SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

2º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1996

Presidenza del presidente MIGONE

IC 0038

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Seguito dell'audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri, ambasciatore Boris Biancheri Chiappori

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 7, 12 e *passim*
ANDREOTTI 12, 19, 22
BRATINA 8
D'URSO 12, 15
PORCARI ..... 15, 20, 21 e *passim*
RUSSO SPENA 5
SCOGNAMIGLIO PASINI 3, 5
SERVELLO 18
BIANCHERI CHIAPPORI . *Pag.* 4, 5, 6 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 17,10.

Seguito dell'audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri, ambasciatore Boris Biancheri Chiappori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana.

Riprendiamo l'audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri, sospesa nella giornata di ieri. Ringrazio l'ambasciatore Biancheri per la sua disponibilità, così come ringrazio i colleghi tutti.

SCOGNAMIGLIO PASINI. Signor Presidente, rivolgo anzitutto un ringraziamento all'ambasciatore Biancheri per la brillante esposizione sui vari aspetti di cui ha voluto riferire a questa Commissione. Mi scuso per il riferimento forse un po' didattico, ma vorrei osservare che normalmente i nostri Parlamenti dispongono di due tipi di strumenti per regolare i propri rapporti con l'amministrazione: il primo è lo strumento amministrativo, nella tradizione del voto richiesto al Parlamento per mettere a disposizione della pubblica amministrazione denaro; il secondo è lo strumento che si può chiamare politico e che si ha quando il Parlamento interviene su scelte dell'amministrazione che possono avere qualche caratterizzazione politica, quali – ad esempio – la scelta di persone che devono ricoprire nell'amministrazione incarichi molto rilevanti. È inutile che io vi ricordi che negli Stati Uniti questo è lo strumento del *consent* che il Senato deve esprimere verso le nomine che vengono fatte da parte dell'amministrazione per determinati incarichi.

Da questo punto di vista, se è vero che in generale l'amministrazione dello Stato si muove con la costituzione delle *authorities*, sottoposte poi al parere del Parlamento – non è certo nei confronti dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri che io ritengo che tale strumento debba essere attivato. Tuttavia, ho introdotto questo argomento perchè, come sempre in natura e anche nelle tecniche costituzionali, quando una valvola di sfogo si inaridisce o non è presente accade che un'altra subisca un processo di rigonfiamento, di potenziamento. In effetti, così è accaduto da noi dove non esiste una tradizione, nè l'auspicio in particolare, nella pratica del *consent* del Parlamento, ma dove in compenso abbiamo un bilancio dello Stato, una legge finanziaria, che disaggrega la spesa in 7 mila capitoli, un livello incredibilmente più analitico di quello che vi è in Inghilterra o in Francia. In altre parole, il grado di penetrazione del Parlamento sull'amministrazione si realizza con una serie di vincoli contabili molto rigidi perchè fissati addirittura dalla legge, che in qualche modo influenza, il Ministro ci dirà poi se nel bene o nel male, il funzionamento dell'amministrazione.

Sulla base dell'illustrazione che l'ambasciatore ci ha fatto circa le nuove modalità organizzative in fase di definizione, posso affermare, a titolo personale, che certamente la matrice, così come si prospetta in questo schema di regolamento e soprattutto nel disegno di riforma più generale, rappresenta una soluzione organizzativa molto brillante, ma molto complessa da gestire.

Vorrei sapere quindi se ciò potrebbe comportare difficoltà dal punto di vista della gestione delle risorse. Infatti sono sicuro, anche se non posso dire di averlo verificato personalmente, che l'attuale struttura organizzativa del Ministrero degli affari esteri abbia qualche corrispondenza, qualche funzionalità, rispetto alla struttura dei capitoli di bilancio con cui il Parlamento autorizza la spesa del Governo, e quindi anche del Ministrero degli affari esteri. Mi chiedo se una modifica così complessa possa comportare difficoltà di attuazione in considerazione della struttura estremamente rigida dei capitoli di bilancio, che deriva dalla estrema analiticità delle leggi finanziarie.

Pongo questa domanda non certo per mettere in discussione, giacchè non è questo il nostro compito, il tipo di organizzazione che l'amministrazione si vuole dare quanto per sapere se da questa nuova organizzazione deriveranno dei problemi; quindi è un richiamo all'interesse del Parlamento proprio per quel che riguarda le procedure, le modalità di spesa e quant'altro è rilevante ai fini dei rapporti tra amministrazione e Senato.

BIANCHERI CHIAPPORI. Ringrazio il senatore Scognamiglio per questa osservazione che mi permette una precisazione su un punto certamente rilevante per chi ha compiti di gestione. In linea di massima, non direi che questo modello organizzativo comporti delle conseguenze di grande rilievo. Infatti, le principali direzioni generali di spesa, quali quella del personale, che conserva una sua identità, quella della cooperazione allo sviluppo, che nella nostra ipotesi conserva anch'essa la sua identità salvo diverse determinazioni che non spetta all'amministrazione in questo momento proporre, quella della promozione delle attività culturali e quella degli affari sociali e dei flussi migratori, restano sostanzialmente immutate. Sono queste le principali stazioni d spesa e queste – ripeto – conserverebbero la loro identità. La direzione generale degli affari politici non è una importante stazione di spesa nel modello organizzativo attuale, mentre quella degli affari economici è situata a metà tra le direzioni che ho prima menzionato e la direzione degli affari politici.

La Corte dei conti, cui abbiamo informalmente sottoposto questo schema prima di sottoporlo al concerto delle altre amministrazioni e all'esame del Parlamento, ritiene che esso, per la parte territoriale, sia più confacente al nuovo modello di bilancio per obiettivi in quanto questi ultimi si possono identificare con maggiore chiarezza. Quindi, pur con tutta la difficoltà nell'esprimermi su un modello ancora non funzionante e pertanto ragionando in termini di ipotesi, confortato tuttavia dal parere della Corte dei conti, ritengo che esso non solo non dovrebbe comportare difficoltà ma dovrebbe in parte agevolare il lavoro.

SCOGNAMIGLIO PASINI. Entrando nel merito della gestione della spesa dell'amministrazione, mi domandavo se non fosse immaginabile, per il futuro – nell'auspicio che sia sempre possibile per il Parlamento, distribuire le risorse necessarie per un miglior svolgimento delle funzioni istituzionali – un trasferimento di fondi, che per la parte delle spese consolari risulta estremamente rilevante, ad altre destinazioni.

Anche se probabilmente non sarà mai possibile unificare in sede europea, la rappresentanza diplomatica in senso politico, vale a dire l'ambasciata, si potrebbero comunque prevedere degli accordi per razionalizzare le reti consolari esistenti in Europa. Nell'ottica, ad esempio, di una futura federazione di 15 o più Stati non avrebbe molto senso prevedere altrettante reti consolari. Si potrebbe cioè in qualche modo, anticipare una gestione unica degli affari esteri in modo da dedicare le risorse derivanti ad altre finalità.

BIANCHERI CHIAPPORI. Una volta definite le politiche globali di indirizzo nei confronti di una certa area, è possibile trasferire una parte delle iniziative che comportano spese – il bilancio per obiettivi va inteso in questo senso – su base territoriale.

La rete consolare italiana necessita, in primo luogo, di una ristrutturazione globale che il processo di integrazione europea può in qualche modo semplificare. Al momento, sono in corso iniziative tendenti a configurare delle sedi comuni in cui possano essere rappresentate le diverse nazionalità appartenenti all'Unione europea, in modo da ridurre i costi e semplificare le strutture logistiche.

Nulla vieta che in materia di reti consolari, una volta che le legislazioni saranno state rese più omogenee, si possa arrivare effettivamente a soluzioni come quelle prospettate dal senatore Scognamiglio, dal momento che l'Italia può contare su una delle più ampie reti in senso assoluto. Intorno ad essa è pertanto è ipotizzabile di configurarsi di una specie di agglutinamento di competenze da parte di altri paesi. Si tratta comunque di una soluzione realistica solo in un tempo medio-lungo.

RUSSO SPENA. Vorrei ringraziare l'ambasciatore Biancheri per l'esposizione molto esauriente ed articolata. Mi limito a qualche breve osservazione e a porre alcuni quesiti.

I temi legati alla struttura della rete consolare italiana finora sono stati alquanto negletti e trascurati dall'azione parlamentare. Si tratta di una questione, a mio modo di vedere, essenziale per il dipanarsi degli affari attinenti all'attività diplomatica.

È necessario comunque cominciare dalla ristrutturazione dell'amministrazione centrale e concordo con il giudizio secondo cui la vecchia ripartizione per materia si dimostra parziale, unilaterale e inefficace. Mi pare necessaria anche una discussione specifica per una riforma del settore della cooperazione allo sviluppo, la cui direzione generale mi sembra sempre più – è un mio giudizio – inadatta e insufficiente. In proposito, mi pare opportuno non averne previsto un riordino nell'ambito del regolamento; peraltro abbiamo già presentato in merito, insieme ad altri Gruppi, organici disegni di legge che saranno discussi tra breve insieme ad una iniziativa legislativa già preannunciata dal Governo.

In secondo luogo, bisogna tener conto delle scelte compiute dagli altri Stati nel riordinamento dei rispettivi Ministeri degli esteri. Mi pare che in questo senso il potere regolamentare non possa che spettare ed essere esercitato dal Ministero stesso in stretta connessione con il potere di indirizzo e di direttiva del Parlamento, in modo da superare una *querelle* sorta in passato in Commissione.

Condivido il criterio geografico posto alla base della ripartizione degli uffici, anche se mi sembra alquanto pletorico, confuso e non definito l'intreccio con le aree tematiche, rispetto alle quali sarebbe necessario un ulteriore momento di riflessione. Mi chiedo come si intenda risolvere il problema del coordinamento che si ripropone operativamente nella quotidianità e quali misure si intendano adottare per superare quelle rigidità burocratiche che, attualmente, non permettono di valorizzare esperienze, culture e risorse professionali, spesso i giovani, e di assegnare funzioni specifiche.

Troppo spesso una marcata rigidità di carriera, un'accentuata gerarchia e un appesantimento burocratico non permettono, anche a chi è in possesso di titolarità specifiche, l'assegnazione di funzioni che tengano conto dei diritti acquisiti. Nel caso della cooperazione le rigidità burocratiche mi sembrano evidenti. Anch'io dunque ritengo auspicabile una distinzione tra funzioni e gradi, ovviamente nel rispetto dei diritti sindacali, per evitare l'automatismo vigente delle carriere.

Non vi è dubbio, inoltre – è l'ultimo quesito che pongo – che vada ripensata la trama dei rapporti da interesse tra il Ministero, le autonomie locali e le altre amministrazioni interessate. È un tema che mi appare ineludibile, così come mi appaiono ineludibili e probabilmente tutti da costruire alcuni temi di crescente importanza in campo sociale. Mi riferisco – ad esempio – alla cooperazione o al problema dei flussi migratori, tanto per citare solo due settori rilevanti per l'organizzazione futura del Ministero degli affari esteri.

BIANCHERI CHIAPPORI. Ringrazio il senatore Russo Spena per le sue osservazioni, di cui ho preso attenta nota. Non vi è dubbio che il problema del coordinamento è centrale per qualsiasi modello organizzativo. Sulla base della nostra esperienza, posso dire che è difficile esercitare il coordinamento all'interno del modello organizzativo attuale; soprattutto è estremamente laborioso perchè non vi è praticamente occasione di contatto bilaterale, a livello di Capo dello Stato o del Ministro degli affari esteri (ma tavolta anche a livello inferiore), con un determinato paese che non richieda una riunione interdirezionale di coordinamento per concentrare in un ambito geografico territoriale la somma dei problemi che l'Italia ha con quel determinato paese.

Così come è organizzato attualmente, il Ministero degli affari esteri richiede un coordinamento costante per esercitare la sue funzioni in modo non sporadico e occasionale. Non penso che la situazione sarà diversa nel nuovo modello organizzativo, anche se l'esistenza di una base geografica-territoriale rappresenta già di per sè un forte elemento di coordinamento: è infatti un luogo naturale nel quale si assommano le informazioni e i dati ed è quindi un punto al quale si ricorre inevitabilmente per qualsiasi iniziativa, a meno che non sia puramente sul terreno multilaterale.

Un problema fondamentale è proprio quello di assicurare un coordinamento nei rapporti multilaterali che riguardano un determinato paese e che spesso si sovrappongono alla competenza geografica della singola direzione generale. Nel nuovo modello organizzativo è prevedibile – e non solo sulla base della nostra esperienza, ma anche su quella di quei paesi che hanno adottato lo stesso modello, così come ha ricordato anche il senatore Scognamiglio Pasini – l'adozione di una competenza mista tra geografica e funzionale. A questo scopo, la bozza predisposta prevede la creazione di figure *ad hoc*, che attualmente non esistono se non nella figura del Segretario generale. Attiro l'attenzione della Commissione sul fatto che l'attuale ordinamento non prevede una Segreteria generale ma solo la figura del Segretario generale, mentre il nostro modello la contempla ai fini dello svolgimento di funzioni di coordinamento che – e qui l'esperienza personale mi soccorre – è difficile diversamente svolgere in maniera integrale.

Per quello che riguarda poi la corrispondenza tra gradi e funzioni, auspico un necessario decentramento di responsabilità. Ricordo che il modello proposto si ferma alla identificazione dei responsabili dirigenziali (della dirigenza generale, per essere precisi). Evidentemente, al di sotto di questi, abbiamo identificato le strutture nelle quali verranno definite unità di minore dimensione, in cui – soprattutto nell'area geografica – le responsabilità potranno essere più chiaramente ripartire di quanto non lo siano attualmente.

Questo è certo – come dicevo ieri – una delle – preoccupazioni principali, il collo di bottiglia che attualmente si verifica nelle direzioni generali, che risultano eccessivamente pesanti sotto il profilo degli uffici che le compongono, anche per effetto dei funzionari preposti alle dirette dipendenze del direttore generale, che si frappongono tra il direttore stesso e gli uffici che compongono la direzione generale.

Nel regolamento ci proponiamo di essere flessibili per quello che riguarda la corrispondenza tra gradi e funzioni; sottolineo che si è aperto da tempo un dibattito sulla opportunità dell'attuale ripartizione dei gradi della carriera diplomatica.

Non è il regolamento la sede in cui si può sciogliere questo problema che presenta caratteristiche legislative, ma per regolamento si può già in qualche modo precorrere la soluzione, mantenendo flessibilità per ciò che riguarda gli incarichi previsti in questo modello organizzativo e i gradi ai quali i singoli funzionari dovrebbero corrispondere.

PRESIDENTE. Le vorrei chiedere un'ulteriore informazione. Allo stato attuale dell'arte, sia a livello legislativo sia a livello regolamentare, sarebbe bene precisare quali sono i condizionamenti esistenti da questo punto di vista nel rapporto tra gradi e funzioni.

BIANCHERI CHIAPPORI. Il rapporto tra gradi e funzioni è specifico nel decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 sia per quello che riguarda i servizi dell'amministrazione centrale sia per quello che concerne le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero. Per queste ultime, la titolarità di capo missione può essere affidata, nelle sedi cosiddette non di regolamento, a un ministro di seconda classe o superiore. Il decreto in questione identifica un numero di sedi che, al mo-

mento attuale, non risulta più corrispondente ad una ripartizione molto razionale. Grosso modo, si tratta delle sedi dei paesi dell'Europa occidentale, dell'America settentrionale, dell'Australia, per la cui titolarità si richiede un grado di ministro. Per le altre sedi basta il grado di consigliere di ambasciata. Si tratta di un paradosso perchè potrebbe accadere che l'ambasciatore presso la Repubblica popolare cinese abbia il grado di consigliere d'ambasciata mentre l'ambasciatore del Lussemburgo potrebbe essere un ministro o un ambasciatore.

Ovviamente, l'amministrazione, nella sua discrezionalità, supera questi inconvenienti e si astiene dal nominare un consigliere d'ambasciata quale capo missione in Cina se un ministro di prima classe è ambasciatore in Lussemburgo.

Per quello che riguarda invece le direzioni generali, occorre essere dirigenti generali per averne la titolarità. Vi sono poi provvedimenti specifici, ad esempio, un capo di Gabinetto deve avere il grado di direttore generale, e così via.

L'attuale regolamento non può discostarsi dai princìpi generali della pubblica amministrazione; quindi, i dirigenti generali, se hanno i gradi che ad essi corrispondono nella carriera diplomatica, possono avere la titolarità delle direzioni generali, nè abbiamo inteso distinguere fra ministro di prima e di seconda classe.

Io credo che per il futuro convenga anche pensare che bipartizione tra consiglieri di ambasciata e consiglieri di legazione possa considerarsi superata, ma – come ho già detto – occorrono provvedimenti legislativi per operare in questo campo.

BRATINA. Desidero anzitutto ringraziare l'ambasciatore Biancheri per la disponibilità dimostrata; ringrazio altresì il Presidente per l'immediatezza con cui stiamo discutendo poichè ciò consente di proseguire un lavoro già avviato nella scorsa legislatura. Mettere mano alla struttura originaria del Ministero degli affari esteri che, come abbiamo ascoltato ieri, risale alla metà degli anni '30, è certamente un'impresa non da poco in un paese ove le situazioni tendono a perpetuarsi nel tempo senza grandi cambiamenti. Spero, quindi, che questa sia davvero l'occasione per una trasformazione ed un adeguamento di uno dei luoghi importanti dell'ossatura dello Stato, soprattutto alla luce delle mutate condizioni internazionali. In questi decenni sono intervenuti fatti incredibili e quindi mi sembra che questo sia, in qualche modo, il termine ultimo per riuscire a dare al Ministero degli affari esteri un nuovo assetto strutturale, anche di forte innovazione istituzionale, con quel pizzico di managerialità oggi indispensabile specialmente sul fronte della politica estera.

Mi sembra che l'opzione fatta certamente obbedisca ad esigenze di post-modernizzazione ed abbia di vista soprattutto il servizio, la funzionalità, un alto tipo di dinamicità e rispondenza alle esigenze che lo scenario internazionale ci pone. Si tratta di approfondire, di precisare in che modo arricchire questa struttura (il problema semmai è rappresentato da come «dosare» la figura degli assistenti Segretari generali).

Al di là di questa considerazione, vorrei rivolgere una domanda in merito all'ultima parte della relazione distribuita relativamente alle riforme da attuare. In particolare, mi interessa la questione concernente quello che viene definito il fattore risorse umane. Si possono infatti ope-

rare cambiamenti strutturali straordinari, ma se poi non si incide anche sulle risorse umane la struttura finisce col non camminare. Ritengo che al riguardo esista un problema rilevante che non è solo di aggiornamento bensì di offrire momenti di forte formazione, benchè si tratti di personale che è tutt'altro che sprovveduto e che possiede qualità indiscusse. Potrebbe pertanto essere interessante prevedere dei percorsi di formazione per tutti i livelli giacchè soltanto se le risorse umane recepiscono, fanno propria la struttura, la vivono in rapporto alle problematiche reali, questo cambiamento potrà dare il meglio.

Quando parlo di formazione ritengo che essa debba essere operata utilizzando le forze che si hanno all'interno della carriera diplomatica, servendosi poi di tutta una serie di opportunità esterne. Questa mia posizione deriva e da ragioni per così dire patriottiche, cioè dal corso di laurea in scienze politiche dell'università di Gorizia, e dalla notizia di innovazioni che stanno intervenendo in altre sedi universitarie, con un arricchimento proprio in questa direzione. Mi riferisco soprattutto alla utilizzazione delle nuove discipline. Nella mia limitata esperienza di parlamentare ho verificato che per i contatti all'estero l'elemento che mi è più utile è la conoscenza delle scienze sociali, in particolare, dell'antropologia per decodificare l'interlocutore e la realtà che mi trovo di fronte. Il discorso della suddivisione geografica non deve essere un mero fatto burocratico, ma anche un momento per alimentare ed accumulare conoscenze, in modo da essere in grado di comunicare con maggiore facilità con le aree con cui siamo in interazione.

All'interno di questa suddivisione per aree, poi, insisterei, su alcune zone che prediligiamo anche come politica estera, dal Mediterraneo al Medio Oriente, all'Europa centro-orientale. Il problema della formazione è in questo caso molto importante. Ad esempio, per quanto riguarda l'esperienza a noi più vicina, quella del Centro-Est europeo, si tratta di accompagnare e pilotare un processo di cambiamento che, se non sarà dotato da parte nostra di adeguati sostegni ed interventi in termini di competenze conoscitive, rischia di avere percorsi assai accidentati. In questo caso è importante una interazione anche con altre sedi, con altri luoghi, cosa che peraltro già avviene, poichè mi risulta che vi sono rapporti con l'Accademia diplomatica di Vienna. Se riuscissimo a rinforzare questi aspetti con una rete cui attingere per rilanciare in modo forte la formazione, ritengo che questo sarebbe un fatto molto importante da inserire nella filosofia alla base di questa proposta di cambiamento.

È chiaro che occorre dare risposte anche alla razionalizzazione delle rete consolare e diplomatica, sempre mediante interventi che abbiano di vista le risorse umane. In un vecchio testo in cui si parlava di cambiamento strutturale organizzativo l'autore affermava che occorre fare attenzione a costruire strutture antropogene e non antropofaghe, il che significa avere attenzione soprattutto al fattore umano poichè è quello che fa camminare il cambiamento.

Detto questo penso sia giusto affrontare questi problemi nell'ambito di un'indagine conoscitiva, momento di informazione, di approfondimento e di riflessione assai importante a livello parlamentare.

In un secondo tempo però, sarebbe utile prevedere un incontro con il Ministro, proprio per dare forza e concretezza all'attività parlamentare. Dal momento che in Italia le riforme sono difficili da attuare, vanno

utilizzate tutte le potenzialità nella speranza di realizzare finalmente una svolta significativa, condivisa e politicamente rilevante, un passaggio fortemente legittimato dalla presenza del più ampio arco di forze politiche possibile.

BIANCHERI CHIAPPORI. Il problema delle risorse umane e di come utilizzarle meglio di quanto non siano già utilizzate è questione centrale per l'amministrazione, come abbiamo peraltro indicato nella sintesi presentata alla Commissione.

L'amministrazione ha elaborato degli schemi di provvedimento che toccano molti altri punti. Il modello organizzativo, l'aspetto più visibile e politicamente più significativo, indica una tendenza verso la territorialità dello schema di base, anche se, per completare una riforma organica del Ministero degli esteri, sono necessari molti altri interventi.

In questa fase l'amministrazione, per raggiungere i suoi scopi, si è astenuta dall'entrare nel merito di materie che comportassero significativi incrementi della spesa. Realisticamente, i provvedimenti messi a punto tendono alla realizzazione, al contenimento e ad una riduzione delle spese. Non abbiamo affrontato altre materie perchè non ci sembrava realistico, nelle attuali circostanze, proporre al Parlamento spese aggiuntive, pur essendo pienamente consapevoli del fatto che per far funzionare un modello organizzativo ci vogliono fondi sufficienti.

È noto a tutti che il Ministero degli esteri ha subito pesanti riduzioni nell'ammontare complessivo del bilancio, che è venuto degradandosi precipitosamente, e ciò non solo per effetto delle riduzioni operate nell'ambito della cooperazione allo sviluppo ma anche per le altre poste di bilancio.

Se è vero che la carriera diplomatica ha ottenuto sinora delle deroghe al blocco del *turnover*, altre qualifiche funzionali non hanno ottenuto altrettanto. C'è stata una perdita secca di quasi 700 unità, su un complesso di circa 4.600, nell'organico delle qualifiche funzionali. Si tratta quindi di una perdita rilevante.

In pratica, quello delle risorse a disposizione del Ministero degli esteri è un problema che si porrebbe per qualsiasi altro modello organizzativo. Questo è il motivo che ha causato – gli onorevoli senatori credo ne siano consapevoli – sentimenti di diffuso disagio in seno all'amministrazione.

Se dovessi spiegare da cosa derivano tali sentimenti, farei riferimento a due elementi. Il primo, che attiene alla carriera diplomatica e alle qualifiche funzionali, è legato alla scarsa identificazione di responsabilità precise. Da un lato, infatti c'è un accertamento al vertice di funzioni e responsabilità e dall'altro una scarsa identificazione delle responsabilità decentrate. A questo, che potrebbe essere definito un problema di cultura dell'amministrazione, il modello organizzativo previsto potrebbe in qualche modo sopperire, identificando meglio precise responsabilità, soprattutto a livello territoriale.

L'altro elemento di disagio è costituito da un certo intasamento verificatosi nello scorrimento delle carriere in conseguenza di determinati eventi, ma anche di fatti casuali. Ad anni in cui il reclutamento è stato scarso sono seguiti anni di segno contrario e ciò ha determinato degli ingorghi, così come la facoltà di restare in servizio fino a 67 anni.

L'ultimo esempio menzionato è destinato a scomparire perchè le persone che attualmente ne subiscono i contraccolpi ne saranno a loro volta beneficiarie in futuro. È quindi questo un problema che tende a risolversi. Per altri, invece, il problema dell'enorme divario dei trattamenti retributivi tra estero e Roma, costitutisce motivo di disagio che dovrebbe essere affrontato nel suo complesso.

Ai suddetti problemi l'amministrazione non pensa di poter porre rimedio adesso. I provvedimenti presi in esame, che saranno presto sottoposti all'esame del Parlamento, concernono alcuni significativi aspetti settoriali quali il trattamento economico, attraverso uno schema di disegno di legge di delega che provvederà a riordino generale delle indennità di servizio all'estero e il graduale reclutamento di personale a contratto nelle più basse qualifiche funzionali.

Credo che sia istitutivo che il servizio che può prestare un autista italiano a Pechino è limitato, oltre che costoso. La differenza di trattamento economico è molto grande e quindi ci orientiamo verso l'assunzione di contrattisti a legislazione locale anzichè a legislazione italiana in modo che le retribuzioni siano concorrenziali con il mercato del lavoro locale. Ciò in alcuni paesi può non comportare grandi differenze, ma in altre sì. Se dobbiamo assumere dei contrattisti in paesi a basso tenore di vita, ad esempio in America latina o in Africa, parametrando la loro retribuzione a quella del personale di ruolo italiano che, per gli spostamenti tra Roma e l'estero è soggetto ad ingenti spese e ai disagi più svariati, non ultimo il possibile trasferimento delle famiglie, la spesa risulta ingente. Se invece li retribuiamo sulla base del mercato locale, ovviamente cocorrenziale, a parità di prestazioni, otteniamo sensibili economie di spesa.

Ecco perchè questo è un punto sul quale presentiamo un provvedimento di legge che dovrebbe portare ad una significativa diminuzione di spesa; ci auguriamo inoltre che l'estensione di questo principio possa innestare un circolo virtuoso di progressive economie. Allo stesso modo, la razionalizzazione delle reti diplomatiche e consolari all'estero (ricordo che ancora oggi la rete diplomatica è condizionata dai fattori politici per cui mal si presenta ad essere governata secondo schemi fissi, mentre la rete consolare può esserlo molto di più) non richiede necessariamente un provvedimento legislativo; si può ridurre la rete vuota dove è eccessiva, ampliandola dove è invece insufficiente. Ci proponiamo di partire dalla rete consolare svizzera che attualmente ha 22 uffici consolari, alcuni talmente poco affollati da non giustificare la loro stessa esistenza. Stiamo procedendo con una certa gradualità e, per quanto possibile, con il consenso degli organi rappresentativi delle nostre collettività locali. Ad esempio, in Svizzera pensiamo, in una prima fase, di tagliare 9 dei 22 consolati esistenti; abbiamo invece grande bisogno di consolati in altre aree, con funzioni non solo di assistenza amministrativa ma anche di promozione.

Ho indicato sinteticamente alcuni provvedimenti alla nostra attenzione anche per sottolineare che il regolamento organizzativo dell'amministrazione non rappresenta, in realtà, che la prima fase di una serie di provvedimenti di riforma che l'amministrazione stessa ha in animo di varare.

PRESIDENTE. Sull'ultimo argomento che lei ha ricordato vorrei inserire un piccolo aneddoto che forse interesserà qualcuno dei presenti.

Nei rapporti tra l'Italia e la Santa Sede si pose la *vexata quaestio* della riduzione delle diocesi in quanto una norma dei patti lateranensi prevedeva che le diocesi dovessero essere contemporate alle provincie. Papa Paolo VI era fortemente intenzionato a procedere a tale riduzione; discutendo con un ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede, costui disse che forse la gradualità poteva rappresentare la soluzione migliore. Papa Paolo VI, che di solito era molto prudente e molto esitante, disse che forse qualche volta lo stillicidio delle lamentele poteva essere peggiore di un coro di protesta rispetto ad una soluzione organica. Purtroppo, non ricordo – e forse il senatore Andreotti può aiutarmi in questo senso – se poi si imboccò decisamente la strada della drastica riduzione o se questa rimane una intenzione. In ogni caso, la gradualità a volte può creare ancora più problemi.

ANDREOTTI. Era una strada sbagliata. In Francia, dove fu adottata dopo la rivoluzione, rese un cattivo servizio alla Chiesa.

BIANCHERI CHIAPPORI. Dopo aver ascoltato questo anedotto non posso che augurarmi di avere Paolo VI al vertice dell'amministrazione per procedere con la dovuta rapidità.

Vorrei concludere il mio intervento con un'osservazione ulteriore da riferirsi a un appunto del senatore Bratina sulla formazione continua del personale.

La formazione è uno dei capitoli sui quali abbiamo insistito per avere incrementi di stanziamento in quanto è fondamentale per l'attuazione di qualsiasi progetto di riforma; è del tutto inutile pensare a nuovi modelli organizzativi senza prevederla. Noi pensiamo di far transitare gradualmente la rete consolare dall'esercizio di funzioni puramente di servizio e assistenziali per la collettività all'esercizio di attività promozionali di interesse economico, culturale o politico. Ma se non si forma il personale per queste nuove funzioni è del tutto inutile prevedere i cosiddetti consolati di avamposto. Se nella Repubblica popolare cinese abbiamo soltanto un consolato a Shanghai (e ciò non è ammissibile, in particolare alla luce dell'immenso territorio e dei vastissimi interessi economici che abbiamo in quel paese) mentre in Svizzera ne abbiamo 22, evidentemente qualcosa non funziona a dovere. Tuttavia, se inviamo in Cina il personale che attualmente lavora in Svizzera, faremmo un'opera inutile se non prevediamo una sua adeguata formazione professionale. Con queste mie considerazioni, intendo rassicurare i presenti che la formazione del personale rappresenta un punto prioritario nelle intenzioni dell'amministrazione.

D'URSO. Anche a mio avviso il punto relativo alla formazione è prioritario ed è importantissimo stabilire una sorta di *identikit* del diplomatico degli anni Duemila in modo tale da adeguare la sua formazione al ruolo che gli verrà affidato.

In questi ultimi tempi si discute sulla «trasformazione» del ruolo del corpo diplomatico, da ambasciatori che si occupano solo di politica ad ambasciatori che trattano gli affari, che promuovono o appoggiano le

iniziative industriali e commerciali dell'Italia all'estero. Mi pare che, nelle ambasciate del Medioriente o del Sud America questo processo si sta sviluppando molto bene. In alcune grandi sedi l'ambasciatore si limita a seguire solo la parte politica delegando la parte commerciale al ministro o ai suoi collaboratori; in quelle più piccole, invece, spesso l'ambasciatore segue con molto rigore anche la parte commerciale che è così importante e che è tra l'altro collegata alla promozione culturale.

Se possibile, dovremmo prevedere stanziamenti ulteriori per le spese relative alla formazione, dato che mi risulta la difficoltà, al momento di trovare persone preparate. Ad esempio, nell'ultimo concorso i vincitori sono stati in numero inferiore rispetto ai posti disponibili. Per tornare in argomento, mi auguro che la commissione possa offrire il massimo appoggio per accelerare la tanto attesa riforma del Ministero degli affari esteri o, meglio perchè non chiamarlo Ministero degli esteri? Nessuno oggi si è mai riferito al Ministero degli affari esteri, ma sempre al Ministero degli esteri. Mi dispiace che il passato Governo non abbia potuto definitivamente affrontare il problema generale della ristrutturazione dei Ministeri che si occupano di affari esteri e, in particolare, del Ministero del commercio con l'estero. Il Ministro designato nel Governo Dini non accettò la carica ed il Dicastero fu affidato, *ad interim*, al Ministro dell'industria. Poichè i due Ministeri avevano lo stesso titolare, si sostenne che questa era la soluzione migliore, dato che in Giappone il MITI (Ministry of International trade and Industry) era l'ideale dell'efficienza nel promuovere l'industria interna ed il commercio internazionale. Ma, purtroppo, l'Italia non è il Giappone.

D'altra parte, si è molto discusso della possibilità di un accorpamento del Ministero del commercio con l'estero con il Ministero degli affari esteri seguendo l'esempio norvegese, che funziona molto bene. Purtroppo, questa ipotesi non è andata in porto, ma vedo dello schema di riforma e di ristrutturazione del MAE che in futuro la fusione MAE-MINCOMES potrà verificarsi se Governo e Parlamento lo riterranno opportuno.

Seguendo l'esempio del senatore Andreotti, desidero fare delle osssrvazioni, anche se sono pronto anch'io a cambiare idea qualora non si rivelassero opportune. Ho letto attentamente l'esauriente relazione del segretario generale. Per quanto concerne l'assistente Segretario generale, sarebbe preferibile definirlo col titolo di Vice Segretario Generale. Passando alla questione delle direzioni generali, la nuova organizzazione prevede 19 uffici, 11 direzioni generali, più tre assistenti Segretari generali. A mio avviso, sarebbe opportuno regolamentare fin d'ora la possibilità per gli assistenti Segretari generali di diventare direttori generali delle direzioni generali globali, secondo il modello del Dipartimento di Stato americano. Con questo si risolverebbero anche i conflitti che potrebbero nascere tra il direttore generale che si occupa della direzione geografica per l'Europa e quello che si occupa, per materia, delle stesse problematiche.

Circa le direzioni generali geografiche, si era fatto cenno alla possibilità di dividere l'America del Sud da quella del Nord. È questo un problema difficile; si tratta certamente di aree completamente diverse che tuttavia si stanno molto avvicinando. Abbiamo il MERCOSUR nel Sud e l'area NAFTA, che comprende gli Stati Uniti d'America, nel Centro. Si

potrebbe quindi mantenere la direzione generale delle Americhe con due vice direttori generali, l'uno che si occupa del Centro-Nord e l'altro del Sud.

Sullo spinoso problema della cooperazione, avendo quest'ultima, a torto o a ragione, nell'opinione pubblica una immagine piuttosto negativa e molto discussa, mi chiedo se non sia possibile scindere la direzione generale della cooperazione in varie parti da accorpare alle altre direzioni generali, anche geografiche. Ciò potrebbe facilitare le procedure anche dal punto di vista di bilancio, per l'assegnazione dei capitoli e dei fondi di spesa.

Infine, sarebbe opportuno procedere ad uno snellimento, abbreviando «titoli» delle direzioni generali. Si potrebbe parlare, ad esempio, di direzione generale politica, direzione generale economica, direzione generale cultura e direzione generale Europea.

BIANCHERI CHIAPPORI. Per quanto riguarda gli assistenti Segretari generali concordo che la definizione di vice Segretari generali è certamente più appropriata e anche più comprensibile. Tuttavia, ho delle esitazioni ad usare in maniera più formale il titolo di vicario, ricordando che le disposizioni generali in un certo senso escludono che le funzioni vicarie, come tali, siano sufficienti a se stesse. Questo mi porta ad allacciarmi ad un altro punto sollevato e cioè al problema del coordinamento che è aspetto fondamentale del funzionamento di questo come di altri modelli.

Il problema del coordinamento non si può risolvere in astratto; esso si risolve in concreto, verificando il grado di efficienza. Non ci sono altri modi per mettere alla prova un sistema di coordinamento se non quello di vederlo funzionare. Vi è certamente un'alea, una riserva sul fatto che questo modello possa funzionare; vediamo che in altri paesi funziona ed abbiamo studiato le difficoltà di coordinamento che essi hanno. Ho studiato il modello americano perchè nel mio recente incarico negli Stati Uniti ho avuto occasione di osservarlo da vicino; si tratta di un modello organizzativo assai simile a questo, pur se va detto che nell'amministrazione americana vi è una naturale tendenza al coordinamento che è minore nell'amministrazione italiana. Certo, noi contempliamo la possibilità che in fase di prima applicazione la figura del vice Segretario generale coincida con quella del direttore generale. Naturalmente la figura incaricata del coordinamento politico non potrebbe che coincidere in tal caso con quella del direttore generale degli affari politici – che io definiscono multilaterali – giacchè i problemi, come quelli economici, così come la struttura di fondo di altre attività, debbono trovare posto all'interno delle direzioni geografiche, altrimenti la riforma non avrebbe alcun senso. Tuttavia, quegli affari che non possono trovare collocazione geografica (gli affari delle organizzazioni internazionali o gli affari globali, ad esempio il problema dell'ambiente) necessitano di una visione unitaria che non può essere data nelle direzioni generali geografiche che focalizzano invece la loro attenzione su una specifica area. Vi è quindi bisogno di una sede ove questi aspetti vengano trattati, sede che ravvisiamo nella direzione generale affari economici multilaterali e globali (concordo con il senatore D'Urso quando osserva che si tratta di una dizione estremamente lunga).

La possibilità, quindi, che il vice segretario generale sia anche titolare di una direzione generale è certamente presente in fase di prima applicazione della riforma, anche perchè mi pongo il problema di come transitare da un modello organizzativo ad un altro; non si tratta di piccola cosa: è come cambiare passeggeri negli scompartimenti di un treno mentre questo continua la sua corsa. Se poi tale carattere debba essere permanente o meno non mi sento in grado di dirlo prima di aver visto funzionare il modello. Ritengo che concettualmente le due funzioni debbano essere mantenute distinte: l'una è una funzione di coordinamento, l'altra è una funzione di direzione di una unità operativa. Si tratta – ripeto – di due funzioni concettualmente diverse: l'una riguarda la direzione di una unità operativa a cui deve essere dato impulso, ad esempio, programmando tutte le funzioni di spesa, partecipando quindi al bilancio per obiettivi, dirigendo un certo numero di direzioni che a loro volta dirigono uffici; l'altra, esercitata dal vice segretario generale, concerne invece funzioni di coordinamento e di rappresentanza.

Il senatore D'Urso ha ricordato l'Istituto per il commercio estero, che è un interlocutore quotidiano della Farnesina. Occorre quindi una persona che sia in pratica l'interfaccia del Ministero.

Per ciò che riguarda la cooperazione, mi limito a ricordare che l'attuale formulazione e struttura della direzione generale dipende dal fatto che, secondo le leggi che attualmente la disciplinano, esso è più rispondente ai compiti che svolge. Comunque, siamo consapevoli che si tratta di un tema che sia per il Governo che il Parlamento necessita di una riforma. Pertanto, non abbiamo ritenuto di ipotizzare un nuovo modello non sapendo gli sviluppi, a livello legislativo, del processo organizzativo.

D'URSO. Ritengo doveroso ringraziare di nuovo l'ambasciatore Biancheri e segnalare ai colleghi quanto siano invidiati in tutto il mondo i nostri diplomatici che, pur disponendo di mezzi molto inferiori rispetto a quelli di paesi della nostra stessa importanza, riescono a fare miracoli.

Concordo in fine con lui sull'opportunità di rivedere gli stipendi dei diplomatici sia quando operano a Roma che nelle sedi estere. Ovviamente i diplomatici che vivono a Roma hanno spese di rappresentanza completamente diverse da quelle di altri funzionari dello Stato e, quindi, le loro retribuzioni non possono essere mantenute ai bassi livelli attuali. In passato, i diplomatici provenivano, in gran parte da famiglie ricche, ma oggi devono poter vivere del loro stipendio.

PRESIDENTE. Nell'avviarci alle conclusioni di questa indagine i senatori che sono già intervenuti possono intervenire brevemente in replica.

PORCARI. Vorrei fare alcune brevi osservazioni in merito agli argomenti sollevati nella giornata odierna.

Rispetto alla questione dell'armonizzazione dei criteri che stanno alla base dei gradi e delle funzioni, mi sento di sposare interamente la tesi, il punto di vista e la filosofia enunciate dal presidente Migone.

Va comunque mantenuta la clausola di salvaguardia, in base alla quale il conferimento di funzioni di particolare responsabilità non deve produrre una legittima o meno aspettativa di promozione al grado superiore nella carriera, sia come presupposto etico per non pregiudicare le decisioni della dirigenza politica che verrà dopo. Mi sembra molto importante insistere sulla flessibilità, intesa come utilizzo al meglio della qualità.

A questo proposito – lo accennava lo stesso Segretario generale – mi sembra che la semplificazione dei gradi, tenuto conto di quel famoso bollettino per cui a ciascun funzionario corrisponde un numero, sia auspicabile. Il bollettino può sostituire adeguamente la doppia diversificazione di gradi tra il consigliere di legazione (non esistono più legazioni, solo ambasciate) e quello di ambasciata, tra il ministro di seconda e quello di prima classe.

Molte carriere diplomatiche di altri paesi hanno i segretari di ambasciata, i consiglieri di ambasciata, una sola classe di ministri plenipotenziari e un grado (o «dignità» come dicono i francesi) di ambasciatre, che sarebbe più opportuno o comunque più elegante, denominare ambasciatore d'Italia.

Vorrei poi chiedere all'ambasciatore Biancheri di stimolare il Governo a farsi promotore di un provvedimento che tenga conto dei punti di vista delle nostre Commissioni; altrimenti la discussione odierna rischia di essere considerata soltanto un'interessante chiacchierata accademica, tenendo conto delle quasi impossibilità di presentare un disegno di legge d'iniziativa parlamentare. Questi ultimi, infatti, nove volte su dieci sono votati al totale insuccesso o al rinvio *sine die*.

Per quanto riguarda i gradi, vorrei indicare due punti. Il direttore generale del personale dovrebbe, a mio avviso, essere un ambasciatore in modo da garantire quel distacco delle ambizioni e dalle scalate che il funzionario più giovane non può avere. In caso contrario la direzione del personale rischia di trasformarsi in una sorta di scala elettrica che garantisce salite troppo rapide.

Lo stesso vale, per ragioni diverse, per il capo del cerimoniale della Repubblica, il cui titolo è tanto pomposo quanto di poco valore nella sostanza. Attualmente, oltre al capo del cerimoniale del Quirinale, *pro tempore*, un signore alto e prestante che già di per sè si impone rispetto al capo del cerimoniale della Repubblica (alias della Farnesina) esiste il capo del cerimoniale diplomatico di Palazzo Chigi, ed altri ve ne sono in quasi tutti i Dicasteri. Forse in futuro – ma è solo una battuta – avremo anche il capo del cerimoniale diplomatico delle USL!

Non posso parlare dell'attuale capo del cerimoniale, ma certamente in passato i suoi predecessori piangevano sulle spalle degli amici perchè si chiamavano «della Repubblica», mentre in fondo erano capi del cerimoniale solo delle tre stanze in cui erano allocati.

Si deve decidere se il capo del cerimoniale è del Ministero degli esteri e, in tal caso, la qualifica va così specificata. La questione è seria e va posta con chiarezza in sede interministeriale perchè queste investiture «spagnolesche», in cui al titolo non corrisponde una funzione nè un prestigio equivalente, come era invece al momento in cui noi entrammo in carriera, devono finire. Altrimenti è inutile chiamarli «capo del cerimoniale della Repubblica».

Il tema del reclutamento è già stato trattato. È un problema importantissimo e concordo con il senatore D'Urso sull'ottima qualità della nostra carriera diplomatica, come anche dei giovani che ho avuto modo di incontrare. È certamente necessario un affinamento della preparazione e, soprattutto, tradurre in metodo l'organizzazione.

Poichè non esiste oggi, anche per una filosofia politica tendente all'appiattimento, una scuola di alta amministrazione, similmente all'ENA francese, una società cioè che comprenda tutte le classi dell'amministrazione per le carriere di carattere verticistico, ritengo sia importante almeno potenziare, come ha detto l'ambasciatore Biancheri, l'Istituto diplomatico, per farne una vera e propria scuola diplomatica.

Non si tratta soltanto del perfezionamento di chi sta in carriera, ma piuttosto di una scuola per chi vuole entrare in carriera. Si comincia con una prima selezione: ai tanti ammessi al concorso corrispondono tanti esclusi, che possono sempre ripresentarsi successivamente. In questo modo, dopo una prima scrematura, si comincia a creare, anche attraverso una preparazione linguistica adeguata (non solo di lingua ma anche di cultura dei vari paesi, da sempre trascurata in Italia) una vera e propria scuola di formazione in vista del concorso.

Non si può dire che il nostro paese, che eccelle in tante cose, eccella nell'attitudine alle lingue estere e nell'approccio alle culture straniere. Potrebbe essere anche per le ragioni cui ha accennato il senatore D'Urso, per il cambiamento del tipo di reclutamento che è dovuto ad una certa filosofia egualitaristica e di appiattimento: rispettabile, anche se più o meno condivisibile.

Vorrei infine soffermarmi sull'ultimo capoverso dell'articolo 4 della bozza di regolamento, che si riferisce al Segretario generale, il quale si legge testualmente: «Si avvale anche della collaborazione di istituzioni specializzate e di personalità esperte in questioni internazionali». Avrei alcune modeste osservazioni circa questa precisione categorica, sostenuta dal «si avvale» iniziale. L'Italia è un paese di santi e di navigatori ma anche di consulenti. Abbiamo eccellenti consulenti ed eccellenti istituti di consulenza, ma non posso non pensare ai 5 miliardi spesi dalla direzione generale per la cooperazione per uno studio sulla fertilità delle asine in Somalia a spese dei cittadini-contribuenti. Il «Si avvale» crea in me talune perplessità e preoccupazioni; temo infatti che questo *dulcis in fundo* possa alimentare speranze, o creare nuove speranze, per le illusioni perdute sul terreno della cooperazione allo sviluppo, che – come sappiamo – ha avuto un passato glorioso (e l'argomento è già stato sfiorato da me nel mio intervento di ieri).

C'è un'ultima considerazione da fare. In ogni Stato di diritto (ma dobbiamo chiederci innanzi tutto se l'Italia lo sia ancora) tutto ciò che non è esplicitamente vietato è tacitamente consentito. In Italia – mi pare che così ci si muova nella tendenza di una giurisprudenza che è così «attiva» e «vivace» – tutto quello che non è esplicitamente permesso è vietato. D'altronde, ci sono precedenti storici, come la Germania di Hitler o l'Unione sovietica in cui il dirtto si muoveva su questa falsariga. Sulla filosofia del «silenzio-dissenso». Poichè ci si vuole battere per il mantenimento dello Stato di diritto, quest'ultima fase si può cancellare, infatti, sembra quasi che se il Segretario generale non si avvale di un consulente, o di un Istituto di consulenza, mal gliene incoglie.

SERVELLO. Vorrei aggiungere qualche parola su un aspetto di cui ieri non ho parlato perchè non avevo sufficienti elementi, ma che è emerso poi nel corso dell'audizione. È un aspetto che mi appare ancora oscuro, e che riguarda il riferimento alle regioni e gli enti locali: significa che si tende ad una specie di regionalizzazione del Ministero degli affari esteri? Sul nostro territorio nazionale gravitano molti istituti, come le prefetture, le camere di commercio, l'Istituto per il commercio con l'estero, il Ministero del commercio con l'estero, le banche, le fondazioni, l'Istituto per la politica internazionale di Milano. La presenza di questo riferimento – penso che non si riferisca alla novità della Padania, mi rifiuto di crederlo – può creare equivoci sulla unicità della politica estera nell'ambito della nazione italiana, anche se ritengo che ci sia soltanto una volontà di promuovere determinati aspetti economico culturali.

Per il resto, desidero dichiarare che ho ascoltato con molta attenzione le dichiarazioni del Segretario generale, ma le riserve che ho formulato ieri rimangono sostanzialmente immutate. Certo, è apprezzabile lo sforzo dell'ambasciatore Biancheri Chiappori di presentare questa riforma come funzionale a una soluzione storica oltre che politica dei compiti assegnati al Ministero degli affari esteri. Questo è di per sè un fatto nuovo che si impone alla nostra attenzione. La riforma in quanto tale non ci trova pertanto ostili, così come una razionalizzazione delle responsabilità delle Direzioni generali, con l'idea di una politecnicità di ruoli nell'ambito della stessa amministrazione, che aprirebbe un più vasto varco all'interferenza politica. Non so poi se un indebolimento della Segreteria generale comporterebbe rischi all'interno stesso della struttura del Ministero degli affari esteri. Per il momento non sono stati chiariti i dubbi che abbiamo espresso circa il tetto del pensionamento, la razionalizzazione delle strutture e delle disponibilità per la cooperazione, il problema del rapporto tra funzioni e gradi in relazione alle necessità (che è stato sollevato anche dal Presidente della Commissione e dal collega Andreotti). Aspettiamo dunque di vedere come e in che misura le osservazioni formulate in questo ambito saranno recepite nella formulazione definitiva della bozza di regolamento.

Mi associo infine alla proposta del collega Bratina e chiedo anch'io che, in una prossima occasione, possa intervenire in Commissione il Ministro, accompagnato dal Segretario generale, affinchè si possa verificare se le osservazioni e le proposte formulate da questa Commissione siano state in tutto o in parte recepite, in quale logica e in quale modello organico.

PRESIDENTE. La richiesta dei colleghi Bratina e Servello dipende esclusivamente dal fatto che siamo in sede di indagine conoscitiva e quindi non siamo in grado di assumere alcuna decisione. Si tratta infatti di una sede di chiarimento e di approfondimento. Se dovessimo applicare in maniera pedantesca il Regolamento, dovremmo limitarci esclusivamente a chiarire alcuni punti di merito, senza fare dichiarazioni di intento sul piano politico che possono invece essere fatte in sede di comunicazioni del Governo.

La seconda osservazione che vorrei fare è collegata alla prima. Ritengo prezioso il nostro dialogo anche dal punto di vista istituzionale. Infatti, nella legislazione più recente ed anche più moderna si tende a

sottolineare una sempre maggiore misura di autonomia dell'amministrazione, che fa salvo il diritto-dovere di indirizzo politico del Governo e dello stesso Parlamento, ma che prevede una sfera di autonomia a tutti i livelli.

Vorrei allora evidenziare come il rapporto tra amministrazione e Parlamento sottolinei positivamente questo elemento, che io ritengo innovativo e positivo dal punto di vista dell'ammodernamento della nostra prassi istituzionale.

ANDREOTTI. Ieri, dinanzi a questo nuovo schema di organizzazione, avevo espresso alcune perplessità. Come l'ambasciatore Biancheri ha ricordato, l'esigenza di una riforma c'è sempre stata; tuttavia, ciò che suscitava grandi preoccupazioni in un estraneo all'amministrazione era la differenza di opinioni presente anche tra coloro che vivono all'interno della stessa, anche se in alcuni casi si capiva che si trattava di una difesa di tipo sindacale (ricordo al riguardo la questione del personale a contratto; indubbiamente ad alcuni fa comodo poter prestare servizio fuori sede e guadagnare di più). Prescindendo però da tutto questo, ogni volta si giungeva ad un punto che sembrava di coagulo e poi non se ne faceva nulla.

Ho ascoltato con estrema attenzione le risposte fornite dal Segretario generale che, con la sua saggezza ed esperienza, sembra esprimere la convinzione che non vi sia più l'antitesi modello per territorio-modello per materia, bensì esista la possibilità di far convivere le due esigenze. Mi rimetto quindi all'esperienza che certamente egli ha in grado notevole e mi auguro che nell'applicazione, specialmente nel periodo iniziale di rodaggio che sarà il più complesso, le preoccupazioni che ho manifestato possano risolversi.

Desidero a questo punto fare due brevi osservazioni. Per quanto concerne le regioni, ritengo che nessuno pensi che si possano portare avanti politiche estere su base regionale. Tuttavia, dobbiamo tenere conto che vi sono alcune competenze effettive; del resto, abbiamo anche steso una sorta di protocollo del rapporto regioni-Ministero. Le regioni infatti hanno una loro presenza; svolgono un lavoro di propaganda e di collegamento con le comunità di emigrati. Mi sembra allora che potrebbe essere reciprocamente utile prevedere una qualche forma di coordinamento anche da parte del Ministero. Dobbiamo inoltre tener conto del fatto che nella struttura dell'Unione europea la regione esiste ed è stato creato uno strumento al riguardo; ed esiste anche una tendenza in questo senso, fortemente caldeggiata da altri paesi, quali la Germania, ove le regioni hanno una consistenza storica assai maggiore della nostra. Mi sembra quindi indispensabile che vi siano al riguardo dei punti di riferimento all'interno del Ministero.

L'altra osservazione riguarda il ruolo dei Sottosegretari che qui, per diverse ragioni, non è stato evocato. Tuttavia ritengo che se vogliamo fare sul serio una riforma dell'amministrazione dello Stato avremo bisogno di operare dei tagli alla sua struttura centrale globale, con una riduzione notevolissima del numero dei Ministeri, proprio per mantenere o addirittura recuperare mansioni che altrimenti risultano sparse (ad esempio, la creazione di un Ministero degli italiani all'estero; non c'è più il Sottosegretario delle colonie perchè mancherebbe la materia da am-

ministrare; forse un ufficio stralcio avrebbe ancora delle pratiche relativamente al terremoto di Avezzano).

Mi chiedo quindi se non convenga avere una tipizzazione di alcune funzioni, anche a livello di Sottosegretari, in modo tale da favorire questo accorpamento nel Ministero, che io ritengo prezioso. Ricorrere, come è accaduto altre volte, ad un sistema per strutture autonome con un coordinamento presso la Presidenza del Consiglio non servirebbe a niente. Mi auguro, al riguardo, che la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio non solo venga riveduta, ma estremamente semplificata.

Personalmente, cercai di non applicare alcune parti di quella legge, ad esempio là dove prevedeva la figura di un consulente militare del Presidente, il che mi pareva ingiusto. Il consulente militare del Presidente del Consiglio è il Ministro della difesa unitamente ai Capi di Stato maggiore. Si prevedeva poi un comitato scientifico-economico che rappresentava una mera duplicazione di quello esistente presso il Ministero del bilancio. Poichè penso che si debba mantenere una unità di conduzione, sarebbe utile prevedere per il futuro quanto ho detto poc'anzi.

In conclusione, rivolgo i migliori auguri affinchè possano realizzarsi queste prospettive che dopo molti studi diventano oggi sperimentazione e possono rappresentare un passo in avanti.

BIANCHERI CHIAPPORI. Senatore Andreotti, le sono grato per le sue parole di apprezzamento e di stima.

Desidero rispondere anzitutto ad alcune osservazioni dei senatori Porcari e Servello. Per ciò che riguarda il capo del cerimoniale, il titolo completo è capo del cerimoniale diplomatico della Repubblica e queste sono in effetti le sue funzioni. Il senatore Porcari osserva che il capo del cerimoniale «soffre», ma io credo che questa figura sia nata per soffrire. Quanto utile sia il capo del cerimoniale lo si può desumere dal numero di incidenti diplomatici che si verificano: se non si verificano incidenti, il capo del cerimoniale ha fatto il suo dovere, ma nessuno ne parlerà; se si verificano incidenti, non ha fatto il suo dovere e tutti ne parleranno. In realtà, se si parla poco del capo del cerimoniale, ciò dipende dal fatto che le cose funzionano.

PORCARI. Il problema è legato al rapporto con gli altri capi del cerimoniale e lo stato di subordinazione rispetto ai cerimoniali di altri Palazzi.

BIANCHERI CHIAPPORI. L'osservazione che lei fa è giusta. Effettivamente, negli ultimi tempi, si è sviluppata una certa tendenza all'autonomismo del capo del cerimoniale, in particolare di quello della Presidenza del Consiglio. È un problema che però non può essere risolto attraverso disposizioni regolamentari perchè riguarda la sfera di competenza e di autonomia del Ministero degli esteri in questo specifico settore.

Per ciò che riguarda il problema del reclutamento, effettivamente l'idea di trasformare l'Istituto diplomatico in un'accademia diplomatica o in un'istituzione che formi sin dall'origine i giovani diplomatici è stata contemplata a lungo. Si è parlato di un corso-concorso che dovrebbe

poi consacrare l'ingresso formale di coloro che superano il corso. A prescindere dal fatto che si tratta di un provvedimento da assumere sulla base di un apposito disegno di legge da sottoporre all'approvazione parlamentare, non si è tornati per il momento su quel progetto nella convinzione, forse eccessivamente scettica e pessimistica, che, una volta accettati questi studenti nell'accademia diplomatica, sarebbe stato molto difficile, al termine di 3 o 4 anni di studi, rimandarli a casa. È bene ricordare che una preparazione così specialistica offrirebbe loro ben poche alternative. Naturalmente ciò è vero anche per i candidati che seguono dei corsi presso università o altre istituzioni. In questo caso, però, lo fanno senza essere incasellati e senza sottostare all'autorità di un Ministero per un periodo di tempo così lungo.

Non mi pronuncio sulla validità di questa impostazione che riflette uno scetticismo sulla possibilità dell'amministrazione di interrompere un rapporto che, pur non essendo di impiego, costituirebbe comunque un rapporto consolidato con persone che avrebbero frequentato tale scuola per lunghi anni.

Il tema resta comunque all'ordine del giorno delle riforme da attuare nell'ambito del Ministero degli esteri.

Vorrei poi ricordare che rispetto all'articolo 4, che fa riferimento alle funzioni della Segreteria generale, e in particolare alla possibilità di avvalersi di consulenti esterni, il decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, per un esplicito desiderio del Ministro, aveva soppresso l'Ufficio studi e programmazione del Ministero degli esteri; un ufficio di antica tradizione a capo del quale si erano succeduti personaggi illustri, non ultimo l'ambasciatore Toscano. Le competenze di tale ufficio furono frammentate nell'ambito delle varie direzioni generali, configurando in sostanza dei microrganismi al loro interno.

È chiaro che in passato l'autorità di un capo dell'Ufficio studi e programmazione era ben altra cosa rispetto alla situazione attuale e credo che, nel prevederne l'esclusione nel 1967, l'intenzione fosse questa.

Senza dare a questo ufficio una funzione dirigenziale generale, vale a dire, senza creare un ulteriore posto di direttore generale, anche per via dei nostri contatti con la funzione pubblica e nel desiderio di limitare il numero di nuovi posti di dirigente generale all'interno del Ministero degli esteri, che già sono aumentati per effetto di questo nuovo modello organizzativo, lo schema di regolamento in esame prevede che il Segretario generale si avvalga di persone e di istituzioni particolarmente qualificate in questioni internazionali.

L'Ufficio studi e programmazione ha senso se si avvale anche di forze estranee al Minstero perchè altrimenti rischia di svolgere funzioni ancillari come quella di redigere i discorsi del Ministro oppure dei Sottosegretari di Stato. In ogni caso, veri e propri compiti di analisi possono essere vantaggiosamente svolti, anche se non in via esclusiva, con l'ausilio di politologi, ricercatori e accademici.

PORCARI. In pratica, come il *policy planning* del Dipartimento di Stato.

BIANCHERI CHIAPPORI. Come i *policy planning* di quasi tutte le amministrazioni degli esteri. L'Ufficio studi verrebbe a collocarsi

nell'ambito della Segreteria generale che sembra essere il luogo più consono per un'istituzione del genere.

Mi rendo conto che la formulazione del regolamento è alquanto criptica rispetto alle suddette intenzioni. Forse questa intenzione risulterebbe più evidente in un organigramma. Siccome ci siamo limitati all'organigramma che riflette i posti di dirigente generale, il senatore Porcari non avrebbe neanche potuto trovare un riferimento del genere.

ANDREOTTI. Vorrei conoscere la sorte della struttura in capo al professor Pastorelli.

BIANCHERI CHIAPPORI. Questa struttura, così come la Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, sopravvive senza modifiche nel nostro schema organizzativo.

PRESIDENTE. Se si potesse introdurre un elemento di pluralismo non politico ma scientifico in questi ambiti di consulenza, anche l'ufficio storico ne gioverebbe. Avendo avuto modo di ammirare l'ambasciatore Mario Toscano non possiamo che ammirare, di conseguenza, anche i suoi allievi. Bisogna comunque rilevare che la cultura italiana è molto ricca e offre diverse alternative.

BIANCHERI CHIAPPORI. Per quanto riguarda le regioni, mi sembra che il senatore Andreotti si sia espresso conformemente al pensiero dell'amministrazione. Il problema è di dare alle regioni, che svolgono – entro certi limiti previsti dalla Costituzione – un'attività internazionale, un interlocutore presso il Ministero degli esteri, così come accade per altre amministrazioni dello Stato.

I Ministeri economici sono dotati di interlocutori naturali, come il direttore generale degli affari economici globali, il vice segretario generale per gli affari economici, oltre che il Ministro.

A livello burocratico esistono specifici canali di comunicazione. Il Ministero dei beni culturali ha il suo interlocutore nel direttore che si occupa delle relazioni culturali, mentre quello dell'interno ce l'ha nel direttore generale dell'immigrazione e degli affari sociali. Le regioni, pur non avendo un interlocutore istituzionale chiaro con il quale poter dialogare anche per programmare iniziative e manifestazioni che possono poi assumere carattere culturale o promozionale, hanno bisogno di un quadro sicuro di riferimento, che sia in grado di indirizzare l'attività internazionale, che possa fornire loro quei consigli e quella piena assistenza di cui dovessero aver bisogno. Inoltre, come ha ricordare il senatore Andreotti, ne hanno bisogno ancora di più nel quadro dell'integrazione europea in quanto a Bruxelles, ad esempio, l'attività delle regioni è estremamente importante. Se noi garantissimo loro un maggior supporto per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni comunitarie, con le commissioni, con i vari uffici, con il direttore generale, faremmo cosa utile non solo per le regioni ma anche per lo Stato in generale.

Alla luce anche di tali osservazioni, recepisco quanto detto dal senatore Andreotti per ciò che riguarda il ruolo dei Sottosegretari.

Per quello che concerne la semplificazione dei grandi, l'amministrazione sta studiando il problema; ricorso che anche i sindacati ci stanno

sollecitando in tal senso. L'avere un momento ridotto di grandi rappresenterebbe per l'amministrazione una semplificazione delle attività in quanto diminuirebbero certi traguardi di carriere che sono sempre traumatici sia per l'amministrazione che deve operare la scelta che per coloro che la subiscono. Tuttavia, essi si situano all'interno di un processo selettivo che consente di lasciare indietro coloro che hanno avuto minor rendimento o che hanno reso meno servizi all'amministrazione, mandando avanti i più meritevoli.

Le regioni in questo campo si compenetrano e non è facile tracciare una linea precisa al riguardo. In ogni caso, sottolineo che l'amministrazione non si è posta al momento il problema, avendo ritenuto che non poteva affrontare questo tema se non nell'ambito di una riforma più generale della carriera diplomatica. Inoltre, non poteva affrontarlo nel momento in cui si prefigge – con i provvedimenti che ha già approntato – il contenimento della spesa. È chiaro che se oggi dicessimo che un ministro di prima classe è retribuito come un ministro di seconda classe, andremmo incontro ad un fallimento; se facessimo il contrario, avremmo sicuramente il veto del Ministero del tesoro. Per tali motivi, abbiamo ritenuto che i tempi non fossero maturi per risolvere tale problema.

Per quanto riguarda la situazione generale, mi permetto di ricordare che l'amministrazione ha inteso procedere ritenendo che la fondamentale variante che viene introdotta con il nuovo regolamento, quella cioè della creazione di direzioni generali su base territoriale e di direzioni generali aventi competenze per materia, dovesse essere affrontata con urgenza, in quanto il processo di maturazione di tale problematica è ormai giunto al termine. Abbiamo riscontrato infatti sia all'interno, fra le organizzazioni sindacali, sia all'esterno, nell'opinione internazionale, un grado di generale maturazione e di diffuso consenso, anche se non unanime, tale da poter proseguire su questa strada. Si ritiene quindi che questo sia il punto qualificante della bozza di regolamento. Per il resto, è vero che il nuovo regolamento aumenta il numero delle direzioni generali, ma dà forma più orizzontale a strutture verticali. Tutte queste funzioni, di fatto, già sono esercitate da qualcuno, non ci siamo inventati funzioni nuove. Le funzioni – lo ripeto – vengono già esercitate ma in maniera confusa, non disciplinata, aggregando intorno ai direttori generali funzionari e microunità, senza una loro chiara identificazione e, spesso, senza una loro chiara responsabilizzazione.

Il progetto di riforma, con questa innovazione importante che vi ho appena menzionato, tende a dare forma orizzontale a un qualcosa che prima era all'interno di una stessa colonna, procedendo quindi innanzitutto ad un processo di razionalizzazione della struttura. Nel corso di questo dibattito è emerso – ne sono consapevole e per certi aspetti convinto – come il problema centrale sia il coordinamento. Mi sono espresso a tal riguardo dicendo che fintanto che il nuovo modello non verrà attuato, il grado maggiore o minore in cui sarà possibile realizzare l'auspicato coordinamento sarà difficile da individuare in astratto. Ma vi sono anche altre osservazioni che convergono nella medesima direzione. Anzitutto, quella riguardante la cooperazione allo sviluppo, sulla quale pesa un interrogativo del quale noi stessi, per primi, eravamo consapevoli nel momento in cui abbiamo detto che rappresentavamo «per memoria» una struttura che, con ogni probabilità dovrà essere soggetta a

revisione. Se ciò avvenisse, è ovvio che tale struttura dovrebbe mutare. Il regolamento, da questo punto di vista, non ha carattere immmutabile. Allo stesso modo, come più volte è stato ricordato, abbiamo recepito la necessità di un potenziamento dell'attività di promozione culturale, di un raccordo fra la politica estera e l'attività della cultura all'estero. Anche questa necessità potrebbe subire processi evolutivi e pertanto, anche in un caso simile, il contenitore dovrebbe essere modificato.

Accanto alla bozza di regolamento, l'amministrazione ha approntato alcuni provvedimenti legislativi. Esiste pertanto un processo legislativo *in fieri*. Il regolamento è necessario per l'attività dell'amministrazione e introduce un principio sul quale l'amministrazione stessa ritiene un certo consenso. Anche se mi rendo conto che la Commissione esteri, in questa fase conoscitiva, non può concludere le proprie riflessioni con un documento e quindi sarebbe molto ardito che io tragga quelle conclusioni che la Commissione non può trarre, mi permetto di notare che, nel complesso, ho osservato una certa concordanza sull'introduzione di un principio territoriale nello schema organizzativo del Ministero degli esteri. Se poi questo schema organizzativo necessitasse di punti di riferimento fissi operati legislativamente, tutto il processo di riforma che l'amministrazione sta avviando ne offrirebbe largamente l'opportunità, anche dopo che il regolamento, nella sua fase attuativa, avesse dimostrato quanto risponde alle esigenze dell'amministrazione.

PRESIDENTE. Ringrazio anzitutto l'ambasciatore Biancheri Chiappori per il suo intervento e, a conclusione del dibattito, vorrei aggiungere un'osservazione, rivolgendomi anche al senatore Andreotti che è membro della nostra Commissione.

Credo che il dialogo con l'ambasciatore sia stato utilissimo. Non solo dalle sue parole, ma anche dagli interventi dei colleghi è emerso un incoraggiamento verso un'amministrazione che si vuole autoriformare e certo nessuno di noi vuole rallentare questo processo. La sede regolamentare presenta un vantaggio, quello di essere modificabile, e quindi di consentire anche una sperimentazione.

Cosa significa ciò in concreto? Significa che potrebbe essere opportuno che sia l'amministrazione sia il Governo valutino l'opportunità di tener conto di alcune delle osservazioni qui fatte, dopo di che potrebbe esserci un momento d'incontro con il Ministro da cui può scaturire, da un lato, questa fase di sperimentazione sulla base di un testo regolamentare, e dall'altro un accordo tra Parlamento e Governo su quello che è il quadro complessivo. Infatti, molti membri della Commissione hanno sollevato questioni che vanno al di là di questo testo e che riguardano le carriere, la formazione, l'ufficio studi, la cooperazione e così via.

Poichè le procedure legislative sono forzatamente più lunghe, ciò consentirebbe di tener presenti nel corso di questo *iter* i risultati di ciò che nel frattempo è stato sperimentato. È questa una mia opinione che anticipo ai colleghi e che espliciterò meglio il giorno in cui ne discuteremo in una sede decisionale e non conoscitiva.

PORCARI. Signor Presidente, concordo interamente sull'opportunità che ci si incontri di nuovo e si torni a discutere anche con il Ministro, l'ambasciatore Biancheri, o chi per lui, ed i collaboratori che il Ministro

degli Esteri riterrà di condurre con sè. La mia impressione è che abbiamo avuto un interessantissimo incontro, ed anzi ringrazio il nostro ospite per la pazienza dimostrata: se sia stato provocatorio l'ho fatto soltanto a fin di bene.

Mi sembra però che, allo stato, la situazione resti immutata; il Regolamento è questo: il Ministro degli esteri lo manderà avanti esattamente come lo ha scritto, senza tenere in alcun conto le nostre osservazioni, oppure no?

BIANCHERI CHIAPPORI. Posso dire che riferirò al Ministro su questo dibattito, sulle osservazioni che sono state formulate e sulla possibilità che il regolamento recepisca quelle di esse che hanno carattere specifico là dove altre, come ricordava il Presidente, vanno al di là del presente regolamento.

A seguito di ciò, se la Commissione riterrà opportuno ascoltare il Ministro su questo stesso tema in un scadenza non troppo lontana – mi chiedo se la discussione sul bilancio non possa rappresentare l'occasione giusta – suppongo che egli converrà sull'avere prima possibile tale incontro, ma io non posso qui impegnare l'autorità politica.

PRESIDENTE. La Commissione è disponibile a stringere e d'altronde ciò conviene anche al Governo, giacchè siamo tutti vincolati dall'ordine del giorno approvato prima della sospensione estiva dei lavori.

Ringrazio in conclusione l'ambasciatore Biancheri Chiappori e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE