SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE STRUTTURE E LE FUNZIONI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 SETTEMBRE 1995

Presidenza del presidente MIGONE

IC 0381

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione dei rappresentati della CISNAL

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 8, 12 e *passim*
ANDREOTTI *(PPI)* ..... 5, 6, 7 e *passim*
PORCARI *(AN)* 10, 12, 13
MARUCCI ..... *Pag.* 3, 6, 7 e *passim*

Audizione dei rappresentati della DIRSTAT

PRESIDENTE ..... *Pag.* 14, 21, 23 e *passim*
PORCARI *(AN)* ..... 15, 19, 20 e *passim*
CIVITELLI ..... *Pag.* 14, 15, 19 e *passim*

Audizione dei rappresentati della Unionquadri

PRESIDENTE ..... *Pag.* 24, 28, 30 e *passim*
PORCARI *(AN)* 27, 29, 30
LATRONICO ..... *Pag.* 24, 29, 30
ZANETTI 30, 31

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i signori Luciano Marucci e Giovanni Colacci della CISNAL, il signor Massimo Civitelli, la signora Rita Di Giovanni e il signor Stefano Bergesio della DIRSTAT e i signori Giancarlo Zanetti e Francesco Latronico della Unionquadri.

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

Audizione dei rappresentanti della CISNAL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli affari esteri.

Sulla base delle decisioni assunte dalla Commissione, stiamo procedendo alle audizioni delle diverse rappresentanze sindacali del Ministero degli esteri. Prima della chiusura estiva del Parlamento abbiamo avuto un incontro con i rappresentanti della CGIL, CISL e UIL e con i responsabili del sindacato autonomo SIND-MAE.

Vorrei ricordare ai nostri ospiti della CISNAL, così come ho fatto nelle precedenti occasioni, che ovviamente non siamo in sede sindacale ma di acquisizione di informazioni anche dal punto di vista sindacale ai fini del miglioramento della funzionalità del Ministero degli esteri e della sua eventuale riforma anche dal punto di vista dei problemi del personale.

Do la parola al signor Marucci per la sua esposizione.

MARUCCI. Signor Presidente, il nostro sindacato è dell'avviso che la riforma dell'amministrazione centrale degli affari esteri sia fuori discussione, anzi rappresenti una esigenza avvertita da tutti. Si tratta solamente di stabilire che tipo di riforma porre in essere, cioè se scegliere che tutto continui come prima, cioè che il Ministero continui ad essere diviso per competenze di tipo geografico-territoriale, oppure se debba essere suddiviso in Direzioni generali. In particolare, per quanto riguarda la carriera diplomatica e consolare, occorre decidere se si vuol rispettare il sistema piuttosto paternalistico con cui viene attuata all'estero l'assistenza alle varie collettività di nostri connazionali, secondo un modulo che risale agli anni Cinquanta, cioè al tempo della prima emigrazione, se si vuole ulteriormente potenziare la direttrice del commercio con l'estero, delle esportazioni potenziali, oppure se si vogliono privilegiare gli aspetti culturali dell'impegno della Farnesina in ambito internazionale.

Dal 1967, cioè dall'approvazione del decreto n. 18, ad oggi sono passati molti anni e da allora abbiamo assistito ad un immobilismo esasperato da parte del Ministero. In circa 30 anni sono stati prodotti moltissimi documenti e si sono succedute numerosissime commissioni. L'ultima relazione in ordine di tempo è quella del ministro Martino che si è

concentrata su due aspetti particolari oggetto di una delega amministrativa affidata al Governo dal Parlamento: il problemi dell'indennità di servizio all'estero (ISE) e quello della riforma della Farnesina.

L'immobilismo di cui ho parlato ha caratterizzato in tutti questi anni l'attività del Ministero e ha comportato nel tempo una caduta di immagine della Farnesina, secondo noi dovuta ad un gruppo di potere che dal 1992 si è installato ai vertici del Ministero, vanificando ogni sforzo di riforma, in alcuni casi sfuggendo in maniera eclatante addirittura ad ogni controllo: nell'ambito dell'Amministrazione degli esteri si verificano movimenti da Washington al Segretariato generale e viceversa, tutto scorre vicino al Tevere ma niente si muove.

Rispetto a quanto avvenuto alla Farnesina dall'approvazione del decreto n. 18, in altre amministrazioni nell'arco degli ultimi 30 anni qualcosa è cambiato. Quel provvedimento a nostro avviso ha rappresentato un primo tentativo - peraltro fallito in partenza - di codificare un testo unico del Ministero degli affari esteri. Ripeto, in realtà in 30 anni non si è mosso assolutamente nulla e oggi le difficoltà sono aumentate. Abbiamo assistito anche ad una «Tangentopoli» della Farnesina; alcuni esponenti del vertice diplomatico sono inquisiti, altri sono stati rinviati a giudizio e in questo modo l'immagine della Farnesina di giorno in giorno è peggiorata proprio a causa di questa *lobby* che non ha permesso alcun cambiamento. Probabilmente, all'esterno questa realtà non è conosciuta, ma noi la viviamo quotidianamente. Anche nell'ambito della nostra amministrazione pare che nulla si crei e nulla si distrugga, ma tutto si trasformi.

Per quanto riguarda in particolare i problemi del personale, voglio ricordare che quello degli esteri è l'unico Ministero in cui in 30 anni non è stato concesso ai dipendenti alcuno scorrimento in carriera. La legge n. 312 del 1980 ha provocato un totale appiattimento delle carriere inquadrando il personale nelle qualifiche funzionali dal terzo al settimo livello. Prima dell'entrata in vigore di questo provvedimento, facevo parte della carriera dei cancellieri, adesso sono semplicemente un impiegato di settimo livello.

Parallelamente, con l'appiattimento delle carriere, è intervenuta una demotivazione del personale. Inoltre, ogni volta che si deve affrontare il problema, non dico di una riforma ma di un semplice regolamento che introduca una qualche novità, si adducono da parte dell'amministrazione difficoltà insormontabili sorte presso la Funzione pubblica o la Corte dei conti o il Consiglio di Stato.

Un ultimo aspetto che ha marcato questo panorama già molto nebuloso riguarda la recente privatizzazione del rapporto di lavoro dell'80 per cento del personale del Ministero.

Mi spiego meglio. Se i diplomatici sono circa 900, il restante personale rientra nelle altre qualifiche funzionali. A parte il profilo legale di conformità alla Costituzione, non so se la privatizzazione dell'80 per cento del personale del Ministero degli affari esteri abbia giovato effettivamente all'immagine di un paese come l'Italia che è una delle potenze del G7 e a quella del suo Ministero degli affari esteri. Mi domando se sia solamente ipotizzabile la privatizzazione dell'Auswärtiges Amt del Foreign Office e del Quai d'Orsay: non

dobbiamo poi lamentarci se a livello internazionale, sotto certi aspetti, l'Italia è considerata una «Cenerentola».

A margine del mio intervento vorrei accennare alla mancata operatività dell'accordo di Schengen, che interessa in questi giorni il Parlamento e, in modo particolare, il Ministero degli affari esteri e l'Italia in quanto Stato membro dell'Unione europea.

Il Ministro degli affari esteri (che è certamente una gran brava persona) ritiene necessaria l'assunzione di 200 dipendenti a contratto nel settore informatico per dare piena attuazione all'accordo di Schengen. Francamente non credo che l'assunzione di 200 contrattisti possa mettere in condizione l'Italia di entrare in Europa non a due ma ad una velocità, come tutti auspicheremmo. Tra l'altro, signor Presidente, come lei sa, nel nostro paese non esiste ancora una legge sulla protezione dei dati personali che costituisce uno strumento giuridico fondamentale per l'attuazione dell'accordo di Schengen. Ho avuto la fortuna di servire il nostro Ministero per molti anni in Germania e posso testimoniare che in quel paese già negli anni '70 era vigente la Datenschutzegesetz.

Non mi sembra opportuno affidare un compito così particolare, delicato, difficile e riservato quale quello del trattamento dei dati nell'ambito del sistema Schengen, a dei contrattisti che non sarebbero neppure cittadini europei o italiani, ma addirittura del Terzo mondo. Il fatto che in base all'accordo di Schengen un cittadino extracomunitario che entra in Europa debba essere già in possesso del visto significa che tale accordo vale anche al di fuori dell'Unione europea e, particolarmente, in un sistema che prevede per la concessione dei visti l'attribuzione di una delega ad un paese terzo.

Di fatto, era questo il contenuto del decreto-legge che prevedeva l'assunzione di 200 contrattisti ma che per fortuna è stato bocciato. È intenzione del Ministro, comunque, sottoporre nuovamente al Parlamento tale normativa in forma di disegno di legge, che noi siamo convinti abbia contenute possibilità di veder concluso il proprio *iter*. L'accordo di Schengen ha bisogno di una presa di posizione politica di livello più elevato e ben differente da quella attualmente assunta da parte del Governo italiano e della Farnesina. Il sistema Schengen non è realizzabile con l'assunzione di 200 contrattisti, tanto meno con una politica estera blanda e in alcuni casi addirittura inesistente. Non aggiungerò altro, resto comunque a disposizione dei commissari per rispondere a tutte le domande che riterranno opportuno rivolgermi.

ANDREOTTI. Signor Presidente, vorrei chiedere innanzi tutto un chiarimento sulle ragioni per le quali si è proceduto alla privatizzazione del rapporto di lavoro solo per l'80 per cento del personale del Ministero degli affari esteri.

In secondo luogo ritengo che i criteri per adeguare e ristrutturare la rete diplomatica consolare del Ministero degli affari esteri ai compiti attuali o addirittura a quelli prevedibili (a parte le regolamentazioni del passato che certamente hanno rappresentato una situazione oggettivamente diversa) andrebbero individuati tenendo conto di tre fattori importanti ai quali una struttura diversa, o comunque rielaborata rispetto a quella attuale, dovrebbe rispondere. Il primo fattore è dato dall'accrescimento del numero dei paesi esteri che crea una base di relazioni for-

temente moltiplicata rispetto al passato. Il secondo fattore è determinato dall'aumento (sia pure in proporzioni ovviamente minori) del numero di organismi internazionali a cui l'Italia partecipa anche con proprie strutture. Il terzo fattore è più strettamente collegato all'Unione europea. Se veramente l'Unione europea prevede tra i suoi compiti quelli di politica estera e di sicurezza comune, sarebbe necessaria una integrazione delle diverse strutture nazionali per assolvere congiuntamente a determinati compiti. Resta fermo che, in una fase post-Maastricht e in vista di un allargamento del numero dei paesi partecipanti, non sia improbabile anzi sia indispensabile una revisione del sistema generale: un'Europa fortemente allargata si concilierebbe difficilmente con lo schema estremamente integrato che è alla base dell'Unione europea.

Gradirei conoscere la vostra opinione su questo argomento perchè ritengo che la struttura e la composizione del personale siano strettamente collegati a questi cambiamenti e a quelli che verranno.

MARUCCI. L'osservazione del senatore Andreotti, che è giusta e pienamente condivisibile, andrebbe considerata in maniera approfondita. La percentuale dei dipendenti del Ministero degli affari esteri il cui rapporto di lavoro è stato privatizzato può essere dedotta attraverso un calcolo molto semplice. I dipendenti del Ministero, ivi inclusi i diplomatici, sono circa 5.000, considerato che i diplomatici sono 960 (in base al progetto ministeriale avrebbero dovuto essere 1.260) e sono esclusi dalla privatizzazione, se ne deduce che il restante personale, che è quello rientrante nel calderone della privatizzazione, è pari a circa l'80 per cento.

A tale proposito mi sia consentito aggiungere alcune considerazioni che non ho ancora sottolineato. Premesso che una volta esisteva il ruolo dei cancellieri coadiutori, mentre adesso tale categoria rientra nelle qualifiche funzionali, oggi si sente generalmente affermare che i dipendenti del Ministero degli affari esteri indossano a Roma il vestito civile, mentre all'estero sono impiegati pubblici. Francamente ritengo ciò giuridicamente impossibile, perchè il 16 maggio per la prima volta è entrato in vigore un contratto collettivo che riguarda anche i dipendenti del Ministero degli esteri, ad eccezione dei diplomatici; tale contratto, una volta applicato nella dovuta forma, regolerà anche i rapporti e le situazioni di lavoro all'estero. Credo che sia veramente insostenibile una situazione in base alla quale il lavoro dei dipendenti del Ministero degli esteri a Roma è regolato da un contratto privatistico, mentre all'estero da un contratto pubblico.

ANDREOTTI. Lei ha usato la parola privatizzazione, ma nell'uso corrente è un po' diverso: ad esempio il precario e l'avventizio lei li considera privatizzati?

MARUCCI. Ritengo che o esiste un contratto nazionale di lavoro, oppure non esiste; il nostro contratto è stato approvato e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* e pertanto dal 16 maggio siamo privatizzati; per quelle fattispecie non previste esplicitamente, nella *vacatio* si applica la norma della legge quadro sul pubblico impiego. Invece, per quelle categorie alle quali accennava il senatore Andreotti, ad esempio per i con-

trattisti italiani presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero, è previsto che entro il 30 giugno il contratto di lavoro che riguarda tutti i ministeriali regoli anche la situazione particolare di questo personale, che una recente sentenza del TAR ha definito personale di supporto al personale di ruolo. Quindi, molte funzioni che la nostra amministrazione attribuisce a tale personale, quali le deleghe agli atti notarili, ai visti, ai passaporti, a nostro parere rappresentano degli illeciti. Inoltre il decreto n. 130 del 25 gennaio 1994 prevede chiaramente che l'autocertificazione non possa essere ricevuta da una qualifica inferiore alla sesta; anche in questo caso, bisogna decidere se le leggi del nostro Stato vanno rispettate o meno. Il TAR dice che i contrattisti sono personale di supporto, il citato decreto n. 130 esclude che possano avere determinate deleghe, c'è stato anche finalmente un parere del nostro organo del contenzioso, il quale ha stabilito che non si possono assegnare deleghe ai contrattisti, e nonostante tutto ciò vogliamo utilizzarli per l'attuazione dell'accordo di Schengen, in particolare per attivare il sistema telematico collegato al «cervellone» di Strasburgo. Ma questa è materia di estrema segretezza e non da contrattisti!

Con la sua seconda domanda il senatore Andreotti ha rilevato ciò che noi sosteniamo da sempre, cioè che in trent'anni il mondo è profondamente cambiato, non c'è più il muro di Berlino, non c'è più l'Unione Sovietica, si sono creati nuovi Stati e di conseguenza anche nuove rappresentanze diplomatiche e consolari. Non possiamo quindi andare avanti con uno strumento che risale a trent'anni fa; caro senatore Andreotti, noi vogliamo un profondo rinnovamento, ciò che il Ministero degli esteri non ha mai realizzato. Non c'è bisogno di tagliare posti quanto di un'equa redistribuzione. Le porto l'esempio della Svizzera, dove ogni quindici chilometri vi è un consolato, oppure della Germania dove ve ne è uno ogni duecento chilometri; vogliamo vedere se queste strutture sono ancora necessarie? Io ritengo di no, perchè ormai da tempo non esiste più l'emigrante italiano con la valigia di cartone, ormai siamo un paese che riceve immigrazione da tutto il mondo. Noi sosteniamo da tempo l'esigenza di una redistribuzione, ma l'amministrazione è sorda a questo discorso, non vuole cambiare niente: alla Farnesina non si muove una paglia.

Quindi, sono perfettamente d'accordo con lei, va rivisto tutto. In ultima analisi vanno riviste anche le situazioni delle rappresentanze nell'ambito dell'Unione europea, in quanto noi potremmo rappresentare un altro paese e viceversa.

ANDREOTTI. Certamente.

MARUCCI. Si potrebbe addirittura arrivare ad una rappresentanza unitaria. Tra l'altro devo aggiungere che il Ministero degli esteri non è mai riuscito ad organizzare una ricognizione dei carichi di lavoro, che sono stati sempre dei papocchi, tant'è vero che l'altro ieri il nostro bravo funzionario che è addetto alle relazioni con i sindacati, il consigliere Ballero (una gran brava persona, che insieme al dottor Fontana Giusti ha portato un nuovo clima nella contrattazione sindacale in seno al Ministero, che non era mai esistito perchè c'era sempre stata la prepotenza delle feluche) si è recato al Ministero della funzione pubblica a portare

il resoconto dei carichi di lavoro. Hanno fatto il compitino in casa per vedere se il papà glielo approvava. Rispetto alla richiesta del Ministero della funzione pubblica siamo stati l'unico Ministero che si è reso ridicolo (è bene che si sappia perchè al di fuori della Farnesina non trapela niente), in quanto, a causa di una motivazione molto arzigogolata, abbiamo corso il pericolo di mettere in mobilità 800 impiegati inquadrati nella settima qualifica funzionale di cancelliere. Il Servizio del personale sosteneva che questi dipendenti potevano essere posti fuori ruolo, però nel contempo si poteva liberare il sesto livello; al Ministero della funzione pubblica hanno risposto che questa manovra rischiava di mettere in mobilità 800 persone. Allora all'ultimo momento hanno dovuto ritirare il papocchio e presentare nuovi carichi di lavoro.

Quindi, in sintonia con quello che diceva il senatore Andreotti, ricordo che non abbiamo piante organiche rapportate all'attuale situazione del Ministero, non sappiamo che tipo di riforma vogliamo realizzare e per questo mentre in altri Ministeri la politica dei piccoli passi ha funzionato, al Ministero degli esteri non funziona perchè i dipendenti non sanno più quello che devono fare. Credo così di avere in qualche modo risposto alla domanda.

La terza domanda riguardava gli organismi internazionali oltre che le sedi. Naturalmente non sta a me valutare dove sia necessaria o indispensabile la nostra presenza. Però, se vogliamo far parte del G7 dobbiamo essere il più possibile presenti nell'ambito degli organismi internazionali che via via vengono costituiti e dobbiamo seguire con attenzione la nascita dei nuovi Stati. Tutto ciò naturalmente avvalora ancor più la necessità di una rilevazione scientifica del carico di lavoro, ad esempio secondo il modello tedesco, per stabilire le piante organiche non sulla base della situazione del 1967, ma secondo le esigenze di un Ministero proiettato verso il 2000 se non addirittura verso il terzo millennio.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgere ai nostri ospiti alcune domande. Innanzi tutto il signor Marucci ha parlato di un paternalismo che caratterizzerebbe i servizi offerti agli italiani all'estero. Vorrei chiedere se possibile delle esemplificazioni, perchè credo si tratti di un problema reale che vorrei valutare in concreto.

In secondo luogo è stato detto che nell'ambito del Ministero non si è verificato alcuno scorrimento in carriera dopo l'entrata in vigore della legge n. 312 del 1980. Anche in questo caso vorrei fossero offerte maggiori spiegazioni.

In generale poi mi sembra che un conto sia collocare diversamente un segmento di personale attraverso un provvedimento legislativo (un metodo questo rispetto al quale, fatte le debite eccezioni, ho sempre avuto una certa riserva), cosa diversa sia discutere concretamente e pragmaticamente se vi siano funzioni tradizionalmente attribuite soltanto ai dipendenti dei ruoli dirigenti che persone provenienti dalle carriere dei funzionari possano, con buoni risultati per l'Amministrazione dello Stato, eventualmente adempiere. Fuori dalla teoria, in altri paesi vi è personale delle carriere funzionali che ha responsabilità consolari, qualche volta anche di reggenza, mentre noi siamo rimasti piuttosto fermi su questo terreno.

MARUCCI. Cercherò di essere maggiormente esplicito circa il riferimento fatto al metodo paternalistico di lavoro nei consolati. Negli anni Sessanta mi sono occupato in Germania dei nostri connazionali emigranti che arrivavano con la valigia di cartone per cercare lavoro. Voglio aggiungere, mio malgrado, che a questi italiani, pur essendo noi fautori della libera circolazione degli uomini, non rilasciavamo i passaporti. Si trattava di poveri lavoratori provenienti dalla Sicilia, dalla Sardegna, dalla Calabria, dalla Campania, che venivano sfruttati per due soldi. Quando arrivavano in Germania, mentre i tedeschi riconoscevano validi i loro documenti per l'espatrio, noi dovevamo iniziare immediatamente una pratica di regolarizzazione della loro situazione all'estero. Oggi le cose sono cambiate rispetto a quando sul mio tavolo di responsabile dell'ufficio del lavoro e dell'assistenza sociale presso un consolato in Germania affluivano i problemi di 22.000 connazionali. Oggi siamo di fronte ad una trasformazione che investe anche le condizioni degli italiani immigrati che da «abbraccianti», come a volte scrivevano al loro arrivo, si sono trasformati in operai specializzati. Molti di loro poi sono anche rientrati in Italia avendo trovato lavoro nelle industrie siderurgiche o metalmeccaniche italiane.

Ho voluto fare questo esempio per indicare l'evoluzione avvenuta nell'emigrazione italiana all'estero. Al contrario, l'amministrazione degli Esteri continua a svolgere in ambito internazionale una politica di assistenza ferma a 30 o 40 anni fa. Anche in questo caso posso fare un esempio. Un cittadino tedesco non si rivolge al consolato o all'ambasciata per chiedere dove può andare a comperare le scarpe o trovare facili amicizie per strada, ma per informazioni inerenti ai loro compiti istituzionali. Purtroppo, la mia esperienza mi insegna che ai nostri consolati o alle nostre ambasciate si chiede di tutto e quindi non si può pensare di fare sempre tutto e bene. Aggiungo che il responsabile dell'ufficio dove lavoravo pretendeva addirittura che io accompagnassi i nostri connazionali come interprete per la stesura dei contratti di compravendita immobiliare. Io penso che se un cittadino italiano è in grado di comperare una casa in Germania, può benissimo pagare un interprete. In 30 anni è cambiato tutto e anche le nostre sedi all'estero dovrebbero ormai occuparsi solamente di compiti istituzionali.

Per quanto riguarda gli effetti della legge n. 312 del 1980, si è verificato un appiattimento nelle qualifiche funzionali degli ex cancellieri e degli ex coadiutori e ad un gradino superiore è stato inserito altro personale che in alcuni casi aveva dei meriti e in altri no. Una volta ho letto da qualche parte la storia di un diplomatico inglese che dopo aver iniziato la carriera da scrivano di terza categoria piano piano è diventato ambasciatore, svolgendo questo incarico a pieno titolo.

Naturalmente il mio sindacato non chiede alcun regalo in questo senso, chiede solo che siano previsti concorsi. Io ho fatto il cancelliere per 30 anni, adesso sono impiegato di settimo livello, non ho speranze di passare di ottavo o nono livello, ma mi è stato detto che in qualche USL alcuni dipendenti da portantini sono arrivati all'ottavo livello.

Per quanto riguarda la professionalità, posso dire che personalmente ho svolto funzioni di vicario per 15 anni in piccole ambasciate del Centro America e dei Caraibi e credo di averlo fatto abbastanza bene. Non mi ritengo però un vice ambasciatore. Credo di aver fatto al

meglio il mio dovere come cancelliere e di aver dato dimostrazione che vi possono essere cancellieri, coadiutori o autisti che possono arrivare senza alcun regalo ad un livello superiore in carriera dopo un certo numero di anni di servizio ben reso, a seguito di valutazione in forma concorsuale o attraverso prove pratiche.

PORCARI. Signor Presidente, mi scuso per il ritardo involontario che ha danneggiato soprattutto me stesso non avendo potuto assistere alla prima parte dell'intervento del signor Marucci. Comunque, prendendo spunto da quanto ho avuto modo di ascoltare, vorrei manifestare il mio interesse su quanto lei ha sottolineato, alla luce soprattutto dell'esperienza da me acquisita in 35 anni di carriera diplomatica.

Non v'è dubbio che ogni essere umano che si accinge a percorrere una determinata carriera debba avere un'aspettativa di scorrimento e miglioramento della stessa secondo le proprie capacità, il proprio rendimento e la preparazione che riesce ad acquisire nel corso della sua attività lavorativa: è un meccanismo che rientra nella normale psicologia dell'essere umano e che costituisce un importante incentivo nel lavoro. Tuttavia, mi sembra si sia ingenerata un po' di confusione sull'argomento, ma potrei anche sbagliarmi non avendo ascoltato la prima parte dell'intervento del signor Marucci.

La qualifica funzionale degli ex cancellieri è trattata dall'amministrazione del Ministero degli affari esteri in maniera purtroppo molto confusionaria, approssimativa, non professionale e soprattutto assistenzialistica. Quando entrai in carriera, nel lontano 1952, il cancelliere era una figura ben delimitata ed identificata. Era cancelliere contabile colui che amministrava la contabilità dell'ambasciata rispondendo del proprio operato ai capi missione. Allora vi erano meno ambasciatori e capi dell'ufficio consolare, ma esistevano altre figure professionali istituzionalizzare multilaterali, precise e utilissime che coprivano le spalle, nel senso buono della parola, all'ambasciatore al quale rispondevano, evitando attraverso la cura della contabilità, della spesa, dei capitoli di bilancio e di quant'altro, il verificarsi di errori. Successivamente, in un clima che definirei assistenzialistico, è stata attribuita la qualifica di cancelliere (che è molto ampia... perchè arriva fino a Bismarck!) a delle figure amministrative accessorie, non contabili, per le quali vi era una distinzione tra il grado effettivo e la funzione.

Ritengo importante non solo salvaguardare la distinzione tra carriera amministrativa e carriera diplomatica, ma anche fare chiarezza, laddove esiste confusione, tra grado e funzioni in altre categorie di personale.

Il secondo punto riguarda lo scorrimento della carriera. Lei ha giustamente affermato che il servizio diplomatico italiano non è equiparabile alla carriera diplomatica di sua Maestà brittanica che consente di diventare da scrivani ambasciatori. Tuttavia, senza fare nomi, posso assicurarle che in passato vi sono state persone che hanno iniziato la propria carriera come scrivani di Nitti e che poi sono diventati ambasciatori nelle più importanti sedi diplomatiche europee in un'epoca in cui l'Italia aveva una posizione di prestigio da mantenere e (esimendomi dall'esprimere un giudizio storico) la carriera diplomatica era notevolmente considerata.

Vi è una enorme differenza tra il servizio diplomatico inglese e la carriera diplomatica del nostro Ministero degli affari esteri. In Inghilterra non esiste una costituzione scritta e non vengono indetti concorsi per diplomatici; vengono bensì effettuati dei test attitudinali e vige un'impostazione completamente diversa da quella italiana. In Italia la legislazione è per tradizione giuridica molto più rigida e vengono banditi concorsi per diplomatici estremamente selettivi. A seguito dei rapporti intercorsi con le altre carriere diplomatiche mi sono reso conto di come in Italia, nel corso degli anni, la nostra carriera sia stata travolta dalla demagogia a seguito della soppressione dei ruoli separati preesistenti nelle carriere del Ministero degli affari esteri. Sono stati infatti creati dei ruoli aggiuntivi in maniera poco chiara ed in un contesto storico e politico in cui chi governava voleva aumentare il numero dei propri consensi elettorali e poco si curava della funzionalità e dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Non intendo esprimere giudizi di valore ma, a mio avviso, era proprio questa, allora, la situazione dominante. Una efficace riforma dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri dovrà far sì che non esista più una realtà del genere. È necessario non confondere i ruoli ma fare chiarezza; non è possibile gestire in questo modo mille funzionari inquadrati nel ruolo diplomatico.

Signor Marucci, affermo ciò con esperienza e perchè so che anche nel ruolo di funzionari di altre carriere amministrative si registra un'analoga situazione. Esistono probabilmente funzionari dello Stato molto più brillanti di noi parlamentari, ma si dà il caso che essi non siano stati eletti, attribuendo all'elezione un valore equivalente a quello del concorso per accedere a determinate carriere del Ministero degli affari esteri.

Si deve partire da elementi di certezza nelle scelte da intraprendere prima, e nella formulazione da dare poi alla legge. Chi entra in una carriera può sperare di scorrerla al massimo e anche di compiere qualche passo in più, ma non si possono costantemente inquadrare dei funzionari nati per fare i cancellieri contabili insieme ad altri che si inseriscono confusionariamente nel ruolo di cancellieri.

Un tempo esisteva la figura del commissario amministrativo che rappresentava un gradino in più nel ruolo amministrativo; non si possono tenere sottoposti i funzionari diplomatici alla spada di Damocle dell'essere sopravanzati, ad un certo momento, a seguito dell'inserimento a pettine nella stessa categoria di funzionari degli altri ruoli.

In merito al funzionamento dei consolati, lei ha espresso alcune considerazioni giustissime. Non vi è dubbio che nella nuova normativa che il Parlamento dovrà approvare la disciplina dei contratti dovrà essere rigidissima. È anche vero che sono numerose le lamentele avanzate nei confronti della carriera diplomatica che io frequentemente raccolgo. Si protesta per uffici consolari che hanno inserito la segreteria telefonica negli orari di apertura, e per funzionari non reperibili a causa della mancata organizzazione di turni per i giorni festivi. È vero che - come lei dice - un tedesco non chiederà mai la luna al console, ma è anche vero che all'italiano che chiede qualcosa si risponde spesso che ha sbagliato porta anche se la sua richiesta è giusta. Soprattutto, per le condizioni di emergenza, sarebbe opportuno

disporre nelle sedi all'estero, sette giorni alla settimana, di una assistenza efficiente.

Forse sono uscito fuori tema, ma mi è sembrato opportuno intervenire su questi due punti qualificanti, condividendo pienamente le aspirazioni, la delusione, lo stato di disagio che esiste nell'amministrazione della Farnesina a tutti i livelli di ruolo, ivi compreso quello diplomatico che si sente costantemente minacciato dall'insicurezza stessa della propria carriera.

MARUCCI. Signor Presidente, evidentemente sono stato frainteso e chiarirò subito il perchè. Ho citato l'evoluzione della carriera del famoso *monsieur* Travet non perchè qualcuno di noi non voglia più essere cancelliere: la carriera diplomatica non rientra nelle nostre ambizioni. Quando si parla di scorrimento di carriera dal terzo al settimo livello si fa riferimento ad un scorrimento a determinate condizioni: nessuno deve regalarci nulla! Questo atteggiamento paternalistico (che potrebbe essere definito anche diversamente) non giova nè all'amministrazione nè all'individuo.

Sono d'accordo con quanto ha detto il senatore Porcari, ma quelli erano i tempi successivi all'unificazione, i tempi in cui i cancellieri andavano a lavoro con il *gibus* in testa.

PORCARI. Magari ci andassero ancora oggi e non in maniche di camicia!

MARUCCI. Credo che all'epoca fosse più difficile avvicinare il cancelliere che l'ambasciatore. I tempi sono cambiati; il cancelliere era una figura intoccabile, faceva i conti in tasca all'ambasciatore, gli dava il supporto di una buona amministrazione, mentre ormai all'interno della qualifica di cancelliere si sono creati altri profili professionali. In altri termini, se il contabile deve continuare a svolgere la stessa funzione di un tempo, si sono create altre figure professionali: l'amministrativo che si deve interessare dei certificati e del disbrigo delle pratiche che interessano la collettività; l'assistente sociale, un'altra professionalità di cui dispongono tutti gli altri paesi. Il rilassamento che vi è stato da quando è entrato lei in carriera fino ad oggi è dovuto alle vicende che tutti sappiamo, si è verificato sia tra gli ambasciatori che tra il personale ausiliario. Anche i diplomatici si sono fatti la guerra fra loro con le varie leggine, sono state messe in dubbio le promozioni non dovute; in sostanza sono d'accordo con lei, ma la situazione si è ormai modificata, ora i cancellieri si devono occupare un po' di tutto, mentre prima erano soltanto di sostegno all'ambasciatore.

Tra l'altro la contabilità di Stato si è andata progressivamente complicandosi, ormai è impossibile amministrare, anche se nonostante questa farraginosità la persona disonesta riesce a rubare. Vengo così alla questione della moralità all'interno del Ministero per dire che a mio parere il cancelliere o l'ambasciatore che rubano devono andare in galera; il problema non è quello di un controllo addizionale della Corte dei conti: chi ruba deve andare in galera.

PRESIDENTE. Ci può spiegare meglio la sua posizione sul controllo della Corte dei conti?

MARUCCI. Forse ai tempi beati ai quali accenna il senatore Porcari, il cancelliere aveva il compito di amministratore dell'ambasciata o del consolato e tutto era molto più facile perchè tutti quei cavilli quali il bollo diplomatico, le procedure di restituzione all'erario non c'erano. Il senatore Porcari sa meglio di me che ormai per gestire la contabilità di un'ambasciata ci vogliono quattro impiegati, mentre i miei colleghi tedeschi hanno una contabilità semplicissima con due foglietti: entrate ed uscite.

PRESIDENTE. Lei vuol dire che questo maggior formalismo non garantisce la buona gestione?

MARUCCI. Esattamente, aggrava soltanto il lavoro dei cancellieri. Una volta accertate le responsabilità, chi ruba deve andare in galera, ma gli eccessivi cavilli della contabilità non garantiscono la correttezza: se vi è un avanzo di gestione di 200.000 lire, queste 200.000 lire devono stare in cassa; le marche consolari sono cose borboniche.

PORCARI. Sono d'accordo con lei.

MARUCCI. Mi fa piacere che un ex alto funzionario sia d'accordo con me. La semplificazione sarebbe un modo intelligente per realizzare un migliore impiego ed un risparmio di personale: se in ogni ambasciata quattro persone sono necessarie per seguire i conti, vengono trascurate le altre funzioni.

ANDREOTTI. Ci sono due aspetti che possono essere messi in evidenza. Il primo è la necessità di una profonda rivisitazione, direi anche tecnico-amministrativa, di tutte le procedure utilizzando in modo intenso gli strumenti elettronici, perchè tra l'altro uno dei disagi che abbiamo avuto in occasione del censimento è stato proprio quello di non avere disponibilità di quei mezzi che consentono di superare i limiti della manualità.

In secondo luogo rilevo che lei ha iniziato la sua esposizione parlando della applicazione dell'accordo di Schengen; vorrei che quando si parla della riforma si vedesse l'accordo di Schengen come un male necessario che si è venuto a creare nella Comunità, e non come il centro delle nostre attività; questo anche per la sua intrinseca incongruenza, perchè uno strumento che dovrebbe essere comunitario riguarda solo una parte della stessa Comunità. A mio avviso l'accordo di Schengen è un male necessario, ma tra le varie incombenze del Ministero lo vedrei nei giorni di astinenza del venerdì, non nella pienezza del nostro lavoro.

MARUCCI. Per quanto riguarda la revisione delle attuali procedure, prima di tutto osservo che la selva di leggi, nella quale non capisce nulla neanche il giurista, comporta molte difficoltà: non possiamo pubblicare un decreto senza almeno dieci riferimenti normativi. Mi permetto di portare ancora ad esempio la Germania, dove per quasi tutte le materie esistono dei testi unici, addirittura vi sono dei classificatori per cui se si modifica una legge si eliminano le parti modificate e il testo unico è su-

bito aggiornato. Queste difficoltà si riscontrano anche in materia di contabilità di Stato; ultimamente è stato previsto un diverso modo per spendere i soldi all'estero, sistema che avrebbe dovuto rendere più agevoli le procedure mentre le ha complicate. Signori senatori, questo settore va rivisto, il cittadino vuole trasparenza.

Vengo ora alla domanda del senatore Andreotti sulla informatizzazione. Secondo i giornali al Ministero degli esteri sarebbe stato introdotto un sistema informatico nella misura del 14 per cento, quindi in misura molto parziale. Molti anni fa visitai il «cervellone» del Ministero e fui molto contento, perchè pensavo che in pochi anni l'intera contabilità all'estero avrebbe potuto essere convogliata in questo sistema e tutto sarebbe stato semplificato. Il responsabile del sistema mi disse che sarebbero passati almeno trecento anni. Quindi, senatore Andreotti, sono perfettamente d'accordo con lei.

Secondo la CISNAL l'accordo di Schengen non rappresenta un mostro, ma un impegno liberamente assunto dall'Italia che adesso è chiamata ad attuare. Ho accennato a questo problema perchè nell'ambito del Ministero si vuol far credere che i sindacati sono responsabili della mancata attuazione degli accordi di Schengen, essendosi opposti all'assunzione dei 50 tecnici informatici necessari. Non è assolutamente vero che non vogliamo attuare quegli accordi, anzi secondo noi il Ministero se ne deve assolutamente interessare, mentre, per quanto riguarda i 50 tecnici, crediamo che possano essere reperiti nell'ambito dell'Amministrazione.

PRESIDENTE. *Ringrazio i nostri ospiti per il contributo che ci* hanno fornito.

MARUCCI. Anche io voglio ringraziare la Commissione, nella speranza di aver portato un piccolo contributo alla riforma del Ministero degli esteri.

Audizione dei rappresentanti della DIRSTAT

PRESIDENTE. Passiamo all'audizione della delegazione della DIRSTAT del Ministero degli esteri. Ringrazio per la sua presenza il segretario generale della DIRSTAT, dottor Massimo Civitelli, la dottoressa Rita Di Giovanni e il dottor Stefano Bergesio.

Do la parola al dottor Civitelli per la sua esposizione.

CIVITELLI. Voglio innanzi tutto ringraziare il Presidente e i membri della Commissione affari esteri per aver individuato, nell'ambito di questa indagine, in maniera completa e analitica tutte le componenti professionali della Farnesina. La DIRSTAT è il sindacato maggiormente rappresentativo dei dirigenti e dei direttivi non appartenenti alla carriera diplomatica. Segnalo questa caratteristica della mia organizzazione sindacale (che tra l'altro appartiene alla federazione DIRSTAT costituitasi nel 1948 e che è nell'ambito della pubblica amministrazione l'organizzazione maggiormente rappresentativa della dirigenza) perchè proprio in sede di Commissione affari esteri nelle precedenti audizioni con

il Segretario generale della Farnesina e i direttori generali diplomatici non è chiaramente emerso il problema della nostra esistenza, di una professionalità direttiva e dirigenziale della Farnesina non appartenente alla carriera diplomatica. Per questo è per noi più che gradita l'occasione fornitaci dalla Commissione di esporre i nostri problemi che, senza presunzione, crediamo abbiano una rilevanza importante per la funzionalità del Ministero.

Per essere più chiaro, dirò subito che vi è un problema generale di struttura. Lo strumento per l'attuazione della politica estera risale al 1967, è il decreto del Presidente della repubblica n. 18 di quell'anno. I sostenitori della bontà di questo provvedimento affermano che il decreto ha retto bene per molto tempo all'evoluzione legislativa ed è stato valido per affrontare l'attività dell'amministrazione. Sicuramente questo decreto è stato concepito in modo fin troppo particolareggiato, tanto da essere definito dagli esperti di diritto un testo quasi di tipo regolamentare, cioè contenente una disciplina di dettaglio riguardante addirittura fattispecie di vita minuta dell'amministrazione trasformandosi così da fonte normativa primaria a fonte secondaria.

Inoltre, la normativa contenuta in questo decreto è stata superata già cinque anni dopo la sua entrata in vigore con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 sulla dirigenza e con la successiva produzione legislativa fino a giungere ai recenti interventi con la legge n. 421 del 1992 e per ultimo con l'approvazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 e le sue successive modificazioni.

Noi sosteniamo che l'organizzazione del Ministero degli affari esteri non sia più attuale soprattutto perchè nel corso degli ultimi anni sono stati ripetuti a nostro avviso errori storici, già presenti nel citato decreto n. 18, errori contenuti ad esempio nella legge sulla promozione della cultura italiana all'estero (la legge n. 401 del 1990) e nel provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto di quest'anno, tendente a razionalizzare - rispetto alla gestione attuale - l'utilizzazione dei fondi di cooperazione nell'ambito della Direzione generale della cooperazione. In tutti questi tre casi è evidente la mancanza di un sistema efficiente ed efficace della gestione delle risorse e la mancanza di una chiara individuazione e definizione del ruolo e delle funzioni della carriera direttiva e dirigenziale diplomatica e di quella non appartenente alla carriera diplomatica. Voglio dire che nell'ambito del vertice burocratico della Farnesina vi è stata una duplicazione di figure dirigenziali e direttive fin dal 1967, cioè a partire dall'introduzione della carriera direttiva amministrativa e dalla costituzione della carriera diplomatica con la riunificazione delle varie carriere preesistenti.

PORCARI. Grave errore.

CIVITELLI. Sulla base di tutto questo noi abbiamo elaborato delle proposte che abbiamo fatto pervenire al Presidente della Commissione esteri e in merito alle quali ci riserviamo di fornire ulteriori apporti, limitandoci in questa occasione ad una esposizione sintetica dei nostri contributi e dei nostri suggerimenti, nel tentativo di fornire alle forze parlamentari maggiori informazioni in vista di un intervento legislativo di riforma non più dilazionabile e sommamente necessario.

Come dicevo, nel 1967 è stata creata una carriera direttiva amministrativa che nel 1972 è stata trasformata in carriera dirigenziale a cui nel 1990 è stata affiancata una carriera direttiva e dirigenziale con un provvedimento che ha trovato l'opposizione di tutte le forze sindacali. Infatti, nei primi giorni di agosto abbiamo reagito pubblicamente perchè, pur comprendendo la bontà delle intenzioni di un intervento in materia di promozione, con questo provvedimento si rischia di porre in essere un atto demagogico risolventesi solamente nella costituzione di un ruolo speciale per la cooperazione, in pratica la creazione di un'altra dirigenza.

Questo ruolo speciale di cooperazione sarebbe composto da soggetti attualmente in servizio provenienti da altre amministrazioni. Si avrà una ulteriore riproduzione storica di fatti che sono rimasti insoluti fino ad oggi. La gestione della spesa, quindi la parte organizzativa funzionale, dovrebbe essere innanzi tutto pane quotidiano per l'amministrazione. In tal senso sarebbero in primo luogo necessari alcuni provvedimenti di carattere legislativo che dovrebbero avere come premessa l'individuazione delle strutture necessarie alla Farnesina e la riforma di quelle esistenti.

È una questione che vi è certamente nota; su questi banchi avrete certamente ascoltato più versioni dello storico e annoso dibattito sulla ripartizione geografica o per materia. Ebbene, non è nostra intenzione entrare in questo dibattito, non vogliamo essere originali a tutti i costi; siamo comunque convinti che tutti i Ministri e Segretari generali che si sono avvicendati si siano confrontati con lo scopo di individuare un modello migliore al quale ispirarsi. Tuttavia oggi, alla luce della normativa generale sul pubblico impiego e del decreto legislativo n. 29 del 1993, riteniamo che la prima operazione importante da compiere, perchè costituente la base dell'intero sistema, si sostanzia nella individuazione delle strutture da deputare all'organizzazione delle risorse finanziarie e della spesa del Ministero degli affari esteri.

La riforma introdotta con il decreto legislativo n. 29 del 1993 presenta tutti i limiti derivanti dall'essere provvedimento di contenimento della spesa. La cosiddetta legge Amato (la n. 421 del 1992) aveva infatti come oggetto la razionalizzazione della spesa e le quattro deleghe in essa contenute erano tutte orientate in tal senso. Tuttavia, nonostante i vincoli finanziari necessitati, è stata realizzata una importante riforma della dirigenza amministrativa.

I due princìpi fondamentali che devono caratterizzare l'intervento riformatore sulla Farnesina sono i seguenti: la separazione tra organo di direzione politica e organo di direzione amministrativa; il regime di responsabilità della contabilità e quindi il potere di spesa; le attribuzioni dirigenziali. La riforma del Ministero degli affari esteri passa proprio attraverso l'applicazione dei princìpi generali della riforma del pubblico impiego alla realtà particolare del Ministero degli affari esteri.

Visto che tutta la legislazione vigente è stata impostata tenendo conto soprattutto della dimensione nazionale, sarebbe opportuno prestare particolare attenzione alla specificità del Ministero degli affari esteri la cui attività si esplica su un raggio di azione molto più vasto. Oggi invece la Farnesina è costretta ad adattare le proprie realtà estere alla legislazione nazionale.

La peculiarità stessa della nostra amministrazione ci rende più sensibili alla realizzazione di una rivoluzione nella pubblica amministrazione. La risoluzione di questi problemi particolari renderebbe non dico facile, ma certamente agevole l'applicazione delle normative che riguardano la trasparenza, lo snellimento delle procedure e tutto quello che costituisce l'asse portante della normativa generale sul pubblico impiego, a partire dal citato decreto legislativo n. 29 per giungere alla legge n. 241 del 1990 concernente i procedimenti amministrativi e la trasparenza: insomma tutto ciò che, in un nuovo scenario, favorirebbe una maggiore efficienza della pubblica amministrazione nei laboratori della Farnesina. Ricorro a questa espressione per dare la misura di quanto la nostra realtà particolare ci renda sensibili e anticipi il travaglio che in questo periodo transitorio la pubblica amministrazione sta vivendo.

A questo punto viene al pettine il nodo della nostra presenza che, una volta affermata, ci offrirebbe l'opportunità di chiarire chi siamo e da quanto tempo esistiamo. Degli aspetti storici ho già parlato. Il problema effettivo emerge dal confronto tra la funzione diplomatica, che ha una sua caratteristica speciale - uso appositamente il termine speciale perchè di funzione speciale e particolare si tratta - e la funzione dirigenziale, gestionale e amministrativa che alla Farnesina coinvolge un volume di attività parallele, concorrenti, direi quasi intimamente connesse e inscindibili dalla attività politico-diplomatica istituzionale. Questa è la sintesi di un problema che riteniamo centrale per la realizzazione di un vero intervento riformatore del Ministero degli affari esteri, anche nell'interesse dell'intera comunità.

Il Parlamento è stato constantemente informato sui problemi ai quali ho ora accennato attraverso quelle che sono state definite, con una battuta ironica ma purtroppo crudamente vera, le prediche inutili che la Corte dei conti ha frequentemente ribadito in occasione della parificazione del bilancio dello Stato alla fine di ogni giugno, nell'esercizio della sua attività di controllo sui conti dello Stato. Si potrebbe raccogliere una antologia delle osservazioni che la Corte dei conti ha fatto negli ultimi 10 anni sulla necessità di una distinzione tra la funzione diplomatica e quella dirigenziale. Mi scuso per l'insistenza con cui ho sottolineato alcuni aspetti peculiari della funzione dirigenziale, ma ritengo che essa dovrebbe essere oggetto di attenzione da parte non solo dell'opinione pubblica ma soprattutto delle forze politiche e parlamentari che rappresentano la sede principale per l'assunzione delle scelte veramente importanti per il nostro paese. Poichè i termini della questione sono ben conosciuti, si potrebbe assumere le migliori decisioni nell'interesse generale e non di determinate categorie o professionalità specifiche. Non sono falsamente nobile e generoso, ma credo che su questo punto vi sia coincidenza tra interesse del paese e interesse professionale di categoria.

Ribadisco l'importanza dell'attività di referto della Corte dei conti, perchè non solo la Corte dei conti ha attirato l'attenzione del Parlamento sulla risoluzione di questo dualismo, ma soprattutto ha accennato alla accresciuta rilevanza delle attività gestionali dell'amministrazione degli affari esteri; tuttavia i fenomeni indicati dalla Corte dei conti non hanno trovato risposta n'è da parte degli organi di direzione politica, nè da parte dell'amministrazione. Ricordo il braccio di ferro tra il

Ministero degli esteri e quello della funzione pubblica per affermare la prevalenza nell'interpretazione delle leggi: quanto prevalesse questa legislazione speciale (decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967) sulla legge n. 421 del 1992 e il decreto legislativo n. 29 3 febbraio 1993, e quanto invece non fossero applicabili principi generali della nuova legislazione, la cosiddetta rivoluzione del pubblico impiego.

Noi abbiamo affermato che se i modelli organizzativi e funzionali del Ministero degli affari esteri non saranno approntati a partire da una nuova organizzazione della gestione della spesa, ogni riforma sarà vana. Per questo abbiamo indicato tre strutture, che sono i tre momenti essenziali: la programmazione e previsione di bilancio; il coordinamento finanziario-amministrativo della gestione della spesa; infine il controllo, un altro tema chiarito dalla evoluzione normativa seguita all'articolo 20 del citato decreto legislativo n. 29 sul controllo dell'attività dirigenziale. Noi riteniamo che alla richiesta di maggiore efficienza da parte dell'amministrazione debba corrispondere quella di una migliore remunerazione, come nel settore privato nel quale lo stipendio è legato all'efficienza.

Per realizzare un miglioramento dei servizi è necessario introdurre un controllo interno; a tal proposito il nostro sindacato propone la creazione di un'altra struttura dirigenziale generale per il controllo interno. Sulla stessa materia è intervenuta la legislazione generale: è recente la conversione in legge del decreto-legge n. 163 del 12 febbraio 1995 tendente a ridare vita alla legge n. 241 del 1990 e realizzare la semplificazione delle procedure, materia che proprio il Senato ha rinviato ad un disegno di legge ordinario. In particolare chiediamo una organizzazione più articolata di un servizio di controllo interno prima che intervengano la Ragioneria generale dello Stato e soprattutto la Corte dei conti; la nostra proposta si muove nell'ottica di un autoascolto dell'amministrazione; su questo piano i nostri colleghi e amici diplomatici raccolgono le indicazioni che vengono dalla normativa generale, ma spesso solo in modo apparente: sulla carta siamo i primi della classe, nella sostanza è tutto da realizzare. E questo ci duole dirlo perchè il servizio di controllo interno è uno dei momenti più importanti della nuova costruzione: è stato anticipato con un decreto del Ministro del settembre 1994, ma è stato realizzato recependo il modello utilizzato da tutte le pubbliche amministrazioni,per cui a capo di questo servizio vi è un collegio formato da tre membri. Ebbene, il nostro collegio non è stato ancora perfezionato, sono stati nominati solo due componenti dei tre, senza il dirigente amministrativo. Inoltre tale servizio è un po' una testa senza corpo, sia per svariati problemi organizzati, sia soprattutto perchè esiste ancora quel dualismo cui ho fatto prima riferimento. Il decreto-legge n. 163, ormai convertito nella legge n. 273 dell'11 luglio 1995, prevede addirittura sei dirigenti presso questo servizio di controllo interno.

Mi riservo di ritornare sui vari aspetti cui ho accennato nel mio intervento anche con contributi documentali che potremo fornire alla Commissione in occasione della presentazione di specifici provvedimenti. A conclusione di questa illustrazione, ribadendo il ringraziamento per la sensibilità del Presidente e di tutta la Commissione, vorrei dire che oltre al fatto che le forze parlamentari vengano a conoscenza di una realtà di professionalità dirigenziale e direttive, ritengo importante

che si vada al di là di questa presa d'atto, perchè ormai da troppo tempo siamo in fase di elaborazione.

In questa audizione ascolterete varie rappresentanze sindacali e sentirete ripetere la necessità di una riforma attesa da tanti anni. Però, secondo me, più della necessità di una riforma a tutti i costi, occorre garantire un buon servizio al Paese, avendo chiari gli esatti termini di tutto il problema. Noi crediamo che vada innanzitutto individuato un disegno unitario, un progetto chiaro e in questo senso non vogliamo neppure entrare nel merito della prospettiva di accorpamenti o di razionalizzazione più generale della pubblica amministrazione perchè avremo modo di parlarne in altra sede e perchè adesso questo tema esula dall'argomento per cui siamo stati chiamati qui. A noi oggi preme farvi conoscere la nostra realtà. Noi riteniamo sia necessario individuare delle responsabilità gestionali della spesa e introdurre strutture idonee per poter discendere da questa scelta fondamentale tutto ciò che che concerne gli organici, le procedure e i trattamenti economici. Crediamo che quello indicato sia il fulcro della costruzione di un nuovo Ministero degli esteri più efficiente, al servizio del paese, dei cittadini e in grado di assicurare una attività di gestione che ormai è intimamente connessa con l'attività politico-diplomatica. Ogni decisione di politica estera comporta delle spese che vanno gestite. La razionalizzazione della spesa è necessaria in primo luogo per evitare sprechi e noi crediamo che i risparmi non si realizzeranno solamente preoccupandosi delle indennità (per le quali siamo noti sulla stampa) o degli assegni all'estero. Quest'ultimo è un capitolo che comunque affronteremo e che sarà oggetto di approfondimento.

Vorrei ricordare uno dei primi incontri di scambio di opinioni con il Presidente della Commissione esteri perchè riguardava proprio la necessità di interventi di razionalizzazione all'interno della Farnesina, partendo dalle strutture, da una nuova organizzazione, da un nuovo modello organizzativo-funzionale che stabilisca chiaramente i ruoli e le funzioni delle due componenti dirigenziali, quella diplomatica e quella non appartenente alla carriera diplomatica. Risolto questo problema sarà più facile, realizzare una riforma veramente seria e utile al paese.

PORCARI. Ho ascoltato con interesse e attenzione l'esposizione testè fatta. Vorrei avere una conferma perchè a me sembra che il problema sollevato si sintetizzi in tre concetti: organizzazione e programmazione, strutturazione funzionale e controllo della spesa, accompagnato, sotto il profilo della funzionalità, da una precisa distinzione di ruoli tra la carriera diplomatica e quella dirigenziale non diplomatica. Io aggiungo anche la necessità di una armonizzazione in campo decisionale tra le figure istituzionali dei diplomatici e dei non diplomatici.

CIVITELLI. Vorrei precisare che tra i due principi generali della normativa cui accennavo prima, la separazione tra politica e amministrazione ha come corollario che il dirigente generale non appartenete alla carriera diplomatica abbia contatto diretto con il Ministro. Attualmente i dirigenti generali non sono preposti alle Direzioni generali. Noi non vogliamo istituire la figura di un direttore generale dei politici o degli economici appartenenti ai ruoli della dirigenza amministrativa vor-

remmo che un dirigente generale amministrativo sia preposto ad una struttura come, ad esempio, l'Ispettorato generale del bilancio.

PORCARI. La sua precisazione è importante. A me sembra innanzitutto che si stia cercando di tornare al passato remoto. Non lo dico in tono critico nei vostri confronti, ma per fare una fotografia della situazione. Voglio dire che si tende a tornare a quella che si chiamava, quando era Segretario generale Contarini, la carriera interna – alla quale Contarini apparteneva – e alla distinzione tra carriera interna e carriera esterna, anche se poi in realtà non era proprio così, perchè gli appartenenti alla carriera amministrativa non diplomatica comunque si recavano all'estero.

Io vorrei mettere in evidenza la farraginosità della legislazione italiana. Nel nostro paese si ricorre con estrema leggerezza al decreto-legge che presuppone il criterio dell'urgenza. Questo eccesso di decretazione si accompagna ad una produzione legislativa ordinaria in continua sovrapposizione: mi riferisco alle famose «leggine» che caratterizzano l'Italia da sempre, con una accentuazione negli ultimi cinquant'anni. Ciò implica che problemi diversi siano risolti sempre con dei «cerotti», cioè con leggi che in parte si sovrappongono alle precedenti. A me pare che il problema della riforma del Ministero degli esteri vada risolto attraverso un'opera generale, con una sorta di pandetta generale perchè, altrimenti, passeremo dalla padella alla brace. Credo che le leggi – in questo caso riguardanti il Ministero degli esteri – dovrebbero contenere formule analoghe a quelle contenute nei testamenti: bisognerebbe cioè dire che ogni nuova legge abroga tutte quelle precedentemente emanate in materia. Invece, nessuna legge italiana contiene questa formula ma, al contrario, ogni volta si compila una enorme quantità di richiami a leggi precedenti. Finchè si andrà avanti così, per il Ministero degli esteri non si troverà mai una soluzione valida.

Vorrei riferirmi poi ad un punto preciso che è stato sollevato dai rappresentanti sindacali. È stato detto che una riforma dell'amministrazione degli affari esteri di questa portata dovrebbe partire dalla modifica del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967. Io credo che questo decreto, come tutti i testi normativi, per l'evoluzione dei tempi, per i cambiamenti della realtà e degli eventi politici, storici e sociali, sia senz'altro suscettibile di revisione. Però, il problema è un altro. Allo stato degli atti il decreto n. 18 del 1967 conferma la preesistente figura del Segretario generale e la richiesta di un rapporto diretto con il Ministro così che scavalcare in futuro la figura del segretario generale è ipotizzabile (anche se personalmente non sarei d'accordo), ma soltanto a seguito di un intervento legislativo.

Non affermo che sia questo tutto quello che lei ha riferito e che è stato da me riassunto nella prima parte del mio intervento. Per quanto riguarda la programmazione della spesa per la strutturazione funzionale dei servizi che devono curare, sulla base di scelte politiche e conseguentemente amministrative, l'erogazione della spesa ed il controllo sulla correttezza del suo giusto utilizzo (non solo sotto il piano dell'onestà e della moralità, ma anche della funzionalità), convengo pienamente sull'opportunità di creare alcune figure autonome che modifichino quelle tradizionali. Al riguardo, sarà opportuno aprire un dibattito sulla

revisione dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri per addivenire ad una progettazione legislativa *ex novo*. In caso contrario si rischierebbe di creare maggiore confusione accavallando leggi su leggi, approvando oltre al già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, altri provvedimenti concernenti dapprima i dirigenti e non i diplomatici, poi gli autisti e il personale di altre categorie. Purtroppo, è una situazione nella quale già oggi non si riesce a capire nulla.

Al di là della buona volontà e del senso del dovere che personalmente apprezzo nei quotidiani contatti che ho con il personale del Ministero degli affari esteri la cui dedizione al lavoro non può che essere elogiata, ritengo che l'amministrazione della Farnesina si muova attraverso un meraviglioso spontaneismo: che da un lato è apprezzabile perchè è prova di attaccamento all'amministrazione dello Stato; ma dall'altro, non ha ragione di esistere, in uno dei più importanti Dicasteri di una Repubblica moderna, alle soglie del terzo millenio.

È opportuno registrare e dibattere tali problematiche, ma è prioritario affrontare una riforma globale, sia pure per capitoli e settori, che faccia parte di un *unicum* legislativo senza il quale l'amministrazione degli affari esteri (potrei comunque far riferimento a tutte le altre amministrazioni dello Stato) va allo sbaraglio.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che la natura dell'indagine conoscitiva non richiede, in questa fase, una espressione di giudizio e di posizione individuale, quanto piuttosto uno sforzo di approfondimento sulle posizioni dei nostri interlocutori.

Vorrei quindi rivolgere al signor Civitelli due domande molto specifiche. Affinchè risulti meno astratta la rivendicazione della funzione dirigenziale proveniente dal settore amministrativo, vorrei sapere in che cosa si concretizzano le vostre richieste. Il senatore Porcari ha formulato l'ipotesi di un rapporto diretto con il Ministro. Forse la DIRSTAT esteri ha in mentre qualcos'altro? Questa sottolineatura, sulla quale avete molto insistito, andrebbe chiarita perchè potrebbe anche trovarci consenzienti.

La seconda domanda riguarda un aspetto delicato che è allo studio dell'amministrazione e che ha richiamato anche l'attenzione del Parlamento. Mi riferisco alla documentazione delle spese di rappresentanza, in merito alla quale vorrei conoscere quali sono i vostri suggerimenti operativi.

CIVITELLI. Signor Presidente, vorrei in primo luogo fare una breve precisazione su una puntualizzazione del senatore Porcari. Il riferimento all'organo di direzione politica non era volto a «cortocicuitare» il Segretario generale, ma a sottolineare la necessità di una distinzione tra amministrazione e politica. Come ho accennato precedentemente, il problema da noi sollevato è relativo al fatto che la carriera diplomatica nella sua funzione non è nè politica nè amministrativa, ma ha una natura ibrida. Il diplomatico non svolge una funzione politica perchè è di aiuto al politico nell'opera di attuazione della politica estera ma, in questo caso, non si può neppure parlare di funzione amministrativa. I nostri colleghi diplomatici infatti si offendono se vengono definiti ammini-

strativi in quanto considerano tale aggettivo dispregiativo. L'amministrativizzazione della carriera diplomatica è il passato remoto richiamato dal senatore Porcari.

Ribadisco che non era mio intendimento far riferimento all'esclusione del passaggio attraverso il segretario generale nel rapporto con il vertice dell'amministrazione del Ministero. Il nostro obiettivo è creare un contatto diretto tra il Ministro e una struttura composta da personale competente. Le professionalità amministrative sono specificamente preparate per svolgere la propria attività in materia di gestione delle risorse finanziarie, di contabilità di Stato e di diritto amministrativo. I colleghi diplomatici che seguono percorsi diversi si ritrovano a svolgere frequentemente il ruolo di dirigenti amministrativi presso la Farnesina. Alcuni di essi, ad esempio, gestiscono capitoli di bilancio, svolgendo di fatto un'attività squisitamente amministrativa.

Di contro, i diplomatici che sono ambasciatori all'estero esaltano effettivamente la loro funzione. Nella distinzione tra politica e amministrazione dove si collocano, a vostro avviso, i diplomatici? È questo infatti il nodo principale che deve essere assolutamente sciolto. Per fare chiarezza è sufficiente è un semplice dato statistico: dal 1985 al 1995 si sono succeduti alla Farnesina ben 7 direttori generali del personale. Premesso che il direttore generale del personale è anche direttore generale del bilancio, con una media di un direttore ogni anno e mezzo come pensate sia possibile portare avanti una politica delle risorse umane e finanziarie di un certo respiro? In ogni organizzazione moderna in una società privata la direzione dell'amministrazione del bilancio aziendale non è mai unificata a quella del personale, ma è sempre ben distinta. Si parla di privatizzazione, ma poi si prende la parte peggiore di essa e non si applicano i criteri privatistici veramente efficienti.

È questa la critica che la DIRSTAT esteri muove nei confronti della privatizzazione. Le qualità migliori dell'amministrazione pubblica andrebbero sempre unite alle componenti più qualificanti della gestione privata. Non è giusto che un direttore generale venga cambiato ogni anno e mezzo per ragioni specifiche della carriera diplomatica e ciò dovrebbe valere per tutti coloro che appartengono alla carriera diplomatica ed anche per il resto del personale per il quale è previsto un *turn over* che è fisiologico. Il personale dell'amministrazione degli affari esteri infatti è continuamente in rotazione tra l'interno e l'estero. Mi auguro che questo esempio sia stato sufficientemente chiaro.

Permane tuttavia la difficoltà di collocazione della funzione diplomatica che si ripropone ogni volta che si devono compiere scelte organizzative.

L'organizzazione della spesa del Ministero degli affari esteri in Italia e all'estero rappresenta un punto importante da affrontare per contribuire all'affermazione di una migliore immagine del nostro paese, al fine di superare anche gli errori storici generati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967.

Non bisogna trascurare i rami dell'amministrazione; invece spesso i diplomatici assegnati al servizio del personale non vedono l'ora di essere trasferiti alla Direzione degli affari politici perchè in quel settore viene esaltata la funzione diplomatica della loro carriera, mentre

al personale si fa amministrazione come nel 99 per cento degli uffici della Farnesina.

Dal 1967 le responsabilità della spesa non sono riconducibili ad un unico centro dirigenziale, nel senso che la Direzione generale decide la spesa, che però viene gestita ad altri livelli; i nuovi princìpi invece individuano un unico centro dirigenziale affinchè tutta la responsabilità della spesa spetti ad un unico centro: chi decide una spesa ne porta le conseguenze fino in fondo, anche per il raggiungimento degli obiettivi. È questo il principio cardine della nuova normativa generale sui poteri di spesa della dirigenza. Al Ministero degli esteri, invece, quello che è stato contrabbandato come bilancio per obiettivi è solo apparenza, perchè prima di parlare di bilancio per obiettivi bisogna fare quelle operazione sulle strutture di cui abbiamo parlato, in quanto va ricondotta ad un unico centro dirigenziale l'intera responsabilità della spesa, perchè altrimenti non si può più individuare con certezza le responsabilità di chi gestisce denaro pubblico, responsabilità che non possono essere frammentate fra un dirigente che decide l'impegno e un dirigente che si occupa delle fasi successive; è questo il principio fondamentale della organizzazione di un bilancio per obiettivi.

PRESIDENTE. Le avevo fatto una domanda sulle spese di rappresentanza.

CIVITELLI. La nostra amministrazione, in materia di indennità all'estero, ha fatto notevoli sacrifici: abbiamo subìto con disciplina, per spirito di servizio al paese, sia i tagli del 1993, sia i tagli di questo esercizio finanziario. Il famoso assegno di sede, che oltre al disagio riconosce anche i rischi, arriva a costituire una componente essenziale delle spese di rappresentanza e riguarda non solo la carriera diplomatica, ma tutti i livelli dell'amministrazione nel rapporto con il pubblico. Riteniamo importante controllare la spesa effettiva, cioè controllare il reale tenore di vita dei nostri rappresentanti all'estero, dall'ambasciatore fino al commesso.

PRESIDENTE. Ma con quali strumenti?

CIVITELLI. Su questo dobbiamo organizzare un sistema di verifiche.

PORCARI. Chi lo deve organizzare, voi come dirigenti o il Segretario generale?

CIVITELLI. È stato istituito un servizio di controllo interno che dovrebbe verificare e quindi analizzare anche i costi della rappresentanza; inoltre esiste dal 1967 l'ispettorato generale del Ministero, al cui servizio non vi è nessun dirigente amministrativo, una cosa davvero grave. Si dovrebbe pertanto realizzare anche il coordinamento fra il servizio di controllo interno e l'ispettorato, in quanto un appello all'armonizzazione dei controlli (le famose grida manzoniane) era già contenuto nella legge n. 15 del 6 febbraio 1985, che conteneva in *nuce* l'anticipazione dei princìpi della normativa generale sul pubblico impiego, in particolare su

poteri e responsabilità di spesa dei dirigenti; tuttavia l'armonizzazione della spesa non è mai stata realizzata perchè la legge n. 15 ha avuto solo una parziale attuazione. Una delle ipotesi sulle spese di rappresentanza è quella del rimborso a piè di lista, che però presuppone un'enorme produzione cartacea che poi deve essere esaminata da una struttura centrale che oggi non può sostenere questo controllo; per cui inviterei la Commissione ad individuare la strada per realizzare il nuovo modello organizzativo e funzionale. In caso contrario anche gli interventi sulle spese di rappresentanza saranno un'ennesima riproposizione di quei ritardi burocratici, di quelle difficoltà operative che ritroviamo nella struttura che deve esaminare i rendiconti delle sedi all'estero, dei viaggi di missione, una struttura amministrativa che già oggi è al limite delle sue possibilità.

Tutte queste strutture amministrative già oggi lavorano in condizioni limite e funzionano solo grazie alla buona volontà dei dirigenti amministrativi, perchè non vi sono diplomatici a capo dei più difficili ed impegnativi uffici amministrativi.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per le utili informazioni che ci hanno fornito.

Audizione dei rappresentanti della Unionquadri

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Unionquadri per essere intervenuti oggi in Commissione e do senz'altro la parola al signor Latronico per la sua esposizione. Voglio solo ricodare, come ho già fatto in tutte le precedenti occasioni, che non siamo in sede sindacale, ma in sede di acquisizione di informazioni in vista di un futuro intervento legislativo da parte del Parlamento.

LATRONICO. La sezione Esteri dell'Unionquadri è stata fondata nel 1993 a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 29 del 1993 che ha privatizzato il rapporto di lavoro dei gradi dirigenziali amministrativi ed intermedi del Ministero degli affari esteri, dando riconoscimento anche formale all'area dei Quadri. La riflessione sulla normativa citata, che fu oggetto di ampio ed articolato dibattito all'interno della Farnesina, ha condotto il movimento dell'Unione cancellieri a recepire, con lo spirito costruttivo ed attento agli interessi del paese che contraddistingue la nostra organizzazione sindacale, tutta la portata innovativa del dettato legislativo, soprattutto per quanto riguarda l'attenzione alle esigenze dell'utenza, la valutazione dei risultati dell'azione amministrativa anche in relazione all'analisi del rapporto costi/benefici e l'individuazione precisa delle responsabilità mediante la separazione delle funzioni politiche da quelle di gestione. Pertanto questo sindacato è fermamente convinto che qualsiasi intervento di riforma non potrà prescindere dall'avvenuta acquisizione dei princìpi fondamentali suddetti.

Tralasciando per ora gli aspetti più prettamente tecnici già ampiamente illustrati delle altre componenti sindacali della Farnesina nelle precedenti audizioni, l'Unionquadri Esteri ritiene che la riforma dell'amministrazione degli Esteri potrà aver successo soltanto se si saprà intro-

durre la cultura della trasparenza e modernizzare l'organizzazione del lavoro.

La scarsa propensione del vertice burocratico della Farnesina verso ogni innovazione, rilevata anche da codesta Commissione nel corso dell'audizione del SINDMAE, è dovuta ad uno spirito di separatezza. La vicenda del regolamento disciplinante gli avanzamenti all'interno della carriera diplomatica è soltanto l'ultima in ordine cronologico ad aver attirato l'interesse parlamentare, ma ve ne sono innumerevoli altre nella vita quotidiana presso l'amministrazione degli Esteri (a titolo esemplificativo si possono citare da un punto di vista generale, la mancata proposta di norme di raccordo tra il decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 e il decreto-legge n. 29 del 1993 con l'elusione del problema della responsabilità dirigenziale e la scarsa attenzione nell'individuazione delle aspettative dell'utenza). L'Unionquadri Esteri individua in tale stato di cose una delle cause fondamentali del profondo stato di disagio del personale della Farnesina e, pur nella consapevolezza della difficoltà ad affrontare tale problematica con il solo strumento normativo, ritiene comunque auspicabile un maggior intervento delle Camere in materia di politica estera. A tal fine, in questo momento di rielaborazione istituzionale, non appare inopportuno prendere in considerazione un qualche coinvolgimento anche formale del Parlamento nella procedura di nomina degli ambasciatori, atto che per la sua importanza trascende già le funzioni esecutive.

Per quanto riguarda invece la funzionalità del Ministero degli affari esteri, oggetto di innumerevoli ed anche autorevoli critiche, l'Unionquadri esteri ritiene non più procrastinabile il problema della modernizzazione del lavoro, tuttora disciplinata da un ordinamento di tipo ottocentesco, non più adeguato alle moderne esigenze del paese. Tale inadeguatezza è maggiormente sentita dal personale dell'area Quadri, che è quello istituzionalmente preposto al servizio dell'utenza e viene confrontato all'estero con le realtà organizzative locali. Infatti è noto che i paesi membri dell'Unione europea hanno in tempi recentissimi modificato l'organizzazione dei propri Ministeri degli esteri, adottando i criteri tipici di ogni moderno processo produttivo quali: snellimento delle procedure decisionali mediante la riduzione dei livelli gerarchici, motivazione del personale mediante adeguati strumenti di progressione di carriera legati alla qualità del servizio prodotto, valutazione oggettiva dei risultati prodotti per modificare all'occorrenza gli obiettivi prefissati, massiccia ed organica introduzione dell'informatica.

Da un punto di vista più prettamente tecnico, si riassume brevemente la posizione dell'Unionquadri esteri sui seguenti argomenti.

Per quanto riguarda lo stato giuridico del personale, l'intervento di riforma del Ministero degli affari esteri deve necessariamente considerare l'essenzialità della presenza dei quadri (funzionari delle qualifiche funzionali VII, VIII e IX) nel ciclo produttivo quale strumento di impulso e raccordo tra dirigenti e impiegati, funzione già stabilita dal legislatore con la legge n. 190 del 1985. In particolare occorre valorizzare il patrimonio di esperienze pregresse e acquisite dai singoli sulla base della personale buona volontà e mediante il continuo contatto con l'utenza (nelle materie commerciali, consolari e culturali) perchè

tali esperienze rappresentano un patrimonio insostituibile da non perdere nell'interesse generale.

A tal fine l'Unionquadri esteri richiede da sempre l'urgente introduzione di idonei strumenti obiettivi di valutazione onde consentire la progressione di carriera nell'ambito della categoria professionale per i dipendenti più meritevoli per capacità, qualità del servizio prestato e raggiungimento di obiettivi prefissati.

Analoghi criteri potrebbero essere utilizzati a tutti i livelli onde fornire adeguate motivazioni al personale tutto.

In ordine agli strumenti di valutazione del servizio, qualsiasi intervento innovativo risulterebbe vano senza l'introduzione di idonei strumenti di valutazione del servizio reso, a tutti i livelli, con le caratteristiche di autonomia e imparzialità di giudizio. La recente normativa ha individuato tali strumenti nella creazione del servizio di controllo interno, prontamente istituito dal Ministero degli affari esteri, peraltro in maniera finora meramente formale. I suddetti requisiti sono tanto più necessari in quanto l'azione dell'amministrazione degli Esteri si svolge istituzionalmente in maniera quasi esclusiva all'esterno del territorio nazionale, e pertanto al di fuori di altri sistemi di controllo e riscontro esistenti nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche. Pertanto sarebbe auspicabile l'emanazione di ulteriori norme, anche in via regolamentare, tendenti a garantire l'autonomia e l'imparzialità del personale da adibire a tale servizio.

In merito alla formazione professionale, da sempre l'Unionquadri esteri richiede corsi di formazione professionale seri ed adeguati per rendere più efficiente l'apporto dei quadri alla rete diplomatico-consolare, anche in vista dei prossimi maggiori impegni di politica internazionale, come pure per adempiere al meglio ai crescenti compiti correlati ad esigenze di politica interna. In particolare si richiedono maggiori risorse ed un crescente coinvolgimento, sia del mondo accademico, sia di quello produttivo, per ottenere una migliore qualità del processo formativo che deve, anch'esso, essere soggetto a periodiche valutazioni in termini di risultati. Infine si rammenta il problema del mancato riconoscimento giuridico della formazione ricevuta.

Per quanto concerne l'indennità di servizio all'estero, la Commissione affari esteri avrà notato il senso di responsabilità di tutto il personale nell'accettare le decurtazioni iniziate nel 1992. In particolare si desidera menzionare l'apprezzamento per l'azione equilibrata con la quale il direttore generale del personale, ministro di I Classe Luigi Maria Fontana Giusti, ha affrontato le ultime riduzioni dimostrando rigore morale e onestà intellettuali non comuni.

L'Unionquadri esteri è aperta a qualsiasi soluzione mirante a rendere più trasparente l'indennità di servizio all'estero purchè la segmentazione riguardi anche aspetti comuni a tutto il personale quali le spese scolastiche e di alloggio, le situazioni di rischio e di particolare disagio.

Si attira l'attenzione sul pericolo che interventi frettolosi potrebbero paradossalmente condurre ad ulteriori aggravi per l'erario, appesantendo inoltre i servizi amministrativi del Ministero.

Per quanto riguarda gli organici, che hanno formato oggetto di una recente vertenza con l'amministrazione sfociata in una giornata di scio-

pero, si prende atto delle assicurazioni, per ora soltanto verbali, ricevute dall'amministrazione che, in presenza di carenze di personale in quasi tutte le qualifiche funzionali come risulta dall'indagine conoscitiva sui carichi di lavoro (come risulta dalle lamentele di tutti i capi missione all'estero), non è possibile una mobilità dal Ministero degli affari esteri verso altre amministrazioni, nè è auspicabile avvenga in senso inverso data la peculiarità delle professionalità presenti al Ministero degli affari esteri e la selettività del loro reclutamento. Le precedenti esperienze di immissione di personale a livello direttivo proveniente da altre amministrazioni è stato deludente dal punto di vista dei risultati a causa della inadeguata preparazione specifica. Tali esperimenti hanno inoltre creato tensioni in quanto detto personale, prima di venire immesso nei ruoli del Ministero degli affari esteri, aveva potuto beneficiare, a differenza di quello della Farnesina, di ripetuti avanzamenti di carriera operanti dalle amministrazioni di origine in applicazione della normativa generale.

Relativamente al personale a contratto operante nelle sedi all'estero, l'Unionquadri esteri, pur consapevole dell'apporto talvolta notevole profuso da questa categoria nell'ambito lavorativo, ritiene di dover far presente che è auspicabile l'introduzione di procedure più selettive per l'assunzione di tale personale e che considera necessario introdurre un meccanismo atto ad evitare una commistione di mansioni tra personale di ruolo e personale a contratto.

A questo inconveniente che talvolta si presenta anche tra lo stesso personale di ruolo si potrebbe ovviare rispettando i profili professionali in base ai quali l'amministrazione centrale procede all'assegnazione dei posti-funzione all'estero.

PORCARI. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto esprimere apprezzamento per l'esposizione fatta dal signor Latronico, che è stata chiara e sintetica grazie all'accurata suddivisione della materia per capitoli e concetti che è utilissima perchè consente di porre alcuni quesiti in maniera facile e rapida. Laddove si parla di servizio di controllo interno e si afferma che sarebbe auspicabile l'emanazione di ulteriori norme, anche in via regolamentare, tendenti a garantire l'autonomia e l'imparzialità del personale da adibire a tale servizio, vorrei sapere che cosa si intenda con questa frase bellissima nell'enunciazione ma oscura nei contenuti.

Sono pienamente d'accordo sulla opportunità di un riconoscimento giuridico della formazione professionale. Ritengo necessario richiamare l'attenzione sul fatto che i corsi formazione professionale di tutte le amministrazioni dello Stato sono generalmente trascurati e mal recepiti.

Come ho già accennato, l'indennità di servizio all'estero sarà oggetto di un mio quesito con riferimento ad alcuni problemi specifici che la Commissione esaminerà nella sede competente che lei, signor Presidente indicherà. Di recente infatti sono stato verbalmente investito di un problema specifico che si è verificato in tale settore.

Sono pienamente d'accordo con quanto affermato sulla segmentazione, purchè essa riguardi gli aspetti comuni a tutto il personale. Condivido pienamente che, nella cosiddetta indennità di sede, si debba distinguere la quota di rappresentanza spesso non spesa, economizzata

o spesa male per fini istituzionali e la quota concernente l'esistenza quotidiana e i problemi della famiglia.

Convengo, in linea di massima, con quanto espresso riguardo agli organici e alla confusione che genererebbe l'immissione di nuovi ruoli che sarebbero inopportuni dal momento che tutte le carriere esistenti nel Ministero degli affari esteri presentano una loro peculiare preparazione teorica ed esperienza.

Nutro invece qualche perplessità riguardo alla commistione delle mansioni tra il personale di ruolo e quello a contratto. Se questo argomento venisse approfondito si rischierebbe di danneggiare soprattutto il personale di ruolo.

Alla luce della mia esperienza più che trentennale presso il Ministero degli affari esteri, posso affermare che quando sono entrato nella carriera diplomatica l'amministrazione disponeva di un personale a contratto meraviglioso, stupendo; limitato nelle funzioni e nei compiti, senza ambizioni di carriera, ma con aspirazioni di permanenza in luoghi nei quali esso, trattandosi di italiani all'estero da più di una generazione, desiderava vivere, rimanere e trarre profitto dalla perfetta conoscenza dell'ambiente. Questi contrattisti venivano proficuamente utilizzati come impiegati di concetto e nel ruolo che, in quel tempo, era definito esecutivo. Mi scuso con il Presidente per il ricorso alla prima persona, dal momento che come commissari dovremmo soltanto fungere da camera di registrazione, da ricevitori e non da donatori di sangue, ma credo che uno dei motivi di questo sfascio generale sia stato quello di immettere nei ruoli i contrasti, i quali probabilmente avevano soltanto il miraggio della pensione e della stabilità, facendone dei disorientati, delle persone in permanente stato di disagio una volta sradicati dalla loro sede naturale e immessi in un mondo che non conoscevano e non volevano conoscere, per essere adibiti al disbrigo di mansioni anche modeste, in situazioni ambientali diverse.

Ora è molto difficile riportarli dove erano prima, ma attenzione a trascurare questo personale, perchè l'autista vissuto a Calcutta e che ora magari deve girare per le vie di Parigi - o viceversa - aumenta lo sfascio della nostra amministrazione. Ho fatto l'esempio dell'autista, ma potrei parlare degli addetti degli uffici consolari, i quali conoscevano l'ambiente in cui operavano e sapevano a chi dedicare più attenzione perchè con maggiori problemi familiari: era personale che per la sua esperienza dava una dimensione umana al proprio lavoro; si è disumanizzato questo servizio, dobbiamo registrare la situazione che si è determinata, ma con le dovute riserve e con una serie di notazioni critiche.

Per il resto devo dire che i problemi sollevati dalla vostra organizzazione sono interessanti e degni di attenzione.

PRESIDENTE. Anch'io volevo ringraziarvi per la previsione e per la sinteticità. Azzardo un'interpretazione sulla *vexata quaestio* riguardante il personale a contratto: mi riferisco al passaggio della vostra relazione dove si dice che si potrebbe risolvere questo problema rispettando i profili professionali in base ai quali l'amministrazione centrale procede all'assegnazione di funzioni all'estero. Si potrebbe interpretare questa frase nel senso di un invito ad individuare cer-

tamente quali sono le funzioni che, per ragioni da precisare, devono essere svolte da personale di ruolo; questo sarebbe un passo avanti.

L'altra osservazione che vorrei fare, e che contiene una domanda implicita, è la seguente; non è un mistero che una delle ragioni per cui queste posizioni all'estero vengono difese è quella della loro retribuzione. Mi sembra allora che questa aspirazione legittima, nella misura in cui non lede interessi generali dello Stato, potrebbe utilmente essere indirizzata nel potenziamento della rete diplomatico-consolare. Noi disponiamo di una rete già molto ampia, però ci sono anche nuove sedi per le quali vi è l'alternativa tra la chiusura e l'approntamento della strumentazione minima necessaria. Vorrei capire – è questa la domanda più specifica – se la linea che voi seguite è quella di osteggiare a tappeto le assunzioni di contrattisti e di privilegiare invece, in ogni situazione, la creazione di posti di ruolo all'estero.

LATRONICO. Circa la responsabilità e l'auttonomia, la norma che ha istituito il servizio di controllo interno al Ministero degli esteri è estremamente sintetica ed imprecisa. Sulla base della nostra analisi questo servizio dovrebbe allargare le proprie attuali competenze, che sono di mero riscontro amministrativo, ricomprendendo tutte le valutazioni relative alla carriera dei dipendenti, cioè quelle che una volta erano le note di qualifica e che da sole non possono essere uno strumento equilibrato di valutazione, perchè rischiano di essere parziali e soggettive. Per tali motivi noi propederemmo per un sistema misto, oppure per la scelta di affidare la valutazione ad un valido servizio di controllo, che però deve essere in qualche modo svincolato dall'amministrazione.

PORCARI. Ma come?

LATRONICO. Mi rendo conto che è molto difficile, anche perchè si potrebbe creare un doppione rispetto alla Corte dei conti, anche se questo è un servizio interno. Comunque si potrebbero selezionare per questo servizio persone irreprensibili, che non abbiano avuto nella loro esperienza lavorativa particolari problemi attinenti al cattivo funzionamento del servizio. Oggi nel decidere le assegnazioni non si considera neanche come un dipendente ha lavorato nella precedente sede: anche persone che hanno reso poco, o non hanno reso affatto, o che addirittura hanno procurato danni all'amministrazione vengono tranquillamente riassegnate.

PORCARI. Questa è un'osservazione giustissima.

LATRONICO. Quando lamentiamo questo stato di fatto nei confronti dell'amministrazione, ci si risponde che senza note di qualifica non si può valutare; mi sembra una posizione eccessiva, perchè ci sono comunque dei dati certi che potrebbero essere valutati.

Inoltre, una volta nominato il personale del servizio di controllo interno essere svincolato dall'amministrazione e non reso dipendente sulla base di futuri sviluppi di carriera. In una delle precedenti audizioni mi ha colpito molto una domanda con la quale si chiedeva

se vi erano dei meccanismi di blocco della carriera nel caso che un dipendente lavori male.

La persona che stava al mio posto mi rispose, ma la risposta è che non ci sono a nessun livello.

Purtroppo il vero problema del Ministero è quello di creare uno strumento efficiente almeno per l'erogazione dei servizi. Sulla parte politica non siamo competenti ad esprimerci, però circa l'erogazione dei servizi possiamo indicare la necessità di una misurazione e di una valutazione. Occorrono degli obiettivi prefissati e deve essere previsto un riscontro per cui chi ha meritato deve essere premiato, chi non ha meritato non dico che debba essere mandato via, anche se forse altrove accade, ma almeno deve veder fermata la propria carriera. In altri ordinamenti tutto ciò accade. Io sono stato molto tempo negli Stati Uniti dove questo tipo di cultura è molto premiante. Il problema del nostro Ministero degli esteri è che ormai nessuno valuta più i risultati e quindi lavorare è disincentivante. I migliori tra i dipendenti si formano grazie alla buona volontà di informarsi, aggiornarsi. Però, se non lo facessero, lavorerebbero di meno, non sbaglierebbero e forse sarebbero anche premiati di più.

PRESIDENTE. Potrebbe fornirci qualche suggerimento per sostituire le tanto odiose note di qualifica?

LATRONICO. Ad esempio, al posto delle note di qualifica, si potrebbe individuare un criterio misto che tenga conto per una certa percentuale del parere del superiore gerarchico e per un'altra del giudizio dell'utenza, cioè della misura del risultato rispetto all'obiettivo assegnato ad una determinata struttura e in riferimento a tutti i livelli. Infatti, se una data struttura non produce, dovrebbero essere bloccate le carriere di tutti, da chi la dirige fino all'ultimo impiegato.

PORCARI. Però, il giudizio dell'utenza è impalpabile.

LATRONICO. Naturalmente nel nostro paese non vi è la cultura americana per cui anche in un bar si possono trovare schede per indicare se il servizio del cameriere è stato soddisfacente o meno. Però, possono essere previsti dei formulari da compilare da parte degli utenti. È chiaro che in molti casi una valutazione del genere sarà difficile, ma attualmente è anche vero che i tempi di rilascio di un passaporto sono troppo lunghi. Vi è un decreto ministeriale che regola i tempi amministrativi di erogazione degli atti; vi sono realtà scandalose, che giungono a casi in cui occorrono trenta giorni per ottenere una copia conforme che si fa in trenta secondi. A nostro parere in moltissimi casi una misurazione in questo senso è possibile perchè tempi così lunghi dimostrano che evidentemente quel servizio non funziona.

ZANETTI. Per quanto riguarda il problema dei lavoratori a contratto, proprio questa mattina si è svolta una riunione in seno alla Direzione generale del personale. La nostra organizzazione si è dichiarata assolutamente contraria all'assunzione di personale a contratto, pur riconoscendone l'impegno e la capacità: anch'io, ad esempio, ho iniziato

con un rapporto di lavoro a contratto e poi sono passato in ruolo a seguito di un concorso. Si tenga presente che attualmente la gestione del personale a contratto avviene in maniera estremamente confusa. L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967, ormai obsoleto, afferma che un capo missione può attribuire la stessa delega a qualunque persona presti servizio in quel momento nell'ambito dell'ufficio. La sua interpretazione, signor Presidente, è esatta e va completata. Noi siamo d'accordo sul fatto che un contrattista della carriera esecutiva possa svolgere mansioni anche non esecutive, ma non si può fare di ogni erba un fascio. Attualmente, un capo missione può delegare un contrattista usciere a qualsiasi mansione consolare e questo a noi sembra assolutamente assurdo. Posso fare l'esempio clamoroso di Singapore. L'ambasciatore di Singapore ha delegato un contrattista a fare tutto, compresi i visti agli stranieri. In questo modo si è affidato un compito delicatissimo ad una persona che vive sul posto da vent'anni, che forse ha parenti, che comunque ha amici e legami con l'ambiente: questo secondo noi è pericolosissimo. Occorre giugere ad una regolamentazione anche in questa materia, non sono necessarie per forza nuove norme, si tratta di avere buon senso nell'interpretazione delle norme vigenti.

PRESIDENTE. Immagino che l'ambasciatore a Singapore abbia agito sulla base di uno stato di necessità di qualche tipo.

ZANETTI. Senz'altro. Innanzitutto l'impiegato locale conosce benissimo la lingua. Può essere portato il paragone della segreteria di un notaio, che può essere bravissima a redigere procure anche meglio del notaio, ma che poi verranno firmate dal notaio. Allo stesso modo non è possibile delegare ad un contrattista tutti i passaggi di un determinato servizio. Vi sono stati molti problemi proprio a causa di una gestione confusa di questa categoria.

A proposito dell'assunzione di 200 contrattisti per l'attuazione degli accordi di Shenghen noi siamo contrari. L'Italia ha sottoscritto degli accordi internazionali nei quali è sancito che occorre affidare il servizio visti a persone non radicate *in loco* e sottoposte ad avvicendamento. L'Italia non può pretendere dunque di assumere *in loco* personale a questo scopo. Da qui nasce la nostra riserva che però non è di carattere generale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro apporto e dichiaro chiusa la loro audizione.

I lavori terminano alle ore 18,20.