

IL SISTEMA ATTUALE

- Il bollettino

- Il bollettino, ovvero l'elenco del personale diplomatico in ordine di grado e anzianità, è l'elenco in base al quale vengono disposti gli avanzamenti.
- Esso rispecchia la graduatoria di concorso sino al primo avanzamento, cioè sino al passaggio da Segretario a Consigliere di Legazione, che avviene dieci anni e mezzo dopo l'entrata in carriera.
- Successivamente, il bollettino rispecchia le modifiche ad esso apportate in seguito ai passaggi da un grado all'altro.

- La valutazione

- La progressione di carriera dei diplomatici italiani è basata su schede di valutazione annuali (che per il grado di Consigliere d'Ambasciata diventano biennali e per quello di Ministro Plenipotenziario triennali), redatte dal superiore gerarchico.
- Per i gradi inferiori della carriera (Segretario di Legazione e Consigliere di Legazione) ci sono tre gradi di giudizio: superiore gerarchico, superiore del superiore gerarchico e Consiglio di Amministrazione. Per quelle successive possono essere uno, due o tre, a seconda della posizione occupata dal funzionario.
- La procedura include l'assegnazione di obiettivi e – almeno in teoria – un dialogo tra valutatore e valutato, nonché una relazione del valutato sul raggiungimento degli obiettivi. Questi ultimi, tuttavia, sono difficilmente quantificabili e comparabili a quelli assegnati ad altri funzionari dello stesso grado, impegnati in diversi settori e in diverse aree del pianeta.
- Gli obiettivi, inoltre, non sono inseriti in un sistema complessivamente coerente, che preveda la loro assegnazione "a cascata". Accade, così, che sia spesso lo stesso valutato a definirli, in base ai risultati che egli ritiene ottenibili nel periodo di riferimento e non, come dovrebbe essere, in base alla loro funzionalità al raggiungimento di obiettivi a loro volta assegnati alla struttura di appartenenza.
- Il Consiglio di Amministrazione, sulla base dei due precedenti gradi di valutazione, attribuisce a ciascuno una fascia di merito.

- La promozione

- Una Commissione di avanzamento, composta da diplomatici e, nel caso dei due gradi di Consigliere, da un magistrato amministrativo, esamina ogni anno l'insieme delle fasce di merito ottenute e ogni altro elemento utile, risultante dai fascicoli personali dei promuovibili (cioè degli appartenenti al grado inferiore che abbiano maturato i requisiti minimi di permanenza nel grado), al fine di procedere alla promozione o (per i gradi di

Ministro Plenipotenziario e Ambasciatore) stabilire chi di loro entrerà a far parte di una rosa di candidati alla promozione che verrà poi esaminata dalla Segreteria Generale e, successivamente, dal Gabinetto del Ministro, che stila la lista definitiva.

- La Commissione non considera tutti i fascicoli dei promuovibili alla pari, ma utilizza, invece, il bollettino, in base a una graduatoria “corretta”. Esamina, cioè, i fascicoli a partire dal blocco dei promuovibili mai scrutinati in precedenza. La prassi si basa sulla considerazione che chi è stato già esaminato e scartato in precedenza sia *a priori* meno meritevole di attenzione di chi non lo è mai stato.

LE CRITICITÀ DEL SISTEMA ATTUALE

- Il sistema descritto manca totalmente di momenti di verifica puntuali circa le effettive capacità e conoscenze dei funzionari.
- Il processo si svolge interamente all'interno del MAE, senza alcun elemento esterno di verifica.
- Il processo è basato solo sull'opinione che il valutatore si è fatto del valutato.
- La contiguità tra valutatore e valutato si traduce normalmente in un appiattimento verso l'alto dei giudizi, con il risultato di rimettere alle istanze superiori - che spesso hanno una conoscenza parziale e mediata dei valutati - il momento decisivo della valutazione (cioè l'attribuzione di una delle tre fasce di merito).
- Tale circostanza si traduce nella più assoluta discrezionalità dei valutatori di seconda e terza istanza, veri protagonisti dell'intero processo.
- Il sistema non consente ai valutati una contestazione del risultato finale, se non per via di un ricorso amministrativo.
- Non esiste un momento di formazione dei valutatori, né una valutazione della loro capacità di valutare.

LE CONSEGUENZE DEL SISTEMA ATTUALE

- Mancanza di obiettività

L'assenza di momenti di verifica puntuale delle effettive capacità e conoscenze del funzionario fa sì che la vera discriminante ai fini della progressione di carriera sia data dal suo rapporto con il suo superiore diretto.

- Scoraggiamento del senso critico

Il vincolo univoco tra valutato e superiore gerarchico scoraggia la critica costruttiva all'interno della struttura.

- Omologazione

Poiché gli unici giudici della prestazione e delle qualità di ciascun funzionario sono i suoi superiori gerarchici, il sistema incoraggia l'omologazione. Il *benchmark* del risultato è solo interno.

- Autoreferenzialità

La mancanza di valutatori esterni fa sì che i valori adottati come parametri di valutazione siano in prevalenza funzionali al sistema attuale e al suo mantenimento. La struttura replica se stessa.

- Scarsa propensione alla formazione

L'assenza di un momento di verifica delle effettive capacità e conoscenze di ciascun funzionario non lo incoraggia a privilegiare la propria formazione.

- Fascicoli "precotti"

Essendo la promozione legata unicamente all'esame dell'insieme delle valutazioni, è facile per alcuni soggetti particolarmente potenti "costruire" per i loro protetti fascicoli personali impeccabili. Nessuno verificherà mai se i giudizi in essi espressi sono veritieri. Le Commissioni di avanzamento dovranno, anzi, necessariamente conformarvisi.

- Deficit di leadership

Un sistema basato sull'omologazione scoraggia la formazione delle qualità tipiche di un capo, come l'iniziativa personale e l'assunzione di responsabilità (è sempre più sicuro chiedere permesso al proprio superiore per qualsiasi cosa).

- Spreco di energie

La complessità del sistema attuale e l'assenza di riscontri oggettivi incoraggia l'autopromozione, anche ai danni dei potenziali concorrenti. Non contano tanto gli obiettivi centrati dal valutato, ma la percezione che di essi hanno i suoi superiori. Specie quelli che, stando al vertice della struttura, spesso meno lo conoscono.

- Formazione di cordate

Fin dall'inizio della carriera è evidente, specie a chi non possiede soverchie doti, che il modo più sicuro di fare carriera in fretta è quello di agganciarsi a un superiore particolarmente "lanciato", magari parte di una cordata, cioè di un gruppo di funzionari più anziani di particolare successo, che, in cambio della lealtà e dedizione alla loro causa, cooptano il funzionario più giovane.

- Dispersione del lavoro

Appare evidente l'incentivazione a lavorare principalmente per mettersi in luce con i superiori, trascurando attività non ritenute direttamente influenti sulla propria valutazione.

- Peggioramento dei metodi di lavoro

Il parametro organizzativo più rilevante è dettato dall'agenda del vertice, che, a cascata, determina orari e metodi di lavoro dell'intera struttura. Una concezione che dà risultati non certo

ottimali dal punto di vista della pianificazione e obbliga l'intera macchina a lavorare in costante affanno.

- Logorio delle risorse umane

La mancanza di condivisione dei risultati della valutazione e delle promozioni può determinare un logorio psicologico gravissimo, che in alcuni casi provoca totale disaffezione e demotivazione e in altri ha conseguenze persino patologiche. L'identificazione del proprio ego con la posizione in bollettino è molto frequente.

- Risultati inferiori alle aspettative

L'insieme dei problemi enunciati produce effetti devastanti sui risultati prodotti dall'Amministrazione, poiché le sue risorse risultano in parte deviate su obiettivi che non necessariamente coincidono con quelli del Paese.

LE PROPOSTE

- Il cilindro

L'attuale impostazione gerarchico-verticista della Carriera Diplomatica comporta che l'attribuzione delle funzioni sia "agganciata" al possesso di un grado di livello adeguato. Si accede, quindi, alle funzioni apicali solo dopo un certo percorso di carriera e solo a una certa età. La competizione all'interno della carriera si svolge, perciò, su due fronti: quello sul grado e quello sulla funzione. La competizione per l'avanzamento di grado è propedeutica a quella relativa all'attribuzione delle funzioni, a Roma e all'estero. La relazione tra grado e funzione è, tuttavia, biunivoca, perché l'attribuzione di alcune funzioni è di fatto preliminare all'avanzamento di grado. Ne risulta che la competizione è all'ordine del giorno e assorbe un'enorme quantità di energie della grande maggioranza dei diplomatici, spesso a scapito della produttività in senso stretto.

Da molti anni e da più parti si invoca, quindi, il cosiddetto "sganciamento tra grado e funzione", al fine di ampliare la gamma dei funzionari che l'Amministrazione sarebbe in grado di destinare a ricoprire i diversi incarichi e di consentire ai funzionari di concentrarsi meglio sulle rispettive aspirazioni, ricercando una specializzazione all'interno di un sistema complesso e variegato. L'esperienza insegna, infatti, che, sebbene tutti i 908 diplomatici italiani appartengano alla stessa carriera e siano giudicati in base alle stesse regole, essi sono chiamati a svolgere compiti tra loro molto diversi a seconda del settore e della sede in cui sono impiegati. Nel sistema attuale, alcuni settori di attività o alcune sedi all'estero sono "storicamente" più remunerativi di altri in termini di avanzamento. Ne discende che le aspirazioni di carriera spesso spingono il singolo funzionario a trascurare la sua vocazione tematica e geografica. Lo sganciamento tra grado e funzione consentirebbe di superare questo problema e condurrebbe, quindi, a un'allocazione delle risorse umane più consona alle aspirazioni di ciascuno, favorendo anche la specializzazione in settori diversi. La specializzazione, va detto per inciso, è una scelta obbligatoria se si vuole incrementare il valore aggiunto della struttura Farnesina e della Carriera Diplomatica in particolare.

Lo spostamento della competizione esclusivamente sul piano della funzione si accompagnerebbe all'adozione di un sistema per così dire "cilindrico" della carriera. L'operazione avrebbe, tuttavia, dei costi molto rilevanti ad invarianza del numero di gradi (cinque) sui quali si articola attualmente la Carriera Diplomatica ed è quindi difficile da proporre in questo momento storico. L'altra difficoltà che un sistema di avanzamento cilindrico incontra in questo momento è più propriamente politica: molti identificano la progressione cilindrica della carriera dei magistrati come un problema molto serio da eliminare.

Una possibile soluzione di compromesso sarebbe quella della **riduzione dei gradi**, sul modello di quanto avviene nella Carriera Prefettizia. Tale ultima soluzione potrebbe, peraltro, accompagnarsi alla seguente proposta: il sistema misto.

- Il sistema misto

Le criticità enunciate sono essenzialmente connesse all'unicità del criterio di valutazione, basato esclusivamente sulla valutazione del superiore gerarchico. Pur ritenendo che sia necessario mantenere un elemento di valutazione da parte della struttura – e del vertice della carriera in particolare – può essere opportuno che esso venga integrato da altri elementi, che contribuiscano a rendere la valutazione più obiettiva, più credibile e maggiormente consona alle attuali esigenze.

Si propone, quindi, un sistema misto, che alle schede di valutazione compilate annualmente dal superiore gerarchico affianchi, a scadenze più lunghe (tre, cinque anni), momenti di puntuale **verifica delle effettive capacità** e conoscenze del funzionario valutato.

Fase 1 (valutazione annuale)

- In base al raggiungimento degli obiettivi da parte del valutato, il valutatore si limita a individuare le aree nelle quali il valutato ha evidenziato maggiori capacità. A tal fine, sono previsti appositi momenti di confronto tra valutato e valutatore, in cui vengono messi in evidenza i punti di forza e di debolezza del valutato.
- Poiché una delle aree da prendere in considerazione è la capacità di gestione delle risorse umane, il valutatore di primo grado tiene conto anche di un giudizio espresso da parte dei collaboratori d'ufficio del valutato sulle sue capacità in tale settore.
- Alla valutazione così stilata il superiore gerarchico può aggiungere un breve commento personale.
- Il funzionario valutato viene informato del risultato della sua valutazione di primo grado, prima che essa venga sottoposta al valutatore di secondo grado e ha la possibilità di richiedere al valutatore di secondo grado un colloquio integrativo preliminare alla valutazione di quest'ultimo.
- Il valutatore di secondo grado esprime in centesimi il suo giudizio, che conclude la fase annuale della valutazione.

Fase 2 (corso e prove pratiche)

- Preliminarmente alla valutazione per il passaggio al grado superiore, ciascun candidato segue un corso in alcune materie attinenti al servizio. Esse includono:
 - lingue obbligatorie e facoltative;
 - simulazioni di situazioni di crisi;
 - simulazioni di negoziati multilaterali;
 - capacità oratorie in pubblico in una lingua straniera a scelta del funzionario;
 - rapporti con la stampa e Interviste su temi specifici;
 - risoluzione di problemi relativi alla gestione del personale;
 - risoluzione di problemi relativi alla gestione delle risorse finanziarie;
 - risoluzione di problemi relativi a cittadini in difficoltà;
 - organizzazione di eventi culturali.

(L'elencazione è puramente indicativa).

Il corso comprende alcune prove pratiche e un colloquio di cultura generale legato all'attualità italiana.

- Al termine del corso il candidato sostiene prove obbligatorie e sceglie alcune prove facoltative: ciascun candidato sceglie di sostenere alcune di esse (ad esempio aiuto a cittadini in difficoltà oppure negoziato multilaterale). Quest'ultima possibilità si sposa con l'impostazione volta ad **incoraggiare la specializzazione** e a spostare la competizione sulle funzioni, anziché sui gradi.
- Ad ogni prova corrisponde un risultato, che contribuisce alla formazione del punteggio complessivo.
- I candidati all'avanzamento vengono monitorati durante l'intero periodo di frequenza del corso, che è rigorosamente esclusiva rispetto agli impegni di ufficio.
- Al termine del corso i docenti (diplomatici e non, esperti nelle varie materie) si riuniscono in una Commissione d'esame presieduta da un diplomatico di grado superiore a quello dei valutati, che abbia svolto le funzioni di Ambasciatore almeno una volta.
- La selezione dei membri esterni della Commissione (un manager d'impresa, un magistrato amministrativo, insegnanti di madre lingua, un giornalista, uno psicologo, un diplomatico che ha svolto le funzioni di Console almeno una volta, un diplomatico con esperienza multilaterale) avviene per sorteggio tra appartenenti a liste composte da un congruo numero di membri di ciascuna delle categorie citate.
- La Commissione illustra ai candidati i risultati conseguiti durante il corso e i candidati illustrano a loro volta alla commissione le attività professionali e i risultati conseguiti nel periodo di permanenza nel grado attuale.
- La Commissione tiene conto degli eventuali svantaggi e discriminazioni subiti dal promuovendo nel periodo in esame per qualsiasi motivo (genere, razza, opinioni politiche ecc., ingiustizie amministrative).

- La Commissione tiene conto altresì dei giudizi riservatamente espressi su ogni candidato dagli altri partecipanti al corso.
- Il punteggio complessivo così conseguito viene sommato a quello derivante dall'insieme delle valutazioni del periodo in esame (e non già di tutta la storia pregressa del funzionario) e costituisce il risultato finale utile all'avanzamento al grado superiore.

I VANTAGGI DEL SISTEMA MISTO

I vantaggi del predetto sistema sono evidenti in termini di riduzione dell'attuale grado di autoreferenzialità e dell'aumento della trasparenza e dell'obiettività. Chiara, al suo interno, è la spinta alla formazione, perché il funzionario che sa di essere valutato periodicamente da una commissione esterna è forzato a documentarsi e a mantenere vive le sue conoscenze. Ovvio anche l'incoraggiamento all'apertura al mondo esterno e il maggiore accento sulle capacità pratiche del funzionario, chiamato a confrontarsi con problemi reali di gestione. Pur introducendo un elemento esterno di valutazione, il sistema misto non ripudia affatto la valutazione data dalla struttura, che costituisce uno dei due elementi fondamentali del sistema.

In sintesi:

Gli svantaggi di un sistema non condiviso e basato sulla cooptazione vanno ben al di là della semplice demotivazione delle risorse umane: essi minano alla radice l'efficacia dell'intera Amministrazione degli Affari Esteri. Sciogliere questo nodo importantissimo del funzionamento della Farnesina significa cambiare la cultura aziendale del Ministero degli Esteri, trasformandolo finalmente in un'Amministrazione all'avanguardia nella proiezione del Sistema Paese.