SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

1º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 SETTEMBRE 1996

Presidenza del presidente MIGONE

IC 0033

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 9, 16 e *passim*
ANDREOTTI *(PPI)*..... 15, 21, 23 e *passim*
JACCHIA *(Lega Nord-Per la Padania ind.)* 15, 19, 20
PORCARI *(AN)* ..... 13, 15, 18 e *passim*
SERVELLO *(AN)* ..... 3, 9, 12 e *passim*
TAVIANI *(PPI)* 30
BIANCHERI CHIAPPORI ..... *Pag.* 3, 11, 12 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ambasciatore Biancheri Chiappori accompagnato dal ministro plenipotenziario Sanguini e dal ministro plenipotenziario Napolitano.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri, ambasciatore Boris Biancheri Chiappori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana. È in programma oggi l'audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri.

Ringraziamo l'ambasciatore Biancheri per aver corrisposto, nella prima data reciprocamente utile, al nostro invito, data nella quale diamo il via anche alla nostra indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana. Sottolineo questa formulazione appunto perchè non si tratta «solo» il Ministero degli esteri, ma tutto ciò che attiene alla nostra politica estera nelle sue diverse diramazioni.

Quando abbiamo fatto la nostra riunione con i Capigruppo, è sembrato a tutti che questo fosse l'inizio più congruo, anche perchè abbiamo cominciato in varie sedi e non da ieri ad affrontare il problema del mutamento delle strutture del Ministero degli esteri. Quindi abbiamo programmato due sedute in modo da avere la possibilità non solo di sentire l'ambasciatore Biancheri ma anche di approfondire i diversi argomenti.

Io proporrei di dare all'ambasciatore Biancheri la più ampia disponibilità ad essere ascoltato dai senatori, poi potremo fare un primo giro di approfondimento con la possibilità di un successivo secondo giro, eventualmente nella giornata di domani. In questo modo ciascuno potrà regolarsi, perchè un conto è parlare una sola volta, altro è poter porre una o più domande oggi per poi tornare sull'argomento.

SERVELLO. Signor Presidente, dopo l'esposizione del Segretario generale della Farnesina, se vi sarà un solo giro di domande, chiedo che possa intervenire un senatore per ciascun Gruppo parlamentare, in modo che almeno nella prima tornata vi sia una certa articolazione delle opinioni; salvo poi fare un secondo giro.

PRESIDENTE. Credo che vi sia la possibilità, non solo per ciascun Gruppo ma anche per ciascun senatore di intervenire due volte, perchè si tratta di un argomento per noi importantissimo. Io ho sempre la preoccupazione, comunque, che tutti i Gruppi possano esprimersi.

BIANCHERI CHIAPPORI. Grazie, signor Presidente, e grazie a nome del Ministero degli esteri alla 3ª Commissione del Senato per aver offerto questa possibilità di illustrare le idee che sono alla base di un

complesso processo di riforma delle proprie strutture e di revisione dei mezzi di cui può avvalersi per perseguire le proprie finalità.

Vorrei premettere subito che quello della ristrutturazione dell'amministrazione centrale è certamente un problema fondamentale nella determinazione dei mezzi di formazione della politica estera, ma non esaurisce il tema della riforma del Ministero degli esteri. Infatti, pur essendo questo l'aspetto più visibile e certamente tra quelli politicamente più sensibili di un processo di riforma, esso andrà completato con altri interventi attinenti alle strutture e ai procedimenti amministratori, alla pianta organica, alla revisione della rete diplomatica e consolare all'estero. Tuttavia, allo stato delle cose, credo sia bene partire, per vedere quali sono i proposti che l'amministrazione ha in mente, dalla struttura dell'amministrazione centrale. Sugli altri problemi che ho appena indicato, il Ministero degli esteri ha una serie di schemi di disegno di legge già approntati e che, a suo tempo, il Governo presenterà in Parlamento. Ma, ripeto, quello delle strutture dell'amministrazione centrale resta l'aspetto più visibile e certamente centrale rispetto al disegno complessivo.

Le attuali strutture del Ministero degli esteri risalgono, di fatto, alla metà degli anni '30, epoca in cui fu adottata l'organizzazione cosiddetta funzionale o per materia. Essa – come voi sapete – si fonda sulla ripartizione in affari politici, affari economici, relazioni culturali, emigrazione e questioni sociali, cooperazione allo sviluppo, oltre al personale e affari generali e ai servizi di supporto. Questo tipo di struttura storicamente nasce dalla predominanza, in materia di politica estera, degli affari politici. Fondamentalmente, ciò è da ricondurre al fatto che le cancellerie diplomatiche trattavano sostanzialmente affari politici, mentre gli affari economici sono in realtà una aggiunta, a partire dalla fine del secolo scorso, che ha visto accrescere via via la sua importanza, ma che è stata per molto tempo del tutto ancillare rispetto alle competenze fondamentali che erano, ripeto, di carattere politico. Altre competenze si sono sommate più tardi, ad esempio, quella della trattazione degli affari relativi alle comunità migrate, quella degli affari culturali e via discorrendo; ma, per lungo tempo, la preminenza degli aspetti puramente politici è rimasta centrale.

In effetti, la distribuzione di competenze per materia era prevalente, fino a metà di questo dopoguerra, nella maggior parte delle amministrazioni degli esteri dei principali paesi europei ed extraeuropei. Questa situazione è andata poi modificandosi e i cambiamenti si sono accresciuti nell'arco degli ultimi 20-25 anni. Talchè, se oggi guardiamo a come sono strutturate le amministrazioni degli affari esteri dei maggiori paesi europei, degli Stati Uniti d'America e del Canada, notiamo che esse sono tutte venute trasformandosi.

Tale trasformazione però non sempre è avvenuta immediatamente in una chiara e precisa direzione, ma sempre, in qualche modo, «territorializzandosi» – se si può usare questo termine – reinserendo cioè l'elemento geografico accanto alla competenza primaria o, a volte, in sostituzione di questa.

Allo stato attuale, le amministrazioni degli esteri in Germania, in Francia, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti sono ripartite in

modo non omogeneo tra loro, ma tutte hanno anche una ripartizione geografica oltre che per materia.

Proprio stamattina ho ricevuto l'ambasciatore del Belgio; egli mi diceva che il Segretario generale del suo Ministero era interessato a venire a parlare con noi perchè il Belgio contempla la possibilità, per la propria struttura, di transitare dalla competenza funzionale per materia ad una competenza geografica. Il Belgio è l'ultimo paese, tra i maggiori Stati europei, ad avere conservato una struttura come quella che la Farnesina ha ancora attualmente.

Come mai dunque tale problematica si è posta, più o meno contemporaneamente, in quasi tutti i paesi e all'interno della stessa Farnesina? Ricordo infatti che il problema di una diversa strutturazione delle competenze è da molto tempo al nostro esame. Ho ormai quasi quarant'anni di vita ministeriale alle spalle e ricordo che i primi tentativi di ristrutturare geograficamente le competenze del Ministero degli affari esteri risalgono al gruppo di lavoro Fornari – se non vado errato – alla fine degli anni '50. Quindi, è da lungo tempo che anche alla Farnesina ci si pone questo problema, che poi però non ha trovato soluzione per una serie di motivi che sarebbe lungo spiegare in questa sede. Credo che la ragione principale sia da ricercarsi nella maggiore importanza assunta dagli aspetti non strettamente politici delle relazioni internazionali. Riguardo all'espressione «non strettamente politici» da me usata, vorrei fare una precisazione, poichè tutto è politico nelle relazioni internazionali: intendo non politici in senso classico, in questo collegati all'aumento dell'importanza dei fattori economici e culturali e, accanto a questi, di quelli relativi alle nuove aree di competenze nelle relazioni internazionali, che si vanno espandendo in questi anni. Il campo delle relazioni internazionali si è infatti enormemente accresciuto negli ultimi trent'anni, occupando diverse aree: ambiente, lotta alla criminalità organizzata, terrorismo, droga, scambi scientifici e tecnologici, e via dicendo. Si potrebbe continuare l'elenco enunciando tutti i nuovi settori di competenza parziale o assoluta del Ministero degli affari esteri in gran parte delle relazioni internazionali.

Ebbene, questa crescita parallela a tutto un vasto settore di attività, che ormai non possono essere trattate in sede nazionale e che necessitano di trattazione in sede internazionale, ha fatto sì che la vecchia ripartizione per materie non risponda più all'esigenza di poter effettuare un'analisi appropriata dello stato delle relazioni con un certo paese ad un momento dato. Ad esempio, è difficile stabilire quale sia l'aspetto puramente politico delle relazioni tra l'Italia e la Francia: esse si articolano su un vastissimo campo che include, oltre ad aspetti eminentemente politici, anche aspetti di ordine economico (e vediamo quotidianamente quanto questi siano rilevanti e quanto influiscano sullo stato generale delle relazioni tra due paesi), finanziario, culturale, di collaborazione industriale, scientifica e tecnologica, e così via.

Pertanto, con il ritorno ad una visione anche di carattere bilaterale, la necessità di una struttura che abbia una sua base territoriale è stata sentita – come dicevo poc'anzi – quasi contemporaneamente da tutti i paesi. Il Ministero degli affari esteri si è quindi messo su questa strada avvalendosi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che attribuisce alle amministrazioni dello Stato il compito di rimodellare le proprie

strutture, anche per rispondere ad una esigenza di fatto: nelle more di questo processo, le strutture organizzative del Ministero degli affari esteri non erano state riviste (come invece di fatto ogni amministrazione è tenuta a fare) dal 1983.

Per colmare tale inadempienza e nello stesso tempo nell'intento di riprodurre uno schema del Ministero aggiornato e che riflettesse tali esigenze, si è predisposto un nuovo decreto organizzativo. Esso si articola sulla creazione di nuove direzioni generali a carattere geografico, con l'aggiunta di una a carattere geografico e funzionale al tempo stesso, di cui l'amministrazione degli esteri avverte grandemente il bisogno: mi riferisco alla direzione generale per l'integrazione europea, che dovrebbe sommare tutte le competenze relative a tale processo. Attualmente, il processo di integrazione europea è seguito fondamentalmente da due direzioni generali, quella per gli affari politici e quella per gli affari economici, oltre a quella per gli affari sociali per quel che riguarda il cosiddetto «terzo pilastro», che, in gran parte, ricade nelle sue competenze. Ciò comporta una dispersione di forze e rappresenta un controsenso. È infatti quanto mai difficile sceverare nel processo d'integrazione europea aspetti politici da aspetti economici. Certo, la politica estera di sicurezza, per consenso comune, appartiene agli affari politici; senza dubbio, in gran parte, l'operato della Commissione si svolge nell'ambito della direzione generale per gli affari economici, ma effettuare una chiara distinzione tra i vari aspetti – ripeto – è cosa in realtà difficile e fittizia, ed è ancora meno chiara quando si entra nell'ambito del «terzo pilastro». Quindi, al Ministero degli esteri la creazione di una direzione generale per l'integrazione europea sembra quanto mai necessaria sul piano funzionale e rispondente al chiaro e preciso indirizzo di politica estera che il Governo persegue da tempo in tal senso.

Accanto a questa direzione generale, ne vengono create delle altre: quella per i paesi dell'Africa e del Medio Oriente, quella per i paesi dell'Asia e dell'Oceania, quella per i paesi dell'Europa (distinta da quella per l'integrazione europea) e quella per i paesi delle Americhe. Questo – ripeto – è lo schema che troviamo in quasi tutti i maggiori paesi. L'unità di base all'interno di ciascuna delle direzioni generali è l'ufficio (o *desk*, come lo chiamano gli americani e gli inglesi) che idealmente – perchè naturalmente si pone un problema di consistenza numerica degli organici – dovrebbe trattare gli affari di un solo paese o di un gruppo di Stati omogenei. Questo ufficio di base dovrebbe assommare tutte le conoscenze relative ad un dato paese, anche quando la trattazione di uno specifico campo di relazioni venisse affidata ad un'altra direzione generale. In altri termini, esso dovrebbe costituire una sorta di «deposito» in cui conservare tutti gli aspetti politici, economici, culturali, sociali, dell'immigrazione ed altro, per quello che riguarda un determinato paese o alcuni Stati omogenei; in esso inoltre, dovrebbero avvenire i processi decisionali per le iniziative da assumere nei confronti di un determinato paese.

Accanto alle Direzioni generali geografiche che ho elencato rimane, nel nostro progetto, la previsione di una Direzione generale per gli affari politici, con competenza limitata agli aspetti multilaterali. Vi sono infatti delle attività di ordine multilaterale che non possono essere trasferite su un dato territorio, mi riferisco alle attività di carattere politico della

NATO e delle Nazioni Unite (fra cui rientrano, ad esempio, i processi di mantenimento della pace), dell'OSCE e delle altre organizzazioni regionali.

Vi è poi una Direzione generale per gli affari economici e finanziari multilaterali, cui fanno capo le attività delle istituzioni finanziarie internazionali dell'OCSE, delle stesse Nazioni Unite in campo economico, dell'Organizzazione mondiale per il commercio, eccetera.

Accanto alle Direzioni generali che ho testè citato, restano fondamentalmente non modificate nelle loro competenze specifiche, anche se vengono scorporate di quelle assunte dalle direzioni generali geografiche e dell'integrazione europea, la Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale, la Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Vorrei però precisare che quest'ultima Direzione generale figura in questo organigramma in un certo senso per memoria, perchè il Ministero degli affari esteri è consapevole che l'area della cooperazione allo sviluppo e la strutturazione degli strumenti attraverso cui essa dovrà esplicarsi negli anni futuri, probabilmente, necessiteranno di una più ampia revisione che non può essere attuata soltanto sul piano regolamentare dal MAE, ma che richiede un processo di elaborazione, e poi di approvazione, di respiro ben diverso e ben più ampio.

Può darsi che la stessa area della promozione e della cooperazione culturale richieda interventi più profondi, ma, allo stato attuale, il Ministero si pone il problema di come, in questo momento, far funzionare le proprie strutture; per tanto queste Direzioni generali – lo ripeto – mantengono sostanzialmente immutate, le loro competenze.

Si profila, in questo modo, un sistema di competenze misto, che ha alla sua base un assetto territoriale e geografico e che conserva delle competenze funzionali non riferibili a criteri territoriali, com'è il caso degli affari politici e multilaterali e degli affari economici multilaterali della promozione culturale, degli affari sociali e della cooperazione allo sviluppo.

È inutile aggiungere che la Direzione generale del personale e dell'amministrazione resta fondamentalmente con le medesime competenze, salvo essere strutturata diversamente al suo interno. Ma in questa sede non ritengo, a meno che non vi siano specifici quesiti al riguardo, di entrare troppo profondamente all'interno della struttura delle Direzioni generali, anche perchè l'amministrazione dà a tale riguardo delle indicazioni di massima; l'attuale legislazione affida infatti ai singoli direttori generali precise responsabilità in materia di strutturazione delle loro unità operative. Quindi, è più per fornire delle indicazioni circa il nostro pensiero e su come noi vediamo fondamentalmente ripartite le attività all'interno delle singole Direzioni generali che abbiamo proceduto ad una esemplificazione nell'organigramma da noi distribuito.

Come si assicura il coordinamento tra le Direzioni generali a base territoriale e quelle che conservano i criteri funzionali, come quella per gli Affari politici multilaterali e globali, quella per gli Affari economici e finanziari o le altre Direzioni generali? E come si identifica la figura, che pur sussiste in tutte le amministrazioni alle quali mi riferivo prima, di direttore degli affari politici e quella di responsabile degli affari eco-

nomici in questo tipo di organizzazione? L'amministrazione ritiene che questo possa essere un compito affidato a degli assistenti Segretari generali. Anche qui non si tratta di una figura che abbiamo inventato, perchè la troviamo in varie altre amministrazioni sotto diverso nome: lo *Staatssekretaer nell'Auswärtigesamt, l'Undersecretary* del Dipartimento di Stato, eccetera.

È chiaro che il problema del coordinamento si pone sempre e comunque e probabilmente non si risolve mai in modo assolutamente perfetto. Tuttavia, avere dei dirigenti ad alto livello senza responsabilità di gestione di strutture operative, e quindi con una maggiore libertà di azione, in quanto non si tratta di capi gerarchici di una unità ma di responsabili solo delle funzioni di coordinamento verso l'interno e di proiezione verso l'esterno, ritengo costituisca il miglior modo di risolvere questo problema. È chiaro a tutti, infatti, che la rappresentatività all'esterno del MAE – ben inteso a livello burocratico, perchè a livello politico vi sono i Ministri e i Sottosegretari di Stato – è necessaria. In Europa, ma anche al di fuori di essa, è ormai consuetudine che i direttori degli affari politici abbiano incontri bilaterali o multilaterali periodici, così come i direttori degli affari economici; vi sono fori istituzionali nei quali la presenza dello Stato è assicurata attraverso l'intervento del direttore degli affari politici, o di quello degli affari economici, e così via.

Ebbene, questa funzione di rappresentatività all'esterno, sia in ambito internazionale sia in ambito nazionale, come nel caso del rappresentante del Ministero degli affari esteri presso la SACE o in altri comitati interministeriali, deve essere affidata a qualcuno.

Allora, se scompare il Direttore degli affari economici o il Direttore degli affari politici, è necessario prevedere una figura che assolva questa funzione di coordinamento all'interno e di rappresentanza verso l'esterno; noi pensiamo che possa essere quella dell'assistente Segretario generale. Nel nostro organigramma ne sono previsti tre, competenti rispettivamente per gli affari politici e la sicurezza per gli affari economici e finanziari e per gli affari generali e di bilancio.

Questi sono gli aspetti fondamentalmente più innovativi dell'organigramma rispetto alla situazione attuale. Vi è poi una serie di altri provvedimenti che pensiamo risponda alle esigenze funzionali del Ministero, di cui negli ultimi anni ci si è resi maggiormente conto. Ad esempio, la creazione di un vero e proprio ufficio legislativo, diverso da quello del contenzioso diplomatico, sul versante internazionalistico. L'ufficio legislativo del Ministero deve avere competenza su tutti i provvedimenti che vengono portati in Consiglio dei ministri; una competenza dunque fondamentalmente di ordine interno, simile a quello che hanno tutte le altre amministrazioni dello Stato.

Gli uffici di ricerca, studio e programmazione, che nell'attuale struttura sono frammentati e assegnati a ciascuna Direzione generale (ve ne sono sei) appaiono di scarsa utilità, probabilmente anche di poca autorevolezza data la frammentazione. Tali uffici potrebbero più utilmente essere raggruppati insieme ad essere posti alle dipendenze della Segreteria generale o comunque di un organo centrale. Noi pensiamo alla Segreteria generale così da non creare un'ulteriore funzione dirigenziale. Infatti, in questo schema abbiamo anche tenuto presente la necessità di

limitare, pur accrescendole, le funzioni dirigenziali generali rispetto alla situazione attuale. Abbiamo cercato cioè di non creare funzioni dirigenziali laddove si può rispondere alle esigenze in modo diverso.

Un altro punto che abbiamo ritenuto di affrontare è quello dei rapporti con le regioni, creando un apposito ufficio che si occupi di tali rapporti (evidentemente è un tema di grande importanza e di grande delicatezza), in particolare nell'ottica dell'integrazione europea ma anche in una proiezione di tipo geografico. Riteniamo necessario che il coordinamento delle attività delle regioni verso paesi esteri debba avere una sua specifica sede istituzionale.

Credo di aver elencato così gli aspetti maggiormente innovativi di questo schema. L'idea generale è di razionalizzare facilitando i compiti di coordinamento e assegnando con maggiore chiarezza le responsabilità all'interno del Ministero degli esteri. Credo che questo schema risponda ad una diversa collocazione del paese nei rapporti internazionali, nei quali è necessaria una vicinanza al mondo imprenditoriale, al mondo della culturale e, in generale, a tutta la parte più vivace della nostra società. Occorre tentare di ancorare più strettamente il Ministero degli esteri alla realtà del paese e di evitare che la formulazione della politica estera scaturisca da una specie di grande o grandissimo ufficio studi e si chiuda inevitabilmente in se stessa. Quanto più essa resta agganciata alla realtà quotidiana della vita del paese, tanto più noi riteniamo che essa avrà rispondenza ed efficacia. E in questo senso abbiamo pensato di muoverci.

A questo punto non andrei oltre, se il Presidente me lo consente, ricordando però che si tratta di un aspetto parziale, perchè altri provvedimenti legislativi sono già stati approntati e altre attività possono essere svolte e compiute in sede amministrativa. Solo per fare un esempio, l'esigenza della ristrutturazione della rete diplomatica e consolare, a nostro giudizio, si pone con grande urgenza. È un'attività che il Ministero degli esteri può compiere sul piano amministrativo, senza necessità di provvedimenti legislativi che la consacrino. Quello che però ci sembra importante è che il disegno che ispira la ristrutturazione della rete diplomatica consolare sia noto e dibattuto, per poter riscontrare su di esso il pensiero del Parlamento e degli altri organi dello Stato.

Con questo credo di aver terminato l'esposizione. Naturalmente sono pronto a dare tutti i chiarimenti che possono essere forniti.

PRESIDENTE. Ringrazio molto l'ambasciatore Biancheri che avrà la possibilità di intervenire nuovamente. Vorrei anche rivolgere un saluto di benvenuto ai ministri plenipotenziari Sanguigni e Napolitano: Sanguigni ha seguito in maniera particolare questa materia, mentre Napolitano è il vostro ambasciatore presso il Parlamento.

Do la parola al senatore Servello che è stato il primo a chiederla e, se l'ambasciatore Biancheri è d'accordo, ove possibile, lo invito a rispondere immediatamente alle richieste di chiarimento, rinviando invece valutazioni di ordine più generale alla replica finale.

SERVELLO. Vorrei svolgere una valutazione di ordine generale, salutando il Segretario generale e i suoi alti collaboratori.

Noi abbiamo ricevuto or ora una valutazione orientativa. Però, nelle settimane e nei mesi scorsi sono circolate vere e proprie bozze di provvedimenti elaborati o in via di elaborazione da parte del Ministero degli esteri. Quindi può darsi che le osservazioni che farò e le domande che porrò siano un po' in dissonanza con l'ultima elaborazione cui si è dato luogo, e che peraltro non conosco se non attraverso quello che lei ha riferito, non avendo avuto neppure il tempo di leggere ciò che è stato distribuito.

L'impressione che si ha in giro, anche nell'ambito della Farnesina, è che questa riforma, così come è stata concepita, più che rispondere ad una disegno di carattere generale, sia frutto in larga parte anche di logiche interne, collegabili alle organizzazioni sindacali; compreso il SINDMAE, che tra l'altro comprende un alto numero di diplomatici e che, tutto sommato (soprattutto di questi ultimi tempi), non è completamente d'accordo con quello che voi avete proposto e illustrato, sia pure sinteticamente.

Quali sono dunque le osservazioni che ho recepito nei vari colloqui che ho avuto nel corso delle ultime settimane? La prima è la seguente: la riforma si caratterizza per un aumento indiscriminato ed eccessivo delle funzioni riservate agli alti gradi. Il Segretario generale ha posto per ultima tale questione, ma ritengo che essa abbia um'importanza preminente.

Non so se quanto ha dichiarato l'ambasciatore Biancheri Chiappori possa risolvere efficacemente il problema del coordinamento. Infatti, come è stato spiegato, una cosa è il coordinamento per aree geografiche, da tempo richiesto, e un'altra è il frazionamento delle competenze che – se non ho capito male – si intrecciano e finiscono per sovrapporsi l'una all'altra all'infinito.

Quando è sorto questo problema? Negli anni '70 – se i ricordi sono precisi – con l'immissione massiccia di nuove unità nella carriera e senza avere previsto uno scorrimento normale ed organico. Per risolvere tali problemi, invece di sfasciare la struttura ministeriale (che, peraltro, nel marasma in cui versa la pubblica amministrazione, ha retto abbastanza bene), forse sarebbe stato meglio ricorrere ad una maggiore differenziazione fra gradi e funzioni assegnati in modo da utilizzare al meglio il personale esistente senza rigidi obblighi tra qualifiche ed incarichi.

Quello che appare più urgente è evitare ulteriori mortificazioni alla carriera diplomatica, come avverrebbe, per esempio, con la progettata riduzione dell'indennità di servizio all'estero, e delle maggiorazioni di famiglia oppure con l'elevazione a 70 anni del limite di età di servizio soltanto per gli ambasciatori di grado. Con il primo provvedimento si renderebbe più difficile l'avvicendamento all'estero e meno appetibili tali destinazioni. Nello stesso tempo, si toglierebbe una caratteristica invidiata, cioè l'impronta delle consorti nella vita di rappresentanza. Col secondo provvedimento si complicherebbe ancora di più lo scorrimento della carriera, aumentando il numero degli alti funzionari, ai quali poi sarebbe più difficile trovare adeguati incarichi.

Se, come si sostiene, l'obiettivo è quello di fare economie, bisognerebbe portare l'attenzione su tre settori: la cooperazione allo sviluppo, che continua ad assorbire una larga fetta del bilancio senza effetti corri-

spondenti e soprattutto nell'interesse di organizzazioni private; e continue e costosissime brevi missioni all'estero; i contributi miliardari a vari enti, non tutti meritevoli (un esame analitico di questo capitolo rivelerebbe che, nel mentre, vengono penalizzati istituti che andrebbero invece rafforzati e che risorse preziose vengono dunque dirottate verso aree di inutilità).

La nuova gestione politica del Ministero degli affari esteri tenta di risolvere i problemi più urgenti, anche se non sempre le soluzioni proposte possono essere pienamente condivise. Si ha netta la sensazione che esista però una sacca di resistenza in un settore minoritario dell'alta burocrazia.

Riassumendo, mi è parso di capire, dalla relazione svolta dall'ambasciatore Biancheri Chiappori, che si tenda ad un grosso accentramento di responsabilità e quindi di intervento da parte della Segreteria generale. Il problema non è solo quello degli assistenti Segretari generali, ma è anche quello relativo alla fine che farebbero le competenze in un certo senso autonome, coordinate certamente ma di rilievo, delle direzione generali. Sembra quasi che il Segretario generale diventi il Ministro e il capo di tutta l'organizzazione in Italia e all'estero. Tutto ciò a me sembra pericoloso. Può darsi che mi sbagli, comunque la questione deve essere valutata – se non l'ha già fatto ambasciatore Biancheri Chiappori – non in ragione delle capacità e delle sue vocazioni, ma in ragione del sistema che si viene a determinare e che, a mio avviso, supervaluta la funzione, il ruolo e le competenze sul piano organizzativo della Segreteria generale.

Comunque, quelle da me espresse non sono riserve di carattere particolare, perchè, ripeto, non ho sotto gli occhi la bozza del regolamento di organizzazione predisposto dal Ministero.

Mi sembra inoltre di capire – parlerà poi il collega Porcari – che si voglia in un certo senso sistemare l'intera materia per regolamento, il che ritengo sia un po' fuori dalla realtà. Forse, vi sono aspetti che richiederebbero interventi legislativi, modificando magari la legislazione vigente, poichè sul piano regolamentare si possono certamente modificare strutture e competenze particolari, però, ritengo che ciò che riguarda la struttura generale sia materia che richieda interventi di carattere legislativo.

BIANCHERI CHIAPPORI. Senatore Servello, le sue osservazioni toccano un campo piuttosto ampio, cioè sia il decreto interno riorganizzativo, che ho poc'anzi illustrato, sia aspetti paralleli come quello delle indennità di servizio all'estero. Tra l'altro, vorrei far presente che proprio quello riguardante tali indennità è uno dei provvedimenti che l'amministrazione degli esteri ha predisposto. Questa infatti è una materia che può essere rivista solo attraverso provvedimenti legislativi. Già nella passata legislatura era giunto a buon punto l'esame di una legge di delega che conferiva al Governo l'incarico di rivedere il sistema del trattamento dei diplomatici e dei dipendenti del Ministero all'estero. Quel provvedimento è decaduto con la fine della legislatura, ma il Ministro degli affari esteri lo ripresenterà in tempi brevi poichè siamo ben consapevoli che la disciplina dell'assegno di sede all'estero debba essere rivista sulla base di criteri di maggiore segmentazione e trasparenza.

Ma, a parte questo punto specifico, le osservazioni che sono state fatte sono in parte contraddittorie perchè l'attuale struttura accentra le responsabilità in modo da rendere perfino difficile il funzionamento. Quando una direzione generale (che resta la struttura operativa di fondo, non solo perchè così prescrive la legge, ma anche perchè così è previsto nell'organigramma predisposto) si compone, come è attualmente, di 15, 16 o 18 unità operative minori, è praticamente impossibile per il direttore generale seguirne l'attività di tutti.

Parlo per esperienza personale avendo diretto, tra l'altro, la direzione generale per gli affari politici, come il senatore Andreotti ben ricorda. Avere alle proprie dipendenze e dover dirigere quotidianamente l'attività di 18 uffici è materialmente impossibile, soprattutto se a queste funzioni si assommano quelle continue di rappresentanza verso l'estero. Lo stesso vale per la direzione per gli affari economici nonchè, in realtà, per le altre direzioni generali, anche se in esse il numero degli uffici è minore.

Quindi, la necessità di aumentare il numero di posti dirigenziali rispetto a quello attuale nasce da questa situazione, oltre che dall'esigenza di seguire quel criterio geografico che, a nostro avviso, nelle attuali circostanze e con lo stato attuale delle relazioni internazionali, si andrà sempre più affermando.

Rilevo che la creazione di funzioni dirigenziali non comporta – e questo è un aspetto importante sul piano amministrativo, che abbiamo largamente chiarito con l'amministrazione finanziaria e con quella della funzione pubblica – la nomina di nuovi dirigenti generali, perchè le piante organiche del Ministero degli affari esteri (data la presenza di oltre 100 rappresentanze diplomatiche e di un grande numero di rappresentanze consolari anche di prima categoria) hanno posti dirigenziali sufficienti per coprire le cinque direzioni generali che si aggiungono.

Se posso così esprimermi, da un punto di vista delle piante organiche, queste unità sono poca cosa. Nell'arco di qualche anno, il Ministero degli affari esteri ha infatti istituito un notevole numero di nuove rappresentanze diplomatiche all'estero (nei Paesi Baltici, in Ucraina e in Bielorussia) e ne sta istituendo altre (in Azerbaigian e in Kazakistan). Rispetto ai nuovi posti dirigenziali che in tal modo l'amministrazione ha creato, quattro o cinque direttori generali in più, presso il MAE, non comportano dunque varianti sulla consistenza degli organici del Ministero. Quindi, non vi è un disegno tendente a promuovere la formazione di nuovi posti dirigenziali; si tratta di una visione completamente estranea a chi ha predisposto questa bozza di regolamento.

SERVELLO. Non ne ho fatto una questione economica.

BIANCHERI CHIAPPORI. E vengo al Segretario generale e alla creazione di tre posti di assistente Segretario generale.

Le funzioni del Segretario generale sono specificate in un articolo del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, concernente l'ordinamento del Ministero degli affari esteri, che – lo dico per inciso – è confermato per intero, salvo per quelle parti che questa bozza di regolamento intende esplicitamente modificare. Quindi, tutto ciò che non è innovato è confermato. Le funzioni del Segretario generale non

sono oggetto di una specifica disposizione in questo progetto di regolamento, perchè l'articolo 4 contempla un rinvio all'articolo 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 da me poc'anzi citato.

In sintesi, le funzioni del Segretario generale sono quelle di essere il primo collaboratore del Ministro e di assicurare la continuità della politica estera del paese. Tali funzioni restano e sono quelle originariamente previste; peraltro, non tutte le amministrazioni dello Stato italiano prevedono la figura del Segretario generale. A questo riguardo, lo schema di regolamento predisposto si limita a prevedere che, nell'espletamento delle sue funzioni, egli si avvalga di alcuni assistenti Segretari generali; si tratta di funzionari alle proprie dipendenze che – lo ripeto – non hanno funzioni dirigenziali operative ma soltanto di coordinamento interno per coadiuvare il Segretario generale nella mansione, per lui istituzionale, di coordinare i vari settori dell'amministrazione. Semmai, in un certo senso, il Segretario generale si spoglia di competenze, anzichè acquisirne delle altre.

PORCARI. Signor Presidente, mi limiterò ad alcune osservazioni.

Vorrei innanzi tutto ringraziare l'ambasciatore Biancheri Chiappori, Segretario generale del Ministero degli affari esteri, per la sua chiara esposizione, di cui condivido la filosofia; parlo ora per quella che è la mia posizione di diplomatico a riposo e non da senatore, perchè dal punto di vista politico è intervenuto poc'anzi il senatore Servello.

Personalmente, ritengo che ci si debba allineare sulle posizioni dei principali paesi occidentali; pertanto, è necessario prendere maggiormente in considerazione, ma non esclusivamente, una ripartizione geografica rispetto ad una ripartizione per materia, perchè quest'ultima si giustificava meglio in un'altra epoca, in cui tutto era più piccolo: dall'Italia al mondo, che si riduceva all'Europa, alla dimensione dei problemi, allo sviluppo tecnologico e a tutto quello che ci induce oggi ad avere una visione più diversificata e un approccio più moderno ai problemi.

Quindi, per quanto mi riguarda, trovo che una suddivisione geografica delle direzioni generali può giustificarsi; così come il mantenimento della Direzione generale degli affari politici e della Direzione generale degli affari economici, a cui toglierei gli aggettivi «multilaterali» e «globali», anche se il multilaterale ne costituisce l'oggetto principale di competenza specifica. Ma non possiamo dimenticare che la politica estera deve essere pensata, elaborata e quindi enunciata nelle sue linee fondamentali in maniera generale e «globale» non soltanto sotto il profilo economico, ma anche e soprattutto politico.

Non è possibile che ciascuna direzione generale persegua una politica per settori geografici che non si inquadri in una filosofia globale, che – con l'ausilio di una adeguata struttura di *policy planning* (e non di consulenti esterni, come previsto nel Regolamento) – può essere elaborata e filtrata dagli assistenti Segretari generali e dal Segretario generale, approvata dal Ministro e rientrante nella linea generale di politica estera del Governo.

Pertanto, alle due Direzioni generali – affari politici e affari economici – ma soprattutto alla prima, affiderei delle competenze di carattere

generale pari a quelle riservate dal *Quai d'Orsay* alla «Direction générale des affaires politiques», a quella «des affaires économiques» e a quella «des relations culturelles», secondo l'eclettismo della tradizione culturale francese, che distingue fra conoscenza generale dei problemi e competenze settoriali. È una tradizione cara alla categoria dei diplomatici letterati cui l'ambasciatore Biancheri appartiene, ed in base alla quale le relazioni culturali occupano il primo posto fra le direzioni generali.

Eliminerei, dunque, la direzione «multilaterali e globali», anche se conosco benissimo l'obiezione del Segretario generale, e cioè che vi saranno gli assistenti Segretari generali. Al riguardo, però, va notato che i previsti assistenti Segretari generali non avranno un «aggancio burocratico immediato, anche se è vero che potrebbero in definitiva, pragmaticamente, identificarsi con i due più importanti direttori generali di area. Ciò nonostante, insisto perchè non figurino gli aggettivi «multilaterali» e «globali» in quanto si creerebbe certamente una conflittualità tra i direttori generali degli affari politici ed economici e i singoli direttori generali per area geografica. Questa è la prima osservazione.

Altre osservazioni concernono il *modus procedendi* politico-giuridico. Al di là della documentazione fin qui acquisita e degli scambi di idee che ognuno di noi ha avuto personalmente sull'argomento con interlocutori della Farnesina, mi sembra che non ci sia stata inviata la bozza di regolamento, anche se mi rendo conto che essa non è stata ancora messa a punto a livello interministeriale. Essa è stata inviata agli altri Ministeri per il concerto e pare che ce l'abbiano anche i sindacati; si tratta del famoso progetto di regolamento preparato sulla base del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Ripeto: il Senato non l'ha ancora ufficialmente avuta. Per carità, *absit iniuria verbis*, i miei sentimenti nei confronti della Farnesina sono indiscutibili in quanto è la mia casa di origine e quindi non voglio essere polemico, però mi domando se non sarebbe opportuno, ma non è nulla di grave – prendere in considerazione l'opportunità di inviare ufficialmente anche al Senato questo schema di regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri e delle relative funzioni. D'altronde, se ce l'hanno il Ministro per la funzione pubblica e il Ministero delle finanze, trovo che, pur nella divisione dei poteri – finora la Costituzione non è stata riformata e il nostro Presidente della Repubblica ci ricorda sempre la centralità del Parlamento – tale documento dovrebbe essere portato a conoscenza anche delle Camere. Mi pare che, a tale riguardo, il Parlamento sia diventato un po' periferico perchè di risulta mi è stata inviata questa bozza di regolamento, che però non è stata portata all'attenzione dei senatori presenti. Ovviamente, svolgo queste considerazioni con spirito di contributo lavorativo in modo che ciascuno possa avere elementi di valutazione.

Su questo regolamento, che è di agosto e sarebbe stato già inviato al Ministero del tesoro e al Ministero della funzione pubblica per il concerto ministeriale, vorrei formulare delle osservazioni. L'articolo 2 del regolamento appare un po' ridicolo poichè stabilisce le funzioni del Ministro, organo costituzionale, e i suoi compiti. Mi sembra un pochino strano.

Secondo punto (leggo, ma può darsi che ci siano state modifiche e che questo documento non valga niente: l'ambasciatore Biancheri ce lo

dirà ed in tal caso ritirerò le mie osservazioni): al comma 2 dell'articolo 2 si prevede che il Ministro è coadiuvato dal capo di Gabinetto, dal Segretario generale e dal capo dell'Ufficio legislativo. Il Segretario generale è sminuito. Nell'antico ordinamento – non tutto quello che è passato è cattivo, come non tutto quello è nuovo è positivo – il Segretario generale era il capo dell'amministrazione. Vi erano due vertici: il Ministro, organo di direzione politica, e il Segretario generale, organo di direzione amministrativa. Oggi viene affiancato al Capo di Gabinetto, che ha sempre avuto un grado inferiore a quello del Segretario generale (che è sempre stato ambasciatore) e al Capo dell'Ufficio legislativo, che è un illustre giurista che viene da «casa altrui» e che assume una dimensione gigantesca, diventando l'uomo più importante della Farnesina.

Il Ministro quindi è coadiuvato da tre persone. A mio avviso, quando sarà approvato questo regolamento, il Ministro potrà chiamare a suo piacimento chi vorrà e potrà mettere in ombra chi vuole, soprattutto il Segretario generale, perchè può avvalersi indifferentemente dell'uno o degli altri.

Il capo dell'Ufficio legislativo, inoltre, rappresenta un ulteriore appesantimento burocratico: non vi sarà provvedimento legislativo o regolamento che questo «Solone» non potrà ritardare o accelerare a suo piacimento, opponendo obiezioni giuridiche oppure spianando la strada, secondo i casi.

Il Ministero degli esteri rinuncia alla figura del Segretario generale, questi non è più il capo dell'amministrazione ma è uno degli aiutanti del Ministro. Certo, lo è sempre stato, ma nella sua fisionomia di capo dell'amministrazione ed essendo nominato dal Ministro, diventa una figura politico-amministrativa, politicizzata, destinata a governare la Farnesina. Infine, vi è il capo di Gabinetto, il solo appartenente alla carriera diplomatica, che è sempre stato vicino al Ministro, l'unico politicizzato.

Passiamo al comma 3.

ANDREOTTI. Di cosa si tratta? Cos'è questo documento?

PORCARI. Si tratta di una bozza di regolamento che è stata inviata al Ministero del tesoro e al Ministro per la funzione pubblica per il parere.

JACCHIA. Non possiamo continuare così, che il senatore Porcari dica l'essenziale, non il dettaglio.

PORCARI. Sarò brevissimo, Presidente, ma ne parlo per far sì che questo documento venga messo a disposizione dei senatori.

Passo velocemente al resto. Non sono d'accordo sul nome della Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale, la chiamerei «Direzione generale delle relazioni culturali», così come si è sempre chiamata e come si chiama in molti paesi. La nuova dizione sa molto di Europa dell'Est.

Infine, qualche breve considerazione in merito alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Devo dire che questa direzione generale ha due volti; il primo è quello interno (lo chiamerei il volto

«Caritas») che con 475 miliardi a stento potrà continuare a far vivere quella pletorica schiera di impiegati e funzionari, in attesa di una cooperazione migliore di quella che si è fatta in passato. Il secondo volto è delle operazioni proiettate verso l'estero: non ci sono fondi. A questo punto però devo dire con molta chiarezza – anche se forse potrò apparire anacronistico – con quale faccia si può chiedere alla vecchietta, che prende 600.000 lire al mese di pensione (oggi a rischio), che continuiamo a buttar miliardi per la cooperazione, miliardi che non abbiamo? Aumentiamo costantemente la pressione sui cittadini per il miraggio di entrare in Europa.

La cooperazione italiana, è stata disgraziatamente, una pessima esperienza: ho fatto parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla cooperazione che, purtroppo, ha lavorato male, incentrando l'attenzione su due argomenti che non erano attinenti all'operatività di questa Direzione generale.

Mi domando se, in attesa di quella legge di riforma della cooperazione da tutti invocata, che deve avere come preludio i fondi per condurla, altrimenti la cooperazione diventa la Caritas, non si possano redistribuire le competenze in omaggio al criterio geografico. Tale criterio non trova eccezione, signor Segretario generale, nè per quanto riguarda la Direzione degli affari politici, nè per quanto riguarda quella degli affari economici, mentre stranamente le trova nella Direzione per la cooperazione, l'unica che mantiene intatte le sue competenze di un tempo. Competenze che però non hanno come riscontro stanziamenti di bilancio adeguati; nè – a mio avviso – vi è una motivazione morale, in un momento di grave recessione e di riduzione della spesa per le pensioni e per i *tickets* della sanità, per parlare di cooperazione. In questo momento infatti sarebbe quanto meno offensivo per la massa di disoccupati e di emarginati che vi sono in Italia. Forse non sarebbe male, in attesa della ricostruzione (quando ne avremo i mezzi) di una progettualità politica, in un paese in cui non si licenzia nessuno, ma anzi si trasferiscono dipendenti degli enti in fallimento alle dipendenze dello Stato, fare quel che l'URSS fece nell'immediato dopoguerra con l'Ucraina per punirla della sua infedeltà alla patria sovietica: la declassò, da Stato federale a Regione. Non sarebbe male punire quella Direzione generale della Farnesina, perchè la cooperazione non è una pagina gloriosa della storia italiana, soprattutto dell'ultimo decennio; prima ovviamente che cessasse di operare, perchè adesso non è che una scatola vuota ricca di impiegati, ma priva di operatività.

PRESIDENTE. Forse qualche primo chiarimento, compreso questo arcano del regolamento, l'ambasciatore Biancheri potrebbe iniziare a darlo. Ricordo che da parte nostra è ancora da definire ciò che deve seguire un *iter* legislativo e ciò che può essere affrontato a livello regolametare.

BIANCHERI CHIAPPORI. Sono grato al senatore Porcari per le osservazioni da lui espresse, che rivelano ciò che d'altronde non mi era ignoto, cioè la sua profonda conoscenza della struttura del Ministero degli affari esteri e delle implicazioni che un organigramma può avere sul suo funzionamento.

La prima questione da lui sollevata riguarda i direttori generali per gli affari politici e per gli affari economici, che – ripeto – poichè le competenze sono assegnate su base geografica, hanno competenza soltanto per gli aspetti multilaterali, che non possono trovare collocazione territorialmente. In relazione all'osservazione del senatore Porcari concernente la necessità di accrescere il peso di questi due direttori generali, vorrei precisare che certo vi è l'esigenza di un coordinamento, ma noi l'abbiamo collocata al di fuori dell'ambito dei direttori generali. Sappiamo che affidare ad un soggetto *inter pares* funzioni di coordinamento si rivela quasi sempre impossibile. Nulla vieta, però, che un assistente Segretario generale svolga anche le funzioni di direttore generale per gli affari politici o eventualmente quelle di direttore generale per gli affari politici o eventualmente quelle di direttore generale per l'integrazione europea, se fosse necessario. voglio dire che è possibile concepire una sorta di unione tra un assistente Segretario generale e uno dei direttori generali, che però vedrei male nel caso di un direttore generale territoriale perchè si tratterebbe di affidare compiti di coordinamento a qualcuno che ha una visione settoriale limitata. Così come sarebbe concepibile che il terzo assistente Segretario generale, quello per gli affari generali e di bilancio, fosse contestualmente direttore generale – supponiamo – per la promozione culturale, dando a questa una posizione di maggior rilievo, anche nella sua proiezione esterna. Credo che queste siano eventualità che non possono essere scartate.

E vengo alle questioni sollevate, nella seconda parte del suo intervento, dal senatore Porcari: la procedura che si è seguita e il valore che dobbiamo assegnare al regolamento organizzativo predisposto. L'amministrazione degli esteri ritiene di agire sulla base del decreto legislativo n. 29 del 1993, il quale stabilisce che, nelle amministrazioni dello Stato, anche in quelle ad ordinamento autonomo, e nelle università, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni e competenze è disposta mediante un regolamento governativo. Ecco perchè noi, che oltretutto ne abbiamo la necessità, avendo l'obbligo di predisporre un nuovo regolamento, organizzativo abbiamo colto l'occasione per rivedere l'intero schema organizzativo del Ministero degli affari esteri. Quindi il Ministero – lo ribadisco – ritiene di agire sulla base delle competenze assegnategli dal citato decreto legislativo n. 29. La bozza del regolamento organizzativo è calcolata perchè quest'ultimo trovi attuazione, e si devono seguire alcune procedure, la prima delle quali è l'informazione alle organizzazioni sindacali. Quindi, poichè le organizzazioni sindacali – come previsto – sono state informate, una bozza del regolamento organizzativo è stata loro consegnata e dunque non deve suscitare meraviglia che essa circoli. L'Amministrazione pertanto non riteneva che tale bozza di regolamento, atto amministrativo interno, meritasse l'attenzione della Commissione affari esteri del Senato. Gli aspetti politici rilevanti dello schema predisposto sono quelli contenuti nella documentazione che abbiamo presentato e – mi permetto di aggiungere – nella relazione che io stesso ho svolto oralmente.

Il senatore Porcari, acutamente, ha evidenziato un unico punto che presenta un aspetto politico, ma – come chiarirò – si tratta di una svista: mi riferisco all'articolo 2. Voglio premettere che tutto ciò che è in quel regolamento, è solo l'attuazione dell'organigramma; predisporre un re-

golamento significa mettere per iscritto ciò che è contenuto nell'organigramma, nulla di più e nulla di meno. L'articolo 2 riflette anzitutto una disposizione contenuta nello schema di disegno di legge Bassanini, presentato dal Governo in Consiglio dei ministri, che identifica gli organi ausiliari del Ministro. Esso riflette lo stato della legislazione attuale, che – mi permetto di far rilevare – sotto questo profilo, è diversa da quella vigente al momento dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 concernente l'ordinamento del Ministero degli affari esteri in quanto oggi il Ministro viene identificato come l'organo di direzione politica che determina gli indirizzi dell'amministrazione.

PORCARI. Ma anche prima era così.

BIANCHERI CHIAPPORI. Tra i poteri del Ministro e i poteri dell'amministrazione vi è una maggiore separatezza rispetto al passato. Lo schema predisposto tende a riflettere l'esigenza di limitare gli organi ausiliari del Ministro elencandoli: il capo di Gabinetto, il Segretario particolare e il capo dell'Ufficio legislativo. Non si parla del Segretario generale.

PORCARI. Ha ragione, si è trattato di una svista.

BIANCHERI CHIAPPORI. Restano immutate le funzioni del Segretario generale, così come identificate nel citato decreto del Presidente della Repubblica n. 18. Quell'articolo tende soltanto a precisare che il Ministro si avvale di organi ausiliari che sono sempre esistiti, anche nel decreto del Presidente della Repubblica n. 18. Comunque, l'articolo 2 potrebbe essere redatto diversamente, premettendo, ad esempio, le parole: «Fermo restando quanto disposto dal decreto del Presidente della repubblica n. 18 del 1967 circa gli organi ausiliari del Ministro». Il solo elemento innovativo è il capo dell'Ufficio legislativo. Su questo punto l'amministrazione ritiene di dover innovare o, meglio di dover omogeneizzare la propria struttura con quella di tutte le altre amministrazioni dello Stato, che hanno un ufficio legislativo dipendente dal Ministro, perchè è quest'ultimo che deve andare in Consiglio dei ministri e che quindi ha bisogno di predisporre gli atti necessari. Quindi l'Ufficio legislativo deve necessariamente operare d'intesa con i direttori generali competenti; poi si debba chiamare organo ausiliario o meno, tutto sommato, mi pare che la questione sia relativamente indifferente: è più un aspetto formalistico che sostanziale. Però tenevo a precisare che il Segretario generale mantiene le sue funzioni perchè l'articolo riguarda il Segretario particolare.

Un'ultima parola sulla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Come ho già detto nella mia relazione, questa direzione figura nell'organigramma in un certo senso «per memoria». In altri termini, l'amministrazione è consapevole che la riforma della cooperazione allo sviluppo necessita di ben altro esame e che non può essere affrontata su base regolamentare dall'amministrazione, dando all'attuale Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo una determinata struttura e prefigurando quelle che potrebbero essere le deliberazioni del Parlamento su tale complessa e delicatissima materia.

Per esigenze funzionali, il Ministero deve avere un decreto organizzativo altrimenti gli organi di controllo non ne registrano gli atti. Se l'esistenza di un ufficio non è sanzionata da un decreto organizzativo dell'amministrazione non ha infatti una sua validità giuridica. È pertanto necessario che anche la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo sia contemplata in questo organigramma perchè deve essere riflessa in un decreto organizzativo che determina le competenze e consente di esercitare le proprie funzioni a chi è preposto a certe responsabilità. Credo di aver già sottolineato – ma, se non l'ho fatto con sufficiente enfasi, lo faccio ora – che l'amministrazione e il Ministro sono consapevoli che le questioni inerenti la cooperazione allo sviluppo non si risolvono con questa bozza di regolamento. Probabilmente, vi sarà bisogno di una ben più ampia riflessione e deliberazione da parte degli organi parlamentari.

JACCHIA. Vorrei anzitutto ringraziare l'ambasciatore Biancheri Chiappori e i suoi collaboratori per essere intervenuti a questa audizione.

Seguendo, signor Presidente, cioè che lei ha detto, più che fare una discussione generale – in quanto siamo all'inizio di un lungo percorso – vorrei rivolgere alcune domande specifiche ai nostri interlocutori.

Vorrei sottolineare che è importante ciò che ha detto l'ambasciatore Biancheri, perchè una critica ricorrente è quella secondo cui con questa moltiplicazione di direzioni generali si aumenta il numero dei posti dirigenziali. Ma l'ambasciatore ci ha spiegato che si utilizza personale già in ruolo.

Un'altra osservazione concerne la figura del Segretario generale. Abbiamo sentito levarsi dallo stesso gruppo parlamentare, due voci contrastanti: una ha detto che è troppo forte, l'altra che è troppo debole. Io vorrei richiamarmi a quello che lei, ambasciatore Biancheri, ha detto e cioè che gli assistenti Segretari generali potrebbero anche essere dei direttori generali. Ma, se il Segretario generale che ha già un notevole peso – e la cosa mi va benissimo – si avvale anche degli assistenti, che a loro volta sono direttori generali, e – ad esempio – si occupano dell'area Europa, dobbiamo constatare che allora veramente si accentrerà nelle sue mani – ma preciso che non mi dispiace affatto – un grande potere.

La domanda che le vorrei rivolgere – e poi concludo, perchè se ognuno parla mezz'ora non usciamo mai da queste audizioni – è la seguente. Nel testo che lei ci ha trasmesso si dice che la Direzione generale per l'integrazione europea – importantissima – si occupa delle relazioni esterne di «politica estera e di sicurezza» in quanto il nostro obiettivo è un'integrazione europea non soltanto economica, ma politica e militare. Quanto alla Direzione generale per gli affari politici, questa si occuperebbe delle questioni politiche che attengono ai rapporti con una molteplicità di organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite, le Nato, eccetera. Insomma, la Nato, nella struttura generale, verrebbe, presa un pò sottogamba. A mio avviso, tocchiamo una fondamentale questione di indirizzo di politica estera: non è infatti ancora deciso se avremo una difesa europea del tutto indipendente oppure una difesa euro-atlantica nell'ambito della Nato! Sono due vie diverse e non è facile prevede-

re oggi quale delle due sarà praticabile. Personalmente, sono piuttosto scettico, essendomene occupato per vent'anni, sulle prospettive realistiche di una difesa europea integrata, cioè di un'unica difesa europea.

E allora, ambasciatore Bianchieri, mi domando se questa sistemazione – la NATO nella Direzione generale per gli affari politici, insieme all'OCSE e alle Nazioni Unite, che valgono per quello che valgono – non sia troppo secondaria. La politica di sicurezza e di difesa, che viene affidata in primo piano alla Direzione per l'integrazione europea mi sembra anticipare qualche cosa che, allo stato attuale degli equilibri internazionali, non possiamo prevedere.

Personalmente, nelle circostanze presenti, la sicurezza garantita dall'Alleanza atlantica mi sembra qualcosa di più concreto del sogno della difesa europea integrata. Conviene valutare se, nella struttura del Ministero, questo non dovrebbe essere adeguatamente riflesso.

BIANCHERI CHIAPPORI. Senatore Jacchia, debbo premettere che la sua osservazione è estremamente pertinente e per questo la ringrazio.

Vi è una duplice ragione per cui alla Direzione generale per l'integrazione europea sono state affidate competenze in materia di sicurezza e di difesa, diverse da quelle assegnate alla Direzione generale per gli affari politici sotto la voce «NATO». Il primo motivo è che all'interno del processo di integrazione europea, anche se un'identità europea di sicurezza e di difesa non ha ancora preso concretamente una forma definitiva, esiste tendenzialmente un problema di dialettica: tra la visione della sicurezza nell'ambito dell'Alleanza atlantica e quella concernente una sicurezza europea prevista dal Trattato di Maastricht. L'ingresso a più largo titolo della Francia nell'ambito dell'organizzazione militare integrata nella struttura atlantica indica che tra le due possibili tendenze si possono trovare dei punti di convergenza. Tuttavia, rimane, anzitutto sul piano amministrativo, la necessità di coprire un'area che nell'ambito dell'integrazione europea già esiste, perchè nel campo della PESC vi è il tema della sicurezza e della difesa, un tema che affrontiamo con i nostri *partners* in via costruttiva per raggiungere un risultato.

E questo è, come dicevo poc'anzi, un problema dialettico e in un certo senso, anche se può apparire contraddittorio che esso si rifletta in due diverse strutture – quella della NATO e quella dell'Europa – ciò non è negativo dal punto di vista funzionale. Ma convengo con il senatore Jacchia che è un tema sul quale è necessario riflettere ulteriormente.

JACCHIA. Se mi consente, vorrei solo dirle, ambasciatore Biancheri, che questo collocare la competenza dei rapporti con la NATO nella Direzione generale per gli affari politici, assieme alle questioni multilaterali e globali, pone l'Organizzazione atlantica su di un piano inferiore rispetto a quello sul quale è invece collocata l'integrazione di difesa europea. Forse non mi sono espresso chiaramente, ma volevo dire che le due strade, oggi come oggi, mi sembrano parallele e non è affatto detto – lo ripeto – che andremo verso un'Europa integrata militarmente, forse ci avvieremo verso un'Alleanza atlantica più forte di prima. Ecco il motivo per cui affidare i rapporti con quest'ultima

ad una Direzione generale inferiore – ovviamente come importanza – potrebbe rivelarsi pregiudizievole.

Comunque, ambasciatore Biancheri, è chiarissima la sua spiegazione sul piano amministrativo.

ANDREOTTI. Per parecchi anni ho partecipato a numerose riunioni nel corso delle quali si è dibattuto questo problema e per sei anni le ho anche presiedute. Debbo dire che, pur cercando di discernere i punti forti dalle opinabilità, mi sono sempre rimasti dei dubbi. È giusto che vengano acquisiti anche i pareri dei sindacati, però sappiamo che, per molti anni, il loro peso su queste problematiche è stato eccessivo, motivato più da una visione del personale che non da una visione dell'organizzazione; d'altra parte, i sindacati non possono avere anche questa visione, e ciò è umano. Se, a questa osservazione, aggiungiamo il fatto che vi è stata anche una notevole conflittualità, ad esempio, tra il sindacato dei diplomatici e gli altri sindacati, è facile comprendere come sia difficile avere delle certezze. Questo deve portare a non far niente? Direi di no, anche se io, come regola generale, apprezzo molto più i Ministri che non fanno riforme e che si occupano dell'amministrazione, dei Ministri che magari due giorni dopo essere nominati fanno riforme, aboliscono sessioni di esame, eccetera.

C'è un punto però che è importante – e ringrazio, come gli altri, il segretario generale Biancheri per avercene parlato – e che deve essere di orientamento. Egli ha detto: «Badate che i paesi che con noi formano l'Unione europea hanno un determinato indirizzo organizzativo». Che questo sia un orientamento anche per noi mi sembra giusto, anche perchè ci sono rapporti diretti tra le diverse Direzioni generali. Su questo quindi non ho delle obiezioni; per il resto, mi sia consentito di esprimere qualche perplessità. Sono contento che dedichiamo due giorni all'argomento, perchè così si possono anche affinare le convinzioni, dal momento che non si tratta di posizioni dogmatiche. È importante infatti definire la disponibilità globale del Ministero (persone e mezzi); attualmente, essa è limitata e nulla induce a ritenere che possa aumentare in tempi brevi.

Mi sembra peraltro che sia un po' banalizzare il problema fare riferimento al numero maggiore di dirigenti, anche se forse nell'economia generale del ruolo del Ministero abbiamo un certo esubero in alcuni ambiti, tanto è vero che ci sono ministri impiegati in funzioni molto subordinate, mentre si deve continuare a mandare i consiglieri a dirigere le ambasciate. Tuttavia sarebbe deviante prendere questo come aspetto centrale di valutazione. Ritengo che un obiettivo al quale dobbiamo mirare sia quello della semplificazione. Per esempio, ritengo che il Segretario generale sia un punto fermo; sta nella tradizione, tanto è vero che è molto diverso da figure analoghe di altri Ministeri. A parte il fatto che la maggior parte dei Dicasteri non ha il Segretario generale, ma dove c'è è diverso. Quando si è creata la figura del Segretario generale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con legge, si è stabilito che, nel momento in cui il Presidente del Consiglio cambia o si dimette, decade anche il Segretario generale. Al Ministero degli esteri invece è diverso, il Segretario generale rappresenta la continuità della politica estera: ce lo hanno insegnato. Ricordo, in proposito, uno stupendo discorso di Sfor-

za ai funerali di Contarini: delineò proprio questa funzione di continuità della politica estera che viene svolta dal Segretario generale.

Ho tuttavia un timore, per cui mi rivolgo all'ambasciatore Biancheri. Per quanto si delimitino le competenze e si cerchi di chiarirle, la moltiplicazione dei centri direzionali non porterà a diminuire la certezza delle relazioni? Credo che non sarebbe giusto – se vi sono motivi che non conosco sono qui per ascoltare – affiancare nel modo che si è detto il Segretario generale. Il Segretario generale è un organo che ha i suoi collaboratori, certo, ma creare tante figure aggiunte dal punto di vista formale, per quanto si possa dire che sono delimitate, non mi convince.

Oggi ci è stato consegnato, a parte quello citato da Porcari, un documento più ampio rispetto alla sintesi dell'audizione dell'ambasciatore Biancheri Chiappori, tenutasi alla Camera dei deputati. Io ho comunque una preoccupazione, e cioè che, per quanto si voglia elaborare una normativa precisa, si rischia di determinare un accavallamento di funzioni, di competenze, di non certezze negli interlocutori esterni. Penso, ad esempio, agli ambasciatori che debbono recarsi a colloquio con diversi responsabili. Oggi c'è una difficoltà contraria, è vero, perchè l'ambasciatore deve fare il giro di tutti, perchè non vi è nessuna attribuzione secondo un criterio territoriale.

Tuttavia, in una delle fasi di riforma, la questione si poneva come alternativa: competenza territoriale o competenza per materia. La mia preoccupazione – pronto a dissolvere ogni dubbio – è che ciò non agevoli il lavoro, per la ragione che noi disponiamo di mezzi scarsi. Queste strutture, quando c'è il feudatario, presuppongono anche il vassallo e i valvassini.

Capisco che quando uno vuole fare tutto poi finisce per non fare niente, però a me sembra opportuno che si statuisca contemporaneamente un disegno, sia come mappa sia come definizione delle competenze, delle strutture periferiche rispetto alla struttura centrale. Un disegno che dovrebbe essere unico, almeno così ritengo io.

C'è poi, tornando all'amministrazione centrale, la differenza fra la parte multilaterale e i rapporti bilaterali. Tra l'altro, andiamo verso una fase nella quale, se non siamo, non dico ipocriti – è una parola brutta, trovate voi un sinonimo – rispetto all'organizzazione globale, dobbiamo ritenere che il coordinamento in sede comunitaria sarà svolto dal Ministero degli esteri, non ci sarà bisogno di una struttura diversa, dobbiamo semplificare. Così come – questo riguarda tutti i Ministeri, non solo quello degli esteri – credo che occorra tornare ad un unico ufficio legislativo del Governo, anche se poi avremo la guerra di un ceto abbastanza vociferante. Quando abbiamo cominciato, c'era l'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia, che funzionava benissimo, e le leggi erano migliori. Poi ogni Ministero ha cominciato ad avere il proprio ufficio legislativo, compresa la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministri senza portafoglio.

Infine, vorrei estrinsecare due pensieri. Uno a proposito degli strumenti. Quando parlo di strumenti, mi riferisco alla meccanizzazione, alla computerizzazione, al collegamento del centro con la perifieria, utilizzando tutti i mezzi tecnologici a disposizione, che consentano un notevole risparmio. Al riguardo, infatti, vi è molto da fare. È un aspetto che

forse può sembrare di «intendenze» come diceva De Gaulle, però, per la funzionalità del Ministero, ha grandissima importanza.

Vorrei fare poi un ultimo accenno alla cooperazione allo sviluppo, settore in cui abbiamo avuto fasi «enfatiche» e alterne. Ricordo ad esempio, che anni fa ho dovuto far aprire Palazzo Chigi il giorno di Pasqua per un corteo (con nostri colleghi in testa, oltre a militanti, cattolici e non cattolici) che avrebbe raggiunto Piazza San Pietro per propagandare dinanzi al Papa la cooperazione e gli strumenti speciali necessari per attuarla. È stata quella certamente una fase ricca di contenuto umano, ma forse il suo inquadramento straordinario nell'amministrazione non ha giovato molto. Dobbiamo però stare attenti perchè la cooperazione è anche una questione internazionale, non soltanto nostra, tant'è che sono dei rapporti stabiliti rispetto al prodotto interno lordo per quanto riguarda l'impegno finanziario. Quindi, anche nel giudicare dobbiamo essere più prudenti, anche se purtroppo vi sono state deviazioni di carattere penale che hanno reso necessario l'intervento dei magistrati.

Vi è poi un problema di fondo, che è quello di stabilire se debba essere il Ministero, attraverso le sue strutture ordinarie, a provvedere in questo settore, eventualmente utilizzando, per far fronte alle esigenze, strutture tecniche di supporto. In fase di riforma, però, si potrebbe anche pensare ad una struttura diversa, prendendo l'esempio da una struttura che funzionò bene per molti anni, mi riferisco alla Cassa per il Mezzogiorno. In quel caso, vi era il Comitato dei Ministri che stabiliva gli indirizzi, le grandi linee, e poi vi era un organismo di carattere tecnico che faceva tutto il resto: le progettazioni, le gare, e via dicendo.

SERVELLO. Il paragone con la Cassa per il Mezzogiorno non è molto popolare.

ANDREOTTI. Stiamo sempre all'anno zero, dai tempi di Romolo e Remo, quando tra l'altro non vi era un problema di sovrappopolazione; anche se certo questo non rappresenta un esempio di convivenza normale.

Comunque, la mia non vuole essere una difesa d'ufficio; tuttavia, vorrei esortare tutti a fare attenzione. Poi si discuterà sulle varie problematiche perchè vi è chi ad esempio sostiene la necessità di una presenza molto estesa nel campo, per cui alcuni parlano di «polverizzazione», e chi invece critica tale impostazione sostenendo l'esigenza della concentrazione, e via dicendo. Quindi, ci vuole una certa prudenza. Certamente, si tratta di qualcosa di molto particolare rispetto alla vita ordinaria del Ministero, che richiede tecnicismo.

Tornando al tema della ristrutturazione dell'amministrazione centrale, vorrei qualche argomento che mi convincesse di più su come risolvere il problema. Occorre valutare con attenzione se adottare un criterio o l'altro oppure fondere i due criteri se questo dovesse rappresentare l'*optimum* – per carità, me lo auguro! – però dobbiamo avere ben presente la struttura del Ministero. Per esempio, non darei una rilevanza così solenne al Segretario particolare, che deve soltanto fissare gli appuntamenti, occuparsi delle prenotazioni.

PORCARI. Sì, ma, nel momento in cui nel regolamento si prevede espressamente che costui coadiuva il Ministro, ecco che tale figura diventa importante.

ANDREOTTI. Per il resto, guai se si inserisse nella vita del Ministero! Creerebbe una grande confusione. Il Gabinetto non è una superdirezione generale, ma una struttura che esercita funzioni di coordinamento, di relazioni con il Parlamento e con l'esterno in generale, senza però invadere la sfera di competenza delle altre strutture.

Il regolamento deve prevedere che il Segretario generale non solo mantenga ma eventualmente rafforzi la sua funzione, anche perchè adesso vi è l'auspicio che i Governi durino molto, ma negli ultimi anni così non è stato. È necessario invece che vi sia continuità nei rapporti dell'amministrazione con l'esterno. Un'eventuale moltiplicazione delle conferenze sinceramente mi preoccuperebbe. Comunque, sarò qui anche domani e dopodomani – se sarò vivo – e quindi potrò anche rettificare le mie idee. Non credo che esistano formule magiche; l'importante è cercare di utilizzare nel migliore dei modi le poche risorse che abbiamo.

BIANCHERI CHIAPPORI. Signor Presidente, le organizzazioni sindacali sono state da noi sentite anzitutto per prospettare loro il disegno generale di riforma che, ripeto, supera il regolamento organizzativo interno e tocca materie che invece stanno giustamente a cuore ai sindacati perchè riguardano proprio i problemi di cui loro si interessano maggiormente, come la consistenza delle piante organiche, il rapporto tra dipendenti di ruolo e contrattisti, e via dicendo. Evidentemente, dovendo predisporre il disegno generale di riforma, abbiamo ascoltato i sindacati anche sul regolamento organizzativo, come d'altronde prevede la procedura che l'amministrazione si propone di seguire.

Sotto questo profilo, non abbiamo riscontrato sostanziali divergenze. Certo, sui punti di dettaglio vi sono state osservazioni, in particolare – come dichiarato anche dal senatore Andreotti – sulle figure del Segretario particolare e del capo dell'Ufficio legislativo, ma sullo schema generale della ripartizione delle competenze territoriali e funzionali le organizzazioni sindacali hanno espresso pareri fondamentalmente unanimi.

Comprendo che, rispetto alla struttura teorica dell'amministrazione degli affari esteri, questo organigramma possa sembrare complesso, ma vorrei ricordare che la struttura del Ministero, così come è attualmente, ha tante e tali eccezioni rispetto allo schema previsto da essere infinitamente più complicata. Il direttore generale degli affari politici, oltre ad essere a capo di 17 uffici, ha 13 alti funzionari alle proprie dirette dipendenze; il direttore generale degli affari economici ne ha 15; il direttore generale delle relazioni culturali ne ha 7. Questa superfetazione di alti posti dirigenziali alle direttive dipendenze del direttore generale, se da un lato è un'anomalia, dall'altro rivela una necessità. Esistono infatti delle materie e delle attività alle quali è necessario preporre un alto funzionario. Allora noi ci chiediamo se non sia più giusto, razionale e trasparente incorporare tutto ciò in una apposita struttura, anche se inevitabilmente più complessa se deve incorporare quelle competenze. Ad esempio, nel caso di una competenza relativa al problema di attualità

delle esportazioni di materiali d'armamento affidata *ad personam* ad un ministro plenipotenziario di prima classe, non è più giusto che questa sia incorporata all'interno di una struttura che ha al vertice un direttore generale e sopra di esso un Segretario generale?

E questo caso lo potrei riprodurre per molti altri esempi. Si è ravvisata perfino la necessità di creare dei posti alle dirette dipendenze del direttore generale per la trattazione di materie geografiche: un funzionario incaricato di seguire la Somalia, un funzionario incaricato di seguire l'Albania, eccetera; tutto questo è anomalo. Ritengo che nessuna struttura sia perfetta e probabilmente neanche quella che in questo momento abbiamo divisato è in grado di rispondere a tutte le possibili esigenze – che sono infinite – della vita internazionale; però, continuare ad avere alle dirette dipendenze dei direttori generali numerosi altri funzionari che non hanno una loro collocazione giuridica all'interno dell'attuale organigramma credo non connoti una buona struttura organizzativa. Ragion per cui cerchiamo di migliorarla.

Presidente Andreotti, probabilmente i Ministri che non fanno le riforme sono meglio dei Ministri che le fanno.

ANDREOTTI. È un opinione personale!

BIANCHERI CHIAPPORI. Mi permetto, però, di ricordarle che le mi richiamò da Tokyo nel 1983 per farmi progettare un riforma. Il fatto che poi essa non fu realizzata pone lei tra i Ministri che non fanno le riforme, ma la sua intenzione era diversa.

Cito questo episodio perchè da allora il MAE vive in uno stato di perpetua irrequietudine nell'attesa di una riforma e, nel frattempo, sono passati tredici anni; questo è un dato di fatto difficile da trascurare, perchè genera un'inquietudine permanente. Io non sono sicuro al 100 per cento che questa bozza di regolamento di organizzazione sia ideale, però credo vada incontro alla soluzione delle disfunzioni che attualmente riscontro all'interno dell'amministrazione.

Senatore Andreotti, vorrei poi poter svolgere un'ultima osservazione sulla questione dell'informatica. Evidentemente, si tratta di un tema di grandissima importanza, ma è ancor più rilevante non soltanto prevedere una struttura che segna istituzionalmente il progresso dell'informatica all'interno dell'amministrazione, ma anche diffondere una cultura dell'informatica. Infatti, il numero di macchine di cui il Ministero degli affari esteri dispone è praticamente sufficiente per i bisogni interni. In questo periodo stiamo predisponendo mezzi adeguati per effettuare un collegamento informatico con le nostre rappresentanze diplomatiche all'estero, anche per impulso dell'Accordo di Schengen, oltre che per l'anagrafe consolare e prevediamo che entro sei mesi – lo dico con riserva, perchè a tal proposito è più facile sbagliare per difetto che per eccesso – sarà completato il collegamento tra il Ministero e le sue principali rappresentanze diplomatiche.

Tuttavia, vorrei far notare che all'interno dell'amministrazione l'attuale apparato di *hardware*, è sufficiente sempre che venisse usato pienamente dal personale. Il problema è che spesso abbiamo le macchine ma poi i funzionari preposti ad essere non le usano; qualora le usassero – lo ripeto – si verrebbe incontro alla esigenza di avere un minor nume-

ro di collaboratori. Ritengo che bisognerebbe prevedere la conoscenza dell'uso di tali mezzi nel concorso per accedere alla carriera diplomatica, perchè è inutile – lo ripeto – avere a disposizione gli strumenti informatici se poi questi non vengono adoperati, oppure se vengono utilizzati come semplici macchine da scrivere.

Quindi, si tratta di un problema di formazione del personale e di riconversione culturale, ancor prima che dell'acquisizione di materiale informatico.

PRESIDENTE. Ambasciatore Biancheri Chiappori, vorrei svolgere anch'io alcune considerazioni e il mio non sarà l'ultimo intervento, dal momento che proseguiremo nella giornata di domani questa audizione, dando la precedenza a coloro che non hanno preso la parola oggi.

Gli interventi odierni sono stati un po' più approfonditi di quanto non mi aspettassi, e quindi forse non riusciremo a intervenire tutti una seconda volta nel corso di queste due giornate, ma credo che fosse sensato lasciare ciascuno di noi libero di adoperare il proprio linguaggio, perchè quando ci si capisce si circoscrivono e si delimitano le aree di eventuale disaccordo e già questo scorcio di discussione mi pare che abbia chiarito alcune questioni, di cui la prima è la seguente. Come Commissione abbiamo sempre assecondato, ed anzi sollecitato, una volontà di cambiamento da parte del Ministero degli affari esteri, pertanto ritengo che i colleghi non mi contraddiranno se affermo che suscita in noi un'impressione assai positiva il fatto che sia stata l'amministrazione a mettersi in moto e che non sia prevalsa una sorta di *quieta non movere*, che spesso obbedisce a condizionamenti rispettabili ma, per l'appunto, settoriali, come ha affermato poc'anzi il senatore Andreotti.

Quindi proseguiamo su questa strada e se riusciremo a fare passi in avanti ciò sarà la conferma di un'altra tesi che sostengo spesso, e cioè che il MAE viene indicato molte volte come oggetto di possibile riforma perchè è riformabile. Questo è un complimento non di poco conto se rivolto ad un'amministrazione dello Stato, la cui crucialità è evidente a tutti e non solo da questi giorni di tensione.

Una seconda osservazione che vorrei fare concerne il fatto che condivido il criterio geografico posto alla base della nuova auspicata ripartizione degli uffici. Non ho mai compreso perchè la questione del criterio geografico sia diventata oggetto di una discussione ideologica: francamente, essa non mi sembra nè di destra, nè di sinistra; mi pare invece, che obbedisca soprattutto ad un'esigenza operativa della rete diplomatica e consolare. Se mi colloco nella posizione dell'ambasciatore all'estero che ha bisogno di direttive, che di solito non riceve o che riceve molto difficilmente perchè coloro che potrebbero impartirle sono oberati per le ragioni esplicate dall'ambasciatore Biancheri, e che quindi deve personalmente sollecitare funzionari di diversi uffici a parlarsi tra di loro per attuare una determinata iniziativa, ritengo sia giusto ed indispensabile tener presente il criterio geografico che, non a caso, costituisce, come è stato già osservato, la struttura portante di quasi tutti i Ministeri degli affari esteri dei principali paesi europei.

Dove nasce il problema? Il problema nasce da una constatazione altrettanto fondata – e sottolineata in particolare dal senatore Porcari – e cioè dall'esigenza della sintesi.

Come si contempera la nuova organizzazione su base geografica con una possibilità di sintesi che non sia solo la direttiva politica del Ministro ma la traduzione in operatività e in quotidianietà amministrativa con una sua separatezza – accolgo e sottolineo anche questa osservazione svolta dell'ambasciatore Biancheri – da parte degli uffici?

Anche qui non vi è da inventare, secondo me, alcun teorema di Pitagora, perchè quegli stessi Ministri che si sono organizzati adottando un criterio geografico hanno risolto questo problema creando delle figure forti che sono contemporaneamente di pianificazione a medio termine e di coordinamento funzionale politico-economico e quanto meno culturale – spieghò poi perchè – e ponendo alla loro dipendenza quelle sedi in cui l'aspetto della sintesi e del coordinamento è particolarmente esaltata, cioè le sedi multimediali.

Potrei portare l'esempio della Spagna e della Gran Bretagna, ma – per deformazione professionale – farò riferimento al Dipartimento di Stato, che è quello che conosco meglio. Lì abbiamo un Ministro, un vice Ministro, degli *assistant secretaries* (non vi inganni l'assonanza dei termini, sono i direttori generali geografici) e poi uno strato intermedio tra i direttori generali e il vertice, costituito dagli *undersecretaries* (politico, economico e culturale). In realtà, vi è anche un signore che si occupa a parte, del multimediale, ma questo credo dipenda da una specificità americana, perchè indubbiamente hanno una politica globale da gestire, che ha dimensioni molto diverse dalla nostra.

Allora, metto insieme due osservazioni, quella del senatore Porcari, che è questa, e un'altra del senatore Andreotti, il quale ha espresso una preoccupazione, che io condivido, riguardo ad una semplificazione che non faccia violenza alla realtà, perchè tutti abbiamo preso atto della risposta estremamente importante dell'ambasciatore Biancheri che vi sono funzioni reali che sollecitano un intervento direttivo. Ciò comporta una complessità della macchina che è bene formalizzare, ma può essere una via di uscita.

A mio avviso, la via di uscita è quella di evitare ciò che il senatore Andreotti chiama la sommatoria delle direzioni generali, cioè direzioni generali funzionali accanto a quelle geografiche. Anche secondo me, infatti, questo può comportare dei rischi. Ho in mente quando introducemmo i dipartimenti alle università e lasciammo in piedi le facoltà, con la conseguenza che ogni volta che si deve prendere una decisione, si discute se tale decisione riguarda la didattica o la ricerca e la controversia – questo è il punto – è difficile da dirimere, perchè si tratta di pari livelli. E allora, non sarebbe meglio seguire la via della semplificazione, rispondendo nello stesso tempo alle esigenze del senatore Porcari? Se noi riteniamo che servono queste figure dei vice Segretari generali, non diamogli solo il ruolo, che rischia di essere evanescente, del coordinamento, ma mettiamo alle loro dipendenze gli uffici del multimediale, che sono anche le sedi concrete, le strutture all'interno delle quali si rappresenta la sintesi della nostra politica estera.

Dico tutto questo in un tono che vuole essere dimesso – per carità – perchè stiamo discutendo di questioni opinabili, rispetto alle quali ciascuno di noi intravede soluzioni, ma dopo un po', dopo un breve tratto di sentiero, nota che c'è una pietra, un cespuglio, qualcosa di cui non ha tenuto conto.

Altra osservazione marginale, anche se di un certo rilievo, riguarda la nuova Direzione generale per i paesi delle Americhe. Mi chiedo: l'America latina non ha una sua specificità rispetto all'America del Nord? Non sarebbe dunque più corretto avere una Direzione generale dell'America meridionale o dell'America Settentrionale? Qui ci sono esperti in materia che sollecito ad intervenire su questo.

Ed arrivo ad un punto che è stato indirettamente toccato dalla relazione dell'ambasciatore Biancheri (giustamente, perchè questo è un tratto della riforma). È un punto in cui, secondo me, bisogna tener conto, perchè si può pianificare il piano terreno di una casa, ma si deve saper se intorno vi sarà un giardino, se dovremo costruirci un secondo piano, se ci vorrà un ascensore e così via. È una questione su cui, a mio avviso, oltre che il potere politico, che deve assumere le decisioni, deve pronunciarsi anche l'amministrazione. Mi viene in mente un'espressione inglese: l'amministratore deve *make up his mind*, deve cioè chiarire se il Ministro degli esteri vuole gestire fino in fondo e dare la debita importanza ad alcune competenze che storicamente ha rivendicato e che sono state difese dal Parlamento (anche da questa Commissione). Mi riferisco alle relazioni culturali, alla cooperazione, agli italiani all'estero. Dico subito che io preferisco che queste competenze rimangano al Ministero degli esteri, ma aggiungo anche che non vorrei più sentire che un funzionario, perchè collocato e preposto a queste materie, viene considerato in qualche maniera in seconda linea. Non vorrei più sentire che vi sono competenze tecniche che non vengono pienamente assunte da parte dei funzionari della Farnesina e così via.

Badate che, tutte queste problematiche non dobbiamo risolvere in questo momento, perchè giustamente non fanno parte del nucleo di cui stiamo discutendo. Si possono organizzare anche in maniera diversa e in forma sempre compatibile con il primato della politica estera italiana: si tratta veramente di decidere se l'amministrazione vuole assumere fino in fondo tali funzioni, perchè questo incide anche sulla formazione del diplomatico e sulle specializzazioni all'interno della carriera.

C'è un aspetto di cui ha parlato il senatore Servello, che mi trova perfettamente d'accordo: una migliore distinzione tra funzione e gradi, e quindi anche una maggiore flessibilità dal punto di vista delle nomine. Infatti le regole che attribuiscono determinate funzioni a determinati gradi nascono dal timore che, nel momento in cui il potere politico procede ad una nomina funzionale, ne fa conseguire anche un automatismo di carriera, pregiudicando così quelle che saranno le decisioni del potere politico successivo. Allora, io Ministro, io potere politico, non per creare cordate ma, per alcuni posti che sono essenziali ai fini della esecuzione della mia politica estera, devo avere la libertà di scelta.

Tuttavia, non posso pretendere di imporre, attraverso degli automatismi, al Ministro che verrà dopo di me, magari di segno politico contrario, il rispetto di scelte funzionali che io ho fatto in riferimento ad una mia politica.

Vi è poi un'altra osservazione da fare, che non so – per continuare con questo paragone – se riguardi più il giardino o l'urbanistica che deve circondare l'edificio di cui parliamo: mi riferisco a tutta la questione dei rapporti esterni. Vi sono competenze internazionali di altri soggetti, come le regioni o altri Ministeri, che non possono essere soppresse e

dunque, visto che non si può nè si deve sopprimerle, è bene non negarle. Forse dovremo porci il problema di prevedere un qualche organismo di coordinamento di queste diverse competenze di carattere internazionale, a cui però dovrà essere preposto il Ministro degli affari esteri. Mi rendo conto di aver sollevato problemi che vanno al di là del testo in questione.

Quanto alla bozza di regolamento, chiedo all'ambasciatore Biancheri Chiappori se ritiene di fornirla alla Commissione, chiarendo da subito che non si dovrebbe scatenare in noi una «furia emendamentrice» al testo, anche perchè sarebbe bene che alla fine della prossima seduta o in una successiva dialogassimo sugli strumenti normativi che il Governo intende adottare e che noi, da parte nostra, intendiamo sostenere.

PORCARI. Signor Presidente, se mi consente, vorrei ancora intervenire brevemente perchè quanto sto per dire si ricollega a quanto da lei poc'anzi dichiarato.

Anzitutto vorrei chiedere formalmente che il testo della bozza di regolamento, visto nella sua collocazione, cioè come bozza e non come documento definitivo, sia distribuito ufficialmente a tutti i componenti della Commissione in modo che possano lavorarci. Finora, infatti, abbiamo lavorato sulla filosofia. Potrebbe essere il bilancio o la legge di programmazione finanziaria l'occasione giusta per un esame dettagliato del testo; questo se così si può dire con volo pindarico, potrebbe essere considerato incollegato.

A mio avviso, concludendo, manca – ad esempio – un raccordo preciso, non tanto un richiamo al decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 (detesto i richiami nella legislazione italiana, in cui non si fa che richiamare leggi che, a loro volta, ne richiamano altre). È un argomento da dibattere ma dobbiamo discutere su un articolato, senza scaldarci troppo. Però è necessario che questo articolato, che io peraltro ho già avuto, sia a disposizione di tutti i commissari per poterne discutere. Se è a disposizione di funzionari dei Ministeri della funzione pubblica e delle finanze, può essere a disposizione, per discuterne serenamente anche dei senatori della Repubblica componenti la Commissione affari esteri.

ANDREOTTI. Ma non è nostro compito discutere l'articolato.

PORCARI. Su cosa lavoriamo allora? Sulla filosofia?

PRESIDENTE. Senatore Porcari, credo che possiamo intenderci in questo senso. Visto che questo testo circola, è bene che esso sia acquisito per far parte del materiale conoscitivo a nostra disposizione. Non è però nostro compito discuterne con intenti emendativi perchè il nostro è un compito di indirizzo. Noi possiamo anche dire che su tutte queste problematiche vogliamo legiferare; personalmente sarei contrario, ma questa comunque è una strada possibile. Ciò che noi non possiamo fare è discutere sui singoli articoli di un regolamento.

PORCARI. Signor Presidente, vorrei solo porre un'ultima questione. Ai fini pratici, mi chiedo che rilievo possa avere questo nostro dibattito,

se esso poi non si tradurrà in precise assicurazioni da parte del Ministro degli affari esteri, nella persona del Segretario generale. Chiedo che il dibattito stesso e le sue conclusioni vengano tenuti nella massima considerazione, a fini operativi, da parte della Farnesina. Altrimenti, avremmo fatto solo dell'accademia.

PRESIDENTE. Il dibattito avrà il rilievo che noi decideremo di dargli quando al termine di questa audizione decideremo come proseguire l'*iter* relativo alla riforma del Ministero degli affari esteri.

TAVIANI. Signor Presidente, vorrei dire al senatore Porcari che, a questo punto, non intendo ricominciare a discutere con i sindacati.

PORCARI. Neanch'io, senatore Taviani.

TAVIANI. Allora, senatore Porcari, dovrebbe tenere conto del fatto che, se ci avviamo su questa strada, dovremo poi discuterne. Questa è la ragione per cui ritengo che non sia nostro compito trattare tali argomenti; che poi non si possano violare, attraverso l'organigramma predisposto, le regole che noi concordiamo con il Ministro, è un'altra questione. In questo caso il Ministro e il Segretario generale sono i garanti della volontà di non andare contro il nostro indirizzo, ma non possiamo trattare questo tema scendendo nel particolare, non soltanto per quanto riguarda l'introduzione di modifiche. Si tratta di una questione che devono risolvere il Segretario generale ed il Ministro con i sindacati.

PORCARI. Ma io ne parlavo come documento di lavoro.

PRESIDENTE. Siamo d'accordo su questo punto.

BIANCHERI CHIAPPORI. Se la Commissione mi chiede di fornire il testo della bozza di regolamento che l'amministrazione ha predisposto e che è già in possesso del senatore Porcari, non ho alcuna ragione per non accogliere tale richiesta, nel presupposto però che essa serva ad integrare i difetti della mia relazione. Se quest'ultima e i documenti che ho presentato non sono sufficienti ai fini della conoscenza dell'indirizzo del Ministero degli affari esteri nel predisporre il suo decreto organizzativo e la bozza di regolamento in questione può completare la visione complessiva, credo che si possa procedere nel senso indicato. Non mi sentirei autorizzato a discutere tale regolamento in forma diversa da quella contenuta nel mandato che ho ricevuto dal Ministro per partecipare a questa audizione.

Il Presidente ha parlato della figura dell'assistente Segretario generale, individuandola esattamente, come anch'io l'avevo percepita, in un livello intermedio fra quella di direttore generale e quella di Segretario generale. È una figura che esiste in tutte le amministrazioni dei paesi con cui abbiamo maggiormente contatto; ricordo ad esempio l'*undersecretary of State* del Dipartimento di Stato o lo *Staatssekretar* dell'*Auswartigesamt*, e varie altre forme. Qualche volta si chiamano loro stessi direttori generali, ma allora il nostro direttore generale dovrebbe avere un'altra denominazione. In quasi tutte le altre amministrazioni il direttore

politico e il direttore economico, in qualche modo, conservano questa identità per poterla rappresentare anche nelle riunioni internazionali ai vari livelli nei quali è prevista. Quindi, quella dell'assistente Segretario generale è una figura che il Ministero degli affari esteri ritiene necessaria. È naturale comunque che questa figura possa identificarsi con quella di un direttore generale e viene da pensare che l'assistente Segretario generale politico sarà il direttore generale degli affari politici multilaterali e che quello economico sarà il direttore generale degli affari economici multilaterali.

Il Presidente ha anche dato conto della competenza del Ministero degli affari esteri in materia culturale, sociale e della cooperazione allo sviluppo. Credo che nessuno sia più sensibile di me nei riguardi di questi temi. Proprio per l'ampiezza che queste competenze vanno assumendo, ci si può interrogare sino a che punto le attuali strutture del MAE siano sufficienti per rispondere alle esigenze non solo di trattazione, ma anche di promozione e di iniziativa in materia.

Tutto ciò mi porta a sottolineare – torno un attimo sul problema regolamentare – la necessità di emanare un nuovo organigramma – ed è quello che presentiamo – che, allo stato attuale delle cose, non pregiudichi le decisioni finali che potranno essere adottate al riguardo. Il caso della cooperazione allo sviluppo mi sembra esemplare. Se per varare l'organizzazione interna del Ministero degli affari esteri dovessimo attendere una riflessione e una legislazione compiute in materia di cooperazione allo sviluppo, ho l'impressione che il regolamento del MAE non potrebbe essere emanato in un tempo prevedibile. Ciò non è possibile da un punto di vista funzionale, perchè solo invocando la contestuale presentazione di un organigramma nei termini indicati dal decreto legislativo n. 29 del 1993 abbiamo ottenuto l'autorizzazione e la registrazione, da parte degli organi di controllo) delle varie nomine a incarichi dirigenziali. In mancanza di un decreto organizzativo, le nomine non avrebbero alcuna validità giuridica. Ora, noi non potremmo attendere la conclusione della riflessione sulla cooperazione allo sviluppo per poter materialmente e quotidianamente funzionare. Potrà apparire un aspetto amministrativo secondario, ma per chi ha la responsabilità della gestione poter adempiere alle proprie funzioni, allo stato attuale delle cose, costituisce un aspetto amministrativo assolutamente primario. Ciò vale per la materia sociale e per la materia culturale in primissimo luogo.

Ritengo che il modo in cui il MAE assolve al compito della promozione della cultura italiana all'estero e il grado in cui la materia culturale è parte della politica estera del nostro paese, così come la materia della cooperazione allo sviluppo e la materia sociale – ad esempio, nel settore dei flussi migratori –, necessitino certamente di una riflessione un pò più approfondita.

A mio avviso, è indispensabile un potenziamento dell'attività di promozione culturale; l'organigramma che presentiamo è un contenitore che, se debitamente riempito, la renderebbe più attuale. Naturalmente, anche a tal proposito si investono campi che trascendono la semplice emanazione di un decreto organizzativo.

La materia concernente la flessibilità tra funzioni e gradi è certamente oggetto di riflessione da parte del Parlamento ed entra nella struttura delle piante organiche del Ministero degli esteri. Da tempo, va-

rie organizzazioni sindacali invocano una riduzione del numero dei gradi della carriera diplomatica; ed anche in questo siamo stati preceduti da altri paesi che hanno semplificato la struttura dei loro gradi. Vi sono degli argomenti a favore ed argomenti contro. Una moltiplicazione dei gradi consente una progressiva maggiore discriminazione, ma nello stesso tempo riduce di molto la flessibilità di gestione dell'amministrazione.

Il regolamento che prevediamo non può non tener conto dell'attuale struttura dei gradi, ma lo fa in modo che una diversa disposizione legislativa renderebbe molto facile la sua applicazione all'interno di questa struttura.

Infine, per quel che riguarda le competenze regionali – una materia estremamente complessa –, allo stato delle cose le prevediamo moltiplicate per ogni Direzione generale con un aspetto di coordinamento generale che potremmo identificare in uno degli assistenti Segretari generali, in particolare quello addetto agli Affari generali e di bilancio, con competenze di coordinamento generale per gli aspetti riguardanti le politiche regionali.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Biancheri Chiappori.

In considerazione della concomitanza con i lavori dell'Assemblea, rinvio il seguito dell'audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri alla seduta di domani.

I lavori terminano alle ore 17,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE