzianità media con la quale i funzionari diventano di fatto Ministri, si vede che essa supera i 20 anni; e questo da lungo tempo. Le promozioni avvenute prima sono l'eccezione assoluta.

Invece di 14 anni, l'articolo 17 dell'attuale progetto dovrebbe quindi parlare più opportunamente di un'anzianità di 18 anni.

e) L'articolo 14, capoverso, del disegno di legge in esame, stabilisce che per la promozione al 10° grado (vice Console di 2ª), è necessario che il funzionario abbia prestato servizio almeno tre anni nel grado 11°.

Sembrerebbe opportuno estendere il criterio a cui si ispira questo articolo a tutti i gradi, e stabilire così un minimo di permanenza (che potrebbe essere di 2 anni) in ogni grado sino a Ministro. Ne guadagnerebbe (per dirla con una parola sola) la stabilità della carriera, senza di che la formazione professionale ne soffrirebbe grandemente. Nè in definitiva ne verrà danno ai funzionari, perchè, per quanto rapida la carriera degli Esteri possa essere rispetto a quella delle altre Amministrazioni, la permanenza media nei vari gradi è superiore ai 2 anni di grado.

La minore elasticità nell'impiego dei funzionari, che potrebbe derivare da tale disposizione, sarebbe compensata dal disposto dell'articolo 8 del progetto in esame, che dà facoltà all'Amministrazione di chiamare un

funzionario ad esercitare le funzioni del grado superiore, quando le esigenze del servizio lo richiedano.

(Nessuna difficoltà naturalmente a mantenere un minimo di permanenza di tre anni — invece di due — per la promozione dall'11° al 10° grado, secondo proposto dall'articolo 14, capoverso, del disegno di legge, dato che si tratta della prima promozione e quindi del primo giudizio sul funzionario).

È appena il caso di osservare che queste modifiche ad alcuni degli articoli dei Titoli III e IV del progetto in esame, non tendono affatto a limitare eccessivamente il potere discrezionale dell'Amministrazione, tanto vero che esso rimane sempre amplissimo. Esse tendono soltanto a disciplinare talune delle sue facoltà per le ragioni di volta in volta indicate; e a disciplinarle — come dalle stesse ragioni addotte crediamo che chiaramente risulti — nell'interesse del servizio, e quindi di tutti i funzionari, e in definitiva della stessa Amministrazione, che nelle regole proposte, potrà trovare — occorrendo — utile appoggio per meglio resistere a non giustificate richieste.

TITOLO VI, *Disposizioni transitorie.*

a) Gli articoli del disegno di legge che vanno sotto questo titolo mirano ad attuare la fusione, come accennavamo da principio, senza sperequazioni, e quindi senza danno di carriera per gli iscritti ai due ruoli diplomatico e consolare; e basta accennare a questo fine per rendersi conto dell'importanza di queste disposizioni. Anche su di esse pertanto richiamiamo la vostra particolare attenzione.

Il progetto di legge dispone all'uopo l'istituzione di un ruolo consolare transitorio per i funzionari che già si trovano nella carriera consolare.

È stato obiettato contro il ruolo transitorio (e a prima vista può sembrare ragionevole) che così la fusione non sarà completa; ma il carattere transitorio — fino ad esaurimento — del ruolo stesso risponde all'obiezione.

Più particolarmente militano a favore del ruolo transitorio le seguenti ragioni. Prima e fondamentale che gli attuali funzionari consolari (Consoli di 1ª e Consoli generali di 2ª e

di 1ª, all'atto dello smistamento (quando cioè essi passarono dal ruolo unico a quello consolare) guadagnarono automaticamente un grado sui colleghi diplomatici. La fusione pura e semplice li avvantaggerebbe quindi indebitamente su questi colleghi che tale grado allora non guadagnarono.

La seconda ragione è che, più della metà dei funzionari consolari di cui si tratta, sono stati ammessi nel 1928 con un concorso *ad hoc* e quindi attraverso una selezione meno severa, che pertanto, parte di essi possono essere meno idonei ai maggiori posti diplomatici.

Terza ragione: che, dopo tanti anni di carriera consolare, questi funzionari consolari posseggono una specializzazione, dalla quale non sarebbe equo nei rispetti dei funzionari diplomatici, nè utile nell'interesse del servizio, di prescindere.

Tutto sommato il mantenimento di un ruolo consolare transitorio per i gradi 4°, 5° e 6°, appare quindi giustificato. Precisiamo: per i gradi 4°, 5° e 6°, cioè per i funzionari che sono attualmente nel vero e proprio ruolo consolare; *non* per i funzionari dell'attuale ruolo consolare indiviso, di quelli cioè del grado 7°.

Con questa riserva, sulla quale torneremo presto, vi proponiamo pertanto di approvare la proposta ministeriale.

b) Ve lo proponiamo tanto più che l'articolo 24 del disegno di legge dispone che « fino ad esaurimento del ruolo consolare transitorio, i Consoli generali di 1ª classe potranno essere promossi Ministri di 1ª ».

L'articolo 24 offre in tal modo ai migliori (come l'offre l'ordinamento vigente) il desiderato sbocco nel ruolo diplomatico.

La locuzione usata dall'articolo 24 è « ...promossi in una misura che, comunque, non potrà superare i 6 posti ».

Si potrebbe invece usare più utilmente il linguaggio più tassativo della legge attuale e cioè: « ...promossi fino a concorrenza di 6 posti ».

c) Si potrebbe pensare anche ad un'altra disposizione, per la quale entro un determinato periodo dall'entrata in vigore della legge in esame (ad esempio: quattro anni) il Ministro

degli esteri abbia facoltà di trasferire dal ruolo consolare transitorio a quello diplomatico 10 funzionari dei gradi 4° e 5° con i relativi posti.

Così taluni elementi dell'attuale carriera consolare che si dimostrino particolarmente idonei potrebbero trovare utile impiego nel ruolo diplomatico, in omaggio appunto al criterio della fusione, a cui la legge si ispira.

Naturalmente tale trasferimento dovrà essere condizionato al fatto che i funzionari prescelti prendano posto nel grado immediatamente inferiore a quello in cui si trovano; che, in altri termini, essi restituiscano quel grado in più, che lo smistamento nella carriera consolare, che essi ora abbandonano, aveva fatto loro guadagnare. Altrimenti ne avrebbero ingiustamente danno i funzionari diplomatici che, all'atto dello smistamento, rimasero indietro di un grado nei loro confronti. E questo la legge non può evidentemente volere.

(Non si estende tale facoltà ai funzionari di 6° grado perchè, sia che lo smistamento nell'attuale ruolo consolare sia avvenuto a scelta del funzionario, sia che sia avvenuto perchè il funzionario non riuscì nel concorso a Primo Segretario, in ambo i casi lo smistamento in carriera consolare è troppo recente perchè sia possibile constatare un avvenuto mutamento d'attitudini, che renda il funzionario specialmente idoneo al ruolo diplomatico. In ogni caso agli attuali funzionari consolari di 6° grado sarà possibile di beneficiare della agevolazione temporaneamente riservata a quelli di 4° e 5° se giungeranno in tempo alla promozione al grado 5°, e di quella riservata ai soli funzionari di grado 4° fino ad esaurimento del ruolo consolare, dei 6 posti cioè di Ministro di 1ª riservati appunto ai funzionari consolari).

d) Abbiamo detto di sopra che accettavamo il criterio del ruolo consolare transitorio, ma solo per i funzionari che sono attualmente nel vero e proprio ruolo consolare; non per quelli dell'attuale ruolo consolare indiviso, e quindi non per gli attuali funzionari consolari del grado 7°.

L'articolo 21, lettera b), del disegno di legge stabilisce invece che questi funzionari (Consoli di 2ª) saranno sottoposti a smistamento, divisi quindi in funzionari consolari e funzionari diplomatici, e che i primi (quelli cioè smistati

nel ruolo consolare) andranno a far parte del ruolo transitorio.

La relazione ministeriale non indica la ragione di questa disposizione; ma, quale che sia, è palese la sua contraddizione col principio della fusione dei ruoli.

Si tratta è vero di funzionari non ancora sottoposti al concorso o all'esame previsto per la promozione al grado superiore; e poichè il concorso o l'esame, secondo le regole generali che disciplinano i funzionari civili, va fatto, è giusto che a tale prova essi siano sottoposti; ma non per essere smistati.

Sono, si badi, 64 funzionari attualmente di grado 7°, più 24 in soprannumero: in tutto 88, pari cioè ad oltre un sesto dell'intero ruolo. Accettare la disposizione ministeriale così com'è equivarrebbe quindi a smistare un sesto del ruolo diplomatico consolare proprio nel momento in cui questo ruolo si unifica.

Vi proponiamo pertanto di modificare l'articolo 21, lettera b), nel senso suindicato e cioè che anche i funzionari consolari che attualmente rivestono il grado 7° siano sottoposti al previsto concorso o esame e che intanto essi prendano posto nel nuovo ruolo diplomatico consolare dopo i funzionari dello stesso grado provenienti dalla carriera diplomatica, senza quindi che nessuno di essi entri a far parte del ruolo transitorio.

Va da sé (lo abbiamo già osservato in precedenza) che la promozione al grado 6° degli attuali funzionari diplomatici di grado 7° avverrà invece per merito comparativo, e non per concorso o per esame.

e) Per terminare accenneremo brevemente ad alcune disposizioni di dettaglio.

Art. 22. — L'articolo 22 stabilisce che le promozioni al grado 7° dei funzionari che alla data della legge in esame rivestono il grado 8° saranno conferite mediante concorso.

Tra le proposte da noi fatte è anche quella di mantenere il concorso dal grado 7° al 6°. La disposizione dell'articolo 22 non ha pertanto più ragione di essere e dovrebbe essere abbandonata.

Art. 23. — L'articolo 23 detta norme circa i posti da lasciare vacanti nel nuovo ordinamento diplomatico-consolare in relazione ai posti del ruolo transitorio consolare. Sembre-

rebbe, per la natura stessa della disposizione, che il numero di questi posti dovrebbe essere esattamente quello del ruolo consolare che cessa di esistere. L'articolo procede invece a fissare il numero dei posti di tale ruolo consolare transitorio in cifre leggermente inferiori. Mentre infatti i posti del ruolo consolare che cessa sono 26, 26 e 42, rispettivamente per i gradi 4°, 5° e 6°, i posti fissati per il ruolo transitorio sono 22, 25 e 40. La relazione ministeriale non spiega le ragioni di questa variante che noi accettiamo con riserva, salve cioè le informazioni che il Ministro degli esteri vorrà fornire in proposito.

Dall'articolo 23 dovrà poi essere tolto il secondo comma che dispone per i posti del ruolo consolare transitorio del grado 7°, in quanto, secondo le nostre proposte, non esisterà ruolo transitorio per questo grado.

Art. 26 - L'articolo 26 stabilisce che i funzionari dei gradi 5°, 6° e 7° provenienti dallo attuale ruolo diplomatico, conservino rispettivamente il titolo di Consigliere di Legazione e di Primo Segretario di Legazione. Poichè noi abbiamo proposto che, all'interno, fino al grado 5° incluso, i titoli sieno: Addetti di Ministero, Vice Segretari, Segretari e Consiglieri di Ministero, la disposizione dell'articolo 26 sarà da integrare nel senso che i funzionari che attualmente sono nel ruolo unico nei gradi 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, conservino il titolo di Addetto Consolare, Vice Console e Console.

Con queste modifiche e con queste aggiunte - ricavate da una lunga e varia consuetudine con le Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane e estere e con l'Amministrazione centrale - che non alterano a nostro parere le linee maestre della proposta ministeriale, ma anzi, come si osservava già, la completano e la fanno più rispondente allo scopo, ritengo che essa meriti la vostra piena approvazione.

Sulla base di questa mia relazione, penso che nella prossima riunione potremmo iniziare la discussione di merito sul disegno di legge.

BRUSASCA, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Premetto che non è mia intenzione anticipare la discussione di merito, ma, poichè la materia è di estrema importanza per il

Ministero degli affari esteri e per un riguardo alla responsabilità che tale Ministero ha verso il Paese, desidero fornire alcune note informative alla Commissione, affinché essa ne possa tenere conto nello studio che va iniziando, per comprendere lo spirito di alcune proposte governative. Io ho avuto modo, avendo ricoperto la carica di Sottosegretario in diversi Ministeri, di valutare la particolare responsabilità inerente alle funzioni del personale del Ministero degli affari esteri, anche nei gradi più bassi. Avviene infatti che dei giovani, all'inizio della carriera, siano investiti di incarichi all'estero in posizioni di responsabilità internazionale, il che non accade nelle altre Amministrazioni. La circostanza di aver richiesto il concorso ai primi gradi della carriera, secondo il nostro progetto, mira appunto allo scopo di selezionare il più presto possibile gli elementi migliori, al fine di conoscere coloro che rispondano per serietà e preparazione alle difficoltà delle funzioni.

Sulla base di questa mia relazione, penso che nella prossima riunione potremmo iniziare la discussione di merito sul disegno di legge.

Per fare un esempio, è avvenuto di recente che un console di terza classe fosse incaricato di rappresentare il Paese a Mogadiscio o di reggere la sede consolare di Leopoldville. Pertanto noi abbiamo bisogno che i giovani, i quali avranno l'onore di rappresentare l'Italia all'estero, sentano fin dal principio il dovere di una diligente e seria preparazione, e ciò per le particolari caratteristiche della carriera degli esteri, che esige autonomia funzionale e capacità di penetrazione e di informazione, tutte qualità che non si può attendere di accertare quando i funzionari abbiano già percorso la maggior parte della carriera. Questo il criterio cui ci siamo ispirati: fare in modo, cioè, che i giovani sentano fin dai primi gradi la necessità di una profonda preparazione per potere adempiere soddisfacentemente ai propri compiti.

Circa i ruoli transitori mi permetto di fare presente che al Ministero degli affari esteri vi sono state immissioni straordinarie durante il periodo fascista: nel ruolo che, secondo il nostro progetto, dovrebbe diventare transitorio, si trovano attualmente 76 funzionari di cui 39 entrati nell'Amministrazione senza con-

corso. Ad esempio, 6 funzionari sono entrati nella carriera diplomatica senza concorso dalla Ragioneria generale dello Stato, Amministrazione che esplica una attività di grande importanza, la quale però è certamente assai differente da quella diplomatica. Il ruolo transitorio ha lo scopo di salvaguardare l'esigenze degli uni e i diritti degli altri, di chi, cioè, ha sostenuto rigorosi concorsi e di chi invece non ne ha sostenuto alcuno. La severità di tali concorsi è nota: ad esempio, nel penultimo concorso, bandito per 25 posti, su 400 candidati soltanto 21 sono stati ammessi alle prove orali.

Noi tendiamo a che la carriera diplomatica abbia veramente uomini preparati e scelti. Mi auguro, quindi, anzi sono sicuro, che la Commissione del Senato, qualunque siano le proposte che essa intenderà adottare, si ispiri ad obiettività ed equità, si lasci guidare dal senso di responsabilità nazionale e tenga presente che nostro scopo è far sì che i ruoli della carriera diplomatica siano formati da uomini capaci.

REALE EUGENIO. Vorrei fare una domanda preliminare e che non entra nel merito. Ritiene indispensabile il Governo procedere oggi alla discussione di questo disegno di legge, essendo alla vigilia della riforma di tutte le carriere? È pur vero che la carriera diplomatica ha delle peculiarità che la distinguono dalle altre, ma, se fra qualche mese, stando almeno alle parole del Ministro Petrilli, verrà presentato al Parlamento il disegno di legge per la riorganizzazione della burocrazia, è opportuno ed indispensabile far precedere l'attuale parziale riforma alle decisioni che dovranno prendersi in quella sede?

BRUSASCA, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Faccio notare che l'attuale provvedimento non giunge inaspettato, perchè da molto tempo se ne parla negli ambienti del Ministero degli affari esteri, per cui si è creato uno stato di attesa e quasi di nervosismo tra il personale dipendente. Del resto, oltre a ragioni soggettive, vertono a favore del disegno di legge fondamentali ragioni oggettive, del buon funzionamento, cioè, dell'Amministrazione.

PRESIDENTE, *relatore*. Vorrei aggiungere, nella mia qualità di relatore, che la natura del servizio prestato alle dipendenze del Mini-

stero degli affari esteri è così profondamente diversa da quella del servizio presso le altre Amministrazioni dello Stato che francamente io non vedo quali vantaggi si potrebbero ottenere associando l'attuale riforma alla riforma generale della burocrazia.

TOMASI DELLA TORRETTA. Il collega Reale ha prevenuto l'osservazione che io volevo fare. È vero che la natura della carriera diplomatica e consolare è diversa da quella delle altre carriere amministrative, ma occorre tener presente che lo stato giuridico degli impiegati è il medesimo. Tanto è vero che le due precedenti riforme si sono sempre richiamate alla legge sullo stato giuridico degli impiegati.

Noi attualmente non sappiamo quali saranno i termini della riforma generale della burocrazia. Per conferire un senso di continuità alla carriera, nell'interesse stesso dei funzionari, i quali debbono pur sapere cosa li attende in futuro per quanto riguarda le promozioni e le permanenze nei gradi, bisogna tener conto di tale preannunciata riforma. Vi è il pericolo che quel che oggi noi legiferiamo sia distrutto fra due o tre mesi.

BASTIANETTO. L'opera a cui si è accinto il Ministro Petrilli è complessa e di carattere generale, ma essa non viene ad intaccare la particolare organizzazione di ciascun Ministero. Nella futura riforma Petrilli sarà compresa l'equiparazione delle varie carriere, ma quel che è urgente e necessario nella fattispecie è di porre ordine nell'Amministrazione degli affari esteri, esigenza questa, che è sentita, ormai, da tutti.

PERSICO. A mio avviso, le osservazioni dei senatori Tomasi della Torretta e Reale non sono attuali, perchè tanto il Ministero degli affari esteri, quanto, ad esempio, la Magistratura, la quale attende con ansia il suo nuovo ordinamento, hanno caratteristiche interne speciali, per cui si differenziano dalle altre Amministrazioni. Le norme che saranno contenute nella riforma Petrilli riguarderanno tutta la burocrazia, e, per quanto concerne la carriera, le promozioni *et similia*, si applicheranno automaticamente sia ai magistrati che ai funzionari del Ministero degli affari esteri. Ciò non toglie che la carriera presso il Ministero degli affari esteri abbia particolari caratteristiche, rispondenti a condizioni di adattabilità da

parte del personale a funzioni delicatissime e difficilissime, per cui è opportuno che la presente riforma proceda per proprio conto, salvo ad attendere alle necessarie integrazioni quando entrerà in vigore la riforma generale della burocrazia.

GRISOLIA. Io trovo fondatissime le preoccupazioni dei colleghi Reale e Tomasi della Torretta. A seguito della riforma imminente (almeno tale la proclama il Governo), noi potremmo trovarci, appena qualche mese dopo l'approvazione del disegno di legge in esame, di fronte ad una legge che stabilisca una base unica per tutta la burocrazia, vale a dire un uguale sistema per i concorsi, per il trattamento giuridico e per il trattamento economico, per cui tutte le Amministrazioni, anche se con particolari caratteristiche, come quella degli affari esteri, dovrebbero rifarsi a norme comuni. Da ciò deriva a mio avviso l'opportunità di dar seguito alle preoccupazioni manifestate dai colleghi Tomasi della Torretta e Reale.

CERULLI IRELLI. Il motivo urgente e assoluto della presente riforma è fornito da questo semplice dato di fatto: la legge del 1927, che regola attualmente la carriera in questione, ha rivelato il suo difetto fonda-

mentale, quello, cioè, di aver distinto la carriera stessa in due branche, di cui la prima offre rispetto all'altra notevoli vantaggi: mi riferisco alla distinzione fra ruolo diplomatico e ruolo consolare. Ora è a tutti noto che il secondo si trova in condizioni di inferiorità rispetto al primo. Ne consegue che, giunti al grado 7º, nessun funzionario si presenta al concorso consolare interno per la promozione al grado 6º, aspirando tutti indistintamente ad entrare nella carriera diplomatica che riserva un avvenire più brillante. Pertanto il ruolo consolare, dal grado 6º in su, ha un rilevante numero di posti disponibili, mentre il ruolo diplomatico è al completo. Si è formata nell'organico del Ministero degli affari esteri una situazione di stasi per cui al grado 7º esiste un notevole numero di funzionari che ristagna e fa pressione.

Per ovviare a questo inconveniente il Ministero degli affari esteri è stato spinto a studiare l'attuale riforma, la quale presenta una urgenza assoluta poichè da circa quattro anni i funzionari di grado VII non hanno più possibilità di avanzare nella carriera.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla prossima riunione.

La riunione termina alle ore 13,20.