



Università
per Stranieri
di Perugia

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE
LINGUISTICHE, FILOLOGICO-LETTERARIE E
POLITICO-SOCIALI**

Curricula Diplomazia e Cooperazione Internazionale

**L'evoluzione del dibattito politico italiano sulla riforma
del Ministero degli Affari Esteri: 1980-1997**

Dottoranda

Dott.ssa
Lucrezia Luci

Relatore

Prof. Federico Niglia

XXXVI Ciclo

A.A. 2022/2023

RINGRAZIAMENTI

Prima di addentrarmi nel cuore di questo lavoro di ricerca, desidero esprimere la mia profonda gratitudine a tutti coloro che hanno reso questo percorso dottorale una delle esperienze più intense e gratificanti della mia vita.

In primo luogo, il mio ringraziamento va al professor Federico Niglia, la cui costante guida, unita alla sua capacità di orientarmi con competenza e pazienza, è stata essenziale in ogni fase di questa impresa. La fiducia che ha riposto in me e il supporto che mi ha offerto in numerose occasioni della mia vita accademica sono stati tra i motori più importanti della mia crescita intellettuale e personale.

Esprimo la mia sincera e profonda riconoscenza al professor Antonio Varsori. Il suo acume critico e la straordinaria generosità con cui ha dedicato tempo e attenzioni al mio lavoro sono stati un punto di riferimento raro da trovare per i giovani studiosi.

Essendo un progetto che ha tratto linfa dagli scambi e dalle sollecitazioni di voci autorevoli, desidero rivolgere un particolare ringraziamento al professor Guido Melis per i suoi preziosi suggerimenti e a tutti gli Ambasciatori che hanno condiviso con grande altruismo il loro vissuto personale e professionale nella diplomazia italiana. Tra questi, un ringraziamento speciale va all'Ambasciatore Umberto Vattani, profondo conoscitore della vita alla Farnesina che si è prodigato per aiutarmi nella raccolta di dati, offrendomi una prospettiva unica sul mio oggetto di studio nei nostri molteplici incontri.

Non posso non rivolgere poi un pensiero a chi ha reso il mio lavoro più agevole, superando le difficoltà legate all'accesso alle fonti e mettendomi nelle condizioni di proseguire la mia indagine archivistica. In particolare, un ringraziamento va all'intero team dell'Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, che si è dimostrato interlocutore essenziale, e al servizio del Polo Bibliotecario Parlamentare, senza il quale gran parte dello studio non sarebbe stato possibile.

Nel corso di questi ultimi anni, ho avuto la fortuna di incontrare colleghi che, con il tempo, sono diventati amici e compagni di strada. Il rapporto instaurato con queste persone così talentuose e il loro approccio stimolante al lavoro hanno reso le mie giornate ricche di confronti qualitativi e incoraggiamenti reciproci. Porterò

sempre con me il valore delle esperienze condivise e l'ispirazione che ciascuno di loro ha saputo trasmettermi.

Infine, ma non per importanza, desidero esprimere il mio riconoscimento a chi rappresenta la parte più preziosa e privata della mia vita. Ai miei amici – a quelli di sempre e a quelli incontrati lungo il cammino – va il mio grazie per la compartecipazione e per i momenti di leggerezza che sono stati essenziali per bilanciare le difficoltà di questo percorso. Alla mia famiglia, nonché ai miei nonni, a chi è rimasto e a chi ormai vive dentro di me.

In particolar modo, però, penso ai miei genitori: mamma Paola e papà Marco. L'inossidabile certezza di averli al mio fianco e il loro amore incondizionato mi hanno accompagnata ogni giorno, infondendomi spesso quell'energia necessaria per affrontare anche le sfide più complesse della vita. A loro dedico questo traguardo, come segno della mia eterna gratitudine e del profondo legame che ci unisce.

INDICE

ABSTRACT	vii
INTRODUZIONE.....	1

1. LE PROPOSTE DI RIFORMA D'INIZIATIVA

PARLAMENTARE.....	19
-------------------	----

1.1. IL GRUPPO DELLA DEMOCRAZIA-CRISTIANA	21
---	----

1.1.1. PROPOSTA DI LEGGE

D'iniziativa dell'On. Speranza (DC).....	21
--	----

1.1.1.1. Il sistema di reclutamento e formazione	23
--	----

1.1.1.2. Scorrimento della carriera	31
---	----

1.1.1.3. Il trattamento economico.....	33
--	----

1.1.1.4. In difesa del criterio funzionale.....	37
---	----

1.1.2. PROPOSTA DI LEGGE

D'iniziativa dell'On. Bonalumi (DC).....	39
--	----

1.1.2.1. Reclutare leve tra vecchie e nuove sfide	40
---	----

1.1.2.2. Il Centro Studi ed Analisi.....	45
--	----

1.1.2.3. L'annosa questione del bilancio del MAE	47
--	----

1.1.2.4. Una politica nascente: la cooperazione allo sviluppo	53
--	----

1.2. IL GRUPPO DEL PARTITO SOCIALISTA ITALIANO	59
--	----

1.2.1. PROPOSTA DI LEGGE

D'iniziativa dell'On. Spini (PSI).....	59
--	----

1.2.1.1. Organizzazione del Ministero	62
---	----

1.2.1.1.1. Struttura mista	62
----------------------------------	----

1.2.1.1.2. Modernizzazione	65
----------------------------------	----

1.2.1.1.3. La Scuola Superiore per le Relazioni Esterne.....	69
---	----

1.2.1.2. Carriera e dotazioni organiche	73
---	----

1.2.1.3. Trattamento economico.....	75
-------------------------------------	----

1.3. IL GRUPPO DEL PARTITO COMUNISTA ITALIANO	80
1.3.1. PROPOSTA DI LEGGE	
D’iniziativa dell’On. Napolitano (PCI)	80
1.3.1.1. Soppressione del Ministero per il commercio con l’estero	81
1.3.1.2. Il Centro Elaborazione Dati	85
1.3.1.3. Servizio di formazione diplomatico-consolare	87
1.3.1.4. Una struttura geopolitica dell’Amministrazione Centrale	90
1.3.1.5. Carriera Diplomatica	96
1.4. ESAME IN SEDE REFERENTE	101
2. LE PROPOSTE DI RIFORMA D’INIZIATIVA GOVERNATIVA	105
2.1. DISEGNO DI LEGGE	
D’iniziativa del Ministro degli Affari Esteri, On. Giulio Andreotti – Governo Craxi II	107
2.1.1. I principali attori	108
2.1.1.1. Le “sinistre” del Ministero	108
2.1.1.2. Craxi al Governo	114
2.1.1.3. La nuova élite diplomatica	117
2.1.2. Il piano per la ristrutturazione del Ministero: si parte dalla Segreteria	120
2.1.2.1. Parole d’ordine: coordinamento ed informatica	123
2.1.2.2. Direzioni Generali e Servizi	127
2.1.3. La carriera diplomatica nell’arena politico-sindacale: un caso studio	137
2.1.3.1. Ripensare le sedi estere	137
2.1.3.2. Cenni legislativi sul personale ministeriale	139
2.1.3.3. Minaccia “mille Cancellieri” e scissione sindacale	145
2.1.3.4. L’esclusività della Farnesina	153
2.1.3.5. Anche i diplomatici scioperano	162

2.2. DISEGNO DI LEGGE	
D’iniziativa del Ministro degli Affari Esteri,	
On. Gianni De Michelis – Governo Andreotti VI.....	170
2.2.1. “Verso il duemila” ma manca l’Europa	172
2.2.1.1. La Farnesina è pronta per il 1992?	172
2.2.1.2. Miraggio Europa nella discussione al Senato:	
i nodi irrisolti	181
3. IL MINISTERO NEGLI ANNI DELLA TRANSIZIONE	197
3.1. LE LINEE GUIDA DEI SINDACATI	200
3.1.1. La UIL Esteri.....	201
3.1.2. La CGIL Esteri	202
3.1.3. La DIRSTAT	207
3.1.4. Il SNDMAE.....	210
3.2. LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO	
SVILUPPO NELL’OCCHIO DEL CICLONE.....	215
3.3. LE COMMISSIONI INTERNE DEL	
MINISTRO MARTINO	220
3.4. LE INDAGINI CONOSCITIVE SULLE STRUTTURE E	
LE FUNZIONI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI	
ESTERI: ALCUNE RIFLESSIONI	225
CONCLUSIONI.....	239
BIBLIOGRAFIA.....	257
LE FONTI NORMATIVE	278
ARCHIVI.....	281
TABELLE E FIGURE.....	283
APPENDICI	285

ABSTRACT

La presente ricerca intende offrire un repertorio aggiornato alla seconda metà degli anni Novanta dei progetti di riforma riguardanti il Ministero degli Affari Esteri nonché delle riflessioni concernenti le criticità, i ricorrenti dilemmi tematici ma anche le pratiche virtuose che hanno contraddistinto l'operato degli Esteri, sia nella sua dimensione centrale che estera. L'idea è di presentare questo quadro di proposte riformatrici attraverso la lente del dibattito interno all'Italia, animato da esponenti del mondo diplomatico, raggruppamenti partitici e in minor misura dai sindacati in una periodizzazione rimasta ancora poco indagata, che va dal 1980 al 1997. La tesi ambisce a colmare un importante vuoto storiografico restituendo la natura prismatica ed evolutiva del Ministero, tradizionalmente preposto alla conduzione della politica estera italiana, che sotto la gestione politica del Governo opera attraverso la diplomazia intesa come strumento professionale. La carriera diplomatica costituisce, insieme alle altre maggiori corporazioni, l'ossatura dello Stato ma a differenza di queste è l'unica ad essersi sempre confusa con le sue fortune o sfortune internazionali. Ragion per cui, riportare alla luce il confronto sulla ristrutturazione del Ministero e sull'adeguamento della diplomazia implica riflettere sulle interpretazioni, sui timori e sulle suggestioni delle grandi famiglie politiche che abitavano l'edificio istituzionale rispetto al mondo esterno, nelle sue attualità e nelle sue prevedibili evoluzioni in un periodo segnato da mutamenti di portata epocale. Si seguono essenzialmente tre livelli d'analisi, due dei quali sono individuabili nelle proposte di riforma d'iniziativa parlamentare e governativa degli anni Ottanta, mentre l'ultimo riflette il più ampio dibattito, politico, sindacale, e diplomatico, avente come oggetto il Ministero e le sue capacità di rispondere adeguatamente alle sfide e alle transizioni delle dinamiche internazionali e nazionali degli anni Novanta. La tesi si avvale di una ricca raccolta bibliografica, integrata dalla raccolta dati attraverso un'estesa ricerca archivistica e dalla conduzione di interviste semi-strutturate.

INTRODUZIONE

Breve contestualizzazione storica

Per i compiti che ha sempre svolto e per quelli che è stato chiamato a svolgere in tempi più recenti, il Ministero degli Affari Esteri occupa un posto particolare nell'architettura istituzionale, che si riflette sia nella sua articolazione - centrale e periferica - sia nell'ordinamento speciale di cui godono i funzionari che vi operano. Questi elementi, che per decenni ne hanno decretato la storica "separatezza" come se fosse un'istituzione a parte, sono sempre stati valutati in rapporto all'evoluzione della comunità internazionale e del ruolo che in essa intende svolgere il Paese. In quanto dicastero deputato alla conduzione della politica estera, le cui linee sono fissate dal Parlamento e dal Governo, ha sovente rappresentato la cartina tornasole della corrispondenza o del divario tra gli obiettivi ideali e gli strumenti reali della proiezione esterna, nonché della credibilità e consistenza delle iniziative italiane nel mondo. Una situazione che è sorta nonostante la progressiva messa in discussione della centralità del Ministero come tradizionale cabina di comando della politica estera e dall'apparente "crisi della carriera", rilevabile nella perdita di esclusività gestionale dei rapporti interstatali.

L'accelerazione e la dirompenza dei cambiamenti intervenuti nello scenario internazionale nel periodo che va dal 1980 al 1997 ha reso per i servizi diplomatici e la loro macchina tecnica, ovvero il Ministero degli Affari Esteri (MAE), sempre più difficile l'adattamento alle nuove esigenze, mettendo spesso in evidenza l'improrogabilità di una riforma delle sue funzioni e delle sue strutture. Da qui lo stimolo e l'interesse di avviare una riflessione sull'evoluzione e le prospettive della funzione diplomatica in un periodo che si è dimostrato essere il più denso in termini di progetti di riforma del MAE come tentativo burocratico-istituzionale ma anche metodologico di rispondere alla complessità delle sfide.

È sufficiente pensare che l'ordinamento dell'Amministrazione degli Esteri si basa su norme giuridiche diverse dal resto della Pubblica Amministrazione e che dopo il DPR 18/67¹ – voluto dall'allora Segretario Generale Roberto Gaja, varato dal Ministro Fanfani e rimasto intatto per decenni - si sono susseguite ben ventotto

¹ Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18. Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri.

proposte di riforma su quelle trentatré che si possono contare complessivamente dall'Unità d'Italia alla fine del millennio. Inoltre, la scelta del 1997 come estremo della periodizzazione si avvale anche di un'altra ragione. È l'anno in cui si assiste alla confluenza di queste spinte innovatrici ormai in gestazione da decenni. È in questa fase infatti che l'Amministrazione degli Esteri si propone di dare sfogo all'aspirazione unitaria di un processo di trasformazione che avverrà attraverso una serie di provvedimenti legislativi che costituiranno la cosiddetta "Riforma Dini" del 2000.

Tab. 1

Riforme e Proposte di riforma del Ministero degli Affari Esteri (1861-1997)

PERIODO	RIFORME	DURATA ORDINAMENTO	PROPOSTE	FREQUENZA MEDIA PROPOSTE
1861-1896	10	3 anni e 6 mesi	4	8 anni e 9 mesi
1896-1924	4	6 anni e 8 mesi	1	-
1925-1947	7	3 anni e 1 mese	-	-
1947-1967	2	10 anni	-	-
1967-1997	-	-	28	1 anno e 1 mese
Totale in 136 anni	23		33	

(Fonte: Istituto Diplomatico, Ministero degli Affari Esteri)

Dunque, nell'arco temporale 1967-1997 affrontare il tema di un nuovo ordinamento del Ministero ha significato accingersi ad una revisione - più o meno profonda, a seconda delle varie intenzioni - e ad un superamento del decreto del Presidente della Repubblica del 5 gennaio 1967, n.18, emanato in attuazione della Legge Delega del 13 luglio 1965, n. 891² e successivamente prorogata con la Legge n.586 del 1966³. Il DPR 18/67 ha infatti costituito per oltre trent'anni l'asse portante della disciplina dell'organizzazione del Ministero e si è stabilito, a prescindere dalla valutazione che si vuole dare in merito, come momento di messa a punto organica di una normativa che risultava frammentaria e che risentiva di una stratificazione di disposizioni figlie di periodi storici anche molto diversi tra loro. Tale restaurazione,

² LEGGE 13 luglio 1965, n. 891. Delega al Governo per l'emanazione di norme relative all'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri.

³ LEGGE 25 luglio 1966, n. 586. Proroga della delega al Governo per l'emanazione di norme relative all'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri e per modificare e coordinare le norme vigenti in materia consolare.

inoltre, chiudeva ufficialmente la parentesi fascista e post-fascista, durante la quale erano state realizzate in totale sette riforme organiche della struttura ed erano stati approvati quaranta provvedimenti per introdurre modifiche minori⁴.

Fermo restando il fatto che alcuni istituti e cariche hanno continuato ad esistere più o meno con gli stessi connotati lungo tutte le fasi dell'Italia contemporanea, sulla macchina ministeriale degli Affari Esteri vi è stato un costante afflusso degli indirizzi del potere governativo ed è indubbio che vi sia stata una tendenza da parte dei titolari del dicastero a lasciare un'impronta del proprio passaggio anche in termini di strutture amministrative e di organizzazione del lavoro. Ma al contempo, appunto, vi sono state anche delle costanti che sono rimaste tali negli anni, come ad esempio il Consiglio del contenzioso diplomatico istituito ai tempi di Cavour.

Per comprendere la situazione definita "vetusta e disordinata" che si riscontrava a livello normativo nel momento in cui le Commissioni competenti si accingevano ad esaminare la copertura della spesa e le disposizioni della Legge Delega del 1965, si può ricordare un fatto di per sé esemplificativo. L'ultima disposizione per un ordinamento globale degli Esteri risale al 1932⁵ ma la legge consolare era ancora datata 1866⁶ e si rifaceva in modo sostanziale al Decreto del Regno di Sardegna del 15 agosto 1858. O ancora, il regolamento per il servizio diplomatico risale al secolo precedente mentre la carica del Segretario Generale - derivata dall'ordinamento piemontese e integrato proprio col Regio Decreto del 1866⁷ - era stata re-istituita nel 1947⁸, dopo la sua eclissi con Benito Mussolini.

Ciò detto, il riordino del 1967 andava oltre l'aspetto puramente normativo. Doveva avere una missione innovatrice, che consentisse al Ministero di rispondere alle crescenti sollecitazioni poste dagli eventi esterni e buttarsi alle spalle un'epoca ormai lontana. Avviatosi alla fine del secondo conflitto mondiale, il processo di pluralizzazione dei temi dell'agenda diplomatica e degli attori che concorrevano ad

⁴ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n. 27, Ministero degli Affari Esteri, p. 43.

⁵ Regio Decreto 25 agosto 1932, n. 1086. Organizzazione dell'Amministrazione centrale degli affari esteri.

⁶ Regio Decreto 23 dicembre 1866, n. 3456.

⁷ Era il Regio Decreto n. 3456 del 23 dicembre 1866, formato da sedici articoli che modificavano per la prima volta l'organizzazione del Ministero, ancora fondato sostanzialmente sul Regio Decreto del 1850 e identico alla struttura della Segreteria di Stato del Regno di Sardegna.

⁸ OdS 1 agosto 1943, n. 27. Reintroduzione della carica di Segretario Generale presso il Ministero degli Affari Esteri.

essa, aveva compromesso la preminenza del MAE nella gestione dei rapporti internazionali. Da una parte si trattava di operare di fronte all'accresciuto numero di Stati di nuova indipendenza, al peso dei rapporti economici internazionali, a quello dei forum multilaterali e alle nuove esigenze dell'emigrazione, pur continuando a svolgere le funzioni più consuete. Mentre dall'altra parte, bisognava prendere atto che l'Italia necessitasse sempre di più di rispondere con accresciuto peso partecipativo ed impegno qualitativamente superiore ai tavoli negoziali, che sovente vedeva affidare a tecnici non diplomatici la qualità di organi esterni dello Stato.

A questo insieme di esigenze che cominciavano a palesarsi in tutta la loro complessità, si intendeva far fronte con quello che poi sarebbe diventato appunto il DPR 18/67 – dal titolo “Ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri” - il cui disegno complessivo non avrebbe subito modifiche per oltre trent'anni. Votato in Aula al Senato e poi alla Camera dei Deputati a scrutinio segreto, il Disegno di Legge otteneva un generale consenso con 273 voti favorevoli, 33 contrari e 152 astenuti, tra cui c'erano i parlamentari del PSIUP, del PSI e del PCI. La contestazione di questi ultimi non riguardava tanto la volontà di riorganizzare in maniera profonda il dicastero quanto piuttosto la scelta di ricorrere alla Legge Delega, che ai loro occhi conferiva al Governo poteri troppo ampi in merito. La riforma veniva elaborata in un testo composto da 279 articoli e 35 tabelle, suddivisibili in cinque campi di intervento: organizzazione e funzionamento dei servizi (86 articoli), personale (76 articoli), trattamento economico all'estero (41 articoli), viaggi e disposizioni generali (12 articoli) e norme transitorie, finali e di esecuzione (64 articoli). Un corpo mastodontico di norme che avrebbe regolato il funzionamento della Farnesina e al quale si univa, per completezza di informazione, anche il DPR n.200 del 5 gennaio 1967 sulle “Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari”⁹. Arrivati a questo punto pare dunque opportuno dedicare uno spazio, seppur sintetico, agli elementi che delineavano il quadro organizzativo del Decreto. Premettendo fin da ora che alcuni approfondimenti verranno offerti nella

⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200. Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari.

trattazione dei capitoli che seguono, alcuni degli spunti più innovativi erano i seguenti:

L'art. 1 del DPR 18/67 riguardava le funzioni dell'Amministrazione degli Esteri, ribadendo quelle tradizionali, ovvero rappresentanza dello Stato, tutela dei diritti pubblici e privati in campo internazionale, di informazione e di negoziato, alle quali si univano quelle di sviluppo di attività nazionali all'estero e di coordinamento delle attività degli altri dicasteri ed enti pubblici suscettibili a trattazione internazionale (senza però specificare quali fossero i poteri e i mezzi di coordinamento che potevano dare concretezza a quest'ultima funzione!).

L'art. 3 stabiliva l'adozione del criterio tematico per l'organizzazione degli Uffici centrali della Farnesina, scartando di conseguenza quello geografico e decidendo così di operare attenendosi alla tradizione della ripartizione degli Uffici che si era data ai tempi della prima organizzazione del Ministero, ossia dopo l'Unità. La struttura prevedeva le Direzioni Generali del Personale e dell'Amministrazione, degli Affari Politici, Economici, dell'Emigrazione e degli Affari sociali così come delle Relazioni Culturali.

Tra gli organi dell'Amministrazione chi si assicurava di garantire un costante coordinamento era e rimane tuttora il Segretario Generale, che secondo l'art. 5 doveva coadiuvare direttamente il ministro. A lui era inoltre affidato il compito di assicurare la continuità delle funzioni amministrative, innovando così la disciplina preesistente. Una figura che era già possibile ritrovare anche negli ordinamenti dei ministeri degli esteri della Francia, della Germania, degli Stati Uniti e del Regno Unito.

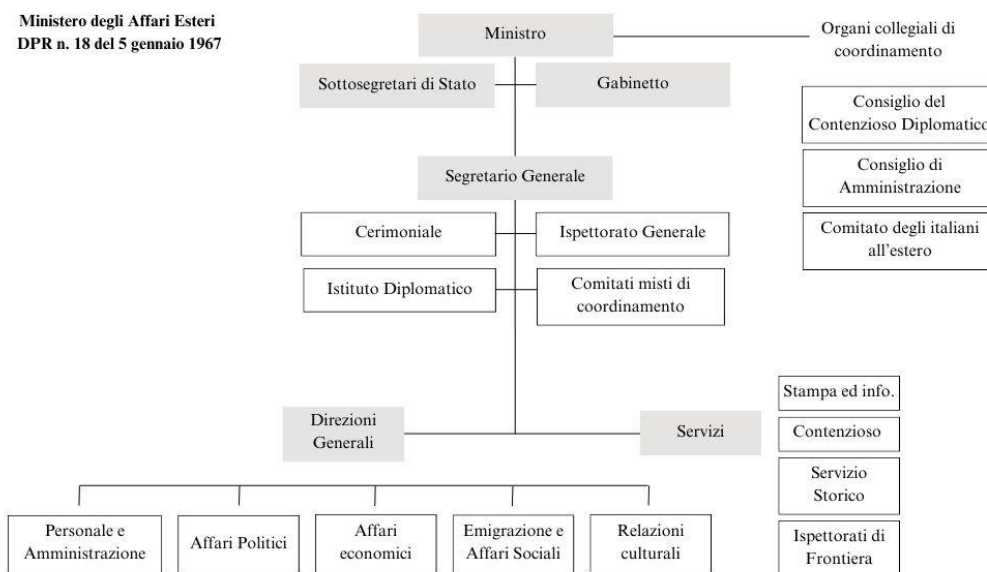
Nel caso del Ministro, invece, la sua potestà regolamentare nell'ordinamento amministrativo era piuttosto profonda. Basti pensare che l'art. 25 stabiliva che il ministro poteva, una volta consultato il Consiglio di amministrazione, emanare un decreto organizzativo la cui validità era di cinque anni ma che poteva essere soggetto a modifiche ancor prima della scadenza. Il decreto poteva trattare la composizione e i compiti dei servizi della Segreteria, delle Direzioni Generali, degli Uffici o ogni altra disposizione concernente l'organizzazione nell'ambito dei lineamenti fissati dal DPR 18/67.

Venivano poi disciplinati due organi tradizionali come il Consiglio di amministrazione e il Consiglio del contenzioso diplomatico e definite le competenze di alcuni organi collegiali tra cui i Comitati Misti di coordinamento e le riunioni periodiche di coordinamento che il Ministro poteva convocare con i capi delle Rappresentanze diplomatiche almeno una volta l'anno. Due grandi novità, invece, venivano introdotte con l'Istituto Diplomatico e il Comitato Consultivo degli Italiani all'Estero. Al primo veniva affidata sia la promozione della preparazione dei candidati alla carriera diplomatica sia lo svolgimento dei corsi di formazione e perfezionamento del personale già in carriera. Mentre al secondo spettava il compito di fornire all'Amministrazione informazioni e proposizioni sui problemi delle collettività italiane all'estero per permettere al Ministero la miglior tutela ed assistenza possibile.

A questi interventi si aggiungevano poi una serie di disposizioni che miravano a potenziare l'Amministrazione con l'immissione di più ampi organici nelle diverse carriere (l'organico diplomatico veniva portato a 1092 unità), l'utilizzazione di personale esterno, l'adeguamento del trattamento economico all'estero e soprattutto l'importante unificazione delle cinque carriere direttive ad ordinamento speciale in quella diplomatico-consolare (che tuttavia non escludeva la possibilità di specializzazioni, da acquisire non solo nel momento concorsuale ma anche nel corso della propria carriera).

Fig. 1

Organigramma del MAE secondo il DPR 18/67



Solo alcuni anni dopo l'approvazione del DPR 18/67, il dibattito sulla riforma riprendeva il suo corso e tornava d'attualità. Su iniziativa dell'allora Ministro degli Affari Esteri, On. Aldo Moro, nell'ottobre del 1971 si disponeva la costituzione di un Gruppo di Lavoro per studiare se vi fossero delle necessità di apportare modifiche alla struttura da poco rinnovata, soprattutto alla luce della nuova Legge n.775 del 28 ottobre 1970 sulla riforma burocratica¹⁰. Il Gruppo di lavoro era stato denominato "per lo studio della riorganizzazione strutturale del Ministero Affari Esteri" che con tale espressione intendeva riferirsi alla sede centrale e non anche alle rappresentanze all'estero. Insediatosi il 3 novembre del 1971 dal Direttore Generale del Personale, veniva presieduto dall'Ambasciatore Fornari (da cui avrebbe preso il nome il rapporto finale pubblicato il 25 gennaio 1972) e da un gruppo di funzionari nominati dalle varie Direzioni Generali del Ministero, nonché dai rappresentanti delle varie organizzazioni sindacali. Pur non volendo trattare approfonditamente le argomentazioni dal rapporto, è pur giusto segnalare quali

¹⁰ Legge 28 ottobre 1970, n. 775. Modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249. Quest'ultima altro non era che la Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali.

secondo il Gruppo fossero i punti da rivedere per un migliore funzionamento degli strumenti operativi e di coordinamento. In particolare:

- a) Le eccessive dimensioni delle Direzioni generali;
- b) L'eccessivo accentramento decisionale, che ritardava l'attività ministeriale, mortificando le unità operative e scoraggiando l'iniziativa individuale;
- c) L'insufficienza del coordinamento centrale e dei collegamenti tra le Direzioni Generali;
- d) La mancanza di un organo centrale di ricerca, studio e programmazione; e
- e) Il carente aggiornamento dei funzionari e dei dipendenti in genere¹¹.

Per quanto concerneva i criteri che avrebbero dovuto presiedere alla riorganizzazione del Ministero, avendo l'obiettivo di elaborare uno schema organico ed eventualmente altri schemi alternativi, il Gruppo proponeva l'esame approfondito di due modelli e dei loro vantaggi: ripartizione delle unità operative esclusivamente per materia o per aree geografiche. Venivano prese in considerazione anche le esperienze passate dell'Amministrazione e quelle di alcuni Paesi stranieri che consentivano l'adozione di formule tecnicamente possibili, arrivando così alla conclusione che l'impostazione da adottare fosse quella mista, con una preferenza per il criterio di coordinamento geografico di base.

Oltre a questo, la riflessione offriva un altro approfondimento su alcuni "punti qualificanti" come struttura di base, il coordinamento, l'Ufficio ricerca studio e programmazione, ed infine preparazione ed aggiornamento. Il rapporto Fornari delineava importanti vie di risoluzione, che nel loro complesso avevano raccolto il consenso di tutti i membri del gruppo. I risultati del loro studio avevano segnalato le principali inadeguatezze e individuavano le aree d'intervento sia nella struttura in sé che nel nesso tra questa e la carriera diplomatica.

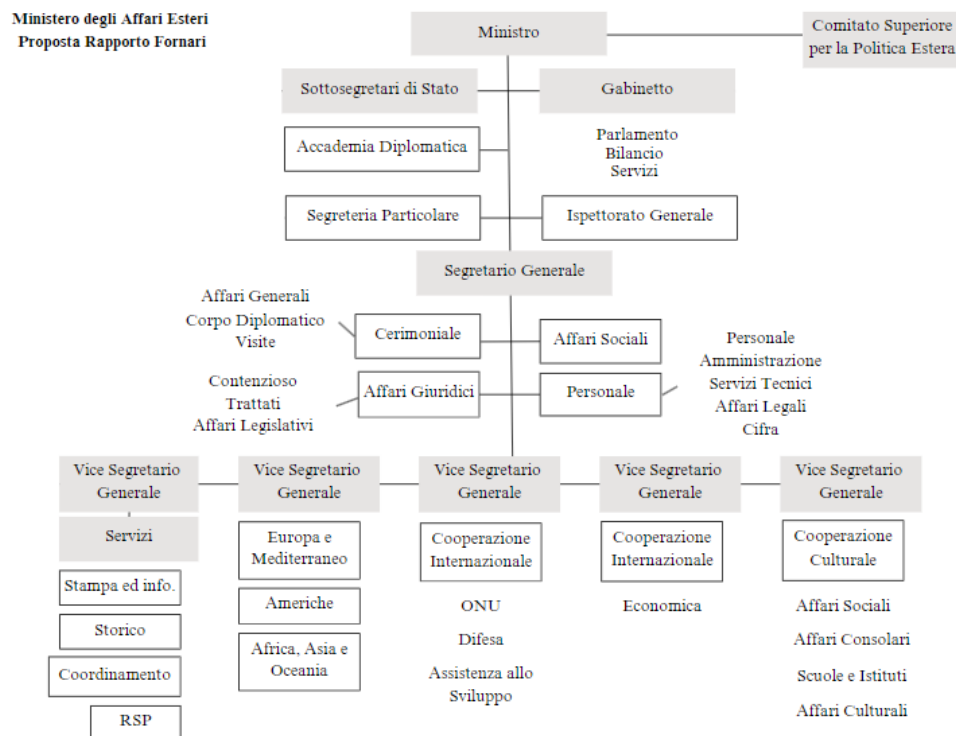
Tuttavia, il Rapporto non veniva accolto ad unanimità per le riserve espresse dai Ministri Cesare Regard e Fausto Bacchetti, che al contempo si erano resi promotori di altre proposte, rendendo questo sforzo l'ennesima occasione mancata. Questo non solo perché il progetto presentava un raffinato disegno che avrebbe potuto

¹¹ CGIL-ESTERI (1995). *Rapporto preliminare sulle strutture della politica estera italiana*. Osservatorio permanente sulle strutture della politica estera italiana, Salemi Pro. Edit., Roma.

consentire al MAE di affermarsi come effettivo centro di coordinamento della politica estera italiana, mettendolo al passo coi suoi corrispettivi esteri, ma anche perché confermava la necessità di un adeguamento progressivo in grado di sottrarre il Ministero al rischio di cristallizzazione.

Fig. 2

Organigramma del MAE secondo la proposta del Rapporto Fornari – 1973



All'archiviazione del Rapporto non facevano seguito altri documenti particolarmente meritevoli di nota, anche se per completezza di documentazione è corretto almeno citarli. Quelli sorti negli anni Settanta erano individuabili sia nelle proposte di Regard (o EAS) e di Bacchetti, sia in quella degli Ambasciatori Marco Francisi e Maurizio Bucci sul “sistema geografico puro”, sia nel progetto Cagiati ed infine in quelle sindacali, avanzate dal SNDMAE nel 1971 e dal SIULMAE poco dopo.

Questi brevi cenni d'introduzione storica ci permettono di contestualizzare quella che nel parere di chi scrive diventava la fase più interessante, che affiorava dopo il quindicennio 1965-1979 con l'emergere di due grandi "filoni riformatori" che attestavano un interesse verso il Ministero da parte della classe politica unico nel suo genere. È partendo da questi due filoni, collocati temporalmente nei lunghi anni Ottanta, che si costituisce il vero corpus della tesi dottorale. Sono gli anni in cui più si prende coscienza della sproporzione tra la politica che si puntava ad ottenere e lo strumento di cui si disponeva per poterla implementare. Nonostante la spinta ad un attivismo più marcato e un dialogo maggiore tra le forze politiche interne per una politica estera nazionale, il mutare dei quadri di riferimento accentuava le profonde contraddizioni del comportamento del Paese. Tutte dinamiche che hanno contribuito all'affanno del Ministero e che la tesi tenterà di ricostruire seguendo l'analisi dei due binari riformatori.

Il primo era sostanzialmente legato alle iniziative di riforma parlamentare, frutto di una decina di progetti che testimoniavano una sensibilità nuova delle forze partitiche (DC, PSI e PCI) nei confronti dell'esigenza di adeguare l'assetto della Farnesina al mutare radicale delle esigenze della realtà internazionale. Una prova dell'attenzione che il Parlamento stava riservando alla riflessione su come disporre di strutture moderne e di personale qualificato in grado d'inserire l'Italia nei complessi negoziati che stavano determinando il futuro della sua collocazione. Il tutto rispettando gli ancoraggi tradizionali della sua politica estera. Se vogliamo, era questo il filone che rappresentava il dibattito funzionale sul ruolo del Ministero più ricco di spunti e novità.

Il secondo filone, invece, era quello formalmente governativo, frutto di un decennio di commissioni e studi interni, che vedeva la luce negli ultimi anni Ottanta, trascinandosi nei primi anni Novanta, e che sembrava turbare poco gli equilibri strutturali e di potere consolidatisi con l'acquis del DPR 18. In aggiunta, se si osserva il fatto che il Ministero aveva subito aggiornamenti negli anni del dopoguerra in poi non solo per adeguarsi al mutevole contesto esterno ma anche per armonizzarsi con la politica domestica, è possibile sostenere che al profondo mutare di quest'ultima con la transizione alla cosiddetta Seconda Repubblica, il MAE dimostrava una certa lentezza a smaltire l'eredità di quei decenni segnati da

una carica ideologica tipica della polarizzazione e ad appannaggio di un dominio partitico che cessava di esistere così com'era per assumere forme significativamente diverse. È in questa cesura che si inserisce infine un terzo filone, nel quale si riversavano vecchie e nuove considerazioni sulla diplomazia professionale all'alba di un nuovo millennio.

Obiettivi e metodologia della ricerca

La ricerca si propone di segnalare le criticità, i ricorrenti dilemmi tematici ma anche le pratiche virtuose che hanno contraddistinto l'operato del MAE - sia nella sua dimensione centrale che estera - abbozzando tendenze, potenzialmente paradigmatiche, attraverso una ricognizione storica del dibattito interno all'Italia. È proprio questo dibattito, animato da esponenti del mondo diplomatico, raggruppamenti partitici, sindacati, stampa, imprenditoria e utenti a costituire la lente prismatica con cui si è guardata la mutazione genetica della realtà mondiale (es. dalla contrapposizione Est-Ovest alla globalizzazione, dalla CEE all'Unione Europea, dai rapporti col Terzo Mondo alle nuove istanze securitarie o economiche) e tramite la quale si ha avuto poi una proiezione di ritorno nelle misure correttive rivolte al dicastero deputato alla conduzione della politica estera. Ragion per cui, i grandi temi della partita del rinnovamento, che hanno sempre orbitato attorno ai modelli di riorganizzazione dell'assetto centrale e al coordinamento interministeriale, alla razionalizzazione della struttura e delle procedure consolari, ai sistemi di reclutamento e formazione, alle risorse finanziarie, agli scorrimenti di carriera e ai livelli retributivi, si sono confermati essere un'espressione dinamica delle diverse letture del mondo e delle aspirazioni interne del sistema politico italiano. In questo senso, l'intreccio tra politica interna, relazioni esterne e diverse visioni ideologiche ed operative dei governi che si sono avvicendati negli anni Ottanta e Novanta costituisce un nodo cruciale per cogliere la complessità del periodo. Dal craxismo, con la sua spinta riformista e modernizzatrice, ai Governi tecnico-politici di transizione che hanno traghettato l'Italia fuori dalla crisi di Tangentopoli, e dalla breve parentesi berlusconiana, simbolo di un nuovo paradigma politico, ai Governi di centrosinistra guidati da Prodi e D'Alema, ciascun Esecutivo ha contribuito a plasmare gli orientamenti e le modalità con cui il Paese

ha affrontato la transizione globale. Questi fili intrecciati permettono alla presente ricerca non solo di arricchire la narrazione della storia diplomatica strictu sensu, ma anche di superarne i confini, intrattenendo uno scambio prolifico con la più ampia storia dell'Italia repubblicana e con il ruolo che essa ha giocato nel contesto internazionale, in un'epoca di profonde trasformazioni politiche, economiche e sociali.

La presente tesi, inoltre, ambisce a colmare un grande vuoto storiografico tuttora esistente. Sappiamo che i progetti di riforma o le riflessioni intellettuali sulla natura dello strumento tecnico-burocratico della politica estera italiana e sulla funzione del diplomatico di carriera hanno accompagnato tutta la storia del Ministero, fin dalle sue origini. Ma se è vero che dal 1861 agli anni Cinquanta del Novecento, tutti i progetti elaborati - adottati o scartati - sono stati ricostruiti dall'unica opera di riferimento sul tema, ovvero "L'amministrazione centrale del Ministero degli esteri italiano nel suo sviluppo storico: 1848-1954" di Luigi Vittorio Ferraris, è altrettanto vero che ad oggi non è disponibile un repertorio aggiornato agli anni Novanta di quelle principali ipotesi riformiste e delle misure approvate. È in questa fenditura dunque, che si inserisce la scommessa della ricerca. Una ricerca che dialoga per forza di cose anche con la storia dell'amministrazione italiana e che si propone di offrire un ritratto "diverso" dell'istituzione¹². Non solo scandagliando l'assetto normativo o dei progetti di riforma in sé - che non vedranno la luce ma indicheranno la strada per la riforma del 2000 - ma dando avvio ad un'indagine sulle modalità di funzionamento concrete della macchina e degli uomini che la conducono e sui riflessi reciproci tra questa e la dimensione interna ed internazionale del Paese.

Ma prima una piccola premessa sull'approccio metodologico e la descrizione delle fonti principali. Nell'intento di fornire un quadro storico-evolutivo, la ricerca segue

¹² In tal senso, si possono vedere: Grassi Orsini, F. (1987). *Storia della diplomazia italiana*. Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e del Dipartimento di Scienze Storiche e Sociali, Università di Lecce, vol.1. Roma, Istit. Poligraf. e Zecca dello Stato; Serra, E. (1988). *La diplomazia in Italia*. Franco Angeli, Milano; Pellegrini, V. (1992). Il Ministero degli Affari Esteri. In Melis, G. (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti*, vol. 1, Il Mulino, Bologna; De Benedetti, F. (1967). Il Ministero degli Affari Esteri. In Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.

un criterio unico volto a chiarire le motivazioni alla base della singola proposta di riforma, a illustrare il contesto dialettico nel quale è avvenuta la sua presentazione e a cogliere i punti cruciali contenuti nel testo normativo. Laddove possibile, inoltre, si cerca di accompagnare l'analisi con l'ausilio di tabelle e grafici concernenti a) organigrammi ministeriali secondo le linee guida di ogni proposta, b) organici per ogni anno della carriera diplomatica e consolare – presso la sede centrale o all'estero, c) numero con rispettiva variazione percentuale delle sedi diplomatiche e consolari, d) rapporto tra bilancio del MAE rispetto al bilancio dello Stato nel periodo in oggetto, ed altri grafici ritenuti integrativi all'analisi in base alla necessità e disponibilità dei dati (si può consultare la lista delle tabelle e gli appendici). D'altronde, si ritiene che siano proprio le proposte di legge e la loro esamina nelle commissioni parlamentari a costituire le chiavi di lettura privilegiate per comprendere le idee alla base del rimaneggiamento strutturale e concettuale del MAE, che a causa della sua peculiarità è stato oggetto non solo di iniziative della classe politica, ma anche dell'Amministrazione stessa e dei sindacati interessati. Per quanto concerne le fonti, accanto ai documenti delle proposte legislative – di iniziativa parlamentare o governativa - e agli atti delle Commissioni Esteri rintracciabili al polo bibliotecario parlamentare, la tesi si poggia anche su un'estesa base bibliografica (tra cui troviamo, solo come esempio, memoirs di agenti diplomatici, “libri di colore”, pubblicazioni scientifiche e divulgative di interesse, saggistica politica, volumi di storia diplomatica, diritto internazionale, etc.) e un ampio uso di fonti primarie/archivistiche, digitalizzate e cartacee. Per quanto riguarda quest'ultime, gli archivi consultati sono stati i seguenti: Archivio della Camera dei Deputati, Archivio Quirinale, Archivio Senato, Fondazione Bettino Craxi, Fondazione Ugo Spirito e Renzo de Felice, Istituto Luigi Sturzo – Archivio Giulio Andreotti, Istituto Luigi Sturzo – Archivio Storico, Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale; Archivio del Circolo di Studi Diplomatici; Fondazione di Studi Storici Filippo Turati – Archivio Mario Zagari, Fondazione di Studi Storici Filippo Turati – Archivio PSI; Fondazione Luigi Einaudi – Archivio Giovanni Malagodi; Archivio Storico CGIL; Archivio Storico UIL; Archivio di Mondo Operaio; Archivio storico de Il Corriere della Sera e quello de La Stampa.

Per ultimo ma non meno importante, alla ricerca archivistica, si aggiungono le interviste semi-strutturate a rappresentanti diplomatici coinvolti in prima persona nelle varie dinamiche interne alla carriera. Il confronto con gli intervistati ha offerto una serie di vantaggi distintivi che hanno contribuito alla rielaborazione di segmenti narrativi che richiedevano l'approfondimento di alcuni aspetti. Si tratta del loro vissuto soggettivo così come delle percezioni e dei significati da loro attribuiti in qualità di funzionari diplomatici ai fenomeni qui studiati. Questo ha permesso che tutti i temi rilevanti venissero affrontati, assicurando coerenza e comparabilità dei dati raccolti tra i diversi intervistati. Mentre in alcuni casi, va detto, sequenze importanti del racconto sono emerse spontaneamente durante le conversazioni, dando spazio ad argomenti sensibili o emotivamente carichi, che attraverso percorsi più rigidi non sarebbero stati esplorati. Gli Ambasciatori che hanno acconsentito ad essere intervistati sono: Amb. Guido Lenzi, Amb. Carlo Marsili, Amb. Ferdinando Nelli Feroci, Amb. Michele Valensise, Amb. Renato Varriale ed Amb. Umberto Vattani.

In più, il valore della cosiddetta "storia orale" assume una valenza sussidiaria per compensare i limiti della ricerca, che non si è sempre potuta avvalere della consultazione archivistica, specialmente al Ministero degli Affari Esteri. È infatti doveroso specificare che alcune richieste di consultazione non sono state accolte per vari motivi: perché i fondi o le serie d'interesse erano ancora in fase di riordinamento e inventarazione, perché dichiarati di carattere riservato ai sensi dell'art. 125 del D.Lgs. 42/2004, o perché contenenti dati personali sensibili.

Struttura della tesi

Partendo da questo presupposto, è possibile indicare come si intende articolare la tesi dal titolo "L'evoluzione del dibattito politico italiano sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri: 1980-1997".

Tornando alla suddivisione per capitoli, ad esclusione delle introduzioni e conclusioni, la tesi si compone di tre capitoli secondo la seguente struttura:

Dopo aver offerto nelle introduzioni una sintetica illustrazione degli spunti innovativi e degli aspetti cardine del DPR 18/67 recante norme "sull'ordinamento

dell'Amministrazione degli Affari Esteri" per consentire essenzialmente gli sforzi comparativi fra le soluzioni proposte negli anni successivi, si apre la disamina delle singole proposte d'iniziativa legislativa che si sono succedute nel periodo 1981-1987. È il primo capitolo a trattare essenzialmente le sette proposte di legge nate dai due progetti partitici della DC (di Speranza e Bonalumi), del PSI (presentati due volte da Spini) e dei tre del PCI (di Napolitano, Giannotti e Pajetta). Partendo dall'assunto di base che l'organizzazione del MAE va sempre considerata con attenzione in rapporto all'evoluzione della comunità internazionale e del ruolo che in essa svolge il Paese, è facilmente comprensibile che le principali interpretazioni politiche di un adattamento del MAE abbiano intrapreso strade diverse sotto logiche partitico-ideologiche concorrenziali e in alcuni casi clientelari tipiche di quegli anni. Il capitolo si pone l'obiettivo di osservare le norme che secondo i singoli documenti avrebbero dovuto disciplinare la carriera diplomatica, il reclutamento, l'avanzamento dei gradi, gli incentivi economici, la rete diplomatico-consolare e soprattutto la struttura organizzativa interna del Ministero, dando profondità, quando possibile, alle varie questioni non solo proponendo un'indagine "verticale" della loro storicità ma anche attraverso un'indagine "orizzontale", di confronto con le altre realtà straniere (prevalentemente occidentali) e di tentativi di adeguamento alle sollecitazioni esterne (es. l'accresciuto numero di Stati indipendenti, lo sviluppo della politica estera multilaterale, l'intensificarsi dei rapporti economici internazionali e di aiuti allo sviluppo, le nuove esigenze dell'emigrazione, etc.). È in questo quadro multi-tematico che il capitolo tenta di dare forma ad un difficile dibattito che ha preso luogo, proprio per la sua complessità, negli ambienti partitici, nelle aule e nei corridoi parlamentari, negli Uffici della Farnesina, nelle piattaforme sindacali – confederate e autonome - e non per ultimo nella stampa italiana che si è resa cassa di risonanza per l'opinione pubblica.

Il secondo capitolo, invece, volge lo sguardo alle proposte d'iniziativa governativa. Contrariamente ai documenti partitici più arditi (tipici dei partiti di opposizione) e nonostante l'influenza dell'ala riformista-modernizzante che ormai operava da anni nei piani interni alla Farnesina, le proposte confermavano una certa resistenza ad operare trasformazioni profonde che potessero compromettere la presa sul dicastero o inducessero a veri processi di semplificazione. L'oggetto d'osservazione in tal

caso sono i due Disegni di Legge presentati nel 1987 e nel 1989, rispettivamente dai Ministri degli Esteri Andreotti e De Michelis. Entrambi i documenti vengono trattati in buona parte con lo stesso metodo utilizzato nel primo capitolo ma per forza di cose vengono contestualizzati in un quadro analitico più complesso, che meglio evidenzia il dinamismo dell'epoca che li attraversava. Il capitolo infatti guarda agli anni Ottanta con delle lenti bifocali. Ad esempio, guarda lontano per vedere i nessi che collegano il Disegno di Legge di Andreotti con il più ampio riformismo socialista di stampo craxiano. Oppure per offrire un'altra chiave di lettura sulla postura italiana attraverso la decostruzione del Disegno di Legge di De Michelis nel più avanzato laboratorio di politica ed economia integrata a cui l'Italia abbia mai partecipato, l'Unione Europea. Ma guarda anche vicino, per riportare alla luce quelle "culture" dell'amministrazione che popolavano gli Uffici della Farnesina, rendendosi motore invisibile di una frenesia interna sconosciuta ai più. Dai vasti movimenti diplomatici che avevano visto importanti cambiamenti all'interno delle principali Ambasciate e Direzioni generali, agli schieramenti dell'establishment tra tendenze riformiste e conservatrici, passando per i difficili equilibri nel rapporto tra dirigenza diplomatica e carriere non direttive. Tutti sussulti cavalcati anche dai sindacati – come la Uil Esteri e il Sndmae – che il capitolo si propone di raccontare nel caso studio "La carriera diplomatica nell'arena politico-sindacale".

Il terzo capitolo, invece, termina il lavoro dottorale ripercorrendo un arco temporale che può davvero definirsi una svolta storica sulla scena politica internazionale, le cui implicazioni hanno avuto una doppia valenza disintegrativa per il Paese: quella rintracciabile nel declino sovietico spesso fonte di inquietudine ed evidente nelle acute crisi sorte a causa della ridefinizione degli spazi geostrategici, e quella di destrutturazione del sistema partitico nazionale, spazzato via dalla "grande slavina" del 1992. È il periodo in cui l'Italia sperimenta l'irreversibile corrosione del suo condominio politico e la nascita di un nuovo e più frammentato assetto partitico-istituzionale. La terza parte della tesi dunque inserisce lo stesso oggetto di analisi dei primi due capitoli in un ambiente nazionale ed internazionale geneticamente mutato per procedere all'esame del corpo di proposte di riforma del MAE di cui però si dispone di pochi elementi conoscitivi per i limiti sopra citati. Queste riforme,

a differenza del decennio precedente, sono solo di origine sindacale (UIL, CGIL, DIRSTAST e SNDMAE) e si accompagnano parallelamente alle “Indagini conoscitive sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri” promosse dalla Commissione Affari Esteri del Senato nella XII legislatura. Un fenomeno che il capitolo intende cominciare a vagliare non solo perché si assiste ad una sensibile riduzione delle iniziative partitiche pur mantenendo gli stessi nodi nevralgici di confronto (carriera diplomatica, reclutamento, avanzamento dei gradi, incentivi economici e la novità dell’ISE, rete diplomatico-consolare e struttura organizzativa interna) ma anche perché si ripresenta la questione delle funzioni del MAE rispetto agli altri Ministeri (es. Ministero del Commercio con l’estero) e quella del moltiplicarsi di Ministeri senza portafoglio (es. Ministero per le politiche comunitarie o il Ministero per gli Italiani nel Mondo), con deleghe per materie che avrebbero dovuto invece rientrare nell’alveo del MAE. In tal senso gli inossidabili argomenti di riforma si intersecano con le novità e le incognite di una fase transitoria della politica estera, che per forza di cose cambia i connotati del dibattito italiano in materia.

Nelle conclusioni, infine, si cercherà di offrire, oltre alle riflessioni finali sui risultati più importanti, sui problemi emersi nella ricerca e sui suoi possibili sviluppi futuri, anche un piccolo spazio al progetto di riforma del 1997 compiutosi poi nell’aggruppamento del Decreto del Presidente della Repubblica n.267 dell’11 maggio 1999, della legge n.266 del 28 luglio 1999 e del decreto legislativo n. 85 del 17 marzo 2000. Questa riforma è senza dubbio la tangibile risposta del MAE al mondo che cambia e sebbene non si ambisca a presentare il quadro generale di come concretamente vengono ridisegnate e dotate le strutture organizzative (es. direzioni su base mista tematica-geografica, nuove denominazioni, creazioni di Direzioni per l’integrazione Europea e per gli Affari Amministrativi, di Bilancio e di Patrimonio, organi consultivi, informatizzazione ma anche razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, etc.) e rivisti i criteri e le regole di gestione del personale che le fa funzionare (come ad es. reclutamento, formazione, selezione, il riordino della carriera diplomatica), è giusto evidenziarne gli elementi più innovativi. Sono questi i veri pilastri sui quali si è cercato di costruire un nuovo volto ad

un'Amministrazione dalle profonde radici storiche ma in grado di proiettarsi verso il nuovo millennio in maniera più efficiente, raccogliendo tutto il dibattito che la seguente tesi si propone di illustrare.

CAPITOLO 1

LE PROPOSTE DI RIFORMA D'INIZIATIVA PARLAMENTARE

Il primo importante appuntamento del dibattito politico italiano sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri e quindi sul conseguente superamento del DPR 18/67, si concretizzava nei progetti di legge dei maggiori partiti politici (DC, PCI e PSI) presentati a partire dal 1981 fino al 1987. In via generale, gli approcci dei testi d'iniziativa parlamentare rispecchiavano uno sforzo di adeguamento dell'Amministrazione alle più moderne esigenze delle relazioni con l'estero secondo vocazioni ideali e prospettive politiche vincolate da alleanze internazionali diverse. Ma rispondevano anche all'indispensabile contatto con l'insieme degli ambienti sociali, economici e culturali della vita interna del Paese in cui si articolavano le varie presenze partitiche. A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, infatti, si assistette all'entrata in scena di una cultura del riformismo ancora radicata sulla nobilitazione dell'azione e della mobilitazione ma certamente meno sovraccarica di quei valori ideologici che avevano caratterizzato il decennio appena conclusosi¹³. Tant'è vero che anche nel caso degli Esteri, i documenti più audaci, tipici dei partiti d'opposizione, nonché di quelle forze politiche che non avevano il controllo del Ministero – storico baluardo democristiano - non si erano rivelati così sfacciatamente difforni a quanto elaborato in sede di Gabinetto del Ministro¹⁴. Il che non vuol dire che si fosse di fronte a proposte di legge pensate a tavolino o addirittura apolitiche, ma che la capacità di trascinarsi degli obiettivi non potesse essere la sola forza in grado d'inserire le proposte dei gruppi partitici nel più ampio contesto politico nazionale. C'era bisogno di valutare le forze in campo e l'esperienza contrattuale dei quadri sindacali, di anticipare i possibili schieramenti interni all'Amministrazione e quelli dei maggiori utenti della politica estera, nonché di calcolare i meccanismi e i costi di gestione. Il tutto per dare alle singole rivendicazioni non solo un valore strumentale ma anche finale, di riforma in quanto

¹³ Giugni, G. (2009). Mondo Operaio e la cultura riformista degli anni Ottanta. *Mondo Operaio*, n.7.

¹⁴ Santoro, C. M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Mulino, Bologna.

riforma, specialmente perché si era comunque in presenza di un Ministero e di una carriera considerata tendenzialmente più restia ad interiorizzare il cambiamento.

D'altronde, l'Italia all'alba degli anni Ottanta stava facendo i conti con lo spirito del decennio precedente, le cui storie parallele avevano testimoniato il tramonto del centro-sinistra e l'esperimento della solidarietà nazionale, il golpismo di estrema destra e il terrorismo delle Brigate Rosse, la svolta dell'EUR e il declino di un sindacalismo ritenuto quasi onnipotente, il varo delle riforme di struttura e la trasformazione del sistema economico. Un insieme di suggestioni e miserie che avevano rivelato sia la capacità della sinistra di "governare anche dall'opposizione"¹⁵, conquistandosi ceti e strati sociali prima lontani, sia i suoi profondi limiti nella messa in pratica di un bagaglio ideologico sempre più pesante da trascinare, consumatosi nell'illusione che il PCI si sarebbe apprestato a raccogliere tutta l'eredità della sinistra italiana e a disporne a proprio vantaggio sul cugino debole. Mentre altrettanto evidente sembrava la crisi della Democrazia Cristiana di fronte ai nuovi costumi e ai nuovi valori della società italiana, con la quale si era chiusa definitivamente una fase dello storico rapporto. È in questa cesura tra i due decenni che tuttavia si intravede il PSI intento a trovare un lungo e faticoso passaggio verso l'altra parte del fiume. Un passaggio che trova riscontro anche nel passaggio alla politica della governabilità delle istituzioni, che diviene cardine del riformismo degli anni Ottanta, ossia di rinnovamento dello Stato¹⁶.

Sono queste alcune delle sollecitazioni interne che ci permettono ora di volgere lo sguardo alle sette proposte di legge nate dai due progetti partitici della DC (di Speranza e Bonalumi), del PSI (presentati due volte da Spini) e dei tre del PCI (di Napolitano, Giannotti e Pajetta) che riflettevano, ognuna con le proprie priorità, condotte internazionali e conoscenze critiche del Paese, il dibattito funzionale sulla Farnesina e i suoi uomini.

¹⁵ Cazzola, G. (1989). Dimenticare gli anni Settanta. *Mondo Operaio*, n. 7.

¹⁶ Spiri, A. (a cura di), *Bettino Craxi, il riformismo e la sinistra italiana*. Marsilio, Venezia, 2010.

1.1. IL GRUPPO DELLA DEMOCRAZIA-CRISTIANA

1.1.1. PROPOSTA DI LEGGE – D’iniziativa dell’On. Speranza (DC)

La proposta di legge del sottosegretario agli esteri on. Edoardo Speranza, presentata il 13 ottobre 1981 alla Camera dei Deputati, aveva come oggetto “Norme integrative dell’ordinamento del Ministero degli affari esteri” e si proponeva, sulla base di quelle che erano state le opinioni raccolte fin dalla riforma dell’ordinamento del Ministero col DPR 18/67, di aggiornare il servizio diplomatico e renderlo più rispondente alle nuove esigenze delle relazioni internazionali. La mossa democristiana si proponeva di rivedere solo alcuni aspetti del decreto, proponendo incentivi di carattere economico e dimostrando di essere una forza conservatrice che senza dubbio privilegiava il mantenimento dell’assetto organizzativo del MAE. Ma non per questo le modifiche prospettate erano da considerarsi secondarie, in primis perché rappresentavano un primo tentativo di adattamento ai quei processi di revisione dei corpi diplomatici che si erano già avviati negli anni Settanta in Gran Bretagna, Francia, e Stati Uniti¹⁷.

La relazione di Speranza faceva esplicito riferimento agli esempi delle diplomazie occidentali e riprendendo in parte l’orientamento dell’operato americano, aveva riservato ampia attenzione alla questione del personale, già oggetto di un’intensa dialettica sindacale nazionale in cui la DC rappresentava la dirigenza orientata in senso contrario allo spirito riformatore e quindi consumatasi nella mera gestione del potere interna al Ministero.

Le riflessioni maturate negli Stati Uniti in quegli anni sulla necessità di una revisione legislativa del proprio personale diplomatico erano confluite nell’autunno del 1980 nei vari capitoli del *Foreign Service Act*, che forniva un nuovo quadro di riferimento fondamentale per imporre un cambio di marcia nelle operazioni interne al Dipartimento di Stato. La legge partiva dal presupposto che le richieste uniche della politica estera e le condizioni di servizio profondamente diverse per la sua condotta richiedessero un gruppo di professionisti appositamente formato e disciplinato, con requisiti di specializzazioni e di conoscenze sempre più elevate,

¹⁷ Per approfondire il ruolo e l’evoluzione dei Ministeri degli Affari Esteri occidentali nel ventesimo secolo, si legga Hocking B. (1999). *Foreign ministries: change and adaption*. Macmillan.

disposto ad accettare oneri e rischi sconosciuti a qualsiasi altro gruppo dirigenziale¹⁸. Motivo per cui, nell'*Implementation assessment* dell'anno successivo pubblicato dall'*American Foreign Service Association* insieme al Congresso, venivano indicate come “vitali” le disposizioni contenute nel capitolo 7 intitolato “*Career development, training, and orientation*”, dove veniva disciplinato lo sviluppo della carriera, la formazione, l'orientamento e il funzionamento dell'Istituto per il Servizio Estero. Di particolare rilevanza risultavano essere il tema del concorso d'ingresso e la successiva formazione dei funzionari.

Nel primo caso, le osservazioni del Congresso riguardavano il sistema di valutazione e la sua inadeguatezza nel testare i talenti e le capacità effettivamente utili al Servizio. Era convinzione comune che concentrandosi quasi esclusivamente sulla verifica delle competenze analitiche, si escludesse conseguentemente la valutazione di quelle capacità tecniche e manageriali che potevano essere invece trovate negli esperti commerciali, di bilancio, nei responsabili della comunicazione o della sicurezza. A tal riguardo si era espressa più volte la direttrice del personale della sottocommissione per le operazioni internazionali della Camera, Virginia M. Schlundt. In qualità di principale assistente del presidente della commissione, Dante B. Fascell – che aveva presieduto il gruppo di lavoro sul disegno di legge poi diventato *Foreign Service Act* - Schlundt commentava con un efficace: “*It is easier to take an individual with commercial experience and train him or her for the Foreign Service than it is to train an individual with little or no experience to be a commercial officer*”¹⁹. Una rilevazione che aiutava ad intuire anche la filosofia di fondo di quella che l'allora Presidente Jimmy Carter definiva la prima revisione completa della legislazione sul personale per il servizio estero degli Stati Uniti. La revisione era dovuta alla presa di consapevolezza che le complesse sfide della diplomazia moderna richiedevano maggiore flessibilità nell'opera di consulenza specializzata e che quasi tutte le attività governative e molte attività private avevano una proiezione internazionalistica di cui i diplomatici americani dovevano essere in

¹⁸ Foreign Service Act of 1980 (P.L. 96-465) - UNITED STATES of AMERICA Excerpt from the Legislation on Foreign Affairs Through 1996. <https://afgocouncil222.com/foreignseract1980.pdf>

¹⁹ Schlundt, V. M. (1982). *The View from Congress in 1982: Much Unfinished Business Remains*. American Foreign Service Association. <https://afsa.org/foreign-service-act-1980-turns-35>.

grado di coglierne le specificità per rendere adeguata assistenza al Presidente, al Segretario di Stato o alle Amministrazioni interessate²⁰. Un punto di vista sulla necessaria diversificazione dei requisiti di selezione che spiegava anche la formazione successiva dei funzionari, ai quali dovevano essere offerti - attraverso il *Foreign Service Institute* (FSI) - programmi di formazione professionale adeguati alla crescente specializzazione in nuove aree della politica estera, come i macro-settori della scienza e tecnologia, dell'energia, della diplomazia multilaterale, dell'economia e del commercio, o delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, senza tralasciare ovviamente la conoscenza delle lingue straniere²¹.

Questo era semplicemente un punto di osservazione attraverso il quale cominciare ad interpretare la lunga transizione che stava avvenendo nelle principali diplomazie del mondo e che offriva alcuni spunti di riflessione ripresi dai due progetti democristiani. Non era un caso, appunto, che la contaminazione del dibattito oltreoceano avesse contribuito ad impostare le priorità del progetto Speranza, rivolto esclusivamente al personale della carriera diplomatica e mosso dall'obiettivo di migliorare il sistema di reclutamento e l'aggiornamento professionale; lo scorrimento e la competitività della carriera e, per ultimo, il trattamento economico all'estero²².

1.1.1.1. Il sistema di reclutamento e formazione

Relativamente al reclutamento, uno degli obiettivi dell'ordinamento degli Affari Esteri del 1967 – poi modificato dal DPR n. 1252 del 30 dicembre 1971 in materia di ammissione alla carriera diplomatica – era stato quello di allargare la base sociale

²⁰ In reazione alla Realpolitik delle precedenti presidenze, Carter aveva cercato di recuperare un afflato internazionalista nella conduzione della propria politica estera. A tal riguardo c'è una vastissima letteratura. Qui se ne riportano solo alcune a titolo di esempio, Schmitz D. F., Walker V. (2004). Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy, *Diplomatic History*, 28/1, pp. 113–143, <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2004.00400.x>; Strieff D. (2015). *Jimmy Carter and the Middle East: The Politics of Presidential Diplomacy*. Palgrave Macmillan; Dumbrell, J. (1997). Jimmy Carter and 'Global Community'. In: *American Foreign Policy. American History in Depth*. Palgrave, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-25052-3_2

²¹ Schlundt, V. M. (1982). *The View from Congress in 1982: Much Unfinished Business Remains*. American Foreign Service Association. <https://afsa.org/foreign-service-act-1980-turns-35>.

²² Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.

di coloro che potevano presentare domanda di partecipazione al concorso e conseguentemente facilitare la loro preparazione al concorso stesso.

Come dimostravano i concorsi banditi successivamente al 1967, la composizione in termini di provenienza dei giovani interessati ad entrare in carriera si era significativamente ampliata, portando alla luce vecchi e nuovi problemi di un reclutamento storicamente ristretto a pochi eletti. Nello specifico, Speranza faceva riferimento sia alla vocazione e preparazione culturale dei candidati che agli strumenti di intervento di cui disponeva l'Amministrazione per attingere alle migliori riserve di "energie e capacità della gioventù del Paese"²³. Nell'Amministrazione degli Esteri si entrava - e si entra tuttora - per concorso e la commissione giudicatrice, nominata con decreto del Ministro per gli affari esteri, si componeva di un presidente rappresentato da Ambasciatore o inviato straordinario e Ministro Plenipotenziario di I classe, di un Magistrato ordinario o amministrativo con qualifica non inferiore a Consigliere di Cassazione (o equiparata), di due funzionari diplomatici e di tre docenti universitari²⁴, ai quali veniva nascosta l'identità dei candidati per assicurare l'imparzialità della selezione. Ciò detto, il principio di garanzia dell'anonimato in sede concorsuale, pensato per neutralizzare eventuali pressioni ed influenze esterne, andava valutato nella sua incisività all'interno di una più estesa cernitura sociale che partiva da considerazioni già formulate negli anni sessanta. Il prestigio della carriera diplomatica era sopravvissuto senza grandi danni alla generale perdita di credito della burocrazia italiana ma al contempo preservava quelle difficoltà economiche che si incontravano all'inizio del servizio quando i costi di rappresentanza erano già impegnativi e il livello di retribuzione era minimo. A questo si aggiungeva il fatto che nel passato la partecipazione ai concorsi era stata assicurata a gruppi ristretti di candidati che avevano alle spalle famiglie abbienti con consolidate tradizioni diplomatiche, che per generazioni si erano tramandati quegli orientamenti e conoscenze utili alla professione e che difficilmente potevano essere acquisiti durante i normali studi universitari. Motivo per cui il carattere chiuso ed esclusivo

²³ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.

²⁴ D.P.R. 30 dicembre 1971, n. 1252. Regolamento per il concorso di ammissione alla carriera diplomatica.

della carriera fungeva da principale filtro in quanto ai concorsi si presentava chi, forti di un benessere economico personale, poteva sostenere le spese di un “nomadismo di lusso” e chi, fin dalla giovane età, aveva avuto modo di affinare quelle qualità intellettuali e culturali (le sole lingue estere contavano il 40% della valutazione²⁵) raramente colmabili dalla sola predisposizione caratteriale o dalla cosiddetta vocazione.

Gli sforzi volti all’ampliamento dunque andavano perseguiti ma non potevano essere considerati sufficienti alla luce di un dato illustrativo del problema: negli anni 1980-1981, la partecipazione ai concorsi era stata di circa 300 unità per 25 posti²⁶; ma di questi 25 posti disponibili ne erano stati ricoperti rispettivamente solo 16 e 17. Il che dava da pensare sull’effettiva preparazione dei candidati e sulle lacune dovute anche ai metodi di studi universitari basati sulla tradizionale lezione-conferenza.

Sulla base di queste constatazioni, l’Istituto Diplomatico aveva già provveduto a muoversi con lo stanziamento di borse di studio e organizzazione di corsi di preparazione al concorso presso le maggiori città universitarie come Milano, Firenze, Roma e Catania. Il desiderio era quello di perfezionare ed estendere le stesse iniziative ad altri istituti, essenzialmente per perseguire l’intenzione dicasteriale di abbassare l’età media dei candidati (che si aggirava sui 27-29 anni²⁷), di diversificare la loro origine regionale, di facilitare l’individuazione delle vocazioni e di coltivare legami sempre più stretti con le università²⁸.

²⁵ De Benedetti, F. (1967). Il Ministero degli Affari Esteri. In Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.

²⁶ Anche la G.U. del 1 marzo 1982, n. 58 ne è un esempio.

²⁷ Attualmente, secondo i dati riportati nella sezione “dati e statistiche” relative al concorso diplomatico e accessibili attraverso il sito web del Ministero Affari Esteri e Cooperazione Internazionale, l’età media dei diplomatici vincitori del concorso è di 27,7 anni (il periodo di riferimento è 2012-2021).

https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/12/statistiche_diplomatico_aggiornate-al-2021.pdf

²⁸ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.

Tab. 2**Numero di candidati ammessi alla carriera diplomatica 1980-1984**

ANNO	POSTI DISPONIBILI	POSTI OCCUPATI
1980	25	16
1981	25	17
1982	25	11
1983	25	14
1984	25	19

(IX Legislatura, Atti Parlamentari, n. 2193)

L'Istituto Diplomatico, istituito dagli artt. 87-92 del DPR 18/67²⁹, era stato creato proprio con il compito di curare la preparazione degli aspiranti alla carriera diplomatica, concedendo anche finanziamenti e premi di studio, nonché contributi al personale direttivo chiamato a seguire corsi o qualsivoglia attività ritenuta opportuna per la formazione e l'aggiornamento. L'Istituto si poteva annoverare tra le grandi novità della riforma del 1967 e la sua messa a punto poggiava su un'estesa base di riferimenti europei già operativi e ampiamente valutati dall'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (ISLE) del 1964. L'idea di dotare la diplomazia italiana di un'Accademia Diplomatica era rimasta di attualità per molto tempo e l'indagine dell'ISLE aveva contribuito ad interpretare questa possibilità come naturale integrazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, troppo impegnata a formare e perfezionare i dirigenti dello Stato nel settore³⁰. Un'esortazione alla quale faceva seguito una seconda indicazione, sempre espressa dall'indagine e di per sé molto più peculiare: se si fosse venuto a creare un Istituto Diplomatico nei pressi di Roma (dove secondo la ricerca si concentrava circa l'80% dei candidati, residenti stabilmente o occasionalmente per intraprendere le vie delle

²⁹ DPR 5 gennaio 1967, n.18. Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri. Parte Prima, Titolo IV, art. 87-92.

³⁰ Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano, p. 59.

carriere statali³¹), la frequentazione dei suoi corsi e il superamento di un esame conclusivo non avrebbe dovuto in alcun modo costituire un requisito o titolo di merito per il superamento del concorso diplomatico. Questo perché avrebbe precluso la possibilità di partecipare al concorso a tutti coloro che avessero voluto continuare ad optare per la preparazione privata, portando conseguentemente ad un ulteriore restringimento della base reclutativa.

Volendosi soffermare sui sistemi già vigenti all'estero, c'è da fare una semplice quanto necessaria premessa. Il problema reclutamento e formazione non assumeva le stesse caratteristiche nei vari Paesi e le soluzioni variavano in base all'esistenza o meno di una Scuola della Pubblica Amministrazione – valida per tutti i funzionari direttivi – o di un'Accademia Diplomatica o addirittura per l'assenza di entrambe (come in Gran Bretagna). In Germania, ad esempio, era interessante la storia dell'Alta Scuola di Scienze Amministrative di Speyer, nella Renania-Palatinato, pensata originariamente dal comitato interministeriale francese per la politica di occupazione nel 1946 al fine di consentire una “*Déprussianisation administrative et culturelle*”³² che per ovvie ragioni non aveva il compito di preparare tutti i funzionari dell'Amministrazione federale ma solo quelli della storica regione. In più, la frequenza alla Scuola non costituiva titolo preferenziale alla carriera del servizio estero superiore – per la quale esisteva uno speciale reclutamento in due tappe - e all'atto pratico solo una parte esigua dei funzionari federali risultava aver studiato a Speyer.

In questi termini, era senza dubbio la Francia ad offrire il modello più prestigioso con l'*Ecole Nationale d'Administration* (ENA) di Parigi, considerata da sempre il termine di paragone d'eccellenza nella selezione dell'alta dirigenza, o meglio dei *Grand Corps de l'Etat* appartenenti al Consiglio di Stato, alla Corte dei Conti, all'Ispettorato delle Finanze o per l'appunto, alla Diplomazia³³. Chiamata la

³¹ Roma, a differenza dei grandi centri dell'Italia centrale e settentrionale, era povera di industrie, che invece attiravano con il crescente sviluppo economico del Paese coloro che cercavano impieghi più remunerativi nel settore bancario, commerciale, industriale o privato.

Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano, pp. 58-59.

³² Morsey, R. (1997). 50 JAHRE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER (1947-1997), in: *Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, ed. di Klaus Lüder. Berlino: Duncker & Humblot 1997, pp. 13-50.

³³ Gremion, C. (1986). *Le Grands Corps de l'Etat*. PFNSP, Parigi.

“fabbrica”³⁴ dei presidenti francesi fondata da De Gaulle e su impulso di Michel Debré nel secondo dopo guerra, l’ENA, che prevedeva un percorso post laurea di tre anni anch’esso accessibile solo attraverso un severo concorso, si distingueva per essere una scuola di ‘applicazione’ in cui il peso delle esperienze pratiche o di addestramento era preponderante sulla conoscenza teorica che doveva risultare già forte al momento dell’ingresso³⁵. Come spiegato in un’intervista al Ministro plenipotenziario Vincenzo Schioppa Narrante, anche lui formatosi all’ENA in qualità di *élève* straniero, chi entrava non era considerato uno studente ma bensì un alto funzionario amministrativo e riceveva uno stipendio sotto forma di borsa di studio³⁶. Motivo per il quale lo stage non era considerato in alcun modo una forma di turismo amministrativo, ma anzi, un periodo di formazione rigorosissimo che avveniva sotto la guida e il giudizio del maître de stage: “lo stagiaire partecipava, ad esempio, ad un negoziato internazionale così come qualsiasi altro diplomatico che è in ambasciata, con responsabilità proprie e immediate”³⁷. Mesi, dunque, in cui le nuove risorse della classe dirigente pubblica venivano educate allo stesso linguaggio, alla stessa identità di visione e ad un ventaglio di competenze specifiche sottoposte a vari esami conclusivi, alla fine dei quali gli allievi secondo il loro posizionamento nelle graduatorie pubblicate con decreto del Ministro della Pubblica Funzione potevano scegliere l’amministrazione a cui desideravano appartenere.

Detto ciò, due specifiche rispetto al sistema francese sono obbligatorie. La prima è che l’ENA non formava tutti i funzionari della Pubblica Amministrazione ma soltanto coloro che si erano distinti per merito negli studi e volevano giungere all’esercizio di funzioni superiori. Se non fosse che anche in questo caso uno dei rimproveri mossi verso la scuola riguardava la cooptazione di fatto delle classi più abbienti della società francese, tant’è vero che già nel 1967 Jacques Mandrin aveva

³⁴ Ginori, A. “Macron chiude l’Ena, la ‘fabbrica’ dei presidenti”, la Repubblica, 8 aprile 2021.

³⁵ Le prove da sostenere per essere dichiarati idonei a frequentare i corsi della grande *école* riguardavano cultura generale, politica economica, istituzioni politiche dei principali Stati contemporanei, diritto amministrativo francese e traduzione di una lingua straniera. Mentre per la selezione specifica degli affari esteri, le prove vertevano su storia delle relazioni internazionali, conversazione su argomenti di carattere generale e altri esami orali e facoltativi.

Ostellino, P. (1972). *Il Diplomatico*. Vallecchi, Firenze, p.98

³⁶ Magliery, T. “No, non siamo come la Francia”, FORUMPA, 16 giugno 2008.

³⁷ Ibid.

scritto un pamphlet dal titolo "*L'Enarchie ou Les mandarins de la société bourgeoise*" denunciando lo smistamento nei maggiori organi dello Stato di una casta disconnessa dalla realtà, ampliata ma di certo non più democratica, il cui prestigio combinato di competenza e potere favoriva la tecnocrazia dei cosiddetti "enarchici"³⁸. Tra l'altro, Jacques Mandrin era un nome di fantasia, o meglio lo pseudonimo di due ex studenti dell'ENA, MM. Jean-Pierre Chevènement (classe 1965) e Didier Motchane (1956), membri del Partito socialista, i quali avevano avuto il merito di inventare una parola di successo per demistificare un'istituzione nata con altri presupposti e che ancora nel 1981 si presentava con gli stessi difetti concettuali³⁹. La seconda specifica invece riguardava il dogma dell'unità della diplomazia francese: nonostante i diplomatici ne abbiano continuato a sostenere l'illegittimità per molto tempo, la rete degli addetti e i consiglieri commerciali fu di fatto espropriata al Ministero nel 1918, aggregandola piuttosto sotto l'egida del Ministero delle finanze e degli affari economici come corpo autonomo inquadrato con un proprio statuto speciale del 1950 nella carriera "Espansione economica all'estero"⁴⁰. Un vincolo definito addirittura "trauma insormontabile"⁴¹ che ha portato all'accettazione forzata nella sfera diplomatica di funzionari che non appartenevano al prestigioso corpo diplomatico. È anche per questa ragione, d'altronde, che l'ENA è stata pensata fin dall'inizio per uniformare una cultura internazionale della classe dirigente francese, inclusi coloro che avrebbero prestato servizio al *Quai Branly*⁴² e al *Quai D'Orsay* pur occupandosi degli stessi affari economici esterni. Un'osservazione alla quale è possibile aggiungere anche un ultimo dato: dopo la riunificazione della carriera diplomatica e di quella consolare

³⁸ Mandrin J. (1967). *L'enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*. La Table ronde.

³⁹ Passeron, A. "L'Enarchie est-elle un phantasme?", *Le Monde*, 27 gennaio 1981.

La letteratura – in parte polemica - sul sistema ENA è ampia. Tra i vari si segnala il saggio del pseudo Saint-Guillaume (1984). *Le gaspillage des élites: confessions d'un nomenclaturiste français*. Laffront, Parigi; ed il romanzo di un altro pseudo Dubac, C. (1987). *Meurtres à l'ENA*. Calmann-Levy, Parigi.

⁴⁰ Badel, L. (2003). Les acteurs de la diplomatie économique de la France au xx^e siècle: les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950). *Relations Internationales*, 114, 189–211. <http://www.jstor.org/stable/45344341>

⁴¹ Badel, L. (2009). Diplomatie et entreprises en France au XXe siècle. *Les cahiers Irice*, 3, 103-128. <https://doi.org/10.3917/ici.003.0103>

⁴² Dal 1950 al 1989, anno del trasferimento nella sede di Bercy, il *Quai Branly* è stato la sede del Dipartimento per le Relazioni Economiche Esterne del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

avvenuta nel 1945⁴³, il reclutamento al Ministero francese ha seguito anche vie traverse al di fuori dell'ENA⁴⁴.

Partendo da questi dati nazionali e dalle esperienze delle altre diplomazie a cui Speranza faceva riferimento nella sua relazione, il documento proponeva alcune modifiche al sistema a suo tempo in vigore che potevano essere così sintetizzate:

- 1) L'introduzione di una "selezione preliminare" consistente in una prova culturale-attitudinale con domande per iscritto su appositi questionari;
- 2) L'aggiunta di prove facoltative che potevano essere richieste dai chi desiderava conseguire specializzazioni nel campo commerciale, sociale o per area geografica;
- 3) La possibilità di prevedere un "tirocinio preliminare" di almeno un mese in sostituzione alle prove orali (durante il quale i candidati sarebbero stati tenuti a frequentare seminari, corsi di formazione, lavori di gruppo, così come a perfezionare la conoscenza delle lingue straniere con soggiorni all'estero); e
- 4) L'istituzione di un corso di formazione di almeno un anno da seguire successivamente al superamento delle prove orali che doveva avere carattere di specializzazione post-universitaria per consentire l'indirizzamento degli allievi verso i settori di interesse⁴⁵.

⁴³ Kessler, M. (2012). La carrière. Dans: M. Kessler, *Les ambassadeurs*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 53-81.

⁴⁴ Per esempio, dopo la Liberazione circa 200 persone entrarono per effetto di pressioni politiche, mentre negli anni successivi alla decolonizzazione, molti funzionari vennero reclutati pur appartenendo a carriere diverse. Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano, p.133.

⁴⁵ Questo concetto si rifà al caso americano precedentemente citato e può essere illustrato riportando un esempio contenuto nella relazione dell'on. Speranza: "lo studio dell'economia, di problemi monetari internazionali, del commercio internazionale, può essere sviluppato su basi pratiche e reso obbligatorio per tutti, conferendo poi la specializzazione commerciale a coloro che in queste materie abbiano conseguito il maggior profitto (il Paese ha interessi fondamentali da difendere in questo campo ed ha bisogno di funzionari specializzati in materie economiche e commerciali, le quali non sono spesso alla base se non di studi istituzionali insufficienti presso alcune facoltà, come quella di giurisprudenza, da cui viene la maggior parte dei candidati)" pp. 4-5.

1.1.1.2. Scorrimento della carriera

Per quanto concerne invece il secondo obiettivo della proposta Speranza, ovvero quello relativo all'avanzamento nella carriera diplomatica, emerge un problema tutto italiano che ha frustrato le nuove leve diplomatiche per tutto il periodo di riferimento preso in esame dalla presente tesi.

Con la prima applicazione dell'ordinamento del 1967, l'Amministrazione aveva avviato una serie di improvvisi mega-concorsi per colmare i vuoti che si erano creati con l'ampliamento dell'organico necessario a rispondere alla moltiplicazione degli attori statali e alle nuove sfide internazionali. I concorsi avevano previsto un numero molto elevato di posti, che variavano dai 50 ai 70 posti⁴⁶, senza tener conto delle conseguenze di quello che ancora nel 1998 veniva definito dallo studio dell'Istituto Diplomatico condotto dall'allora Consigliere di Legazione Patrizio Fondi come gravoso "intasamento dei gradi superiori"⁴⁷. Il fatto era di per sé alquanto rilevante poiché agli albori degli anni Ottanta, l'accesso di aliquote di personale così numerose nel decennio precedente, aveva già condizionato l'avanzamento in carriera, allungandone di molto i tempi e sottraendo alle fasce iniziali ed intermedie la possibilità di affluire ai gradi superiori e di svolgere funzioni dirigenziali al Ministero e nelle sedi estere, occupate da un solido circolo di Ministri Plenipotenziari ed Ambasciatori. Un vero e proprio tappo carrierale al quale Speranza si riproponeva di porre rimedio con l'istituzione di posti in sovrannumero al grado di Consigliere di Ambasciata per consentire all'Amministrazione di dotarsi dei giovani più talentuosi e di utilizzarli opportunamente nelle sedi più sfidanti da un punto di vista ambientale, climatico o sanitario.

Ciononostante, non si poteva dire che la selezione interna alla carriera non avvenisse. Il sistema di avanzamento in vigore vedeva un primo periodo propedeutico di nove anni durante il quale i predetti funzionari dovevano aver prestato servizio nell'Amministrazione centrale e nelle Rappresentanze

⁴⁶ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.

⁴⁷ Fondi, P. (1998). Evoluzione e prospettive della funzione diplomatica in Italia – Sopravviverà la diplomazia al XXI secolo? *Studi Diplomatici*, n.25, Ministero degli Affari Esteri, p. 68.

diplomatiche, Uffici consolari e in funzioni commerciali con periodicità diverse come adempimento di legge indicati dall'art. 107 e art. 245 del sopracitato ordinamento⁴⁸. Una volta rispettati i requisiti e i termini di servizio, i funzionari partecipavano ad un concorso di sbarramento per titoli che consentiva loro l'avanzamento al grado di consigliere di legazione, dopo il quale la promozione ai gradi più alti veniva conferita 'a scelta', con la creazione di un'apposita commissione solo per il grado di Consigliere di Ambasciata. Un sistema che nel complesso aveva dato prova soddisfacente, ma che necessitava, con aggiornamenti parziali, di essere affinato per rispondere all'esigenza di rendere la carriera diplomatica quanto più competitiva possibile. Il principio di fondo era che questa, proprio per le condizioni di vita e di lavoro in cui operava, era da considerarsi logorante anche fisicamente, ma non per questo doveva essere di ostacolo alla selezione rapida dei più meritevoli, i quali, una volta distinti dagli altri funzionari a livello nazionale, potevano sostenere un confronto alla pari con le migliori diplomazie straniere. Tanto che nell'evidenziare il peso di queste aspettative, sia di funzione che di dinamicità nella vita professionale dell'agente diplomatico, l'ex Segretario Generale della Farnesina Boris Biancheri scriveva:

“La vita dei diplomatici e di tutti coloro che si muovono nell’area della diplomazia è di per sé instabile e imprecisa. Altre professioni che richiedono anch’esse a chi le esercita dei mutamenti di residenza periodici e frequenti, per esempio le carriere militari, si accompagnano a un senso di autorità e disciplina che la diplomazia non conosce. Mutevole e difficile da definire nella sostanza, la diplomazia lo è anche nelle condizioni di vita: l’aspetto di preoccupata

⁴⁸ Per i funzionari già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto, la differente periodicità relativa ai requisiti di servizio veniva identificata in base alle carriere direttive di provenienza interne al Ministero Affari Esteri che dal 1967 sarebbero state fuse in un'unica carriera diplomatica, ad eccezione della carriera per i servizi amministrativi. Se si proveniva dalla carriera diplomatico-consolare, erano richiesti almeno due anni presso l'Amministrazione centrale; almeno due anni nelle rappresentanze diplomatiche o in Organizzazioni internazionali e almeno due anni negli Uffici consolari o, in funzioni commerciali, nelle Rappresentanze diplomatiche. Nel caso in cui invece si provenisse da quella per l'emigrazione, commerciale, per l'Oriente e per la stampa, gli anni richiesti in Amministrazione centrale e all'estero erano rispettivamente almeno due e quattro.

*consapevolezza che si vede di frequente sul volto dei diplomatici è dovuto più spesso a questo che non alla gravità degli affari di Stato*⁴⁹.

Per perfezionare il sistema di selezione dei più dotati disponendoli in incarichi delicati e di responsabilità nei Paesi di accreditamento ed evitare una scalata generale ai vertici sulla base dell'anzianità e non del merito, venivano presentate dunque due disposizioni:

- a) Il corso di “Superiore Informazione Professionale” che avrebbe dovuto aver luogo prima del concorso per titoli al grado di consigliere di legazione, durante il quale sarebbe stato possibile raccogliere ulteriori elementi di valutazione dei funzionari in vista del concorso interno;
- b) La previsione di un “collocamento a riposo anticipato di quei funzionari per i quali non si profila[va]no prospettive di carriera sufficienti”⁵⁰.

1.1.1.3. Il trattamento economico

Ultimo obiettivo ma non meno importante era quanto proposto sul trattamento economico, da valutare attraverso la lente dell'indennità, sia di richiamo dal servizio all'estero che all'estero.

Nel primo caso, due aspetti erano presentati come determinanti: l'adeguamento dell'indennità di richiamo all'aumento del costo della vita e il miglioramento delle provvidenze scolastiche. Al personale in servizio all'estero spettava un'indennità per far fronte alle spese connesse al rientro in Italia dopo anni di permanenza nelle sedi, che andavano dall'organizzazione dell'alloggio al reinserimento della famiglia nell'ambiente nazionale e dei figli nelle scuole italiane⁵¹. Nei confronti di questi ultimi, il Paese sembrava non offrire possibilità sufficienti di sistemazione in collegi nazionali e le scuole italiane nel mondo non erano presenti se non in pochi centri, tanto che chi decideva di portare la famiglia con sé – la maggior parte - non aveva

⁴⁹ Biancheri B. (1999). *Accordare il mondo: la diplomazia nell'età globale*. Laterza, Roma-Bari, p.19.

⁵⁰ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.

⁵¹ Il problema evidenziato dall'On. Speranza era che l'indennità, stabilita dall'art. 176 del DPR 18/67, era rimasta dopo quattordici anni dello stesso ammontare ed era divenuta persino inferiore all'indennità di sistemazione garantita ai dipendenti pubblici per i trasferimenti all'interno del territorio nazionale.

altre opzioni che iscrivere la prole a scuole straniere. Il risultato era una formazione che per lingua di insegnamento e programma didattico rendeva successivamente molto più difficile il reinserimento nelle scuole italiane dei ragazzi, che per evitare di perdere anni scolastici continuavano i propri studi negli istituti privati in Italia, facendo incorrere la famiglia in sacrifici finanziari non adeguatamente coperti dal trattamento economico nazionale.

Nel secondo caso l'intenzione era quella di distinguere 'l'indennità di funzione diplomatica' per coprire i costi dell'abituale attività esterna di tutti i funzionari diplomatici operanti nelle sedi estere (come ad esempio l'obbligo di organizzare colazioni di lavoro con colleghi stranieri nel caso in cui questi fossero incaricati di seguire i comitati presso le organizzazioni internazionali) dalla cosiddetta 'indennità di rappresentanza', che invece veniva riservata esclusivamente ai Capi Missione delle Ambasciate più prestigiose per coprire le spese degli importanti eventi sociali⁵². D'altronde, l'ovvia necessità di creare una nutrita e selezionata rete di contatti per curare gli interessi esterni del proprio Paese e la convinzione che per soddisfarla l'attività diplomatica dovesse avere un carattere di presenza - che non di rado si consumava nella mondanità - apparteneva all'immagine che comunemente era stata attribuita al ruolo del diplomatico fin dai tempi remoti. L'impressione che affari di Stato e mondanità si integrassero a vicenda aveva perseguitato la percezione della diplomazia e il prototipo del grande avvenimento corale del Congresso di Vienna - dove danze, baciamani e uniformi bianche avevano fatto da sfondo al più grande incontro diplomatico dell'epoca - aveva lasciato il posto col passare di quasi due secoli ad una serie di nuovi luoghi comuni:

“Uno di questi [...] è quello secondo cui noi saremmo le ‘mantenute dello Stato’” – lamentava nel suo libro di memorie l'ambasciatore Claudio Chelli – “perché passeremmo le nostre giornate tra cene,

⁵² Secondo il classico manuale di Berridge sulle teorie e le pratiche diplomatiche, *“a good embassy will honour local customs [...], mark important local events, and engage in extensive social contact”*. Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy: theory and practice (5th ed.)*. Palgrave Macmillan, Londo, p. 118.

*pranzi, festini e cocktail parties, senza lavorare, ma anzi essendo per questo anche pagati. Ebbene le cose non stanno proprio così*⁵³.

La verità è che probabilmente non porterebbe molto lontano chiedersi se questo genere di aggregazioni burocratico-mondane siano davvero necessarie, in primis perché quello che il *Berrill Report* elogiava come la “coltivazione del contatto”⁵⁴ – a prescindere dal fatto che gli affari potrebbero essere trattati meglio altrove o no – sono inevitabili e soprattutto basati su una prassi relazionale che non può trascurare la sfera verbale. Non è infatti immaginabile per chi è accreditato presso un’organizzazione internazionale o presso una sede estera di svolgere le proprie attività in condizioni di isolamento, ma è pur vero che lo spazio riservato alla socialità può variare sensibilmente in base alle condizioni ambientali in cui si è chiamati ad agire. Se si pensa alle infinite quantità di comitati, sottocomitati, gruppi di lavoro o commissioni raccolte sotto l’ombrello ONU, non si può non comprendere la conseguente formazione di microcosmi sociali che insieme formano una complessa architettura mondiale. Come più volte riportato da chi le ha vissute in prima persona, le intese raggiunte alle Nazioni Unite non sono solo il frutto di formali negoziazioni che riflettono le strategie dei rispettivi governi ma anche – e forse soprattutto – di quelle quotidiane conversazioni in cui vengono coinvolti i rappresentanti permanenti “su e giù per i corridoi del Palazzo di Vetro o nel vano di una finestra di qualche ambasciata”⁵⁵. Mentre se si vuole menzionare i rapporti bilaterali tra Stati Sovrani va specificato che lo spazio riservato ai riti mondani dipende in buona parte dal grado di chiusura/apertura delle società autoctone. Sebbene sia appurato che un’ambasciata ben collegata con le élites locali trovi più facile ottenere influenza, raccogliere informazioni e godere di una posizione migliore per gestire una crisi nelle relazioni qualora fosse necessario⁵⁶, non è detto che questi riti possano essere vissuti con la stessa intensità o prospettiva. Ci sono società che per motivi di ordine culturale, politico o religioso rimangono in

⁵³ Chelli, C. (2001). *Storie del tempo non perduto: l'utilità della diplomazia nelle testimonianze di un ambasciatore*. Marsilio, Venezia, pp. 133-134.

⁵⁴ James, S. (1986). The Central Policy Review Staff, 1970–1983. *Political Studies*, 34(3), pp. 423-440. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1986.tb01605.x>

⁵⁵ Biancheri, B. (1999). *Accordare il mondo: la diplomazia nell'età globale*. Laterza, Roma-Bari, p. 34.

⁵⁶ Berridge, G. (2015). *Diplomacy: theory and practice* (5th ed.). Palgrave Macmillan, London, p. 118.

disparte e distaccate così come ce ne sono altre dove la commistione fra diplomatici, autorità politiche, giornalisti, intellettuali e imprenditori costituisce un flusso continuo di conoscenze e contatti. Tant'è che nella prima opzione, la mondanità si consuma all'interno della diplomazia stessa, assolvendo una funzione più psicologica che produttiva⁵⁷; mentre nella seconda opzione, di cui gli Stati Uniti costituiscono il modello per eccellenza, si esprime a pieno nei ricevimenti e negli incontri conviviali, dove in breve tempo si possono avanzare idee, cogliere reazioni, sondare questioni di lavoro e stringere rapporti personali significativi ai fini dei compiti diplomatici⁵⁸.

Gli scopi della sopracitata ripartizione proposta per l'indennità di servizio partivano proprio da questi obblighi di relazione esterna e di rappresentanza, in quanto "i modi del gran mondo"⁵⁹ si rivelavano sostenuti da disponibilità finanziarie spesso insufficienti. Il costo di locazione decorosa, le spese di rappresentanza, le rette scolastiche dei figli, gli aggravi finanziari delle sedi difficili o le più generali spese famigliari supplementari⁶⁰ rientravano in quell'indennità pensata appunto ad integrare lo stipendio metropolitano e coprire anche quella caricaturale ma

⁵⁷ Un riferimento interessante è stato proposto da Biancheri in relazione al ruolo delle consorti e dei consorti dei funzionari, che per prassi consolidata, possono partecipare alle attività sociali di rappresentanza e che in queste spesso trovano un succedaneo alle attività lavorative che hanno sacrificato per seguire il marito o la moglie in trasferta all'estero (Biancheri, 1999, p. 35).

⁵⁸ Definendo la mondanità un'"esigenza di lavoro" e non un piacevole svago, l'Ambasciatore Chelli riportava brevemente una vicenda personale durante la sua permanenza in Germania che fa cogliere il significato profondo di quanto detto finora e dell'utilità di avere una rete sociale di riferimento: "Se ad esempio io a Berlino trovai un lavoro per vari connazionali che non riuscivano a trovarlo, lo devo al fatto che avevo stabilito buoni rapporti con alcuni imprenditori tedeschi". (Chelli, 2001, p. 134)

⁵⁹ Lenzi G. (2020). *La diplomazia: passato presente e futuro*. Rubbettino, Soveria Mannelli.

⁶⁰ Per tornare brevemente alla delicata questione familiare dei funzionari con a carico coniugi e figli da sostenere, i precursori della policy di democratizzazione della carriera anche attraverso incentivi e garanzie economiche come viaggi di congedo pagati, contributo alle spese di abitazione e quelle per l'educazione dei figli in patria, furono gli Stati Uniti. Nel 1960 la *US Associates of the American Foreign Service Women* (AAFSW) venne istituita con la missione di operare in qualità di advocacy group a servizio dei coniugi e dei familiari dei dipendenti dell'*American Foreign Service*. In particolare, uno dei principali risultati dell'AAFSW (poi denominata *US Associates of the American Foreign Service Worldwide*) fu l'istituzione nel 1978 di un *Family Liaison Office* (FLO) come componente a pieno titolo del Dipartimento di Stato volto a supportare le famiglie durante i trasferimenti all'estero, aiutando nella selezione di scuole internazionali, individuando opzioni di lavoro per il coniuge o finanziando borse di studio. Come scrive il *Foreign Service Journal*, questa è stata probabilmente l'unica volta in cui un'organizzazione di volontariato come l'AAFSW è riuscita a cambiare la struttura della burocrazia statale americana.

Beecroft, M. O, "The Family Liaison Office—Making a World of Difference for 40 Years", *The Foreign Service Journal*, November 2018. <https://afsa.org/family-liaison-office-making-world-difference-40-years>

essenziale componente della rappresentanza, la mondanità. Secondo l'on. Speranza, tale strumento avrebbe stimolato i “funzionari diplomatici ad intensificare la loro attività di relazione con gli ambienti del Paese di accreditamento”⁶¹ e avrebbe impedito al contempo di estendere in modo abusivo ed ingiustificato il trattamento dei funzionari ad altro personale dello Stato, consentendo, in ultimo, di controllare l'utilizzazione di tale indennità di servizio⁶² anche con appositi formulari inviati periodicamente all'Amministrazione dai funzionari interessati circa le attività sociali organizzate.

1.1.1.4. In difesa del criterio funzionale

In aggiunta alle disposizioni fin qui illustrate sul personale della carriera diplomatica, se ne individuavano altre più marginali sulla struttura della sede centrale per “dare maggiore flessibilità”⁶³; disposizioni che tuttavia non mettevano

⁶¹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.

⁶² Molto sentito dai funzionari è quanto previsto relativamente all'aumento dell'indennità di servizio per l'estero per situazione di famiglia dall' ex art. 173 del DPR 5 gennaio 1967, n.18.

Un esempio in merito è il ricorso che venne presentato al Capo dello Stato dall'ex Primo Segretario del Consolato Generale di Hong Kong avverso il provvedimento di recupero di “aggiunte di famiglia” percepite per il periodo 1979-1982 prodotto dal Ministero Affari Esteri. Il fatto era il seguente. Nel 1978 il dipendente in questione aveva contratto matrimonio con rito religioso nella colonia britannica e su sua richiesta, il Consolato Generale aveva informato l'ufficio competente per far riconoscere a suo favore la maggiorazione del 20% dell'indennità di servizio all'estero prevista dal primo comma dell'art. 173 sulla scorta di tutta la documentazione necessaria. Tuttavia, nel 1981, il ricorrente, tramite l'Ambasciata di Bangkok dove era stato trasferito, inviava una dichiarazione con la quale comunicava che nel settembre di quell'anno era passata in giudicato una sentenza del Tribunale Ecclesiastico di Hong Kong con la quale si dichiarava la nullità del matrimonio a suo tempo contratto. In quella sede, il dipendente chiedeva la sospensione delle maggiorazioni per situazione di famiglia a partire dalla data di rilascio della sentenza ma l'ufficio competente, dopo la sospensione in via cautelativa del pagamento, quantificava il credito vantato nei confronti del funzionario e comunicava all'interessato il numero delle rate con le quali si sarebbe provveduto a recuperare quanto indebitamente percepito per il periodo 1979-1982. Da qui prendeva forma un ricorso in sede straordinaria al Capo dello Stato, ove il Consiglio di Stato esprimeva il parere positivo circa l'accoglienza del ricorso proposto sulla base di una considerazione che si potrebbe così semplificare: la sentenza di deliberazione pronunciata da un giudice diverso da quello italiano era rilevante e aveva efficacia retroattiva ma non comportava necessariamente il recupero delle somme indicate dall'Amministrazione corrisposte nel periodo anteriore alla deliberazione della sentenza di annullamento. Questo perché, nel periodo di riferimento erano da considerarsi ancora efficaci, nell'ordinamento dello Stato Italiano, gli obblighi connessi al matrimonio canonico a suo tempo trascritto e dunque, essendo stati gli assegni percepiti in buona fede e spesi per far fronte ad esigenze familiari – non erano in alcun caso recuperabili.

Archivio Quirinale, Studi Diplomatici, busta 1110.

⁶³ I due strumenti suggeriti erano a) la possibilità per il Ministro di istituire su base geografica e attraverso decreto organizzativo Direzioni all'interno delle Direzioni Generali così da consentire “il giusto rilievo [...] all'azione nei confronti di determinate aree geografiche”; e b) la creazione di un

in discussione la suddivisione dell'Amministrazione o le ragioni che avevano guidato la sua articolazione. Al contrario, nella sua relazione, Speranza dedicava un ultimo spazio alla difesa del criterio funzionale o altrimenti detto per "materia", seguendo il quale si era pensato e sviluppato l'organigramma dell'Amministrazione centrale per quasi tutto il tempo della sua esistenza⁶⁴. Nell'elencare i motivi a lui contemporanei di una scelta che continuava ad essere ritenuta la più idonea, venivano sottolineate:

- L'esigenza di conservare la Direzione Generale degli Affari Economici dotata di una "capacità di visione globale"⁶⁵ dell'attività economica e commerciale italiana all'estero.
- La condotta unitaria richiesta dalla crescente importanza della diplomazia multilaterale
- La necessità di garantire il coordinamento, che rimaneva problematico sia con l'adozione del criterio funzionale che con l'organizzazione per aree geografiche; e
- L'attività di assistenza allo sviluppo, aggiunta a suo tempo "fresca" ma già di fondamentale importanza per l'operato razionale del Ministero.

Questi ultimi sono elementi che verranno ripresi e approfonditi insieme alle analisi delle altre proposte, principalmente perché costituiscono le prime questioni che per consistenza ed urgenza emersero dai tentativi riformatori di coloro che, conoscendo la Farnesina e la realtà della vita internazionale del Paese, solleccitarono

secondo Vice Direttore Generale per ogni Direzione Generale, ai quali andavano affidati settori specifici da coordinare per migliorare il coordinamento e sopperire alle assenze dei Direttori Generali.

⁶⁴ L'unica eccezione fu rappresentata dall'ordinamento fissato con il R.D. 19 settembre 1920, n.1468, quando il conte Sforza venne chiamato a riorganizzare completamente l'Amministrazione centrale per metterla nelle condizioni di assolvere tutto il lavoro che il primo dopo-guerra imponeva all'Italia. Tramite questo ordinamento, si assistette ad una suddivisione dei servizi secondo un criterio geografico "tale da assicurare la trattazione di ciascuna questione sotto un punto di vista completo nei rispetti del nostro atteggiamento verso lo Stato cui quella questione si riferiva"

Ferraris, L. V. (1954). L'amministrazione centrale del Ministero degli Esteri italiano nel suo sviluppo storico (1848-1954). *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 21(4), 605-663, p. 618.

⁶⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.

l'acquisizione di nuove condizioni e strumentalità volte a realizzare secondo l'interesse nazionale la presenza dell'Italia sullo scacchiere globale.

La proposta Speranza, che ci ha permesso di cominciare a scandagliare con occhio tecnico alcune *key issues* del Ministero all'inizio degli anni Ottanta, non venne considerata dal suo propositore come vera e propria riforma organica della struttura ma piuttosto come un aggiornamento parziale di alcune norme dell'ordinamento del 1967 e in quanto tale non venne esaminata dalla Commissione Affari Esteri della Camera, cui era assegnata in sede referente il 26 novembre 1981⁶⁶.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	12/10/81 Norme Integrative dell'ordinamento del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Dep. Speranza Edoardo (DC)
Stato Iter	Camera Alla data del 26/11/81 assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente non ancora iniziato l'esame.

1.1.2. PROPOSTA DI LEGGE – D'iniziativa dell'On. Bonalumi (DC)

L'On. Gilberto Bonalumi, insieme ad altri tredici cofirmatari parlamentari presentavano il 24 ottobre 1984 nel corso del I Governo Craxi (IX legislatura), la seconda Proposta di Legge del decennio formulata dalla Democrazia Cristiana. Partendo ancora una volta dalle analisi delle ultime riforme che avevano coinvolto la diplomazia britannica, francese e statunitense, la presentazione del progetto "Norme di aggiornamento del Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967 n.18" coniugava vecchi dibattiti e nuove spinte, affermando di fatto l'esigenza di adeguare la normativa del 1967 al "rapido e sostanziale evolvere delle relazioni internazionali"⁶⁷ al fine di consentire al Ministero, attraverso un aggiornamento del suo profilo organico-strutturale e giuridico-economico del personale, di svolgere le funzioni di "organo ideale e interprete delle nuove esigenze

⁶⁶ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri.

⁶⁷ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2193.

di politica estera”⁶⁸. Nella formulazione del progetto, non sorprende che le principali direttrici individuate dal gruppo della DC non si allontanassero dalle indicazioni di intervento che erano già state individuate nella proposta del collega Speranza, specialmente in riferimento al reclutamento, avanzamento in carriera e trattamento economico del servizio all'estero. Ciononostante, il contenuto della Proposta di Legge aveva le sue peculiarità e poneva enfasi su alcuni aspetti che meritano di essere citati anche per sondare meglio gli obiettivi che si proponeva di conseguire, cioè ridare centralità al Ministero e stabilire un più efficace coordinamento interno. Essenzialmente, le parti più innovative del documento riguardavano lo spazio dedicato alla situazione del bilancio e la creazione di un “Centro di Studi e Analisi”, ovvero due pilastri del confronto politico e quindi sulla modernizzazione del MAE. Ma prima di cominciare a parlarne, è doveroso spendere ancora qualche parola sul capitolo “reclutamento”.

1.1.2.1 Reclutare leve tra vecchie e nuove sfide

Tre anni dopo la prima proposta democristiana, tornava a preoccupare l'adeguatezza del sistema concorsuale in uso come passaggio obbligato per accedere alla Pubblica Amministrazione degli esteri, relativamente alla quale Bonalumi proponeva sulla falsariga di quelle precedenti solo modifiche parziali:

- I candidati idonei alle prove scritte sarebbero stati ammessi “sino alla concorrenza dei posti messi a concorso aumentati del 20 per cento, ad un corso di formazione di almeno un anno”⁶⁹. Durante il quale, va specificato, sarebbero stati retribuiti.
- La prova orale sarebbe stata sostituita dal corso di formazione di cui sopra, che avrebbe comportato “prove in varie fasi dell'anno accademico, seminari, discussione di problemi pratici e prove finali”⁷⁰. Il corso avrebbe dovuto concludersi con un giudizio di idoneità complessiva delle attitudini, permettendo così di stabilire una graduatoria in merito sulla base della quale fare ulteriore selezione nel corso della carriera.

⁶⁸ Ibid. p. 2

⁶⁹ Ibid. p. 6

⁷⁰ Ibid. p. 6

Il concorso diplomatico restava uno dei più impegnativi per il vasto programma d'esame⁷¹ e neanche diplomatici avviati come l'Ambasciatore Pierluigi Alverà o Giovanni Paolo Tozzoli si risparmiavano dal commentarlo perentoriamente "è tale da spaventare il candidato più preparato"/"è stato concepito come se prima non ci fosse stato niente"⁷². Ad onor del vero, la richiesta di una cultura e preparazione quasi enciclopedica insieme ad una vocazione autentica del candidato e alle considerazioni espresse precedentemente, aveva già da tempo posto le basi ad un dibattito di natura politica e sociale su una possibile riforma del concorso. Il nocciolo del problema sembrava implicare la tensione esistente tra chi credeva nella preponderanza della cultura 'nozionistica' che aveva da sempre caratterizzato i requisiti delle prove e chi invece, forte di esempi provenienti da altri Paesi, suggeriva che queste dovessero divenire più 'attitudinali'. Tra i sostenitori della prima opzione rientravano senza dubbio i 'vecchi' depositari delle tradizioni ministeriali, che verosimilmente non avevano vissuto con lo stesso entusiasmo l'ondata democratica che aveva investito le Amministrazioni dello Stato dagli anni Sessanta in poi. Ambasciatori come Sergio Romano non avevano mai fatto mistero di una certa insofferenza nel vedere "una mutazione sociale e antropologica"⁷³ della Farnesina che, da club elitario nel quale era entrato nel dopoguerra, si andava progressivamente sostanziano di nuove risorse sulle quali pesava un giudizio non particolarmente felice. Agli occhi di Romano, la controindicazione dei megaconcorsi pensati per rafforzare il ministero e aprire nuove sedi diplomatico-consolari nei Paesi da poco indipendenti, era stata l'assimilazione di un numero maggiore di funzionari reclutati per forza di cose dai cosiddetti 'laureati del '68', reduci a suo parere da "studi disordinati, occupazioni, assemblee e decisi ad applicare nel loro mestiere alcune delle lezioni che avevano imparato durante il loro tirocinio ideologico"⁷⁴. Sull'onda di queste polemiche, la stessa stampa italiana non si era astenuta dal presentare il rovescio della medaglia del processo di democratizzazione del reclutamento, riportando degli aneddoti che avevano fatto

⁷¹ Piero Ostellino offre una lista completa degli argomenti d'esame.

⁷² Ostellino, P. (1972). *Il Diplomatico*. Vallecchi, Firenze, p.111.

⁷³ Romano S. (2002). *Memorie di un conservatore: il racconto di un secolo nei ricordi di un testimone* (3. ed.). Longanesi, Milano, p. 152.

⁷⁴ Ibid, p.153.

scalpore anche tra i giornalisti dell'epoca: ad esempio, in uno degli ultimi concorsi banditi dal MAE, un aspirante diplomatico aveva scritto per sette volte la parola progetto con due "g" e quando gli era stato chiesto il perché di tale errore, la risposta che si erano sentiti dare era che la lingua italiana si stesse evolvendo e che l'ortografia andava considerata una pura convenzione. La storia alquanto curiosa era finita nei giornali dell'epoca ma soprattutto con l'inserimento in carriera dell'aspirante diplomatico perché nonostante tutto il tema era stato ben sviluppato e gli esaminatori avevano deciso di chiudere un occhio. Un fatto che il giornalista Roberto Gervaso aveva commentato con un malinconico "ai tempi di Sfoza simili indulgenze sarebbero state inconcepibili!"⁷⁵.

Ora, a voler interpretare l'accezione sociologica e forse affettata di questa constatazione, si potrebbe dire che il fenomeno rivelava una difficile coesistenza di élite nell'élite tra vecchie classi dirigenti istruite al principio di autorità e nuove leve che venivano tacciate di essere meno preparate culturalmente ma dotate di una carica politica e sindacale inedita nel corpo diplomatico⁷⁶. Su quest'ultimo punto, tra l'altro, sempre l'Ambasciatore Romano ricordava che la nuova generazione di diplomatici si era formata nei cantieri universitari di "agitazione contro il sistema" e si era poi allineata – più o meno discretamente ed in base alle singole ambizioni – ai credi politici delle principali realtà partitiche: alcuni all'ombra della DC, molti col PSI, altri col PCI e molti meno con la destra italiana⁷⁷. Tuttavia, in questa occasione, è giusto aprire una prima breve parentesi di riflessione sull'affiliazione partitica del mondo diplomatico. In via generale, sappiamo che se questo avesse delle proprie tavole dei comandamenti, uno dei primi principi sarebbe senza dubbio il comandamento di onorare la neutralità politica; ma nella ben più complessa realtà storica è legittimo chiedersi se è pensabile che i suoi uomini, il cui compito primario è da sempre consistito nel curare i rapporti politici tra stati, possano davvero rimanere imparziali di fronte agli orientamenti politici e gli scossoni ideologici che

⁷⁵ Gervaso, R. "Si cercano diplomatici", *Il Corriere della Sera*, 24 giugno 1972.

⁷⁶ In realtà, non è stato un fenomeno propriamente inedito in quanto la politicizzazione dei diplomatici ha assunto una natura impositiva durante il Fascismo. Si veda Grassi Orsini F. (1998). *Diplomazia e Regime*. In Pellegrini, V. (a cura di), *Amministrazione Centrale e Diplomazia Italiana (1919-1943). Fonti e Problemi*, Atti del Convegno, Siena, 1995.

⁷⁷ Romano S. (2002). *Memorie di un conservatore: il racconto di un secolo nei ricordi di un testimone* (3. ed.). Longanesi, Milano, p.153.

avvivano il dibattito interno al Paese che servono. Si tratta di un quesito molto insidioso, dai contorni sfumati e che tutt'ora persiste; ma se osservato nella sua dimensione comparativa ci fa comprendere una cosa: l'Italia, al netto delle polemiche strumentali, non ha rappresentato un'eccezione ma bensì la norma. Si trattava di una tendenza che era stata osservata anche dall'ex diplomatico britannico Shaun Riordan – ora Direttore del programma Diplomazia e Cyberspazio dell'*European Institute for International Studies* - secondo il quale, curiosamente, l'attitudine dei suoi colleghi europei 'continentali' nei confronti di una presunta vicinanza partitica è sempre stata piuttosto 'esplicita' rispetto a quella britannica⁷⁸:

*"[...] many, if not all, French diplomats will have clear party political allegiances. This is a common feature to most continental diplomatic services, and has the advantage of encouraging continual transfers between politics, the Civil/Diplomatic Service and the private sector. In Spain, for example, the traffic between politics and the Diplomatic Service is particularly strong. Unlike Britain, where a diplomat contemplating a political career must resign even to stand as a candidate for election to a political position, Spanish diplomats simply takes leave of absence and frequently pick up their diplomatic careers later after a spell in politics. This can have significant advantages in avoiding hypocrisy and concealment..."*⁷⁹.

Tornando alla questione centrale del concorso, è vero che se il giudizio più conservatore dei diplomatici della vecchia guardia difendeva lo status quo e dunque i processi di reclutamento formalizzati ad hoc per non alterare ulteriormente l'immagine del diplomatico (probabilmente anche per evitare il rischio di omologazione con l'*homo burocraticus vulgaris* delle altre Amministrazioni

⁷⁸ A tal proposito, è possibile leggere le parole dell'Ambasciatore Mario Mondello che nella Collana di storia diplomatica curata da Serra raccontava un episodio della sua carriera particolarmente illustrativo di questo tratto distintivo britannico. Riportando un suo incontro con un funzionario del FO che era stato per alcuni anni l'assistente diplomatico del Primo Ministro, Mondello scriveva: "alla mia domanda se egli conoscesse personalmente il Capo del Governo, o se fosse stato da lui designato, e se avesse conseguito vantaggi di carriera da tale vicinanza, egli mi rispose che era una regola assoluta del Foreign Office, sempre rispettata, che il funzionario destinato ad affiancare il Primo Ministro non fosse da questo conosciuto e non traesse alcun vantaggio da tale incarico". Serra, E. (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Franco Angeli, Milano, 1986, pp. 153-154.

⁷⁹ Riordan S. (2003). *The new diplomacy*. Polity Press, pp. 23-24.

statali), c'era chi invece sosteneva che il DPR 18/67 non era stato in grado di consentire un vero allargamento della base sociale della carriera e non aveva modificato i metodi di preparazione del concorso. L'impressione avvertita era che si fosse di fronte ad un processo irreversibile ma troppo lento di apertura delle porte del ministero alle trasformazioni della società civile e che le esperienze provenienti da altri ministeri degli esteri come Gran Bretagna e Germania fossero in un certo qual modo più vicine al senso moderno della storia. A Londra, ad esempio, l'elemento più significativo rilevabile nella policy del reclutamento era dato dal fatto che la commissione giudicatrice si basasse non tanto sull'erudizione quanto piuttosto sulla complessiva valutazione delle capacità attitudinali del candidato; il che significava nella sua attuazione pratica l'eliminazione quasi totale delle prove scritte e l'introduzione di *interviews* come principale elemento di giudizio⁸⁰. Il meccanismo di selezione consisteva in una serie di test simili a quelli descritti nel "*Method II*" di Sir Percival Waterfield (tecniche all'avanguardia tra cui giochi di ruolo, test psicologici, tavole di Rorschach e interviste deliberatamente miranti a deconcentrare il candidato) e aveva l'obiettivo di estromettere in alcune fasi la valutazione socio-educativa di chi si aveva d'avanti per arrivare quanto prima alla radice della sua personalità⁸¹. All'intramontabile empirismo inglese andava aggiunta poi una seconda considerazione, che faceva comprendere il passo in più che il *Foreign Office* (FO) era riuscito a compiere proprio negli anni Ottanta. In quel decennio, il dibattito culturale sulla classe sociale e gli studi privati era già stato sostituito da quello sulla "*diversity*": termine da intendersi come insieme di nuovi criteri attraverso i quali misurare ed intendere una "*equality of opportunity*"⁸² ben diversa da quella promossa nel lontano 1943 da Anthony Eden. L'iniziativa dell'allora Ministro degli Esteri, considerata a suo tempo quasi rivoluzionaria, era stata dettata dalla volontà di rispondere alle accuse subite dalla carriera con lo scoppio del secondo conflitto mondiale e si era sintetizzata nella parola d'ordine

⁸⁰ Ostellino, P. (1972). *Il Diplomatico*. Vallecchi, Firenze, p.103

⁸¹ Southern, J. (2020). "A class of its own? Social class and the Foreign Office, 1782 to 2020". *FCO, Research and Analysis*, p. 28.
Consultabile al seguente link: <https://www.gov.uk/government/publications/a-class-of-its-own-social-class-and-the-foreign-office-1782-to-2020>

⁸² Ibid. p.27

“to recruit ‘from any social sphere”⁸³. La sua riforma, solo lievemente modificata dal governo laburista, si era preoccupata di dare avvio ad un processo di democratizzazione della base del reclutamento tale da comprendere altri strati sociali ed evitare favoritismi nei confronti degli allievi delle grandi scuole - come Eton, Harrow, Oxford e Cambridge⁸⁴. Ma l’idea di rendere irrilevante l’eventuale provenienza dalla *working-class* e quindi la propria identità di origine era stata sostanzialmente invertita: quattro decenni dopo, l’agenda del FO aveva assunto la parola chiave “diversità” come nuova panacea sociale in grado di celebrare e dare risalto ai particolari aspetti dell’identità e dell’esperienza al fine di ottenere il meglio dai diversi tipi di candidati. Un nuovo *modus operandi* anglosassone che permetteva in un secondo momento di impiegare tutti i funzionari – specialmente i più giovani – nella varietà dei servizi, individuando le inclinazioni di ciascuno e mettendole in luce nella fase di specializzazione⁸⁵.

In sintesi, era questo uno degli aspetti più dibattuti sul sistema di reclutamento nella carriera diplomatico-consolare italiana, che si trascinava dal quasi due decenni in una continua tensione tra vecchie resistenze e nuove spinte progressiste alle quali si stava cercando di dedicare lo spazio dovuto anche nel confronto parlamentare.

1.1.2.2. Il Centro Studi ed Analisi

Al di fuori di una rinnovata attenzione al tema reclutamento, come anticipato pocanzi, due sono gli elementi che distinguono la proposta di legge di Bonalumi da quella di Speranza: l’attenzione sulla possibilità di istituire un “Centro Studi ed Analisi” e quella riservata alla questione bilancio.

Nel primo caso, per operare una distinzione tra gestione ed analisi della politica estera, almeno a livello più specificatamente amministrativo, si proponeva un potenziamento delle capacità di analisi del MAE con la creazione di un Centro Studi ad Analisi di cui già disponevano i ministeri dei principali Paesi occidentali. Il

⁸³ Ibid. p.7

⁸⁴ Come osservava Enrico Serra, l’apertura del concorso a nuovi ceti sociali non aveva impedito nel corso del tempo agli allievi delle grandi scuole di continuare a costituire la percentuale più alta dei vincitori. Serra E. (1988). *La diplomazia in Italia* (2. ed.). Franco Angeli, Milano, p. 209.

⁸⁵ Vedovato, G. (2000). INDAGINE SULLA DIPLOMAZIA ITALIANA (1965). *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 67(3 (267)), 463–478. <http://www.jstor.org/stable/42738440>

suddetto centro avrebbe dovuto far fronte all'esigenza di un'elaborazione analitica e previsionale delle relazioni internazionali e sarebbe stato diretto da un capo e un vice capo servizio sotto la diretta responsabilità del Segretario Generale. Si sarebbe dovuto avvalere, tra le altre cose, anche di collaboratori appartenenti ad altri dicasteri, enti pubblici/privati ed istituzioni universitarie per specifiche ricerche⁸⁶. Ciò che già esisteva nell'organigramma del MAE erano degli Uffici Ricerca, Studi e Programmazione dislocati presso alcune Direzioni Generali ma l'idea di un centro indipendente in grado di esprimere liberamente le proprie opinioni, criticare eventualmente l'operato dei dipartimenti e proporre soluzioni non conformiste sembrava ancora lontana; un'assenza che alcuni hanno continuato ad imputare anche alla permanente resistenza italiana di munirsi di una struttura di *Foreign Policy Planning*⁸⁷. Al contrario, gli esempi esteri abbondavano. Nel caso del *Quai D'Orsay*, le *Centre d'analyse et de prévision* (CAP) era stato fortemente voluto da Michel Jobert, Segretario Generale della Presidenza arrivato al Ministero degli Affari Esteri nell'aprile del 1973. Il CAP, da una prospettiva francese, era stato considerato già in ampio ritardo rispetto ai suoi omologhi americani, britannici, tedeschi e giapponesi ed era stato il frutto di esperimenti falliti e di una lunga riflessione tecnica offerta sia dal rapporto del Direttore del Personale al Segretario Generale che da quello fatto pervenire dal *Commissariat du Plan*, ispirato ai metodi di lavoro dell'Amministrazione americana. Secondo i suoi principi operativi, il centro doveva realizzare, in collaborazione con le sedi diplomatiche e con esperti esterni al Ministero, studi previsionali sugli sviluppi a medio e lungo termine nelle agende della politica internazionale su richiesta del Ministro e doveva analizzare i problemi di attualità in tutti i loro aspetti (diplomatici, economici, militari), valutando le varie opzioni tra le quali il Ministro poteva scegliere⁸⁸. Un modello francese al quale la proposta democristiana si era ancora una volta ispirata per dare forma alla propria idea di Ministero degli Affari Esteri.

⁸⁶ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2193.

⁸⁷ Santoro, C. M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Il Mulino, Bologna.

⁸⁸ Jansen, S. (2016). Les débuts du Centre d'analyse et de prévision: expertise et prospective au service de la politique étrangère (1973-1978). *Stratégique*, 113, pp. 143-168. <https://doi.org/10.3917/strat.113.0143>

1.1.2.3. L'annosa questione del bilancio del MAE

Per quanto concerne il secondo aspetto caratteristico della proposta Bonalumi, va premesso fin da ora che una delle più grandi contraddizioni della politica estera italiana va intercettata nel mare del Bilancio di Stato, che almeno negli anni Ottanta ha visto da una parte un Paese sempre più stimolato e impegnato in dossier caldi come crisi della pace e cooperazione internazionale, e dall'altra, un proprio Ministero degli Esteri che ha progressivamente subito un grave calo di mezzi finanziari, come se questo non fosse un fattore tangibile di rischio per una politica estera della lesina. È questo quello che si sosteneva a cadenza annuale nei resoconti stenografici della III Commissione permanente relativi al bilancio di previsione dello stato finanziario e quello che si riscontrava nella constatazione espressa da Bonalumi in sede parlamentare:

“Prima o poi – e quel momento non ci appare purtroppo lontano – l'amministrazione degli esteri si troverà costretta ad esaurire gran parte delle proprie energie per amministrare sé stessa senza pensare ai propri compiti istituzionali. [...]. Occorre cominciare con il far uscire il bilancio annuale di questo Ministero dalle secche di un progressivo inaridimento – è passato dallo 0,46 per cento del bilancio dello Stato nel 1978 all'attuale 0,29 per cento e ciò in concomitanza con una maggiore capacità di iniziativa di politica estera”⁸⁹.

Partendo da questa premessa era evidente a suo parere che non fosse più dilazionabile “un intervento finanziario straordinario e pluriennale, al di fuori dei normali stanziamenti di bilancio”⁹⁰. Un intervento che avrebbe dovuto seguire il modello usato per il provvedimento d'urgenza delle cosiddette “leggi promozionali”, varate in quel caso per le tre Forze Armate al fine di consentire un programma minimo di sopravvivenza e d'integrazione degli stanziamenti ordinari devoluti all'ammodernamento materiale dell'esercito⁹¹.

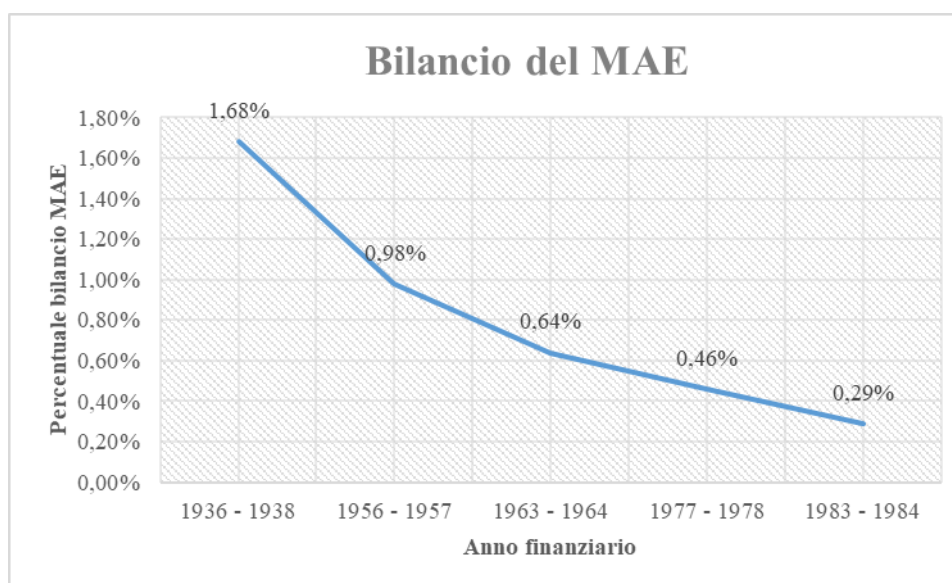
⁸⁹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2193.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Senato della Repubblica – Atti parlamentari – VII Legislatura (1976- 1979) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 189-A.

Fig. 3

Incidenza percentuale del bilancio del Ministero degli Affari Esteri sul bilancio dello Stato (1937 – 1984)



Tra l'altro, a fronte di questo dato piuttosto scoraggiante, si aggiungeva anche una delle lamentele più ricorrenti della terza Commissione permanente del Senato, spesso espressa con forza anche da relatori democristiani quali Adolfo Sarti, Luigi Granelli o Angelo Bernassola. La continua frustrazione dei componenti della Commissione era che questi non avessero la possibilità, data la procedura di discussione di bilancio, di far sentire la propria voce nell'individuazione delle priorità – pur consapevoli che i tagli e i sacrifici erano imposti dal regime di austerità – al fine di garantire una politica d'insieme e visione organica in un settore che coinvolgeva sia il prestigio della nazione che i suoi interessi, specifici o generali che fossero⁹². Dal punto di vista di Granelli – ex Segretario di stato agli affari esteri dei Ministri Rumor e Moro - era necessario non solo tornare ad un bilancio impostato in linea con l'articolo 81 della Costituzione⁹³ che tenesse conto dei rilievi

⁹² Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) – Bilancio dello Stato 1984 - Documenti, n. 196-A – IX Legislatura (1983-1987) - Roma, 20 ottobre 1983.

⁹³ L'art. 81 della Costituzione, prima della sua modifica con la legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, recitava così: “1) Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo; 2) L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi; 3) Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese; 4) Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.” Per una riflessione sul ruolo svolto da Governo e Parlamento nell'approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria, si

e delle osservazioni delle Commissioni, ma che avviasse anche una discussione in Parlamento sui problemi strutturali del Ministero rendendolo strumento di dissuasione per ottenere risorse adeguate⁹⁴.

Il ragionamento comune partiva dal presupposto che l'esiguità dei finanziamenti e la loro discutibile allocazione nelle varie rubriche, specialmente nel commercio, nella cultura e nell'emigrazione, dimostrava poca lungimiranza strategica: poche risorse finanziarie comportavano la proporzionale diminuzione dei servizi offerti dal Ministero, l'insoddisfazione degli utenti ed il verificarsi sempre più frequente di "processi di surrogazione di alcune competenze del Ministero da parte di altre istituzioni pubbliche"⁹⁵ che non facevano altro che inficiare la coerenza e l'unitarietà dell'azione esterna italiana.

Non era motivo di clamore nemmeno in seno alla Commissione, tanto per citare un caso illustrativo, che tra i capitoli di spesa più sacrificati nel corso degli anni risultasse proprio quello commerciale, dove ormai il MAE operava entro limiti sempre più ristretti o laddove non erano presenti uffici dell'Istituto per il commercio con l'estero (ICE). Eppure, era chiaro a tutti che un Paese da poco entrato nel gruppo delle maggiori potenze economiche occidentali⁹⁶ non potesse permettersi di non rilanciare assertivamente una propria diplomazia economica, nella quale far confluire sia la "nuova" cooperazione economico-finanziaria con i Paesi in via di sviluppo che la classica diplomazia economica, ovvero la penetrazione commerciale ed industriale curata congiuntamente dagli Esteri e dal Ministero per il Commercio con l'Estero (Mincomes)⁹⁷.

Particolarmente interessante a tal riguardo erano state le parole di Bernassola in qualità di relatore alla Commissione sullo stato di previsione del Ministero per

rimanda al commentario di Cabras, D. "L'art. 81 della Costituzione", *La Magistratura*, 26 luglio 2022.

⁹⁴ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) - Bilancio dello Stato 1983 – Documenti, n. 2230-A – VIII Legislatura (1979-1983) - Roma, 6 aprile 1983.

⁹⁵ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) – Bilancio dello Stato 1984 - Documenti, n. 196-A – IX Legislatura (1983-1987) - Roma, 20 ottobre 1983, p. 3.

⁹⁶ Per una prospettiva storica del ruolo dell'Italia nel G7 si rimanda a Franchini Sherifis R., Astraldi V. (2001) *Il G7 /G8 da Rambouillet a Genova*. Milano: Franco Angeli.

⁹⁷ De Benedetti, F. (1967). Il Ministero degli Affari Esteri. In Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.

l'anno finanziario 1984. Dopo aver fornito un quadro puntuale sulle tabelle coi tanti capitoli di spesa e aver dato un giudizio complessivamente negativo sull'inadeguatezza delle spese per il personale, per le attrezzature tecniche e le iniziative rivolte ai vari settori in cui si esplicava la politica estera italiana, Bernassola procedeva a fare due cose: dimostrare l'interdipendenza che legava questi settori e suggerire un'idea per tamponare la situazione di disagio finanziario. Relativamente al primo aspetto, la relazione evidenziava una persistente e notevole durezza d'orecchi nell'intendere la promozione culturale all'estero e gli scambi tecnologici e scientifici come un investimento suscettibile a ritorni economici e politici. Gli esempi riportati per illustrare le eventuali ricadute erano vari e riguardavano entrambe le 'tipologie' di diplomazia:

- La prima era la diplomazia scientifica italiana. In questo settore non poter garantire la presenza dei propri addetti scientifici nelle aree tecnologicamente più avanzate come gli Stati Uniti e dunque la loro partecipazione a forme di collaborazione e ricerche, avrebbe significato essere tagliati fuori dalle dinamiche dello sviluppo industriale e da alcuni interessanti forum internazionali come il Gruppo consultivo del Trattato sull'Antartide. Inoltre, le spese rivolte a questa rete, che ammontavano a circa 170 miliardi, apparivano ancora più inconsistenti se venivano guardate attraverso le esperienze della Germania o della Francia, che pur avendo strutture analoghe, spendevano rispettivamente tre e sei volte tanto rispetto all'Italia (450 e 850 miliardi)⁹⁸.
- Ancora più grave era l'atteggiamento di immobilismo riservato alla diplomazia culturale. Tale incongruenza rendeva difficile tenere testa alla grande domanda materiale e immateriale di 'italianità', il cui volano era senza dubbio rappresentato dall'impegno e dallo spirito di sacrificio del personale operante nelle scuole italiane all'estero e dagli Istituti di Cultura Italiana, che però erano stati gravemente compromessi dalle annuali decurtazioni sulle retribuzioni, sulle manutenzioni delle sedi e sulle

⁹⁸ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) – Bilancio dello Stato 1984 - Documenti, n. 196-A – IX Legislatura (1983-1987) - Roma, 20 ottobre 1983, p. 5.

sponsorizzazioni di manifestazioni o eventi promossi dalle Ambasciate⁹⁹. Un comportamento che senza dubbio danneggiava la quintessenza dell'immagine italiana nel mondo e che quasi inspiegabilmente ha continuato a persistere pur avendo dei 'vicini' europei molto competitivi nel settore. In Germania, in quegli anni si stava testimoniando un virtuoso processo di espansione e razionalizzazione dell'Istituto Goethe, la cui azione propulsiva non era senza significato, anche rispetto al confronto dialettico che questo stava intrattenendo con l'area culturale francese. Mentre in Francia, la Direzione che si occupava delle attività culturali in cooperazione con l'*Alliance Française* era uno dei fiori all'occhiello del *Quai D'Orsay*, che era solito dedicare una considerazione tale da tradursi in valori contabili molto alti anche per la loro essenziale funzione di supporto alla promozione economica del Paese. Il problema qui, almeno in numeri, era che l'Italia ospitava nel suo territorio oltre la metà del patrimonio artistico del mondo ma la sua rete composta da 83 istituti e sezioni¹⁰⁰ distaccate veniva più che doppiata da quella francese. Perché? La risposta che Fondi si era dato nella sua ricerca era che la riluttanza che la classe politica aveva dimostrato nel dedicarsi a tale compito poteva essere ricondotta alla mancanza di una élite omogenea "generata da consolidate istituzioni di respiro nazionale e alla presenza invece di tante 'micro-classi dirigenti' prodotte da entità particolari (quali partiti, sindacati, Chiesa, etc), ognuna portatrice di una visione del mondo che non si era enucleata in un'unica visione o cultura "nazionale" da esportare"¹⁰¹.

Tra l'altro, per evitare la chiusura di molte delle sue attività, sempre in sede deliberante alla III Commissione Permanente del Senato, era stato discusso il 15 dicembre 1983 il disegno di legge sulla "Concessione di un contributo annuo di lire 400 milioni a favore della società Dante Alighieri per il triennio

⁹⁹ Le carenze del settore sono state evidenziate nel dettaglio in occasione del Convegno organizzato dalla CGIL a Roma il 24 settembre 1977 dal titolo "La promozione culturale all'estero: un network per l'informazione e la comunicazione".

¹⁰⁰ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri) - Bilancio dello Stato 1983 – Documenti, n. 2230-A – VIII Legislatura (1979-1983) - Roma, 6 aprile 1983, p.414.

¹⁰¹ Fondi, P. (1998). Evoluzione e prospettive della funzione diplomatica in Italia – Sopravviverà la diplomazia al XXI secolo? *Studi Diplomatici*, n.25, Ministero degli Affari Esteri, p. 32.

1982-1984". L'iniziativa era dei deputati Aldo Bozzi, Ugo La Malfa e Gilberto Bonalumi e partiva proprio dal presupposto che la sorte tormentata del disegno di legge fosse davvero inusuale in quanto la fascinazione della lingua italiana era constatabile da una semplice lettura di numeri: nel 1981 le iscrizioni dei soci erano circa 75.000 e la frequenza ai corsi superava le 66.000 unità. Questo significava in poche parole che l'azione culturale e di difesa della lingua che la Dante Alighieri svolgeva in Italia e all'estero dimostrava una vitalità che sarebbe stato assurdo non alimentare e sorreggere adeguatamente¹⁰².

A parte questo, l'inconsistenza del budget relativo alla diplomazia culturale stava avendo ripercussioni anche sulle esigenze espresse dall'emigrazione delle nuove generazioni, caratterizzate da un elevato livello educativo e culturale che spesso non necessitava degli schemi assistenziali classici ma piuttosto di nuove formule operative che facilitassero collaborazioni o accordi con atenei stranieri, internazionalizzazione di curriculum nella formazione superiore e lo stanziamento di borse di studio, solo per citarne alcuni.

Un ultimo aspetto in cui Bernassola prendeva posizione era rispetto alla possibilità di prevedere un prelievo percentuale sulle somme stanziare per la cooperazione a favore del rafforzamento del bilancio del Ministero degli affari esteri.

L'idea partiva dalla considerazione che per svolgere i compiti che si attenevano alla cooperazione – e quindi ad uno dei punti più qualificanti della politica estera italiana - erano impegnati quasi tutti i settori del Ministero ed era investito tutto il complesso della presenza diplomatica nei due terzi del mondo in via di sviluppo o sottosviluppato. Quindi, la questione non era tanto ridurre le somme destinate al grande compito di pace quanto piuttosto di rendere rapido ed efficiente l'aiuto attraverso la politica di cooperazione, da sempre accusata di essere troppo lenta nel

¹⁰² Senato della Repubblica – Resoconti Stenografici della 3ª Commissione Permanente (affari esteri) - IX Legislatura (1983-1987) – Roma, 15 dicembre 1983.

produrre risultati concreti o addirittura di legare gli aiuti a progetti faraonici e poco credibili¹⁰³.

1.1.2.4. Una politica nascente: la cooperazione allo sviluppo

Questo primo inquadramento sullo stato del bilancio del MAE offre la preziosa occasione di presentare sommariamente il piano legislativo sulla cooperazione allo sviluppo a suo tempo in vigore, non solo per aiutare a contestualizzare quella che sarà la sua evoluzione, ma soprattutto per rilevarne l'impatto che ha avuto sulle strutture organizzative del Ministero.

Innanzitutto va premesso che la cooperazione allo sviluppo, per i suoi aspetti umanitari, per la sua valenza "globale", per i suoi connotati di sostegno alle imprese nazionali e per il diffondersi di un'opinione pubblica transnazionale sempre più sensibile alle urgenze securitarie, è una materia così complessa e multiforme da rappresentare un mondo a parte sul quale non è possibile soffermarci. La presente tesi infatti si limita a rilevarne solo gli elementi ritenuti funzionali al proprio obiettivo di ricerca.

La seconda osservazione d'obbligo è che la politica di cooperazione allo sviluppo è stata a tutti gli effetti il frutto tardivo della politica estera della Prima Repubblica ed ha quindi impegnato lo sforzo italiano d'aiuto solo a partire dalla fine degli anni Settanta. Il nuovo tema dell'agenda diplomatica diventa seriamente attuale solo in questo decennio, durante il quale il Parlamento dimostra di avere una costante e attenta volontà riformatrice che trova nel volontariato internazionale la prima possibile copertura legislativa con la Legge 1222 del 1972¹⁰⁴. Ma era ancora un periodo in cui le attività italiane rispetto ai vari temi della cooperazione erano piuttosto povere, non permettendo così il salto di qualità. La loro trattazione diventava una delle grandi travi di dialogo tra la DC e il PCI ma il vero impasse veniva definitivamente superato solo al tramonto dell'esperienza governativa del cosiddetto compromesso storico, ovvero nel 1979, quando finalmente venivano poste le premesse e le condizioni di carattere politico, istituzionale e finanziario atte

¹⁰³ In questo senso, l'obiettivo era invertire la rotta e pensare a progetti di reale sviluppo conformi ai criteri di utilizzazione degli stanziamenti.

¹⁰⁴ Legge 15 dicembre 1971, n. 1222. Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo.

a porre il Paese in grado di partecipare alla realizzazione di un'efficace, articolata ed organica politica di aiuto al Terzo Mondo. È da questa favorevole quanto singolare congiuntura che emergono due dati di riferimento piuttosto appariscenti: da un lato, c'è l'impianto legislativo della Legge 38 e dall'altro, un sensibile incremento delle risorse finanziarie destinate a tale scopo, rispecchiato negli stanziamenti di bilancio relativi al triennio 1981-1983, pari a 4700 miliardi così ripartiti: 1.200 nel 1981 – 1.500 nel 1982 – 2000 nel 1983¹⁰⁵.

Mettendo a fuoco il passaggio tra gli anni Settanta e Ottanta, grazie alla Legge 38 del 1979¹⁰⁶ si assisteva ad una vera e propria estensione del modo di concepire la cooperazione - che cominciava ad orbitare attorno al concetto di interdipendenza economica - e alla vastità delle attività previste faceva riscontro una radicale ristrutturazione degli organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo preposti a dette attività:

- In primis, al fine di assicurare una stretta correlazione fra il momento politico – o decisionale - e il momento operativo, la legge demandava ad un organo permanente di governo sia la determinazione degli indirizzi generali coerenti con una politica unitaria e globale, sia la specificazione delle priorità degli interventi per aree geografiche, disponibilità finanziarie, canali bilaterali o multilaterali. L'Organo in oggetto era il Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera (CIPES), che in parziale deroga dell'art. 1 della Legge 227/77¹⁰⁷ veniva posto sotto la presidenza

¹⁰⁵ Archivio Fondazione Craxi, 1.1.5.2.18.1.25.

¹⁰⁶ Legge 9 febbraio 1979, n. 38. Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

¹⁰⁷ Legge 24 maggio 1977, n. 227. Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale. L'art. 1, poi abrogato dal decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 143, era il seguente: "Allo scopo di definire e coordinare le linee generali della politica del commercio estero, delle assicurazioni e dei crediti all'esportazione, della politica di cooperazione internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo, della politica degli approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero, è costituito, nell'ambito del CIPE, un Comitato interministeriale, denominato Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES). Del suddetto Comitato interministeriale fanno parte i Ministri per il bilancio e la programmazione economica, per gli affari esteri, per il tesoro, per l'agricoltura e le foreste, per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero. Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica."

esclusiva del MAE quando le questioni in esame investivano le Direzioni Generali della politica estera italiana, della sua cooperazione economica estera e nello specifico della cooperazione allo sviluppo. Nell'ambito degli indirizzi di massima stabiliti dal CIPES, al MAE spettava la promozione e il coordinamento (nell'ambito del settore pubblico e nei rapporti fra il settore pubblico e quello privato) dei programmi operativi e di ogni altra iniziativa in materia di cooperazione¹⁰⁸.

- Da qui ne derivava una seconda tangibile alterazione. Per permettere l'attuazione completa di tali compiti del MAE, nella sua amministrazione centrale veniva istituito un apposito organo di amministrazione attiva. Si costituiva un sostanziale *novum* amministrativo: il "Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo", inserito dall'art.9 negli organi centrali del Ministero. Tre erano le tipiche singolarità del Dipartimento: 1) le funzioni direttive venivano conferite ad un Organo collegiale di vertice, il Comitato Direzionale, presieduto dal Ministro per gli Affari Esteri o da un sottosegretario da lui delegato e composto dai più alti funzionari degli Esteri; 2) al Dipartimento veniva conferita la piena "autonomia amministrativo-contabile" dall'art. 12 della Legge per la gestione del "Fondo Speciale per la Cooperazione allo Sviluppo". Detto Fondo veniva alimentato non solo dagli stanziamenti di bilancio dello Stato italiano ma anche da eventuali apporti esterni versati in qualsiasi valuta; 3) l'ultima singolarità concerneva la scelta, la qualificazione e lo "status" del personale addetto in via permanente o temporanea. Nel primo caso il personale era costituito da funzionari di ruolo del MAE, da funzionari in comando provenienti da altre Amministrazioni e dal personale aggiuntivo del preesistente Servizio per la cooperazione tecnica. Mentre nel secondo caso, il personale veniva costituito da "esperti" valutati da un'apposita Commissione o provenienti da altri Enti, Agenzie ed Organizzazioni Internazionali¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

¹⁰⁹ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

- A queste nuove strutture si affiancavano appositi Organi consultivi e di controllo che possiamo così presentare: a) il Comitato Consultivo (sotto la presidenza del Ministro degli Esteri) composto dai rappresentanti delle principali Amministrazioni statali direttamente interessate, delle forze organizzate nel settore pubblico e privato, nonché da esperti altamente qualificati designati da Associazioni di volontariato, dalle Confederazioni sindacali, dalle Regioni, dal CNR, o dalla Banca d'Italia, il cui parere si articolava in due sezioni speciali, una concernente i provvedimenti finanziari e l'altra il volontariato civile; ed b) Un Ufficio di Ragioneria istituito presso il Dipartimento e distaccato dal Ministero del Tesoro col compito di controllare le attività del Dipartimento e più specificatamente la gestione autonoma de Fondo Speciale¹¹⁰.

L'architettura preposta poneva l'Italia all'avanguardia nella concezione della politica di cooperazione rispetto ad altri Paesi europei ma tutto ciò contrastava con l'esiguità delle risorse impegnate in prima istanza. Agli inizi degli anni Ottanta, infatti, nella classifica dei Paesi donatori il Paese si posizionava ancora all'ottavo posto, vedendosi superare da piccoli stati come Olanda e Svezia. Fu solo dopo l'imponente campagna contro la fame nel mondo promossa in primis dai radicali che gli stanziamenti iniziarono ad incrementare esponenzialmente, anno dopo anno, mettendo in ginocchio il Dipartimento, che da lì a poco crollò nell'incapacità di gestire bene le spese. Ma al di là degli infelici risvolti nella gestione tecnica del DCS, è possibile dire che i cinque parametri che guidarono con una certa continuità l'utilizzazione degli stanziamenti nell'assistenza per lo sviluppo furono quelli che l'agente diplomatico Giuseppe Walter Maccotta raccoglie nella sua sintesi:

- “a) *Criteri*: prevalenza ai vincoli storici e culturali tra Italia e Paese beneficiario, all'integrazione tra l'economia italiana e quella di quest'ultimo, alla possibilità di favorire le sue integrazioni regionali;
- b) *Priorità geografiche*: Africa sub-sahariana, bacino del Mediterraneo, America Latina, Asia (e dopo il 1989, Europa dell'est);

¹¹⁰ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

- c) *Priorità settoriali*: agro-alimentare, formazione professionale, sanità, industria e materie prime, infrastrutture (e, dopo il 1987, risorse naturali ed ambiente);
- d) *Canali*: aiuti bilaterali a dono ('loans') o credito ('grants') e aiuti multilaterali, cioè partecipando ai programmi di Organizzazioni Internazionali;
- e) *Strumenti*: doni, crediti di aiuto, crediti misti, crediti agevolati.”¹¹¹

Volendolo formulare diversamente si potrebbe dire che, almeno sulla carta, l'Italia sosteneva l'importanza di evitare il rischio di cadere nella proclamazione di progetti utopistici e di individuare temi concreti sui quali fare convergere il consenso e l'azione collettiva. Con questa prospettiva ed intenti, l'Italia si stava dando una programmazione dell'aiuto allo sviluppo che privilegiasse quei settori ritenuti strategici per la crescita dei Paesi in via di sviluppo, tenendo conto delle aree più congrue alla politica estera italiana e anche della situazione debitoria dei suoi interlocutori. Tra tali problemi, alcuni rivestivano un'importanza prioritaria e per i quali era fondamentale prospettare interventi concreti e immediati come quelli della fame e della malnutrizione. Di fronte a tale scenario, dunque, l'Italia si imponeva un'azione sia nel bilaterale che nel multilaterale impostata sulla base delle obiettive possibilità di intervento sul piano tecnico, umano e finanziario.

¹¹¹ Maccotta, G. W. (1997). La cooperazione allo sviluppo in Italia. *Lettere Diplomatiche*, XXIX/761, pp.1-2.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	24/10/84 Norme di aggiornamento del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18, recante ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri.
Iniziativa	D'iniziativa del Dep. Bonalumi Gilberto (DC) Cofirmatari Dep. Cattanei Francesco (DC), Dep. Silvestri Giuliano (DC), Dep. Rognoni Virginio (DC), Dep. Bodrato Guido, Dep. Armato Baldassarre (DC), Dep. Astori Gianfranco (DC), Dep. Casati Francesco (DC), Dep. Garavaglia Maria Pia (DC), Dep. Gitti Tarcisio (DC), Dep. Portatadino Costante (DC), Dep. Sanza Angelo Maria (DC), Dep. Segni Mario (DC).
Stato Iter	Camera Alla data del 07/05/86 in corso di esame da parte della Commissione III (Affari esteri), in sede referente.
Fase esposta	C2193 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato alla Camera dei Deputati il 24/10/84. Annunciato nella seduta P204 del 24/10/84.
Assegnazione	Assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente il 27/02/85. Parere delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio). Assegnazione annunciata nella seduta P269 del 27/02/85.
Relatori	Relatore alla Commissione Dep. La Malfa Giorgio (PRI).
Trattazione	Esaminato dalla Commissione III (Affari esteri) in sede referente nelle sedute del 30/04/86 e del 07/05/86.
Interventi	Interventi in Commissione. Il 30/04/86 Dep. Cattanei Francesco (DC), Dep. Petruccioli Claudio (PCI), Dep. La Malfa Giorgio (PRI), Dep. Canullo Leo (PCI), Dep. Tremaglia Pierantonio Mirko (MSI-DN), Dep. Gunnella Aristide (PRI), Dep. Spini Valdo (PSI), Dep. Bonalumi Gilberto (DC). Il 07/05/86 Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Corti Bruno, Dep. Malfatti Franco Maria (DC), Dep. Rauti Giuseppe (MSI-DN), Dep. Canullo Leo (PCI), Dep. Spini Valdo (PSI), Dep. Bonalumi Gilberto (DC), Dep. Gabbuggiani Elio (PCI), Dep. La Malfa Giorgio (PRI).
Stato fase	Camera Alla data del 07/05/86 in corso di esame da parte della Commissione III (Affari esteri), in sede referente.

1.2. IL GRUPPO DEL PARTITO SOCIALISTA ITALIANO

1.2.1. PROPOSTA DI LEGGE – D’iniziativa dell’On. Spini (PSI)

Sempre nel corso della IX legislatura, Il 18 luglio 1985 veniva presentata la proposta di legge “Modifiche ed integrazioni all’ordinamento del Ministero degli affari esteri” d’iniziativa di Valdo Spini ed altri quattro cofirmatari socialisti: Marte Ferrari, Giorgio Ganzi, Ugo Intini e Claudio Martelli.

Il vasto tema delle riforme istituzionali aveva aperto ormai da tempo un nuovo capitolo della vita democratica del Paese, in cui il PSI era impegnato contestualmente alle proprie responsabilità di maggioranza e di governo costituitosi nel cosiddetto pentapartito. Sull’onda dell’entusiasmo per una “Grande Riforma” propugnata da Craxi, l’insieme degli apparati amministrativi era stato individuato come il terreno sui cui bisognava procedere più speditamente con l’offensiva riformatrice, non solo per consentire un più alto grado di funzionalità ed efficienza rimuovendo le pastoie delle rigidità burocratiche, ma anche per garantire condizioni minime di governabilità e stabilire una ragionevole agibilità dei processi decisionali:

“La instabilità governativa è fonte di discredito, di perdita di autorevolezza oltre che di cronica inefficienza nella direzione della cosa pubblica. La complessità crescente della società industriale odierna, il moltiplicarsi delle funzioni e dei bisogni, l’allargamento della sfera di intervento dello Stato, le stesse nuove esigenze della realtà internazionale, richiedono in forma imperativa e non eludibile azioni programmate, continuità di indirizzi, gestione non provvisoria degli strumenti pubblici e quindi richiedono un sistema di governo stabile, operante in un arco di tempo medio sufficiente a sviluppare le politiche decise con il consenso richiesto dai principi democratici su cui si regge il sistema politico”¹¹².

¹¹² Archivio Storico Senato, Fondo Francesco De Martino, busta 154.
<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/francesco-de-martino/IT-SEN-038-001399/tesi-segretario-psi-42-congresso#lg=1&slide=37>

A differenza delle proposte democristiane, il documento socialista rappresentava il primo progetto organico d’iniziativa parlamentare degli anni Ottanta per la riforma dell’ordinamento del 1967 ed era privo di premesse sulle riforme attuate in Gran Bretagna, Stati Uniti o Francia. Al contrario, l’afflato ideologico socialista implicava interessanti novità rispetto alla macchina e agli uomini che la guidavano. Innanzitutto, l’azione programmatica verteva sulla necessità di aggiornare l’ordinamento della Farnesina per affrontare i problemi derivanti dalle più recenti disposizioni legislative sul pubblico impiego (Legge n.312/80¹¹³ e n. 93/83¹¹⁴) e sui motivi di insoddisfazione del personale, estendendo le materie di consultazione con le Organizzazioni sindacali “più rappresentative a livello nazionale” in tema di:

- Commissione di finanziamento
- Organizzazione del lavoro nelle sedi diplomatiche o consolari
- Rideterminazione delle dotazioni organiche.
- Adeguamento di norme relative alle condizioni di viaggio/trasporto e alle varie indennità di servizio.
- Criteri e modalità per il rilascio del passaporto diplomatico al personale direttivo e non¹¹⁵.

La condotta costruita su queste premesse di politica sindacale, che di fatti ispiravano le prassi dei grandi partiti socialisti europei, altro non era che la continuazione di quanto già espresso dal Segretario del partito nelle tesi del 42° congresso a Palermo sul movimento sindacale, definito nel titolo VII del programma come “protagonista responsabile [...] nella regolamentazione dei diritti e dei doveri dei lavoratori”¹¹⁶. In questa occasione, Craxi aveva enfatizzato la responsabilità dei socialisti di comportarsi come una forza politica di sinistra in costante mediazione con le esigenze rappresentate dal mondo del lavoro organizzato nei sindacati, che in quegli anni riflettevano le ormai appariscenti diversificazioni del tessuto della classe

¹¹³ Legge 11 luglio 1980, n. 312. Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato.

¹¹⁴ Legge 29 marzo 1983, n. 93. Legge quadro sul pubblico impiego.

¹¹⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049

¹¹⁶ Archivio Storico Senato, Fondo Francesco De Martino, busta 154.

<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/francesco-de-martino/IT-SEN-038-001399/tesi-segretario-psi-42-congresso#lg=1&slide=37>

lavoratrice. Ovviamente, tale pluralità e stratificazione di interessi caratterizzava anche il mondo dei lavoratori operanti nelle Amministrazioni – MAE compreso – dove “i fattori dialettici e gli elementi essenziali di identità e di reciproche autonomie”¹¹⁷ dovevano essere salvaguardate senza essere trasformate in vettori di disgregazione interna.

Tuttavia, per avere una maggiore comprensione delle criticità e tensioni che hanno costellato il decennale dibattito sulle funzioni proprie della carriera diplomatica e l’organico degli Esteri, animate dal confronto politico con le piattaforme sindacali autonome o confederate, si rimanda alla lettura del secondo capitolo. Nella seconda parte, infatti, la ricerca si prefigge di illustrare l’interazione tutt’altro che secondaria tra i vari funzionari del Ministero, i sindacati e gli esponenti di Governo, inserendosi nella più ampia riflessione su come riformare l’ordinamento degli Esteri e conciliare le diverse esigenze del personale alla luce del Disegno di Legge presentato da Andreotti durante il Governo Craxi II. È per questo che si preferisce rimandare la trattazione delle questioni relative al trattamento giuridico del personale assoggettato alla contrattazione sindacale e a tutte quelle urgenze conseguenti al diffuso malessere della carriera emerse con le leggi sul pubblico impiego, alle quali si dedicherà un approfondimento a parte. Ciononostante era opportuno sottolineare la prima grande differenza tra le parziali rettifiche avanzate dai democristiani e l’atteggiamento ben più complesso dei socialisti, che era possibile riscontrare anche nel progetto d’iniziativa parlamentare del PSI.

Tornando ora alla proposta di Spini, per coerenza con il metodo investigativo fin qui adottato e per facilitare la comparazione, è possibile enucleare tre grandi dimensioni in cui si intendeva agire:

- 1- Modifiche ed integrazioni relative alle funzioni, alla struttura ed all’organizzazione interna del ministero e delle rappresentanze all’estero;
- 2- Carriera e Dotazioni organiche;
- 3- Norme di adeguamento del trattamento economico all’estero e della mobilità interno/esterno¹¹⁸.

¹¹⁷ Archivio Storico Senato, Fondo Francesco De Martino, busta 154.

¹¹⁸ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049.

1.2.1.1. Organizzazione del Ministero

1.2.1.1.1. Struttura mista

Nella prima sezione, il documento indicava gli strumenti operativi pensati per migliorare uno dei problemi centrali dell'operato ministeriale, ovvero la capacità di coordinamento delle strutture (Direzioni Generali ed Uffici) e degli organismi interessati alla gestione della politica estera del Paese.

Per quanto riguardava l'organizzazione centrale, sappiamo che in linea alla ripartizione operata dal titolo I del DPR 18/67, l'organigramma della Farnesina si componeva di:

- i) Gabinetto e Segreteria particolare del Ministro;
- ii) Segreterie dei Sottosegretari di Stato;
- iii) Ufficio del Segretario Generale;
- iv) Cerimoniale;
- v) Direzione Generale del Personale e dell'Amministrazione;
- vi) Direzione Generale degli Affari Economici;
- vii) Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali;
- viii) Direzione Generale delle Relazioni Culturali;
- ix) Ispettorato Generale del Ministero e degli Uffici all'estero;
- x) Servizio Stampa e Informazione;
- xi) Servizio del Contenzioso Diplomatico, dei Trattati, degli Affari Legislativi;
- xii) Servizio Storico e Documentazione¹¹⁹;

Secondo il relatore Spini, la ricorrente tensione tra i sostenitori del coordinamento per materia (o funzionale) e quelli del coordinamento geografico delle Direzioni Generali era già stata modernizzata dall'allora Ministro degli Esteri Giulio Andreotti, che aveva introdotto il criterio geografico per la ripartizione delle deleghe ai Sottosegretari di Stato. Sebbene questa scelta potesse essere considerata complessivamente un successo, di certo non risolveva quello che era stato un

¹¹⁹ DPR 5 gennaio 1967, n.18. Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri, Titolo I.

confronto quasi teologico tra i propugnatori delle due opzioni fin dai tempi dell'Unità d'Italia. Era evidente la netta preferenza per il criterio per materia (competenze delle DG suddivise in affari politici, affari economici, affari sociali e così via) dei vari ordinamenti del MAE succedutisi dal 1861 in poi; ma la storia ne aveva dimostrato anche i limiti, legati soprattutto all'inconveniente di non consentire una visione globale dei rapporti con i singoli Paesi. Consapevoli che tale meccanismo avesse già superato le sue prove e dimostrato una certa resistenza a criteri organizzativi diversi, l'unica opzione rimaneva quella di introdurre, non in modo alternativo ma bensì complementare, cinque dipartimenti articolati per zone geografiche¹²⁰. Qui ne derivava uno dei punti più interessanti dell'intero progetto socialista, che in parte rispecchiava un tentativo di adeguamento strutturale della Farnesina alla nuova cornice di sicurezza e cooperazione internazionale.

È un tentativo che parte dall'osservazione di due dati di fatto: il primo è l'evidente assenza di una geografia precisa che non consentiva un tracciamento, idealmente in dialogo con le Ambasciate di competenza, delle macro-aree regionali come conglomerati multidimensionali. Il secondo fatto è che la proposta di formare anche delle DG geografiche – secondo contesti e confini plausibili - coincideva con un momento di virtuosa espansione delle relazioni bilaterali e regionali dell'Italia, condivise nel complesso da un leale rapporto tra Craxi e Andreotti¹²¹. La strada verso l'integrazione europea, da collocarsi sempre nella prospettiva di un costante rafforzamento della partnership euro-americana, il dispiegamento degli euromissili e i problemi del dialogo Est-Ovest rappresentavano solo una parte delle questioni di carattere internazionale che il Governo si era ritrovato a dover affrontare. L'Italia aveva intensificato le proprie responsabilità d'azione nella conduzione dei rapporti Nord-Sud del mondo e nelle acute crisi regionali, che in quegli anni stavano incendiando il Medio Oriente. Vi era da gestire la situazione del contingente italiano nella Forza Multinazionale di pace in Libano, il difficile dialogo di mediazione tra Israeliani e Palestinesi e più in generale l'attuazione di una politica volta a rendere il Mediterraneo “una grande area di pace, uno dei grandi punti di passaggio e di

¹²⁰ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049, art. 5.

¹²¹ Fondazione Bettino Craxi ETS (a cura di), *Craxi Andreotti. Politiche, stili e visioni tra conflitti e collaborazioni*. Franco Angeli, 2023.

incontro tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo”¹²². Una politica di pace e di equilibrio di forze che non prescindeva inoltre dal sostenere le compagini democratiche in America Latina fondata sulla solidarietà e la vicinanza culturale tra le nazioni o aprirsi a nuovi dialoghi sul piano bilaterale come nel caso della Repubblica Popolare Cinese¹²³.

Dunque, l’esigenza di integrare la tradizionale organizzazione ministeriale con misure innovative intendeva rispondere “a quegli obiettivi di analisi e di programmazione nell’attività della politica estera italiana” che erano scarsamente rispecchiati nella struttura degli esteri. Tant’è vero che l’enfasi veniva posta sulle “funzioni di coordinamento” delle nuove Direzioni Generali, intese ad armonizzare orizzontalmente i settori geografici di competenza degli Uffici delle Direzioni Generali classiche.

Da qui si sostanziava l’idea di connettere l’iniziativa dei Dipartimenti geografici alla creazione di un vero Centro Analisi¹²⁴. L’istituzione del Centro era stata pensata, come nel caso democristiano, per dare una consistenza ed una maggiore valorizzazione agli Uffici di ricerca sparsi nelle varie Direzioni ed elaborare previsioni, analisi e programmi di medio e lungo periodo su specifiche tematiche o aree attinenti alle relazioni esterne. Il Centro sarebbe stato alle dirette dipendenze del Segretario Generale – il cui ruolo veniva valorizzato attraverso il rafforzamento del compito di coordinamento dell’attività del Ministero – e sotto la direzione di un Vice Segretario Generale da istituire ex novo.

Un’altra evidente novità nell’organigramma era la “conferenza permanente di direzione”¹²⁵, di cui si possono rilevare alcune principali caratteristiche. Presieduta dal Ministro degli Affari Esteri, sarebbe stata composta dai Sottosegretari di stato, dal Segretario generale, dai Direttori dipartimentali, generali, centrali e dai capi di servizio. Alla conferenza competeva l’esamina dello stato di attuazione dei compiti

¹²² Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Discussioni - Comunicazioni del Governo in materia di politica estera, n. 281 – Roma, 14 marzo 1985.

¹²³ Di Nolfo E. (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*. Lacaia, 2003.

¹²⁴ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049, art. 5.

¹²⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049, art. 10.

affidati al Ministero nell'ambito del programma governativo e la segnalazione di possibili interventi per rendere l'azione del Ministero più adeguata agli obiettivi da conseguire. A questa avrebbe spettato, altresì, la comunicazione di un parere obbligatorio sui suggerimenti del Centro Analisi in materia di coordinamento da sottoporre al Ministro.

1.2.1.1.2. Modernizzazione

Al progetto strutturale, si aggiungeva anche un'essenziale innovazione citata per la prima volta dal progetto socialista: un "servizio tecnico centrale"¹²⁶ per la fornitura e la manutenzione del patrimonio tecnico comprendente macchinari, strutture e sistemi tecnologici. Il patrimonio italiano a suo tempo dimostrava ancora un tenace attaccamento al modello Metternich, che per quanto consolidato nella tradizione operativa dei più *âgé* non lasciava spazio al fascino del progresso, subito soprattutto dalle nuove generazioni di diplomatici. La mancata lungimiranza da parte dei vertici politici e amministrativi della Farnesina era evidente soprattutto rispetto ad altre realtà, in primis quella australiana o canadese che avevano già intrapreso la via dell'informatizzazione per sopperire alle limitate risorse umane e finanziarie a disposizione¹²⁷. L'unica applicazione dell'informatica nel caso italiano era quella che stava avvenendo nel Consolato Generale di Francoforte; ma lì il cambio di marcia era essenzialmente dovuto all'iniziativa di chi lo stava dirigendo piuttosto che ad un piano di ammodernamento generale del MAE.

Per aiutare a comprendere la situazione in cui versava il Ministero nella nuova era tecnologica, si riporta una scena alquanto simpatica raccontata dal giornalista Piero Ostellino dopo la visita in uno dei tanti uffici della Farnesina. Qui, la segretaria addetta alla visita guidata dei locali interni, secondo quanto riportato, gli aveva mostrato con grande orgoglio la nuova macchina di cui era stato dotato il suo ufficio: un tritacarta che si sostituiva alle caldaie (usate per dare fuoco ai documenti

¹²⁶ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049, art. 9.

¹²⁷ Per un resoconto sul caso Canadese, si legga Smith, G. S. (1997). Driving Diplomacy into Cyberspace. *The World Today*, 53(6), 156–158. <http://www.jstor.org/stable/40476067> o la testimonianza professionale di Jean Côté, IMIT Executive del Public Service Canadese disponibile al seguente link: <https://www.linkedin.com/pulse/my-35-years-gc-jean-c%C3%B4t%C3%A9/>.

da smaltire) e che a suo dire avrebbe messo in seria difficoltà anche il “più incallito e smaliziato degli agenti 007”¹²⁸. Al di fuori dell’ironia sull’apparecchio lontano dall’essere fantascientifico, la spinta – sebbene timida - alla modernizzazione si evinceva dall’introduzione di elaboratori elettronici in grado di compiere un’infinità di operazioni per classificare il personale, i documenti e le pratiche, mentre nella rete estera si ragionava su come emanciparsi dall’umiliazione operativa di dover dipendere dalle apparecchiature delle rappresentanze americane per la trasmissione delle notizie¹²⁹. La soluzione momentanea sembrava quella di aumentare le telescriventi e i ponti radio in dotazione alle sedi all’estero ma non era di certo qualche moderato passo in avanti a cambiare la mentalità artigianale del ‘tran tran’ amministrativo nostrano.

I riferimenti alle dotazioni tecnologiche nelle discussioni interne alle Commissioni parlamentari relative allo stato di previsione del Ministero erano quasi assenti e a poco servivano le sporadiche dichiarazioni d’impegno offerte anche dallo stesso Craxi in occasione della visita del Primo Ministro cinese Zhao Ziyang nel giugno del 1984 a Roma. In quella occasione, durante il colloquio tenutosi a Villa Madama insieme alle rispettive delegazioni, Ziyang aveva affermato l’interesse del proprio Paese alla tecnologia italiana e di tutta risposta, il Presidente socialista aveva espresso la massima disponibilità del suo Governo a fornire tecnologie avanzate e potenziare verso questa direzione anche la rete consolare e commerciale del MAE per alleggerire i gravosi carichi di lavoro dei funzionari e metterli nella condizione di favorire le attività delle aziende italiane operanti nella Repubblica Popolare Cinese¹³⁰.

Eppure, tolti i consueti colpi sul petto della ‘diplomazia all’occorrenza’, va anticipato che questa grave disattenzione è continuata almeno fino agli ultimi anni Novanta, quando ancora – giusto per fornire un ulteriore esempio - la base legale

¹²⁸ Ostellino, P. (1972). *Il Diplomatico*. Vallecchi, Firenze, p.80.

¹²⁹ Ostellino, P. (1972). *Il Diplomatico*. Vallecchi, Firenze, p.81.

¹³⁰ Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Visita del Primo Ministro Zhao Ziyang (13-16 giugno)*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1984.

<https://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1984%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'Italia.pdf>

Per indagare il modo in cui l'Italia riscopre l'Asia a partire dai grandi cambiamenti avvenuti dagli anni Ottanta in poi si suggerisce l’interessante lettura di Prati, V. (2011). *Cominciando da Pechino: gli sforzi di globalizzazione dell’Italia verso l’Asia a partire dalla Pechino anni Ottanta attraverso le testimonianze di giornalisti e diplomatici*. Guerra, Perugia.

del sistema comunicativo degli Esteri era rappresentata dal lentissimo telegramma, bypassato senza regolamentazioni di sorta dall'uso parallelo di telefax e telefoni privati¹³¹. Un'immagine che ci racconta di un MAE affaticato anche dalle obsolescenze in tema "tecnologie dell'informazione e della comunicazione", meglio note con l'acronimo inglese ICT: nello stesso libro bianco del Ministero¹³² si riconosceva il ritardo della diplomazia italiana nella partecipazione alla fondamentale partita dell'ICT, dove si stava giocando l'appuntamento con il futuro dell'iperconnessione globale e con una sfera pubblica sempre più sensibile all'accelerazione nella condivisione di testimonianze e immagini sulle varie questioni internazionali¹³³.

Ad ogni modo, sembrava doveroso segnalare il documento socialista del 1985, che stava citando per la prima volta questa dimensione cruciale, che avrebbe dimostrato da lì a pochi anni tutto il suo potenziale rivoluzionario, rivelando giorno dopo giorno le implicazioni che risultavano dal processo di fusione tra mondo diplomatico ed alta tecnologia e il gap sempre più profondo tra gli *have* e gli *have not*¹³⁴.

Per ultimo, una modifica di modernizzazione solo "simbolica" concernente la Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, che avrebbe assunto la

¹³¹ Fondi, P. (1998). Evoluzione e prospettive della funzione diplomatica in Italia – Sopravviverà la diplomazia al XXI secolo? *Studi Diplomatici*, n.25, Ministero degli Affari Esteri, p.16

¹³² Ministero degli Affari Esteri (a cura di), Libro Bianco 2000 – Nuove risposte per un mondo che cambia. Franco Angeli, 2000.

¹³³ Il lavoro dei media broadcast nel post-guerra fredda è stato così impattante da produrre quello che poi è stato definito il "*CNN Effect*" nella formulazione delle politiche estere. Sull'argomento ICT e *CNN Effect* in politica estera esiste ormai una letteratura vastissima che può essere posta sotto l'ombrello tematico della *E-Diplomacy* oppure della *Public Diplomacy*. Alcune letture utili per comprendere la portata del fenomeno ai giorni nostri potrebbero essere: Livingston S. (2011). The CNN effect reconsidered (again): problematizing ICT and global governance in the CNN effect research agenda. *Media, War & Conflict*, 4(1), pp. 20–36; Robinson P. (1999). The CNN effect: can the news media drive foreign policy? *Review of International Studies*, 25, pp. 301–309; Thompson J.B. (1998). *Mezzi di comunicazione e modernità*. Il Mulino, Bologna; Taylor P.M. (1997). *Global Communications, International Affairs and the Media Since 1945*. Routledge, London – New York.

¹³⁴ Newsom, D. D. (1988). The New Diplomatic Agenda: Are Governments Ready? *International Affairs*, 65(1), pp. 29–41; Negro Ponte, N. "In the Information Age, New Set of Have-Nots", *International Herald Tribune*, 14 febbraio 1995.

Ad esempio, durante l'incontro ministeriale del G7 sul *Global Information Society* del 1995, il Vicepresidente sudafricano Thabo Mbeki sottolineò l'enorme gap esistente in tema ICT tra le diplomazie occidentali e quelle africane con poche e semplici parole: "*The reality is that there are more telephone lines in Manhattan, New York, than in Sub-Saharan Africa*".

Kurbalija, J. (1999). *Diplomacy in the Age of Information Technology*. In: Melissen, J. (eds) *Innovation in Diplomatic Practice*. Studies in Diplomacy. Palgrave Macmillan, London.

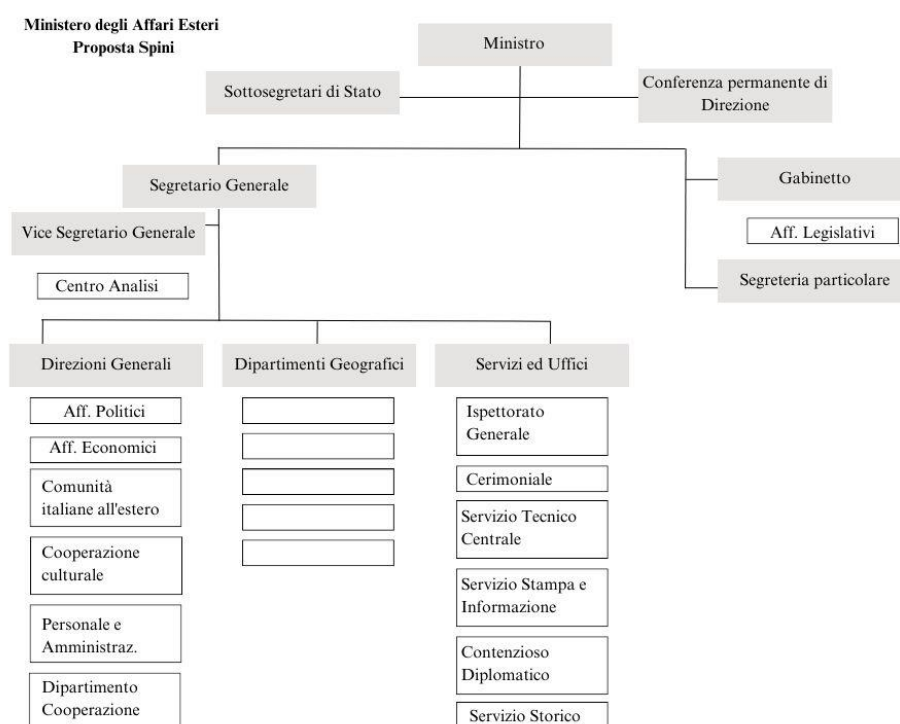
denominazione di “Direzione Generale per le Comunità Italiane all’Estero e gli Affari Sociali”. Il passaggio da ‘emigrazione’ a ‘comunità italiane all’estero’ rifletteva da una parte il compimento del processo integrativo degli italiani nel mondo e dall’altra il nuovo volto dell’emigrazione transfrontaliera, che attendeva senza ottenere valide risposte la formulazione di indirizzi politici volti alla partecipazione dei connazionali residenti all’estero alla vita politica, economica e sociale del Paese d’origine. Essenzialmente le principali misure di cui si rimaneva in attesa erano la riforma dei Comitati Consolari, la normativa sulla cittadinanza italiana, il voto degli italiani all’estero e l’istituzione del Consiglio Generale degli italiani all’estero¹³⁵. Tra l’altro, a riprova di questo sentire socialista, lo stesso cofirmatario della proposta legislativa, Ugo Intini - deputato dal 1983 al 1994 e amico milanese di Craxi – nelle sue testimonianze personali, ricordava come per lui e tanti altri dirigenti socialisti, gli incontri con gli italiani all’estero avevano rappresentato alcune delle esperienze più gratificanti della loro attività parlamentare. Gli italiani o i discendenti italiani nel mondo rappresentavano il prodotto di un vantaggio competitivo derivato paradossalmente dall’arretratezza dell’Italia rispetto agli altri Paesi occidentali e secondo il suo punto di vista, proprio loro dovevano essere posti all’attenzione dei socialisti per trasformare la loro presenza all’estero in uno degli strumenti della politica estera del partito. L’idea era semplice. Dopo aver ‘esportato’ decine di milioni di emigrati, i loro figli non chiedevano più aiuti o provvidenze ma anzi, molti di loro avevano conquistato nel tempo posizioni dirigenziali. Rimaneva però il fatto che fossero figli di lavoratori, psicologicamente vicini per storie familiari ad un partito di sinistra, pur essendo nella maggior parte dei casi anti comunisti e ormai integrati in Paesi laici. Una carta che se sottratta alla nostalgia per il nazionalismo fascista, poteva essere giocata per conquistarli alla “simpatia per il nostro socialismo tricolore e garibaldino, pragmatico e democratico”¹³⁶.

¹³⁵ Archivio Storico Senato, Fondi Federati/ Fondazione Bettino Craxi, Fondo Bettino Craxi, fasc. 1 <https://www.lazio900.it/oggetti/119228-filippo-caria-responsabile-dell-ufficio-emigrazione-del-psdi-e-presidente-dell-aitef-a-craxi/>

¹³⁶ Intini, U. (2000). *Craxi, una storia socialista*. Mondo Operaio, Roma, p. 221.

Fig. 4

Organigramma del MAE secondo la proposta socialista - 1985



1.2.1.1.3. La Scuola Superiore per le Relazioni Esterne

In linea di massima, sappiamo che il meccanismo reclutativo prevedeva che i candidati partecipassero a corsi di preparazione per accedere al concorso stesso. Inoltre, altrettanto chiaro era l'intero sistema scolastico e professionale italiano, di stampo napoleonico, che prescriveva l'impossibilità di adire ai pubblici concorsi se non muniti di specifici titoli di studio previsti dalla legge.

Sul delicato interrogativo circa la superabilità del "valore legale" dei titoli di studi e l'orientamento professionale che doveva essere organizzato per servire meglio anche la nuova diplomazia si erano già espresse personalità di spicco come l'ex Ministro della Pubblica Istruzione Mario Pedini (DC), uomo che aveva fatto dell'Europa e della cooperazione in Africa il grande baluardo della propria attività politica in qualità di Sottosegretario agli Esteri nel lungo periodo 1968-1974¹³⁷.

¹³⁷ Conti E., Borruso P. (a cura di), *Mario pedini e l'impegno internazionale: a cent'anni dalla nascita (1918-2018)*. Morcelliana, 2020.

A testimonianza del suo costante e appassionato impegno, in un'intervista rilasciata in quegli anni all'"Avvenire", Pedini aveva espresso un'obiezione provocatoria ma senza dubbio legittima:

“perché un laureato (...) anche in materie scientifiche, non potrebbe sentire una vocazione al rapporto internazionale e perché dovremmo precludergli, come si fa oggi, a priori l'accesso al concorso diplomatico?... più il tempo passa, più l'integrazione economica dei popoli avvanzerà e più saranno utili nelle nostre ambasciate anche diplomatici di formazione storica, scientifica, economica, come del resto valide saranno sempre quelle facoltà socio-umanistiche cui hanno attinto formazione in prevalenza quei diplomatici oggi in servizio e che certamente fanno onore al nostro paese”¹³⁸.

Perché, dunque, privare una persona della possibilità di servire lo Stato se può farlo meglio del giovane, “al quale i bolli e le firme di personaggi autorevoli e forniti di autorità legale hanno fatto sperare di potere esercitare professioni o coprire pubblici impieghi”¹³⁹? Un'applicazione in chiave diplomatica – forse - di quella famosa quanto tagliente “predica inutile” già formulata da Luigi Einaudi sull'esclusività delle aspettative d'impiego: “Il mito del «valore legale» del diploma scolastico è davvero insostituibile? Un qualunque mito è accettato se e finché nessun altro mito è reputato per consenso generale più vantaggioso”¹⁴⁰. D'altronde, leggendo i bandi dell'epoca, i titoli di studio ammessi per partecipare al concorso erano giurisprudenza, scienze politiche, economia e commercio, scienze economiche e bancarie, scienze statistiche, demografiche ed attuariali ma non erano incluse, ad esempio, le lauree in storia o in lingue straniere (sebbene entrambe rappresentassero ben tre delle prove scritte richieste!)¹⁴¹. Una contraddizione se si pensa alla miriade di organismi internazionali e agenzie specializzate in cui i diplomatici erano già abbondantemente chiamati ad operare in un flusso continuo di scambi con le altre diplomazie mondiali dovendo decifrare i misteri delle leggi economiche,

¹³⁸ Ostellino, P. (1972). *Il Diplomatico*. Vallecchi, Firenze, pp. 84-85.

¹³⁹ Einaudi L. (1964). *Prediche inutili* (2. ed.). G. Einaudi.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Concorso, per esami e titoli, a venticinque posti di volontario nella carriera diplomatica - n. 75 – Roma, 20 marzo 1984.

appassionarsi alle riforme sociali o i meccanismi degli affari, così come cogliere le conseguenze storiche di una scoperta scientifica o il significato tecnologico di una sfida permanente.

Tralasciando queste parentesi sui quesiti concernenti le garanzie dei titoli universitari, quello che rimaneva aperto era il discorso sulle scuole post-universitarie che consentivano invece di intraprendere la via della specializzazione nella galassia del settore pubblico. Sappiamo che secondo l'art. 89 del DPR 18/67, l'Istituto Diplomatico poteva organizzare una varietà di corsi approvati dal Ministero e nel farlo poteva avvalersi della collaborazione di Università, Istituti culturali ed altri Enti, italiani o stranieri. Questo era valido, e lo è tutt'ora, anche per i cosiddetti "corsi di preparazione al concorso per la carriera diplomatica" organizzati da realtà come l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano (ISPI), la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale di Roma (SIOI), il Bologna Center dell'Università Johns Hopkins o la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS)¹⁴². Per quanto riguarda l'ISPI ad esempio, i suoi corsi milanesi vantavano già un'esperienza trentennale: i primi seminari di perfezionamento nelle discipline internazionali erano stati istituiti nel 1950 per supplire alle carenze universitarie, essenzialmente perché si credeva che gli insegnamenti venissero impartiti su basi accademiche e disancorate dai contenuti attuali. Consci di ciò, ogni anno il Ministero bandiva un concorso per offrire borse di studio che consentivano ai vincitori la partecipazione ai corsi dalla durata annuale (corrispondenti all'anno accademico) che presentavano grossomodo gli stessi metodi e le stesse materie di insegnamento in tutti gli Istituti. In via generale, il Ministero concedeva queste borse di studio sotto forma di premi, circa una novantina, il cui importo però si distingueva in base al fatto che i candidati

¹⁴² A titolo esemplificativo, la SIOI – con sede a Roma - era già operativa da circa quarant'anni ed era nota per occuparsi dell'organizzazione di convegni e conferenze, della pubblicazione di analisi e ricerche ma anche della gestione di corsi, seminari di orientamento e di formazione. In qualità di istituto sovvenzionato dallo Stato operante nel settore internazionale, la normativa predisposta prevedeva una concessione – per il biennio 1980-81 – di lire 350 milioni. La Società era tenuta a presentare, entro il mese di febbraio di ciascun anno, al Ministero degli Affari Esteri il proprio bilancio consuntivo corredato da una relazione illustrativa sull'attività svolta. Senato della Repubblica – Resoconti Stenografici della 3^a Commissione Permanente (affari esteri) - VIII Legislatura (1979-1983) – Roma, 3 dicembre 1980.

fossero residenti o meno nelle città dei centri formativi: 450 mila lire per i primi e il doppio per i secondi¹⁴³. I requisiti di accesso ai corsi di preparazione erano relativi agli studenti che venivano da facoltà che abilitavano alla partecipazione al concorso, che avevano ottenuto una votazione non inferiore a 95/110 e che avevano conseguito la laurea da non oltre tre anni. Gli aspiranti, sempre secondo le indicazioni dell'apposito bando, erano chiamati a sostenere un colloquio presso l'Istituto da loro prescelto di fronte ad una commissione composta da funzionari dal MAE, dal Direttore dell'Istituto o da un docente da lui designato e da esperti linguistici, che avevano il compito di accertare il livello culturale dei singoli studenti. Al di fuori dei corsi e dei seminari, la direzione del corso dava ogni bimestre un giudizio attitudinale e di profitto sulla base delle esercitazioni svolte e sull'assimilazione effettiva delle nozioni per ogni materia.

Detto ciò, possiamo vedere che il documento socialista proponeva una fondamentale modifica del sistema fin qui descritto attraverso l'introduzione di un corso di formazione di diciotto mesi al quale si era ammessi per concorso pubblico per titoli ed esami. L'idea era quella di ovviare alla difficoltà del reclutamento invertendo l'ordine del processo selettivo: prima si sosteneva il classico esame articolato nelle prove scritte (vedere allegato I) e poi, chi risultava idoneo, veniva ammesso al vero e proprio corso fino a concorrenza del numero dei posti fissati, superiori del 25 per cento rispetto a quello previsto per gli idonei ammessi alla qualifica iniziale della carriera diplomatica¹⁴⁴. L'Istituto Diplomatico veniva sostituito da una "Scuola Superiore per le Relazioni Estere" che avrebbe dovuto consentire, a chi non avesse conseguito l'accesso alla qualifica iniziale della carriera, pur risultando idoneo alla fine del corso di formazione, di poter chiedere l'immissione nella stessa qualifica nei posti rimasti scoperti nei due anni successivi. Inoltre, i medesimi, sempre previa domanda, sarebbero potuti essere inseriti in un'apposita graduatoria per coprire posti di funzionari di livello iniziale in Organizzazioni Internazionali senza dover mettere così in discussione il proprio

¹⁴³ Loviseti, G. "Come ci si prepara ai concorsi. Disponibili borse di studio", Il Corriere della Sera, 24 giugno 1972.

¹⁴⁴ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049, p. 28.

percorso formativo. Una proposta che pur evitando forzature non necessarie all'analisi, sembrava in qualche modo rispondere anche alla provocazione einaudiana dei cosiddetti 'disoccupati intellettuali'.

Dunque, diversamente da quanto accadeva con l'Istituto, la Scuola avrebbe dovuto provvedere alla formazione e all'aggiornamento professionale di tutto il personale, diplomatici e non. A questo si aggiungeva il potenziamento in vista della modifica appena citata sull'accesso alla carriera, che rendeva la Scuola unico grande organismo di propulsione e di coordinamento programmatico delle attività di preparazione e/o formazione utile per saldare quei corpi speciali su cui lo Stato poteva fare affidamento per affermare la propria potestà.

1.2.1.2. Carriera e dotazioni organiche

Procedendo alle carriere diplomatiche, l'art. 32 del testo proponeva, con l'obiettivo di riconoscere "maggiore spazio ai giovani funzionari", di accorpate i primi due gradi iniziali della carriera, primo segretario e segretario di legazione, nell'unica qualifica di segretario.

Un altro accorpamento era quello delle due qualifiche di Consigliere di Ambasciata e di Consigliere di Legazione nell'unica qualifica di Consigliere, al quale sarebbe spettato il trattamento economico di dirigente superiore. Il tutto per far corrispondere alla fusione alcuni criteri di "funzionalità e trasparenza"¹⁴⁵. Perché? Essenzialmente per eliminare il metodo di promozione 'a scelta' già citata dai democristiani per ottenere la qualifica di Consigliere di Ambasciata, che secondo i proponenti non garantiva minimamente il candidato sui criteri di scelta, precludendogli la possibilità del ricorso alla giustizia amministrativa¹⁴⁶.

Per il resto, nessuna modifica era prevista alla struttura della carriera negli ultimi gradi "per non dover modificare storiche corrispondenze". Il riferimento in questione era quello della corrispondenza del grado con le funzioni all'estero¹⁴⁷ (qualifica e trattamento economico dell'Ambasciatore); una scelta dettata dalla

¹⁴⁵ Ibid., p. 5.

¹⁴⁶ Ibid., p.6.

¹⁴⁷ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n. 27, Ministero degli Affari Esteri, p. 77.

volontà di evitare “una erronea sensazione di penalizzazione delle gerarchie burocratiche del Ministero”¹⁴⁸.

Tab. 3

Corrispondenza tra qualifiche e funzioni all'estero con le relative basi dell'indennità di servizio all'estero (secondo la modifica socialista) e qualifiche di notifica alle autorità estere.

QUALIFICA	FUNZIONI ALL'ESTERO	BASE MENSILE	NOTIFICA
Ambasciatore	• Capo di missione diplomatica o di rappresentanza permanente	3.975.000	Capo missione
Ministro Plenipotenziario di I classe	• Capo di missione diplomatica o di rappresentanza permanente.	3.975.000	Capo missione
	• Ministro presso missione diplomatica o rappresentanza permanente.	1.910.000	Ministro plenipotenziario
Ministro Plenipotenziario di II classe	• Capo di consolato generale di I classe.	1.700.000	Console generale di I classe
	• Ministro consigliere.	1.585.000	Ministro consigliere
Consigliere	• Capo di consolato generale.	1.585.000	Console generale
	• Primo consigliere.	1.450.000	Primo consigliere
	• Console generale aggiunto presso consolato generale di I classe.	1.450.000	Console generale aggiunto
	• Consigliere.	1.335.000	Consigliere
Segretario	• Console presso consolato generale di I classe.	1.335.000	Console
	• Capo di consolato*.	1.350.000	Console
	• Capo di consolato.	1.250.000	Console
	• Primo segretario.	1.050.000	Primo Segretario
	• Console presso consolato generale o console aggiunto presso consolato generale di I classe.	1.075.000	Console o console aggiunto
	• Capo di vice consolato.	1.075.000	Vice console
	• Secondo segretario o primo vice console.	950.000	Secondo segretario o primo vice console
	*Consolato cui sono attribuiti anche compiti di natura commerciale.		

(Fonte: Camera dei Deputati – Atti Parlamentari – IX Legislatura – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049)

Per quanto concerneva invece le dotazioni organiche del MAE, la proposta socialista poteva essere così sintetizzata:

- Aumento di 1.565 impiegati, inclusi gli organici della carriera direttiva e dirigenziale;
- Aumento di 64 posti fissati per la carriera diplomatica;

¹⁴⁸ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049, p. 6.

- Limite complessivo di 1000 unità ai fini dell'assunzione del personale a contratto presso gli Uffici all'estero. Una decisione dovuta alla convinzione che si dovesse far ricorso a detto personale solo per esigenze operative non risolvibili con l'invio di personale dall'Italia¹⁴⁹.

Tab. 4

1985: quanti sono i diplomatici?

ORGANICI DIPLOMATICI DEL MAE A CONFRONTO		
Anni Settanta- Ottanta		
QUALIFICA	ORGANICO 1972	ORGANICO 1985*
Ambasciatore	22	22
Ministro plenipotenziario di I classe	56	60
Ministro plenipotenziario di II classe	88	100
Consigliere di Ambasciata	175	510
Consigliere di Legazione	190	
Primo segretario di Legazione	220	310
Segretario di Legazione	310	
	1.061	1.002

*Secondo il modello della carriera diplomatica presentato dai socialisti.

1.2.1.3. Trattamento economico

Nella parte comprensiva le modifiche e gli aggiornamenti dei trattamenti economici, una sezione veniva dedicata alla famosa quanto problematica indennità all'estero. Avendo già scandagliato i punti critici del tema, spesso riferiti alle coperture di spesa per il servizio (inserimento nell'ambiente della sede di destinazione, reperimento e mantenimento della locazione, etc.) e le questioni familiari (es. provvidenze scolastiche, trasporto masserizie, esigenze particolari non prevedibili, etc.) a cui la DC aveva dato ampio respiro, il documento socialista introduceva tre innovazioni: 1- una revisione dei rapporti esistenti tra le varie indennità imputate alle differenti funzioni (vedere tab.4); 2- l'individuazione di

¹⁴⁹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049, pp. 6-7.

“una quota uguale” per tutti i dipendenti di una stessa sede per servizio prestato in sede disagiata; e 3- la garanzia di una copertura della spesa che avrebbe dovuto essere aumentata anno per anno, in relazione agli aumenti del costo della vita. Per il resto, si lasciavano invariate le percentuali per il coniuge a carico a favore dell’intera carriera diplomatica e venivano uguagliati per tutti i restanti dipendenti in servizio all’estero i trattamenti spettanti per i figli e per il coniuge a carico (in quest’ultimo caso, la maggiorazione sarebbe stata del 20 per cento).

Facendo seguito a quanto espresso sinora sull’indennità, è bene ricordare quanto questa fosse centrale nell’interpretazione del disagio personale di ogni diplomatico, che per prassi, passava almeno due terzi della propria carriera fuori dai confini nazionali. I suoi spostamenti, le sedi di destinazione o i trasferimenti da una sede all’altra – che in via generale dovevano avvenire nei mesi estivi di giugno, luglio e agosto¹⁵⁰ - erano disposti attraverso un decreto del Ministero e la sua nomina, previa accettazione, veniva preparata dall’Ufficio del personale. La durata della sua permanenza in una data sede poteva variare da un minimo di due anni ad un massimo di otto anni consecutivi. Mentre nel caso delle sedi disagiate o particolarmente disagiate, il massimo degli anni poteva essere ridotto a tre. A questa routine, però, rimaneva ancorato il problema economico del singolo diplomatico e a catena, dei familiari che decidevano di seguirlo in giro per il mondo. D’altronde, era ben noto a tutti quanto fossero cospicui i costi dei viaggi di trasferimento di un nucleo familiare all’estero (dai 3 ai 5 milioni) e la frequente mal disposizione di un funzionario direttivo di accettare sedi lontane dall’Italia era spesso dettata anche dai gravi inconvenienti causati dalla stessa Amministrazione degli Esteri: non solo si partiva senza anticipi, ma si era soliti dover pagare di tasca propria tutte le incombenze del trasferimento, in attesa poi di essere rimborsati. Ad esempio, il titolo II del DPR 18/67 intitolato “Viaggi del personale e trasporto degli effetti”¹⁵¹ prevedeva nel dettaglio il trattamento del personale che si intendeva inviare all’estero o richiamare al Ministero attraverso ogni sorta di viaggio, fosse questo ferroviario, marittimo, aereo, con altri mezzi, con familiari a carico, con personale

¹⁵⁰ DPR 5 gennaio 1967, n.18. Ordinamento dell’Amministrazione degli affari esteri.

¹⁵¹ DPR 5 gennaio 1967, n.18. Ordinamento dell’Amministrazione degli affari esteri, Titolo II.

domestico, oppure dei bagagli e mobili, etc. Ma non c'era nessuna nota legislativa o consuetudine accettata che prevedesse il ritardo sistematico nel rimborso delle spese. Eppure, l'esborso anticipato dei diplomatici si aggirava intorno a cifre molto alte, spesso ottenute chiedendo prestiti o sperimentandosi in acrobatismi finanziari che venivano sanati anche dopo molto tempo, contribuendo così a distruggere le illusioni delle risorse più fresche ed esacerbando l'irritazione dei più anziani, già avvezzi alle pieghe infelici del mestiere.

Va inoltre detto che i problemi di mantenimento economico, uniti allo sconforto di dover riprendere ogni volta le fila del discorso interrompendo prematuramente l'inserimento della famiglia nel contesto in cui si veniva inviati, minava spesso la capacità di un diplomatico di carriera di tenere unito il proprio focolare domestico. L'idea di doversi scegliere una coniuge 'preparata' – perché di donne nella carriera diplomatica se ne vedevano ancora troppo poche – disposta a rinunciare al proprio lavoro e a cambiare ambiente soventemente, affrontando tutti i problemi che si ponevano nel vivere in uno Stato straniero e facilitando i compiti istituzionali del marito, era retaggio di un vecchio mondo che si era ormai estinto insieme ai suoi ultimi testimoni. I tempi di Dino Grandi, la cui scelta in qualità di Ministro degli Esteri fu quella di rendere obbligatorie le note caratteristiche delle mogli dei diplomatici, o i tempi dei matrimoni tra diplomatici facoltosi e donne di indiscutibile fascino nel ruolo di 'Ambasciatrici' – come la celebre attrice Elisabetta Cerruti¹⁵² o la Contessa Maria Pansa¹⁵³ – aveva lasciato il passo ad un'altra realtà più moderna e meno romanzata: la più alta percentuale di divorzi o di separazioni legali in tutta l'Amministrazione dello Stato si registrava proprio tra le file dei funzionari diplomatici del MAE¹⁵⁴.

¹⁵² Erzsi Paulay - questo è il suo vero nome - fu una celebre attrice ungherese di origine ebraica. Si sposò a Shanghai con l'Ambasciatore di Mussolini Vittorio Cerruti, il quale servì l'Italia nella sede di Mosca, Berlino ed infine Parigi prima di essere "collocato a riposo" per le sue note opinioni sul Reich nel 1938. Per una testimonianza sulla vita di Elisabetta Cerruti o per leggere aneddoti sulla sua permanenza a Berlino, si legga Quaroni, P. (1965). *Il mondo di un ambasciatore*. Ferro Edizioni, Milano; Corvaja, S. (2012). *Hitler & Mussolini: The Secret Meetings*. Enigma Books, New York; Cerruti E. (1951). *Visti da vicino. Memorie di una ambasciatrice*. Garzanti, Milano.

¹⁵³ Serra, E. (a cura di), *In viaggio con un'ambasciatrice. Ricordi e testimonianze della belle époque. Con lettere di Lord Goschen a Maria Pansa (1914-1924)*. Franco Angeli, Milano, 1992.

¹⁵⁴ Ostellino, P. (1972). *Il Diplomatico*. Vallecchi, Firenze, p. 178.

Prima di proseguire nell'analisi delle proposte legislative di origine parlamentare proveniente dal gruppo comunista, occorre ricordare che durante la X legislatura la proposta di Valdo Spini venne nuovamente sottoposta all'attenzione della Camera nella sua versione originaria. Era la proposta n.309 del 2 luglio 1987, il cui testo però rimaneva invariato rispetto a quanto abbiamo appena visto. Per completezza di informazione, va inoltre detto che quest'ultima proposta di legge non venne assegnata alle Commissioni per l'esame.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	18/07/85 Modifiche ed integrazioni all'ordinamento del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Dep. Spini Valdo (PSI) Cofirmatari Dep. Ferrari Marte (PSI), Dep. Gangi Giorgio (PSI), Dep. Intini Ugo (PSI), Dep. Martelli Claudio (PSI).
Stato Iter	Camera Alla data del 07/05/86 in corso di esame da parte della Commissione III (Affari esteri), in sede referente.
Fase esposta	C3049 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato alla Camera dei Deputati il 18/07/85. Annunciato nella seduta P336 del 18/07/85.
Assegnazione	Assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente il 13/01/86. Parere delle Commissioni I (Affari costituzionali), II (interni), V (Bilancio), VI (Finanze e Tesoro), VII (Difesa), VIII (Pubblica Istruzione), X (Trasporti), XII (Industria), XIII (Lavoro). Assegnazione annunciata nella seduta P414 del 13/01/86.
Relatori	Relatore alla Commissione Dep. La Malfa Giorgio (PRI).
Trattazione	Esaminato dalla Commissione III (Affari esteri) in sede referente nelle sedute del 30/04/86 e del 07/05/86.
Interventi	Interventi in Commissione. Il 30/04/86 Dep. Cattanei Francesco (DC), Dep. Petruccioli Claudio (PCI), Dep. La Malfa Giorgio (PRI), Dep. Canullo Leo (PCI), Dep. Tremaglia Pierantonio Mirko (MSI-DN), Dep. Gunnella Aristide (PRI), Dep. Spini Valdo (PSI), Dep. Bonalumi Gilberto (DC). Il 07/05/86 Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Corti Bruno, Dep. Malfatti Franco Maria (DC), Dep. Rauti Giuseppe (MSI-DN), Dep. Canullo Leo (PCI), Dep. Spini Valdo (PSI), Dep. Bonalumi Gilberto (DC), Dep. Gabbuggiani Elio (PCI), Dep. La Malfa Giorgio (PRI).
Stato fase	Camera Alla data del 07/05/86 in corso di esame da parte della Commissione III (Affari esteri), in sede referente.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	02/07/87 Modifiche ed integrazioni all'ordinamento del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Dep. Spini Valdo (PSI)
Stato Iter	Camera Alla data del 02/07/87 da assegnare alle Commissioni
Fase esposta	C0309 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato alla Camera dei Deputati il 02/07/87. Annunciato nella seduta P001 del 02/07/87.
Stato fase	Camera Alla data del 02/07/87 da assegnare alle Commissioni.

1.3. IL GRUPPO DEL PARTITO COMUNISTA ITALIANO

1.3.1. PROPOSTA DI LEGGE – D’iniziativa dell’On. Napolitano (PCI)

Rimanendo nel periodo della IX legislatura, anche il gruppo parlamentare del PCI presentò una propria Proposta di Legge, dal titolo “Riforma del Ministero degli Affari Esteri”. Del presente progetto legislativo, presentato il 13 dicembre 1985 da Giorgio Napolitano, risultavano cofirmatari altri quattordici deputati comunisti, ovvero: Giancarlo Pajetta, Elio Gabbuggiani, Leo Canullo, Giuseppe Crippa, Gianni Giadresco, Claudio Petruccioli, Giovanni Rossino, Antonio Rubbi, Luigi Sandirocco, Bernardo Sanlorenzo, Ivanne Trebbi Aloardi, Augusto Antonio Barbera, Francesco Loda e Gianluca Cerrina Feroni. Era senza dubbio il documento considerato più ardito, presentato da un partito di opposizione che pur non discostandosi radicalmente da quanto già presentato dagli altri, proponeva cambiamenti che avrebbero necessitato un anno di tempo per essere posti in essere¹⁵⁵.

Anche in questo caso, si esprimeva l’esigenza di una riforma organica del Ministero degli Affari Esteri che si inseriva in un più ampio disegno di rinnovamento delle strutture amministrative per realizzare “capacità di decisione, efficienza e tempestività operativa e trasparenza nelle istituzioni”¹⁵⁶. Nella riforma delle istituzioni democratiche, c’era l’idea che uno dei gravi ostacoli allo sviluppo dei rapporti tra Stato e cittadino o Stato ed impresa ci fosse appunto il malfunzionamento degli apparati amministrativi, ormai lottizzati ed occupati dai partiti di governo. La confusione fra ruolo politico e ruolo amministrativo, infatti, aveva “fatto spesso emergere una mediazione di interessi diversa dagli indirizzi previsti dalla legislazione” e l’uso di tali apparati “strumentale e negoziale [...] da parte delle forze di governo” ne aveva accresciuto “l’irrazionalità e le interne contrapposizioni”¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 5.

¹⁵⁶ AA.VV. “Un programma per cambiare – sintesi delle proposte programmatiche del PCI”, L’Unità, 5 giugno 1983.

¹⁵⁷ Ibid.

Alla luce di questo deterioramento, la ricetta generale per l'adeguamento della macchina pubblica ai suoi compiti moderni e democratici era l'assicurazione di una sua autonomia operativa, la pretesa di una qualificazione professionale dei propri uomini e l'introduzione di nuovi metodi di controllo e di verifica sui risultati. Parlando più specificatamente di Ministeri, definiti "somma di feudi" a causa del metodo spartitorio dei governi, il PCI proponeva da un lato una riforma delle loro funzioni (dovevano diventare organi prevalentemente di indirizzo) e dall'altro un loro accorpamento per sgonfiare la rete degli apparati pubblici (ventisei dicasteri erano troppi rispetto agli altri Paesi e alle reali esigenze dell'Italia). Il tutto doveva essere accompagnato anche da uno sfoltoimento tra i ranghi dei Sottosegretari (a quel tempo ben sessantadue¹⁵⁸) i quali andavano distinti tra Sottosegretari permanenti e temporanei, nominati solo per il raggiungimento di determinati obiettivi programmatici.

La volontà era quella di riorganizzare gli apparati di governo per consentire il conseguimento di obiettivi specifici, passando da una concezione amministrativa 'per atti' a quella 'per programmi' anche attraverso una riforma dei ministeri. A questa riforma non faceva eccezione l'Amministrazione degli Esteri, nel cui testo era possibile ritrovare un'anticipazione di più ampie linee di riforma dello Stato.

1.3.1.1. Soppressione del Ministero per il commercio con l'estero

All'art. 2, veniva subito affrontato l'annoso dibattito sui rapporti non facili tra il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero per il commercio con l'estero, prevedendo la soppressione di quest'ultimo e la distribuzione delle sue funzioni tra i diversi Ministeri secondo un criterio di competenza¹⁵⁹. A riguardo, già alla fine degli anni sessanta Fabrizio de Benedetti, nel suo studio sul MAE, ricordava l'esistenza di contrasti tra il Mincomes e l'Amministrazione degli Esteri. A parte la querelle riguardante gli addetti commerciali, il cuore del problema sembrava essere il seguente: gli Esteri sostenevano vigorosamente una ripartizione delle competenze

¹⁵⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Craxi, I Governo Craxi (04.08.1983-01.08.1986), Consultabile al seguente link: <https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/ix-legislatura-12-luglio-1983-28-aprile-1987/governo-craxi/3178>

¹⁵⁹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 3.

che lasciasse al Mincomes solo la parte strettamente tecnica dei rapporti economici internazionali, mentre per la definizione degli accordi commerciali il MAE intendeva riservarsi piena autonomia. Un equilibrio precario al quale si aggiungeva anche la polemica per stabilire a chi spettasse il controllo degli uffici ICE¹⁶⁰.

Per capire questo dissapore interno, va ricordato che nel campo del commercio di import-export, che rappresentava più del 30 per cento del prodotto nazionale, si giocava il successo del Made in Italy e di tutti gli operatori economici impegnati in questa vasta operazione a vantaggio del bilancio nazionale. Tale operazione doveva essere sostenuta da una politica promozionale pubblica volta ad agevolare a livello doganale, fiscale e finanziario gli operatori economici e ovviamente interessava l'operato congiunto di più enti e organi di governo. Ma nello specifico, questa politica si estrinsecava sia nelle attività del Ministero del commercio con l'estero, a cui era affidata l'incentivazione e la promozione istituzionale in qualità di organo decisionale e di finanziamento, sia nelle attività dell'ICE, quale ente tecnico, consultivo e di attuazione del Mincomes¹⁶¹.

Relativamente all'ICE, al di fuori della sede centrale dell'Istituto, nel 1985 si contavano circa 70 uffici periferici che fungevano da veri capisaldi nell'assistenza tecnico-operativa, dotando di informazioni, consigli e suggerimenti opportuni il singolo operatore che si accingeva ad affrontare il mercato di loro competenza¹⁶². Gli uffici erano sparsi in tutto il mondo ed avevano dimostrato di favorire gli scambi internazionali anche laddove la presenza ufficiale del governo italiano non era stata considerata politicamente opportuna, come nel caso di Mosca o Pechino.

¹⁶⁰ De Benedetti, F. (1967). Il Ministero degli Affari Esteri. In Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.

¹⁶¹ AA.VV. "Far conoscere all'estero il prodotto Made in Italy", *il Corriere della Sera*, 26 agosto 1972.

¹⁶² Nocentini, S. (2007). L'ICE dalla ricostruzione ai primi anni '70. Appunti per una ricerca storica. Rapporto ICE 2006-2007, pp. 524-531.

Consultabile al seguente link:

https://www.ice.it/it/repository/archivio_rapporti/Rapporto%20Ice%20-%202007.pdf

Tab. 5

Gli uffici ICE nel mondo nel 1985

UFFICI ICE

EUROPA

Vienna, Bruxelles, Sofia, Praga, Copenhagen, Parigi, Atene, Dublino, Zagabria, Oslo, Amsterdam, Varsavia, Glasgow, Londra, Berlino, Amburgo, Berlino Ovest, Düsseldorf, Francoforte, Monaco, Bucarest, Barcellona, Stoccolma, Zurigo, Budapest, Mosca.

AFRICA

Algeri, Abidjan, Nairobi, Tripoli, Casablanca, Maputo, Lagos, Il Cairo, Johannesburg, Kinshasa, Yaoundè, Tunisi.

AMERICA

Buenos Aires, San Paolo, Montreal, Toronto, Vancouver, Quito, Città del Messico, Panama, Lima, Atlanta, Chicago, Houston, Los Angeles, New York, Caracas.

ASIA

Gedda, Seul, Abu Dabi, Manila, Tokio, Hong Kong, Bombay, Giacarta, Teheran, Bagdad, Kuwait, Beirut, Kuala Lumpur, Bangkok, Pechino, Singapore.

AUSTRALIA

Melbourne.

PROSSIMA APERTURA

Lisbona, Nuova Delhi, Helsinki, Riad, Istanbul, Osaka, Lione, Bogotà.

(Fonte: AA.VV. “Come affacciarsi all’export”, Il Corriere della Sera, 10 gennaio 1985)

Il caso dell’apertura dell’Ufficio ICE a Pechino nel 1964, ad esempio, aveva senza dubbio aiutato la normalizzazione dei rapporti bilaterali – culminati con il riconoscimento del governo di Pechino da parte dell’Italia - ma aveva anche evidenziato le dinamiche non sempre armoniose tra il MAE e il Mincomes nella gestione degli scambi con l’estero. Relativamente all’apertura della Missione economica a Pechino, sappiamo che l’iniziativa era partita dal Ministro del commercio con l’estero dopo un attento studio economico sulla Cina comunista preparato dall’ICE su fonti fornite dal Consolato d’Italia a Honk Kong e su dati statistici cinesi. Ma da quel momento in poi il Ministero degli Affari Esteri aveva tentato di mantenere il monopolio delle trattative durate all’incirca sette anni, riuscendo per lungo tempo a controllare la situazione. Avvalendosi anche dell’opera dell’addetto commerciale italiano a Hong Kong, aveva tenuto ai margini l’altro Ministero “riservandosi ora di frenare le trattative in corso, ora di spostarle dall’estremo Oriente al Cairo, ora di concluderle in un clima di assoluta segretezza a Roma in occasione del viaggio non ufficiale in Italia del vice-ministro del

Commercio con l'estero cinese"¹⁶³ e informando il Mincomes solo ad accordo raggiunto¹⁶⁴.

Partendo anche da queste esperienze, la proposta comunista consisteva nel risolvere il problema alla radice, consentendo di superare le duplicazioni - duplicazioni di competenze esistenti anche tra l'ICE e gli Uffici commerciali delle ambasciate¹⁶⁵ - e i "paralizzanti conflitti di competenza in una logica di semplificazione della struttura centrale dell'Amministrazione dello Stato"¹⁶⁶. La proposta era radicale e soprattutto si poneva in aperta opposizione alle parole del socialista Pasquale Jemma dell'ICE, che nei giorni precedenti alla formazione del primo Governo Craxi, aveva invitato quest'ultimo non solo a non abbandonare il Ministero del commercio con l'estero ma addirittura a considerarlo, in particolari circostanze, "l'inviato speciale, il Ministro degli Esteri del Presidente del Consiglio, con tutti i vantaggi per quest'ultimo"¹⁶⁷, come ad esempio prendere iniziative dirette presso i

¹⁶³ De Benedetti, F. (1967). Il Ministero degli Affari Esteri. In Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.

¹⁶⁴ Ciononostante, la missione economica in Cina aveva carattere squisitamente esplorativo e fu solo nel 1971 che il Ministro del commercio con l'estero Mario Zagari firmò il primo accordo di cooperazione con la Repubblica Popolare Cinese. Inoltre, dal punto di vista del Mincomes, in una nota riguardante la Mostra Industriale Italiana a Pechino da organizzare per l'anno successivo inviata a Pasquale Jemma, si raccomandava di prendere in mano l'iniziativa promozionale. Nello specifico, si consigliava che fosse il Mincomes a convocare direttamente l'Ambasciatore cinese a Roma; una convocazione ritenuta opportuna "soprattutto in relazione al fatto che l'Ambasciata d'Italia a Pechino fosse "in una fase di assestamento abbastanza fluida e quindi non tale da garantire un'assistenza piena su un argomento così impegnativo".

Archivio Storico Senato, Fondazione Turati, Mario Zagari, 4.4.1.15.

<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/mario-zagari/IT-AFS-075-000054/jemma-ministero-commercio-l-estero>

Un dato al quale è possibile aggiungere un commento generale de La Stampa del 1983, in cui si lamentava l'insignificanza della *promotion* italiana in Cina: "un solo uomo dell'Ice a Pechino, neppure un Console a Shanghai, la città più popolosa e industrializzata".

C. R. "Dopo anni di grande austerità c'è spazio per il «made in Italy»", La Stampa, 8 luglio 1983.

¹⁶⁵ Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il ministro degli Esteri on. Andreotti alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1985, p.146.

Le duplicazioni alle quali faceva riferimento Andreotti partivano dal presupposto che gli Uffici commerciali delle Ambasciate erano a loro volta il punto di riferimento e di coordinamento di tutte le iniziative e le misure di cui disponeva il Sistema Paese per supportare l'export italiano e l'internazionalizzazione delle imprese che operavano nei vari Paesi. Gli Uffici commerciali insieme agli uffici ICE coordinavano certe iniziative promozionali - come la partecipazione a fiere espositive - e soprattutto valutavano come utilizzare il budget più o meno modesto a sostegno degli interessi delle imprenditorie italiane. Tuttavia, il disagio diplomatico di fondo era dato dal fatto che i fondi a disposizione provenissero dall'ICE e non dalle Ambasciate, lasciate prive di risorse economiche dal bilancio degli Esteri e quindi psicologicamente subordinate all'ICE sul piano degli investimenti.

¹⁶⁶ Camera dei Deputati - Atti parlamentari - IX Legislatura (1983 -1987) - Disegni di Legge e relazioni - Documenti, n. 3347, p. 3.

¹⁶⁷ Archivio Storico Senato, Fondazione Craxi, Bettino Craxi, 2.2.5.7.1.26.

Governi stranieri o avere una linea di più immediato intervento in campo internazionale. Un'ambizione che collideva con la soluzione prospettata da Napolitano nella sua presentazione alla Camera, ovvero di trasferire al MAE la trattazione delle questioni attinenti agli accordi commerciali e al Ministero dell'industria e del commercio le materie concernenti lo sviluppo degli scambi e quelle relative alle importazioni ed esportazioni¹⁶⁸. L'obiettivo era stabilire così un rapporto organico e diretto tra i settori produttivi italiani e la loro proiezione all'estero, rendere più incisivo l'intervento dell'Italia nella promozione delle iniziative commerciali e di allentare conseguentemente il pesante vincolo estero sullo sviluppo dell'economia¹⁶⁹.

1.3.1.2. Il Centro Elaborazione Dati

Un'altra anticipazione relativa alle più generali modifiche sul funzionamento delle istituzioni promosse dal PCI partiva dalla convinzione che il Parlamento dovesse attrezzarsi per contare sugli orientamenti fondamentali dell'economia, della politica internazionale, della giustizia e così via. Era idea che i poteri del Parlamento fossero gravemente lesi e che la responsabilità delle difficoltà del Paese fossero da addossare alle maggioranze, decise a trasformarlo in un puro e semplice organo di ratifica delle decisioni dell'Esecutivo. Ragion per cui, uno degli elementi della riforma istituzionale era quello di rafforzare le capacità del Parlamento di svolgere con maggiore assiduità ed impegno le sue funzioni di indirizzo e di controllo. Le due Camere dovevano costituire il “*locum*” dell'unità dello Stato e non del suo frazionamento in “partiti-stato” ed era proprio in questa grande istituzione centrale che si doveva intervenire accorpando e potenziando le Commissioni parlamentari, introducendo sessioni di bilancio e valorizzando le sue strutture conoscitive ed ispettive¹⁷⁰. Anche in questo caso il problema aveva radici profonde e la relazione

[https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/\\$%7BresultBeanItem.document.titleFatherUrl_string%7D/IT-AFS-020-010138/pasquale-jemma-craxi-1](https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/$%7BresultBeanItem.document.titleFatherUrl_string%7D/IT-AFS-020-010138/pasquale-jemma-craxi-1)

¹⁶⁸ Nonostante il confronto decennale in merito, il trasferimento al MAECI delle competenze in materia di politica commerciale, promozionale e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese si è realizzato ufficialmente per volontà dell'ex Ministro degli Esteri Luigi Di Maio nel 2020.

¹⁶⁹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 4.

¹⁷⁰ AA.VV. “La questione morale come riforma delle riforme e il funzionamento delle istituzioni”, L'Unità, 3 novembre 1984.

disfunzionale dell'Amministrazione Pubblica con il Parlamento continuava a persistere nelle forme testimoniate anni prima dal sociologo ed ex deputato socialdemocratico Franco Ferrarotti. L'autore, riferendosi principalmente alle commissioni parlamentari nelle loro attività in sede referente e in discussione di bilancio, nel suo studio interno rilevava l'assurdità di alcune dinamiche:

“Il deputato cui viene affidata la relazione comincia con il fare appello alla propria esperienza, chiede dati ai colleghi e agli amici e finisce, nella maggioranza dei casi, per rivolgersi agli uffici ministeriali, ossia al governo (sulla cui attività si suppone che i parlamentari debbano vigilare), per avere quelle informazioni essenziali che nessuno strumento conoscitivo della Camera è in grado di fornirgli”.

Dunque, il pericoloso stato di congestione del Parlamento poteva essere superato anche rafforzando gli strumenti conoscitivi e quindi anche dei mezzi e degli apparati a sua disposizione necessari per conoscere ed infine esaltare il potere reale di controllo sulle attività e sui conti dello Stato¹⁷¹.

Per rispondere a questa esigenza nella dimensione della politica internazionale, l'apporto che il Ministero degli Esteri poteva offrire era attraverso la previsione di un nuovo organismo, il Centro Elaborazione Dati (art. 20).

Il suddetto centro avrebbe dovuto assicurare una banca-dati aggiornata in materia di politica estera: dati politici, economici, commerciali, scientifici, di cooperazione, migratori e sociali di cui avrebbe disposto sia l'Esecutivo che il Parlamento attraverso “ampie, dettagliate e tempestive informazioni e documentazioni”¹⁷². Infatti, tale carenza era profondamente subita nel lavoro quotidiano dei parlamentari e la situazione disagiata aveva indotto a pensare che della banca-dati, congiuntamente ad un unico Servizio ricerca, programmazione e valutazione (prima parcellizzato in varie DG), potesse beneficiare non solo il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, le Amministrazioni, gli Enti interessati e le Regioni, ma anche la Camera ed il Senato.

¹⁷¹ AA.VV. “IV - La riforma delle istituzioni”, L'Unità, 28 novembre 1982.

¹⁷² Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 6.

Inoltre, sempre per correggere la coincidenza del controllore con il controllato, venivano introdotte alcune innovazioni nella composizione e nel funzionamento dell'ispettorato generale per assicurare in modo più obiettivo la correttezza della gestione interna. L'auspicio era di superare quanto sinteticamente definito dai comunisti "questione morale", ovvero "la riforma delle riforme"¹⁷³.

1.3.1.3. Servizio di formazione diplomatico-consolare

Rimanendo in tema "servizi necessari al funzionamento dell'Amministrazione", oltre all'introduzione delle apparecchiature informatiche presso la sede centrale e al già citato Centro Elaborazione Dati e Servizio Ricerca, Programmazione e Valutazione, il disegno di legge proponeva la trasformazione dell'Istituto Diplomatico in un Servizio di formazione diplomatico-consolare. A differenza dell'Istituto, che si occupava quasi esclusivamente della carriera diplomatica, al suddetto servizio sarebbe stato affidato il compito di provvedere alla formazione, all'aggiornamento e alla riqualificazione di tutto il personale in servizio. La struttura sarebbe stata più solida e articolata per garantire il miglior funzionamento possibile del Ministero e soprattutto della rete estera, dove era più frequente ricevere lamentele dai possibili utenti, lavoratori emigrati, imprenditori, operatori culturali e della cooperazione¹⁷⁴. Un aspetto lacunoso, infatti, riguardava la preparazione di chi era prossimo alla partenza in una sede estera; una preparazione considerata non sempre ottimale anche da diplomatici stessi. L'Ambasciatore Carlo Marsili, che in quel periodo serviva come Console Generale, ci riporta a riguardo la sua esperienza personale:

"La mia prima esperienza è stata fare il Vice Console a Monaco di Baviera. Lei crede che io sapessi qualche cosa di come si facesse il Console? No, non me l'ha spiegato nessuno. Quando sono arrivato la prima cosa che il Console Generale mi ha detto è stata: "tu firma quello che ti viene mandato e poi impari". Aveva ragione, impari col tempo, però un po' di preparazione in più sarebbe stata utile. Non è la

¹⁷³ AA.VV. "La questione morale come riforma delle riforme e il funzionamento delle istituzioni", L'Unità, 3 novembre 1984.

¹⁷⁴ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 6.

stessa cosa fare il Console, il Vice Console, o fare il numero sei di un'Ambasciata."¹⁷⁵

Al di fuori dell'apprendimento sul campo degli aspetti più tecnici relativi alle varie carriere, la preparazione italiana presentava questa impostazione 'esperienziale' anche in altre dimensioni, tra le quali c'era quella linguistica:

*"La preparazione lasciava un po' desiderare perché l'idea era che un diplomatico italiano le cose le imparasse una volta arrivato sul posto, come la lingua. Certi Paesi invece, come ad esempio gli Stati Uniti ed altri, offrono corsi intensivi prima della partenza per permettere l'acquisizione della lingua del Paese dove si è destinati. Noi, innanzitutto veniamo a sapere le nostre destinazioni sempre in maniera abbastanza ravvicinata alla data di partenza, ma in aggiunta lavoriamo fino all'ultimo al Ministero, dalla mattina alla sera e non esiste che il Ministero ti possa dare del tempo libero per studiare. Questo è un difetto perché riconosco che è impossibile apprendere una lingua straniera in pochi mesi ma sarebbe bene conoscere qualche parola e aver studiato un po' il Paese di destinazione"*¹⁷⁶.

Nel caso statunitense, Marsili faceva riferimento alla *School of Language Studies* (SLS) del *Foreign Service Institute*, uno dei cinque edifici che tuttora servono le esigenze di formazione del Dipartimento di Stato (DoS) e di altre Agenzie federali¹⁷⁷. Il campus del FSI, istituito nel 1947¹⁷⁸ e poi rimasto pressoché invariato, ospita ancora oggi la Scuola di Studi Linguistici, la Scuola Professionale e Studi di area¹⁷⁹, la Scuola di informatica e la Scuola di Leadership e Management, alle quali si aggiunge anche un *Transition Center* che sponsorizza seminari, conferenze e

¹⁷⁵ Ambasciatore Carlo Marsili, intervista di Lucrezia Luci, Roma 10 novembre 2023.

¹⁷⁶ Ambasciatore Carlo Marsili, intervista di Lucrezia Luci, Roma 10 novembre 2023.

¹⁷⁷ Il Dipartimento di Stato americano richiede la conoscenza delle lingue straniere per molti professionisti dei servizi esteri destinati al trasferimento. È una questione di adattabilità culturale che consente di lavorare e comunicare con persone di altre culture e con altri sistemi valoriali. Questo requisito è stabilito dalla legge, o meglio dalla sezione 702 (a) del Foreign Service Act del 1980 che afferma: "*Foreign Service posts abroad will be staffed by individuals having a useful knowledge of the language or dialect common to the country in which the post is located.*"

¹⁷⁸ Per una lettura sulla storia del Foreign Service Institute, si consiglia Honley, A. S. "The Foreign Service Institute at 70: Recalling a Proud History", *The Foreign Service Journal*, December 2017.

¹⁷⁹ È la scuola che offre corsi di orientamento specifico per il lavoro in ambito consolare, economico e commerciale, politico, di diplomazia pubblica, etc. Ovvero quel tipo di programma di supporto pensato per preparare tutti professionisti destinati a servire nelle missioni estere americane che in Italia invece risulta mancante.

fornisce informazioni sulla vita del servizio estero, le posizioni vacanti e la pianificazione pensionistica per facilitare i membri delle famiglie a carico¹⁸⁰.

Per quanto riguarda le lingue straniere, come dichiarato dal Direttore del *Language Testing Unit*, David B. Sawyer, i risultati dei test erano sempre stati estremamente importanti in quanto il Dipartimento li valutava per prendere decisioni in merito alla permanenza in carica, alle promozioni e ai nuovi trasferimenti di tutti i dipendenti del servizio estero¹⁸¹. Mentre per quanto concerne l'offerta formativa della SLS, la scuola prevedeva già a suo tempo l'insegnamento di almeno settanta lingue ufficiali divise in cinque sezioni: lingue dell'Asia orientale e del Pacifico (mandarino, giapponese, coreano, ecc.), lingue europee e africane (francese, lingue nordiche, swahili, ecc.), lingue del Vicino Oriente e dell'Asia centrale (arabo, urdu, hindi, ecc.), lingue romanze (spagnolo, italiano, portoghese e rumeno) e lingue slave, pashtu e persiane (russo, ceco, farsi, ecc.)¹⁸².

In via generale, si potrebbe dire che negli anni Ottanta tutte le maggiori diplomazie avevano o si stavano dotando di programmi di formazione permanente basata su moduli brevi ma regolari, congegnati per evitare il rischio che il bagaglio professionale delle risorse risultasse obsoleto in tempi brevi. Tuttavia, lo stesso non si poteva affermare per l'Italia, dove la formazione del personale era lontana dall'essere conforme a quelle dei partner occidentali. Tant'è vero che a riguardo, l'Ambasciatore Fondi, nel suo studio sul cambiamento gestionale interno al MAE, sentenziava con un categorico “nulla è stato maggiormente trascurato alla Farnesina in questi anni”¹⁸³.

Paradossalmente la formazione in Italia veniva offerta in dosi massicce solo all'inizio della carriera, mentre dopo dodici/tredici anni ai diplomatici attendeva il vuoto assoluto fino alla pensione. Più precisamente, dopo aver superato con successo il concorso, le nuove leve intraprendevano un primo ciclo di formazione

¹⁸⁰ Red, D., North, J. (2016). Language Learning at the Foreign Service Institute. In: Berbeco, S. (eds) *Foreign Language Education in America*. Palgrave Macmillan, Londra. https://doi.org/10.1057/9781137528506_9

¹⁸¹ Sawyer, D. B. “Language Testing Reforms: What You Need to Know”, *The Foreign Service Journal*, October 2022.

¹⁸² Bachman, J. (2015). Summer at the Foreign Service Institute. *Small World Magazine*, Spring, The Ohio State University.

¹⁸³ Fondi, P. (1998). Evoluzione e prospettive della funzione diplomatica in Italia – Sopravviverà la diplomazia al XXI secolo? *Studi Diplomatici*, n. 25, Ministero degli Affari Esteri, p. 67.

presso l'Istituto Diplomatico, in cui per sei mesi si alternavano contestualmente corsi teorici tenuti da docenti ad esperienze pratiche negli Uffici per consentire ad ognuno di avere un'idea complessiva sul funzionamento della macchina ministeriale. Mentre il secondo e ultimo ciclo di formazione veniva predisposto per chi passava al grado di Consigliere di Legazione, grossomodo dopo un decennio di servizio. Era un “*training-course*” specifico al “*mid-term career*”¹⁸⁴, terminato il quale però si interrompeva qualsiasi percorso di aggiornamento o perfezionamento.

Pur rimanendo un servizio dalle descrizioni vaghe, erano probabilmente queste le considerazioni dalle quali si doveva partire per cercare di comprendere il perché si stava proponendo un servizio di formazione diplomatico-consolare più complesso, pensato per colmare “vuoti e lacune lamentati dagli utenti dei servizi erogati”¹⁸⁵ e garantire la formazione “del personale italiano comunque destinato a prestare servizio all'estero in una struttura pubblica”¹⁸⁶.

1.3.1.4. Una struttura geopolitica dell'Amministrazione Centrale

L'asse portante della riorganizzazione interna del Ministero, ritenuta carente sotto molti aspetti, altro non era che l'introduzione di quel criterio di ripartizione delle competenze su base geografica già in vigore in vari Paesi occidentali.

Tendenzialmente, propendere per la divisione geografica significava citare ancora una volta l'esempio del Dipartimento di Stato americano dove per quasi ogni Paese vi era un ufficio che trattava tutte le questioni riguardanti il Paese stesso. Un sistema, come giustamente già osservato dall'indagine ISLE, all'apparenza eccellente ma che implicava, per essere effettivo, l'impiego di un'abbondante personale. Di fatti, il funzionamento della minuziosa ripartizione dell'organigramma del Dipartimento dipendeva dal fatto che ogni materia diversa

¹⁸⁴ Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci, intervista di Lucrezia Luci, Roma 22 novembre 2023.

¹⁸⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 6.

¹⁸⁶ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 27.

fosse affidata ad un funzionario, coadiuvato a sua volta da un altrettanto numeroso gruppo di collaboratori minori¹⁸⁷.

Sulla falsariga dell'organigramma del DoS, la proposta comunista consisteva essenzialmente nel consentire “agli operatori del Ministero degli affari esteri, già a livello di ufficio – e quindi di area geopolitica – una visione complessiva del singolo Paese straniero nei suoi diversi aspetti (politico, economico, sociale, culturale, ecc.) nonché degli interventi già in atto da parte dell'Italia come premessa indispensabile nei differenti settori”¹⁸⁸, anche relativamente a ciò che l'Italia faceva negli altri Stati appartenenti all'area esaminata. Quello che però non veniva menzionato dal documento e che poco aveva a che fare con la diplomazia statunitense era la limitatezza dei mezzi per far fronte al possibile nuovo assetto geografico del Ministero. Una situazione alla quale facevano riscontro anche le parole dell'Ambasciatore Ferdinando Salleo: “Noi potremmo immaginare, non ci sarebbe nulla di strano, una struttura diversa se avessimo il doppio del personale diplomatico che abbiamo. Nei fatti la struttura prevalente per materia consente un risparmio di personale”¹⁸⁹.

Ciononostante, le obiezioni che il gruppo comunista pensava sarebbero state mosse contro il loro progetto avevano una precisa valenza politica. A loro dire, la critica più comune sarebbe stata che la ripartizione per aree geografiche avrebbe accentuato eccessivamente il lato politico delle relazioni con i vari Paesi, ridimensionando così quello economico, culturale, cooperativo ed emigratorio. Nel prevedere simili critiche, il gruppo comunista aveva elaborato nel testo del documento una replica che potesse invertire il punto di vista del problema.

Secondo i proponenti, se si voleva seguire la logica che ogni settore fosse ormai dotato di una valenza politica “non inferiore a quella della politica pura”¹⁹⁰, la situazione temuta non si verificava con il sistema proposto da loro, ma bensì con

¹⁸⁷ Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano, p. 39.

¹⁸⁸ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 4.

¹⁸⁹ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 6 dicembre 1994.

¹⁹⁰ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 4.

quello a suo tempo vigente. Seguendo il ragionamento, la globalità delle relazioni internazionali non era più esprimibile attraverso la settorializzazione degli interventi, quanto piuttosto attraverso una razionalizzazione della rete estera per evitare le frequenti smagliature nella visione d'insieme.

A riguardo, va prima di tutto specificata una certa similitudine interpretativa tra comunisti e socialisti. Entrambi ritenevano che il Ministero, anche in virtù dei nuovi mezzi di comunicazione, stesse diventando - rispetto alle rappresentanze all'estero - sempre più il centro propulsivo delle decisioni politiche. Una situazione che metteva ancora più in luce l'insufficienza della rete diplomatico-consolare, non sempre in grado di fronteggiare i crescenti compiti che ad essa si volevano attribuire negli altri settori e nelle differenziate esigenze dei rapporti bilaterali. Come ricostruito anche dal Sottosegretario agli Affari Esteri Bruno Corti, l'Italia possedeva una rete stratificatasi storicamente nel tempo, diretta ad esempio a sostenere un'emigrazione che ormai stava profondamente mutando in termini qualitativi, quantitativi e di insediamento¹⁹¹. Andava rivitalizzata l'articolazione estera guardando con occhio critico anche a quelle strutture e tradizioni legate ai tempi in cui l'Europa era ancora al centro del mondo e che col passare del tempo avevano contribuito a formare una distribuzione di presenze diplomatiche non più idonee. In determinate aree si disponeva di una sovrabbondanza di mezzi e di personale, come nel caso dell'Europa occidentale (nelle cui capitali si mantenevano Ambasciate pletoriche pur avendo trasferito molte competenze alla Rappresentanza presso la Comunità Europea¹⁹²) mentre in altre scarseggiavano o erano del tutto assenti. In altri termini, si andava esasperando la contraddizione tra le crescenti diversificazioni di intervento del Paese negli affari internazionali e l'inadeguatezza degli strumenti del MAE in un periodo in cui "la politica estera andava di moda" e i diplomatici, soprattutto quelli accreditati presso le regioni più attenzionate, sapevano di essere sotto i riflettori del sistema italiano¹⁹³. Perciò andavano superati

¹⁹¹ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri) – Bilancio dello Stato 1984 - Documenti, n. 196-A – IX Legislatura (1983-1987) - Roma, 25 ottobre 1983, p.51.

¹⁹² Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 8

¹⁹³ Ambasciatore Michele Valensise, intervista di Lucrezia Luci, Roma 27 ottobre 2023.

i limiti tecnici ed istituzionali della presenza italiana ed imposte aperture o chiusure di alcune sedi diplomatiche e consolari per mettersi al passo con la modernità.

Ad esempio, se si partiva dal presupposto che nessun'altro settore della proiezione esterna dello Stato aveva conosciuto uno sviluppo così imponente come quello dei rapporti economici, com'era possibile internazionalizzare quelle politiche di settore se poi non si disponeva di sedi all'estero che potessero svolgere il ruolo di sensori delle sollecitazioni esterne? Valeva per tutti il quadro esemplificativo del Sahel, regione in cui si concentravano gran parte degli sforzi finanziari ed umani della cooperazione allo sviluppo dell'Italia. L'8 marzo 1985, l'Italia aveva adottato la Legge n.73¹⁹⁴ sugli interventi straordinari nelle aree del sottosviluppo (meglio noti come FAI) individuando come destinatari i Paesi CILSS di quella vasta zona dell'Africa subsahariana che si estendeva da est a ovest tra l'Oceano Atlantico a quello Indiano. Gli aiuti FAI, da spendere in diciotto mesi, si aggiungevano a quelli già previsti dal programma italiano per il Sahel che dal 1982 aveva disposto una serie di interventi - per un ammontare di circa 500 milioni di dollari¹⁹⁵ - concentrati sul miglioramento dell'agricoltura, l'approvvigionamento idrico e il potenziamento delle infrastrutture per alleviare il flagello della siccità e della carestia¹⁹⁶. Al di là di ogni giudizio di merito sull'opportunità di concepire un tale impianto legislativo, l'implementazione di questo pacchetto di iniziative seguiva una logica strategica discutibile: se l'intenzione era quella di operare un "efficace coordinamento degli interventi per evitare strozzature nello sviluppo"¹⁹⁷ grazie all'impegno di delegazioni bilaterali in tutti i paesi CILSS, Napolitano faceva notare che per tutti e otto i Paesi esistevano solo due Ambasciate – per lo più con deboli strutture. Ambasciate che per giunta non potevano avere un dialogo diretto coi Direttori nelle aree di loro competenza e quindi ovviare il problema di non essere messi nelle

¹⁹⁴ Legge 8 marzo 1985, n. 73. Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità.

¹⁹⁵ Purgatori, A. "Il Ministro Colombo: l'Italia darà al Sahel 500 milioni di dollari", Il Corriere della Sera, 26 novembre 1982.

¹⁹⁶ Archivio Fondazione Craxi, 2.2.1.2.88.

<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/bettino-craxi/IT-AFS-020-007662/inaugurazione-della-6-conferenza-del-club-del-sahel-milano>

¹⁹⁷ Purgatori, A. "Il Ministro Colombo: l'Italia darà al Sahel 500 milioni di dollari", Il Corriere della Sera, 26 novembre 1982.

migliori condizioni per conciliare le istruzioni ricevute con la situazione locale con la quale erano confrontati.

Per Napolitano, dunque, l'organizzazione interna subiva un'antiquata e non funzionale distribuzione delle competenze basate esclusivamente su Direzioni Generali per materia che impedivano di fatto interventi efficaci. Quello che veniva proposto in sintesi era una riorganizzazione su base "geopolitica" del Ministero, grazie ad un sistema "a matrice", dotato anche di un coordinamento orizzontale per tematiche omogenee¹⁹⁸. L'applicazione di tale sistema prevedeva il mantenimento di strutture con caratteristiche spiccatamente operative e di programmazione che prendevano il nome di "Dipartimenti", dotati di una propria autonomia di bilancio e controllo di gestione interna. Mentre dall'altra parte, venivano formate le Direzioni Generali geografiche suddivise in: Europa; Africa e Medio Oriente; Americhe, Asia e Oceania; ed infine Organizzazioni Internazionali.

Ai fini della politica interna, si sarebbe dovuta rafforzare la nuova organizzazione della Segreteria Generale attraverso il nuovo compito aggiunto di programmazione e coordinamento delle attività dei Dipartimenti, diventando così il garante delle articolazioni operative del Ministero. Al contempo, il coordinamento verticale delle Direzioni Generali geopolitiche veniva affidato ad un rapporto diretto tra il Ministro (e i suoi Sottosegretari) e i capi delle stesse, anche per scongiurare "il rischio di conflitti di competenza paralizzanti tra potere politico e alta burocrazia, già verificatasi nel passato"¹⁹⁹.

Per ultimo ma non meno importante, sempre in riferimento alla politica di cooperazione, alla scadenza della Legge n. 73, il Partito comunista auspicava un riassorbimento del FAI nel Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo da creare in sostituzione a quello istituito con la Legge 38/79.

Pur non disconoscendo le ispirazioni di fondo della Legge 38, i comunisti ne chiedevano una riforma partendo dall'esperienza degli ultimi anni, il che implicava

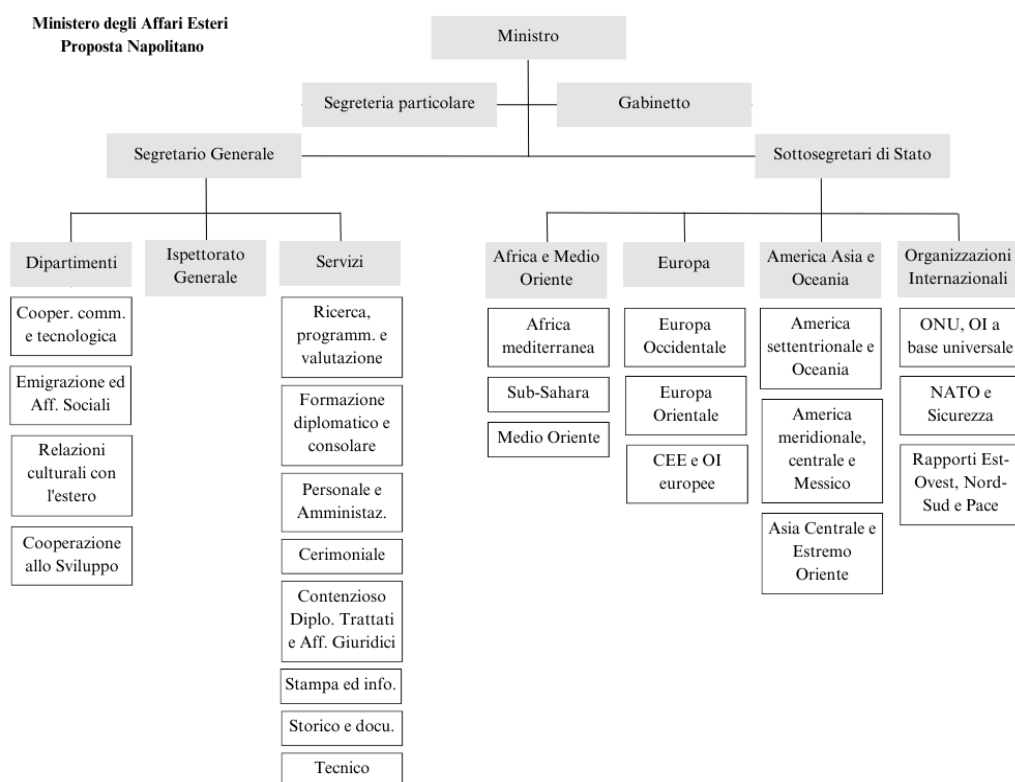
¹⁹⁸ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 5.

¹⁹⁹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 7.

per il Dipartimento una richiesta di revisione e di garanzia di trasparenza²⁰⁰. Il quesito politico più scottante era come e quando arrivare alla riforma della Legge 38 per far sì che tutta la cooperazione allo sviluppo rientrasse in un unico quadro legislativo. Di fatto, la paura che si era poi realizzata con la Legge 73 sull'emergenza della fame nel mondo, era dettata dalla creazione di un dualismo concorrenziale tra due strumenti di legge, due strutture (Dipartimento e FAI) e due centri di comando paralleli (Dipartimento e Sottosegretariato per gli interventi straordinari, creato dalla legge 73) che andavano spesso in direzioni diverse pur operando nello stesso Ministero²⁰¹.

Fig. 5

Organigramma del MAE secondo la proposta comunista - 1985



²⁰⁰ M.E. "Aiuti allo sviluppo. Un impegno che va oltre l'emergenza della fame. Conclusa la Conferenza sulla cooperazione - L'intervento di Gian Carlo Pajetta", L'Unità, 15 giugno 1985.

²⁰¹ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

1.3.1.5. Carriera Diplomatica

Partendo dal consenso generale sulla crisi della carriera diplomatico-consolare, la proposta comunista prendeva le difese della sua specialità introducendo delle innovazioni che possiamo riassumere brevemente come segue:

- Il riconoscimento di specifiche attribuzioni dirigenziali;
- L'accorpamento dei due gradi di Ministro Plenipotenziario e dei due gradi di Consigliere;
- L'obbligo di una specializzazione per materia ovvero per area geografica.

Essendo i comunisti i principali propugnatori della “scuola geografica”, avevano evidenziato anche la necessità di una specializzazione regionale dei diplomatici rispetto alle diverse aree. Una specializzazione che a loro modo di vedere sarebbe andata di pari passo con la sopracitata unificazione operativa della trattazione diplomatica degli avvenimenti.

In tal caso, le possibili obiezioni a questa tesi, come scriveva Carlo Maria Santoro²⁰², derivavano dal fatto che una tale specializzazione avrebbe condotto nel lungo termine ad una frammentazione della carriera diplomatica in branche troppo distinte tra loro. Ad esempio, gli “europeisti” sarebbero stati troppo lontani dagli “africanisti”, “facendo perdere di vista l'aspirazione essenzialmente generalista della funzione diplomatica”²⁰³;

²⁰² Santoro, C. M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Il Mulino, Bologna, p. 252.

²⁰³ Come riconosciuto dallo stesso ex Ambasciatore indiano Kishan Rana, quasi la totalità dei servizi diplomatici – occidentali od orientali che siano - ha conosciuto il confronto tra coloro che favorivano la specializzazione geografica e funzionale e coloro che sostenevano il mantenimento delle competenze generali dei propri funzionari. Fino agli anni Cinquanta circa, i principali servizi europei avevano delle sotto-diramazioni operative intese a gestire gli affari arabi, gli affari sovietici, giapponesi o cinesi, insieme a quelli consolari o informativi. Mentre da una prospettiva globale, il Ministero degli Esteri della Repubblica Popolare Cinese è stato tra gli ultimi ad abbandonare la pratica di formare specialisti destinati a trascorrere un'intera carriera lavorando in Birmania o in Indocina, spesso concludendo la loro carriera come linguisti fluenti e Ambasciatori designati in quei Paesi. Ad oggi, è il *Foreign Service* degli Stati Uniti, il più grande servizio diplomatico del mondo, a continuare con la pratica delle sotto-specialità o meglio definite “cones” (che siano politiche, economiche, culturali e educative, pubbliche e consolari) dove i funzionari trascorrono un'intera carriera, raramente passando da una specializzazione all'altra.

Rana, K. S. (2011). *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. Continuum Group, New York; Jan, G. P. (1977). The Ministry of Foreign Affairs in China since the Cultural Revolution. *Asian Survey*, 17(6), pp. 513–529. <https://doi.org/10.2307/2643153>; Macmahon, A. W. (1951). The Administration of Foreign Affairs. *The American Political Science Review*, 45(3), pp. 836–866. <https://doi.org/10.2307/1951171> ;

- Criteri diversi “più obiettivi e trasparenti” per la selezione e progressione in carriera. Relativamente al reclutamento, il progetto proponeva un sistema concorso-corso. Quest’ultimo consisteva nel superamento delle prove scritte del concorso pubblico come prima fase, per poi passare ad un corso di formazione dalla durata di due anni in cui venivano ammessi i candidati idonei in misura non superiore al 25% dei posti da ricoprire. A conclusione del corso di formazione, si sarebbero sostenute ulteriori prove - scritte e orali – i cui punteggi si sarebbero aggiunti a quelli ottenuti al concorso per la formulazione di una graduatoria finale, che avrebbe costituito il titolo di preferenza per l’assegnazione negli Uffici e nella prima sede all’estero²⁰⁴. Mentre una specifica a parte riguardava la possibilità di prevedere “da un lato una maggiore evidenziazione della natura politica delle nomine dei vertici burocratici del Ministero e dei capi missione [...] e dall’altro la possibilità di integrare il personale appartenente ai ruoli di quella amministrazione, negli uffici ministeriali e in quelli all’estero, con personale specializzato proveniente dalla Pubblica Amministrazione [...] e dal settore privato”²⁰⁵. Insieme alla suddivisione della struttura secondo il criterio geografico, era probabilmente questa la parte la più sfidante del progetto. Come sottolineato anche dal diplomatico Vigo nella sua ricerca per l’Istituto Diplomatico, era la prima volta che si trovava scritto nero su bianco il principio secondo il quale le Ambasciate ed i Consolati avrebbero potuto essere retti da persone non provenienti dalla carriera diplomatica ma bensì dal mondo esterno, scelti secondo valutazioni squisitamente politiche²⁰⁶.

La proposta veniva assegnata in sede referente alla Commissione Esteri della Camera in 16 aprile 1986 ed esaminata il 30 aprile e il 7 maggio dello stesso anno, risultando in corso di esame al momento della fine della Legislatura. Va tuttavia specificato che il gruppo parlamentare comunista presentò altre due Proposte di

²⁰⁴ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un’analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri, p. 82.

²⁰⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347, p. 7.

²⁰⁶ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un’analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri, p. 82.

Legge, il cui testo risultava quasi del tutto analogo a quello del documento n.3347 d'iniziativa di Napolitano. La prima Proposta dallo stesso titolo "Riforma del Ministero degli Affari Esteri" venne presentata al Senato sempre durante il corso della IX legislatura il 10 dicembre 1986, dal Sen. Lorenzo Giannotti. I cofirmatari della Proposta erano altri nove Senatori dello stesso Partito, Piero Pieralli, Paolo Bufalini, Guido Fanti, Roberto Maffioletti, Armelino Milani, Arrigo Morandi, Alessio Pasquini, Tullio Vecchietti, Paolo Volponi. Mentre la seconda Proposta, presentata alla Camera il 23 luglio 1987 nel corso della X legislatura, era d'iniziativa dell'On. Gian Carlo Pajetta e cofirmata da Giorgio Napolitano, Elio Gabbuggiani, Antonio Rubbi, Augusto Antonio Barbera, Giuseppe Crippa e Germano Marri.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	13/12/85 Riforma del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Dep. Napolitano Giorgio (PCI) Cofirmatari Dep, Gabbuggiani Elio (PCI), Dep. Canullo Leo (PCI), Dep. Crippa Giuseppe (PCI), Dep. Giadresco Giovanni (PCI), Dep. Petruccioli Claudio (PCI), Dep. Rossino Giovanni (PCI), Dep. Rubbi Antonio (PCI), Dep. Sandirocco Luigi (PCI), Dep. Sanlorenzo Bernardo (PCI), Dep. Trebbi Aloardi Ivanne (PCI), Dep. Barbera Augusto Antonio (PCI), Dep. Loda Francesco (PCI), Dep. Cerrina Feroni Gianluca (PCI), Dep. Pajetta Gian Carlo (PCI).
Stato Iter	Camera Alla data del 07/05/86 in corso di esame da parte della Commissione III (Affari esteri), in sede referente.
Fase esposta	C3347 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato alla Camera dei Deputati il 12/12/85. Annunciato nella seduta A403 del 13/12/85.
Assegnazione	Assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente il 16/04/86. Parere delle Commissioni I (Affari costituzionali), II (interni), V (Bilancio), VI (Finanze e Tesoro), VIII (Pubblica Istruzione), XI (Agricoltura), XII (Industria), XIII (Lavoro). Assegnazione annunciata nella seduta A472 del 16/04/86.
Relatori	Relatore alla Commissione Dep. La Malfa Giorgio (PRI).
Trattazione	Esaminato dalla Commissione III (Affari esteri) in sede referente nelle sedute del 30/04/86 e del 07/05/86.
Interventi	Interventi in Commissione. Il 30/04/86 Dep. Cattanei Francesco (DC), Dep. Petruccioli Claudio (PCI), Dep. La Malfa Giorgio (PRI), Dep. Canullo Leo (PCI), Dep. Tremaglia Pierantonio Mirko (MSI-DN), Dep. Gunnella Aristide (PRI), Dep. Spini Valdo (PSI), Dep. Bonalumi Gilberto (DC). Il 07/05/86 Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Corti Bruno, Dep. Malfatti Franco Maria (DC), Dep. Rauti Giuseppe (MSI-DN), Dep. Canullo Leo (PCI), Dep. Spini Valdo (PSI), Dep. Bonalumi Gilberto (DC), Dep. Gabbuggiani Elio (PCI), Dep. La Malfa Giorgio (PRI).
Stato fase	Camera Alla data del 07/05/86 in corso di esame da parte della Commissione III (Affari esteri), in sede referente.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	10/12/86 Riforma del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Sen. Gianotti Lorenzo (PCI) Cofirmatari Sen. Pieralli Piero (PCI), Sen. Bufalini Paolo (PCI), Sen. Fanti Guido (PCI), Sen. Maffioletti Roberto (PCI), Sen. Milani Armelino (PCI), Sen. Morandi Arrigo (PCI), Sen. Pasquini Alessio (PCI), Sen. Vecchiotti Tullio (PCI), Sen. Volponi Paolo (PCI).
Stato Iter	Senato Alla data del 19/02/87 assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente non ancora iniziato l'esame.
Fase esposta	S2084 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato al Senato il 10/12/86. Annunciato nella seduta P527 del 10/12/86.
Assegnazione	Assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente il 19/02/87. Parere delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Programmazione economica, bilancio), VI (Finanze e Tesoro), VII (Pubblica Istruzione), X (Industria). Assegnazione annunciata nella seduta P565 del 19/02/87.
Stato fase	Senato Alla data del 19/02/87 assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente non ancora iniziato l'esame.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	30/07/87 Riforma del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Dep. Pajetta Gian Carlo (PCI) Cofirmatari Dep. Napolitano Giorgio (PCI), Dep. Gabbuggiani Elio (PCI), Dep. Rubbi Antonio (PCI), Dep. Barbera Augusto Antonio (PCI), Dep. Crippa Giuseppe (PCI), Dep. Marri Germano (PCI).
Stato Iter	Camera Alla data del 22/03/88 assegnato alla Commissione I (Affari costituzionali), in sede referente non ancora iniziato l'esame.
Fase esposta	C1206 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato alla Camera dei Deputati il 23/07/87. Annunciato nella seduta P007 del 30/07/87.
Assegnazione	Assegnato alla Commissione I (Affari costituzionali), in sede referente il 22/03/88. Parere delle Commissioni III (Affari esteri e comunitari), II (Giustizia), IV (Difesa), V (Bilancio, tesoro e programmazione), VI (Finanze), VII (Cultura, scienza e istruzione), X (Attività produttive, commercio), XIII (Agricoltura). Assegnazione annunciata nella seduta P109 del 22/03/88.
Stato fase	Camera Alla data del 22/03/88 assegnato alla Commissione I (Affari costituzionali), in sede referente non ancora iniziato l'esame.

1.4. ESAME IN SEDE REFERENTE

Le tre proposte che venivano esaminate in sede referente alla terza Commissione permanente della Camera nelle sedute del 30 aprile e 7 maggio 1986 erano quelle presentate da Bonalumi, Spini e Napolitano. La prima relazione veniva affidata al Presidente della Commissione, il repubblicano Giorgio La Malfa, che rilevava la decisione opportuna di iniziare un primo esame dei progetti predisposti e presentati al Parlamento in attesa di inserire nella loro discussione il Disegno di Legge governativo. Dopo aver proceduto a delineare un quadro sintetico sul modello organizzativo del Ministero degli Affari Esteri predisposto dal DPR 18/67 e aver evidenziato i problemi che il sistema aveva risolto o accentuato, La Malfa procedeva a chiarire quali fossero i capitoli che avrebbero dovuto costituire secondo lui la nuova disciplina legislativa del MAE. Per l'esattezza erano sei i capitoli utili ad inquadrare i tre disegni di legge ma anche a delimitare il terreno di confronto per svolgere una seria discussione sulle diverse opzioni da contemplare in relazione ai temi delle future proposte.

La problematizzazione della maggior parte delle questioni inerenti ad ogni capitolo è già stata svolta in base ai contributi dei singoli documenti fin qui presi in analisi; ma è senza dubbio utile metterli a sistema per cogliere l'ampiezza e la complessità della materia che verrà trattata anche nel capitolo seguente. Lo schema potrebbe essere a grandi linee riepilogato come segue:

- 1) Ruolo del MAE e suoi rapporti con gli altri Ministeri:
 - Problema di coordinamento interno tra tutti i soggetti che hanno titolo ai rapporti internazionali;
 - Problema di coordinamento esterno delle attività svolte dagli uffici all'estero di enti come ICE ed ENIT;
 - Problema di coordinamento dei rapporti in sede comunitaria anche in rapporto alle esperienze degli incarichi ministeriali senza portafoglio (qui si rimandava ad un esame specifico da svolgere, che riguardava il Ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie);
- 2) Struttura organizzativa interna:
 - Discussione sulla scelta di ripartizione di competenze per materia, per aree geografiche o misto;

- Problema di coordinamento tra le Direzioni Generali per una visione complessiva dell'azione italiana;
 - Strutturazione della Segreteria Generale;
- 3) Gli accessi:
- Necessità di espansione democratica del reclutamento:
Problema relativo alle condizioni economiche di partenza che dovrebbero essere più favorevoli;
Problema di mancata formazione specifica dei candidati provenienti dalle università;
 - Revisione del funzionamento dell'Istituto Diplomatico;
- 4) Le carriere e i livelli retributivi:
- Problema dell'inquadramento dei funzionari amministrativi e possibilità di assegnare posizioni di rappresentanza al personale non diplomatico;
 - Insufficienza dell'organico del Ministero;
 - Problema concernente la programmazione delle carriere e la loro articolazione;
 - Revisione degli assetti retributivi, specialmente per i diplomatici in rientro dall'estero;
- 5) Cooperazione allo sviluppo e interventi straordinari contro la fame nel mondo:
- Riforma della Legge 38/79;
- 6) Informatizzazione:
- Problema di una sistematica applicazione dell'informatica all'attività del Ministero²⁰⁷.

Nella seduta del 30 aprile tuttavia non era presente il rappresentante del Ministero degli Esteri e la Commissione aveva deciso di posticipare qualsiasi tipo di deliberazione in merito, rinviando il tutto all'avviso del Governo, il cui Disegno di Legge era in fase di elaborazione.

²⁰⁷ Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni - Esame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) – Roma, 30 aprile 1986.

Nella seconda seduta, invece, la relazione veniva svolta dal Sottosegretario per gli affari esteri Bruno Corti. In questa occasione, Corti precisava innanzitutto che il Governo non aveva interesse nel chiedere di interrompere l'iter delle proposte di legge in attesa di presentare il proprio Disegno di Legge. I progetti formulati dai vari gruppi partitici erano espressione di una sensibilità delle forze parlamentari alla politica estera, ai suoi strumenti e alle multiformi esigenze di una realtà internazionale in rapido mutamento. Tuttavia, al di fuori di questa premessa, il Sottosegretario nella seduta del 7 maggio passava subito ad enucleare i punti qualificanti di quello che sarebbe stato lo schema del DDL presentato dal Ministro degli esteri Andreotti, tralasciando l'esame dei tre documenti d'iniziativa parlamentare. Venivano ricordati solo i problemi che il Presidente La Malfa aveva opportunamente identificato definendoli "chiave di volta di un ammodernamento delle strutture del servizio delle relazioni internazionali"²⁰⁸ e gli interventi degli altri Deputati in Commissione –Franco Maria Malfatti (DC), Giuseppe Rauti (MSI-DN), Leo Canullo (PCI), Valdo Spini (PSI), Gilberto Bonalumi (DC), Elio Gabbuggiani (PCI), Giorgio La Malfa (PRI)- si erano concentrati esclusivamente sulla possibilità o meno di procedere con l'iter senza avere come riferimento il testo base del DDL. I documenti di Bonalumi, Spini e Napolitano passavano dunque in sordina rispetto a quanto l'Amministrazione stava predisponendo sulla base di "un'analisi dei fabbisogni funzionali proiettati a medio termine e tenendo conto di alcune indicazioni emerse dalle consultazioni con le organizzazioni sindacali rappresentative del personale delle varie categorie del Ministero"²⁰⁹.

²⁰⁸ Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni - Esame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) – Roma, 7 maggio 1986, p. 42.

²⁰⁹ Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni - Esame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) – Roma, 7 maggio 1986, p. 41.

CAPITOLO 2

LE PROPOSTE DI RIFORMA D'INIZIATIVA GOVERNATIVA

Il presente capitolo chiude il decennio col secondo e ultimo filone riformatore compiutosi nei "lunghe anni Ottanta", ossia quello formalmente governativo. Dopo una decade di studi e commissioni ministeriali, il filone si concretizzava nei due Disegni di Legge presentati dai Ministri degli Esteri Andreotti e De Michelis rispettivamente nel 1987 e nel 1989. Questi si distinguevano dalle proposte dei gruppi parlamentari per la loro naturale cassa armonica, che faceva eco alle espressioni degli umori e delle mediazioni interne alla "casa" e al vertice della carriera diplomatica. Ma ciononostante, è giusto anticipare che le esigenze di revisione formulate dagli attori coinvolti continuavano a muoversi lungo le tradizionali categorie analitiche – messe a sistema nel primo capitolo - soffocando il carattere di transizione del periodo di riferimento.

Pur prefigurando un graduale smantellamento dell'edificio politico e concettuale della guerra fredda che aveva riprodotto nel Paese le divisioni tipiche del sistema internazionale, la dicotomia interno/esterno sembrava difficile da integrare nelle iniziative dei Ministri degli Esteri in termini di ristrutturazione del loro strumento tecnico. Senza dubbio, si cominciavano ad intravedere i primi segnali di un mutamento del sistema internazionale non ancora compiutosi - che si accompagnava al processo di costruzione europea - ma era lampante che la dirompenza delle ripercussioni che ne sarebbero derivate da lì a pochissimi anni ancora sfuggiva alla profondità del dibattito nazionale. O meglio, l'impellenza di un ripensamento della politica estera in quei due anni cominciava a farsi sentire, ma le sfumature, le eccezioni e i distinguoi che costituivano lo iato dell'incertezza politico-istituzionale in una fase così fumosa rendevano difficile l'orientamento delle strutture e degli uomini della diplomazia in navigazione verso il nuovo orizzonte.

Di fatti, sebbene le proposte si differenziassero notevolmente l'una dall'altra, tutte e due davano l'idea di voler ingabbiare l'intento riformatore, di non voler turbare

l'*acquis* del DPR 18/67 con passi potenzialmente drastici e quindi mettere mano agli equilibri strutturali e di potere cristallizzati nell'architettura della Prima Repubblica. Di fronte allo stato embrionale della trasformazione, entrambe dimostravano di essere all'ascolto degli affanni e delle istanze che stavano colorando il confronto sulla riforma, ma di non saperle adeguatamente metabolizzare in un nuovo disegno degli Esteri. Ecco perché, soprattutto il filone governativo ci permette di illustrare sia gli aspetti innovati e di qualificazione dei documenti – che comunque furono elaborati per rispondere alle sfide del Paese - sia quelli di sostanziale mortificazione e conseguente inaridimento delle aspettative sul futuro della Farnesina.

2. 1. DISEGNO DI LEGGE – D’iniziativa del Ministro degli Affari Esteri, On. Giulio Andreotti – Governo Craxi II

Nel corso del II Governo Craxi, più esattamente il 28 gennaio 1987, il Ministro Andreotti presentava alla Camera il Disegno di Legge che l’Amministrazione aveva predisposto in materia di “Revisione dell’ordinamento del Ministero degli Affari Esteri” e che aveva precedentemente inviato per il concerto degli altri ministeri interessati, ovvero il Ministero per la Funzione Pubblica (con Remo Gaspari), il Ministero del Bilancio (con Pier Luigi Romita) ed il Ministero del Tesoro (con Giovanni Gorla)²¹⁰.

Sulla base di un’analisi dei fabbisogni funzionali del MAE che teneva conto anche di alcune indicazioni emerse dalle consultazioni con le organizzazioni sindacali rappresentative delle varie categorie del personale²¹¹, il Governo veniva a presentare un proprio progetto. L’intenzione era di dare attuazione agli obiettivi che figuravano nei vari ordini del giorno presentati e approvati dalla III Commissione della Camera, per ultimo nella seduta del 18 dicembre 1985. In questa occasione, dopo aver discusso lo stato di previsione del Ministero, la Commissione aveva impegnato il Governo a presentare entro il primo trimestre del 1986 un disegno di legge che:

- i) Ristrutturava l’Amministrazione centrale e la rete delle rappresentanze all’estero in modo da consentire al MAE “di assolvere pienamente alla sua funzione ed anche ai necessari compiti di coordinamento dell’attività di altri Ministeri ed Enti”²¹²;
- ii) Prevedeva una riforma della carriera diplomatica, mirando a riaffermare la sua peculiarità funzionale anche attraverso un rafforzamento dei

²¹⁰ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396.

²¹¹ Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni - Esame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) – Roma, 7 maggio 1986, p. 41

²¹² Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino – Preesame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) - Roma, 18 dicembre 1985.

meccanismi di reclutamento, una razionalizzazione dei ritmi di scorrimento ed un potenziamento delle specializzazioni;

- iii) Espandeva le dotazioni organiche dei diplomatici e degli amministrativi, soprattutto nella rete estera e a causa dei sempre maggiori compiti di coordinamento; ed infine,
- iv) Indicava in un quadro di espansione delle specifiche professionalità di tutti i quadri del MAE, gli adeguamenti del trattamento economico, “con particolare riguardo agli oneri e ai disagi connessi con gli avvicendamenti tra il servizio presso le sedi all’estero e quello presso l’Amministrazione centrale”²¹³.

Accolti dal Ministro Andreotti, gli ordini del giorno della Commissione si erano inevitabilmente tradotti negli obiettivi di lavoro delle numerose riunioni preparatorie alle quali era stata affidata la definizione di uno schema in grado di offrire – secondo le parole del Sottosegretario Corti - “soluzioni al tempo stesso avanzate e dinamiche, ma anche il più possibile equilibrate e compatibili con il quadro normativo generale”²¹⁴.

2.1.1. I principali attori

2.1.1.1. Le “sinistre” del Ministero

Non era un mistero che ormai da anni in sede di esame di bilancio non ci fosse gruppo parlamentare che non lamentasse in un modo o nell’altro l’esiguità degli stanziamenti per il Ministero - in ogni sua singola voce – denunciando in particolare le gravi carenze dell’organico ed “i clichés antichi” ai quali obbediva la struttura “gestita con strumenti ottocenteschi”²¹⁵. Che si trattasse di un’insofferenza fortemente sentita ne era conferma il fatto che sul tappeto ci fossero già delle

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni - Esame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) – Roma, 7 maggio 1986, p. 42.

²¹⁵ Erano parole dure che provenivano paradossalmente da due esponenti di partito quasi antitetici tra loro (rispettivamente Pino Rauti per il MSI e Baldassarre Armato per la DC) ma che condividevano la stessa percezione di accelerato invecchiamento della struttura.

proposte di legge presentate dai tre maggiori partiti italiani aventi come oggetto la riforma del MAE, relativamente alla quale erano stati presi impegni ed espresse preoccupazioni sui tempi di realizzazione. Lo stesso PCI, ad esempio, aveva dimostrato per la prima volta una singolare attenzione per le questioni del Ministero, ritenute fino a quel momento dominio esclusivo delle forze di governo. Si era aperta così un'inedita stagione di dibattito in Parlamento sugli strumenti di attuazione della politica estera e la Farnesina, posta sotto la lente d'ingrandimento, era stata costretta ad uscire dalla sua ben nota separatezza.

Volendo riprendere quanto già accennato nel primo capitolo, si potrebbe dire che mentre i documenti della DC si limitavano a difendere la posizione dell'establishment conservatore (e di una parte del SNDMAE - Sindacato Nazionale Dipendenti Ministero Affari Esteri²¹⁶), il progetto comunista si era dimostrato quello più audace rispetto alle tradizionali formule e ai problemi della dirigenza diplomatica, avanzando alcune riflessioni innovatrici di cui la maggioranza di Governo non avrebbe potuto non tener conto nell'elaborazione del Disegno di Legge. In primis perché i comunisti non erano stati i soli a recepire ed amplificare le proposte della "sinistra" del Ministero – rappresentata dai settori più avanzati come "Farnesina Democratica", "Diplomazia '80" o le confederazioni sindacali – ma si era creato anche un solido gruppo di socialisti particolarmente sensibili alle loro richieste. Il PSI sembrava risentire soprattutto di una certa influenza della UIL Esteri, il cui obiettivo era una ridefinizione dei ruoli e delle competenze tra dirigenza diplomatica e carriere non direttive, nonché un riequilibrio a beneficio delle ultime. Tant'è vero che alcuni osservatori, guardando al quadro complessivo delle forze coinvolte, non avevano esitato a commentare:

²¹⁶ Il sindacato era stato fondato a Salerno nel 1944 e fin dal primo momento era stato concepito come un sindacato autonomo. L'art. 1 dello statuto prescriveva, infatti, la non politicità degli iscritti, ossia la non appartenenza ai partiti politici. Per autonomo, secondo le parole del Presidente del SNDMAE Trupiano, si intendeva essere dipendenti dello Stato, fedeli allo Stato e al Governo in carica senza alcuna connessione con i partiti politici; quindi rappresentare all'estero il Paese. "Da questo aspetto facciamo derivare uno dei punti fondamentali che il nostro sindacato ha sempre portato avanti: la specialità della carriera diplomatica" ammetteva Trupiano nel corso della sua audizione al Senato il 26 luglio 1995.

Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.

“Le varie proposte avanzate riflettono in misura più o meno grande gli schieramenti all’interno del ministero”²¹⁷.

Parlando di schieramenti, questi erano di difficile scernimento. Innanzitutto perché dopo l’esperienza dei “Mau Mau”²¹⁸ sorta nell’entourage di Fanfani²¹⁹, avevano assunto la forma di movimenti scomposti, animati da giovani funzionari in contestazione presi da un entusiasmo definito a posteriori “frutto di un enorme equivoco”²²⁰. Ma a prescindere dalle variopinte opinioni che sono entrate nel merito, i movimenti che avevano composto quella “sinistra” del Ministero erano stati sostanzialmente due, ovvero “Farnesina Democratica” e “Diplomazia ’80”.

La prima aveva accompagnato la “ventata di sinistrismo” degli anni Settanta e aveva riscontrato l’interesse della stampa nel dicembre 1972 dopo che tra i dipendenti del MAE era stato fatto circolare un volantino recante il titolo del nascento movimento. Il volantino, dal titolo tutt’altro che allarmante, era il manifesto scritto dal suo misterioso ‘comitato promotore’, in cui si affermava che Farnesina Democratica nasceva dall’esigenza di dare “uno sbocco ideologico e politico alla crescita di un movimento di opinione democratica nell’ambito dell’elaborazione e dell’attuazione della politica estera italiana”²²¹. I suoi promotori – stavolta soprannominati i “fedain della Farnesina” - erano circa un centinaio, molto attivi anche nello sforzo di pubblicazione, ma che nei fatti risultarono essere “strumentalizzati da alcuni senior che avevano in mente dei percorsi di carriera ben definiti e che avevano un’affiliazione partitica che poi risultò piuttosto esplicita nelle fasi successive”²²². Ciononostante, l’aspra critica che essi rivolgevano alla

²¹⁷ Rocco, A. (1985). Farnesina in movimento? *Politica ed economia*, n. 16.

²¹⁸ Non erano certo i granguignoleschi ribelli kenioti ma erano sicuramente dotati di una carica rinnovatrice e di una sensibilità terzomondista. Inoltre, il termine faceva riferimento al fatto che molti dei loro cognomi avessero come iniziale la M. I più noti erano Raimondo Manzini, Girolamo Messeri, Franco Malfatti, Carletto Marchiori, Enrico Aillaud e Luciano Conti.

La fine della parabola del loro movimento viene riassunta nel passaggio di consegne descritto nell’articolo “Il terremoto dietro le quinte” de “Il Settimanale” dell’11 giugno 1975 e sancito con la nomina a Segretario Generale dell’Ambasciatore Manzini.

AA.VV. “Il terremoto dietro le quinte”, *Il Settimanale*, 11 giugno 1975.

²¹⁹ Grassi Orsini, F. (2003). La “svolta diplomatica” del secondo governo Fanfani. In Craveri, P., Quagliariello, G. (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Catanzaro, pp. 1-31; Nuti, L. (2012). Amintore Fanfani e la politica estera italiana, 1956-1968. In Ballini, P. L. (a cura di), *Politica estera dei toscani: ministri degli Esteri nel Novecento*, Polistampa, Firenze, pp. 87-113.

²²⁰ Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci, intervista di Lucrezia Luci, Roma 22 novembre 2023.

²²¹ Torelli, M. “I Fedain della Farnesina”, *Il Corriere della Sera*, 13 dicembre 1972.

²²² Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci, intervista di Lucrezia Luci, Roma 22 novembre 2023.

politica estera era che questa fosse affidata “all’improvvisazione estrosa e spesso infelice di pochi politici interessati a quel tanto di prestigio” che potevano trarre dal “mostrarsi impegnati in problemi la cui risonanza era solo retorica”²²³. Ragion per cui, ritenevano importante instaurarsi come momento di elaborazione ideologica e come strumento di intervento politico per dare voce al grande movimento democratico che stava lottando per il progresso del Paese, in cui la politica estera sia nei suoi aspetti strutturali che di gestione diplomatica non poteva riguardare solo i soliti “addetti ai lavori”. L’iniziativa dei giovani contestatori dunque era alquanto ambiziosa e consisteva nel portare aria nuova sia in termini di democratizzazione degli strumenti di lavoro sia nella risoluzione di quel conflitto di fondo sulle responsabilità rispettive dei funzionari e dei politici²²⁴. Un’idea che si era diffusa anche negli altri dicasteri e che aveva provocato non poche incomprensioni, soprattutto rispetto alla scelta dell’aggettivo “democratica”. Da una parte c’era chi giudicava il tutto un “falso problema”, poiché la questione non era di “stabilire - in presenza, fino a prova contraria, di un governo responsabile, come è il nostro, di fronte a un parlamento - la ‘legittimità’ democratica della nostra politica estera, ma di verificare l’efficacia in termini tecnici, della nostra diplomazia e la validità, in termini politici, della nostra politica estera”²²⁵. Mentre dall’altra parte, c’era chi aveva fatto presente che “democratica” non si accordava affatto con il fatto che l’elaborazione della politica estera fosse ad esclusivo appannaggio del Ministro degli Esteri, i cui compiti esecutivi erano di attuare quanto già elaborato collegialmente dal Governo²²⁶.

Come confessato da chi faceva parte del movimento, il modello ispiratore di fondo era quello di “Magistratura Democratica”²²⁷, una corrente autonoma riconosciuta all’interno della Magistratura, fondata con la missione di “battersi nel paese come presenza politico-culturale per contrastare insieme con tutte le forze progressiste ogni processo di involuzione autoritaria”²²⁸. Ma contrariamente a quest’ultima,

²²³ Torelli, M. “I Fedain della Farnesina”, Il Corriere della Sera, 13 dicembre 1972.

²²⁴ Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci, intervista di Lucrezia Luci, Roma 22 novembre 2023.

²²⁵ Ostellino, P. “Un falso problema”, Il Corriere della Sera, 13 dicembre 1972.

²²⁶ Torelli, M. “I Fedain della Farnesina”, Il Corriere della Sera, 13 dicembre 1972.

²²⁷ Per una breve storia del loro gruppo, si rimanda alla lettura della pagina web dedicata <https://www.magistraturademocratica.it/pagina/storia>

²²⁸ AA.VV. “Convegno Magistratura democratica”, La Stampa, 26 aprile 1977.

Farnesina Democratica non dimostrò la stessa tenuta. L'esperimento non ebbe vita lunga, ma è indubbio che in quel periodo il sobbalzo ideologico di una minoranza interna alla diplomazia offrì un barlume di speranza al Partito socialista e comunista di poter entrare nella partita dell'azione esterna italiana cambiandone i contenuti. Per entrambi i partiti, d'altronde, l'idea che ci fosse in questa specie di corpo remoto, quasi inaccessibile, un gruppo di diplomatici sensibili alle istanze della sinistra, era qualcosa di innegabilmente allettante.

L'eredità di questo inedito movimento venne raccolta qualche anno più tardi da un altro cerchio di funzionari riunitisi attorno alla nuova realtà di "Diplomazia '80", un inserto curato da una decina di persone nel mensile "Pace e Guerra" diretto da militanti comunisti di spicco come Luciana Castellina, Claudio Napoleoni e Stefano Rodotà. Nei vari numeri della rivista, si riscontrava ancora una volta il tentativo di proporre una disamina della politica estera volta a "spezzare la tradizionale subalternità dell'azione diplomatica italiana, nel tentativo di una rigorosa individuazione degli interessi nazionali italiani"²²⁹. Più precisamente, quello che si poteva ricavare dalle accuse mosse da Diplomazia '80 era che nella Farnesina si stesse procedendo ad "uno svuotamento degli organi burocratici effettivi a vantaggio di proliferanti strumenti collaterali di intervento e decisione (gabinetti, super segreteria, incaricati ad hoc, etc.)" tale per cui il risultato che più sembrava preoccupare era "l'estensione al servizio diplomatico italiano di quel potere 'per bande' o per gruppi variamente collegati" che era "un tratto caratteristico del degrado del nostro Paese"²³⁰. In quanti fossero effettivamente vicini a questa tesi non ci è dato sapere, ma si riteneva che dei novecento funzionari del Ministero, si parlasse di qualche punto inferiore al venti per cento. Non molti, certo, ma sicuramente abbastanza da poterli considerare una minoranza meritevole di attenzione. Costoro lamentavano l'eccessiva frantumazione della Farnesina, ormai costretta ad implementare una politica estera fatta al di fuori delle proprie strutture, come nei Gabinetti degli altri dicasteri, negli uffici degli Sherpa o nella Presidenza

²²⁹ Pancaldi, A. "Iniziativa di 'Diplomazia '80' sulla politica estera italiana", L'Unità, 26 luglio 1981.

²³⁰ Mimmi, F. "Diplomatici sì, ma contestatori", La Stampa, 14 febbraio 1981.

della Repubblica, dove lavoravano esponenti legati ai partiti e ai gruppi di pressione economica.

Volendo proporre una considerazione generale, c'è da dire che non tutte le loro critiche erano da respingere, anzi. Se il discorso sui consiglieri diplomatici in realtà non sussisteva perché essi stessi erano funzionari della Farnesina distaccati presso Palazzo Chigi, il Quirinale o altri Ministeri – come il Mincomes o il Ministero del Lavoro per la trattazione dei temi relativi alla parte comunitaria – questo non doveva significare che tutto il resto fosse da accantonare. Ad esempio, si era sufficientemente concordi nel definire il MAE una struttura frammentata, a maglie larghe, che dimostrava “qualche smagliatura” e che pertanto necessitava di una ristrutturazione secondo criteri geopolitici per evitare che più funzionari trattassero in maniera indipendente la stessa area da punti di vista diversi. O ancora, la critica sull'ingerenza partitica. Agli occhi di tutti si era manifestata con la nomina dei vicesegretari rappresentativi dei quattro partiti dell'allora Governo Forlani: Edoardo Speranza per la DC, Libero Della Briotta per il PSI, Costantino Belluscio per il PSDI e Aristide Gunnella per il PRI²³¹. Un numero di Sottosegretari considerato da tutti il prodotto di quel partitismo spinto che caratterizzava il sistema italiano ma che nella sua sproporzione rispetto alle necessità non rappresentava effettivamente chissà quale ostacolo al lavoro dei Direttori Generali.

Se a grandi linee erano state queste le dinamiche intellegibili tra le forze di sinistra e quelle interne alla Farnesina che si erano trascinate nell'arco dei due decenni, quelle concernenti il Disegno di Legge di Andreotti si arricchivano di un'altra specificità degli anni Ottanta. Il DDL relativo alla revisione degli Affari Esteri era il primo ad essere presentato all'interno di una compagine governativa avente leadership socialista. Una novità che non poteva essere sottovalutata e che merita di essere meglio scandagliata per comprendere l'eventuale incidenza sui fatti qui riportati.

²³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Forlani (18.10.1980-28.06.1981), Consultabile al seguente link: <https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/viii-legislatura-20-giugno-1979-4-maggio-1983/governo-forlani/3185>

2.1.1.2. Craxi al Governo

Innanzitutto, quando si parla del Partito socialista italiano negli anni Ottanta, è sempre necessario premettere un dato di fatto semplice ma trasformativo se considerato alla luce dei profondi meccanismi che avevano fino a quel momento regolato la vita del sistema italiano. Sotto la guida ininterrotta del loro Segretario nazionale Bettino Craxi, i socialisti non solo erano riusciti ad uscire dal degrado organizzativo, riappropriandosi di una propria funzione storica²³² dopo il fallimento della riunificazione e la *débâcle* elettorale del decennio precedente, ma erano riusciti anche a diventare l'ago della bilancia nei rapporti di forza interni al Paese. Il disegno perseguito da Craxi era quello di dotare la sinistra di un partito riformista di massa che l'Italia non aveva mai sperimentato prima, riabilitando lo stesso termine "riformismo" sulla strada di un suo rinnovamento ideologico lontano dalle tradizioni del movimento riformatore²³³: la svolta del PSI con Craxi si fondava sul rapporto stretto con la socialdemocrazia europea e un'interpretazione non marxista dei mutamenti della società italiana.

Da qui partiva l'idea della "Grande Riforma"²³⁴, non in senso progressivo ma come espressione emblematica per la storia della Prima Repubblica nonché progetto di revisioni istituzionali e costituzionali volte al rafforzamento del potere di governo e quindi della governabilità. L'occasione era unica nel suo genere. Questa si legava alla sua più importante acquisizione, ovvero l'essere una sinistra di governo, in grado di assumere una cultura di governo, una cultura delle riforme che si fondasse

²³² Per cogliere quanto il PSI fosse stato realmente messo all'angolo in un sistema politico sempre più bipolare, nei giorni immediatamente successivi all'elezione di Craxi alla Segreteria del PSI del 16 luglio 1976, il filosofo italiano Norberto Bobbio commentò su "La Stampa" - alludendo chiaramente al Partito comunista italiano - "nel nostro Paese un forte partito socialista c'è, ma non è il partito socialista" ("La Stampa", 21 luglio 1976). Nessuno dunque si sarebbe aspettato di vedere il deputato milanese Craxi trasformarsi in un lottatore intenzionato a non ridurre il proprio partito "a un residuo storico, un coadiutore transitorio, limitato a funzioni subalterne" ma bensì a costruire quell'alternativa socialista che avrebbe effettivamente mutato il sistema politico italiano.

Craxi B. (1977). *Costruire il futuro*. Rizzoli.

²³³ Fornaro F. (2008). *L'anomalia riformista: le occasioni perdute della sinistra italiana*. Marsilio. Per un'ulteriore lettura, si consiglia Colucci, F. (a cura di). *Il riformismo socialista. Da Turati a Craxi*, Edizioni Avanti! Roma, 2004.

²³⁴ L'espressione della "Grande Riforma" viene avanzata da Craxi per la prima volta nell'articolo pubblicato sull'"Avanti!" il 28 settembre 1979. Si legga Acquaviva G., Covatta L. (a cura di). *La "grande riforma" di Craxi*. Marsilio, Venezia, 2010.

sull'esigenza di governare assieme movimento ed istituzioni²³⁵. Si trattava di portare avanti quanto già contenuto nel documento congressuale discusso in preparazione del 41° Congresso Nazionale del 1978, nell'ambito del progetto di programma dal titolo "L'alternativa dei socialisti". L'ipotesi strategica era fondata sull'alternativa del nuovo gruppo dirigente del PSI in opposizione sia ai "due giganti malati" della politica italiana – DC e PCI - sia ad un sistema incapace di esprimere una sana democrazia dell'alternanza. Al terzo capitolo del programma in questione, concernente "criteri, strutture e modi di regolazione della società socialista", si affrontava il tema del sistema delle istituzioni politico-amministrative. Il cuore del dibattito stava nel quesito di come giungere al "cambiamento" per poi poterlo governare, riproponendo la riflessione già sollevata dal nucleo di intellettuali raccolti attorno alla rivista "Mondo Operaio" nel 1975 sull'invecchiamento dell'edificio istituzionale²³⁶. In questo caso, i saggi e gli interventi contenuti in Mondo Operaio giravano attorno al cosiddetto "malessere delle istituzioni", non tanto perché tali e così fatte, ma più perché chi le aveva gestite in modo anomalo le aveva riempite di uomini idonei a consolidare il potere di chi comandava piuttosto che a corrispondere agli obiettivi ideali e politici per cui le istituzioni dovevano operare. Utilizzando la metafora di Renato Ballardini, non era dunque una colpa da addebitare alla "macchina", ancorché perfettibile, ma allo chauffeur, ovvero il partito-guida dell'egemonia borghese italiana ormai in crisi, la DC²³⁷. In questo senso, il PSI intendeva invece farsi interprete di un modo nuovo rispetto al passato di pensare alla costruzione di una società socialista, rispondendo alle esigenze provenienti dal mondo del lavoro e dalle classi emergenti, tenendo però a mente che il terreno in cui si giocava la cura di questo malessere istituzionale non era solo nel mero riformismo delle strutture ma anche e soprattutto in quello politico: "Non nego, lo ripeto, che siano maturate anche alcune correzioni di ordinamento, nego che esse possano avere una posizione centrale nel quadro e nella soluzione del problema che è e deve restare politico"²³⁸ confermava Ballardini nel

²³⁵ Signorile C. (1986). Per una sinistra di governo. Gli editoriali di "Socialismo Oggi" (1984-1985). *I Quaderni di Socialismo Oggi*, n.3. p. 108.

²³⁶ Colarizi S., Gervasoni M. (2005). *La cruna dell'ago: Craxi, il partito socialista e la crisi della repubblica*. Laterza, Roma-Bari.

²³⁷ Ballardini, R. (1975). Riforma elettorale e malessere delle istituzioni. *Mondo Operaio*, n.2.

²³⁸ Ballardini, R. (1975). Riforma elettorale e malessere delle istituzioni. *Mondo Operaio*, n.2, p. 59.

suo intervento. Motivo per cui, nel preambolo del documento programmatico “L’alternativa dei socialisti”, era possibile leggere come la costituzione di questa società socialista avrebbe significato da un lato la fine dell’anarchia capitalista “esasperata in Italia dal corporativismo spartitorio del regime democristiano” mentre dall’altra avrebbe significato lo “sviluppo massimo delle autonomie individuali e collettive, e l’attribuzione di responsabilità articolate nell’elaborazione e nell’attuazione di coerenti indirizzi programmatici”²³⁹.

Volendo ulteriormente riassumere con le parole di Federico Coen, la spregiudicatezza programmatica di cui aveva dato prova il PSI assumeva una specifica motivazione in termini di “supplenza” rispetto all’inerzia delle altre forze politiche e l’esempio tipico era quello delle riforme istituzionali²⁴⁰. Una supplenza che ovviamente non poteva essere considerata permanente o tale da configurare un nuovo quadro in cui al bipartitismo imperfetto seguiva una centralità socialista, ma piuttosto una rifondazione del sistema politico, una rottura del gioco delle parti durata per trent’anni in cui i socialisti si inserivano per la prima volta alla guida del cosiddetto pentapartito.

Se si partiva dunque da questo presupposto, allora il compito delle riforme sarebbe dovuto essere quello di penetrare nell’arco delle istituzioni politico-amministrative ed economiche in modo da cambiarne la configurazione ed assorbire così la ricchezza della dialettica sociale che il PSI intendeva valorizzare. Tra gli apparati pubblici rientranti nella sfera dell’Amministrazione centrale, le cui strutture e regole di funzionamento andavano rinnovate all’insegna delle tre parole d’ordine - decentramento, democratizzazione e direzione politica forte e responsabile²⁴¹ - c’era ovviamente anche il Ministero degli Affari Esteri, storico baluardo della dirigenza democristiana e casa di alcuni dei funzionari più peculiari dello Stato, i diplomatici.

Ciononostante, va detto che la perfettibilità della macchina Esteri era già stata oggetto di una proposta d’iniziativa parlamentare socialista, presentata da Valdo Spini ed orientata ad una modifica della struttura sulla base di alcune linee di

²³⁹ Centro Studi del PSI (1978). *L’alternativa dei socialisti. Il progetto di programma del PSI presentato da Bettino Craxi*. Mondo Operaio - Edizioni Avanti! Roma, p. 50.

²⁴⁰ Coen, F. (1982). Centralità democristiana e centralità socialista. *Mondo Operaio*, n.5, p. 2.

²⁴¹ Ibid.

principio. Ma è chiaro che il partito, ossia, “qualunque partito, è più libero del governo, di qualunque governo, nell’esercitare la difesa delle proprie ragioni ideali”²⁴² e il Disegno di Legge 4396 non poteva essere altro che il frutto di un tandem nella gestione della politica estera italiana che vedeva Craxi alla guida di Palazzo Chigi e Andreotti a quella della Farnesina. Un tandem d’eccezione che imponeva dei vincoli di comportamento, in cui il tentativo del primo di dare coerenza all’inversione di rotta sopra descritta non poteva assumere la forma di una battaglia sistematica, soprattutto in presenza dello statista romano, impareggiabile conoscitore della macchina governativa²⁴³.

2.1.1.3. La nuova élite diplomatica

L’inversione doveva essere innanzitutto un cambio di mentalità e dei modelli organizzativi ed è così che il vero terreno di confronto diventava il dibattito sugli uomini che conducevano il Ministero. L’interazione che ne conseguiva tra i vari funzionari diplomatici, sindacati ed Esecutivo era quella che meglio rivelava la complessità delle manovre penetrative nel MAE. C’era quindi una distinzione da tenere a mente tra riforma delle strutture e quello che era il vero fatto politico, rilevabile innanzitutto in un diverso dosaggio di posti di potere a Roma e all’estero che doveva fungere da messaggio per l’ala riformista del Ministero.

Era soprattutto la nuova redistribuzione interna alla Farnesina del 1985 a far presagire un rinnovamento generazionale non particolarmente gradito agli ambienti più conservatori della DC²⁴⁴. Il MAE stava vivendo infatti quello che la stampa definiva “uno dei più vasti avvicendamenti che si ricordino”²⁴⁵, ovvero una serie di promozioni agli alti gradi che volente o nolente erano di competenza del Ministro e del Consiglio dei Ministri.

²⁴² Vasconi, L. (1985). La politica estera di Craxi e quella di Andreotti. *Mondo Operaio*, n.4, p.65.

²⁴³ Guardando alla sua lunga vita politica, è sufficiente ricordare l’elenco dei suoi incarichi pubblici più prestigiosi per capirne l’unicità: Sette volte Presidente del Consiglio, dal 17 febbraio 1972 al 28 giugno 1992; otto volte Ministro della Difesa; cinque volte Ministro degli Esteri; due volte delle Finanze, del Bilancio e dell’Industria; una volta Ministro dell’Interno e delle Politiche comunitarie.

²⁴⁴ Rocco, A. (1985). Farnesina in movimento? *Politica ed economia*, n. 16.

²⁴⁵ Frescobaldi, D. “Alla Farnesina fa il suo ingresso il computer e agli alti gradi si avvicendano uomini nuovi”, *Il Corriere della Sera*, 5 maggio 1985.

Il primo segnale era stata la scelta di Renato Ruggiero come Segretario Generale, una scelta che sembrava essere più desiderata da Craxi che da Andreotti e che poco aveva a che fare con un semplice avvicendamento tra uomini per ragioni d'età. Successore di Francesco Malfatti di Montetretto alla scrivania²⁴⁶ del piano nobile della Farnesina²⁴⁷, il cinquantacinquenne Ruggiero veniva considerato una garanzia per chi vedeva nella Segreteria “il perno e il motore”²⁴⁸ della trasformazione. Una mutazione dell'immagine diplomatica - in parte già in atto - che poteva beneficiare del suo approccio tecnocratico, della sua sensibilità alle innovazioni tecnologiche e al suo negoziato di movimento; tutte caratteristiche che gli avevano permesso di godere di una grande considerazione a livello internazionale²⁴⁹ ma che senza dubbio contribuivano ad alimentare lo scontro sulla riforma del MAE. Esponente dalla scuola diplomatica napoletana, agli albori della sua carriera aveva servito nelle principali sedi all'estero in momenti chiave della storia contemporanea (tra cui Mosca e Washington) per poi crescere professionalmente a Bruxelles dove per più di dieci anni aveva ricoperto gli incarichi più prestigiosi presso la CEE²⁵⁰. Ma non solo. Nella veste di Consigliere diplomatico dell'allora Presidente del Consiglio Andreotti, nel 1978 era stata la penna di Ruggiero a redigere il famoso quanto spinoso “discorso dell'adesione” al sistema monetario europeo²⁵¹ pronunciato dal Presidente alla Camera. Mentre prima della sua nomina a Segretario Generale, aveva guidato la Direzione Generale per gli Affari Economici, dimostrando di

²⁴⁶ La scrivania, rinominata Luigi XVI, si dice fosse appartenuta al celebre Segretario Generale Salvatore Contarini, noto per essersi scontrato con Mussolini che era apertamente ostile ai poteri istituzionali del Segretario, considerati da lui eccessivi e inammissibili (tanto che la carica di Segretario Generale venne poi lasciata vacante - dopo un breve periodo in cui venne affidata al Ministro Plenipotenziario Antonio Chiamonte Bordonaro - e successivamente soppressa col R.D. del 25 agosto 1932 fino al 1943).

²⁴⁷ Il primo piano della Farnesina, ovvero l'unico piano in cui gli usceri indossavano ancora la giacca con la coda.

²⁴⁸ Garimberti, P. “Un ‘sir’ alla Farnesina”, La Stampa, 1 febbraio 1985.

²⁴⁹ Per citare solo un esempio, nello stesso anno della sua nomina a Segretario Generale, era stato eletto ad unanimità presidente del Comitato esecutivo dell'OSCE (Chairman of the Executive Committee of the OECD) su proposta avanzata da americani, svizzeri e giapponesi.

²⁵⁰ Historical Archives of the European Union, Renato Ruggiero.

Consultabile al link: <https://archives.eui.eu/en/isaar/385>

²⁵¹ Per un quadro esaustivo sulla nascita del sistema monetario europeo, si consiglia Szász, A. (1999). *The Making of the European Monetary System (1978)*. In: *The Road to European Monetary Union*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230599475_7 ; o il volume di Ludlow P. (1982). *The making of the European monetary system: a case study of the politics of the European community*. Butterworths, London.

essere un diplomatico con spiccate competenze sia in ambito politico che economico.

Il Governo Craxi dunque si affidava alla linea battagliera di Ruggiero per portare a compimento la trasformazione della vecchia Farnesina in quella che lui stesso voleva rendere “moderno strumento negoziale al servizio delle varie amministrazioni dello Stato”²⁵² e non per ultimo, per recuperare il ritardo sui tempi rispetto alle altre diplomazie europee. Una mossa alla quale seguivano importanti cambiamenti anche alle teste delle principali Direzioni Generali e Rappresentanze nel mondo. Agli Affari Economici e Politici, nonché i posti interni più rilevanti, venivano destinati rispettivamente Sergio Berlinguer e Boris Bianchieri – entrambi molto legati personalmente a Ruggiero - Alberto Solera al Personale, mentre all'estero gli spostamenti vedevano Andrea Cagiati lasciare Londra per la Santa Sede, Sergio Romano a Mosca e Francesco Paolo Fulci alla NATO. Specialmente per quanto riguardava Roma, le nomine del Consiglio dei Ministri “ringiovanivano i vertici”²⁵³, confermando l'idea di un passaggio di consegne alla generazione diplomatica dei cinquantenni, che di conseguenza lasciava fuori “gli ambasciatori più scomodi e ingombranti”²⁵⁴ come Luigi Vittorio Ferraris, Giovanni Migliuolo, Rinaldo Pettrignani e Walter Gardini. Un gruppo al quale si aggiungeva anche l'ex Direttore Generale per gli Affari Politici Bruno Bottai, coetaneo di Ruggiero e in lizza per la carica di Segretario Generale prima di vedersi mandare in “esilio dorato” a Londra²⁵⁵.

²⁵² Garimberti, P. “Un ‘sir’ alla Farnesina”, La Stampa, 1 febbraio 1985.

²⁵³ Gu. A. “Ruggiero neosegretario generale della Farnesina”, Il Corriere della Sera, 12 gennaio 1985.

²⁵⁴ Rocco, A. (1985). Farnesina in movimento? *Politica ed economia*, n. 16.

²⁵⁵ La sede di Londra – a prescindere se la si considerasse “esilio” o meno – era davvero dorata. Insediarci lì significava abitare nella residenza di *Grosvenor Square*, immersa nella stupenda atmosfera degli arazzi e dei pannelli di diversi musei italiani che Dino Grandi aveva portato con sé negli anni Trenta, quando Mussolini aveva ordinato al suo possibile concorrente di fare della sua casa di Londra “un'autentica pinacoteca che offuschi nel lusso e nello splendore tutte le altre Ambasciate”.

Frescobaldi, D. “Dopo Bottai reazioni a catena alla Farnesina”, Il Corriere della Sera, 7 agosto 1987. L'Ambasciatore Bottai, anche lui particolarmente impegnato nella vita politica europeista, diventerà Segretario Generale nel 1987, rimanendo alla testa della Farnesina fino al 1994.

Era questo, volendo catturarne i tratti più significativi, il quadro d'insieme che era possibile osservare in quel periodo, nel quale contestualmente si muoveva l'iniziativa ministeriale con la preparazione delle proposte per la revisione dell'ordinamento degli Esteri.

Al fine di proporre una sintesi narrativa, si potrebbe affermare che il dibattito tra i vari attori aveva aiutato a delineare un piano di ristrutturazione offerto dal Disegno di Legge 4396, che si muoveva lungo criteri come:

- 1- Lo stabile raccordo tra il livello politico e quello amministrativo nella progettazione e nell'attuazione delle linee ed iniziative di politica estera;
- 2- Il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento interno, nella prospettiva di un sistema "misto" di ripartizione delle competenze (per materie e aree geografiche);
- 3- L'attivazione degli strumenti di programmazione;
- 4- Un largo impiego dell'informatica; e
- 5- Il ricorso a fonti normative e strutture amministrative di tipo flessibile che consentissero al MAE di "tenere il passo con la rapida evoluzione della realtà internazionale e di fronteggiare situazioni di emergenza o di marcata peculiarità"²⁵⁶.

2.1.2. Il piano per la ristrutturazione del Ministero: si parte dalla Segreteria

La macchina dell'Amministrazione centrale prevista dalla proposta presentata da Andreotti si sarebbe dovuta basare prima di tutto sul rafforzamento strutturale e funzionale della Segreteria, ritenuta in generale il vertice dell'Amministrazione stessa. Per rispondere all'esigenza di stabilire un collegamento sempre più efficace tra il livello politico e quello burocratico, il piano relativo alle strutture organiche era di dotare il Segretario Generale "dei mezzi più adeguati – sul piano del

²⁵⁶ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396.

coordinamento, della programmazione e dell'informatica – per attivare un canale di comunicazione unitario”²⁵⁷.

Nella storia degli ordinamenti gerarchici dello Stato, quella del Segretario Generale degli Esteri meriterebbe una trattazione a parte sia per la sua genesi che per le alternate vicende che hanno caratterizzato le sue attribuzioni istituzionali a seconda del momento storico; ma non è certo questa l'occasione per rendergli giustizia²⁵⁸.

Istituito nell'ottobre 1853 come “grado onorifico” equiparato a quello di Consigliere di Stato, il Regno d'Italia ereditava l'ordinamento secondo cui il Segretario Generale era a tutti gli effetti responsabile del coordinamento dei servizi del Ministero, un capo speciale alla direzione del loro andamento, che non per ultimo garantiva la loro indipendenza dal normale avvicendamento delle classi politiche al potere²⁵⁹. Una carica, tuttavia, che nel corso delle diverse epoche dell'Italia contemporanea ha sempre coesistito con quella del Capo di Gabinetto del Ministro, affidata ad una persona di fiducia del Ministro e con il quale gli equilibri di compresenza sono stati spesso consumati dall'antica vertenza su a chi dei due spettasse il primato. Tant'è vero che, nei momenti di più accentuata conflittualità, ci sono stati forti tentativi di soppressione dell'ufficio del Segretario Generale: prima col Governo Crispi - dal 1887 fino alla pesante sconfitta ad Adua - e poi con Mussolini, dal 1927 al 1947, anno in cui la carica di Segretario Generale venne ricostituita con Decreto del Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola. Due fasi che d'altro canto, hanno coinciso con l'esperienza di un'Italia “avventurosa” in politica estera, durante le quali si sono instaurati Capi di Gabinetto forti e Ministri autorevoli, a maggior ragione nel periodo fascista²⁶⁰.

Una volta passata l'esperienza autoritaria e la fase di assestamento, nell'Italia degli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta, si sono succeduti periodi di routine politico-

²⁵⁷ Ibid. p.5

²⁵⁸ Si suggerisce la lettura di Ferraris, L. V. (1954). L'amministrazione centrale del Ministero degli Esteri italiano nel suo sviluppo storico (1848-1954). *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 21(4), pp. 605–663.

²⁵⁹ Per una migliore contestualizzazione della tradizione diplomatica italiana dallo Stato sabaudo, si rimanda al libro di Monzali, L. (2023). *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*. Mondadori.

²⁶⁰ Si consiglia a riguardo la lettura di Gustapane, E. (1995). L'immagine dell'Amministrazione nelle memorie dei funzionari. In Pellegrini, V. (a cura di), *Amministrazione Centrale e Diplomazia Italiana (1919-1943)*. *Fonti e Problemi*, Atti del Convegno, Siena, 1995.

amministrativa, in cui la figura del Segretario Generale non è mai stata apertamente sfidata dalla lunga serie dei Ministri degli Esteri democristiani. Anzi, come giustamente osservato da Santoro, di fronte alla politicizzazione dei rapporti tra i due Uffici, “i progetti di riforma della struttura ministeriale hanno sempre accuratamente evitato di entrare nel merito di questo problema”²⁶¹.

La criticità di questa situazione in realtà aveva la sua fondatezza non solo se osservata da una prospettiva storica di conflitto con il Capo di Gabinetto, ma anche in comparazione con quanto vigeva all'estero. Citiamo un caso.

A Londra, il Sottosegretario permanente del *Foreign Office* – che equivale grossomodo al nostro Segretario Generale – oltre a sovrintendere a tutti i *Departments*, aveva già a suo tempo poteri molto più ampi grazie ad una struttura che gli consentiva di mantenere un collegamento con i Ministeri della Difesa e gli Uffici dei Capi di Stato Maggiore attraverso un dipartimento strutturato posto sotto le sue dipendenze. Per non parlare poi, dei vari servizi come il *Joint Intelligence Committee*, l'Ufficio Coordinamento e Pianificazione, quello dell'addestramento militare e della pubblicazione dei libri sulla guerra che risultavano coordinati dal Sottosegretario²⁶². Volendo adesso azzardare un'equiparazione, si potrebbe dire che il Sottosegretario permanente aveva lo stesso potere che in Italia aveva il Ragioniere Generale dello Stato o il Capo di Stato Maggiore della Difesa. Il che tradotto, vuol dire che se in Italia fosse venuta a mancare la copertura in un provvedimento, ne sarebbe stato responsabile non solo il Ministro del Tesoro ma anche il Ragioniere Generale dello Stato. O che nell'eventualità di un ingresso italiano in guerra, la responsabilità sarebbe stata del Presidente del Consiglio, del Ministro degli Esteri e del Capo di Stato Maggiore, ma – ecco l'enorme differenza con la Gran Bretagna – non del Segretario Generale²⁶³. Una differenza ovviamente prevista dalla legge italiana ma che ci aiuta a definire meglio qual è tutt'ora lo spazio d'azione della Segreteria.

²⁶¹ Santoro, C. M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Il Mulino, Bologna, p. 254.

²⁶² Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano, p. 174.

²⁶³ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 6 dicembre 1994.

Malgrado queste considerazioni, resta il fatto che il Segretario Generale rappresenti oggi come ieri il corpo della diplomazia italiana sia nei riguardi del Ministro sia nei riguardi dell'esterno. Inoltre, è doveroso specificare che il Segretario Generale – e in minor misura i Direttori Generali - hanno mantenuto nel tempo un'ampia libertà nel decidere quando e quali questioni sottoporre al Ministro e quali invece far rientrare nella competenza dei funzionari del Ministero²⁶⁴. Un compito al quale vanno aggiunti gli elementi di auto-percezione, come quelli riportati da Ferdinando Salleo in una sua relazione al Senato anni dopo. Riferendo la definizione dell'ex Segretario Generale con una piccola violazione allo schema, Salleo diceva del suo ruolo: “rappresenta un po', di fronte al cambiare degli avvenimenti, la tradizione degli interessi nazionali”, o ancora, “è il Ministro che li rappresenta in prima istanza, perché a ciò è eletto e deputato, ma nell'attuazione della politica estera il Segretario Generale, per così dire, garantisce l'identità dei modi in cui gli interessi nazionali si trasfondono nella politica estera”²⁶⁵. Una ragione in più per capire perché la struttura che lo assisteva era volutamente “leggera” (meno di una decina di funzionari) e perché per attuare un profondo ringiovanimento di mentalità – più che di età – si doveva necessariamente passare per il simbolo in carne ed ossa di quella ‘identità dei modi’ diplomatici a cui Salleo faceva riferimento.

2.1.2.1. Parole d'ordine: coordinamento ed informatica

Due sembravano essere i punti salienti della ristrutturazione voluta dal Disegno di Legge n. 4396. Il primo era la formazione di una “Unità di coordinamento geografico e di programmazione”, mentre il secondo riguardava il grande salto in avanti della diplomazia verso la modernità con l'introduzione dei computer negli Uffici della Farnesina.

²⁶⁴ De Benedetti, F. (1967). Il Ministero degli Affari Esteri. In Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.

²⁶⁵ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 6 dicembre 1994.

L'Unità di coordinamento geografico e di programmazione

L'Unità di coordinamento geografico e di programmazione si rifaceva proprio al potente *Policy Planning Staff* del Sottosegretario britannico, istituito come sezione indipendente nel 1964 e il cui mandato includeva tra le altre cose la responsabilità di sostenere e controllare la pianificazione politica dei *Departments* anche attraverso un coinvolgimento attivo nelle discussioni interne²⁶⁶.

Nel caso italiano questa grande Unità operativa avrebbe sottratto la pianificazione ai singoli Uffici Ricerca, Studi e Programmazione dislocati tra le varie DG. La volontà espressa era quella di “dare [...] un contenuto concreto ed una portata effettiva alla potestà di coordinamento attribuita al Segretario Generale”²⁶⁷, il quale veniva assistito dall'aggiunta di due Vice Segretari Generali, di cui uno con funzioni puramente vicarie e uno preposto alla suddetta Unità di coordinamento e programmazione. Quest'ultima sarebbe dovuta partire con un modesto organico - si pensava a circa sei persone - e non avrebbe potuto sottoporre al Segretario Generale nessun documento che non fosse già stato approvato dalle Direzioni Generali. Per mantenere gli equilibri di potere, dunque, l'Unità non poteva diventare un centro autonomo e arbitrario.

Ciò detto, il discorso si fondeva con un'altra questione, rimasta ancora oggi insoluta; ovvero quella relativa al dibattito sulla ripartizione geografica o per materia che il Disegno di Legge intendeva affrontare con l'istituzione di Direttori di coordinamento programmatico operanti nell'ambito della predetta Unità.

Cosa significava? Nella sua relazione alla Camera, Andreotti aveva fatto presente che l'esperienza dei Paesi dal peso politico comparabile a quello italiano e l'utilità fino a quel momento dimostrata dalle strutture accorpate per materia dimostravano chiaramente quanto fosse inopportuna una trasformazione radicale del sistema. Si consigliava piuttosto un “approccio gradualistico e flessibile” che affiancasse “il

²⁶⁶ Per una lettura sulla storia del *Policy Planning Staff*, ora conosciuto con il nome di *Policy Unit*, si suggerisce Kettle, L. (2020). The Role of the Policy Planning Staff in British Foreign Policy: Historical Lessons and Contemporary Insights. *Diplomacy and Statecraft*, 31(3), pp. 487-508. <https://doi.org/10.1080/09592296.2020.1782675>

²⁶⁷ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.6.

coordinamento per aree geografiche a quello per materia”²⁶⁸ e puntasse su un sistema ‘misto’. La formula implicava l’incrocio del sistema di ripartizione verticale per materia delle Direzioni Generali con linee di coordinamento per aree geografiche. Sicché, chi aveva il nuovo compito di provvedere a questa visione trasversale - i Direttori di coordinamento programmatico – doveva in pratica provvedere al coordinamento delle varie attività degli Uffici delle Direzioni Generali incanalandole secondo l’area geografica o l’organizzazione internazionale che gli era stata affidata. Il tutto anche grazie alla cooperazione di alcune “Direzioni di settore” create per garantire l’uniformità di trattazione²⁶⁹.

Il loro lavoro si sarebbe dovuto infine esplicitare nell’elaborazione di studi e raccomandazioni su problemi attinenti le sfide delle relazioni internazionali, oppure in valutazioni su questioni specifiche di politica estera, o ancora in dibattiti e convegni considerati d’interesse per la Farnesina. Di fatti, anche in tema programmazione, la riforma puntava ad accantonare il sistema di micro-planning a favore di una struttura di programmazione integrata che oltre ad assorbire il planning settoriale, si faceva carico di formulare ipotesi di programmi di medio-lungo termine e di valutarne i risultati²⁷⁰.

L’era informatica

Eppure il nocciolo duro della modernizzazione era l’ingresso del computer. Al di là degli aggiustamenti sulle macro-unità operative, era il computer in bella mostra sulla scrivania del nuovo Segretario Generale a rappresentare il valore aggiunto del nuovo team, “guidato, ancor più che dalle qualità delle persone, dalle loro condizioni di affiatamento”²⁷¹ anche in termini di ricettività dei nuovi stimoli tecnologici. D’altronde, quando nel 1967 era stato pensato il nuovo assetto ministeriale, nessuno avrebbe potuto immaginare i cambiamenti che sarebbero

²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un’analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri, p.88.

²⁷⁰ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.7.

²⁷¹ Frescobaldi, D. “Alla Farnesina fa il suo ingresso il computer e agli alti gradi si avvicendano uomini nuovi”, *Il Corriere della Sera*, 5 maggio 1985.

intervenuti con la rivoluzione informatica. Essendo agli albori, la sistematica applicazione dell'informatica all'attività del MAE a quel tempo non aveva ragione di esistere. Era perciò un avanzamento da rifinire in modo graduale, facendolo diventare a poco a poco l'alimentatore di tutto il lavoro della diplomazia italiana: come prima cosa, si sarebbe partiti dalla Segreteria Generale, il Gabinetto del Ministro e le diverse Direzioni Generali in modo da disporre di dati omogenei.

Leggendo il piano d'azione si desumeva che l'intervento fosse finalizzato prima all'instaurazione di un sistema di "macro-informatica" - la banca dati generale - e poi di un sistema di iniziative di "informatica decentrata", volte a dotare gli Uffici all'estero ed estese alle principali Ambasciate e Rappresentanze "a sei per volta secondo un concetto regionale"²⁷². La raccolta e l'elaborazione dei dati sarebbe passata attraverso lo strumento essenziale del computer che si pensava di collegare con quelli già esistenti presso la Comunità Europea a Bruxelles e con le banche dati in Lussemburgo. A tal fine, il Disegno di Legge dava continuità al processo di computerizzazione già in corso per lo snellimento di alcune pratiche normative e contabili ed istituiva un "servizio tecnico per l'informatica" che, nell'ambito del prospettato modello di programmazione e coordinamento, provvedeva con un gruppo di programmatori ed operatori "sia al funzionamento del centro generale di elaborazione dati, sia ai necessari collegamenti, anche tecnico-didattici, con i sistemi informatici di settori specifici dell'amministrazione e della rete delle rappresentanze diplomatiche e consolari"²⁷³.

Ruggiero, di fatti, era persuaso dall'idea che questa riforma potesse incidere anche sull'identikit del nuovo uomo diplomatico: "d'ora in avanti l'informatica farà parte delle materie di tutti i concorsi"²⁷⁴ continuava a ripetere. Ai suoi occhi non c'era tempo da perdere; se prima si correva a farsi confezionare il frac e il tight dopo aver superato il concorso, ora sarebbe stato bene che il neo-diplomatico corresse ad iscriversi ad un corso per imparare come impostare un programma al computer.

²⁷² Garimberti, P. "Un 'sir' alla Farnesina", La Stampa, 1 febbraio 1985.

²⁷³ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.8.

²⁷⁴ Frescobaldi, D. "Alla Farnesina fa il suo ingresso il computer e agli alti gradi si avvicendano uomini nuovi", Il Corriere della Sera, 5 maggio 1985.

2.1.2.2. Direzioni Generali e Servizi

Al di là degli strumenti dei Direttori di coordinamento programmatico e delle Direzioni di settore, erano previsti alcuni aggiornamenti nella denominazione e dunque nelle funzioni delle Direzioni Generali e dei Servizi.

La DG degli Italiani all'Estero e degli Affari Sociali e Consolari

La prima a cambiare, con l'intento di valorizzare i fondamentali compiti di promozione sociale, sarebbe stata la Direzione Generale dell'Emigrazione, chiamata "degli Italiani all'Estero e degli Affari Sociali e Consolari"²⁷⁵. Questa dimensione era di per sé intrinseca nella cura delle collettività italiane nel mondo, ma secondo il progetto, meritava di essere messa nella prospettiva di una politica unitaria che rispecchiasse il volto moderno della migrazione, ben al di là dei vecchi *cahiers de doléance*. La generale acquisizione di un nuovo modo di concepire l'emigrazione si era consolidata grazie alla maturità del linguaggio dei migranti, che attraverso i dati delle loro associazioni e le vicende umane delle realtà di appartenenza, erano riusciti non solo a dare voce alle loro rivendicazioni ma anche ad inquadrare meglio di tanti altri i problemi di fondo dell'economia italiana, della convivenza internazionale e non per ultimo dell'integrazione europea²⁷⁶. Si stava assistendo ad una svolta di qualità nella politica richiesta dal fenomeno, che vedeva gli emigrati italiani imporsi non più come "semplici" prestatori d'opera ma piuttosto come uomini e donne in carne ed ossa, cittadini con i propri diritti e le proprie libertà; ed in quanto tali chiedevano di essere tutelati per uscire dalla marginalizzazione nella vita sociale e politica dei Paesi di accoglienza. Il che significava - almeno per il Ministero degli Esteri - rispondere ad una richiesta di intervento attraverso il potenziamento delle strutture di presenza all'estero, a cominciare dalla rete consolare e l'organizzazione scolastica/culturale, ma anche attraverso l'inserimento di personale che avesse piena coscienza dei loro problemi specifici al fine di svolgere un'opera pienamente coerente alle esigenze²⁷⁷. Eppure,

²⁷⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.6.

²⁷⁶ Granelli, L. (1975). Un modo nuovo di concepire l'emigrazione. *Affari Sociali Internazionali*, III/3.

²⁷⁷ Simoncini, F. (1975). Dopo la conferenza dell'emigrazione: impressioni e prospettive. *Affari Sociali Internazionali*, III/3.

al di fuori delle positive affermazioni di principio che ridondavano ormai da anni sul legittimo protagonismo dei migranti nel processo decisionale che li riguardava, l'applicazione pratica di questa partecipazione restava ancora lontana dall'essere realizzata. Anzi, per certi versi si era più indietro di quanto si pensasse.

Nella discussione della Commissione Esteri sullo stato di previsione del MAE il 18 dicembre 1985, il dirigente comunista Giovanni Giadresco aveva denunciato il fatto che l'Italia - nonostante l'esistenza di questa nuova narrativa e di un apposito Comitato permanente per l'emigrazione - fosse totalmente sprovvista di una politica nazionale in materia. Ragion per cui, si rendeva improrogabile la convocazione di una seconda Conferenza dell'emigrazione e la predisposizione di un'apposita iniziativa legislativa²⁷⁸.

A queste esortazioni generali poi, se ne univano altre più tradizionali da risolvere quanto prima, relative ad esempio alla sicurezza sociale, alla copertura sanitaria, alla pensione e alla previdenza all'estero. Nella politica assistenziale, sempre Giadresco portava come caso emblematico quello degli italiani pensionati in Belgio che, malgrado l'esistenza di una relativa convenzione internazionale, si vedevano costretti a pagare la doppia tassazione imposta sulla loro pensione, frutto di una vita di sacrifici che ora ingiustamente gli veniva compromessa.

Nello specifico, la questione belga rimaneva senza dubbio profondamente legata al fenomeno migratorio in Vallonia, dove durante gli 'anni eroici' del secondo dopo guerra avevano lavorato più di trentamila italiani (sui cinquantamila complessivi in Belgio²⁷⁹), di cui mille morti sul lavoro e migliaia affetti da gravi forme di silicosi²⁸⁰. Nelle colline di questa regione, ormai, era chiaro che rimanessero solo le strutture abbandonate di quelle nefaste miniere di carbone, ma ciononostante il ricordo rimaneva così vivo nella memoria nazionale da spingere gli stessi decisori politici ad adottare un'interpretazione più inclusiva dei nuovi bisogni sociali. Ai quali, va detto, aveva fatto da sorprendente amplificatore il Presidente della

²⁷⁸ Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni – Preesame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) - Roma, 18 dicembre 1985.

²⁷⁹ Un'interessante approfondimento è la lettura di Morelli, A. (2004). *Gli italiani del Belgio. Storia e storie di due secoli di migrazioni*. Editoriale umbra, Foligno.

²⁸⁰ Galvano, F. "Cossiga, omaggio a Marcinelle", La Stampa, 20 febbraio 1986.

Repubblica Cossiga, il quale aveva deciso di ritagliarsi una vera e propria “giornata italiana” nella sua prima visita di Stato fuori dai confini nazionali²⁸¹.

Accompagnato dal Ministro Andreotti e dalla sua delegazione nel febbraio 1986, Cossiga sceglieva un viaggio a Bruxelles che non solo sottolineava i tratti fondamentali della politica estera italiana come la fedeltà all’Alleanza atlantica e l’impegno europeo, ma che portava sotto i riflettori la necessità di valorizzare il legame umano dell’Italia con la sua recente storia diasporica in Europa²⁸². Proprio per questo, dopo aver fatto tappa a Mons e Marcinelle, nel Teatro del Palazzo delle Belle Arti di Charleroi, di fronte ad almeno tre generazioni di emigrati italiani raccolti attorno al Presidente insieme ai Presidenti dei COASIT (Comitati Assistenza Italiani) e ai rappresentanti delle associazioni italiane locali, Cossiga sceglieva di abbandonare il discorso scritto ed improvvisare un dialogo più familiare. Un discorso nel quale sollecitava l’azione congiunta dei due governi a risolvere i problemi che più angustiavano la comunità italiana lì residente: quello della doppia tassazione ma anche la richiesta di maggiori strumenti culturali, come nel caso delle scuole.

“La condizione dei nostri cittadini e dei nostri lavoratori all’estero è venuta man mano anche migliorando, ma soprattutto mutando di qualità. Le richieste dei vostri padri e dei vostri nonni al Capo dello Stato e a colui, l’amico Andreotti, che gestisce le relazioni estere del nostro Paese, sarebbero state un tempo tutte incentrate sulle esigenze di tutela economica e di tutela sociale del lavoro all’estero. Certo esistono ancora di questi problemi. Il rappresentante, colui che ha parlato a nome della Comunità italiana, molti di questi problemi ha con molta schiettezza e con molta franchezza – e di questo sia io che Andreotti gli siamo certamente grati – rappresentato. Uno di questi problemi è un problema pratico, ma anche un problema morale: quello della protezione di quello che è per i lavoratori che si sono ritirati il frutto del loro lavoro. È un problema tecnico, è un problema morale, è

²⁸¹ Galvano, F. “Cossiga, sei giorni belgi”, La Stampa, 19 febbraio 1986.

Va ricordato che la sua è la prima visita di un Capo di Stato italiano in Belgio dal lontano 1973.

²⁸² Bonanni, A. “Cossiga in Belgio con Re Baldovino ‘Prima di tutto l’Europa e la Nato’”, Il Corriere della Sera, 19 febbraio 1986.

un problema economico, ed io spero vivamente che attraverso l'azione del nostro governo, del vostro governo [...] che questo problema che vi sta molto a cuore venga in tempi ragionevoli risolto [...].

E voi avete chiesto un'altra cosa. Avete chiesto che lo Stato italiano garantisca a voi, ai vostri figli servizi culturali nel senso più ampio de termine, fornitura di beni culturali, scuole perché i vostri figli apprendano correttamente la lingua italiana; lo avete chiesto non soltanto ed esclusivamente come italiani all'estero, ma lo avete chiesto nel nome di una concezione multiculturale e pluralista europea, nella consapevolezza, cioè, che fare l'Europa non significa dimenticare la propria origine, perdere la propria identità culturale e linguistica, ma contribuire con la propria specificità culturale a creare un'Europa di tutti i cittadini [...].”²⁸³

La DG delle Relazioni Culturali

Anche in continuità con quanto espresso da Cossiga sul creare un'unica concezione culturale articolata, quella della “nostra vecchia ma pur sempre gloriosa Europa”²⁸⁴ fondata sui doni delle diverse lingue e culture, si inseriva l'art.11 del Disegno di Legge che invece andava ad accentuare “gli obiettivi promozionali” della Direzione Generale delle Relazioni Culturali, che avrebbe dovuto programmare in questa chiave anche le attività degli Istituti italiani di cultura all'estero (IIC)²⁸⁵. Era convinzione generale che sia in termini di bilancio che di gestione complessiva, la Direzione Generale delle Relazioni Culturali non avesse il peso che invece meritava di avere, specialmente perché nel suo ambito rientravano tutti gli aspetti di trasformazione della società, inclusi quelli scientifico-tecnologici (così importanti per il sostegno dell'industria e dell'economia all'estero), umanistico-letterari e filosofico-politici.

²⁸³ Archivio Quirinale, Discorsi e interventi di Francesco Cossiga 3 luglio 1985 – 27 aprile 1992, “Discorso del Presidente della Repubblica alla collettività italiana”, 19 febbraio 1986.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.8.

Per quanto riguarda gli Istituti di cultura italiani, da anni si parlava di una loro riforma, ma neanche i casi di clamoroso autolesionismo come quello di New York²⁸⁶ o Stoccolma²⁸⁷ erano riusciti a far curare quella che a molti sembrava ormai un'imperdonabile trascuratezza italiana dei propri beni e della propria immagine²⁸⁸.

Ad avvalorare questa percezione c'era la preziosa relazione del "Comitato permanente per la cooperazione con i Paesi emergenti e la politica culturale all'estero", che nel 1979 aveva redatto i risultati emersi dalla "Missione di studio degli Istituti italiani di cultura in centro e nord America". Da questa relazione si capiva innanzitutto che lo stato di insofferenza vissuto da tutti gli IIC nei confronti di Roma si fondava sulle mancate pianificazioni che si ripetevano ogni anno: nessun Istituto era nelle condizioni di programmare l'attività annuale in quanto nessuno di loro sapeva con dovuto anticipo quando e quanti soldi sarebbero arrivati dalla Farnesina²⁸⁹.

Volendo ampliare di poco il discorso, nell'ambito dell'incontro con i Direttori degli IIC dell'America Latina²⁹⁰, i risultati esprimevano l'urgenza di programmare in Italia la politica culturale all'estero per fornire indispensabili indicazioni a chi operava in periferia, senza però limitare eccessivamente la libertà dei diversi Istituti. Nel caso specifico dell'area latina, particolarmente allarmanti risultavano le parole

²⁸⁶ Dove ormai da anni era scoperta la posizione di Direttore.

²⁸⁷ Qui invece il caso di Giacomo Oreglia, illustre docente di Letteratura italiana classica e moderna, nonché di storia del teatro presso l'istituto "Carlo Maurilio Lerici" di Stoccolma, aveva alzato un polverone non indifferente, muovendo in sua difesa intellettuali e diplomatici del calibro di Mario Luzi e Mario Prunas. Oreglia, profondo conoscitore dello svedese e fondatore della nota casa editrice bilingue "Italica" - pensata per contribuire alla diffusione delle più autorevoli opere italiane nel Paese scandinavo - era stato invitato dalla DG delle Relazioni Culturali del MAE a scegliere tra l'attività pubblica e quella editoriale in quanto le attività imprenditoriali non risultavano compatibili con la Legge 327/75 sui dipendenti dello Stato. Dal momento che Oreglia preferì continuare ad esercitare le sue funzioni presso l'Istituto, l'imposizione della scelta andò totalmente a discapito di quell'invidiabile strumento di promozione culturale che era "Italica" (che tra l'altro aveva pubblicato numerosi libri con l'aiuto finanziario della Farnesina), condannandolo alla rovina con l'allontanamento del suo fondatore.

²⁸⁸ Di questa situazione degradante ne aveva dato testimonianza "La Stampa", che il 10 marzo 1986 aveva pubblicato un articolo dal titolo poco confortante - "Ha un look trascurato la cultura italiana all'estero". Nell'articolo, il famoso poeta Mario Luzi scriveva per vie metaforiche: "Di fatto è come se il Palazzo d'Italia non avesse finestre. Dalle finestre esce la luce del fervore dell'interno ed entrano le luci e i segnali del mondo. Esse non furono mai aperte e in ogni caso ora sono accecate. Si praticano piuttosto casuali maneggi per il sottoscala".

Luzi, M. "Ha un look trascurato la cultura italiana all'estero", La Stampa, 10 marzo 1986.

²⁸⁹ Archivio Storico Senato, Fondazione Einaudi, Giovanni Malagodi, 1.5.

²⁹⁰ Dato che la delegazione italiana non aveva ottenuto l'autorizzazione ad estendere il viaggio anche ai Paesi dell'America del sud, si decise di convocare i loro Direttori direttamente a Città del Messico.

del Vicesegretario Generale dell'ONU Gabriel Valdes, che nel corso dei colloqui coi delegati italiani, pur riconoscendo le immense potenzialità culturali dell'Italia – con gli annessi risvolti economici, commerciali e politici - ne registrava l'incomprensibile debolezza, soprattutto se messa a confronto con la proiezione culturale inglese e tedesca nello stesso territorio²⁹¹.

Tra i punti chiave della relazione, inoltre, emergeva l'interesse di rivedere i criteri di selezione del personale (che spesso risultava impreparato, anche nelle competenze linguistiche) e di consentire un censimento della presenza e delle iniziative culturali italiane in realtà strategiche come quelle statunitensi, dove nella maggior parte dei casi rimanevano sconosciute²⁹². Una mancanza dovuta anche, e forse soprattutto, al fatto che a quel tempo l'unico IIC esistente negli Stati Uniti era quello di New York, con una sezione distaccata a San Francisco: strutture numericamente insufficienti anche solo a mantenere adeguati rapporti con le tante università americane²⁹³.

La DG per la Cooperazione allo Sviluppo

Per ultimo ma non meno importante tra le modifiche previste per le Direzioni Generali c'era la trasformazione del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo in una vera e propria Direzione che in parte preannunciava quanto sarebbe accaduto da lì a poco con la Legge 49, di cui è doveroso accennare almeno gli elementi più significativi.

Prima di tutto, è bene ricordare quello che era stato il sostanziale stravolgimento delle finalità della Legge 73/85 sugli interventi straordinari nei Paesi sottosviluppati con l'istituzione del FAI. Un tipo di legislazione che aveva affidato all'autorità politica poteri "straordinari", svincolati da controlli preventivi e pensati con l'obiettivo di facilitare la gestione delle emergenze come quelle in Sahel o nel Corno d'Africa, dove nella sola Etiopia la carestia degli anni 1984-1986 aveva

²⁹¹ Archivio Storico Senato, Fondazione Einaudi, Giovanni Malagodi, 1.5.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Gli IIC con sede a Washington, Los Angeles e Chicago vennero inaugurati rispettivamente nel 1980, 1984 e 1985.

ucciso un milione di persone²⁹⁴. Cionondimeno, tali poteri straordinari nei fatti si erano rivelati deturpati da ben altri interessi, riscontrabili sia in scelte politiche di partner ed enti esecutori di dubbia affidabilità, sia nei finanziamenti ad opere ed infrastrutture che avevano ben poco a che fare con la priorità della lotta alla fame. Tant'è vero che quanto di buono si era fatto non sembrava sufficiente ad arginare la valanga di critiche che si stava abbattendo sulla cooperazione italiana.

Era questo il clima nel quale si tentava di agire, negli ultimi mesi del mandato FAI, attraverso un nuovo quadro normativo che consentisse la confluenza della politica strutturale e quella di emergenza in un'unica politica. Quello che ne risultava era una riforma complessiva delle leggi in essere, messa a punto piuttosto in fretta dall'iniziativa parlamentare di Bonalumi²⁹⁵ - discussa in Parlamento senza una proposta del Governo²⁹⁶ - che di base doveva unificare le responsabilità e gli strumenti d'azione. In fondo, questa dimensione, considerata ancora "qualificante di una politica estera che viveva anni di dinamismo"²⁹⁷ doveva raggiungere quanto prima una maturità gestionale; ma era chiaro a tutti che doveva farlo con una certa urgenza per un motivo più che valido: "La fretta di operare era dovuta al fatto che, nonostante tutto, l'Italia aveva stanziato ingenti capitali (circa 20.000 miliardi in 8 anni) che si concretizzavano in centinaia di progetti in corso di realizzazione, mentre il Governo aveva preso con le controparti locali impegni per altre centinaia di iniziative. Di fatto due strutture delegittimate (Dipartimento e FAI) nell'opinione pubblica e parlamentare, dovevano comunque operare per garantire la continuità delle azioni sul campo"²⁹⁸. Pertanto, dopo un iter di approvazione relativamente breve, nel febbraio 1987 veniva finalmente promulgata la Legge 49 sulla "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo"²⁹⁹ che

²⁹⁴ E. St. "In Etiopia arriva un'altra carestia", La Stampa, 22 agosto 1987.

²⁹⁵ Per avere una testimonianza di Bonalumi sul suo contributo alla genesi della riforma della cooperazione internazionale si consiglia l'ascolto del suo intervento nel dibattito "Giulio Andreotti e la politica estera italiana" dell'ISPI, 14 maggio 2013.

<https://www.radioradicale.it/scheda/380553/giulio-andreotti-e-la-politica-estera-italiana>

²⁹⁶ All'interno del quale si stava consumando la storica tensione fra Ciriaco De Mita e Bettino Craxi, che di base pose fine al Governo Craxi II.

²⁹⁷ Calandri, E. (2013). *Prima della globalizzazione: l'Italia la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. CEDAM, p. 307.

²⁹⁸ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

²⁹⁹ Legge 26 febbraio 1987, n. 49. Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

rispondendo negativamente alla possibilità di costituire un ente indipendente, confermava la materia di competenza degli Esteri e conferiva la cura delle relazioni con le banche e i fondi di sviluppo multilaterale al Tesoro.

La nuova legislazione riassumeva le precedenti normative e in buona parte assorbiva le sollecitazioni provenienti da associazioni di volontariato, ONG e studi interni all'Ipalmò (Istituto per le relazioni con i Paesi dell'Africa, America Latina, Medio Oriente); ma portava con sé anche altre interessanti innovazioni. Dal punto di vista teorico, questa sposava l'idea del *country program* e della concentrazione geografica. In poche parole, si definiva la cosiddetta Programmazione Paese sulla base di una valutazione tecnica, politica e diplomatica (*policy dialogue*) delle priorità economiche e settoriali che dovevano guidare l'intervento italiano, capendo su quali aree geografiche concentrare i propri sforzi per poi stipulare protocolli pluriennali³⁰⁰. Mentre all'art.7, per la prima volta, facevano il loro ingresso i *joint ventures* come strumento di cooperazione a vocazione economica. Da questa prospettiva, le imprese miste rappresentavano strumenti alternativi in grado di controbilanciare l'insufficiente gettata di aiuti italiani in alcune aree di indiscutibile interesse per la cooperazione internazionale, come nel caso dell'America Latina: "Il fatto è che le esigenze di gran parte dei Paesi del subcontinente sono di dimensioni considerevoli, che sovente superano le nostre possibilità di intervento. In tali Paesi [...] occorre puntare su iniziative meno onerose per il settore pubblico come l'assistenza alla formazione professionale, nonché sull'incoraggiamento dell'iniziativa privata, in particolare alla costituzione di 'joint-ventures' fra imprese italiane e locali"³⁰¹ scriveva il Circolo di studi diplomatici.

Ad ogni modo, era lampante che il fulcro di tali novità risiedesse nella descrizione delle strutture chiamate a delineare e gestire il processo decisionale e attuativo della Legge che possiamo sintetizzare così come segue. La prima grande novità riguardava la creazione di una Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (GDSC), di pari livello delle altre Direzioni degli Esteri. La GDSC risolveva il problema di non-appartenenza delle due strutture preesistenti interne al

³⁰⁰ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

³⁰¹ C.S.D. (1988). Alcune considerazioni sul tema della cooperazione Nord – Sud. *Dialoghi Diplomatici*, 121-122.

Ministero, considerate corpi spuri rispetto alla nota gerarchia del suo organigramma³⁰². Le competenze del Dipartimento e del FAI venivano raccolte nella neonata Direzione, che tra le altre cose godeva di autonomia finanziaria in quanto secondo l'art. 15 si sottraeva alle norme della contabilità generale dello Stato³⁰³, pur avendo l'obbligo di presentare annualmente un rapporto presso il Parlamento³⁰⁴. La seconda novità invece riguardava un chiaro sistema di responsabilità politica e decisionale. Nel primo caso nasceva nell'ambito del CIPE il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), che riuniva almeno quattro volte l'anno i Ministeri del Tesoro, del Bilancio e del Commercio estero ed era presieduto dal ministro degli Esteri³⁰⁵. Le sue funzioni erano di determinazione degli indirizzi generali della cooperazione e quindi di programmazione e coordinamento. Mentre nel secondo caso veniva istituito il Comitato Direzionale, composto dal Segretario Generale e dai Direttori Generali degli Esteri e chiamato tra le altre cose a delineare le direttive per l'attuazione degli indirizzi programmatici del CICS³⁰⁶. Per ultimo, ma non meno importante, la creazione di una struttura tecnica di individuazione, formulazione, valutazione e gestione di progetti: l'Unità tecnica centrale e le unità tecniche locali. Quella centrale sarebbe stata composta da centoventi esperti reclutati con contratto privato a termine - dalla durata di quattro anni rinnovabili³⁰⁷ - mentre quelle locali avrebbero affiancato le Ambasciate per monitorare l'effettiva implementazione degli interventi nei Paesi beneficiari.

I Servizi

Quanto ai Servizi di tipo tradizionale, agli articoli 14 e 14bis del DDL veniva previsto lo sdoppiamento del Servizio del Contenzioso Diplomatico in due distinte

³⁰² Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

³⁰³ Legge 26 febbraio 1987, n. 49. Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Art.15.

³⁰⁴ Calandri, E. (2013). *Prima della globalizzazione: l'Italia la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. CEDAM, p. 308.

³⁰⁵ Legge 26 febbraio 1987, n. 49. Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Art.3.

³⁰⁶ Ibid. art. 9.

³⁰⁷ Ibid. art.12.

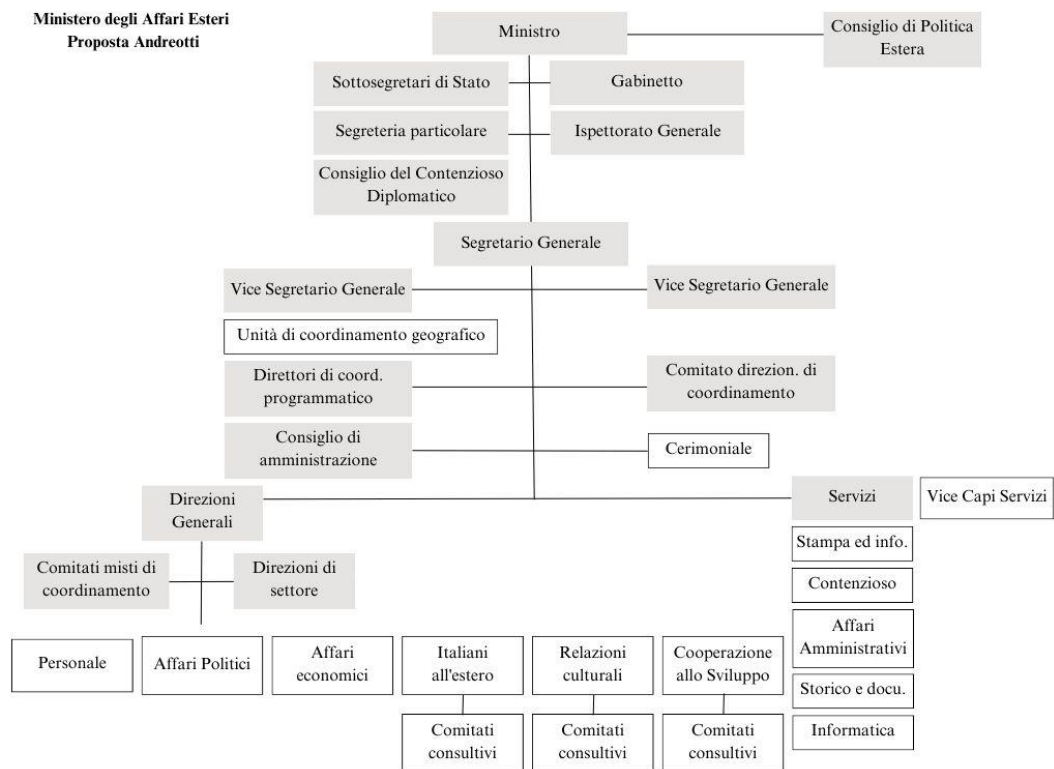
unità organiche di stesso livello: il Servizio del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati da una parte e quello degli Affari Legislativi dall'altra. Tale scissione avrebbe dovuto consentire al Ministero di seguire con appositi strumenti tutti i problemi giuridici e normativi attinenti ai rapporti internazionali³⁰⁸. Una mossa che anticipava quanto in realtà sarebbe stato ampiamente applicato dalla riforma del 2000 con la separazione dell'Ufficio legislativo dal "Servizio del Contenzioso Diplomatico, Trattati e Affari legislativi". L'Ufficio veniva collocato presso il Gabinetto del Ministro ed era da considerarsi come risposta all'aumento delle iniziative legislative e regolamentari della Farnesina, "in particolare quelle assunte indipendentemente da obblighi derivanti da norme pattizie di diritto internazionale"³⁰⁹.

³⁰⁸ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.7.

³⁰⁹ Come precisato dal Libro Bianco del MAE, tali iniziative potevano andare dal regolamento che disciplinava la stessa riforma del Ministero all'azione penale intrapresa contro chi trasgrediva agli embarghi, dalla legge sulla Cooperazione alla Prima Conferenza degli Italiani nel Mondo, dalla partecipazione italiana alle esposizioni universali alla presidenza del Consiglio d'Europa. Ministero degli Affari Esteri (a cura di). *Libro Bianco 2000. Nuove risposte per un mondo che cambia*. Franco Angeli, 2000.

Fig. 6

Organigramma del MAE secondo la proposta governativa di Andreotti – 1987



2.1.3. La carriera diplomatica nell’arena politico-sindacale: un caso studio

2.1.3.1. Ripensare le sedi estere

Come già anticipato nel primo capitolo, il lungo dibattito sulla possibilità o meno di estendere le funzioni diplomatiche agli altri dipendenti degli Esteri o addirittura agli esterni dell’Amministrazione aveva messo in evidenza la resistenza di alcuni ambienti diplomatici alle proposte di revisione avanzate dal Disegno di Legge 4396. Nello specifico, le proposte riguardavano i nuovi criteri di classificazione delle sedi estere e la ridefinizione della “peculiarità” della carriera interpretata alla luce delle emergenti esigenze funzionali e delle istanze sindacali meritevoli di accoglimento. Il tutto era osservabile da una “prospettiva di valorizzazione e specializzazione delle

varie professionalità”³¹⁰ ed orbitava attorno ad uno dei principali aspetti della riforma, ossia la riorganizzazione degli Uffici periferici.

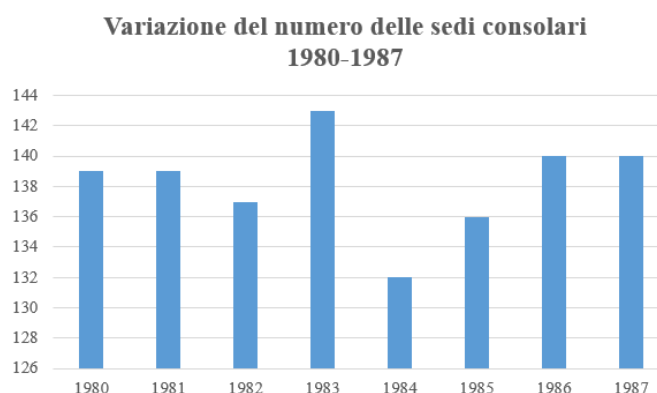
Sebbene non siano i termini più propriamente tecnici ad interessarci, è giusto spendere qualche parola in più su quello che prevedeva il progetto ministeriale al fine di conciliare un adeguato rafforzamento del ruolo dei Capi Missione – necessario per il coordinamento – con le articolazioni delle varie professionalità imposte dalla Legge 312 sulle qualifiche funzionali. In questo sforzo gli aspetti più sfidanti richiedevano senza dubbio una ponderata capacità di rispondere positivamente alle richieste di omogeneità delle rappresentanze con il riconoscimento e l’attivazione dei singoli contributi professionali. Questi aspetti potevano variare dalla suddivisione degli uffici in unità organiche ed operative al collegamento dei posti-funzione con specializzazione; o dal tema accreditamenti presso le autorità locali alla diversa classificazione degli uffici fino all’attribuzione delle responsabilità funzionali. Un pot-pourri di tecnicismi relativamente ai quali vanno fatte due specifiche importanti per rifinire lo schema generale. Nel caso delle Ambasciate o delle Rappresentanze Permanenti, l’idea era che il DPR 18/67 avesse sacrificato troppo il “peso politico”, legandolo al concetto di disagio delle condizioni ambientali. I due criteri pertanto andavano scissi e nella scala dei valori politici, la decretazione doveva identificare una categoria composta da Rappresentanze di minore peso (un massimo di trenta) con possibilità di preporvi anche un Consigliere di Ambasciata. Mentre nel caso dei Consolati, si prospettava una bipartizione dei Consolati di I categoria in Consolati Generali (un massimo di quindici) e Consolati di prima classe e in Uffici consolari tipici (un massimo di venti)³¹¹. Quest’ultima classificazione si muoveva dall’esigenza di riqualificare le rappresentanze consolari promuovendone una maggiore proiezione verso le funzioni “emergenti” della cooperazione economica, tecnologica e culturale, razionalizzando i compiti tradizionali attraverso il largo impiego dell’informatica e il raccordo con gli Istituti locali per l’assistenza delle collettività italiane.

³¹⁰ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.8.

³¹¹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396.

Fig. 7

Variazione del numero delle sedi consolari 1980 - 1987



(Fonte: Istituto Diplomatico, Ministero degli Affari Esteri)

Ma proprio qui emergeva la nota dolente. Nell'ambito degli Uffici consolari tipici, il testo prevedeva la possibilità "di identificare, attraverso il decreto del Ministro, un limitato gruppo di Uffici caratterizzati da una mancata prevalenza di attività tecnico-amministrative" ai quali potevano essere preposti "anche funzionari non diplomatici"³¹². Poche righe, ma dal contenuto potente, che già nella fase progettuale del testo riuscivano a mettere in subbuglio la Farnesina, svestendo i diplomatici del loro riserbo e risvegliando tra le loro fila dinamiche divisive che si erano sopite ma decisamente non spente.

È questo il pretesto introduttivo che ci permette di sviluppare il presente approfondimento, restituendoci gli stimoli di riflessione necessari per ricostruire il racconto di un prezioso spaccato della vita diplomatica in rapporto a sé stessa e all'arena politico-sindacale in cui era inevitabilmente calata.

2.1.3.2. Cenni legislativi sul personale ministeriale

Prima di affrontare un discorso così sensibile agli umori e alle differenziate esigenze dei funzionari diplomatici e non, è importante tracciare a sommi capi i contorni di quella che era stata la recente evoluzione legislativa concernente il personale

³¹² Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396, p.10.

ministeriale. Partendo dal quesito se fosse più o meno opportuno disporre di una carriera unica per tutte le funzioni di natura diplomatica da svolgere all'estero, il legislatore aveva optato – anche sulla base delle esperienze straniere³¹³ - per l'unificazione delle cinque carriere a ordinamento speciale, dimostrando quanto queste fossero già orientate ad un processo di spontaneo avvicinamento. Tale decisione veniva ufficializzata in sede “delegata” col DPR 18/67, che di fatto contribuiva ad evidenziare una delle particolarità degli Esteri rispetto alle altre Amministrazioni centrali dello Stato. Se da una parte si risolveva la divisione del personale dei ruoli direttivi del MAE, dall'altra si escludevano dalla fusione i servizi amministrativi, creando per quest'ultimi una netta distinzione dietro alla quale hanno continuato a celarsi mugugni e insofferenze.

Il passaggio ad un'unica carriera diplomatica era stata dettata non solo dal successo della scelta degli altri Paesi ma anche da una crescente convinzione che le altre carriere non avessero più “manifestamente ragione di esistere in modo autonomo”³¹⁴. In primis perché non più funzionali all'ansia di adeguamento della diplomazia italiana rispetto allo scenario mondiale, che già dagli anni Sessanta si stava determinando con un nuovo assetto attraverso il processo di decolonizzazione e la richiesta di maggiore copertura tecnica in dossier politematici. Di questa graduale presa di coscienza ne dava prova l'indagine sulla diplomazia italiana del 1965 del deputato democristiano Giuseppe Vedovato³¹⁵, il quale si era espresso favorevolmente sulla possibilità di far svolgere a tutti le funzioni politico-diplomatiche in alternanza a quelle consolari o economico-commerciali al fine di mettere il Ministero nelle condizioni di rispondere alle diverse sfide.

Per prima cosa, c'era la necessità di ampliare la base delle nuove risorse, numericamente scarse e soprattutto inquadrate in un ginepraio obsoleto e modesto di carriere che rendeva ancor più difficile il loro impiego in termini operativi. In

³¹³ Negli altri Paesi si era passati con successo al ruolo unico: negli Stati Uniti nel 1924, in Germania e in Gran Bretagna nel 1943.

³¹⁴ Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano.

³¹⁵ Per un approfondimento sulla figura politica ed europeista di Vedovato si legga Melchionni M. G. (1999). Giuseppe Vedovato costruttore robusto della casa comune europea. *Rivista di studi politici internazionali*, 66/4, pp. 637-642; o Naldini M. (2013). *Giuseppe Vedovato. Una biografia*. Polistampa, Firenze.

questo senso era sufficiente pensare che le varie carriere degli Esteri erano tutte sorte in epoche diverse e in quanto figlie di quelle epoche, erano scaturite dai diversi bisogni dello Stato di disporre di funzionari specializzati in settori strategici per la politica estera del momento. La carriera per l'Oriente originava dal lontano ruolo per gli interpreti di fine Ottocento; la carriera per la stampa era stata assorbita dagli Esteri dopo la soppressione del Ministero per la Stampa e la Propaganda (di chiara epoca fascista e dotata solo di una ventina di unità); quella per l'emigrazione invece era nata dal personale del Commissariato Generale per l'Emigrazione e passata attraverso il ruolo per i servizi tecnici; ed infine la carriera commerciale – nonché la questione più controversa per i diplomatici “generalisti” – che era stata istituita precedentemente presso il Ministero Scambi e Valute del 1935³¹⁶.

L'Amministrazione non traeva più vantaggio dall'esistenza di tutte queste carriere e la loro riduzione avrebbe dovuto comportare in via ideale un adeguamento graduale al sistema di selezione delle carriere simile a quello adottato nel Regno Unito e in Germania. Fondamentalmente ci si riferiva ad una democratizzazione che avrebbe dovuto favorire una specializzazione dei funzionari basata sull'esperienza e sulle loro inclinazioni individuali anziché essere determinata dal tipo di concorso superato. Ciò detto, l'altra faccia della medaglia era che l'unificazione delle carriere avrebbe dovuto indirizzare la diplomazia – usando le parole del relatore democristiano Alberto Folchi - “verso una visione unitaria dei problemi piuttosto che verso una conoscenza più o meno vasta e profonda di nozioni strettamente tecniche limitate a un singolo campo”³¹⁷. Tale auspicio andava letto anche in prospettiva dell'aumento delle Rappresentanze diplomatiche, rese necessarie per far fronte all'emergere di nuovi stati ex-coloniali ormai indipendenti e membri a pieno titolo dei tanti forum multilaterali. Il problema era che in molte di queste nuove sedi di rappresentanza, di dimensioni assai ridotte, il personale era insufficiente a gestire tutte le attività quotidiane e si credeva che l'immissione di altri dirigenti con competenze ampie piuttosto che specifiche, sarebbe stato di grande sollievo per tutti.

³¹⁶ Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano, p. 61.

³¹⁷ *Ibidem*.

Il terzo ed ultimo punto invece era collocabile in una dimensione psicologica che non ci si poteva permettere di sottovalutare, soprattutto in presenza di una casta così chiusa come quella dei vecchi diplomatici. Era convinzione che l'amalgamo delle carriere avrebbe curato quel senso di latente disagio percepito da coloro che non facevano parte della carriera diplomatico-consolare – a sua volta unitasi nel 1952 – destinata agli affari politici “puri” e dunque considerata dalle altre un *primus inter pares*³¹⁸. Peraltro, anche l'unione con la carriera consolare del decennio precedente aveva aiutato a risolvere qualche buon complesso di inferiorità, originariamente mortificato dalla coltivazione nei diplomatici di una “coscienza esoterica di status e di casta, difficile da spiegare ai profani” e consacrata “dalla insostituibilità nelle funzioni direttive”³¹⁹. Per molto tempo, quella consolare era stata etichettata con uno sdegno quasi esagerato, nonché come una “scorciatoia” per approdare alla commistione coi ruoli di vertice già compiutasi negli anni Trenta. Alcuni consideravano eclatanti, ad esempio, le storie professionali di quelli che poi si riveleranno personalità di spicco come Giusto Giusti del Giardino³²⁰ o Mario Lucioli³²¹, nei confronti dei quali le illusioni sulle ambizioni “para-diplomatiche” o sulla “contaminazione consolare” si erano abbattute con più veemenza proprio per il loro passato da Consoli.

Una volta sgomberato il campo dai chiarimenti storici sulla situazione delle carriere direttive degli Esteri e sull'esclusione degli Amministrativi, serve aggiungere altre tessere per comporre il puzzle di una crisi che ottenne sì visibilità durante

³¹⁸ Vedovato, G. (2000). INDAGINE SULLA DIPLOMAZIA ITALIANA (1965), *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 67(3 (267)), 463–478. <http://www.jstor.org/stable/42738440>

³¹⁹ Sogno, E. “La rivolta dei MAU MAU. Le memorie di un ambasciatore poco diplomatico”, *Il Giornale*, 15 maggio 1998.

Per “insostituibilità nelle funzioni direttive” si intende dire che in assenza di dirigenti o semplicemente superiori di carriera, il compito di reggere l'Ambasciata spettava comunque all'ultimo Segretario di Legazione, anche se tra il personale magari vi era un Console Generale, un Consigliere commerciale o un Capo ispettore. Questa responsabilità non ricadeva nemmeno su un membro del governo in vista, a meno che non fosse il Ministro degli Esteri stesso.

³²⁰ Relativamente alle sue memorie, si segnala: Giusti del Giardino, J. (?). *Entro in carriera*. Ricordi; Giusti del Giardino, J. (?). *Relazione morale della famiglia Giusti del Giardino (1° luglio 1943-30 giugno 1944)* [Vettor Giusti del Giardino].

³²¹ Tra i vari scritti sulla ricca carriera dell'Ambasciatore Mario Lucioli, è possibile consultare un volume alquanto esaustivo disponibile esclusivamente online: Baldi, S. (a cura di.). *Ricordi di vita diplomatica (1948-1964)*, Mario Lucioli, 2022, pp. 288, guardare al link <https://tinyurl.com/lucioli>. Mentre tra i volumi che sono frutto della sua penna ricordiamo: Lucioli, M. (2011). *Palazzo Chigi anni roventi: ricordi di vita diplomatica italiana dal 1933 al 1948*. Le Lettere; Lucioli, M. (2009). *Mussolini e l'Europa: la politica estera fascista*. Le Lettere.

l'elaborazione del DDL, ma che risentiva di quelle inquietudini ormai ristagnanti da anni dentro le mura della Farnesina. Alcuni elementi cruciali per la narrazione includono il DPR 1077 del 28 dicembre 1970 intitolato "Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato"³²² e soprattutto la Legge 312 dell'11 luglio 1980, dal titolo "Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato"³²³. Va da sé che le due leggi si applicavano anche al personale amministrativo e tecnico del Ministero degli Affari Esteri – ma non dei diplomatici, dotati di un ordinamento a parte – che distinguevano i vari profili professionali in base al loro trattamento economico, al grado di responsabilità e alle mansioni esplicate. Quello che ne veniva fuori era uno schema così riassumibile:

a) Carriere direttive amministrative (ottava qualifica funzionale):

- in sede centrale con grado di Vice Ispettore amministrativo, Ispettore amministrativo, Ispettore superiore amministrativo, Ispettore generale amministrativo e Ispettore generale capo amministrativo;
- presso gli Uffici all'estero posti di primo Commissario amministrativo, Commissario amministrativo, Commissario amministrativo aggiunto, Vice Commissario amministrativo;

b) Carriere di concetto (settima e sesta qualifica funzionale)

che a loro volta si dividevano in carriera del personale di cancelleria:

- in sede centrale con grado di Cancelliere, Cancelliere principale e Cancelliere capo;
- presso gli uffici all'estero posti in corrispondenza con la qualifica posseduta in contabilità, assistenza amministrativa, assistenza sociale, interpretariato o traduzione;

e carriera degli assistenti commerciali:

³²² DPR 28 dicembre 1970, n. 1077. Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato. <https://www.sistema-bdi.it/cgi-bin/getdoc.exe?bdinr=000&docnr=65047&stato=lbd>

³²³ Legge 11 luglio 1980, n. 312. Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1980/07/12/190/so/1/sg/pdf>

- in sede centrale con grado di Assistente commerciale e Assistente commerciale capo;
 - presso gli Uffici all'estero posti in corrispondenza con la qualifica posseduta in ambito tecnico-commerciale);
- c) Carriere esecutive (quinta e quarta qualifica funzionale)
- in sede centrale con qualifica di Coadiutore, Coadiutore principale e Coadiutore superiore;
 - presso gli uffici all'estero posti in corrispondenza con mansioni di archivio, di collaborazione contabile e amministrativa, di copia-stenografia, di telecomunicazioni, di corriere, etc.);

ed infine

- d) Carriere del personale ausiliario (terza e seconda qualifica funzionale)
- qualifica di Commesso, Commesso capo, autista ed autista capo³²⁴.

Per quel che riguardava l'inquietudine generale, è importante sottolineare due aspetti. Il primo è che per esigenze di servizio, il personale appartenente alle carriere amministrative direttive e di parte delle carriere di concetto poteva essere incaricato di funzioni consolari, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. Le funzioni conferibili erano quelle di direzione di Consolato o di Vice Consolato, di collaborazione presso un Consolato Generale, o di Agente consolare³²⁵. Mentre il secondo elemento era più che altro un vuoto legislativo di cui è importante sapere. Con l'introduzione della Legge 312/80, molti dipendenti amministrativi degli Esteri potevano ottenere una ricostruzione della loro carriera in base agli anni di servizio e alle mansioni effettivamente svolte, il che talvolta portava a situazioni in cui un dipendente amministrativo poteva avere un grado gerarchico superiore a quello di un Consigliere di Legazione (il livello dirigenziale si raggiungeva una volta

³²⁴ DPR 28 dicembre 1970, n. 1077. Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato.

³²⁵ DPR 5 gennaio 1967, n.18. Ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri.

diventati Consiglieri d'Ambasciata), nonostante quest'ultimo avesse negli Uffici delle responsabilità di gestione ben superiori³²⁶.

2.1.3.3. Minaccia “mille Cancellieri” e scissione sindacale

Con questo breve accenno al dettato normativo che già da tempo influenzava le relazioni tra i funzionari dell'Amministrazione, possiamo ora proiettarci al periodo in cui le tensioni si acuirono al punto tale da trasformarsi in una crisi vera e propria, consumatasi in una scissione sindacale interna e in uno sciopero di protesta che minò la solidità della Segreteria Generale, facendo affiorare dinamiche inedite tra diplomazia e potere politico.

La data da ricordare è il 16 gennaio 1986, esattamente un anno dopo il rimaneggiamento delle principali cariche diplomatiche, inclusa quella di Ruggiero. In quel giorno oltre duecento diplomatici si riunirono al piano terra della Farnesina per partecipare all'assemblea del SNDMAE senza sapere che da lì a poco il loro confronto sarebbe stato compromesso da sospetti di tentata “massificazione”. Ma qual era la natura di questa presunta minaccia e perché provocò in alcuni di loro una reazione così forte?

Ricapitolando quanto detto finora, negli anni precedenti erano state avanzate dai vari gruppi parlamentari delle proposte di legge, e la III Commissione aveva segnalato più e più volte l'improrogabilità della riorganizzazione del MAE. Nell'ottica di presentare un proprio Disegno di Legge, il Governo da parte sua si era impegnato a conciliare le limitate risorse dello Stato con le richieste sindacali delle diverse categorie del personale. Se è vero che da un lato il crescente peso della politica estera italiana stava richiedendo strutture sempre più flessibili ed efficienti, era altrettanto vero che dall'altro ci si confrontava con una realtà finanziaria poco solida: nonostante gli aumenti – dovuti tutt'al più allo sforzo nella cooperazione - il bilancio degli Esteri non era sufficiente a potenziare adeguatamente gli organici e i mezzi utili ad affrontare il carico di lavoro internazionale del Paese. Eppure, non ci si poteva permettere che tutto questo andasse a discapito della rinomata solerzia

³²⁶ Archivio Istituto Luigi Sturzo, Fondo Unione Cattolica Stampa Italiana (UCSI), busta 8.

e del tenore qualitativo che aveva sempre contraddistinto l'operato dei diplomatici. Questa preoccupazione, espressa da Angelo Bernassola in un suo intervento in Commissione, era particolarmente sentita per le nuove generazioni, che sembravano meno inclini a sopportare le inconvenienze del mestiere: il caso del Consolato di Sidney ne era un esempio. Qui un volontario aveva occupato una posizione vacante perché nessun diplomatico si era offerto per l'incarico, costituendo di fatto un campanello d'allarme importante sulla necessità di riportare l'attenzione sulle diverse ma egualmente lecite aspettative del personale diplomatico e delle altre categorie.

L'iniziativa ministeriale di Andreotti stava effettivamente procedendo in questa direzione, con la fase di definizione affidata a una pluralità di attori coinvolti in numerose riunioni preparatorie. Tra queste, spiccavano le riunioni organizzate direttamente dal Ministero, dove le diverse sensibilità dei partecipanti rendevano difficile l'armonizzazione degli intenti, accentuati da chiari motivi politici e personali. Sicché, quando Ruggiero presentò una traccia della riforma in occasione della già citata assemblea del SNDMANE, alcuni non mancarono ad esprimere marcate critiche e riserve.

In quella giornata, il numero uno della Farnesina – considerato d'area socialista e secondo solo al Ministro – chiese ai diplomatici lì riuniti il loro assenso su quanto era stato concordato con la UIL Esteri, i vertici sindacali confederali e il Segretario Nazionale Giorgio Sfara, scatenando suo malgrado una tempesta sindacal-diplomatica assai singolare. La causa principale del clamore suscitato sembrava essere l'immissione nei ruoli direttivi amministrativi di oltre mille impiegati delle carriere di concetto attraverso meccanismi automatici, ovvero senza previo concorso.

Sapendo bene che volente o nolente si andavano a toccare corde molto sensibili per le ragioni che abbiamo già elaborato, la prospettiva così com'era stata interpretata veniva immediatamente smentita dallo stesso Ruggiero, così come da Andreotti e dall'allora Segretario Generale della UIL, Giorgio Benvenuto. Ma ciononostante,

la vicenda ebbe subito un'eco immediato nella stampa³²⁷, provocando la creazione di un organo sindacale dissidente, l'Associazione Nazionale Diplomatici Italiani (ANDI). La traccia di proposta divenne rapidamente una questione controversa, in quanto il rischio di compromettere la funzione essenziale dei diplomatici venne paventata dai suoi contestatori come "imminente". In particolare, inquietava l'affidamento di un numero crescente di Consolati a funzionari non provenienti dalla carriera diplomatica (ovvero i Cancellieri), che avrebbero goduto degli stessi statuti e privilegi riservati al corpo diplomatico.

Raccogliendo le memorie dei testimoni di quella concitata giornata, sappiamo che durante quell'assemblea, il primo a prendere la parola di fronte ai colleghi li presenti era il Segretario Sfara, noto per la sua intransigenza nella difesa della professionalità e della chiarezza dei ruoli. Nei giorni antecedenti all'assemblea, Sfara, sostenuto da una vasta manifestazione di solidarietà sulla risolutezza negoziale da mantenere, aveva anche scritto una lettera al Presidente del Senato, poi fatta avere al Vice Presidente del Consiglio e ad altri ex Ministri degli Esteri – Colombo, Rumor e Malfatti – in cui esprimeva i suoi timori sulla bozza di riforma e sollecitava un intervento autorevole da parte di Fanfani:

“è ormai in fase di conclusione un lungo iter interno su un progetto di riforma dell'ordinamento del Ministero, sulle cui conclusioni desideriamo esprimere le nostre più profonde ed allarmate perplessità. Il progetto messo a punto dall'Amministrazione, elude i temi centrali che avrebbero potuto giustificare una riforma e introduce delle novità che, se accettate, recherebbero un danno gravissimo alla funzionalità del Ministero degli Esteri e comprometterebbero in modo irreversibile gli equilibri finora in atto alla Farnesina [...]. Particolarmente grave, in questo contesto ci sembra la progettata massiccia immissione nei ruoli direttivi di personale non qualificato a svolgere, all'interno e all'estero, le delicate funzioni proprie della carriera diplomatica”³²⁸.

³²⁷ La vicenda venne riportata in numerosi titoli di giornale come “Feluche e Travet” de “Il Sole 24 Ore”, “Lo Stato appaltato alle corporazioni: Le cuoche della Farnesina” de “La Stampa”, o “Sulle feluche la mano del sindacato” de “Il Giornale”.

Archivio Istituto Luigi Sturzo, Fondo Unione Cattolica Stampa Italiana (UCSI), busta 8.

³²⁸ Archivio Storico Senato, Fondo Amintore Fanfani, b. 57, fasc. 30.

Ma presto anche lui sarebbe diventato uno dei bersagli del dissenso interno. Infatti, contrariamente a coloro che si aspettavano una ferma resistenza alla promozione dei Cancellieri a funzionari, Sfera annunciava una formula di compromesso raggiunta coi sindacati ed approvata dall'Amministrazione. Una correzione radicale del suo posizionamento che secondo quanto riportato dall'allora Consigliere d'Ambasciata Paolo Faiola altro non era che una "correzione di rotta di 180 gradi rispetto alla coerente linea seguita fino al giorno prima" frutto di una "estenuante conversazione a due" nella notte tra Sfara e Ruggiero, in cui quest'ultimo aveva dato l'impressione di "stare combattendo accanitamente una battaglia per lui vitale"³²⁹. Dopo il discorso di Sfara, comunque, seguiva quello di Ruggiero, che presentava le caratteristiche e i vantaggi di un progetto (il cui testo rimaneva sconosciuto ai più³³⁰) elogiato per il suo potenziale impatto modernizzante e per la presunta semplificazione delle procedure che avrebbe comportato. A grandi linee, l'assemblea terminava con voto favorevole alla mozione di sostegno al Segretario Generale, difeso con benevolenza dalla cerchia dei dirigenti a lui più vicini come il Vice-Direttore degli Affari Politici Giovanni Jannuzzi (figlio del Senatore democristiano Onofrio Jannuzzi), il Direttore Generale degli Affari Economici Giacomo Attolico, il Capo del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo Ferdinando Salleo (anche lui considerato vicino alla DC), il Direttore Generale degli Affari Politici, Boris Biancheri, il Capo del Personale Alberto Solera, il Vice Capo del Cerimoniale Guido Rizzo Venci e il suo braccio destro, Federico di Roberto. Un'alzata di scudi compatta per proteggere la linea di Ruggiero che inaugurava, secondo il Segretario della UIL-Esteri Mortari "l'inizio di un'era di pace incontrastata"³³¹ alla Farnesina.

Ma non tutto era andato liscio come poteva sembrare, anzi. Nella foga del momento non ci si era accorti che il consenso interno al club diplomatico si era ulteriormente

³²⁹ Faiola, P. (2007). *Arsenico e vecchie feluche: diario di un anno inutile (settembre 2005-agosto 2006)*. Edimond.

³³⁰ In special modo ai soci all'estero; tant'è che in un telegramma inviato all'Ambasciatore Walter Gardini, il Capo Missione presso la NATO a Bruxelles, Francesco Paolo Fulci lamentava la scarsa informazione fornita ai colleghi all'estero su una materia tanto importante, chiedendo di aspettare una loro consultazione prima di prendere qualsiasi decisione in merito.

³³¹ Faiola, P. (2007). *Arsenico e vecchie feluche: diario di un anno inutile (settembre 2005-agosto 2006)*. Edimond, p. 127.

incrinato e a dare voce a questa spaccatura era stato Paolo Faiola, l'unico intervenuto durante la riunione per obiettare contro il "problema mille cancellieri". Addetto alla sede di Praga e già noto per essere un vecchio "veterano delle battaglie contro i "serpenti"³³² nei corridoi con cui negli anni Settanta le sinistre parlamentari ed extra-parlamentari tentarono di conquistare il Ministero degli Esteri"³³³, Faiola faceva presente che la proposta così com'era rischiava di annacquare la sostanza degli organici ministeriali. Il rischio era di compromettere le strutture del Ministero, rinomate per la loro selettività nelle assunzioni e promozioni e di consentire così un'evidente sproporzione dei ruoli direttivi interni "giungendo a duemila unità su un complesso di seimila dipendenti"³³⁴.

Adottando un linguaggio più politico, l'analisi di Faiola suggeriva che si stesse assistendo ad una "sostanziosa ed intelligente azione del Partito socialista tramite la UIL-Esteri, per accrescere il proprio spazio politico e tout court di potere"³³⁵ all'interno dell'Amministrazione. Un'analisi che in realtà trovava seguito anche nell'opinione espressa da Torquato Cardilli, Primo Consigliere all'Aia, nella lettera pubblicata da "Il Sole 24 Ore". In questa lettera, Cardilli non solo menzionava la presunta storica opposizione tra Sndmae (che rappresentava la maggioranza dei diplomatici) e CGIL-CISL-UIL (con la UIL che rappresentava la maggioranza dei dipendenti del Ministero), ma descriveva anche il matrimonio di interessi che, secondo lui aveva favorito la proliferazione di quello che definiva la "peggiore tradizione di certo pan-sindacalismo nostrano"³³⁶. L'interesse dell'alta burocrazia di cercare nuove sfide in nome dell'efficienza e del coordinamento si sposava con l'interesse dei sindacati confederali nel coltivare l'illusione del personale di poter sfondare il tetto diplomatico, con susseguente politicizzazione del Ministero³³⁷.

³³² Per "serpenti" si intendevano quei gruppi di diplomatici accompagnati da Cancellieri ed Archivistici (per un complessivo che andava ogni volta dai trenta ai cinquanta individui) legati al movimento di "Farnesina Democratica" che percorrevano su e giù i lunghi corridoi della Farnesina mostrando cartelli e manifestando ad alta voce slogan coerenti alle loro rivendicazioni. Ambasciatore Guido Lenzi, intervista di Lucrezia Luci, Roma 28 febbraio 2024.

³³³ Lanti, C. "Sulle feluche la mano del sindacato", *Il Giornale*, 13 marzo 1986.

³³⁴ AA.VV. "Preoccupazioni fra il personale diplomatico. Farnesina: la riforma discussa in assemblea", *Il Popolo*, 16 gennaio 1986.

³³⁵ Faiola, P. (2007). *Arsenico e vecchie feluche: diario di un anno inutile (settembre 2005-agosto 2006)*. Edimond, p.127.

³³⁶ Archivio Istituto Luigi Sturzo, Fondo Unione Cattolica Stampa Italiana (UCSI), busta 8.

³³⁷ Archivio Istituto Luigi Sturzo, Fondo Unione Cattolica Stampa Italiana (UCSI), busta 8.

L'avvertimento generale verteva quindi sulla possibilità di vedere sacrificato lo status speciale dei diplomatici pur di fronteggiare la carenza di personale del Ministero e la richiesta di espansione dei ruoli amministrativi, con la conseguenza deleteria di portare all'assunzione in massa di personale non qualificato senza garanzie di obiettività.

Tale interpretazione era condivisa da coloro che si erano opposti alla riforma e avevano scelto di unirsi al movimento sindacale promosso da Faiola. L'ANDI, di base, rimproverava il SNDMAE di trascurare le aspettative dei suoi associati, dimostrando un "inspiegabile sentimento di inferiorità e di autoflagellazione"³³⁸. Tanto che per avvalorare la sua tesi, in una lettera al Comitato provvisorio dell'ANDI, Faiola riprendeva un estratto del comunicato dell'esecutivo del SNDMAE del 26 febbraio per sottolinearne l'arrendevolezza: "Con questo Governo, con questo Parlamento, con gli equilibri di potere che, piaccia o no, esistono alla Farnesina, è realistico ipotizzare una drastica correzione del progetto di riforma del senso auspicato dai colleghi che protestano?"³³⁹.

Al di là di ciò, uno dei dibattiti più accesi era inevitabilmente quello tra "i diplomatici del garofano" e la fazione avversa, i cosiddetti "leoni" quarantenni che stavano gustando ora le prime soddisfazioni professionali e che avevano già assistito ai tentativi espansionistici della triplice sindacale nella Farnesina. Persuasi che le intenzioni della UIL potessero disturbare ruoli e funzioni della carriera, alcuni di questi "leoni" avevano deciso di esprimersi con toni forti ed espliciti:

"[...] l'obiettivo di queste manovre è fin troppo scoperto. Visto che non si riesce a convertire i diplomatici al verbo craxiano si immettono in carriera gli impiegati. Con una fava si prendono così due piccioni: si controlla la diplomazia italiana e si puniscono i reprobì. Il Psi, infatti, ha una certa fretta di regolare la questione. Anche ammettendo che tutti coloro che vincono il concorso per la carriera diplomatica fossero

³³⁸ Archivio Istituto Luigi Sturzo, Fondo Unione Cattolica Stampa Italiana (UCSI), busta 8.

³³⁹ Archivio Istituto Luigi Sturzo, Fondo Unione Cattolica Stampa Italiana (UCSI), busta 8.

*socialisti si tratterebbe soltanto di 25 persone ogni anno. Troppo poche per cambiare in tempi brevi l'orientamento politico delle feluche*³⁴⁰.

Indipendentemente dal tema “*todos diplomaticos*” o del “golpe” socialista a cui alcuni accennavano in modo fin troppo enfatico per impedire la dequalificazione degli Esteri coi maxi-organici, va detto che gli anni Ottanta sono stati un incubatore straordinario di un senso dello Stato distorto dalle ambizioni politiche, dalla ricerca di clientele e dal pan-sindacalismo a tutti i costi, che spesso ha portato alla lottizzazione politica della Pubblica Amministrazione piuttosto che al suo corretto funzionamento. In questi termini, i sindacati venivano redarguiti sulle loro narrazioni demagogiche ed egualitarie, che non si limitavano alle giuste contestazioni per aggiornare aspetti retributivi o normativi, ma che spesso sfociavano in interferenze sull'organizzazione dello Stato.

Ciononostante, il caso italiano non era l'unico nel suo genere. C'era chi ad esempio guardava alla Francia di Mitterrand per mettere in evidenza dei parallelismi col *Quai D'Orsay* sulle “troppe nomine di personalità socialiste a cariche e funzioni di carriera diplomatica”³⁴¹, soprattutto alla testa di importanti Ambasciate francesi. Oltralpe, il timore dei diplomatici era che la proliferazione di nomine politiche approvata fin dai primi Consigli dei Ministri potesse compromettere i connotati umani del Ministero con una portata senza precedenti nella storia del dopoguerra francese. Il Segretario Generale dell'Eliseo, Pierre Bèregovoy preferiva parlare piuttosto di un “rimaneggiamento” caratterizzato “da una volontà di apertura del Ministero delle relazioni esterne” in cui venivano sollecitati “uomini di grande esperienza provenienti da altri settori”³⁴²; ma era evidente a tutti che il colpo basso alla carriera assumeva un significato politico che andava ben oltre una semplice apertura. La rivoluzione nella legalità non risparmiava l'establishment diplomatico e l'esperimento del “*Système Mitterrand*” al *Quai d'Orsay* passava anche attraverso la chiara rottura coi simboli e i rappresentanti della gestione del potere precedente.

³⁴⁰ Jappelli, F. “Farnesina: i ‘diplomatici del garofano’ tentano di farsi largo a gomitate”, Il Giornale d'Italia, 22 febbraio 1986.

³⁴¹ Lovato, A. “La ‘rivoluzione’ alla Farnesina ha un parallelo al Quai d'Orsay”, Il Giornale d'Italia, 24 marzo 1986.

³⁴² Bocchi, L. “Terremoto al Quai d'Orsay: il governo francese ha deciso la sostituzione di 50 ambasciatori”, Il Corriere della Sera, 16 ottobre 1981.

L'imposizione presidenziale d'altronde sembrava seguire una logica alla quale non eravamo del tutto estranei: se si partiva dal concetto che la prima elezione di un Capo dello Stato socialista doveva significare un cambiamento radicale di regime dopo ventiquattro anni di gollismo e di destra, allora era da considerarsi quasi fisiologico che le idee coltivate dagli agenti di carriera in questo arco temporale fossero ormai troppo diverse dalle sue per potersene fidare³⁴³. Ragion per cui, a Parigi, si stava assistendo ad un vero sollevamento diplomatico, reso ancora più tonante dal tentativo di riforma della Legge del 22 dicembre 1985 (poi abrogata), che prevedeva a chiare lettere l'"*intégration dans le corps des ministres plénipotentiaires des fonctionnaires ayant exercé des fonctions de chef de mission diplomatique*"³⁴⁴, un'immissione che ledeva diverse migliaia di funzionari sia nella capitale che all'estero. A tal proposito, uno dei principali esempi veniva fornito proprio dal Rappresentante francese inviato a Roma. La designazione dello scrittore Gilles Martinet a Palazzo Farnese³⁴⁵ era di fatti una scelta che onorava il suo rapporto professionale e privato con l'Italia ma che non veniva accolta con favore negli ambienti della carriera, dove diplomatici ed ex ambasciatori decidevano di presentare ricorso al *Conseil d'État* contro la sua nomina. Un conflitto tra Eliseo e *Quai d'Orsay* che trovò continuità anche dopo l'era Martinet, quando Mitterrand espresse l'intenzione di designare come capomissione a Roma Gisèle Halimi, una figura conosciuta con l'appellativo di "avvocata irrispettosa" per le sue battaglie a favore dei diritti civili e già nota politicamente per la sua elezione come deputata socialista nel 1981. La scelta confermava un favoritismo eccessivo nei confronti della sua sinistra (tant'è che venne corretta con l'invio di Halimi all'Unesco) ma tutto ciò rendeva bene l'idea di un'ostilità tra i due palazzi e soprattutto di un'invadenza politica che si faceva spazio a suon di nomine di

³⁴³ Un assunto che in realtà non trova corrispondenza nelle memorie del diplomatico Walter Giuseppe Maccotta, che dei suoi cinque anni nella Francia di De Gaulle, scrive: "Non tutti i funzionari del Quai d'Orsay erano gollisti; molti appartenevano o simpatizzavano per le correnti socialiste, democristiane, liberal-conservatrici in discordia con la politica ufficiale specie per l'Europa ed i rapporti con gli Stati Uniti e la NATO. Essi non esitavano, anche nei contatti coi diplomatici esteri, ad esporre liberamente le proprie idee personali oltre alla posizione ufficiale". Serra E. (1986). *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Franco Angeli, p. 115.

³⁴⁴ Service des Archives de l'Assemblée Nationale, Table des Matières. https://archives.assemblee-nationale.fr/7/tanalytique/1985-1986_tmatieres_AZ.pdf

³⁴⁵ Per una lettura sul tema, si consiglia Sottoriva, S. (2016). *Un intellettuale a Palazzo Farnese. Gilles Martinet ambasciatore di Francia a Roma (1981-1984)*. Franco Angeli, Milano.

Ambasciatori nelle sedi più strategiche del mondo. Il rimaneggiamento su vasta scala veniva confermato dal fatto che concerneva soprattutto i Paesi del Terzo Mondo per garantire che la nuova politica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo venisse fedelmente eseguita; ma ovviamente non si arrestava qui. Altri esempi venivano forniti da personalità di spicco come il romanziere e militante socialista Francois-Regis Bastide, nominato all'inizio del settennato nella sede di Copenaghen (1982-85) per poi essere trasferito a Vienna (1985-88) ed infine all'Unesco (1988-90); o come Eric Rouleau, uno dei maggiori studiosi del mondo arabo in Europa, di cui Mitterrand decise di avvalersi prima in delicate missioni diplomatiche in Medio Oriente come suo inviato speciale e poi come Ambasciatore in Tunisia e Turchia; o ancora come il dirigente socialista Pierre Guidoni - che servì in Spagna e in Argentina. Mentre nel caso di Bernard Vernier-Palliez, spedito dal 1982 al 1984 a curare gli interessi francesi nella sede di Washington, la manovra rispondeva a un dato di fatto: considerando che la politica di nazionalizzazione francese metteva Mitterrand in rotta di collisione con la linea di liberismo Reaganiana, l'obiettivo era quello di non aggiungere altri motivi di contrasto inviando un ex manager che aveva dimostrato ottime capacità gestionali anche in qualità di ex amministratore delegato del gigante statale Renault³⁴⁶.

2.1.3.4. L'esclusività della Farnesina

Tornando all'impegno riformatore di Ruggiero, non era universalmente considerato un atto sovversivo; al contrario, molti lodavano la sua volontà di modernizzare e adeguare le pratiche alle esigenze dei principali partner, riconoscendo la necessità di aggiornare ed ottimizzare l'organizzazione per far fronte alle avanzate strutture europee. C'era quindi una corrente che appoggiava la sua iniziativa o almeno si asteneva dal criticarla così aspramente. Tra coloro che ad esempio sostenevano la riforma insieme a Ruggiero c'era Giorgio Benvenuto, Segretario Generale della UIL che da tempo portava avanti un sindacato privo di quei bagagli marxisti o

³⁴⁶ Frescobaldi, D. "Perché Mitterrand ha voluto un mutamento d'immagine", Il Corriere della Sera, 16 ottobre 1981.

cattolici tipici delle altre centrali sindacali, ma che in quegli anni era diventato oggetto di sospetti riguardo la sua vicinanza politica a Craxi.

Guidando un sindacato “dei servizi”, Benvenuto era intervenuto nel confronto interno al cambiamento della Pubblica Amministrazione, dando voce alle nuove figure professionali, così come ai tecnici e ai quadri dei dicasteri. Motivo per cui, in risposta alle critiche mosse dall’ANDI, aveva deciso di controbattere pubblicando una lettera su “Il Giornale” in cui difendeva la sua identità “laica” e la posizione della UIL nei termini dell’intesa raggiunta sul DDL di Andreotti:

“La costituenda ANDI è la riprova [...] che una minoranza di diplomatici preferisce che si resti ai sistemi ottocenteschi di strapotere discrezionale, di abuso, di clientela, alla faccia di quanto tutta l’imprenditoria pubblica e privata, le forze dell’emigrazione e degli ambienti culturali in Italia pretendono per un cambiamento radicale della rappresentanza all’estero. E veniamo al problema dei “mille cancellieri...”. Non ci è mai passato per la mente di chiedere che tale personale svolga le funzioni di titolarità di uffici consolari. Quindi non c’è nessun golpe sindacale, non può esserci certo una lobby socialista, essendo in particolare la UIL rappresentativa di più di una metà del personale del ministero degli Esteri senza alcuna pregiudiziale di tipo politico, né risponde al vero l’affermazione secondo la quale la maggioranza della carriera diplomatica è contraria all’accordo raggiunto”³⁴⁷.

Anche la Farnesina, in una nota rilasciata il giorno successivo all’intervento di Benvenuto, smentiva le informazioni secondo cui il progetto di riforma avrebbe incluso l’assunzione di mille cancellieri nella carriera diplomatica. Anzi, il Ministero negava le affermazioni del nuovo sindacato e in più chiariva che in quel momento esistevano ventisei Consolati gestiti da Cancellieri a causa della carenza di personale, e che la riforma mirava a ridurli ad un massimo di venti, di cui cinque Consolati Generali; tutti con rilievo amministrativo anziché politico. D’altra parte, la carenza di dirigenti amministrativi e il personale insufficiente presso le sedi

³⁴⁷ Lanti, C. “Benvenuto: non c’è nessun golpe del sindacato fra i diplomatici”, Il Giornale, 18 marzo 1986.

diplomatiche e consolari erano state segnalate come punti critici del mancato riordinamento del MAE anche dalla Corte dei Conti nel 1985. Estrapolando dal Rendiconto le note informative trasmesse al Parlamento, era possibile leggere dati preoccupanti che spiegavano in buona parte la prostrazione del Ministero: il tasso di scopertura diplomatica all'estero era del 18% - quasi una sede su cinque quindi - e nella sede centrale il problema coinvolgeva persino i Cancellieri (sui 1033 previsti dall'organico, l'Amministrazione ne disponeva solo di 900) e gli Assistenti commerciali (207 sui 265 in organico)³⁴⁸.

Tutto questo per dire che nel DDL presentato da Andreotti si affrontava il vero problema di fondo e si prevedeva di risolverlo con la possibilità di identificare un limitato gruppo di Uffici caratterizzati da una prevalenza di attività tecnico-amministrative ai quali potevano essere preposti anche funzionari non diplomatici: o meglio, “funzionari delle qualifiche dirigenziali preposti ad un limite massimo di cinque Consolati Generali e Consolati, e funzionari dell'ottava e settima qualifica funzionale a Vice Consolati entro un limite massimo di quindici Uffici”³⁴⁹. Il che significava, di conseguenza, munire quest'ultimi di lettere patenti come richiesto dalla prassi internazionale e dalle ovvie ragioni di reciprocità tra Stati³⁵⁰.

Indubbiamente uno dei punti più battuti dalle polemiche di Faiola riguardava proprio l'accreditamento del personale non diplomatico all'estero, argomento che continuava a battere per il suo “potenziale di rischio” in termini di sicurezza nazionale. Una questione alla quale replicava con una certa ironia un suo collega, Giuseppe di Filippo, accreditato nelle Filippine e convinto sostenitore dell'infondatezza del “teorema Faiola”. In una lettera indirizzata all'onorevole Francesco De Martino della 3^a Commissione del Senato, Di Filippo criticava il concetto proposto da Faiola, che sembrava suggerire una relazione inversa tra sicurezza dello Stato e numero di accreditati all'estero: una teoria che non trovava

³⁴⁸ Dragosei, F. “La Farnesina è quasi tutta da rifare”, *Il Corriere della Sera*, 14 agosto 1986.

³⁴⁹ Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n.4396.

³⁵⁰ La Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari ratificata dall'Italia con la Legge 804/67, sancisce all'art. 11 che “Il capo d'un posto consolare (da intendersi ripartito in quattro classi possibili: consoli generali, consoli, viceconsoli e agenti consolari) è provveduto dallo Stato d'invio, d'un documento, in forma di lettera patente o d'atto simile, steso per ciascuna nomina, attestante la sua qualità e indicante, di regola, i suoi nomi e cognome, la sua categoria e classe, la circoscrizione consolare e la sede del posto consolare”.

riscontro nei comportamenti degli altri Stati; se fosse stata vera, l'Italia avrebbe goduto del titolo di Paese più sicuro al mondo:

“L’accreditamento del personale che viene trasferito all’estero dovrebbe essere applicato a tutto il personale di ruolo (home based) in quanto questo è il comportamento che hanno gli altri stati e, fino a prova contraria, gli usi e le consuetudini internazionali in qualità di fonti genuine del diritto internazionale, sono da ritenere validi. La carriera diplomatica, ovviamente, non ha potuto violarli nei confronti degli stranieri accreditati in Italia ma ha potuto violarli, abusandone, nei confronti degli italiani all’estero.

Non è pensabile neppure che la nostra amministrazione (che solo ora si sarebbe accorta che il numero degli accreditati degli altri stati in Italia è assolutamente sproporzionato rispetto all’insignificante numero dei nostri accreditati all’estero), a giustificazione delle malefatte della carriera diplomatica possa mettere in dubbio l’identità e la qualifica che le viene comunicata da un altro stato. Come possa essere ipotizzabile che venga risposto, per esempio, alla ambasciata del Regno Unito che ha comunicato l’arrivo del signor X presentandolo come Console, che lo stesso non è il Console? Queste sono fantasticherie, della nostra carriera diplomatica, che non stano né in cielo né in terra!”³⁵¹.

Inoltre, sempre Di Filippo lanciava una provocazione riguardo la cosiddetta “specialità” dei diplomatici tanto difesa dall’ANDI e usata come scudo da ogni possibile manovra riformatrice. La sfida scagliata per replicare ai suoi colleghi dissidenti era chiara e coinvolgeva tutti: quello che sosteneva era che il superamento di un concorso difficile non implicava necessariamente meriti speciali di lavoro o garanzie di una preparazione automaticamente superiore. O meglio, questo focus eccessivo su quanto fossero speciali i diplomatici non doveva andare a discapito della responsabilizzazione dei dipendenti e la riconoscenza del loro ruolo nel supportare i connazionali all’estero. Queste persone possedevano spesso

³⁵¹ Archivio Storico Senato, Fondo Francesco De Martino, unità 112. Consultabile online al seguente link: <https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/francesco-de-martino/IT-SEN-038-000868/13-x-84-87-posta-ultima-qualche-lettera-interessante>

competenze culturali paragonabili a quelle dei diplomatici e le esigenze corporativiste non dovevano intralciare il dibattito su come rendere più efficace l'operatività del Ministero. Pure il Ministro Andreotti, contrariamente a coloro che intendevano denigrare l'esperienza professionale e il contributo operativo del personale per criticare gli aspetti cruciali della riforma e acuire le divisioni interne, rispondeva affermando che la riforma mirava fra le tante cose a "riconoscere la pari dignità di tutte le categorie che operano all'interno del Ministero nel rispetto delle diverse professionalità e dei ruoli distinti"³⁵². Il tema si dimostrava così nodale per la reciproca comprensione tra carriere che nell'ottobre 1986 veniva fondata da alcuni dipendenti del Ministero l'associazione "Nuova Farnesina"³⁵³. Pensata con l'intenzione di svolgere un'opera informativa e di diffusione di idee aperta a tutti, il suo obiettivo principale consisteva nella difesa degli operatori consolari dalle critiche infondate sulla qualità dei servizi offerti, ricordando che eventuali lacune non dipendevano dalle capacità individuali, ma da vizi strutturali o direzionali. Non ci si doveva scordare inoltre che questa condizione spesso difficile era aggravata dalla situazione di insicurezza in alcune aree geografiche, come quella vissuta dall'Ambasciata italiana in Siria, dove il personale non diplomatico affrontava quotidianamente difficoltà e rischi per soddisfare anche i bisogni più elementari, superare blocchi stradali, minacce terroristiche o affrontare interruzioni di corrente e acqua³⁵⁴.

Una questione più marginale alle proteste, ma nevralgica se si vuole giudicare il valore della carriera in relazione alla transitorietà della politica, riguardava il dibattito sul ruolo degli esterni, strettamente legato alla valutazione del governo (in una prospettiva anti-Craxiana) che veniva accusato di voler cambiare le sembianze del Ministero degli Esteri sulla base di una politica estera, modelli organizzativi e filosofie gestionali di impronta socialista.

In particolare, Di Filippo, approfondendo il capitolo sull'esclusività della titolarità delle Ambasciate, delle Rappresentanze e dei Consolati, sottolineava quanto questa

³⁵² AA.VV. "Reale riconoscimento di tutte le professionalità nella riforma del Ministero degli Esteri", *Il Corriere della Sera*, 25 ottobre 1986.

³⁵³ AA.VV. "Costituita la 'Nuova Farnesina'", *Il Corriere della Sera*, 25 ottobre 1986.

³⁵⁴ Dragosei, F. "La Farnesina è quasi tutta da rifare", *Il Corriere della Sera*, 14 agosto 1986.

fosse ingiustificabile da ogni punto di vista, a meno che non si volesse ammettere il “diritto di casta”³⁵⁵. Era un discorso che a molti metteva paura ma partiva dall’assunto che la rete di Ambasciate e Rappresentanze era stata storicamente predisposta per curare le relazioni tra il Governo italiano e gli altri Governi, da cui ne discendeva che il titolare dell’Ufficio dovesse essere in primis di piena o addirittura particolare fiducia del suo Governo. Quindi, quale motivo vi era per limitare le scelte ad un gruppo ristretto di candidati quando potevano esserci figure più idonee in termini di reputazione internazionale o di stima all'estero? Chi decideva che un parlamentare che aveva anche ricoperto il ruolo di Presidente del Parlamento Europeo non fosse adatto a diventare Rappresentante presso la CEE? Queste domande offrivano riflessioni interessanti, anche perché erano coerenti con gli esempi offerti dagli altri Paesi e in misura più limitata anche dalla storia italiana: per esempio, nel 1985 l'ex Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, il Generale Cappuzzo, era stato nominato capo della delegazione italiana ai negoziati MBRF sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa. Sebbene il ruolo fosse tendenzialmente riservato ai diplomatici, la sua nomina “tecnica” a Vienna non aveva suscitato chissà quali polemiche, ad esclusione di quelle dell’Ambasciatore Romano che nel suo sfogo affidato a “Il Corriere della Sera” concludeva deprecando la politicizzazione dal basso dei diplomatici che avevano accettato di diventare loro stessi “clienti del potere”³⁵⁶.

Del resto, si trattava di capire dove potesse essere tracciata la linea divisoria tra potere politico e diplomazia, un quesito ampiamente inquadrabile nella decisione da parte di un Paese di essere rappresentato da chi apparteneva al mestiere oppure da persone dotate di spiccato grado di autorità politica lato sensu. A questo proposito sappiamo che gli americani agivano abitualmente scegliendo i propri Ambasciatori tra i fedeli elettori del Presidente in carica, fossero questi grandi imprenditori, industriali, avvocati o editori di testate giornalistiche. In via generale, era giusto sostenere che negli Stati Uniti fosse prassi consolidata favorire quanto più possibile lo scambio tra società civile e servizio dello Stato ma

³⁵⁵ Archivio Storico Senato, Fondo Francesco De Martino, unità 112. Consultabile online al seguente link:<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/francesco-de-martino/IT-SEN-038-000868/13-x-84-87-posta-ultima-qualche-lettera-interessante>

³⁵⁶ Romano, S. “La rivolta della Farnesina”, Il Corriere della Sera, 19 luglio 1985.

costituzionalmente l'arbitrio presidenziale era sempre corretto dal peculiare sistema del *check and balances* e dunque dalla vigilanza del Senato, che negli anni Ottanta aveva dimostrato la sua rigidità nei confronti delle scelte presidenziali. Era sufficiente pensare che nel 1985 un solo senatore, il democratico Robert Byrd, aveva avuto il potere di bloccare per mesi la conferma di settantasei nomine “*top executive*”, tra cui ventiquattro Ambasciatori, per protestare contro l'abuso record da parte di Reagan dei cosiddetti “*recess appointments*”³⁵⁷, ovvero di quella clausola che consentiva al Presidente di assegnare cariche temporanee che si rendevano vacanti quando il Senato non era in sessione³⁵⁸. Ma era altrettanto vero che secondo molti funzionari, l'impatto della rivoluzione reaganiana sul morale del servizio estero si era dimostrato deleterio. Il numero senza precedenti di nomine politiche nelle Ambasciate congiuntamente ad una grave discriminazione nelle promozioni dei diplomatici che dominavano la conoscenza delle lingue e delle aree più decisive per la politica estera americana aveva incattivito abbastanza da far parlare privatamente di vere e proprie purghe³⁵⁹. Ciò che era accaduto al Dipartimento di Stato nei primi giorni della nuova Amministrazione sembrava dimostrare dunque quanto la burocrazia dei servizi esteri fosse vulnerabile ai cambiamenti del vento politico. Un costo in termini di qualificazione e stabilità del sistema che tuttavia gli americani sembravano pronti a pagare per incassare il consenso, clientelare e politico. Tanto che l'ex Segretario di Stato David D. Newsom deduceva con una certa disillusione: “*It's more important for senior diplomats to learn to speak the language of domestic politics than it is to learn a foreign language*”³⁶⁰.

Ma il modello americano era la tendenza generalmente opposta a quella rilevabile nei maggiori Paesi dell'Europa occidentale – Inghilterra, Francia, Germania, Italia. Qui, sebbene già sappiamo che nessun Governo fosse mai stato privato così

³⁵⁷ Allen, I.R. “Reagan-Byrd test of wills over”, UPI, 17 ottobre 1985.

Per saperne di più a riguardo si consiglia la breve lettura di Corley, P. C. (2006). *Avoiding Advice and Consent: Recess Appointments and Presidential Power*. *Presidential Studies Quarterly*, 36(4), 670–680. <http://www.jstor.org/stable/27552260>

³⁵⁸ Articolo 2, §2, cl. 3 della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

³⁵⁹ Goshko, J.M. “America's fading foreign service - Clout and Morale Decline”, *Washington Post*, 26 aprile 1987.

³⁶⁰ *Ibidem*.

severamente del potere di fare delle eccezioni alla regola³⁶¹, vigeva il principio di ricorrere a persone non estranee al corpo diplomatico. In Italia, da almeno trent'anni, il Governo si era preso l'impegno morale di conservare la carriera prevalentemente amministrativa, lasciando schiusa la porta agli esterni senza però trasformare la Farnesina in un'arca della fauna politica italiana. Un impegno preso in discontinuità con il passato e che affondava le sue radici nel caso incolpevole di Sergio Fenoaltea - già Ambasciatore politico da Chiang Kai-shek - e reso pubblico dall'interrogazione di Aldo Moro presentata a Montecitorio il 16 settembre 1952 sulla veridicità o meno delle notizie che circolavano a mezzo stampa circa la progettata immissione di persone esterne col grado di Ministro plenipotenziario³⁶². Pur non essendogli nemici *ad personam*, quasi tutti i membri della carriera avevano deciso di interporre al Consiglio di Stato il Decreto predisposto da De Gasperi, che come previsto conferiva a Fenoaltea il grado di Ambasciatore.

Azionista insieme ad Ugo La Malfa nella generazione della Resistenza, la sua impronta ideologica inestinguibile offriva una lettura del nuovo assetto bipolare che strideva con quella della diplomazia tradizionale³⁶³; per cui il gruppo delle feluche decideva di pubblicare sul periodico "Riforma amministrativa" un articolo-fiume con la firma collettiva "Diplomaticus", in cui con tono energico esprimevano tutta la loro intransigenza e contrarietà all'ingresso delle famiglie partitiche nel club, minacciando attraverso il sindacato di ricorrere - se fosse stato necessario - all'arma dei proletari, lo sciopero³⁶⁴.

³⁶¹ Nella stessa Inghilterra, i laboristi mandarono a Washington John Freeman (1969-71) e Peter Jay (1977-79) - causando controversie su nomine considerate fin troppo nepotistiche: ad esempio, la moglie di Jay era Margaret Callaghan, figlia del Primo Ministro James Callaghan (1976-79).

³⁶² Romano, S. "La rivolta della Farnesina", Il Corriere della Sera, 19 luglio 1985.

Nel 1967, proprio durante il Governo Moro, scoppiò nuovamente la "bomba" Fenoaltea per la decisione di quest'ultimo di rassegnare le dimissioni da Ambasciatore a Washington. Una decisione determinata essenzialmente da un forte dissenso insorto in seno al Governo per la linea del centro-sinistra nei confronti degli Usa rispetto alla questione della guerra in Vietnam. Nominato nella capitale americana nel 1962, era noto il contrasto che spesso aveva caratterizzato la sua posizione con quella del Governo, tanto che negli ultimi tempi aveva rassegnato e poi ritirato le dimissioni per ben cinque volte.

M. T. "L'ambasciatore italiano a Washington si dimette per dissensi con il governo", La Stampa, 12 maggio 1967.

³⁶³ Per una raccolta dei suoi scritti, si rimanda a Fenoaltea, S. (1980). *Italia Europa America*. Pan Editrice, Milano.

³⁶⁴ Laurenzi, C. "I diplomatici di carriera scenderanno in sciopero?", La Stampa, 15 febbraio 1953.

Il caso in realtà veniva presto licenziato con la respinta del ricorso, in quanto il Consiglio dei Ministri aveva la facoltà legale di nominare chiunque dal grado IV in su; ma la sua storia, che non aveva precedenti negli annali della burocrazia italiana, divenne a ragione o torto l'occasione del conflitto ed infine della promessa governativa di ridurre al minimo tali "provocazioni"³⁶⁵. C'era, dunque, un prima-e-dopo Fenoaltea nel secondo dopoguerra; ma è doveroso specificare che dal punto di vista della ricaduta diplomatica i primi anni repubblicani non erano stati altro che la manifestazione di un'idea del nuovo potere politico espresso dal suffragio universale e dal desiderio di democratizzare ciò che il fascismo aveva cercato di fascistizzare³⁶⁶. Caduto Mussolini e terminata la guerra, i partiti del CLN avevano conferito ai propri esponenti gli incarichi di Capo Missione in sedi di rilievo con logiche ben precise. Quella comune a tutti era dettata dal bisogno di mandare un forte segnale di rottura con il passato attraverso figure di oppositori al fascismo che rendessero credibile il Paese nel delicato processo di reinserimento nel concerto delle nazioni³⁶⁷. Mentre la caratteristica più peculiare era comunque la divisione in zone d'influenza coerenti ai loro credi politici: ai liberali l'Inghilterra (con Carandini), ai socialisti la Francia (con Saragat), ai comunisti la Polonia (con Eugenio Reale e Ambrogio Donini)³⁶⁸. Che poi ci fossero casi più o meno riusciti era discutibile³⁶⁹, ma poco si poteva dire dell'impeccabile servizio che avevano reso nel momento di ricostruzione morale del Paese i tre uomini forti mandati a

³⁶⁵ Il Governo successivamente resisterà ad alcune tentazioni presentatesi col Generale Di Lorenzo e con Agnelli.

³⁶⁶ Serra E. (1986). *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Franco Angeli.

³⁶⁷ Una questione che Niglia affronta nel suo lavoro sulla diplomazia italiana degli anni Cinquanta e che introduce così: "Stante la sostanziale incapacità del governo e del partito di maggioranza di esprimere una politica chiara e convincente, l'onere di guarire l'Italia dalla carenza di legittimazione internazionale si addossò quasi interamente sul ministero degli Affari Esteri e sul suo responsabile, il liberale Gaetano Martino."

Niglia, F. (2012). Ginevra 1955. La diplomazia italiana e l'apogeo del disgelo, in Perfetti, F. (a cura di), *Feluche d'Italia. Diplomazia e identità nazionale*. Le Lettere, Firenze.

³⁶⁸ Romano, S. "La rivolta della Farnesina", *Il Corriere della Sera*, 19 luglio 1985.

³⁶⁹ Walter Maccotta cita tra questi quello che fu il suo capo nell'Ambasciata di Rio de Janeiro (1945-1949), il democristiano Mario Augusto Martini, membro del CLN di Firenze e poi mandato in "esilio" da De Gasperi per contrasti interni al partito. Maccotta scriveva di lui: "Era una persona intelligente, ma poco tagliata per i problemi internazionali e soprattutto per la vita diplomatica in un Paese come il Brasile d'allora, ove la dirigenza politica coincideva con la "società". Specie agli inizi, fu diffidente verso i diplomatici di carriera, giudicandoli ostili ed "nostalgici", tanto che in un anno ottenne il richiamo o il trasferimento di ben cinque su sette di essi: prova evidente di come fosse diminuito il peso della diplomazia nei confronti del potere politico!"

Serra E. (1986). *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Franco Angeli, p. 114

rappresentare l'Italia democratica negli Stati Uniti, nell'Unione Sovietica e in Cina, nonché Alberto Tarchiani, Manlio Brosio e il già citato Fenoaltea³⁷⁰.

2.1.3.5. Anche i diplomatici scioperano

Sulla base di quanto emerso finora, era chiaro che la discussione sul Disegno di Legge di Andreotti desse adito ad un interessamento dei diplomatici inscindibile dalla più ampia alterazione dell'architettura politico-istituzionale del Paese, che negli ultimi decenni aveva profondamente mutato i confini e le mansioni del Ministero degli Affari Esteri. Questo ineluttabile fenomeno erosivo della centralità della Farnesina era particolarmente significativo se si considerava la sua incidenza nel processo attuativo della politica estera italiana. Abituata ad operare con un certo grado di distanza elitaria dagli altri attori, ora si trovava a chiedersi quali fossero i margini del proprio spazio d'azione in un contesto pluralistico crescente e sfaccettato, dove la conduzione degli affari internazionali vedeva sempre più coinvolti i molteplici Enti pubblici e privati. Un dubbio quasi esistenziale che si traduceva nel vedere i diplomatici superati da dirigenti di altri Ministeri, Enti pubblici come Eni e Iri e persino da grandi imprese che si andavano costituendo come nuovo establishment in grado di sfidare le funzioni della carriera diplomatica.

Le interferenze che minacciavano la visibilità del diplomatico riguardavano non solo le nuove soggettività esterne, ma anche quelle interne, che effettivamente non potevano essere considerate del tutto “nuove” ma che di certo trovavano nella linea riformista di Ruggiero un'opportunità di affermazione precedentemente negata. La funzione amministrativa d'altronde, anche ai livelli più alti, aveva sofferto “dell'assenza di prestigio, di remunerazioni generalmente basse, e di un peso specifico limitato [...], di una sostanziale inamovibilità, e della sottrazione da ogni tipo di controllo della qualifica e dell'efficacia delle sue prestazioni”³⁷¹.

³⁷⁰ Per una ricostruzione dei profili degli Ambasciatori Tarchiani e Brosio, si segnalano le letture rispettivamente di Fracchiolla, D. (2012). *Un ambasciatore della nuova Italia a Washington: Alberto Tarchiani e le relazioni tra Italia e Stati Uniti, 1945-1947*. FrancoAngeli, Milano; Demi, F. (2002). *Dalla neutralità all'atlantismo. La parabola diplomatica e politica di Manlio Brosio. Nuova Storia Contemporanea*, VI/2.

³⁷¹ Schioppa, V. (1997). *Formazione, riconoscimento sociale e valori di riferimento delle élites. Un modello per l'Italia o un modello italiano? Studi Diplomatici*, n.24, Ministero degli Affari Esteri.

Un'abitudine alla subordinazione che negli ultimi anni era stata intercettata da un certo mondo sindacale e partitico, sempre più incline a promuovere un "processo [...] di semplificazione dello schieramento politico intorno ai due poli centrali del progresso e della conservazione"³⁷².

Tale constatazione confermava quanto già detto sulle intenzioni penetrative del PSI. Quest'ultimo, almeno in corso d'opera, si affidava all'idea di avere un partito teso al perseguimento delle riforme istituzionali e della Pubblica Amministrazione. Tale impegno poteva essere interpretato come un tentativo di contrastare ciò che i suoi principali esponenti identificavano come male profondo, radicato nella sovrapposizione tra intervento politico e pubblico. Si trattava in sostanza dell'associazione tra partiti e Amministrazioni pubbliche che veniva amplificata in Italia dalla mancata alternanza al potere e quindi dell'assenza di una credibile alternativa governativa rispetto alla DC. La Democrazia Cristiana di fatto aveva consolidato la sua egemonia occupando le istituzioni, compresi gli *Homo Andreottianus* della diplomazia italiana³⁷³ e l'unica capacità di sfida diretta al bastione democristiano degli Esteri era nella mani del PSI. Pensieri che tuttavia il SNDMAE si affrettava a scacciare, etichettandoli come "malintese esigenze politiche", ma che in fondo riflettevano la mappa politica interna alla Farnesina, dove proliferava una variegata gamma di energie schierate ognuna secondo le proprie necessità.

Riprendendo il tema del rapporto tra feluche e sindacati, la tensione tra le due parti non si era affatto attenuata nei mesi successivi alla presentazione del DDL, che secondo i primi continuava a minacciare la loro unicità. Una settimana prima dell'approvazione da parte del governo, il SNDMAE aveva convocato un'assemblea per redigere un documento sulla mozione in discussione. Nonostante le critiche e le mediazioni, l'assemblea si concludeva con un sentimento generale di unità tra i diplomatici nel difendere le proprie prerogative, mostrando un

³⁷² Acquaviva, G. (1987). L'Italia che cambia e i compiti del riformismo, in Partito socialista italiano (a cura di), *Atti del 44° Congresso del Psi*, Rimini, 31 marzo-5 aprile 1987.

³⁷³ Ancora nel giugno 1997, i due diplomatici favoriti per la più contesa e potente carica della diplomazia italiana, Umberto Vattani e Luigi Guidobono Cavalchini Garofoli, venivano definiti dal Corriere della Sera "due facce diverse dello stesso Homo Andreottianus sopravvissuti alla glaciazione del potere di Giulio Andreotti". Caprara, M. "Farnesina, duello tra andreottiani", *Il Corriere della Sera*, 28 giugno 1997.

atteggiamento più orientato al miglioramento del testo piuttosto che al suo totale respingimento. Come riportato dai media dell'epoca, l'assemblea era presieduta dall'Ambasciatore a Londra, Bruno Bottai, e vedeva la partecipazione del Segretario Generale Ruggiero, del Direttore del Personale Federico di Roberto, oltre che dei Capi delle Rappresentanze diplomatiche di diverse capitali straniere, insieme ad alcuni dirigenti sindacali invitati come ospiti. La mozione conclusiva veniva approvata all'unanimità e il punto su cui tutti concordavano con fermezza era la salvaguardia dell'esclusività delle loro funzioni nelle Rappresentanze diplomatiche, fatta eccezione per circostanze eccezionali e verificabili come già avvenuto per alcuni dipendenti con lunga esperienza di servizio. Tuttavia, le tensioni non accennarono a placarsi, e qualche mese dopo, si manifestarono sotto forma di vero e proprio sciopero.

È importante sottolineare che le preoccupazioni dei diplomatici riguardo alle possibili implicazioni trasformative della loro carriera erano ben note a tutti da ormai molto tempo e il loro stato di agitazione si era già manifestato in diverse forme, tra cui uno “sciopero alla rovescia” o “alla giapponese” durante il quale avevano deciso di rimanere in ufficio per tutta la notte in segno di protesta. Uno sciopero che nella sua inusualità aveva attirato anche l'attenzione del quotidiano britannico *Times* e al quale aveva fatto seguito un fiume di testimonianze di insofferenza diplomatica riversatesi sulla scrivania di Andreotti. Nel novembre 1984 oltre cinquecento telegrammi diretti al Ministro evidenziavano due principali problematiche, di cui si rendeva interprete il Ministro Consigliere dell'Ambasciata italiana presso la Santa Sede, Vittorio Paolini. Da quanto si poteva intendere leggendo il suo articolo su “Il Corriere della Sera”, la prima problematica riguardava le questioni economiche, che influenzavano negativamente la vocazione e il reclutamento di nuove risorse a causa di una retribuzione ritenuta inadeguata a sostenere la concorrenza di altri percorsi in termini di attrattività salariale. Il che portava ad un aggravamento delle già rade file del personale diplomatico, che soprattutto nella prima fase della carriera veniva subito impegnato a mantenere alta la qualità dei servizi offerti pur ricevendo uno stipendio che si aggirava intorno alle sette-ottocentomila lire al mese, ossia quanto prendeva un diciottenne nel servizio di leva dei carabinieri. La seconda questione invece, riguardava l'esteso allarmismo

sulla nota “dequalificazione professionale”, dovuta alla percezione che ci si stesse muovendo a favore di un personale non idoneo ad assumere ruoli che richiedevano competenze specifiche: “Mancando i diplomatici si vuole far svolgere il loro lavoro ad altri, che però non ne hanno i requisiti. E in base alla Legge 312, sulla qualifica funzionale, c’è stato uno slittamento verso l’alto, per cui ogni cancelliere, cioè un impiegato di concetto (ex gruppo B) può diventare Vice Console, o incaricato d’affari. Noi, sia chiaro, non vogliamo bloccare le loro legittime aspettative, ma pretendiamo che abbiano la nostra stessa preparazione, e quindi che superino un regolare concorso. Vogliamo soltanto chiudere la porta a un passaggio indiscriminato. E su questo sono d’accordo anche i sindacalisti della CGIL”³⁷⁴ scrivevano.

Sotto il tiro dei diplomatici quindi c’erano le direttive della Legge 312 sulla riorganizzazione del pubblico impiego (che di base istituiva la qualifica funzionale eliminando gradi e livelli), una riforma della quale si erano nutrite sperequazioni amministrative, ambizioni politiche e questioni sindacali tali da far temere la creazione di una carriera parallela composta da ex personale di concetto. Una potenziale situazione che avrebbe permesso, in termini pratici, di vedere un Segretario di Legazione – che spesso sostituisce l’Ambasciatore – fianco a fianco ad un ex Cancelliere superiore in grado, oppure personale di provenienza impiegatizia occupato ad esercitare ruoli prettamente politici. Il tutto a discapito degli equilibri funzionali e politici della Farnesina, dove il SNDMAE esprimeva tutta la sua preoccupazione per quella che sarebbe stata la conseguente trasformazione delle Rappresentanze all’estero “in altrettante isole di inefficienza, burocratismo e lottizzazione”³⁷⁵.

La resistenza dell’Amministrazione a rispondere a tutte queste richieste di chiarimento sull’incompatibilità tra le esigenze del Ministero e le Legge 312, congiuntamente al timore di una lottizzazione sfrenata e la vanificazione della meritocrazia, aveva creato tutte le premesse necessarie per consentire una reazione contrariata che poco aveva a che fare con lo stile del gran mondo. Nel novembre

³⁷⁴ Ibidem.

³⁷⁵ Dragosei, F. “Vogliono lottizzare le ambasciate” – i diplomatici sul sentiero di guerra”, Il Corriere della Sera, 16 maggio 1987.

del 1987 il sindacato dei diplomatici scendeva sul piede di guerra, proclamando lo stato di agitazione e comunicando l'intensione degli aderenti al SNDMAE di scioperare nella giornata del 30 novembre, pur sapendo di rischiare la paralizzazione non solo delle sedi all'estero ma anche di importanti appuntamenti internazionali³⁷⁶. Eppure, l'atmosfera sembrava a tutti ormai troppo surriscaldata per essere spenta. Mai si era arrivati a tanto, si trattava del primo sciopero del Ministero degli Esteri, una giornata che segnava la storia della diplomazia italiana. Attraverso la voce del Segretario Generale Maria Clara Maglietta, il comunicato stampa del SNDMAE confermava le durissime accuse contro la gestione del MAE dei sindacati confederati e non per ultimo rivelava tutta la delusione accumulata negli ultimi anni nei confronti di una certa fetta di politica: "la protervia e l'arroganza dimostrate ancora una volta dall'Amministrazione non possono che essere oramai interpretate come la volontà espressa nei fatti di accordarsi supinamente al degrado organizzato delle nostre istituzioni"³⁷⁷. Inoltre, Maglietta faceva sapere che il passo successivo sarebbe stata la richiesta di incontro con il Presidente della Repubblica Cossiga, al quale avrebbero esposto le ragioni di questa scelta e l'ostinazione nel voler perseguire tutte le vie possibili, incluse quelle legali, per contrastare la riforma di Andreotti che "li aveva delusi"³⁷⁸.

La risposta della UIL di fronte alle parole piuttosto forti e inconsuete del corpo diplomatico non tardava ad arrivare. Denominato "lo sciopero dei Cobas in feluca" come estensione di un epiteto che faceva riferimento ai Comitati di base e che al tempo si era trasformato in un nuovo modo di dir villania a qualcuno, Benvenuto si diceva intenzionato a far fallire lo sciopero respingendo tutte le accuse: "Si vogliono trasformare Cancellieri in Ambasciatori? Niente di tutto ciò [...]. La stessa Legge è stata applicata in altri Ministeri particolari senza che sorgesse alcun problema: al Ministero di Grazia e Giustizia, dove nessun magistrato si è messo in testa che ciò rappresentasse una diminuzione del suo ruolo e nessun funzionario si è sognato di insidiare funzioni proprie della magistratura; poi alla Difesa e agli

³⁷⁶ Già nel maggio 1987 avevano cominciato a circolare insistenti voci sulla possibilità di indire uno sciopero dei diplomatici ma c'era chi aveva sedato l'animo agitato degli altri colleghi facendo notare che da lì a poco si sarebbe tenuto a Venezia il vertice dei sette grandi d'Occidente e il conseguente danno d'immagine del Paese sarebbe stato sproporzionato alle loro rivendicazioni sindacali.

³⁷⁷ Dragosei, F. "I Cobas con la feluca", *Il Corriere della Sera*, 12 novembre 1987.

³⁷⁸ C. M. "Le 'feluche' chiedono aiuto a Cossiga", *La Stampa*, 1 dicembre 1987.

Interni”³⁷⁹. La verità, a detta di Salvatore Bosco – segretario degli statali UIL – è che nonostante tutte le congetture sulla riforma del Ministero e la minaccia promozioni gonfiate ad hoc dal SNDMAE, si nascondeva la loro consapevolezza che non fossero più in grado di svolgere adeguatamente certe funzioni (bastava pensare a come erano cambiati i problemi dell’emigrazione e della cooperazione allo sviluppo) e proprio per questo avevano deciso di buttarsi nella difesa ad oltranza di una gestione corporativa, gerarchica e burocratica che potesse bene o male preservarli³⁸⁰. Sempre per Benvenuto, poi, il loro sciopero sarebbe stato ancor più grave di quello dei Cobas - le cui imprese riempivano da qualche tempo i giornali - innanzitutto perché una tale dimostrazione si sarebbe rivelata deleteria non solo per i rapporti interni alla Farnesina e la credibilità dell’*esprit de corps*, ma anche per tutti quegli utenti e cittadini italiani che avrebbero potuto trovarsi in situazioni di grave disagio. Andreotti da parte sua, invece, tentava inutilmente di dissuadere i diplomatici offrendo loro misure tampone che potessero arginare temporaneamente il problema: si trattava della prospettiva di stipendi più generosi rispetto ai pari grado di altri Ministeri, della sovra-ordinazione della loro carriera alla Farnesina e dello scorrimento in alcuni gradi nel limite di tre anni.

Omettendo tutta la serie di botte e risposte che nei giorni precedenti al 30 novembre si susseguirono senza sosta, ci si chiedeva quale sarebbe stata la natura dell’agitazione in quanto era chiaro che non vi erano precedenti a cui fare riferimento. Le ipotesi erano varie ma quelle che preoccupavano di più riguardavano senza dubbio le Ambasciate: era irrealistico pensare di privare l’Italia di una propria Rappresentanza all’estero anche solo per ventiquattro ore. Per i Consolati, invece, si poteva pensare all’interruzione dell’erogazione di alcuni servizi come il rilascio di documenti o di funzioni in materia di stato civile; per le Rappresentanze permanenti negli organismi internazionali sarebbe andata bene la nota tattica della sedia vuota mentre alla Farnesina si avrebbe proceduto alla più classica astensione dal lavoro negli uffici della sede centrale.

³⁷⁹ Dragosei, F. “La Uil: ‘Faremo fallire lo sciopero dei Cobas in feluca’”, Il Corriere della Sera, 19 novembre 1987.

³⁸⁰ Dragosei, F. “La Uil: ‘Faremo fallire lo sciopero dei Cobas in feluca’”, Il Corriere della Sera, 19 novembre 1987.

In realtà, quello che alla fine ne emerse fu uno scenario molto più sereno della guerra di nervi che l'aveva alimentata nel biennio 1986-87. I diplomatici si dimostrarono capaci di inviare un messaggio importante all'Amministrazione senza per questo venir meno ai loro obblighi istituzionali e alla serietà che li aveva sempre contraddistinti nei momenti più importanti del Paese. Specialmente coloro che erano in posizioni di prestigio in termini di rappresentanza e tutela degli interessi nazionali, diedero prova di essere professionisti a parte, adottando una forma di protesta insolita che li vedeva trattenere la giornata nella loro busta paga pur scegliendo di presentarsi regolarmente a lavoro. A Bruxelles, ad esempio, c'era la più alta concentrazione di diplomatici italiani all'estero e sebbene l'adesione alla protesta risultò estremamente compatta³⁸¹, gli Ambasciatori Pietro Calamia e Paolo Fulci – rispettivamente Rappresentanti permanenti presso la CEE e la NATO – parteciparono come di norma alle riunioni che proprio in quel giorno prevedevano la presenza dei Ministri degli Esteri e della Difesa, Andreotti e Zanone.

Arrivati a questo punto, per chiudere il caso studio e più in generale concludere questo primo blocco sulle riforme d'iniziativa governativa, è bene dire che similmente a quanto accaduto a quelle parlamentari, la proposta di Andreotti – nonostante i suoi 175 articoli e le numerose dinamiche che l'avevano stimolata – decadde poco dopo la fine della legislatura, rendendo vani tutti gli sforzi fin qui compiuti. Alla data del 27 aprile 1987, il progetto era in corso di esame da parte della Commissione Esteri, in sede referente.

³⁸¹ La stampa riassumeva così la riuscita dello sciopero in Belgio: “un solo ‘crumiro’ su quattro dell'Ambasciata presso il Belgio, uno del Consolato di Bruxelles, quindici presso la CEE, otto alla NATO”.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	02/02/87 Revisione dell'ordinamento del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Ministro degli Affari Esteri Andreotti Giulio (Governo Craxi-2) Di concerto col Ministro per la Funzione Pubblica Gaspari Remo, col Ministro del Bilancio Romita Pier Luigi, col Ministro del Tesoro Gorla Giovanni Giuseppe.
Stato Iter	Camera Alla data del 27/04/87 assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente non ancora iniziato l'esame.
Fase esposta	C4396 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato alla Camera dei Deputati il 30/01/87. Annunciato nella seduta P597 del 02/02/87.
Assegnazione	Assegnato alla Commissione III (Affari esteri), in sede referente il 27/04/87. Parere delle Commissioni I (Affari costituzionali), IV (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze e Tesoro), VIII (Pubblica Istruzione), XIII (Lavoro), XIV (Sanità). Assegnazione annunciata nella seduta P632 del 27/04/87.
Stato fase	Camera Alla data del 27/04/87 assegnato alla Commissione III (Affari esteri) in sede referente non ancora iniziato l'esame.

2.2. DISEGNO DI LEGGE – D’iniziativa del Ministro degli Affari Esteri, On. Gianni De Michelis – Governo Andreotti VI

Il 21 dicembre 1989, nel corso della X legislatura, il Ministro socialista degli Affari Esteri Gianni De Michelis del VI Governo Andreotti, presentava al Senato il Disegno di Legge sul “riordinamento del Ministero degli Affari Esteri”³⁸². La proposta, elaborata di concerto con il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica Cirino Pomicino, il Ministro del Tesoro Carli, il Ministro dell’Università e della Ricerca Scientifica Ruberti e col Ministro per la Funzione Pubblica Gaspari, contrariamente al precedente progetto governativo, si ispirava al principio di economicità e si realizzava con uno snellimento del testo ridotto a soli 31 articoli. La prescelta tecnica normativa infatti si distanziava enormemente da quella di Andreotti e prevedeva un duplice itinerario. Da una parte, si mantenevano le norme del DPR 18/67 che ancora non venivano considerate superate, mentre dall’altra, veniva ampliato l’ambito della delegificazione a settori che fino a quel momento erano stati minuziosamente disciplinati, ovvero la definizione delle competenze e l’assetto strutturale del Ministero, l’organizzazione e il funzionamento della rete diplomatico-consolare e la disciplina di alcuni aspetti relativi al personale. Una scelta che rispondeva alle necessità di dotare il Ministero di una gestione flessibile e rispondente alla dinamicità dell’azione internazionale e che veniva avallata dai moderni criteri di autorganizzazione della Pubblica Amministrazione intervenuta con la Legge 400 del 23 agosto 1988³⁸³.

Come suggerito da Bonalumi, nonché relatore di maggioranza alla Commissione esteri e migrazione del Senato, il testo del Disegno di Legge poteva essere suddiviso in due grandi parti: la prima (articoli da 1 a 14) riguardava il riordinamento delle strutture del Ministero, mentre la seconda (articoli da 15 a 31) concerneva la revisione dell’assetto normativo del personale e del suo trattamento economico. A tal riguardo, si registrava una certa unanimità nel giudicare positivamente alcuni punti del documento che recepivano le precedenti proposte parlamentari sulla

³⁸² Senato della Repubblica – Atti parlamentari – X Legislatura (1987-1992) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025.

³⁸³ Legge 23 agosto 1988, n. 400. Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

previsione del Centro Analisi e Programmazione, la revisione dell'Istituto diplomatico e la selezione di accesso alle carriere basata sul modello concorso³⁸⁴.

La premessa era quella di sempre, ovvero che il Ministero degli Esteri fosse in uno stato di affaticamento tale da non consentirgli di adempiere fino in fondo alla sua funzione istituzionale, ovvero quella di eseguire le linee di politica estera, verificare i contenuti dei suoi dossier e sovrintendere a tutte le sue manifestazioni per garantire un'unitarietà d'azione imprescindibile nel contesto delle alleanze occidentali e nel Terzo Mondo. Ma era pur vero che questa tentata riorganizzazione non era una mera questione "tecnica" quanto più un "problema politico", legato alla nuova collocazione dell'Italia nel sistema internazionale e alle conseguenze che questa avrebbe avuto in termini economici, di cooperazione, etc.³⁸⁵ In particolare, Bonalumi argomentava che vi fosse un problema di collegamento con gli altri Ministeri che operavano nello stesso scacchiere, un problema "di influenza sui fenomeni di internazionalizzazione dell'economia, sugli investimenti all'estero, sulla diplomazia industriale, inclusa un'area grigia, che la dottrina definisce terzo genere, dove la politica estera sfuma nella politica interna"³⁸⁶. Per suffragare la necessità di nuovi strumenti atti a sciogliere questo problema di coordinamento, la relazione passava in rassegna il panorama della politica internazionale, con particolare riguardo al nuovo rapporto che si stava definendo tra Est ed Ovest e al processo di integrazione europea³⁸⁷. D'altronde, la proposta di riforma veniva alla luce all'alba di una fase di transizione epocale inaugurata proprio dal 1989, generando una stagione costituente delle relazioni internazionali in Europa che forse era pari solo a quella costituitasi successivamente all'uscita dalla Seconda Guerra Mondiale³⁸⁸.

³⁸⁴ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 29 marzo 1990.

³⁸⁵ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n. 27, Ministero degli Affari Esteri, p. 95.

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 29 marzo 1990.

³⁸⁸ Varsori, A. (eds.). *Europe 1945-1990s: The End of an Era?* Macmillan, London, 1995.

Nel caso dell'orizzonte comunitario, la CEE sembrava proiettata già oltre il 1992, pronta a realizzare attraverso l'Unione Politica una comune sovranità europea, assumendo un ruolo centrale nell'intero processo trasformativo. Il baricentro tornava ad essere quello europeo e considerando l'intenzione della Comunità di svolgere la funzione di pietra angolare nel nuovo assetto europeo, è giusto dedicare a questa pagina di storia una riflessione istituzionale dal punto di vista italiano. Una prospettiva che, per l'obiettivo della nostra ricerca, si condensa nel Ministero degli Affari Esteri.

2.2.1. “Verso il duemila” ma manca l'Europa

2.2.1.1. La Farnesina è pronta per il 1992?

Nelle comunicazioni in Parlamento sulla politica estera di qualche mese prima, esattamente il 20 settembre 1989, il Ministro degli Esteri, dopo aver passato in rassegna le priorità dell'azione internazionale del Governo secondo alcune tradizionali caratteristiche di continuità, dedicava un capitolo centrato sugli strumenti e le risorse a loro disposizione. Ne concludeva che per rendere più efficace quest'azione, sarebbero state necessarie riforme o misure amministrative che si sostanziavano di tre distinti pacchetti, già predisposti dall'Amministrazione: quelli relativi al MAE, agli Istituti Italiani di Cultura e alla cooperazione allo sviluppo. Il primo riguardava appunto il pacchetto del Ministero degli Esteri, la cui riforma veniva considerata assolutamente necessaria non solo per concludere una discussione “ormai lunghissima” sulla quale ci sia attendeva una relativa collaborazione parlamentare, ma anche “per arrivare rapidamente ad avere un assetto istituzionale adeguato alla politica internazionale del 2000 e non a quella di 100 anni fa”³⁸⁹. Era un punto che aveva ribadito in occasione di alcuni incontri con rappresentanti dei connazionali all'estero³⁹⁰ e che andava enfatizzato perché per la prima volta si dichiarava che la disciplina, che doveva essere approvata dal Parlamento, era destinata a proiettarsi al nuovo millennio e alle sue opportunità. In

³⁸⁹ Archivio Fondazione Einaudi, Fondo Giovanni Malagodi, 1.38.

<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/giovanni-malagodi/IT-AFS-042-006365/gianni-de-michelis-1#lg=1&slide=0>

³⁹⁰ AA.VV. “Al passo con i tempi”, Il Sole d'Italia, 11 novembre 1989.

questo senso, il salto di mentalità nel pensare al riformismo si fondava sulle sfide di una realtà sempre più caratterizzata dall'interdipendenza e dall'interconnessione a livello mondiale che spingeva a disperare sull'idea di guidare l'azione esterna italiana mantenendo un preciso ancoraggio politico. Tale azione, piuttosto, doveva essere frutto di una prospettiva neo-riformista, che di fronte ad una fase di impetuoso cambiamento, si spogliava delle varie astrazioni partitiche per articolarsi in capacità d'iniziative graduali e pragmatiche su alcune grandi questioni³⁹¹.

La proiezione dell'Italia in quelli che sarebbero stati gli anni a venire era un leitmotiv delle numerose riflessioni di De Michelis, che non per ultimo venivano raccolte nel volume scritto a quattro mani con Carlo Sconamiglio nell'aprile del 1989 dal titolo "Come guidare l'Italia nel duemila. Le riforme del 1992". Come è facile dedurre dal titolo, il libro era dedicato interamente alla dimensione europea, o meglio, a quella che non tardavano a definire "euro-euforia" degli ultimi due anni, nonché l'interesse che i cittadini mostravano verso la prospettiva di una maggiore integrazione, proponendo la messa a punto di una possibile agenda italiana. La logica voleva che questa prospettiva comportasse per la classe dirigente la necessità di acquisire consenso per avviare una politica delle riforme, tenendo bene a mente che il mero europeismo verbale correva due rischi: "il primo, che l'entusiasmo ideologico non si traduca in fatti e comportamenti coerenti; il secondo, che il trasporto degli italiani verso l'Europa non sia ricambiato in egual misura"³⁹². Si sollecitava dunque a non lasciare che l'Italia venisse esclusa dall'Europa "reale", abbozzando una serie di auspicabili direzioni da intraprendere relativi ai dieci temi prescelti. Tra questi dieci, che raccoglievano i punti più sensibili del sistema sui quali si sarebbe dovuti intervenire (es. debito pubblico e deficit, sistema fiscale, infrastrutture, questione agricola, sud, etc.) il primo ad essere menzionato era senza sorprese quello relativo alle riforme istituzionali - di cui il Paese era sprovvisto - avvalorando la propria inadeguatezza alla situazione media europea. Specialmente la macchina amministrativa non sembrava godere di buona salute e poco era stato fatto a riguardo. Un allarme che veniva confermato anche dalle parole di Renato

³⁹¹ De Michelis, G. (1987). *Verso il XXI secolo. Idee per fare politica*. Marsilio, Venezia.

³⁹² De Michelis, G., Scognamiglio, C. (1989). *Come guidare l'Italia nel duemila. Le riforme del 1992*. Sperling & Kupfer, p. 96.

Ruggiero, che nel frattempo era diventato Ministro del Commercio con l'estero: "Non esiste un sistema di governo in Italia che possa promuovere una programmazione nello scenario europeo. Non ci siamo mai incontrati per discutere della scadenza del '92"³⁹³.

Per i fini di questa ricerca è proprio l'occasione offerta dalla congiuntura programmatica di De Michelis e dalle energie che avevano teorizzato nel loro lavoro che ci permette di evidenziare la parte più stridente con il testo del Disegno di Legge 2025. Se nel libro infatti si parlava di quanto fosse importante intervenire nelle pubbliche istituzioni e Amministrazioni, così come nei pubblici poteri e servizi per massimizzare l'efficacia della "partecipazione del subsistema Italia al sistema europeo in via di progressiva unificazione"³⁹⁴, nulla di tutto ciò veniva evocato nelle linee di riforma degli Esteri, che del processo d'integrazione europea era uno dei principali conduttori. L'ennesima prova - a voler esser franchi - che la ridondanza delle parole spese sul '92, sull'importanza di non poter restare in Europa con le nostre debolezze istituzionali, con "una amministrazione fuori del quadro continentale"³⁹⁵, era pari a quella della disattenzione sui veri contenuti dell'evento, sulle strutture e sul personale preposto a prendersene cura. Così come sulla mancanza di risultati tangibili sul piano politico.

I termini del problema sono noti e la letteratura a riguardo è ormai molto estesa, ma per contestualizzare l'analisi non si può prescindere dal sottolineare un dato di fatto importante. Di fronte alla formazione dei processi decisionali in sede comunitaria e alla realizzazione del grande mercato europeo che nel frattempo andava avanti, l'Italia non si attestava tra i grandi protagonisti. Questo non sta a indicare che fosse assente, ricordiamoci che i trattati e la storia le attribuivano pieno titolo e diritto di intervenire³⁹⁶, ma piuttosto che non fosse pienamente in grado di informare di sé le decisioni, mettere sul tavolo i propri interessi per poi cercare una sintesi con gli altri

³⁹³ Lombardi, L. "Aspettando il 1992", Il Corriere della Sera, 9 giugno 1989.

³⁹⁴ De Michelis, G., Scognamiglio, C. (1989). *Come guidare l'Italia nel duemila. Le riforme del 1992*. Sperling & Kupfer, p. 106.

³⁹⁵ Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Dichiarazioni programmatiche alla Camera del Presidente del Consiglio on. De Mita*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1988.

³⁹⁶ Per rileggerne l'evoluzione complessiva si consiglia la lettura di Varsori, A. (2023). *Storia della costruzione europea. Dal 1947 ad oggi*. Il Mulino.

Stati membri. Una questione che aveva molto a che vedere, se vogliamo, anche con una mancata strategia, collocabile sia nella dimensione comunitaria che interna.

La prima questione concerneva le nostre “sentinelle”, le presenze nelle sedi in cui questi processi si andavano articolando; mentre la seconda era più introspettiva, ripiegata sull’architettura del Paese e su come questo si stesse attrezzando per far fronte all’Europa unita. A tal riguardo, uno dei dossier più interessanti da leggere veniva scritto da Enzo Mattina, già deputato al Parlamento Europeo nel 1984 e rieletto nel 1989 con la lista del PSI. La sua testimonianza personale offriva una panoramica piuttosto complessiva delle categorie di attori di cui si disponeva nelle istituzioni comunitarie e suggeriva come il loro comportamento fosse una cartina tornasole del modo in cui Roma affrontava i problemi integrativi e determinava la propria marginalità. Per schematizzare brevemente il discorso ed integrarlo con qualche considerazione, si potrebbe offrire la seguente traccia sulle categorie coinvolte:

- I primi ad essere presi in considerazione erano i Commissari, che pur essendo di nomina politica³⁹⁷, venivano spesso dimenticati nel corso del loro mandato dalle autorità di Governo. La loro nomina a Bruxelles tardava frequentemente ad arrivare e rappresentava uno dei tanti indugi della nostra politica europea, con conseguenze importanti per le posizioni di prestigio che questi poi potevano ricoprire una volta conclusa la fase di distribuzione dei “portafogli” e la nomina dei nuovi “Gabinetti”. Di fatto, non era considerabile un’inadempienza in quanto non vi erano scadenze precise, ma anche a Bruxelles potremmo arrischiarci di dire che vigevo il detto nostrano “chi prima arriva, meglio alloggia”. Arrivare per ultimi nella scelta dei Commissari³⁹⁸ infatti implicava lasciare spazio agli altri Paesi, più solerti, di accampare diritti sui “dicasteri” chiave come economia, concorrenza o

³⁹⁷ Anche se in Italia, diversamente dagli altri maggiori Paesi, non vigevo la linea tendenziale secondo cui uno dei due commissari sarebbe dovuto essere della minoranza.

³⁹⁸ Anche se i nominativi erano stati ormai concordati, nel novembre 1988 l’Italia rimase ancora una volta l’ultima a comunicare le due persone che avrebbero dovuto rappresentarla e quindi assumere ufficialmente le loro funzioni il 5 gennaio 1989. I nomi che De Mita fece, non tra pochi conflitti e incertezze, furono quelli di Filippo Maria Pandolfi per i democristiani e Carlo Ripa di Meana per i socialisti.

Sormani, P. “Commissari italiani cercasi”, *Il Corriere della Sera*, 18 novembre 1988.

relazioni esterne³⁹⁹. Dando non per ultimo l'impressione di essere degli esiliati di lusso (i loro emolumenti si aggiravano comunque intorno ai 20 milioni mensili⁴⁰⁰ più extra) la cui benemerita europea non sempre trovava corrispondenza col tipo di considerazione goduta in ambito nazionale o nelle logiche interne di concorrenza partitica⁴⁰¹.

- La seconda categoria di risorse era rappresentata dall'euro-burocrazia di nazionalità italiana. Ora, la domanda che potrebbe sorgere spontanea è perché includerli. Sappiamo che il funzionario europeo per definizione deve lavorare al di sopra dei particolarismi nazionali e resistere alle sollecitazioni localistiche delle lobby, ma è pur vero che sapere quanti italiani ci fossero ai vertici delle varie direzioni della Commissione delle Comunità Europee poteva essere un benchmark piuttosto informativo sul grado del nostro europeismo. Questo perché, secondo il dossier di Mattina, gli eurocrati delle altre nazioni vivevano un attaccamento più marcato con il loro Paese d'origine, mentre nel caso degli italiani il rapporto di reciproca indifferenza con Roma rischiava di diventare a volte quasi conflittuale.

In più, l'Europa dell'89 era ben più complessa e compartecipata di quella degli anni Cinquanta e il conseguente assetto burocratico, lo smistamento a capo di una Direzione o di una divisione tra persone provenienti da una certa nazione piuttosto che da un'altra non era cosa da poco: "La carriera degli euro-burocratici non è questione che attiene soltanto alla loro sfera d'attenzione personale. Il posizionamento e la carriera degli euro-burocrati possono corrispondere e corrispondono al modo più o meno giusto di affrontare i problemi d'integrazione nel rispetto delle esigenze di ciascuno"⁴⁰² rifletteva Mattina. Del resto, se tra i funzionari di altro grado,

³⁹⁹ Sormani, P. "L'Italia ancora in ritardo sulle scadenze comunitarie", *Il Corriere della Sera*, 26 settembre 1988.

⁴⁰⁰ Sormani, P. "Un Eldorado per i burocrati CEE. Posto fisso e un super stipendio", *Il Corriere della Sera*, 25 agosto 1988.

⁴⁰¹ Come nel caso del vicepresidente della Commissione Lorenzo Natali, rimasto a Bruxelles per dodici anni prima di essere escluso dal governo De Mita nonostante l'esplicita richiesta di Delors di averlo ancora al proprio fianco.

Si legga Gramaglia G. (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa: ricordi e testimonianze*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010. <https://www.iai.it/sites/default/files/natali.pdf>

⁴⁰² Mattina, E. (1989). L'Italia in Europa senza una strategia. *Mondo operaio*, n. 5, p. 70.

gli italiani erano appena 141 sui 1.075 complessivi, o se sui 25 mila dipendenti della CEE - sparsi tra Commissione, Parlamento, Consiglio dei Ministri, Corte di Giustizia, etc. - la politica del personale favoriva l'inserimento degli italiani nei gradini più bassi dell'amministrazione (facendoli lavorare come autisti o uscieri) significava che la presa di coscienza sul problema della nostra presenza a Bruxelles atteneva anche ad una questione di qualità. Lo ripeteva lo stesso corrispondente de "Il Corriere della Sera" Pietro Sormani, la cui penna equilibrata aveva scritto a più riprese che la CEE, agli occhi dell'Amministrazione Pubblica italiana, altro non era che una specie di "deserto dei tartari", fatto di attese, speranze, ma anche molte frustrazioni⁴⁰³.

Poi, giusto per fare una piccola digressione sul tema "nazionalismo", tutti sapevano bene che le nomine delle alte cariche dell'eurocrazia rispondevano a parametri quali la promozione interna, l'equilibrio geografico e il gradimento della Commissione per le modalità di lavoro del singolo Capo di direzione, ma l'idea che si potesse concludere una manovra a vantaggio dell'Italia piuttosto che dell'Inghilterra o della Germania rimaneva un successo che nessuno si preoccupava di nascondere sotto il cuscino dell'imparzialità. Ne era prova la grande risonanza che aveva ottenuto la nomina di Riccardo Perissich⁴⁰⁴ a Direttore Generale del Mercato Interno e degli Affari Industriali. Sebbene non fosse l'unico Direttore italiano alla Commissione⁴⁰⁵, la sua assegnazione a capo dei uno dei posti chiave in vista del '92, era stata salutata con un entusiasmo che tradiva la rarità dell'evento:

⁴⁰³ Sormani, P. "Un Eldorado per i burocrati CEE. Posto fisso e un super stipendio", Il Corriere della Sera, 25 agosto 1988.

⁴⁰⁴ Perissich era entrato alla Commissione ai tempi di Spinelli, diventando poi Capo Gabinetto di Antonio Giolitti e passando poi alla DG3 come Direttore generale aggiunto. Qui si era guadagnato la stima del Commissario tedesco Bangermann e di Delors.

Perissich è autore di numerosi saggi sul processo di integrazione europea e sul suo funzionamento istituzionale. Per una sua analisi sul carattere atipico della Commissione, si suggerisce la lettura Perissich, R. (2008). *L'Unione Europea: una storia non ufficiale*. Longanesi, Milano.

⁴⁰⁵ La conquista di una Direzione che pareva essere inaccessibile grazie al "pragmatismo e la prontezza di riflessioni" di cui avevano dato prova "i nostri Commissari e il Governo" aveva oscurato un'altra nomina, quella di Ubaldo Zito a Direttore aggiunto del Personale: un incarico che a dirla tutta avrebbe potuto rafforzare la presenza nella Commissione di funzionari italiani, cercando di riempire i vuoti spesso denunciati.

“Bisogna andare indietro di 15 o 20 anni per ritrovare una situazione del genere” osservava compiaciuto un alto funzionario italiano⁴⁰⁶.

Ma non è tutto. All'appello mancavano ancora la Rappresentanza Permanente presso la CEE e i funzionari ministeriali. Questi due raggruppamenti rappresentavano la vera amministrazione pubblica italiana e a maggior ragione gli episodi che li vedevano coinvolti potevano porre o meno il problema della presenza dell'Italia e del livello della sua partecipazione all'attività degli organismi europei.

- Per quanto riguarda la Rappresentanza diplomatica, l'evento che aveva fatto più discutere, dando adito ad illazioni e pettegolezzi, era stata la sostituzione di De Michelis dell'Ambasciatore Calamia alla vigilia del semestre di Presidenza italiana della CEE del 1990. Nessuno meglio di lui conosceva i complessi meccanismi comunitari; era alla Rappresentanza dal 1984 e sebbene questo significasse il superamento dei limiti di permanenza (la consuetudine voleva che gli anni a Bruxelles fossero quattro o cinque), è vero che in molti si aspettavano una piccola proroga per consentire all'Italia di arrivare pronta al termine presidenziale. Un appuntamento in cui va specificato che si sarebbe dovuto dar prova di leadership e soprattutto di capacità d'iniziativa per affrontare un'agenda abbastanza impegnativa: si trattava di preparare e convocare la Conferenza intergovernativa sull'unione monetaria, rappresentare la CEE alla Conferenza del Gatt all' "Uruguay round" e non per ultimo riportare all'attenzione alcuni dossier fondamentali come quello fiscale. Impegni che anche da soli avrebbe richiesto tutto lo sforzo diplomatico possibile e che proprio per questo dividevano in due l'opinione pubblica sulla scelta del "direttore d'orchestra" più consono. C'era chi sosteneva la comprensibilità della mossa del Ministro socialista: "in una fase delicata, il responsabile politico del Ministero ha tutto il diritto di volersi 'coprire le spalle' mettendo a Bruxelles un uomo di sua fiducia"⁴⁰⁷

⁴⁰⁶Archivio Storico Senato, Fondazione Einaudi, Giovanni Malagodi, 1.11.
<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/giovanni-malagodi/IT-AFS-042-006274/giunta-affari-comunita-europea#lg=1&slide=27>

⁴⁰⁷ L'uomo di fiducia in tal caso era Federico Di Roberto, ex Ambasciatore a Madrid e Direttore Generale del Personale che aveva lavorato a fianco di Ruggiero presso l'ufficio della Segreteria Generale.

e chi invece sosteneva una spiegazione più serpentina, secondo cui la scelta era più una conseguenza delle incomprensioni personali tra i due che della scadenza di rappresentanza in sé: “è difficile immaginare persone più diverse o addirittura opposte: le virtù dell’Ambasciatore sono i difetti del Ministro, e viceversa. Forse il tecnicismo di Calamia è parso un ostacolo alla fantasia di De Michelis”⁴⁰⁸. Per giunta, la storia di Calamia aveva riaperto le polemiche sul tentativo del PSI di riassetto la Farnesina, di lasciare un segno di matrice socialista da parte del nuovo establishment, che sembrava essere rimasto in attesa di poter silurare l’Ambasciatore come ritorsione a quanto successo due anni prima: ricordiamoci che Calamia era stato uno dei pochi che aveva deciso di non aderire all’unica giornata di sciopero mai proclamata dai suoi colleghi⁴⁰⁹.

Ma al di là del giudizio che incombeva sul Rappresentante, spesso il discorso si applicava alla corporazione nel suo insieme. Sempre Mattina infatti, pur riconoscendo che la missione fosse composta da ottimi diplomatici, non sembrava poi così entusiasta della loro “aristocratica lontananza dalla classe politica”, nonché dal Paese e dai suoi soggetti economici e professionali⁴¹⁰. L’idea che se ne era fatto è che non avessero digerito fino in fondo le lezioni di quella fase di integrazione europea e che tendessero a ritenere assolto il loro dovere rispondendo dei propri comportamenti solo al Ministero degli Affari Esteri. Una considerazione che si complicava ulteriormente se alla loro presenza, tutt’altro che secondaria nei tavoli comunitari, si affiancava quella – a dire il vero non sempre qualificata - dei funzionari ministeriali. Personale dei vari Ministeri interessati che, facendo da navetta tra le due capitali, partiva da Roma con poche direttive per poi vivere l’esperienza dei negoziati “con il distacco del turista intelligente che vuol sapere, vuol conoscere, vedere il posto che va a

Dragosei, F. “Il ciclone De Michelis scuote la Farnesina”, *Il Corriere della Sera*, 5 febbraio 1990.

⁴⁰⁸ Sormani, P. “Roma e la Comunità, molte virtù europee ma quanti italiani vizi”, *Il Corriere della Sera*, 8 gennaio 1990

⁴⁰⁹ Archivio Quirinale, Fondo Colli Giovanni, scatola 1, Ritagli stampa.

⁴¹⁰ Mattina, E. (1989). *L’Italia in Europa senza una strategia. Mondo operaio*, n. 5, p. 70.

visitare ma, tutto sommato, non si prefigge di lasciare il segno del proprio passaggio”⁴¹¹.

Questa critica rifletteva una preoccupazione importante riguardo alle mancate sintonie ed efficaci comunicazioni tra i massimi rappresentati qui citati – abbiamo accennato brevemente ai Commissari, agli euro-burocrati, alla Rappresentanza Permanente e ai funzionari ministeriali - che spesso viziavano la presenza dell’Italia nei momenti decisionali, ostacolando il protagonismo che ne sarebbe dovuto derivare. Per non parlare poi, sempre dal punto di vista delle categorie prese nel loro insieme, dell’importanza di predisporre un terreno fertile di scambio ed informazione continua coi tanti tecnici, professionisti, esperti e operatori italiani, i cui snodi sinergici avrebbero dovuto permettere alle singole entità rappresentative di muoversi lungo binari coerenti, o almeno di evitare linee di comportamento divergenti l’uno all’altro.

Se questa era la bozza proposta per comprendere quanto fosse manchevole la strategia italiana nella dimensione comunitaria – il che non significava screditare l’impegno profuso dai singoli individui o il loro spirito di abnegazione – altrettanto lacunosa sembrava quella interna. Per ora, è sufficiente registrare due punti a riguardo. Il primo è che l’Italia ormai da anni era contestata, anche dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee⁴¹², per l’elefantiasi della sua burocrazia e per l’inefficienza che aveva dimostrato nel gestire un apparato di norme che, anche in vista della realizzazione del grande mercato, ormai era diventato mastodontico. Quindi, per far fronte a questo apparato sarebbe stato imperativo munire al più presto una Pubblica Amministrazione di modelli organizzativi moderni, strutture responsabilizzate e procedure snelle, il tutto in nome di criteri di managerialità virtuosi per il momento pubblico (che tuttavia non risultava all’ordine del giorno del Governo). Mentre il secondo punto girava attorno alla rilevazione che gli statali preposti ad applicare tutta questa vicenda comunitaria fossero in severa difficoltà perché se l’erano ritrovata “tra capo e collo”, la gestivano alla buona, come meglio

⁴¹¹ Ibidem.

⁴¹² Giusto per citare un caso, si veda Ballardini, G. “Le inadempienze comunitarie”, Il Corriere della Sera, 24 luglio 1974.

potavano, senza però avere una formazione cucita ad hoc per la portata dell'avventura in cui l'Italia si stava addentrando.

Di fronte ad uno scenario del genere, lontano dall'essere definito nel suo complesso in queste poche righe, le operazioni d'asestamento o d'armonizzazione avrebbero dovuto assumere un carattere quasi emergenziale, ivi incluso un riordino degli Esteri coerente con le scelte che si stavano compiendo in Europa. Nel progetto di riforma di De Michelis però, se si va a leggere la sua relazione al Senato, tutto questo veniva ridotto ad un paio di suggestioni, che venivano relegate in due paragrafi diversi piuttosto che ordinate secondo una loro autonomia di trattazione, sicuramente più confacente ai tempi. Nel paragrafo dedicato agli "Uffici all'estero" il riferimento era più esplicito ed era collegato "agli spunti più recenti delineatisi nell'ambito [...] di costruzione europea", in relazione al quale nel processo legislativo veniva integrata la possibilità di porre uffici o servizi in comune con gli altri Stati membri della Comunità "attribuendo loro rilievo e dignità istituzionale"⁴¹³. Mentre nel paragrafo dedicato alle "Qualifiche funzionali", quello che si poteva segnalare era l'intenzione di identificare figure specializzate attraverso profili specifici e corsi intensivi di formazione. Il riferimento in questo caso era per le aree amministrative e tecniche operanti in settori "ad alto contenuto gestionale" e quindi anche comunitario, relativamente alle quali l'obiettivo era rafforzare i livelli intermedi e predisporre spazi adeguati di impiego di nuove professionalità di tipo tecnico⁴¹⁴.

2.2.1.2. Miraggio Europa nella discussione al Senato: i nodi irrisolti

Non sorprende quindi che il tema "Europa", quasi ommesso dal riordinamento degli Esteri, tornasse alla ribalta nella discussione dello stesso Disegno di Legge, polarizzando il dibattito tra i tre gruppi politici: DC, PSI e PCI (poi ricostituitosi in PDS con la conseguente scissione di Rifondazione comunista). Anche in questo caso lo spazio dedicatogli non era chissà quanto sorprendente ma almeno in sede

⁴¹³ Senato della Repubblica – Atti parlamentari – X Legislatura (1987-1992) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025, p. 3.

⁴¹⁴ Senato della Repubblica – Atti parlamentari – X Legislatura (1987-1992) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025, p. 5.

referente alla 3^a Commissione del Senato, alcuni esponenti come il Sen. Strik Lievers (del gruppo Federalista Europeo Ecologista), o il relatore di minoranza, il Sen. Boffa (PCI e poi Com – PDS) ed altri suoi compagni, evidenziavano la contraddittorietà delle finalità del Ministero – almeno così come erano state definite - rispetto alle necessità vere del Paese. L’art. 1 emendato dalla Commissione, ad esempio, indicava genericamente l’obiettivo di promozione del processo di integrazione europea; una finalità sulla quale si giocava l’alternativa delle scelte in termini di riforma del Ministero. Ma lo sforzo implicava aprire un confronto che in realtà si era consumato nel dibattito sulla Legge comunitaria e su quello relativo ai problemi europei di qualche settimana prima, che però non era stato traslato efficacemente né sul Disegno di Legge 2025 né sugli emendamenti successivi.

Come prima cosa, si trattava di spostare il ragionamento sulla natura della politica comunitaria. Aveva senso ostinarsi a considerare questa politica e l’integrazione europea come un fatto esclusivamente attenente alla politica estera o era il caso di prendere atto che la partecipazione italiana alla CEE intrattenesse un dialogo profondo con la politica interna del Paese? Era un quesito che doveva essere posto a monte, prima di cominciare qualsiasi riforma degli ordinamenti. La politica comunitaria era qualitativamente diversa e in quanto tale imponeva una sovrapposizione di competenze e un condizionamento sovranazionale unico nel suo genere. La cronaca comunitaria riportava su base quotidiana incontri tra Ministri o rappresentanti del Tesoro, del Lavoro, dell’Agricoltura, etc. e nessuno di loro, nel riunirsi ai tavoli negoziali, veniva accusato di invadere le competenze degli Esteri. Al contrario, questi Ministri esercitavano la loro autorità all’interno dei loro ambiti ed era proprio entro i confini delle loro attribuzioni che intrattenevano rapporti con i loro corrispettivi stranieri per concertare le rispettive linee di politica di settore. Le negoziazioni richiedevano il raggiungimento di accordi su variabili precedentemente sottoposte al solo controllo nazionale e coprivano temi lontani da quelli che si era abituati a considerare propriamente “esteri”, come i contingentamenti sulle importazioni, la politica dei trasporti o il prezzo del latte. L’immagine che se ne dà può sembrare quasi scontata ma le sue implicazioni non lo erano. Facendo giusto un altro esempio, l’accrescimento degli strumenti di governo dell’economia aveva testimoniato in riferimento a tale governo l’ingresso

e poi l'acquisizione di una posizione quasi predominante delle manovre della moneta e del credito. Pertanto, era inevitabile che i suoi responsabili volessero oltrepassare i confini nazionali per coordinare interventi che altrimenti, senza un terreno condiviso a Bruxelles, sarebbero risultati del tutto inefficaci. È importante ribadirlo perché molte funzioni statali, che per tradizione venivano considerate separate dalla gestione delle relazioni esterne, si erano andate espandendo, avevano acquisito una dimensione internazionale che era stata assorbita nella nozione di politica estera, ma che contestualmente aveva contribuito a frammentare la platea di interlocutori e gli apparati organizzativi interessati. Un fenomeno che nella sua irreversibilità aveva messo in discussione la centralità del MAE come tradizionale cabina di comando della politica estera nazionale: per capirci, la sua Direzione per gli Affari Economici non bastava a garantirgli il ruolo di primizia nella crescente pluralità di attori coinvolti nella politica economica internazionale, ivi compresa quella europea⁴¹⁵.

Tra le altre implicazioni, c'era anche quella sulle norme di comportamento vincolanti, che confermava la condizionalità dell'azione della CEE e la delega di sovranità dei singoli membri. Il processo d'integrazione richiedeva ad ogni Stato il rispetto di norme comuni nei diversi ambiti - agricolo, sociale, economico, monetario, etc. - relativamente ai quali il singolo Paese non poteva decidere di intervenire liberamente se non in conformità con quanto stabilito dal Trattato istitutivo della CEE e delle relative normative, pena il deferimento alla Corte di Giustizia della CEE⁴¹⁶. Inoltre, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario diventavano ancora più evidenti se si considerava l'effetto diretto delle direttive comunitarie che gli Stati erano tenuti a recepire con legge al fine di consentire la loro penetrazione nella normativa interna; per non parlare poi dei regolamenti che dovevano essere applicati in tutti gli Stati membri a partire dalla loro entrata in vigore, senza necessità di recepimento. Insomma, un insieme di attività normative e legislative europee che stava inglobando sempre di più quella interna, dando prova

⁴¹⁵ Amato, G. (1981). A che serve questa Farnesina? *Mondo Operaio*, n. 9/10.

⁴¹⁶ Patrono, M. (2013). *Diritto dell'integrazione europea. Initium Europae. Storia delle origini e fondamenti del processo integrativo*. Vol.1, CEDAM.

di quanto la politica comunitaria fosse in rapporti strettissimi con quella nazionale e per la quale il Ministero degli Esteri non aveva strutturalmente le competenze.

Il quesito che Strik Lievers sollevava in sede assembleare era quindi legato a capire se avesse senso o meno affidare il coordinamento e la gestione delle politiche comunitarie al MAE, affiancandolo, tra l'altro, ad un "Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie" che aveva di per sé competenze e poteri assai ridotti (proprio perché non preposto ad alcun Ministero ma delegato dal Presidente del Consiglio e privo di capacità di spesa). Sui Ministri senza portafoglio con deleghe estere, avremo modo di tornare nel prossimo capitolo, ma in questo frangente è bene capire che questi corpi governativi venivano considerati una specie di "dependance" della Farnesina, nonché congegni di coordinamento sui quali pesavano pesanti accuse di "inutilità" e di strumentalizzazione per "accontentare questa o quella corrente secondo i dosaggi previsti dal 'manuale Cencelli'"⁴¹⁷.

Il problema non poteva essere risolto con immediatezza, ma dal momento che il DDL di De Michelis non sarebbe stato destinato a giungere all'approvazione definitiva nella X legislatura, il dibattito assumeva più un significato di confronto politico sugli indirizzi generali che altro. Seguendo il discorso del senatore, infatti, una riforma degli Esteri, per essere autentica e rispondente ai tempi moderni, avrebbe dovuto veder nascere accanto al MAE un apposito Ministero per l'Europa "con un diverso rapporto delle questioni europee con tutte le attività legislative che si svolgono nei due rami del Parlamento, un polo di direzione e di coordinamento forte della dimensione europea nella politica italiana nel suo insieme"⁴¹⁸. Al di là della proposta del nuovo Ministero, che sembrava puntare all'estromissione della

⁴¹⁷ Era quanto aveva dichiarato lo stesso Vincenzo Scotti relativamente alla sua minaccia di dimettersi da Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie durante il dibattito sui rapporti tra l'Italia e la Comunità europea tenutosi al Senato il 18 dicembre 1980. La sua carica era stata re-istituita dal Capo del governo Cossiga e sentendosi penalizzato nell'assunzione di un incarico piuttosto "misterioso" aveva rincarato la dose facendo pesanti allusioni alla mancata collaborazione della stessa Farnesina: "Ho accettato l'incarico di ministro senza portafoglio perché mi era stata promessa una struttura stabile, snella e articolata. Ma purtroppo, fino ad oggi, non è stato possibile né ottenere la delega né gli strumenti necessari né avere la benché minima collaborazione da parte delle Amministrazioni interessate, a partire dall'informazione di base". Pa. A. "Scotti (Affari europei) minaccia le dimissioni: 'Inutile il mio incarico'", Il Corriere della Sera, 19 dicembre 1980.

⁴¹⁸ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 8 gennaio 1992.

Farnesina, si constatava che vi era un'impostazione totalmente divaricata con ciò che si affermava in altre sedi istituzionali. Il divario rispetto al quale tutta la minoranza aveva insistito quando chiamata a votare la relazione della Commissione ristretta era quello tra le finalità espresse dall'art.1 e le strutture concretamente deputate a raggiungerle. Tra queste, il nodo più grave di contraddizione e atrofia gravitava attorno a due macro-temi: organigramma e personale.

L'occasione mancata per una Direzione Generale per gli Affari Europei.

Come prima cosa, l'art. 2 del testo non prevedeva la creazione di una Direzione Generale per gli Affari Europei. Il sospetto è che l'ottica concreta attraverso la quale fossero state prese le scelte non riguardasse l'unicità degli indirizzi di politica estera quanto piuttosto la salvaguardia della struttura: il titolo stesso del progetto parlava di riordino e non di riforma. Partendo da questo dato di fatto, però, le diramazioni argomentative dei più contrariati vertevano su vari aspetti. I comunisti come la Sen. Tedesco Tatò e il Sen. Boffa non mancavano di far presente che il mancato coraggio di turbare l'assetto costituito fosse lampante data la permanenza del Mincomes⁴¹⁹, la sovrapposizione di altri Ministeri e Dipartimenti⁴²⁰, ed infine il dato sintomatico per eccellenza: "a fronte di un allargamento del numero delle Direzioni Generali, la materia dei rapporti con l'Europa non riesce ad avere l'autonomia e la dignità di una propria struttura"⁴²¹. Considerata ben al di sotto della soglia di una reale

⁴¹⁹ La soppressione del Mincomes era la vexata quaestio che aveva accentrato i lavori della Commissione, impegnata ad esaminare la riforma del MAE. L'abolizione del dicastero sembrava essere uno dei più ostinati cavalli di battaglia del PCI-PDS ma il sottosegretario agli Esteri Lenoci, pur riconoscendo la bontà di alcune considerazioni della minoranza, aveva ricordato che la validità del Mincomes era ancora avvalorata dal fatto che alle riunioni europee del GATT partecipassero tutti i Ministri del commercio con l'estero dei Paesi coinvolti. Quindi il problema decisivo non era tanto capire se abolirlo o meno, quanto piuttosto ricondurlo ad una unicità di indirizzo e di potenziamento delle sue funzioni per sostenere le possibilità di partecipazione attiva dell'Italia sullo scenario economico internazionale. A riguardo, l'esempio che più si avvicinava alla sua idea era quello del Giappone, dove esisteva il MITI, in sostanza un Ministero dell'industria e del commercio nazionale, che operava con grande forza a sostegno dell'economia giapponese all'estero e di indirizzo di politica economica interna.

⁴²⁰ Va ricordato che in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel 1987 venne istituito il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Legge 16 aprile 1987, n. 183. Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.

⁴²¹ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 4 ottobre 1991.

riforma, la debolezza di questa scelta si manifestava nel modo ambiguo in cui l'innovazione delle aree geografiche era stata introdotta. Per la prima volta, l'articolazione operativa del Ministero veniva impostata secondo il criterio geografico, che rappresentava una presa d'atto sulla necessità di avere un nuovo modo di lavorare “a livello di aree geopolitiche e nella gestione dei rapporti bilaterali”⁴²² in un sistema internazionale ormai marcatamente interdipendente. D'altra parte si era diffusa l'ipotesi di una riorganizzazione del lavoro su base territoriale attraverso la prassi consolidata di assegnare le deleghe geografiche ai Sottosegretari di Stato e l'idea di un sistema misto come quello francese o statunitense era stato accolto positivamente dalla proposta di De Michelis. Tuttavia, invece che costituire la nuova chiave di interpretazione del mondo, le nuove Direzioni Generali si erano andate sommando alle strutture preesistenti così da non scalfire l'impianto di fondo. I risvolti spiccatamente politici del processo d'integrazione erano stati così poco ragionati che si era considerata sufficiente la proposta di una “Direzione Generale per l'Europa e l'America del Nord”, senza tracciare una distinzione omogenea tra i due continenti ed una “Direzione Generale per gli Affari Politici, la Cooperazione Europea, la Sicurezza e il Disarmo”, facendo diventare l'Europa uno dei tanti ingredienti versati nel calderone politico.

L'operazione così pareva in gran parte inutile e farraginoso. Tanto che leggendo la relazione di minoranza, il Sen. Boffa suggeriva di risolvere il problema adottando esclusivamente il metodo geopolitico per le Direzioni Generali – caratteristica peculiare del PCI – per poi costituire delle Direzioni specifiche che riguardassero invece la politica dell'integrazione in due ambiti diversi: 1) La Direzione Generale per l'Europa, per le Organizzazioni internazionali su base europea, per l'integrazione europea e le relazioni esterne della CEE; e 2) La Direzione Generale per le Organizzazioni Multilaterali Internazionali, per la Sicurezza ed il Disarmo⁴²³. Una voce alla quale si aggiungeva anche quella del Sen. Maffioletti (PCI), che se vogliamo, riusciva a raccogliere in poche righe lo sconforto generale di vedersi

⁴²² Senato della Repubblica – Atti parlamentari – X Legislatura (1987-1992) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025, p. 2

⁴²³ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 8 gennaio 1992.

ignorati dalla classe di Governo nell'elaborazione di idee sulla Pubblica Amministrazione, che ogni volta venivano scartate per non interrompere il “tran tran del continuismo”:

“La continuità storica delle mancate riforme dell'amministrazione ha questa caratteristica: tutti i riordinamenti dei Ministeri si traducono in aggiunte di direzioni generali, in aumento del personale dirigenziale, con soddisfazione di quella parte della burocrazia che in questa maniera vede piantata la sua “bandierina” sulla propria amministrazione, complici i Ministri che si comportano [...] come sindacalisti del proprio personale di livello elevato [...]; in questo casi i diplomatici per quanto riguarda il Ministero degli esteri”⁴²⁴.

Altrettanto degna di nota era l'opinione del Sen. Achilli (PSI) che intervenendo in Assemblea il 4 ottobre 1991, contestualizzava il suo ragionamento alla luce degli effetti derivati dal crollo dell'impero sovietico (che tratteremo meglio nel terzo capitolo). Achilli, ricordava che nel corso degli anni passati la guerra fredda non aveva favorito giochi a tutto campo nelle diverse aree geografiche e nei vari Paesi, rigidamente divisi in campi di influenza oltre i quali non si poteva sconfinare o autorizzare autonome iniziative se non nel rispetto degli schieramenti. Il tutto a discapito di politiche estere fantasiose.

Il continente però negli ultimi due anni aveva subito delle mutazioni così profonde da sciogliere quelle condizioni bloccate ben note a tutti, determinando in Europa delle grandi evoluzioni che avrebbero posto alla diplomazia compiti nuovi sia sul piano della qualità che della quantità (che andavano oltre i problemi posti dall'Est Europa o dalla richiesta di nuove Rappresentanze diplomatiche). Motivo per cui, al di fuori del criterio geografico, andava colto il senso temporaneo del riordino che giustificava la limitazione delle modifiche introdotte dal Disegno di Legge:

“Sono convinto che questo disegno di legge [...] non è destinato a durare molto tempo; sono convinto infatti che l'integrazione politica europea produrrà delle modificazioni profonde anche nelle strutture

⁴²⁴ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 4 ottobre 1991.

*della politica estera dei vari paesi. Almeno così mi auguro, perché sarebbe veramente poco coerente con l'impianto generale di una futura comunità politica vera mantenere strutture diplomatiche nazionali in un settore come quello della politica estera che, invece, dovrebbe essere caratterizzato da una grande omogeneità di indirizzo. Sono convinto quindi che la riforma vera la dovremo fare quando l'integrazione politica europea [...] imporrà delle modificazioni profonde anche alla struttura.*⁴²⁵

Le risorse umane della Farnesina

Chiusa la parentesi sui criteri organizzativi, il secondo macro-tema riguardava il personale addetto alla gestione degli affari europei che abbiamo già affrontato in precedenza. Riprendendo l'intervento di Strik Lievers, il mantenimento nelle sedi comunitarie di personale gestito con gli stessi criteri con cui in altre sedi si gestiva il personale diplomatico – ossia con il sistema delle rotazioni dopo pochi anni – sembrava assurdo⁴²⁶. Ai suoi occhi non era immaginabile gestire con forza la politica comunitaria con un personale che restava a Bruxelles qualche anno per poi ruotare, come magari accadeva per il personale dell'Ambasciata in Bolivia. C'è da dire però, che nonostante Strik Lievers si spingesse a suggerire una diversa gestione del personale incaricato a seguire con competenze specifiche la politica unitaria – probabilmente per non vedersi tagliare fuori dalle tecnocrazie del Ministero del Tesoro – l'unica specializzazione che il Disegno di Legge rendeva obbligatoria era quella per materia o area geografica.

La cosa che ci si potrebbe chiedere è se fosse davvero questo il punto cruciale della questione. Le idee politiche si trovavano sempre più spesso in uno stato di crescente interlocuzione con gli aspetti tecnici, mentre le politiche economiche e sociali avevano occupato una posizione dominante, che favoriva la loro trattazione e valutazione più sul piano plurilaterale che su quello bilaterale. La creazione di

⁴²⁵ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 4 ottobre 1991.

⁴²⁶ Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 8 gennaio 1992.

organismi internazionali – pubblici o privati, con finalità generali o particolari - aveva traslato i criteri di rappresentanza e di decisione dal piano bilaterale a quello multilaterale e forse il principio di specializzazione sopra citato non era quello che meglio coglieva i cambiamenti intervenuti nel sistema internazionale di quegli ultimi anni.

Lasciando da parte questo piccolo spunto di riflessione, le principali novità dell'analisi del testo legislativo riflettevano la richiesta di ridefinizione delle peculiarità funzionali e professionali del personale, che dovendo assolvere compiti sempre più delicati e complessi, non risultavano “fungibili con altre attività o funzioni”⁴²⁷. A riguardo, il tasto più dolente sembrava ancora una volta quello legato alla dimensione amministrativa. Sempre in Assemblea, si faceva presente che nel Ministero, accanto ai compiti politico-diplomatici e a quelli di gestione del personale, stavano acquisendo sempre maggiore spazio quelli amministrativi. Per svolgere questi compiti erano richieste competenze specifiche per le quali il personale diplomatico non era stato appositamente selezionato/formato ed era un invito che andava a beneficio di entrambe le categorie.

L'obiettivo era anche quello di prevenire l'instaurarsi di una concezione servente generica del personale amministrativo verso quello diplomatico. Occorreva evitare il rischio della confusione dei ruoli sul piano operativo che alimentava la conflittualità permanente tra le due carriere, sottraendosi alle spinte settoriali interne e all'adesione acritica a questa o a quella cultura categoriale. Per questo, si invitava a coltivare un'idea di governo che riqualificasse in pieno la funzione diplomatica, liberandola dalle incombenze amministrative ed organizzative tipiche della dirigenza amministrativa, che invece finalmente avrebbe visto riconoscersi una propria qualificazione nel comparto ministeriale. Da un punto di vista strutturale, lo stesso Disegno di Legge indicava tra i suoi elementi più innovativi la trattazione delle materie amministrativo-contabili con l'istituzione di una “Direzione centrale per il bilancio e gli affari generali amministrativi” che sarebbe stata chiamata ad operare nell'ambito della “Direzione Generale per il Personale e

⁴²⁷ VIGO, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri, p.94.

l'Amministrazione"⁴²⁸. In quest'ottica, l'attività doveva garantire il miglior impiego possibile delle risorse umane a disposizione e la gestione delle diverse fasi di spesa in unità amministrative operanti in seno ad ogni Direzione Generale.

Ma era facilmente comprensibile che questa iniziativa si rivolgesse anche ai funzionari delegati operanti presso le rappresentanze all'estero che si pensava di aiutare con la semplificazione di procedure e normative da cui spesso erano sommersi. Oppure ai Consolati, dove l'interrelazione tra l'assetto della struttura e le procedure amministrativo-contabili condizionavano sensibilmente la capacità di produrre in tempi ragionevoli servizi rispondenti alle domande effettive.

Era il ripetersi della storia. Come sempre la Farnesina veniva chiamata a fare di più con le poche risorse a disposizione. Ai Direttori Generali del Personale venivano fatte pervenire sistematicamente lamentele sull'insufficienza del personale contabile-amministrativo: alla luce delle complicazioni della legislazione contabile italiana e alle flebili strutture preposte nelle sedi estere, un Capo Missione o un Console poteva perdere una quantità infinita di tempo per dedicarsi a funzioni che non erano proprie per compensare i vuoti degli organici⁴²⁹. Ad attenzionare la faccenda delle sedi estere, ci si metteva anche la stampa, che riportava alcuni casi gravi di carenza di contabili e assistenti commerciali: nello specifico si riportavano i casi di Karthoum e Panama, dove la vita forse non era così piacevole, e di Francoforte e Basilea, dove invece il lavoro era piuttosto pesante⁴³⁰. Ebbene, tutte e quattro le sedi risultavano scoperte per mancanza di candidature per quelle posizioni.

Si rendeva quindi necessario mettere mano alla proporzione delle varie qualifiche al fine di recuperare una fisionomia accettabile degli organici, cercando di soddisfare le aspettative di carriera delle categorie. Tant'è che a fronte delle dotazioni del tempo, la proposta di De Michelis era stata quella di portare l'organico ad un incremento di 1.884 unità annunciando poi l'intenzione di indire per il

⁴²⁸ Senato della Repubblica – Atti parlamentari – X Legislatura (1987-1992) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025, p.3.

⁴²⁹ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 9 novembre 1994.

⁴³⁰ Archivio Quirinale, Fondo Colli Giovanni, scatola 1, Ritagli stampa.

settembre di quell'anno un maxi-concorso, volto ad immettere 75 giovani nella carriera diplomatica. L'accresciuta disponibilità di personale avrebbe dovuto generare un "effetto spinta" verso l'estero, la cui proiezione in servizio veniva calcolata sulla base della situazione complessiva⁴³¹.

Tab. 6

Rideterminazione organici secondo la proposta governativa di De Michelis

RIDETERMINAZIONE DEGLI ORGANICI SECONDO LA PROPOSTA DI DE MICHELIS

CARRIERA	AUMENTO	PROIEZIONE SULL'ESTERO
Carriera diplomatica	322 unità	60%
Dirigenti	44 unità	35%
Qualifiche funzionali	1.518 unità	52%
1.884 unità		

(Fonte: Camera dei Deputati – Atti Parlamentari – X Legislatura – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025)

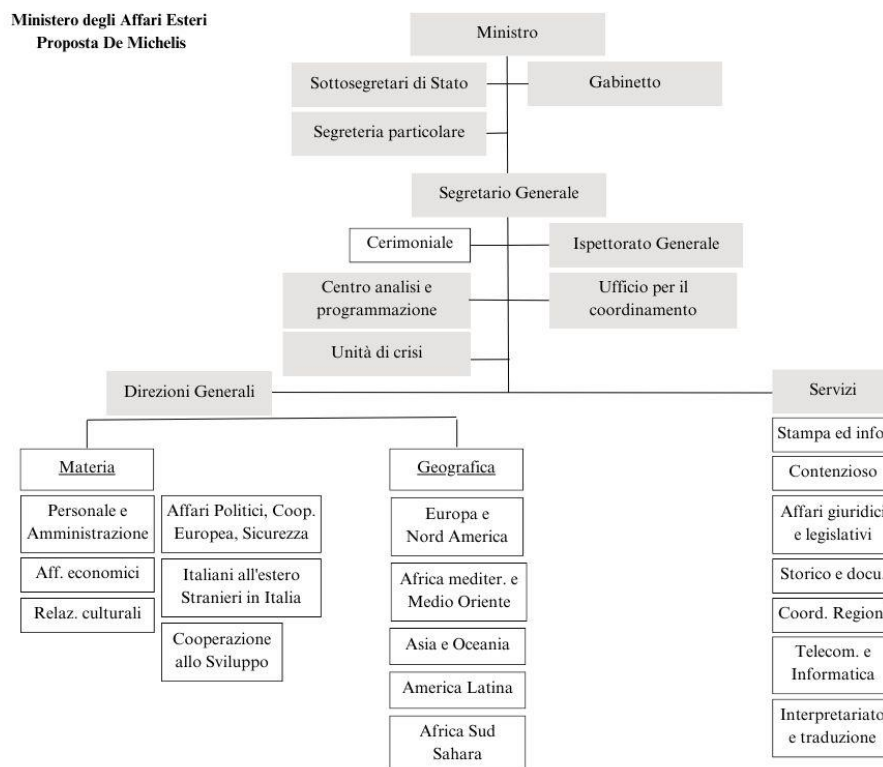
Al contempo, il caso del Sottosegretario Lenoci, che si occupava di seguire la riforma del Ministero, aveva rischiato di mettere in imbarazzo De Michelis e di sollevargli contro i diplomatici che fino a quel momento lo avevano seguito con un certo apprezzamento. Lenoci era entrato in rotta di collisione col SNDMAE (il cui segretario era diventato Faiola!), beccandosi una diffida per le sue trattative "illegittime" con i sindacati, in special modo con la UIL⁴³². Le trattative riguardavano anche il raddoppio degli organici dei Cancellieri inquadrati nelle qualifiche direttive a cui affidare funzioni all'estero tipiche della carriera direttivo-amministrativa. Tema che secondo le feluche, essendo fissato per Legge, non doveva costituire oggetto di contrattazione e che senza grandi sorprese, vedeva ripetersi le stesse battute e controbattute già lanciate ai tempi di Andreotti tra i sindacati diplomatici e quelli confederali.

⁴³¹ Senato della Repubblica – Atti parlamentari – X Legislatura (1987-1992) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025, p. 9

⁴³² Archivio Quirinale, Fondo Colli Giovanni, scatola 1, Ritagli stampa.

Fig. 8

Organigramma del MAE secondo la proposta governativa di De Michelis – 1989



I Disegni di Legge elaborati nelle scorse legislature non avevano mai iniziato realmente il loro iter parlamentare e anche nella IX legislatura non si era mai andati oltre la relazione. Diverso era il discorso del Disegno di Legge 2025, il cui iter parlamentare presentava una complessità tale che si è ritenuto utile integrarlo – sia pur brevemente – nella presentazione degli aspetti più interessanti e innovativi rispetto a quanto avevamo già visto negli altri documenti. La proposta veniva assegnata in sede referente alla Commissione Affari Esteri il 18 gennaio 1990 e si concludeva il 21 febbraio dopo aver ricevuto parere favorevole nella fase consultiva. A seguito della presentazione del testo il 29 marzo 1990 da parte del Sen. Bonalumi, cominciava la vera trattazione, nella quale ci si auspicava che il Parlamento potesse finalmente portare a termine un'opera certamente complessa ma decisamente necessaria dopo trent'anni dall'ultima elaborazione delle linee

portanti dell'assetto ministeriale. Si susseguivano quindici sedute, in cui i numerosi interventi avevano dato luogo ad uno dei più ricchi confronti sul tema, il tutto contestualizzato in un periodo storico di profonda cesura col passato. Detto ciò, alla data del 28 gennaio 1992, il Disegno di Legge era ancora in stato di relazione ma decadde poco dopo a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento nell'aprile di quello stesso anno.

QUADRO LEGISLATIVO DEL PROGETTO

Titoli	21/12/89 Riordinamento del Ministero degli Affari Esteri
Iniziativa	D'iniziativa del Ministero degli Affari Esteri De Michelis Gianni (Governo Andreotti-6). Di concerto col Ministro del Bilancio Cirino Pomicino Paolo, col Ministro del Tesoro Carli Guido, col Ministro per l'Università e la Ricerca Scientifica Ruberti Antonio, col Ministro per la Funzione Pubblica Gaspari Remo.
Stato Iter	Senato Alla data del 28/01/92 in stato di relazione.
Fase esposta	S2025 Fase in corso di inter in corso
Presentazione	Presentato al Senato il 21/12/89. Annunciato nella seduta P332 del 21/12/89.
Assegnazione	Assegnato alla Commissione III (Affari esteri, emigrazione), in sede referente il 18/01/90. Parere delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Programmazione economica, bilancio), VI (Finanze e Tesoro), VII (Pubblica istruzione, beni culturali), Parlamentare Questioni Regionali. Assegnazione annunciata nella seduta P334 del 23/01/90. Parere della Commissione IX (Agricoltura) aggiunto il 01/02/90. Annunciato nella seduta P339 del 06/02/90.
Consultiva	Esaminato dalla Sottocommissione I (Affari costituzionali), il 30/05/91, il 04/06/91, il 12/06/91, il 25/06/91, il 26/06/91, il 02/07/91 (parere favorevole subordinato ad emendamenti), il 16/01/92, il 21/01/92 (parere contrario). Esaminato dalla Sottocommissione V (Programmazione economica, bilancio), il 08/01/91 (parere favorevole subordinato ad emendamenti). Esaminato dalla Sottocommissione VI (Finanze e tesoro), il 28/03/90 (parere favorevole). Esaminato dalla Sottocommissione IX (Agricoltura), il 15/02/90, il 21/02/90 (parere favorevole con osservazioni).
Relatori	Relatore Sen. Bonalumi Gilberto (DC). Relatore all'Assemblea di minoranza Sen. Boffa Giuseppe (Com - PDS). Relatore all'Assemblea di minoranza Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS)
Trattazione	Esaminato dalla Commissione III (Affari esteri, emigrazione) in sede referente nelle sedute del 29/03/90 (costituito comitato ristretto), del 23/05/91, del 29/05/91, del 30/05/91, del 19/06/91, del 20/06/91, del 03/07/91, del 04/07/91, del 10/07/91 (concluso l'esame). Seduta P558 del 25/07/91 (annunciata la relazione). Seduta A575 del 01/10/91 (annunciata la relazione di minoranza). Discusso dall'Assemblea nella Seduta A581 del 04/10/91, Seduta A642 del 08/01/92, Seduta P643 del 08/01/92, Seduta A644 del 09/01/92 (deliberato il rinvio in commissione su testo). Proseguito l'esame da parte della commissione III (Affari esteri, emigrazione) in sede referente nelle sedute del 14/01/92, del 16/01/92, 22/01/92, del 23/01/92 (concluso l'esame). Seduta P657 del 28/01/92 (presentato testo della commissione).

Interventi	<p>Interventi in Commissione.</p> <p>Il 29/03/90 Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Salvi Franco (DC), Sen. Boffa Giuseppe (PCI), Sen. Gerosa Guido (PSI).</p> <p>Il 23/05/91 Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com -PDS), Sen. Serri Rino (Rif. Comunista), Sen. Colombo Vittorino L. (DC).</p> <p>Il 30/05/91 Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Butini Ivo, Sen. Boffa Giuseppe (Com-PDS), Sen. Serri Rino (Rif. Comunista), Sen. Colombo Vittorino L. (DC), Sen. Orlando Giulio (DC), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS).</p> <p>Il 19/06/91 Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Boffa Giuseppe (Com - PDS), Sen. Serri Rino (Rif. Comunista), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com- PDS), Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio, Sen. Rosati Domenico (DC), Sen. Orlando Giulio (DC), Sen. Margheri Andrea (Com - PDS).</p> <p>Il 20/06/91 Sen. Falcucci Franca (DC), Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio, Sen. Boffa Giuseppe (Com - PDS), Sen. Falcucci Franca (DC), Sen. Fioret Mario (DC), Sen. Orlando Giulio (DC).</p> <p>Il 10/07/91 Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio, Sen. Achilli Michele (PSI), Sottosegretario al Ministero del Commercio con l'estero Bonferroni Franco, Sen. Granelli Luigi (DC), Sen. Boffa Giuseppe (Com - PDS), Sen. Orlando Giulio (DC), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS).</p> <p>Il 14/01/92 Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Rosati Domenico (DC), Sen. Orlando Giulio (DC), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS), Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio.</p> <p>Il 16/01/92 Sen. Achilli Michele (PSI).</p> <p>Il 22/01/92 Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sen. Orlando Giulio (DC), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio, Sen. Boffa Giuseppe (Com - PDS), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS).</p> <p>Il 23/01/92 Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio, Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sen. Boffa Giuseppe (Com - PDS), Sen. Graziani Antonio (DC), Sen. Orlando Giulio (DC).</p> <p>Interventi in Assemblea su questioni procedurali.</p> <p>Il 09/01/92 Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio, Sen. Murmura Antonino (DC), Sen. De Giuseppe Giorgio (DC), Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Signori Silvano (PSI).</p> <p>Intervenuti in Assemblea in discussione generale.</p> <p>Il 04/10/91 Sen. Bonalumi Gilberto (DC), Sen. Boffa Giuseppe (Com - PDS), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com - PDS), Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Galeotti Menotti (Com - PDS), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio.</p> <p>Intervenuti in Assemblea in discussione articoli.</p> <p>Il 08/01/92 Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci</p>
------------	--

Claudio (emendamenti), Sen. Tedesco Tatò Giglia (Com – PDS), Sen. Strik Lievers Lorenzo (FEE) (emendamenti), Sen. Bonalumi Gilberto (DC) (emendamenti), Sen. Achilli Michele (PSI), Sen. Boffa Giuseppe (Com – PDS) (emendamenti), Sen. Maffioletti Roberto (Com – PDS) (emendamenti), Sen. Calvi Maurizio (PSI) (emendamenti), Sen. Graziani Antonio (DC).

Il 09/01/92 Sen. Calvi Maurizio (PSI), Sen. Bonalumi Gilberto (DC) (emendamenti), Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Lenoci Claudio (emendamenti), Sen. Murmura Antonino (DC), Sen. Maffioletti Roberto (Com – PDS) (emendamenti), Sen. Boffa Giuseppe (Com – PDS) (emendamenti).

Stato fase

Senato

Alla data del 28/01/92 in stato di relazione.

CAPITOLO 3

IL MINISTERO NEGLI ANNI DELLA TRANSIZIONE

La straordinaria stagione che si apre con questo terzo e ultimo capitolo ci pone di fronte alla conclusione di un'epoca e all'avviamento di un'altra, di cui a suo tempo se ne riuscivano ad intravedere solo gli albori, carichi di promesse ma anche di molti interrogativi. Sono gli anni 1989-1991, in cui si assiste in qualche modo alla fine di un conflitto, vinto non da un raggruppamento militare ma bensì da un sistema di valori, regole di governo dell'economia e della società che vedevano nell'Europa Occidentale il suo gruppo più omogeneo e responsabilizzato. Era la fine della guerra fredda, la fine di un confronto ideologico, come pace armata fra due sistemi in equilibrio strategico, che ridimensionava quella minaccia che aveva per oltre quarant'anni minato il tessuto delle relazioni internazionali e la cui ultima espressione in termini securitari era stato lo schieramento degli euromissili.

Si trattava di un avvenimento da collocare nel contesto dei cambiamenti rivoluzionari che avevano travolto tutto l'Est del continente fino ad arrivare alle porte d'Europa. Dal ritorno della democrazia in Ungheria, in Polonia, in Cecoslovacchia, alla fine della corrotta dittatura in Romania, all'evoluzione che si stava affermando in Bulgaria fino alle profonde trasformazioni avviate in Unione Sovietica, dal momento in cui Gorbaciov aveva assunto il potere nel 1985 fino al suo definitivo sgretolamento. Per non parlare della storia antecedente il momento simbolo per eccellenza, la caduta del Muro di Berlino, quando i cittadini della Repubblica democratica tedesca avevano deciso di votare contro il proprio regime “con le gambe e le automobili”⁴³³ emigrando in Germania occidentale dopo l'apertura delle frontiere dell'Ungheria. Insomma, un'ondata rivoluzionaria che aveva fatto scommettere qualche euforico sostenitore della democrazia liberale sul trionfo universale dei mutamenti pacifici e costituzionali.

Si palesava dunque una nuova stagione costituente degli assetti mondiali e in special modo europei, di fronte ai quali anche l'Italia era chiamata a interpretare le tendenze della storia e a cogliere l'occasione per avviare una transizione nella

⁴³³ Hobsbawm, E. (1997). *Il secolo breve 1914-1991*. Rizzoli, Milano, p. 532.

stabilità verso un nuovo ordine, edificando una corrispettiva fase anche nella propria diplomazia, il cui sguardo sarebbe stato rivolto a tutelare la comune sicurezza in un quadro generale di libertà e crescente cooperazione. O almeno, erano questi gli intenti da assolvere, che richiedevano senza dubbio una notevole immaginazione, volontà politica e dinamicità, tenendo ben saldi gli ideali politici, le concezioni di vita e le impostazioni economiche dell'occidente.

Ma la storia non era esattamente quella che ci si immaginava.

In Italia più che altrove, veniva meno quella cornice esterna che l'aveva resa una democrazia bloccata nell'impossibilità di un'effettiva alternanza della classe dirigente del Paese. Con la decostruzione del comunismo istituzionale, e quindi sgretolata qualsiasi possibilità di un take-over governativo di una forza politica legata ad una potenza straniera e nemica, Roma vide rapidamente assottigliarsi quei sentimenti che l'avevano resa Paese sotto tutela.

La disintegrazione dell'URSS, la fine del suo impero in Europa orientale e la conclusione pacifica della guerra fredda avevano definitivamente dissolto quelle condizioni tali per cui la propria diplomazia era riuscita nonostante tutto a muoversi in uno spazio angusto ma di tanto in tanto anche autonomo e assertivo. Il tramonto rosso del PCI, che nel frattempo si era attrezzato per cambiare nome e statuto con la famosa "Svolta della Bolognina", aveva dissipato quella che era stata l'insopprimibile attenzione americana nei confronti delle politiche domestiche del Paese, che mai come in quel momento dimostravano la loro cronica instabilità. Il fattore K aveva creato quegli alibi su cui si era crogiolata un'intera classe politica, consumatasi nell'agio creato proprio dal quel fattore⁴³⁴.

Una percezione di uno stato di salute piuttosto precario che toccava il culmine nell'"anno di fango" del 1992 e che ovviamente raggiungeva l'estero, inquietandolo con notizie tutt'altro che promettenti: il sistema dei partiti veniva travolto dalla valanga Tangentopoli e messo a processo dal pool "Mani Pulite", l'economia stava attraversando una grave recessione e la strategia della tensione mafiosa colpiva al cuore dello Stato con le stragi dei magistrati Falcone e Borsellino.

⁴³⁴ Cafagna, L. (1993). *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*. Marsilio, Venezia.

In questo noto contesto di fine Prima Repubblica, si creava l'esigenza di avere un sistema politico democratico più rispondente ai requisiti di rappresentatività ed efficienza, ma le spinte riformiste – ancora una volta - tardavano ad arrivare.

Lo scoraggiamento generale era dovuto all'incapacità delle varie coalizioni di Governo di abbozzare sia riforme istituzionali che nuove linee di politica estera di spessore e sostanziarle con posizioni ferme, anche in termini di impegni diplomatici in uno scenario mutato da profonde redistribuzioni di potere (basti pensare che tra il 1992 e il 1996 alla Farnesina si susseguirono cinque Ministri degli Esteri). Anche negli intenti riformisti, l'impressione era che gli impedimenti che nell'ultimo decennio avevano bloccato qualsiasi iniziativa fossero non solo riconfermati nella loro attualità ma addirittura acuiti da una condizione di stallo del sistema politico in cui nessun leader, anche per paura di compromettere i fragili equilibri e le posizioni di potere, si era reso promotore della trasformazione. Con Mani Pulite, l'escalation si era estesa a macchia d'olio a sindaci, deputati parlamentari, personaggi dell'alta finanza e dell'industria di Stato, facendo uscire con le ossa rotte quasi tutte le Istituzioni. Ma più di tutto lo smottamento della democrazia dei partiti aveva fatto franare l'immagine di buona parte di quei uomini forti dell'establishment che ne avevano scritto la storia: solo per citare i più altisonanti, venivano coinvolti Andreotti e Forlani della DC, La Malfa del PRI, Longo del PSDI, fino ad arrivare all'incriminazione e alla definitiva uscita di scena di Bettino Craxi⁴³⁵.

Non sorprende dunque che la ristrutturazione del Ministero, dopo la presentazione del DDL n. 2025 di De Michelis, non trovava terreno fertile nei giudizi e negli atteggiamenti di una classe dirigente investita dalla questione morale e priva di coordinate di riforma politica. Una ragione che in parte spiegava l'assenza di proposte d'iniziativa parlamentare o governativa e che al contempo lasciava spazio di manovra ai sindacati (UIL, CGIL, DIRSTAT, SNDMAE), le cui linee guida vengono qui di seguito analizzate.

⁴³⁵ Mammarella, G. (2012). *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*. Il Mulino, Milano.

3.1 LE LINEE GUIDA DEI SINDACATI

Riprendendo per un momento le fila del discorso relativo al DDL n.2025 di De Michelis – che decadeva nell’aprile del 1992 con lo scioglimento delle Camere - è giusto ricordare che nel merito della sua valutazione erano entrati anche i sindacati confederali, i quali non avevano esitato ad esprimere fin da subito la loro opposizione, programmando tra l’altro uno sciopero generale del personale ministeriale. Ma è altrettanto corretto sottolineare che tutto sommato, la rappresentatività sindacale come strumento di leva negoziale non aveva dimostrato chissà quale forza d’intervento unitaria; una falla che in tal caso va individuata nella mancata comprensione tra la UIL e la CGIL.

Nel marzo del 1991 la CGIL Esteri aveva fatto recapitare una lettera alla UIL e alla CISL nella quale sollecitava, in riferimento alla riforma della Farnesina, un incontro unitario a livello confederale con De Michelis e con la Commissione Esteri del Senato. Il Ministro aveva richiesto a tutte e tre le piattaforme sindacali di fargli pervenire il prima possibile degli emendamenti confederali unitari. Questo non solo perché su di lui pesava lo spettro di uno sciopero contro la mancata osservanza degli impegni assunti, ma anche perché lo stesso Ministro veniva accusato di essere “ostaggio dei diplomatici”⁴³⁶ in quanto, a loro dire, “la parte più reazionaria e conservatrice della diplomazia italiana” stava cercando di coinvolgere il secondo Ministro degli Esteri socialista a presentare un DDL che non aveva nulla di riformatore.

Per quasi un anno i tre sindacati avevano realizzato un prolifico confronto sugli emendamenti, che in circa quindici riunioni avevano messo a frutto nell’elaborazione di ipotetiche modifiche sull’articolato governativo. Tant’è che la UIL, incaricata di redigerne una nuova bozza, aveva proceduto ad inviare alle altre due sigle un documento comune su cui si chiedeva l’approvazione formale. Un’approvazione che tuttavia veniva negata dalla CGIL, che sceglieva di formulare invece una sua posizione non unitaria riprendendo in mano vecchie proposte della

⁴³⁶ Uil Esteri, “Riforma Farnesina: De Michelis ostaggio dei diplomatici?”, Il Gazzettino di Venezia, 27 ottobre 1989.

CGIL Esteri, precisando inoltre che tali posizioni non sarebbero state più negoziabili.

3.1.1 La UIL Esteri

Volendo fare un breve sunto delle anomalie identificate dai sindacati e quindi del loro risanamento nella bozza preposta dalla UIL, possiamo elencare i principali punti così:

- Tra i servizi doveva assumere particolare rilevanza quella che assicurasse il coordinamento gestionale, amministrativo e contabile delle attività degli Uffici, sia centrali che periferici. Tra le nuove strutture della Farnesina che secondo gli emendamenti avrebbero dovuto assumere una particolare rilevanza erano le Direzioni Generali di nuova formazione: per gli Affari Amministrativi, per l'Integrazione Europea (Est-Ovest, CEE, OSCE, OPE, Organizzazioni Internazionali a base europea), per la Sicurezza Internazionale (NATO e Disarmo) e per le Organizzazioni Internazionali (ONU e altre oo.ll. a base universale, diritti umani, Summits, OSCE, GATT e Ambiente);
- Il progetto governativo concedeva un'indennità speciale di servizio a Roma esclusivamente per i diplomatici (più elevate delle indennità percepite dai magistrati) mentre per il resto del personale veniva negato ogni incentivo metropolitano. Al contrario i sindacati chiedevano la creazione di una "indennità di istituto" per tutto il personale a Roma che risultasse in conformità con quanto proposto da Renato Ruggiero per il personale del suo Mincomes;
- Dal comma 3 dell'art. 20 del DDL era stata ventilata la possibilità di istituire una sorta di "Commissione consultiva sul servizio diplomatico". Un pericolo poi sventato che aveva fatto temere spinte autonomistiche della diplomazia miranti a sottrarre sempre di più la Farnesina alle leggi generali sul pubblico impiego, condizionando in senso corporativo la conduzione di politica del Ministro;

- L'aumento degli organici previsto per la Dirigenza Amministrativa veniva considerato complessivamente insufficiente per fronteggiare le nuove esigenze funzionali della Farnesina, con particolare riferimento ai settori della cooperazione allo sviluppo (agli apici del proprio budget), economico commerciale, sociale e culturale. Ragion per cui si esprimeva la necessità di non far scendere le dotazioni organiche complessive sotto le settemila unità⁴³⁷.

3.1.2. La CGIL Esteri

Negato il consenso alla bozza della UIL, la CGIL procedeva a formulare un proprio pacchetto di linee guida. Gli obiettivi della CGIL-MAE dovevano essere definiti sulla base di un esame critico dei risultati del sindacalismo statale. Con occhio attento al decennio passato, alcuni risultati venivano considerati positivi sotto molti aspetti, come ad esempio la politica di mobilitazione dei dipendenti statali contro gli effetti di una politica di affossamento del pubblico impiego e la presa di coscienza di una necessità di lotta unitaria contro la sperequazione settoriale. Ma erano stati segnalati anche insuccessi, come il non essere riusciti ad impedire il peggioramento delle condizioni economiche e sociali dell'impiegato statale e la disponibilità ad accettare concessioni spicciole da parte del Governo pur di evitare la concertazione delle forze pubbliche su questioni sostanziali, come il recupero dell'efficienza. Partendo dal presupposto che la CGIL ritenesse che il dicastero non era da collocare in modo autonomo rispetto alla riforma globale della Pubblica Amministrazione, la proposta elaborata dal sindacato menzionava la non prorogabilità di disporre di strutture nuove "atte a rappresentare gli interessi nazionali in un contesto internazionale mutato e di crescente complessità". Tant'è che già nel 1989 si erano poste le basi delle nuove indicazioni legislative della CGIL per la razionalizzazione del Ministero degli Affari Esteri, poi raccolte e pubblicate nell'apposito "Rapporto preliminare sulle strutture della politica estera italiana" del

⁴³⁷ Istituto di studi sindacali – UIL, Fondo Unione Italiana del lavoro, 1.4.6.5.3.328.
<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/unione-italiana-del-lavoro/IT-AFS-072-002359/esteri-1991#lg=1&slide=71>

1995. Tali linee guida poggiavano su tre pilastri fondamentali: funzioni, organizzazione e personale.

Funzioni

La peculiarità del MAE era identificata dalla tipicità di funzioni ridefinite alla luce della realtà del Paese, che era comprensiva anche dell'incardinamento di compiti relativi ai rapporti internazionali in Amministrazioni diverse da quella degli Esteri, nonché delle Regioni. L'idea che ci si era fatti è che negli ultimi anni il Ministero si fosse dimostrato incapace di svolgere i propri compiti, in primis nell'assicurare un coordinamento nel campo dell'implementazione delle linee di politica estera. Secondo lo schema, il Ministero avrebbe dovuto attendere "alla programmazione, al coordinamento e all'attuazione della politica estera dell'Italia, promuovendo lo sviluppo dei rapporti internazionali e dei processi di cooperazione e di integrazione"⁴³⁸, riconoscendogli un ruolo direttivo anche nella dimensione europea. Il bisogno di riconoscere la centralità dell'Amministrazione nella gestione della fenomenica internazionale rimaneva l'asse intorno al quale avevano orbitato tutti i lavori legislativi riguardanti il tema e anche nel caso della CGIL, il ragionamento si presentava in continuità con quanto già detto dall'Agenzia settimanale di informazioni della "Federazione Nazionale degli Statali". Agenzia della CGIL che aveva pubblicato il documento organizzativo e di ristrutturazione del MAE, entrambi approvati dall'assemblea organizzativa della CGIL Esteri il 21-22 novembre del 1975. In questo numero, si confermava che lo spazio di un Ministero degli Esteri di un Paese democratico e caratterizzato da larghe autonomie regionali e da un cospicuo decentramento amministrativo, andasse identificato nell'esercizio di funzioni di coordinamento sia nei settori ove esistevano competenze tecniche, sia in quelli in cui le Regioni possedevano una sfera d'azione. Nei riguardi di quest'ultime – con riferimento alle competenze concernenti l'assistenza ai propri emigrati, alle attività culturali, al turismo o di assetto territoriale di confine, etc. – il MAE avrebbe dovuto esercitare un'azione di stimolo e non di contenimento. Questo perché i compiti di coordinamento nel MAE,

⁴³⁸ CGIL-ESTERI (1995). *Rapporto preliminare sulle strutture della politica estera italiana*. Osservatorio permanente sulle strutture della politica estera italiana, Salemi Pro. Edit., Roma.

congiuntamente alla rinuncia di quella tendenza dell'apparato burocratico a limitare le autonomie locali, avrebbero restituito allo Stato quelle funzioni di politica estera sottrattegli da centri ad esso esterni o svolte da suoi organi ma in maniera del tutto estemporanea, in un "regime di scollatura rispetto alle scelte politiche di fondo"⁴³⁹. Per quanto concerneva gli Uffici periferici invece, si partiva dalla convinzione che il loro rapporto con il MAE avrebbe dovuto rappresentare istituzionalmente l'intera Amministrazione dello Stato e non escluderla. Motivo per cui si pensava che avrebbero potuto svolgere in giro per il mondo le medesime funzioni di coordinamento nell'ambito di un'unità operativa in cui le competenze fossero differenziate in base alla professionalità ma estese agli esperti estranei al Ministero, già impiegati nei suddetti Uffici seppur "in maniera disorganica e attraverso un reclutamento clientelare"⁴⁴⁰.

Organizzazione

Anche nei confronti degli altri rami della Pubblica Amministrazione, il MAE avrebbe dovuto agire tanto da stanza di compensazione quanto da strumento di analisi e di elaborazione di opzioni tecniche nonché di programmazione esecutiva della politica estera. Ecco perché si prevedeva l'istituzione di un "Consiglio Superiore di Politica Estera" e un "Centro di Analisi e Programmazione", ossia due organi collegiali pensati per favorire i processi di programmazione e concertazione sulle linee strategiche della politica internazionale.

La struttura centrale a cui si pensava per un nuovo e moderno Ministero si sarebbe dovuta fondare su un "criterio decentrato di ripartizione geografico-funzionale", che in parte ammorbidiva quella forte presa di posizione del documento del 1975 in cui si riteneva che la *ratione materiae* avesse abbondantemente dimostrato la propria inefficienza. Il coordinamento sarebbe stato affidato al Segretario Generale e a più Segretari Generali Aggiunti aventi competenze per materia. Sempre relativamente alla struttura centrale, ci sarebbero state cinque Direzioni Generali

⁴³⁹ Archivio Fondazione Turati, Fondo Partiti e Movimenti del socialismo, 1.11.1.137. <https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/partito-socialista-italiano-psi-direzione-nazionale/IT-AFS-059-000868/riforma-ministero-affari-esteri#lg=1&slide=12>

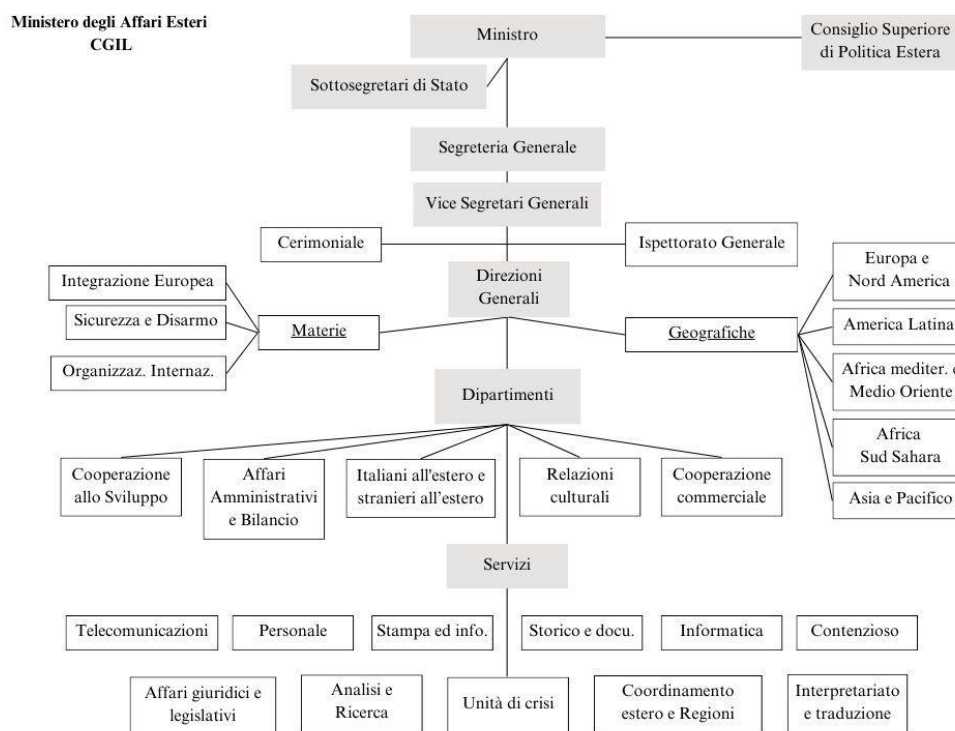
⁴⁴⁰ Ibidem.

per aree geografiche e tre per materia, cinque Dipartimenti funzionali e tredici Servizi.

Mentre nel caso della rete periferica, veniva avanzato il suggerimento di valorizzare le potenzialità insite nel network capillare della rete diplomatico-consolare attraverso l'adozione di apposite strategie di presenza e intervento – delle vere e proprie missioni per capirci – in grado di creare le giuste sinergie tra i diversi aspetti, come quelli politici, economici, culturali, di promozione degli interessi italiani, etc. Sedi sulle quali, tenuto conto del loro carattere di rappresentanza, sarebbero dovuti essere sottoposti al monitoraggio funzionale del Parlamento, attraverso audizioni e altri strumenti idonei⁴⁴¹.

Fig. 9

Organigramma del MAE secondo le indicazioni della CGIL – 1989-1995



⁴⁴¹ CGIL-ESTERI (1995). *Rapporto preliminare sulle strutture della politica estera italiana*. Osservatorio permanente sulle strutture della politica estera italiana, Salemi Pro. Edit., Roma.

Personale

Per valorizzare le risorse umane e ridurre gli "squilibri esistenti", si riteneva necessario instaurare un "raccordo dinamico" tra la normativa generale e il contesto specifico in cui operavano i dipendenti, promuovendo le loro competenze e professionalità. L'ordinamento speciale della carriera diplomatica avrebbe dovuto essere armonizzato con le norme sulla dirigenza dello Stato sia per la struttura dei gradi che per la progressione, con l'obiettivo di eliminare le "ridondanze controproducenti"⁴⁴². Data la mancanza di "forme di rappresentanza e di tutela", si proponeva l'istituzione di una "Commissione per il Servizio Diplomatico", per metà elettiva, con funzioni di garanzia e di proposta in materia di nomine ed avanzamenti di carriera.

Il progetto includeva anche norme per le altre carriere. Veniva stabilita la separazione delle funzioni dirigenziali, che avrebbero dovuto essere autonome e coordinate dalla Direzione Centrale per il Bilancio e gli Affari Amministrativi. Per le qualifiche funzionali era prevista la riorganizzazione e la ricollocazione del personale in tre livelli: aree di direzione, di collaborazione e di supporto. Erano inoltre incluse norme per la definizione degli organici del personale a contratto, attraverso una "verifica effettiva delle funzioni svolte" e delle reali necessità delle singole sedi⁴⁴³.

Oltre alle sigle sindacali confederate, c'è da dire che avevano giocato da sempre un ruolo attivo nei dibattiti aperti sulla riforma del Ministero anche altri sindacati, come la DIRSTAT – il sindacato dirigenti e funzionari pubblici – che si era mossa in direzione opposta alle tre sigle in merito alla “Riforma Amato” sul rapporto di lavoro nel settore pubblico; e soprattutto il sindacato autonomo dei diplomatici, il SNDMAE. Un sindacato che in più di un'occasione si era reso promotore di proprie indicazioni e che nel periodo 1992-1997, aveva avanzato una serie di proposte per mettere mano all'evoluzione normativa dell'Amministrazione degli Esteri.

⁴⁴² Ibidem.

⁴⁴³ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri, p.99.

3.1.3 La DIRSTAT

La DIRSTAT, sindacato dei funzionari direttivi e dirigenti dello Stato, aveva presentato a più riprese alcuni contributi propositivi sul sistema organizzativo del MAE e nei tempi più recenti lo aveva fatto cercando di armonizzare le proposte con le previsioni e i principi del Decreto Legislativo n.29 del 3 febbraio 1993⁴⁴⁴ in materia di pubblico impiego. Una normativa già varata con l'art. 2 della Legge 421/1992⁴⁴⁵ sulla quale, nel mensile "Riforma Amministrativa" della federazione DIRSTAT-Confedir, il sindacato aveva manifestato delle riserve e delle obiezioni a causa dei provvedimenti sugli statali, che si accompagnavano a quelli previsti dalla legge delega di riforma per la spesa pubblica. Decreti delegati e già approvati su previdenza, sanità e fisco coi quali l'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato si era presentato al vertice europeo di Birmingham⁴⁴⁶.

Volendo rintracciare brevemente il passaggio storico alla riforma del pubblico impiego in Italia, si potrebbe dire che tutto partiva dall'iniziativa sindacale della CGIL, successivamente sostenuta anche da CISL e UIL, che si fondava sulla presa di consapevolezza della crisi della Legge 93/83, la legge-quadro sul pubblico impiego che abbiamo già incontrato nel secondo capitolo e che non stava più rispondendo efficacemente alle esigenze del tempo. Una crisi della Legge che comportava essenzialmente due problemi principali: la perdita di capacità gestionale da parte dei sindacati e dunque della loro influenza nella gestione del pubblico impiego e il divario crescente tra lo status dei lavoratori privati e pubblici, con quest'ultimi generalmente più avvantaggiati.

Allo stesso tempo il Governo di Giuliano Amato (PSI), aveva ereditato dagli esecutivi precedenti la tendenza a collaborare in via preferenziale con la triade sindacale, considerata interlocutrice privilegiata. In tal senso, il contributo decisivo del Governo Amato di sposare quest'idea andava letta dalla prospettiva che tale

⁴⁴⁴ Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

⁴⁴⁵ Legge 23 ottobre 1992, n. 421. Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

⁴⁴⁶ R. R. "Il governo vara nuove regole. Pubblico impiego: più responsabilità ai dirigenti statali", Il Corriere della Sera, 10 dicembre 1992.

riforma avrebbe potuto migliorare l'immagine del Governo sia a livello nazionale che all'estero, dimostrando un impegno serio verso la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica. In questo contesto, la riforma del pubblico impiego diventava così una componente importante del programma governativo per rendere la gestione della Pubblica Amministrazione più efficiente e meno costosa⁴⁴⁷.

In sostanza al pubblico impiego venivano applicati gli istituti contrattuali propri del settore privato. Rimanevano nel vecchio regime solo alcune categorie nei confronti delle quali il legislatore aveva ritenuto opportuno fornire particolari garanzie: magistrati, prefetti, militari ma anche diplomatici, dirigenti generali e loro equiparati. Una privatizzazione che, ciononostante, veniva imputata dalla DIRSTAT di dividere le forze amministrative. Per intenderci, c'era la dirigenza generale non contrattualizzata e ancora pubblica, la dirigenza intermedia (ex primi dirigenti ed ex dirigenti superiori) privatizzata con contrattualizzazione separata ed in area distinta (D.L. 29/93) ed infine i direttivi privatizzati e assorbiti nell'area di contrattazione generale insieme a tutto il restante personale del pubblico impiego⁴⁴⁸.

Come espresso dal segretario generale della DIRSTAT, dottor Massimo Civitelli, nel corso dell'audizione alla terza Commissione del Senato il 12 settembre 1995, non era loro interesse entrare tanto nel merito del dibattito sull'organigramma della Farnesina – che tuttavia procedevano a ridisegnare – quanto piuttosto sui principi che dovevano caratterizzare l'intervento riformatore: la separazione tra organo di direzione politica e organo di direzione amministrativa; il regime di responsabilità della contabilità e quindi il potere di spesa, ed infine le attribuzioni dirigenziali (la richiesta è che i dirigenti generali amministrativi venissero preposti ad almeno strutture come l'Ispettorato generale del bilancio)⁴⁴⁹. Ecco quindi che la riforma del

⁴⁴⁷ DIRSTAT (1998). *Mezzo secolo di impegno sociale: i dirigenti e funzionari pubblici nell'Europa Unita al servizio del Paese: rassegna storica della DIRSTAT e di Riforma amministrativa*. CSR, Roma, pp. 183-84.

⁴⁴⁸ DIRSTAT (1998). *Mezzo secolo di impegno sociale: i dirigenti e funzionari pubblici nell'Europa Unita al servizio del Paese: rassegna storica della DIRSTAT e di Riforma amministrativa*. CSR, Roma, p. 296.

⁴⁴⁹ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.

Ministero doveva passare attraverso l'applicazione dei principi generali della riforma del pubblico impiego alla realtà particolare del MAE, nel quale si indicavano tre nuove strutture, nonché i tre "momenti essenziali"⁴⁵⁰: la programmazione e previsione di bilancio; il coordinamento finanziario-amministrativo della gestione della spesa ed infine il controllo interno.

Dal loro punto di vista questa direzione di riforma del MAE sarebbe stata condizione indispensabile per poi procedere ad affrontare altri problemi, compreso il trattamento economico e la semplificazione delle procedure amministrative⁴⁵¹. Mentre secondo l'organigramma proposto dalla DIRSTAT, i Sottosegretari di Stato, gli Uffici di "staff", il Gabinetto, la Segreteria Particolare, l'Ufficio per i Rapporti con il Parlamento, e il "Comitato di supporto al Ministro per raccordo politico amministrativo", un nuovo organo collegiale di coordinamento, avrebbero dovuto riferire direttamente al Ministro. Un pacchetto al quale si univa il "Servizio per il Controllo Interno" appunto, sorto dall'art.20 del D.L. 29/93, che prevedeva la verifica dei risultati delle attività svolte dagli uffici ai quali i dirigenti erano preposti⁴⁵². In quest'ottica, quindi, tutti i Ministri si sarebbero dovuti avvalere di appositi nuclei di valutazione nominati dal Presidente del Consiglio e composti da esperti, anche interni all'Amministrazione stessa⁴⁵³.

Il Segretario Generale avrebbe avuto sotto la propria direzione il Cerimoniale Diplomatico, l'Ufficio del Segretario Generale, nel quale rientrava un Ufficio giuridico, un Ufficio per la Sicurezza ed una "Unità di analisi e studio di politica estera", oltre che ad un Servizio per il Coordinamento e l'Analisi dell'Amministrazione⁴⁵⁴.

⁴⁵⁰ Ibidem.

⁴⁵¹ *Il Nuovo Sistema Organizzativo del Ministero degli Affari Esteri e la Pubblica Amministrazione: proposte, azioni ed obiettivi della DIRSTAT-ESTERI*, dicembre 1995.

⁴⁵² Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, art. 20.

Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

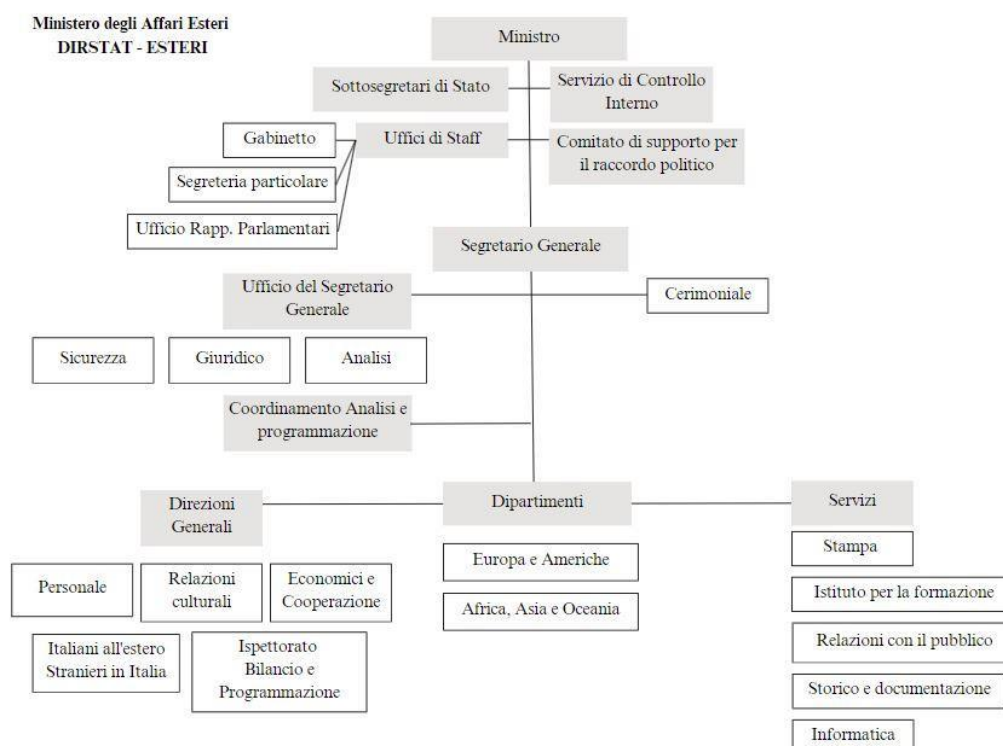
⁴⁵³ Ibidem.

⁴⁵⁴ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri, p.101.

La struttura complessiva sarebbe stata suddivisa in cinque Direzioni Generali, organizzate per aree di competenza funzionale, in due Dipartimenti basati su criteri geografici e cinque Servizi operativi.

Fig. 10

Organigramma del MAE secondo le indicazioni della DIRSTAT– 1995



3.1.4 II SNDMAE

Vale la pena ricordare che il SNDMAE era a tutti gli effetti un sindacato autonomo, fondato a Salerno nel 1944 nel cui statuto si prescriveva, perfettamente in linea con quanto richiesto ai membri della carriera diplomatica, la non politicità e dunque la non appartenenza ai partiti politici. Un aspetto dal quale avevano fatto derivare uno dei punti fondamentali che il sindacato aveva sempre portato avanti, ossia la specialità della carriera diplomatica. Andava detto però che dal momento che i diplomatici al Ministero diventavano loro stessi i dirigenti, il sindacato aveva finito per farsi portavoce delle esigenze complessive del MAE.

Le priorità della riforma sembravano essere essenzialmente due: l'adeguamento delle strutture del Ministero e la razionalizzazione della rete all'estero.

Per quanto riguardava la prima questione, era a loro avviso auspicabile una riorganizzazione del Ministero basata su "un coordinamento geografico inter-direzionale", da combinare con delle competenze per materia. Era opinione dell'Ambasciatore Francesco Paolo Trupiano, presidente del SNDMAE, che non si potesse più trattare di problemi securitari o ambientali in termini settoriali; così come non si poteva più approcciare l'Algeria (afflitta in quegli anni da una sanguinosa guerra civile) senza guardare simultaneamente agli aspetti politici, economici, culturali, di cooperazione e di tutela dei connazionali nell'area⁴⁵⁵.

Nel secondo tema invece, veniva affrontata, ad esempio, la questione della rete consolare che era rimasta quasi identica a quella del 1967: anni in cui l'Italia stava vivendo il boom dei flussi migratori verso i Paesi europei. Anche in tal caso, venivano portati degli esempi più che validi. In Svizzera vi erano cinque Consolati Generali, sei Consolati, tre Vice Consolati e dieci Agenzie consolari; mentre in Belgio c'erano quattro Consolati Generali (Anversa, Cherleroi, Liegi e Bruxelles) distanti l'uno dall'altro circa 50 chilometri. La domanda che si poneva sempre Trupiano è se, arrivati nel 1995, non fosse possibile un sistema in grado di cambiare questo disegno, magari riducendo il numero dei Consolati ma prevedendo una loro più ampia articolazione e dotazione telematica⁴⁵⁶. Nello specifico, era quella europea ad essere indubbiamente sovradimensionata rispetto alle mutate esigenze del Paese, che avrebbe potuto pensare di spostare le proprie risorse dalle sedi minori trasferendole a sedi maggiori, moltiplicandone l'efficienza soprattutto laddove non sussistevano difficoltà di trasporto. Mentre per non lasciare priva di una presenza consolare la zona nella quale si decideva la sospensione o chiusura di un Ufficio, si

⁴⁵⁵ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 22 novembre 1994.

⁴⁵⁶ Ibidem.

potrebbe riflettere sul mantenere del personale che periodicamente svolgesse attività di “sportello mobile” per andare incontro ai bisogni dei connazionali⁴⁵⁷.

Per correttezza d’informazione, va specificato che il SNDMAE nel periodo 1992-1995 era andato varie volte sull’argomento della riforma facendo sempre leva sull’assoluta insufficienza di mezzi, l’inadeguatezza delle strutture e la scarsità di personale alla Farnesina. Una situazione alla quale si univa il fatto che l’intero processo decisionale risultava rallentato e non in grado di garantire il coordinamento tra le varie direzioni. Non stupiva quindi che il SNDMAE si univa all’ampia cerchia di funzionari che denunciavano il rischio di una perdita di competenza a favore di altre Amministrazioni e di un’assunzione da parte della Presidenza del Consiglio di compiti sempre più ampi. Rischi che nel caso della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo raggiungevano, secondo la situazione descritta dal sindacato, soglie altissime di essere “chiamata fuori dalla compagine ministeriale”⁴⁵⁸. A tal riguardo infatti, nel 1993 sorgeva la questione sul mantenimento della struttura tecnica della cooperazione nell’ambito del MAE o di un suo distacco mediante la creazione di un’Agenzia esterna, da varie parti auspicata.

Qui di seguito si propongono gli organigrammi dei tre principali documenti proposti in quegli anni dal SNDMAE.

⁴⁵⁷ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 9 novembre 1994.

⁴⁵⁸ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un’analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri.

Fig. 11

Organigramma del MAE secondo le indicazioni del SNDMAE – 1992

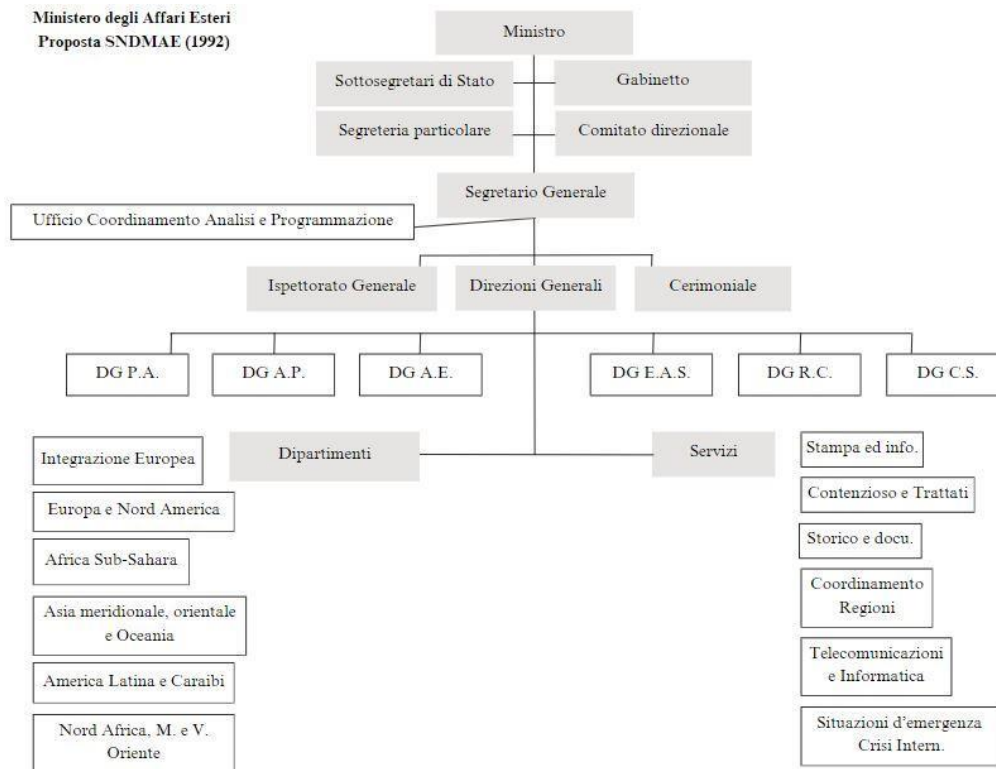


Fig. 12

Organigramma del MAE secondo le indicazioni del SNDMAE – 1994

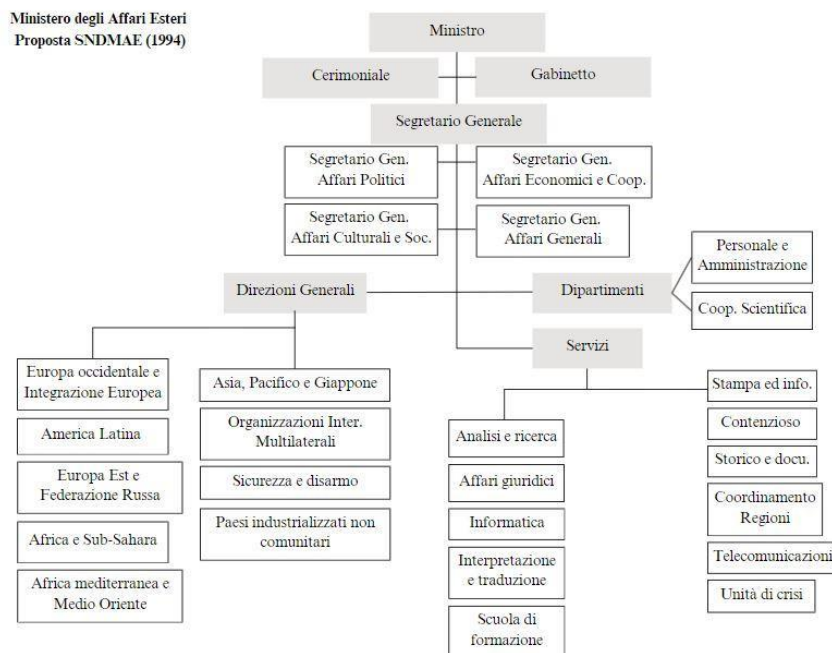
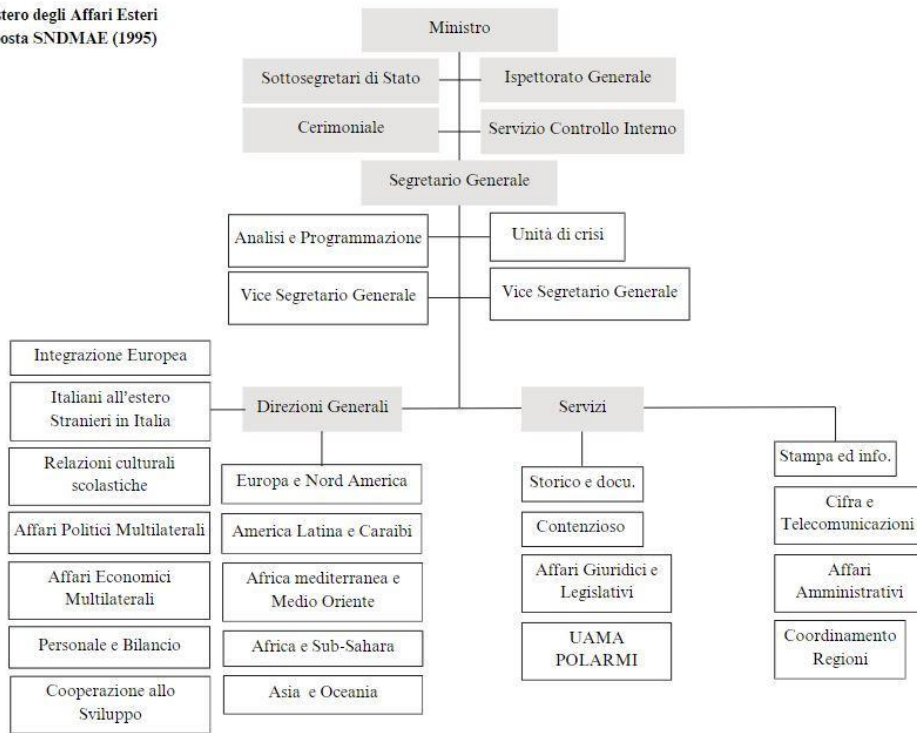


Fig. 13

Organigramma del MAE secondo le indicazioni del SNDMAE – 1995

Ministero degli Affari Esteri
Proposta SNDMAE (1995)



3.2. LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NELL'OCCHIO DEL CICLONE

Tornando a quanto accennato sulla cooperazione allo sviluppo c'è da fare un passo indietro e capire la situazione che si presentava dopo la promulgazione della Legge 49/87, con la creazione della relativa Direzione Generale già illustrata nel capitolo precedente.

Come emergeva durante l'audizione del Direttore Generale della Cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, Ministro Paolo Galli, nel seguito dell'apposita indagine conoscitiva della 3^a Commissione del 1989, i due aspetti che erano maggiore causa di difficoltà per la neo-Direzione si riassumevano nelle questioni logistiche e nella scarsità numerica e di preparazione del personale⁴⁵⁹. Le attività demandate alla Direzione, ossia di programmazione, istruttoria, gestione diretta/indiretta e di controllo, insieme al volume degli stanziamenti e della dispersione geografica degli interventi si erano scontrate con una struttura che si era dovuta adattare in modo molto precario dislocando i propri uffici in diversi edifici. La grave carenza di spazio era stata spesso motivo di frizioni interne, così come conflittuali erano stati i rapporti interni tra l'Unità tecnica centrale (UTC) e la Direzione. In più, la gestione dei crediti di aiuto e dei programmi multilaterali e multi-bilaterali veniva assicurata da solo due Uffici di ridottissime dimensioni.

Per quanto aveva a che fare col personale, la sofferenza della Direzione andava rintracciata in alcune condizioni vissute nella prima fase di stabilizzazione della stessa. Innanzitutto, era difficile esprimere un giudizio sulla capacità della DG dal momento che ai diplomatici – almeno in fase di partenza – erano state affidate anche responsabilità tecniche e contabili in attesa di poter disporre di quei 120 tecnici previsti per l'UTC e dei migliori dirigenti amministrativi, inclusi quelli provenienti dalle Amministrazioni finanziarie, come prevedeva la Legge. Inoltre, si poneva il problema della sproporzione tra la fascia direttiva e quella subalterna che, in seguito

⁴⁵⁹ Senato della Repubblica – 4° Resoconto stenografico della 3^a Commissione – Indagine conoscitiva sulla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo – Roma, 13 aprile 1989

alle disposizioni legislative, era stata svuotata del personale che lavorava presso la Direzione in modo precario.

Ma le storture non si erano di certo fermate a questi due elementi. Fossero stati “solo” questi i problemi, probabilmente le vele della nave della Cooperazione non sarebbero state stravolte come invece lo furono dal ciclone De Michelis. Non di meno uno dei tanti cicloni figli della tempesta “Mani Pulite”, che nasceva nel 1992 come inchiesta della magistratura sulla corruzione milanese ma che finiva nel “Grande Lavacro” della Prima Repubblica⁴⁶⁰, la cui fine arrivava con l’effetto combinato del crollo del comunismo sovietico e degli steccati ideologici in Europa. Con Tangentopoli si scoprivano i tasselli di un sistema di illegalità così diffuso da non risparmiare nessuno, compreso il mondo della cooperazione e il Ministero: esistenza di fondi neri, tangenti, contabilità parallele e amministrazioni ombra di leader, partiti e aziende che portava al collasso di quel sistema politico-istituzionale che aveva cercato di sopravvivere alla fine della Guerra Fredda.

C’è da premettere che in questo periodo, aveva continuato a persistere quell’idea che le strutture tecnico-amministrative ed il personale preposto alla gestione delle risorse finanziarie fossero ben al di sotto delle obiettive necessità operative; una stasi strutturale che vedeva non solo il contesto internazionale in rapida trasformazione ma anche la crescita esponenziale dei finanziamenti, che nel 1989 avevano raggiunto il picco storico del 41% sul Pnl⁴⁶¹. Anno in cui, tra l’altro, a benedire il ruolo italiano di assistenza, era arrivata la nomina di Craxi a Rappresentante per il debito dei Paesi in via di sviluppo del Segretario Generale dell’Onu Perez de Cuellar.

Ciò detto, l’alba degli anni Novanta fu quella che rese evidenti le storture più disturbanti della suddetta gestione. Ma quali possiamo indicare nella pratica?

Per prima cosa, nel caso della Legge 49/87 si erano verificati fenomeni di eccessiva tendenza all’interpretazione delle norme che avevano finito per snaturare il

⁴⁶⁰ Per una lettura relativa all’impatto di Mani Pulite sul rapporto tra poteri dello Stato, si suggerisce la lettura di Benedetto, G. (2021). *L'eutanasia della democrazia. Il colpo di Mani pulite*. Rubbettino, Soveria Mannelli.

⁴⁶¹ Calandri, E. (2013). *Prima della globalizzazione: l'Italia la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. CEDAM, p. 315.

complesso delle novità introdotte dal legislatore. L'esempio più eclatante riguardava l'art. 15 della Legge, un dettato che faceva divieto assoluto di ricorso alla trattazione privata nell'assegnazione degli appalti esterni, prevedendo addirittura una comunicazione motivata alle Camere delle singole eccezioni. Ecco, le eccezioni in questo caso erano diventate la regola. Giacché, a fronte di alcune migliaia di progetti approvati, nei primi quattro anni della DG, meno di dieci erano andati a gara mentre la maggioranza (alcune centinaia) erano stati assegnati a trattativa privata. Anche - ma di certo non solo - perché la Direzione, per mancanza di personale e di esperienza, non era risultata in grado di approntare le gare⁴⁶². Un discorso applicabile tra le altre cose all'effettuazione dei concorsi per la selezione del personale, l'organizzazione del medesimo e del percorso decisionale⁴⁶³.

La seconda grande stortura è che non vi fossero stati risultati aventi piena corrispondenza con quanto approvato dai legislatori. Nell'applicazione della Legge non vi era traccia dei Programmi Paese, almeno così come erano stati pensati, né di attività concentrate geograficamente. L'impressione che se ne traeva era che la politica di cooperazione venisse concepita come "un supermarket di progetti, più o meno validi, sparsi nei tre continenti del sottosviluppo"⁴⁶⁴. Un'impressione che veniva confermata a posteriori anche dall'Ambasciatore Giuseppe Santoro⁴⁶⁵, che della Direzione Generale ne era stato prima Vice-Direttore con Galli (prima che quest'ultimo venisse allontanato dallo stesso De Michelis) e poi Direttore negli anni più bui, 1991-1992:

"All'inizio degli anni '80, fu privilegiata l'Africa australe (Mozambico e Angola). Successivamente si è passati, sempre in Africa, ad un interesse per il Sahel, una zona peraltro geograficamente e culturalmente lontanissima dall'Italia. Successivamente ci si è concentrati sul Corno d'Africa, a noi più vicino. Ma anche in quel caso vi fu una bipartizione tra Somalia ed Etiopia.

⁴⁶² Calandri, E. (2013). *Prima della globalizzazione: l'Italia la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. CEDAM, p. 326.

⁴⁶³ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

⁴⁶⁴ Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, busta 1602.

⁴⁶⁵ Giusto a titolo informativo, Santoro era stato fondatore della Cgil Esteri.

Passando all'America Latina, la scelta iniziale riguardò il gruppo andino. Successivamente ci si spostò nell'America del sud verso Argentina e Brasile, senza però trascurare l'America centrale. In un momento successivo si passò all'Asia, principalmente con riferimento alla Cina, ma non solo. Infine, la scelta forse più impegnativa, quella del Mediterraneo con Egitto, Maghreb, Tunisia, Algeria e così via.

*Queste scelte [...] sono state compiute in modo tale che di volta in volta ogni scelta successiva ha comportato un passaggio in secondo ordine di quella precedente, anche in questo caso con conseguenze negative sia sul piano politico, sia sul piano strutturale, sia sul piano della programmazione.*⁴⁶⁶

Era certo molto importante che numerose iniziative avessero avuto buon esito, così com'era altrettanto importante il fatto che su molte iniziative si era appuntata l'attenzione dell'Autorità giudiziaria, che aveva fatto vacillare il vertice ministeriale della Cooperazione. Un vertice fatto di Ministri, Sottosegretari, ma anche esponenti politico-economici che venivano sospettati di orientare le erogazioni e le canalizzazioni delle risorse con logiche partitocratiche e personalistiche, alle quali alcuni funzionari della Farnesina sembravano essere piuttosto sensibili. Lo stesso Santoro, che da molti veniva considerato "più socialista che demichelisiano", aveva un'affiliazione partitica piuttosto chiara, tant'è che un vecchio veterano della Farnesina non si tirava indietro nel puntare il dito contro la classe dirigente del "pentapartito", affermando: "Sono i partiti che hanno sconvolto regole e prassi dell'amministrazione, [...]. Sono i partiti che hanno diffuso il contagio di un virus quasi sconosciuto e che ormai si chiama Lpc, lottizzazione per cooptazione. Qualcosa di simile all'epidemia che corrode la Rai. Con una differenza: in Rai si entra già lottizzati, alla Farnesina ci si diventa. E a un ritmo piuttosto sostenuto"⁴⁶⁷. La tempesta Mani Pulite d'altronde aveva già messo a nudo quei grovigli inestricabili che legavano il mondo politico con quello

⁴⁶⁶ Commissioni d'inchiesta bicamerali – Resoconti stenografici – Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo – XII Legislatura (1994-1996) - Roma, 28 settembre 1995.

⁴⁶⁷ Purgatori, A. "Farnesina, con lo scandalo cooperazione vacilla la 'squadra' socialista", Il Corriere della Sera, 19 febbraio 1993.

imprenditoriale e contestualmente, aveva vivisezionato i comportamenti perversi di gestione della cosa pubblica di ogni colore.

Ad occuparsi della faccenda era il giudice Vittorio Paraggio, che nel frattempo aveva aperto un'altra inchiesta sul Fondo per gli aiuti internazionali di cui per anni era stato responsabile il Sottosegretario Francesco Forte. Senza voler entrare nel merito dello scandalo cooperazione, si può dire che lo spreco sulla pioggia di interventi era scritto bianco su nero: l'impegno finanziario di 20 mila 534 miliardi con un bilancio di appena 9 mila 515 miliardi, nonché 42 mila miliardi stanziati fra il '79 e il '92 su progetti che a volte erano rimasti solo su carta o poco più⁴⁶⁸. Nello specifico, il meccanismo messo sotto accusa era quello dei "contratti a dono" in cui era il Paese destinatario degli aiuti ad indicare l'impresa di suo gradimento, il che consentiva di saltare la prassi sugli appalti e concedere i lavori a trattativa privata. Un giochino perverso sul quale il Ministro Colombo aveva istituito una Commissione speciale presieduta dal Segretario Generale Bruno Bottai e costituita da funzionari e professori universitari per indagare sugli sperperi. Un'indagine al termine della quale era stata presentata una relazione che però risultava priva di risposte soddisfacenti.

Ad ogni modo ciò che era chiaro è che le strutture della cooperazione erano state per oltre un decennio "il braccio esecutivo dei due partiti – DC e PSI – che dell'aiuto allo sviluppo avevano fatto uno straordinario strumento di potere e di illeciti arricchimenti"⁴⁶⁹. Tant'è che lo stesso senatore Taviani (tra i maggiori esponenti della DC!), parlando di accertamento sugli interventi di cooperazione svolto per molti anni dalla Commissione esteri da lui presieduta, non si era tirato indietro nel definirli inutili o addirittura dannosi, o meglio, "estranei a qualunque interesse della cooperazione e della partecipazione italiana allo sviluppo di quei Paesi"⁴⁷⁰. Ci si riferiva in particolare ad alcuni Paesi dell'Africa sub-sahariana, del Sahel e alla Somalia, dove si erano sperperati soldi dei contribuenti in fatue iniziative ammantate da umanitarismo che sembravano quasi una presa in giro nei confronti

⁴⁶⁸ Gallo, G. "L'ambasciatore cambia sede: il carcere", *Il Corriere della Sera*, 26 marzo 1993.

⁴⁶⁹ Corbi, G. "Lo scandalo cooperazione", *La Repubblica*, 27 aprile 1994.

⁴⁷⁰ Senato della Repubblica – 6° Resoconto stenografico della 3^a Commissione – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri – Roma, 22 novembre 1994.

della Commissione d'inchiesta che veniva istituita nel gennaio 1994, il cui iter veniva sbloccato dal Ministro degli Esteri Andreatta.

Tuttavia, i lavori della Commissione stentaronο a decollare, complici anche l'arrivo a Palazzo Chigi di Silvio Berlusconi con il nuovo Ministro degli Esteri Antonio Martino e gli obblighi imposti in ambito monetario e di bilancio per proseguire la strada verso la moneta unica. Un insieme di fattori che sembravano guidare il Governo "liberale in politica, liberista in economia" verso altre priorità nazionali.

3.3. LE COMMISSIONI INTERNE DEL MINISTRO MARTINO

Non è eccessivo dire che la famosa "discesa in campo" dell'imprenditore Berlusconi, dopo i governi di transizione di Amato e Ciampi e una nuova Legge elettorale, segnava la vera alternanza al potere che sconvolgeva valori e metodi di una vecchia Repubblica ormai definitivamente sepolta. Un'alternanza che, almeno all'inizio, spostava il baricentro geografico-elettorale dal Centro-Sud al Nord Italia⁴⁷¹. Anche in antitesi al PDS, si creava il cosiddetto "centro-destra", uno schieramento del tutto nuovo alla storia delle coalizioni e destinato a raccogliere un grande consenso, unitosi attorno al polo attrattivo del partito "Forza Italia", che riusciva a sdoganare e trasformare la destra neofascista e a stabilire un'alleanza con la Lega di Umberto Bossi. Una convivenza interna che si rivelò ben presto tutt'altro che serena.

Senza voler entrare nel merito dell'epoca berlusconiana e del suo impatto nella storia della Seconda Repubblica⁴⁷², ci è sufficiente ricordare solo che la nuova compagine governativa, nata l'11 maggio 1994, aveva inglobato anche una parte del ristretto mondo intellettuale liberale, i cui rappresentanti Martino e Giuliano Urbani entravano rispettivamente a farne parte come Ministro degli Affari Esteri e Ministro senza portafoglio per la Funzione pubblica e gli Affari Regionali.

⁴⁷¹ Panebianco, A., Teodori, M. (2022). *La Parabola Della Repubblica. Ascesa E Declino dell'Italia Liberale*. Solferino, Milano.

⁴⁷² Per questo si rimanda alla lettura di Orsina, G. (2023). *Il berlusconismo nella storia d'Italia*. Marsilio, Venezia; Diodato, E., Niglia, F. (2019). *Berlusconi 'The Diplomat': Populism and Foreign Policy in Italy*. Palgrave Macmillan.

Da un punto di vista della politica estera, che si riteneva essere ormai inscindibile dall'economia, Martino sembrava voler inaugurare una politica all'insegna della continuità rispetto alle grandi direzioni – l'Unione Europea, il rafforzamento della NATO, l'alleanza con l'America – ma apportando dei cambiamenti nei metodi a tutela degli interessi internazionali con un'Italia più forte e selettiva. Innanzitutto, si investivano subito le questioni del ruolo di Roma in Bosnia e all'ONU, che il Ministro portava all'attenzione di Washington nella sua prima missione da titolare della Farnesina. In questo caso, l'agenda prevedeva la richiesta di poter entrare a far parte del gruppo di contatto sulla Bosnia, il gruppo pilota formato da Stati Uniti, Russia, Inghilterra, Francia e Nazioni Unite. Si precisava agli americani che Roma non era contraria all'invio dei soldati nel territorio ma che doveva essere “un'operazione di mantenimento della pace con scopi e limiti, anche temporali, ben definiti”⁴⁷³. Inoltre, sempre nei confronti dell'ex Jugoslavia, c'era l'intenzione di far subentrare in modo molto cauto l'argomento del trattato di Osimo, il cui adeguamento – caro soprattutto ad Alleanza Nazionale – non doveva coinvolgere la questione dei confini ma piuttosto l'applicazione di alcune parti di esso, ivi inclusi alcuni problemi bilaterali da risolvere con Croazia e Slovenia, dagli acquisti mobiliari italiani alla tutela delle minoranze.

La seconda macro-questione, invece, era relativa alla riforma complessiva dell'ONU, o più specificatamente, del Consiglio di Sicurezza, rispetto al quale l'Italia riteneva inaccettabile parlare di aumentare i membri permanenti senza vedersi riservare una propria sedia al famoso tavolo. Una prospettiva di allargare il novero dei membri del CdS sulla quale Roma, tra l'altro, aveva già presentato una propria proposta usando una migliore articolazione regionale⁴⁷⁴.

Insieme alle nuove e vecchie agende di politica estera, che sembravano volere un Paese con maggiore autonomia rispetto ai vincoli della guerra fredda, doveva però coesistere un percorso di riflessione sugli strumenti di cui questo disponeva. Un obiettivo che Martino dichiarava essere il suo obiettivo prioritario e che decideva di perseguire avviando come prima cosa contatti con tutte le rappresentanze sindacali, ben predisposte rispetto alla necessità di tale riforma. Per questo motivo

⁴⁷³ Caretto, E. “Italia nel mondo, debutto ‘gollista’”, *Il Corriere della Sera*, 24 maggio 1994.

⁴⁷⁴ A presentarla nel 1993 era stato Beniamino Andreatta, Ministro degli Esteri con Ciampi. Si legga Andreatta, B. (2005). *La riforma dell'Onu*. Arel, Roma.

Martino decideva di insediare il 16 settembre tre Commissioni di studio interne alla Farnesina. Le prime due avrebbero dovuto esprimere pareri al Ministro sia sulla riforma del MAE che sul riordino del trattamento economico all'estero e metropolitano, mentre il terzo avrebbe dovuto riguardare lo snellimento delle procedure amministrative e contabili. In tutti e tre i casi, però, il comune punto di riferimento sarebbe stato il Vice Capo di Gabinetto, responsabile del coordinamento dei tre organismi.

Nel primo intento, l'idea era di aggiornare il modo di funzionare della Farnesina e di valorizzare le sue professionalità⁴⁷⁵. Della Commissione per la riforma facevano parte l'Ambasciatore Francesco Spinelli, l'Ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris, il Consigliere di Stato Paolo Salvatore e il Consigliere di Stato Giuseppe Severini⁴⁷⁶. Non avendo potuto accedere alla relazione conclusiva del gruppo, quello che se può ricavare erano piuttosto gli stimoli interni, esplicitati dallo stesso Martino nel suo intervento di fronte alla Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera, che riassumiamo in alcuni punti:

- Bisogno di attuare una profonda razionalizzazione delle reti consolari alla luce degli enormi progressi tecnologici nel settore delle comunicazioni. Ci si riferiva soprattutto alla possibilità di elevare gli strumenti tecnologici delle rappresentanze diplomatiche per attenuare la crescente necessità di impiego di personale;
- Introduzione di un anno sabbatico per il personale, finalizzato alla frequenza di corsi di specializzazione;
- Potenziamento delle funzioni dell'Istituto Diplomatico, che avrebbe potuto includere l'ampliamento dei programmi di formazione e la creazione di nuovi percorsi didattici;

⁴⁷⁵ Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il ministro degli Esteri on. Martino alla Commissione Affari Esteri della Camera dei deputati*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1994.

⁴⁷⁶ Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri, p.115.

- Revisione del meccanismo con cui venivano assegnate le destinazioni all'estero per il personale, al fine di renderlo più efficiente e in linea con le esigenze del servizio;
- Valutazione e possibile modifica delle indennità aggiuntive per coloro che prestavano servizio presso il Ministero, garantendo un sistema più equo e incentivante;
- Costituzione di un Consiglio di Politica Estera che, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, si occupasse di elaborare le linee guida della politica estera del Governo;
- Rinnovamento dell'Immagine della Farnesina attraverso campagne di informazione per migliorare l'immagine del Ministero degli Affari Esteri, da affidare a società specializzate in comunicazione⁴⁷⁷.

Sempre nella stessa occasione, poi, Martino accennava all'istituzione del Ministero degli Italiani nel Mondo (MIM), ribadendo il suo pieno appoggio alla decisione governativa di attribuire la delega al diplomatico Sergio Berlinguer⁴⁷⁸, fidatissimo Segretario Generale del Quirinale con Cossiga e da poco “*commis de l'État*”. Contestualmente, Martino assicurava che avrebbe messo la Farnesina a disposizione del MIM nel consentire una collaborazione fra le due strutture finalizzata a diversi obiettivi, come l'assistenza ai cittadini all'estero, la garanzia del diritto di voto, il miglioramento della qualità dei servizi consolari e l'aggiornamento su quanto accadeva nel Paese. Pur non volendo entrare nel merito dell'esperienza ministeriale, va detto che Berlusconi era riuscito a coagulare intorno a sé quelle culture politiche che risentivano di un'ansia innovatrice radicata in un più articolato e profondo rapporto delle comunità italiane all'estero con la madrepatria. Il legame mai definitivamente reciso con le molte generazioni di discendenti italiani veniva interpretato in chiave nazionalistica ed istituzionalizzava

⁴⁷⁷ Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il ministro degli Esteri on. Martino alla Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1994.

⁴⁷⁸ Di Berlinguer si scriveva del suo rapporto con Cossiga, di cui era stato consigliere nello studio ovale di Montecavallo, nonché “eminenza grigia, ministro della Real Casa e perfino consocio di un ideale, esclusivissimo England Watchers Club”. Ceccarelli, F. “L'altro Berlinguer”, *La Stampa*, 12 maggio 1994.

quel contraccolpo di memoria italica al passato che non a caso si inseriva in un momento storico particolare: non dobbiamo infatti scordarci che l'Italia si era da poco riscoperta terra di approdo di intensi flussi migratori di rifugiati connessi alla fine del comunismo nell'area balcanica e più nello specifico proveniente dall'Albania. Dacché, a partire dal 1991 aveva preso forma una nuova esigenza dualistica delle istituzioni italiane: adoperarsi per fronteggiare un afflusso di profughi che per quantità ed intensità rappresentava un esodo di proporzioni che non si vedevano dal secondo dopoguerra – e la cui pressione veniva esercitata in maggior modo sulle regioni meridionali – e al contempo contenere la frana emergenziale facendo leva sul riconoscimento di pari dignità e diritti degli italiani nel mondo, “orgogliosi ambasciatori di valori, stili di vita, storia, cultura apprezzati in tutto il mondo”⁴⁷⁹ spesso partiti proprio da quelle realtà territoriali che ora accoglievano nei loro porti i migranti d'oltremare⁴⁸⁰. Era proprio nei confronti di questi italiani che si stavano mettendo in piedi le disposizioni sull'anagrafe e il censimento e le modalità di acquisto del requisito della cittadinanza, considerate propedeutiche alla futura disciplina del diritto di voto degli italiani all'estero nelle elezioni politiche, nelle consultazioni referendarie e nelle elezioni per il Parlamento Europeo.

Tuttavia, va notato che la creazione dell'ennesimo Ministero senza portafoglio non veniva accolta con favore unanime. C'era infatti chi riteneva che questa frantumazione andasse nella direzione opposta della riforma auspicata e che ogni proposito perdesse di senso di fronte alla moltiplicazione di corpi esterni per soddisfare le esigenze di partito e collocarci uomini. Anche perché il rapporto di stima e di intesa reciproca tra il MAE e gli altri “dicasteri” con competenze di politica estera non aveva mai smesso di dimostrare una serie di problematiche insite nella conduzione dei comuni obiettivi e nelle sovrastanti capacità di indirizzo politico degli Esteri⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ CGIE (2014). *Gli atti e i documenti del CGIE*, Consiglio generale degli Italiani all'Estero c/o Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, p.73.

⁴⁸⁰ Per una lettura sull'esperienza ministeriale del MIM si rimanda al saggio di Luci, L. (2023). Un ponte tra le due Italie. Il Ministero per gli Italiani nel Mondo di Mirko Tremaglia. *Nuova Storia Contemporanea*, II/1.

⁴⁸¹ Luci, L. (2023). Un ponte tra le due Italie. Il Ministero per gli Italiani nel Mondo di Mirko Tremaglia. *Nuova Storia Contemporanea*, II/1.

3.4. LE INDAGINI CONOSCITIVE SULLE STRUTTURE E LE FUNZIONI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI: ALCUNE RIFLESSIONI

Anche in linea con quanto discusso finora, la Commissione Esteri del Senato nel novembre del 1994 decideva di avviare un'indagine conoscitiva sulle strutture e funzioni del Ministero degli Affari Esteri, le cui audizioni vanno a costituire l'ultimo agglomerato della tesi. Promosse ai fini della discussione del Bilancio e del futuro dibattito sulla riforma del Ministero, le sedute dell'indagine della XII legislatura erano in tutto dodici e vedevano emergere alcuni interessanti spunti di riflessione che raccogliamo come segue.

Nella seduta del 9 novembre 1994, venivano chiamati in audizione il Ministro Plenipotenziario Joseph Nitti della DG del Personale e dell'Amministrazione e l'Ispettore generale degli Uffici all'estero, Ministro Plenipotenziario Arduino Fornara. Dopo una breve descrizione della struttura e del funzionamento della DG che era stato chiamato a guidare, Nitti dava una dimensione dell'ampiezza dei problemi che maggiormente lo riguardavano, ossia l'aspetto delle risorse umane e finanziarie. Volendoci soffermare sul primo, il Direttore rivelava che la dotazione organica si rivelava già da tempo insufficiente a soddisfare le esigenze accresciute e crescenti dei funzionari, come nel caso delle necessarie attività preparatorie per il voto degli italiani all'estero, nelle analisi e previsioni richieste nel settore economico- commerciale o nelle attività di analisi e osservazione in diversi settori. Per quanto concerneva la carriera diplomatica erano quasi al completo rispetto alla dotazione prevista dalla pianta organica con 901 su 935 diplomatici (cifra che corrispondeva al numero di diplomatici di cui disponeva l'Olanda!), ma le richieste di personale che giungevano ogni giorno alla sua DG superavano di gran lunga la loro dotazione⁴⁸². Una situazione che risultava analoga a quella delle carriere direttive e delle qualifiche funzionali, specialmente per coloro che operavano nel

⁴⁸² Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 9 novembre 1994.

settore amministrativo-contabile sempre più attenzionato per le doverose verifiche finanziarie da espletare sia a Roma che nelle sedi estere.

Detto questo, per entrare più in *medias res* si ripresentava il discorso sul reclutamento, rispetto al quale i dati degli ultimi anni rivelavano la quasi totale carenza di laureati provenienti dalle università del Nord Italia. Negli ultimi vent'anni coloro che avevano vinto i concorsi provenivano prevalentemente dalle università di Roma, Firenze e Napoli. Un dato confermato anche dal Ministro plenipotenziario Fontana Giusti, che tra le altre cose sottolineava come nell'opera di reclutamento degli ultimi anni si fosse fatto ricorso solo a professori della Luiss e della Sapienza. Non perché si concentrassero a Roma i docenti più idonei per condurre il concorso, ma per meri motivi di bilancio: non dovendo spostarsi, non ricevevano indennità di trasferta e non usavano alberghi, facendo risparmiare notevolmente l'Amministrazione⁴⁸³. Al di fuori degli aspetti più venali, in merito alla selezione prendeva parola il Senatore Darko Bratina (PDS), professore di sociologia di etnia slovena e goriziano d'adozione, che per le sue sensibilità verteva l'attenzione sul corso di laurea in scienze diplomatiche internazionali di Gorizia e sulla posizione strategica della sede in prospettiva dell'Europa centro-orientale. Si ricordava che a cinque anni di distanza dalla caduta del Muro di Berlino, potenziare il reclutamento in questa direzione avrebbe potuto dare vita a vivai molto interessanti, anche attraverso l'ampliamento del bacino disciplinare. Rinforzare la selezione significava infatti seminare un certo tipo di cultura comune nei futuri quadri diplomatici, lasciando aperte le porte a studenti provenienti da corsi trascurati ma sempre più ricorrenti negli studi internazionalistici, come antropologia, psicologia o geografia (quest'ultima da intendersi in tutte le sue varianti, sociali, politiche, sociologiche, etc.). Inviti ai quali si univa quello del Presidente della Commissione Migone, che riteneva i meccanismi di concorso "estremamente superati dal punto di vista metodologico"⁴⁸⁴, specialmente nei termini di previsione di un unico tema nell'ambito delle varie materie di concorso,

⁴⁸³ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 11 luglio 1995.

⁴⁸⁴ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 9 novembre 1994.

rendendo la selezione troppo legata al caso. L'idea è che avere più opzioni avrebbero messo tutti i candidati sullo stesso piano.

Sempre nel corso della stessa audizione, si apriva l'ampio quanto nevralgico discorso sull'adattamento della rete diplomatico-consolare e di chi vi operava, che costituiva senza dubbio uno dei principali fil rouge delle audizioni successive. Volendo mettere assieme più elementi emersi durante le indagini conoscitive, bisognava partire da una semplice domanda, ossia: dato il mutamento della condizione mondiale e il peso che in questo nuovo equilibrio aveva assunto la componente internazionale di un governo di un Paese rispetto a quella interna, in quale ottica si pensava di operare per una razionalizzazione della rete?

La constatazione era semplice ed era sufficiente fare un esempio per capire quanto radicale fosse stato il passaggio al post-bipolarismo. I Paesi membri dell'ONU erano diventati 184, mentre se prima bastava un'Ambasciata e qualche Consolato sparso qua e là per l'Unione Sovietica, ora occorrevo diciotto nuove Ambasciate e altrettanti Consolati. Lo stesso discorso era applicato all'Africa.

Dal lontano 1967 erano state create decine di nuove Ambasciate a seguito del processo di decolonizzazione ed altre ancora dopo il crollo del muro di Berlino. Ragion per cui, soprattutto in riferimento ai Paesi di piccole dimensioni, ci si chiedeva quale fosse la consistenza dell'organico minimo di un'Ambasciata perché questa potesse funzionare. A tal riguardo, Migone ricordava che vi fosse una sensibilità estrema proprio da parte dei Paesi a recente sovranità, perché nella presenza di un Ambasciatore accreditato nel loro territorio vedevano addirittura uno degli attributi della propria sovranità⁴⁸⁵. Ma allo stesso tempo il Direttore Generale Nitti, responsabile gestionale dell'apertura o chiusura delle Ambasciate e degli Uffici consolari – sempre sulla base delle valutazioni politico-economiche del Ministero - faceva presente che al momento esistevano circa una cinquantina di Paesi con i quali si stavano mantenendo relazioni diplomatiche attraverso

⁴⁸⁵ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.

Ambasciatori accreditati ma senza un'Ambasciata operativa sul posto⁴⁸⁶. Era il caso degli accreditamenti multipli, che da un punto di vista politico si potevano considerare potenzialmente come una *diminutio capitis*, sia da un punto di vista funzionale che per l'impossibilità per l'Ambasciatore stesso di potersi occupare di problemi spesso diversissimi tra loro. In altri casi ancora, vi erano Ambasciate dove operava solo l'Ambasciatore. Ci si riferiva alle sedi diplomatiche in Lituania, Estonia, Lettonia, Uzbekistan e Bielorussia. Qui, il problema era dato dall'assenza di un numero due diplomatico. L'inghippo subentrava, ad esempio, nell'eventualità in cui si fosse voluta avanzare una protesta diplomatica; in tale situazione si avrebbe agito direttamente con l'Ambasciatore e non con il Primo Segretario, il cui compito è quello di sondare il terreno e capire i margini d'azione prima di "puntare i cannoni".

Era convinzione comune dei sindacati poi che questo approccio rientrasse nella vecchia tradizione storica italiana delle "nozze con i fichi secchi" – ossia del "non importa come, l'importante è esserci". Una linea comportamentale che si scontrava con i dati che il Dipartimento della funzione pubblica aveva elaborato, secondo cui l'organico minimo calcolato ai fini di una funzionalità essenziale di una nostra Ambasciata era il seguente: un Capo Missione, un elemento diplomatico di supporto, un elemento contabile e uno per l'archivio.

Seguendo questo filone, il Senatore Serri (Rifondazione comunista) constatava che nei suoi viaggi aveva riscontrato una mancata capacità italiana di individuare le aree di interesse primario: "Spargiamo le nostre rappresentanze diplomatiche un po' come si elargivano gli aiuti al Mezzogiorno, 'a pioggia', per cui nei luoghi in cui veramente gli interessi italiani sono forti ci troviamo con una presenza a volte pari a un quarto o a un quinto di quella dei Paesi nostri concorrenti"⁴⁸⁷.

L'invito era dunque quello di mettere al centro della riforma del Ministero la velocità di adeguamento delle strutture alle mutate circostanze geopolitiche. Il che significava mettere mano anche all'enorme sproporzione per ragioni culturali, storiche ed economiche, ad una politica di presenza prevalentemente euro-

⁴⁸⁶ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 9 novembre 1994.

⁴⁸⁷ Ibidem.

centrica⁴⁸⁸ o comunque euro-occidentale, mentre risultava assolutamente sprovvista in regioni come l'Est asiatico, che in quegli anni si stava affacciando sui mercati internazionali dimostrando una potenza inimmaginabile fino a pochi anni prima. Tale discorso, se vogliamo, poteva essere integrato in due modi. Del primo si rendeva interprete Paolo Emilio Taviani, che aveva vissuto questo problema da Sottosegretario degli affari esteri, da Ministro della Difesa e da Presidente della Commissione per gli affari esteri. Parlando di aree per il trasferimento dei diplomatici, il Senatore non proponeva una specializzazione unica ma di porre almeno un limite di due macro-aree nel corso della loro carriera, anche per dare loro modo di impegnarsi in crescenti e per certi versi inedite responsabilità nei vari quadranti geografici in via di trasformazione. Ad esempio, era sua opinione che un funzionario ben preparato per l'area orientale, potesse essere facilitato nella preparazione sulle aree degli *ex dominions*. Tuttavia, è opportuno sollevare una considerazione su un dato di fatto poco discutibile. Le sedi disagiate, che per forza di cose si concentravano in determinate regioni, erano considerate tali perché presentavano difficoltà di vario genere, dal terrorismo alla guerra civile fino alla dilagante criminalità, ed erano un terzo del totale delle sedi. Pertanto, se già era difficile inviare personale di ruolo disposto ad accettarlo, pensare di vincolarlo esclusivamente a quelle aree diventava eccessivo: le maggiori preoccupazioni riguardavano la famiglia, la presenza di scuole per i figli e le difficoltà di adattamento in contesti pericolosi.

Giusto per dare qualche numero di contestualizzazione, in data dicembre 1994, il personale presente all'estero era di 536 diplomatici, 2500 impiegati di ruolo e 1500 impiegati a contratto. Mentre la rete consolare impiegava 140 diplomatici, su 536, e circa il cinquanta per cento della carriera non direttiva e di quelli a contratto⁴⁸⁹.

Ciò detto, la seconda lettura dell'adeguamento geopolitico della rete era collegata alle possibilità rappresentative che si stavano manifestando con la globalizzazione dell'economia e la crescente interdipendenza dei mercati. L'impressione è che le

⁴⁸⁸ Anche se si sollecitava all'integrazione del contingente dei contrattisti nelle rappresentanze per l'effettivo inserimento dell'Italia nel sistema Schengen.

⁴⁸⁹ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 6 dicembre 1994.

unità statali stessero viaggiando sempre di più come variabili dipendenti dello scenario internazionale, dove la globalizzazione dell'economia – che riguardava le piccole e le grandi imprese – vincolava, oltre le scelte di politica internazionale, anche quelle di politica interna. Quindi, ci si chiedeva quali fossero le aree dove si interveniva con maggiore frequenza, quali conoscessimo meglio o quali prospettassero sviluppi interessanti per riqualificare la nostra presenza e localizzarla laddove si poteva svolgere effettivamente un ruolo produttivo, legittimandolo come investimento per il Paese. Se presa da questa angolazione, la promozione economico-commerciale dell'Italia sembrava faticare molto e la cartina tornasole dell'affaticamento erano proprio le scelte delle sedi estere, i cui esempi abbondavano.

Nel caso della penisola arabica, ad esempio, sappiamo che era stata recentemente aperta l'Ambasciata in Qatar, un Paese uscito da poco dalla guerra ma che giaceva letteralmente sopra un mare di gas e con il quale si stavano valutando le opportunità di una “presenza italiana” nel Golfo a maggior garanzia di questo rapporto⁴⁹⁰. Ebbene, nonostante le importanti prospettive di accordi bilaterali per l'acquisto da parte italiana di gas naturale e l'ottica di un rilancio dell'attività delle imprese italiane operanti nel Golfo, Doha era la tipica sede con il solo Ambasciatore e neanche un Primo Segretario commerciale. Mentre nel caso dell'Arabia Saudita, di cui tutti conoscevano le immense potenzialità, si stava procedendo a ridurre l'organico dell'Ambasciata, per cui i due funzionari diplomatici che si occupavano del settore commerciale venivano ridotti ad uno. Il tutto pur sapendo dell'aumento delle richieste di assistenza delle aziende italiane, nonché di quelle di maggiore presenza dell'industria italiana nel territorio⁴⁹¹. Questo soprattutto alla luce del “pacchetto saudita” da 1300 miliardi di lire presentato dal Ministro dell'industria Al-Zamil e offerto alle tante imprese italiane nel settore agroalimentare, elettronico, chimico e manifatturiero⁴⁹².

⁴⁹⁰ Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Visita del Ministro della Difesa on. Andò*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1993-2.

⁴⁹¹ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.

⁴⁹² R.S. “In Arabia Saudita affari per 1300 miliardi”, *Il Corriere della Sera*, 18 ottobre 1991.

Discorso diverso invece era per l'Asia centrale, come per esempio in Uzbekistan, Repubblica islamica grande una volta e mezzo l'Italia e che dopo la morte dell'URSS era scivolata in una crisi economica e sociale da cui erano scaturiti moti spietati. Qui era stata aperta da poco una mini Ambasciata che tuttavia non funzionava, ossia risultava virtualmente presente ma assente operativamente; mentre la Germania aveva stabilito un'Ambasciata con una rete economica ed una penetrazione commerciale fortissima⁴⁹³. Perciò, era forse opportuno chiedersi se nella valutazione dell'ex Asia Sovietica ci fosse sfuggito qualcosa.

Tab. 7

Rappresentanze di recente apertura – 1991-1997

RAPPRESENTANZE DI RECENTE APERTURA 1991-1997

PAESE	LUOGO	RANGO	DATA
Lettonia	Riga	Ambasciata	09/09/91
Estonia	Tallinn	Ambasciata	09/09/91
Lituania	Vilnius	Ambasciata	09/09/91
Qatar	Doha	Ambasciata	01/10/91
Slovenia	Lubiana	Ambasciata	16/01/92
Croazia	Zagabria	Ambasciata	16/01/92
Stati Uniti	Miami	Consolato Generale	01/02/92
Kazakistan	Almaty	Ambasciata	01/03/92
Ucraina	Kiev	Ambasciata	01/03/92
Bielorussia	Minsk	Ambasciata	01/03/92
Uzbekistan	Tashkent	Ambasciata	01/03/92
Uruguay	Montevideo	Consolato	01/07/92
Argentina	Mar Del Plata	Consolato	01/10/92
Repubblica Slovacca	Bratislava	Ambasciata	01/01/93
Bosnia-Erzegovina	Sarajevo	Ambasciata	06/04/93
Eritrea	Asmara	Ambasciata	25/05/93
Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia	Skopje	Ambasciata	13/01/94
Azerbaijan	Baku	Ambasciata	15/03/97
Cina	Canton	Consolato Generale	01/06/97
Namibia	Windoeck	Ambasciata	01/09/97

(Fonte: Libro bianco del Ministero degli Affari Esteri, 1997)

Un'ultima considerazione va invece dedicata alla funzione di coordinamento del Ministero degli Affari Esteri nella più ampia cornice istituzionale. Abbiamo visto che molte Amministrazioni dello Stato, ormai in numero crescente, avevano

⁴⁹³ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.

cominciato ad esercitare attività rilevanti sul piano internazionale e questo era diventato oggetto anche di molte riflessioni, riprese in particolar modo dall'audizione del 6 dicembre 1994 dell'allora Segretario Generale Ferdinando Salleo. Quest'ultimo non faceva tanto riferimento all'ambito dell'Unione Europea, che sappiamo intrattenere un dialogo profondo con la politica interna del Paese, quanto piuttosto a quelle che andavano dalla promozione economica alla partecipazione a fondi e banche internazionali di sviluppo o alle unioni o alle organizzazioni delle Nazioni Unite a carattere tecnico⁴⁹⁴. La cronaca quotidiana raccontava di riunioni comunitarie dei Ministri del Tesoro, del Lavoro o dell'Agricoltura, di quelle dei Ministri della Difesa alla NATO o di quelle dei governatori delle Banche centrali del mondo. E anche nell'ambito dei rapporti bilaterali, le competenze negoziali, di stipula o di gestione degli accordi venivano condivise se non sostituite da altri soggetti istituzionali: si pensi al commercio con l'estero, in cui i confini tra i due Ministeri a volte sembravano evanescenti o agli scambi culturali, per la quale esistevano due Direzioni Generali, una presso la Pubblica Istruzione e l'altra presso gli Esteri⁴⁹⁵. Insomma, un sistema di pluralismo istituzionale fatto anche di conflitti interni e interferenze che ci fa comprendere che alla domanda "chi fa la politica estera" non ci sarà mai una risposta univoca. Ma la legge italiana prevedeva che, ferme le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle singole Amministrazioni, le funzioni di coordinamento delle attività suscettibili di riflessi internazionali spettassero al Ministero.

Ora, nella concezione del Segretario Generale, che del coordinamento era responsabile, la sua attuazione era forse più intuitiva e consisteva "nella *reductio ad unum* delle diverse attività settoriali fino a diventare, per confronto e per somma, una coerente politica estera"⁴⁹⁶. Una politica che non andava pensata come una Minerva armata che esce dalla testa di Giove, come alcuni suggerivano, proprio perché a suo avviso questa era piuttosto una sequenza di comportamenti in settori

⁴⁹⁴ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 6 dicembre 1994.

⁴⁹⁵ Amato, G. (1981). A che serve questa Farnesina? *Mondo Operaio*, n. 9/10.

⁴⁹⁶ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 6 dicembre 1994.

diversi. La condizione è che questi venissero concepiti e realizzati nell'ambito di un concetto unitario, costante e coerente: sennonché il problema dei problemi, oggi come ieri.

Da un punto di vista prettamente pratico, Salleo informava che per consentire una modernizzazione delle comunicazioni interno/esterno che potesse fare veramente cesura con il passato, il MAE aveva recentemente interessato "L'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA). L'AIPA stava preparando un proprio studio di prefattibilità sui criteri guida per la completa informatizzazione del Ministero e della sua rete diplomatica, in modo tale da poter ricevere in tempo reale informazioni e valutazioni, ma anche processarle trasmettendo poi le dovute indicazioni. La speranza è che tale sistema si riverberasse con lo stesso impatto non solo nel coordinamento interno ma anche nel coordinamento con le altre Amministrazioni pubbliche. Ma era ovvio che ci fosse molto di più della "semplice" adozione di tecnologie dell'informazione nei processi umani di comunicazione, che andavano irrobustiti nel tentativo di colmare la mancanza dei lavori di gruppo, degli staff meeting e di riunioni fisse settimanali. Il punto era che l'"accerchiamento" della Farnesina come conseguenza del processo di pluralizzazione della politica estera e degli apparati pubblici che concorrevano a tale politica era stato progressivo. La gradualità di questo processo aveva mascherato a lungo la dimensione del fenomeno e solo adesso ne sta divenendo chiara la reale entità, in un mondo strutturato in maniera diversa, composto da una moltitudine di "villaggi locali" (per dirla alla Mc Luhan) sempre più decisivi e compenetranti i percorsi politici interni delle unità statali. Una situazione alla luce della quale sembravano palesarsi due dei principali insegnamenti che dovevano guidare gli animi riformisti:

- 1- Vedendosi sottrarre visibilità e venendo emarginato nelle fasi più tecniche delle trattative, il Ministero doveva vedere nel coordinamento la vera chiave di sopravvivenza del suo posizionamento nell'alveo istituzionale⁴⁹⁷. Quello che occorreva era mettere insieme e tenere costantemente aggiornati dati informativi e scenari sui diversi Paesi, offrire alle Amministrazioni di

⁴⁹⁷ Fondi, P. (1998). Evoluzione e prospettive della funzione diplomatica in Italia – Sopravviverà la diplomazia al XXI secolo? *Studi Diplomatici*, n.25, Ministero degli Affari Esteri.

settore e agli operatori capacità di negoziazione fondate proprio su tali rapporti e sulla visione politica che ne derivava;

- 2- All'immutabilità granitica della Farnesina rispetto ai suoi omologhi stranieri, doveva sostituirsi una maggiore dinamicità: "dovrebbe essere vestito in jeans mentre si muove in frac"⁴⁹⁸ si diceva al Senato, o ancora "è un po' come trovarsi nel pieno della rivoluzione industriale e avere in testa come riferimento il metro della società agricola"⁴⁹⁹.

Soprattutto questa insofferenza emergeva chiaramente nell'indagine conoscitiva nella seduta del 26 luglio 1995, in cui si prendeva atto sia della remota prospettiva di una grande riforma organica, che sarebbe dovuta essere necessariamente figlia di quell'araba fenice di Governo legislativo abbastanza duraturo da poterla permettere, sia dell'errore che sarebbe stato buttarsi in un riformismo spicciolo, da pronto soccorso. Quello che invece mutuando le parole del Senatore Bratina sarebbe stata la miglior strada percorribile era "fare leva su una mentalità di tipo modernizzatore in rapporto alle nuove esigenze che si pongono, tenendo conto che è necessario prevedere la capacità di mutamento permanente e di adeguamento progressivo allo scenario interno ed internazionale"⁵⁰⁰. Il che significava, sempre come esempio, dare al Ministero la possibilità di chiudere domani il Consolato in un determinato luogo per aprirlo altrove, se lo richiedeva l'interesse del Paese⁵⁰¹.

Sul punto si era espresso anche il Ministro Martino, che aveva rilevato l'urgente necessità di considerare un Consiglio di politica estera. Fermo restando che a suo dire i Comitati dei Ministri avevano mostrato notevole utilità, perché attraverso il confronto di una cerchia ristretta di Ministri concertanti si era reso più spedito il meccanismo decisionale informale - che andava oltre la formulazione di un

⁴⁹⁸ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.

⁴⁹⁹ *Ibidem*.

⁵⁰⁰ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3ª Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.

⁵⁰¹ Esattamente così com'era successo nel 1991 con la chiusura di quindici sedi.

documento - mancava ancora una certa istituzionalizzazione⁵⁰². Pertanto, si stava considerando l'idea di introdurre un meccanismo di coordinamento presieduto dal Presidente del Consiglio o per sua delega dal Ministro degli Esteri sulla falsa riga del vecchio CIPES. Il tutto per contribuire, nell'opinione di Salleo, al concepimento e all'attuazione della politica estera in nome di un'unità che la collettività richiedeva da sempre. Sui moduli organizzativi del coordinamento, possiamo dire che in via generale, vi erano stati due modelli di riferimento: da una parte l'idea del Comitato interministeriale incarnata nell'esperienza del CIPES e dall'altra, più semplicemente il potere di coordinamento facente capo al Presidente del Consiglio. Peccato però che entrambe le opzioni erano lontane dal presentare la compattezza necessaria di un tirante, in grado di sostenere i vari versanti di cui si componeva la politica estera e anticipare o prevenire eventuali spostamenti delle strutture da contenere. Giacché, su questo fronte, Giuliano Amato, nel suo breve quanto ricco dossier "A che serve questa Farnesina?", si esprimeva con una certa disillusione sulle poche novità e gli scarsi risultati:

"Il CIPES è stato ed è una specie di fantasma, che ha dimostrato tutta l'inutilità del coordinamento di vertice, quando questo è posato come un coperchio su una realtà di radicate separatezze. Il coordinamento del presidente del Consiglio, pur necessario e meritevole di rafforzamento, non può essere usato come una sorta di attaccatutto, che miracolosamente chiude ogni crepa dei nostri apparati. Anch'esso ha bisogno di operare sulla base di condizioni minime di coordinabilità, in assenza delle quali può solo passare dal velleitarismo all'estremo opposto della (occasionale) evocazione. Sinora, il presidente del Consiglio ha potuto assolvere a un ruolo estero importante, soprattutto in relazione agli accresciuti appuntamenti, istituzionali e politici, che hanno assunto per protagonisti i capi dei governi. Ha inoltre sperimentalmente attivato, con il ministro senza portafoglio per gli Affari europei, un nuovo congegno di coordinamento in un'area, quella comunitaria, che è la

⁵⁰² Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Bilancio dello Stato 1995 - Documenti, n. 1162 e 1163 – XII Legislatura (1994-1996) - Roma, 20 ottobre 1993.

più contigua alla politica interna [...]. Il grosso dei problemi, però, è ancora tutto da risolvere”⁵⁰³.

Sotto questo profilo, Andreotti faceva notare anche un'altra cosa. Di Comitati interministeriali ve ne erano fin troppi e per questo motivo non sempre i Ministri potevano partecipare alle riunioni. Perciò, spesso partecipavano i Sottosegretari al loro posto, e ricevevano il fascicolo su quella data riunione all'ultimo minuto, arrivando così “impreparati” e rendendo l'incontro poco fruttuoso. Il che lo portava a pensare che l'ideale fosse perseguire il coordinamento della politica estera nell'ambito del Governo attraverso il Consiglio di Gabinetto, nonché di un organismo che non si occupasse degli aspetti ordinari ma dei problemi importanti sia nella fase di formazione che di indirizzo⁵⁰⁴. Sappiamo che il Consiglio di Gabinetto aveva una funzione diversa, quindi l'idea veniva espressa in forma dubitativa. La situazione cambiava a seconda che si fosse in presenza di un Governo omogeneo o di un Governo di coalizione, il quale richiedeva di supplire alla situazione cercando di garantire una presenza a tutte le rappresentanze governative (le stesse variazioni di incarico tra i vari Ministeri andava vista in quest'ottica di presenza politica di carattere generale). Ma non era da escludere che, al netto delle insinuazioni del passato sulla lottizzazione o l'eccessivo frazionamento, un Consiglio di Gabinetto davvero funzionante potesse sopperire ad un organismo autonomo per la politica estera.

Come vedremo meglio nell'ultimo paragrafo delle conclusioni, nel 1997 veniva presentato il Regolamento governativo al Consiglio di Stato, in cui l'Amministrazione degli Affari Esteri, con la guida del Ministro Dini e del Segretario Generale Umberto Vattani, sceglieva finalmente di procedere all'introduzione di quelle riforme che si attendevano da oltre trent'anni e che abbiamo adottato come lente privilegiata di tutta la ricerca.

Il nuovo riassetto strutturale avrebbe sposato sia il modello misto “funzionale-geografico”, secondo cui i rapporti bilaterali sarebbero stati trattati da Direzioni

⁵⁰³ Amato, G. (1981). A che serve questa Farnesina? *Mondo Operaio*, n.9/10.

⁵⁰⁴ Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 9 novembre 1994.

Generali di carattere geografico, sia l'autonomia della trattazione delle questioni comunitarie con la creazione della nuova Direzione Generale per l'Integrazione Europea.

Importanti adeguamenti avrebbero poi riguardato anche la razionalizzazione della rete diplomatico-consolare e le misure concernenti le carriere diplomatiche e le dotazioni organiche.

La necessità era seguire la fase di crescita e di recupero di una ragionevole influenza per entrare ben attrezzati nel Duemila, ma l'impressione è che il cuore pulsante della questione continuasse ad essere quello di sempre, ovvero come riacquistare l'attenzione di tutte le componenti della vita politica, economica e sociale del Paese, sulla politica estera, sui suoi strumenti e soprattutto sui suoi uomini.

CONCLUSIONI

Volendo raccogliere complessivamente le sollecitazioni e le riflessioni emerse nel dibattito italiano sulle riforme del Ministero degli Affari Esteri, è possibile elencare quelli che possono essere considerati i grandi capitoli di una sua possibile disciplina legislativa. Si tratta di mettere a sistema i temi principali sui quali si sono soffermate le proposte d’iniziativa parlamentare e governativa, le linee guida sindacali e le indagini conoscitive selezionate dalla presente ricerca. Non solo per semplificare l’inquadramento e il raffronto tra queste, ma anche per cogliere l’attualità di una discussione sulle diverse opzioni che ciascuno dei temi può inglobare.

Abbiamo visto che già tra gli anni Sessanta e Settanta gli studi a riguardo avevano attraversato una prima fase promettente, ma il ritardo della struttura ministeriale rispetto agli altri Paesi occidentali, congiuntamente alla lunga transizione che traghettava l’Italia verso un’epoca non comune per la sua vita internazionale e nazionale, li rinvigoriva in maniera del tutto unica nei due decenni successivi. In tal senso, non è eccessivo dire che la tesi si è mossa in un terreno di ricerca relativamente inesplorato, nel quale si inserisce il volto privato della diplomazia che, come scrive Enrico Serra, “è la meno nota e la meno popolare delle discipline”⁵⁰⁵. Autonoma ma intrinsecamente legata alla storia contemporanea, è la disciplina precipua di questa ricerca, che ha posto al centro della sua analisi lo Stato e i suoi rapporti internazionali, sennonché le modalità con cui l’Italia ha navigato la transizione dal rigido bipolarismo a un contesto più fluido e imprevedibile. Ma al contempo, ha anche cercato di mantenere uno sguardo aperto sul diritto e sulle sensibilità giuridico-amministrative del tessuto sociale ed economico interno, tracciando per quanto possibile un filo conduttore che evidenziasse le costanti nella gestione della politica estera in una prospettiva di lungo periodo, senza perdere di vista le evoluzioni e le discontinuità con il passato. Tale approccio si è posto come obiettivo quello di superare le tradizionali categorie di analisi o le “classiche” discipline come la storia dei trattati o della politica internazionale in senso stretto, proprio perché l’obiettivo era quello di far emergere una narrazione più ampia e

⁵⁰⁵ Serra, E. (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Franco Angeli, Milano, 1986.

complessa possibile. La speranza è che il presente lavoro restituisca un affresco storico che intreccia il contributo delle forze profonde del Paese – dai Governi ai diplomatici, dagli imprenditori ai sindacati – nella definizione del ruolo dell’Italia negli eventi che hanno ridisegnato l’ordine mondiale.

Ciononostante, come in tutti gli itinerari non segnati, è parso necessario attrezzarsi delle poche mappe disponibili, la cui lettura non è sempre stata di facile interpretazione. Questo perché il mondo diplomatico è fatto di sfumature e prudenze, da collocare in un paradigma di potere, di visioni settoriali degli uomini che ne fanno parte, così come del collocamento temporale delle sue strutture. Ecco dunque il motivo per cui non è bastato studiare l’architettura del Ministero e le modifiche apportate in esso in risposta ai mutamenti esterni, ma si è rivelato incalzante il desiderio di tentare anche una seconda via, che indagasse in profondità sui soggetti che hanno compiuto queste innovazioni e sulle circostanze che li hanno indotti a compiere una scelta piuttosto che un’altra.

A questo si aggiunge poi un’altra considerazione. Tale spinta dialettica ha in realtà confortato chi ha deciso di intraprendere questa ricerca storiografica almeno su un aspetto fondamentale: per quanto statico e abulico possa sembrare, in realtà tutto è in costante divenire, compresa quella che per molti è il regno dell’immobilismo, ossia l’Amministrazione dello Stato.

Avendo avuto a disposizione buona parte dei prerequisiti della ricerca, l’approccio ha potuto usufruire di più punti d’osservazione, consentendo così di vedere cose di cui prima non si sospettava nemmeno l’esistenza. Sicché, dentro il dinamismo dicasteriale degli Esteri e la carriera diplomatica, è stato possibile rintracciare profonde radici così come il brulichio di stimoli – contingenti o immanenti che fossero – che ne hanno determinato la loro lenta ma continua alterazione nel tempo. Un’idea che Guido Melis pone metaforicamente nel suo volume sulla storia dell’Amministrazione italiana e di cui mi servo per non indugiare oltre sul concetto:

“Come per il mare, la cui superficie si presenta all’occhio distratto spesso piatta e silente, mentre invece nelle sue profondità recondite si agitano e talvolta si scontrano correnti contrastanti, così succede

*all'amministrazione, nella quale agiscono fattori nascosti di dinamismo troppo spesso ignorati: la frequente modificazione del suo disegno organizzativo, la continua creazione e soppressione o più spesso addizione di uffici e apparati e l'altrettanto repentina redistribuzione delle funzioni ad essi affidate, la stessa personale influenza esercitata a tratti da chi quegli apparati dirige e vi imprime per così dire il suo timbro personale*⁵⁰⁶.

Una volta fatta questa premessa, l'ordine proposto ai grandi capitoli del dibattito italiano nel periodo 1980-1997 richiama in particolare cinque macro-temi che hanno accompagnato l'intera ricerca di dottorato e che sono di concreta rilevanza anche se si volessero adottare come coordinate nella lettura della Farnesina contemporanea. La percezione è che i vari temi costituiscano le facce rinfrangenti di un Ministero prismatico, illuminato dai raggi di un mondo in costante mutamento, dal quale dovrebbe emergere sia il profilo storico che immediato della politica estera italiana, fondata sulla convergenza di interessi e valori particolari, ma anche su insolubili contraddizioni e inconsistenze. I pilastri tematici di cui sopra, lungi dal poterli elencare tutti, possono essere così selezionati:

1) Struttura organizzativa:

Questo ha rappresentato senza dubbio uno dei problemi storici trattati più approfonditamente dalle proposte di riforma lungo tutta l'evoluzione del Ministero. La questione riguarda l'intera organizzazione del lavoro e ha sempre visto una contrapposizione quasi dogmatica tra i sostenitori della ripartizione di competenze per materia delle Direzioni Generali (Affari Politici, Affari Economici, Relazioni Culturali, Affari Sociali e dell'Emigrazione e Cooperazione allo Sviluppo adottata dal DPR 18/67) o per aree geografiche.

A suo tempo, le stesse esperienze organizzative estere non offrivano indicazioni univoche a riguardo. Alcuni Paesi come Belgio e Svizzera avevano adottato il primo criterio, gli Stati Uniti il secondo, mentre Gran Bretagna e Francia avevano proposto verso un sistema misto.

⁵⁰⁶ Melis, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*. Mulino, Bologna, p. 10.

Quali erano dunque le principali considerazioni fatte in merito dalle proposte? In linea generale, a favore del criterio per materia giocava il fatto che la ripartizione geografica avrebbe finito per far prevalere gli aspetti relazionali di natura politica, oscurando soprattutto quelli economici, ai quali il Paese stava dedicando un'attenzione sempre più crescente (in questo gruppo rientravano le proposte minime della DC – pensate per mettere mano solo ad alcuni aspetti del Decreto – e di quella presentata da Andreotti). Mentre a favore della soluzione geografica, vi era l'esigenza di una considerazione complessiva dei Paesi o delle regioni con le quali l'Italia interagiva sotto tutti i diversi profili (o meglio su base geopolitica, optata dalle proposte comuniste). In tutti i casi però veniva evidenziata la possibile difficoltà di collocare la trattazione di materie come la cooperazione allo sviluppo all'interno di una struttura organizzata solamente per aree geografiche, tant'è che la soluzione che andava per la maggiore sia nelle riflessioni delle forze politiche che sindacali era stata quella di articolare operativamente il MAE secondo un criterio misto.

Il problema del coordinamento interno inoltre conduceva ad individuare quali fossero i compiti e le prerogative del Segretario Generale del Ministero. Proprio nel suo ufficio si sarebbero dovute concentrare le funzioni di coordinamento di quegli aspetti funzionali o geografici rispettivamente mancanti a seconda dell'ordinamento prescelto. La questione riguardava essenzialmente la strutturazione della Segreteria Generale e le modalità attraverso le quali garantire un collegamento tra le Direzioni Generali con l'introduzione o meno dei Vicesegretari.

2) Gli accessi

Il ridotto numero di vincitori rispetto al numero dei posti messi a concorso ha progressivamente confermato le difficoltà del reclutamento. Dalla fine degli anni Sessanta in poi si era assistito ad un processo di democratizzazione della selezione delle nuove leve anche in risposta alla necessità di espandere gli organici della carriera diplomatica per far fronte all'accresciuta mole di relazioni internazionali dell'Italia in campo bilaterale e multilaterale. Ragion per cui, tutte le proposte avevano ritenuto importante affrontare il problema in maniera organica, pur

tenendo fermo il principio del concorso pubblico. Uno degli aspetti centrali degli studi era stato sicuramente quello di prevedere condizioni economiche più favorevoli, che consentissero di richiamare un'offerta qualificata di giovani che invece risultavano essere sempre più attratti dal settore privato che offriva loro sia remunerazioni più allettanti che progressioni di carriera più rapide, soprattutto nelle regioni settentrionali. Ma un altro aspetto era anche quello di garantirsi il reclutamento di universitari con una formazione specifica e soprattutto aggiornata ai tempi. Ad esempio, c'era da valutare se le condizioni per affrontare un concorso che doveva restare fortemente specializzato e qualitativamente selettivo andavano saldate alla conoscenza nozionista (in questo caso ci si chiedeva se potesse essere valutata l'opzione di sottoporre temi multipli in ogni materia di concorso) o andava invece aperte a modalità di selezione più attitudinali, come nella tradizione anglosassone. O ancora, andava compreso come facilitare economicamente la preparazione al concorso di quelle persone provenienti da famiglie meno abbienti o che non rientravano nella cerchia maggioritaria di candidati residenti stabilmente o occasionalmente a Roma, nonché nelle grandi città centro-meridionali.

Il problema del reclutamento è rimasto sempre aperto in quanto sappiamo che la totalità dei progetti di riforma si è posta la questione di revisione del funzionamento dell'Istituto Diplomatico, anche in relazione alle due opzioni valutate in tema selezione: corso-concorso, concorso-corso. In breve, fra le ipotesi avanzate c'era quella di svolgere tramite l'Istituto una sottospecie di secondo concorso, al quale si accedeva per corsi di preparazione finanziati da borse di studio. Mentre l'alternativa era quella di svolgere sempre tramite l'Istituto dei corsi post-concorsi, ammettendo un numero di partecipanti superiore ai posti da ricoprire, al termine dei quali si doveva confermare o meno il giudizio di idoneità alla carriera fino alla concorrenza dei posti fissati dal bando.

3) Le carriere e i livelli retributivi

In questo campo si sono posti delicati problemi. Il primo è quello che ha suscitato un ampio eco sulla stampa e al quale la presente ricerca ha dedicato un caso studio nel secondo capitolo, contestualmente al Segretariato di Renato Ruggiero. La questione riguardava l'inquadramento dei funzionari amministrativi e della

possibilità che talune posizioni di rappresentanza potessero essere assegnate al personale della carriera amministrativa.

Il tema si era dimostrato essere estremamente sensibile, sia sotto il punto di vista della potenziale sproporzione quantitativa dei vari organici interni alla Farnesina sia dal punto di vista dei compiti specifici della carriera diplomatica. A questo proposito si era presentata la richiesta da parte dei funzionari di non ampliare troppo i ruoli amministrativi e quella di ribadire la specialità della carriera, le cui funzioni dovevano essere attribuite esclusivamente a chi come loro aveva superato con successo il concorso diplomatico. Le ipotesi di utilizzazione del personale amministrativo andavano dunque valutate e regolamentate con la giusta attenzione, per evitare il ripetersi di scioperi di protesta che per la prima volta nel novembre del 1987 avevano visto come protagonisti i diplomatici italiani.

Un secondo problema riguardava invece la cronica insufficienza degli organici, anche in relazione a quelli delle altre diplomazie europee. Dal secondo dopoguerra in poi i compiti di istituto del Ministero si erano andati moltiplicando per diverse ragioni: solo per citarne alcuni, il raggiungimento dell'indipendenza da parte di nuovi Stati con cui era opportuno interagire per sostenerli nei loro primi passi internazionali, l'espansione economica del nostro Paese e il conseguente interesse per i mercati esteri, il mutamento dei connotati delle nuove correnti migratorie italiane che vedevano prediligere le mete europee a quelle oltreoceano, o ancora il pieno sviluppo della politica multilaterale e dei consessi multi-tematici, che si erano ormai andati unendo a quelli tradizionali in sede bilaterale. Il problema dei vuoti nel ruolo diplomatico, in specie per quanto riguardava i gradi iniziali della carriera (nel 1985, ad esempio, su un totale di 310 posti ai gradi iniziali, ne erano coperti solo 158), era diventato particolarmente preoccupante e abbiamo visto come questa carenza sia stata costantemente lamentata da tutte le forze parlamentari e dalle stesse relazioni della Corte dei Conti sul rendiconto generale dell'Amministrazione degli Esteri.

Quindi, di fronte all'espansione sopracitata della sfera d'azione italiana non si era visto un adeguamento proporzionale del suo personale, che ancora nel 1997 risultava essere di 938 unità, ovvero le stesse del 1987 e addirittura 134 in meno

rispetto al 1977. Una situazione grave, inserita in un contesto geo-politico, tra l'altro, che chiedeva all'Italia di muoversi ad esempio in aree di nuovo interesse, specie dopo il dissolvimento dell'Unione Sovietica.

Mentre una terza questione sempre molto scivolosa da affrontare senza inasprire gli umori interni alla casa ministeriale, concerneva la possibilità di prevedere l'assegnazione di incarichi diplomatici al personale non diplomatico. Sappiamo che ai fini della salvaguardia qualitativa del mestiere di diplomatico e per i delicati incarichi di rappresentanza del Paese, da decenni si era imposta la prassi di affidare nel personale della carriera diplomatica. Ma è altrettanto vero che soprattutto durante i due governi Craxi era riemersa - anche in concomitanza con l'esperienza del *Quai d'Orsay* e il tentativo del nuovo presidente Mitterrand di cambiarne le fattezze - una riflessione sulla possibilità di prevedere in particolari situazioni e circostanze l'affidamento di incarichi di rappresentanza nelle grandi Ambasciate e sedi negoziali a personalità di fiducia del Governo. Un'idea che abbiamo visto aver rappresentato una questione insidiosa e divisiva, soprattutto se interpretata da un punto di vista di ingerenza ideologica - in questo caso di matrice socialista - nelle filosofie gestionali e nelle pratiche diplomatiche degli uomini del MAE, che avrebbero dovuto essere a-partitici per definizione.

In tema formazione e aggiornamento del personale, infine, va ricordato che i progetti socialisti e comunisti, di Spini e Napolitano in primis, prevedevano la soppressione dell'Istituto Diplomatico e la sua sostituzione 1) con una Scuola superiore per le relazioni esterne, o 2) con un Servizio di formazione diplomatico-consolare. Una scelta alla quale seguiva anche la previsione di specializzazione nel ruolo unico della carriera diplomatico-consolare: nel caso di Spini era presentata come possibilità, mentre nel caso dei documenti del PCI, diventava elemento necessario e caratterizzante la formazione.

Quanto ai livelli retributivi invece era opinione comune che andassero rivisti, specialmente nel caso dei diplomatici che erano di rientro dal servizio all'estero e destinati alla sede metropolitana. Il disagio percepito era il seguente: il reddito percepito da chi rimaneva a Roma non era ritenuto sufficiente a sostenere ruoli e funzioni che il loro lavoro esigeva; mentre chi era inviato presso le Rappresentanze

diplomatiche o consolari di I categoria riceveva un'indennità di servizio che si aggiungeva allo stipendio fisso e che veniva calcolato in base a coefficienti di aumento come il costo della vita nel Paese di destinazione (soprattutto se considerato sede disagiata), le necessità di rappresentanza, il costo degli alloggi e dei traslochi, le condizioni locali, la presenza o meno di un coniuge che non esercitasse attività lavorativa retribuita ed eventuali figli a carico. Un insieme di fattori che tuttavia andavano considerati alla luce di un altro tipo di problema rispetto a quello vissuto alla sede centrale della Farnesina: come confessato da molti ambasciatori intervistati, l'indennità all'estero veniva percepita spesso in ritardo, motivo per cui ci si ritrovava a dover pagare di tasca propria gli ingenti costi dei viaggi e del trasporto degli effetti personali senza non poche difficoltà. Un fattore che scoraggiava soprattutto i più giovani, ancora fermi nei gradi bassi della carriera e con meno possibilità finanziarie dei superiori.

4) Cooperazione allo sviluppo

Il caso più evidente di adattamento del MAE alle mutevoli esigenze della politica estera è stata senza dubbio la creazione e l'espansione negli anni '80 dei Programmi di Assistenza allo Sviluppo e di un relativo Dipartimento all'interno del Ministero, poi integrati in un'unica Direzione Generale con la legge n.49 del 1987 che definiva questa dimensione come parte integrante della politica estera italiana. La presente tesi se ne è occupata parzialmente in quanto la complessità dell'argomento imponeva il rinvio ad una legislazione apposita e non al suo esame nell'ambito della riforma del MAE. Ma è pur vero che le proposte di riforma di quel decennio hanno evidenziato come la sua evoluzione sia stata tutt'altro che lineare e che il Ministero abbia faticato a far vivere alla cooperazione una sua vita adulta, anche perché in Italia questa scelta politica ha preso avvio con un certo ritardo rispetto alla maggioranza dei Paesi industrializzati. È infatti corretto definire la cooperazione allo sviluppo come il più vecchio dei nuovi temi dell'agenda diplomatica ed è diventato di attualità in Italia con la prima legge in materia, la Legge n.38 del 1979. Un adattamento dettato essenzialmente dall'accesso dell'Italia al ben noto gruppo del G7, nonché quello delle principali sette economie dei Paesi avanzati, presso i quali il Paese doveva rafforzare le proprie credenziali. Era anche una presa di consapevolezza sulla quale avevano influito forze interne marginali, più

concentrate a svolgere il ruolo di forze antagoniste ai partiti di Governo che a stimolare una riflessione efficace e razionale su una politica per la quale il Paese non aveva né personale d'esperienza né mezzi adeguati (va ricordato che fino al 1981 la cooperazione italiana era essenzialmente costituita dai soli aiuti multilaterali, ossia da trasferimenti monetari agli organismi internazionali). Tuttavia, già dal primo quadriennio degli anni Ottanta, questa macro-dimensione aveva cominciato a vivere la sua epoca d'oro, rinvigorendo il restante bilancio del Ministero al fine di conseguire l'obiettivo sancito dalle Nazioni Unite e recepito da parte italiana: arrivare a trasferire annualmente ai Paesi in via di sviluppo - a partire dal 1990 - risorse finanziarie pari allo 0,7% del Prodotto Nazionale Lordo a titolo di "aiuto pubblico".

Ma le ingenti somme stanziare per i programmi di aiuto ad alcuni Paesi del Terzo Mondo (individuati secondo criteri discutibili) si sono rivelate totalmente sproporzionate all'effettivo raggio d'azione di cui la Farnesina disponeva. Esempio tra tutti il Sahel, dove - come denunciato da Napolitano nella relazione concernente la sua riforma - nonostante si concentrassero lì buona parte degli sforzi finanziari, vi erano soltanto due Ambasciate e Uffici tecnici totalmente sprovvisti di personale.

Se vogliamo, l'inesperienza in materia di concezione, pianificazione e gestione della complessa attività della politica di cooperazione bilaterale, insieme alla difficile armonizzazione del rapporto tra struttura di gestione ed entità delle risorse finanziarie da gestire, non ha sempre portato ai risultati sperati. In alcuni casi, ci sono stati lodevoli sforzi, mentre in altri, si sono lasciate aperte vie a corruzione interna.

Soprattutto nel periodo 1989-1992, dalle operazioni compiute si cominciava a trarre l'impressione che fossero realizzate, piuttosto che nel quadro di oculate scelte politico-economiche, per venire incontro ad interessi di specifici progetti di gruppi di pressione e destinati dunque a rimanere isolati nei loro effetti benefici sia nei confronti dei Paesi destinatari che del rafforzamento della presenza italiana in essi. Tant'è vero che, come già accennato nel terzo capitolo, molti di questi programmi - tra l'altro assegnati con trattative private, accentuandone così la vera natura affaristico-clientelare - avevano finito nell' attirare l'attenzione di un'indagine

giudiziaria ad ampio raggio, iniziata nel 1992 e che decretava l'interruzione della pioggia di finanziamenti che in quegli anni avevano raggiunto il loro apice storico.

5) Ruolo del MAE e il suo inserimento nell'architettura istituzionale

Con l'infittirsi delle relazioni bilaterali e multilaterali e dei contenuti dell'azione diplomatica, già negli anni Ottanta era possibile osservare che i rapporti con l'esterno ormai non si esaurivano più solo nel Ministero degli esteri, anzi. Vi erano le attività internazionali del Presidente della Repubblica – abbiamo visto il potere di esternazione di Cossiga nelle politiche di tutela delle comunità italiane all'estero – e quelle più rilevanti da un punto di vista strettamente politico, come ad esempio quelle della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri della Difesa, del Tesoro o del commercio con l'estero (Mincomes), molto consistenti per frequenza e contenuti.

Nel caso del Mincomes, il contenzioso relativo alla trattazione dei temi economico-commerciali derivava dalla scelta italiana di dividerla tra la Direzione Generale degli Affari Economici del MAE, il Mincomes e l'Istituto per il Commercio Estero (ICE). Lo stesso Andreotti soffermandosi sul tema aveva più volte rilevato come vi fossero delle duplicazioni di competenze tra l'ICE e gli Uffici commerciali delle Ambasciate mentre le pressioni per accorpate il tutto sotto l'ombrello del MAE erano tipiche dei progetti di riforma del PCI, poi ereditate dal PDS. Dal loro punto di vista la scelta di mantenere questa politica "a tre teste" non solo acuiva una dispersione di competenze dovute ad un modello che già stimolava spinte centrifughe – rendendo più probabili le sovrapposizioni - ma anche per il sospetto che molto dell'esistenza del Mincomes rispondesse più a logiche di equilibri di potere interne alle coalizioni governative che a veri e propri obiettivi economici. Si era posto quindi il problema di coordinare questa pluralità di voci in modo tale da assicurare un'uniformità delle posizioni espresse internazionalmente da tutti coloro che avevano titolo a portare avanti le istanze del Paese.

Sotto il profilo legislativo, le impostazioni che andavano per la maggiore negli studi di valutazione sembravano due: quella di un coordinamento politico che prevedeva l'istituzione di un Comitato interministeriale di politica estera, estendendo le funzioni del CIPES; o altrimenti quella di un coordinamento a livello

amministrativo, che lasciava alla sede politica (il Consiglio dei Ministri) il compito di sciogliere i nodi non risolti amministrativamente.

Se a fare la politica estera italiana non era più soltanto il Ministero degli Esteri, ma anche altri Ministeri e Organismi, con il rischio di perseguire interessi contrastanti e di privare la Farnesina delle sue funzioni, allora al Ministero doveva spettare il ruolo di direttore d'orchestra. Ovvero di coordinamento degli atti di politica estera compiuti da soggetti diversi. Era questa la consapevolezza che la diplomazia italiana e la politica tout court arrivavano a maturare con estrema chiarezza negli anni Novanta, quando il confronto politico e sindacale continuava a ribadire il ruolo "centrale" del Ministero nella conduzione della politica estera, facendo leva sulla questione coordinamento, non solo intesa come capacità interna di rispondere alla flessibilità caratteristica degli scenari di politica estera e per garantire un potenziamento del flusso di informazioni tra centro e periferia; ma anche come apparato che si facesse carico di una gestione articolata e capillare delle politiche che il Presidente del Consiglio aveva il compito di coordinare tra loro.

Lo stesso discorso del Mincomes valeva poi per i ministeri senza portafoglio, come quello per il coordinamento delle politiche comunitarie e per quello per gli italiani nel mondo (precedentemente istituito come Ministero per gli italiani all'estero e immigrazione), che nel 1994 tornavano ad essere oggetto di feroci critiche da parte delle forze d'opposizione, che da un lato denunciavano il moltiplicarsi di questi corpi spuri per soddisfare le esigenze dei partiti e collocarci uomini, e dall'altro ne proponevano la soppressione ed il eventuale assorbimento nel MAE.

Esisteva poi, sempre in questo campo, il complesso problema costituito dal posizionamento italiano in sede comunitaria. Un approccio che verteva sia sulle posizioni da esporre in sede CEE, sia nella fase introduttiva e di applicazione in Italia delle decisioni assunte. Vero era che la politica comunitaria non poteva essere considerata politica estera *strictu sensu* nella misura in cui l'integrazione aveva dirette e incisive conseguenze sulla vita interna del Paese e sul suo assetto legislativo, tanto che gli argomenti oggetto di intervento e negoziazione coinvolgevano operatori esterni dal MAE, come i rappresentanti dei Ministeri dell'Agricoltura, delle Finanze, del Tesoro, dell'Industria e così via. Ma alla

sottrazione del monopolio delle attività internazionali da parte di questi ultimi non era seguito un bilanciamento da parte di un apparato – il MAE - che potesse offrire, con le attitudini e i servizi appropriati, un coordinamento in grado di consentire di operare in maniera unitaria, secondo un disegno generale prestabilito a livello governativo. In tal senso, la tesi ha cercato di dare una prospettiva partendo dallo studio del progetto di De Michelis, in quanto la sua ambizione di preparare l'Italia per il 1992 si era rivelata vuota di proiezioni propedeutiche in termini di riforma strutturale e di mentalità gestionale interna al Ministero. Un'affermazione di cui ne era prova la contraddizione più clamorosa, ossia la mancata formazione di una Direzione Generale per l'Integrazione Europea.

La riforma del Duemila.

Nel secolo che si stava chiudendo, tutti gli assestamenti geopolitici innescati dal crollo dell'Unione Sovietica e dalla caduta del muro di Berlino cominciavano ad avere contorni più chiari, al cui impatto si aggiungevano le sfide ai simboli e ai connotati delle identità nazionali, sopraffatte dalle ormai poderose strutture transnazionali ma anche dalle molteplici espressioni identitarie locali, regionali e spaziali, non prive di potenziali degenerativi. Si era postulata la globalizzazione dell'economia, che implicava la produzione, la distribuzione, l'interscambio e il consumo mondializzato di ogni bene. Si parlava del carattere istantaneo dell'informazione e della pervasività dell'informatizzazione che la rendeva possibile. Così come si stava riaffacciando lo spettro della proliferazione delle armi di distruzione di massa e delle minacce terroristiche congiuntamente all'espansione dei temi delle agende diplomatiche, dai diritti umani alle politiche climatiche. Insomma, un nuovo teatro nel quale l'Italia doveva continuare a proiettarsi anche grazie all'azione del Ministero degli Affari Esteri, ponendosi a garanzia del successo dei suoi interessi e di quello dei propri cittadini.

Non sorprende dunque che sia questa la fase in cui la diplomazia italiana compie finalmente la tanta sospirata riforma, rivedendo strumenti, logiche e abitudini sotto la guida del Ministro Lamberto Dini e coadiuvata dall'allora Segretario Generale Umberto Vattani.

La riforma andava guardata anche come esame di passaggio per il centro-sinistra. In questa prospettiva, il Governo Prodi I si era detto convinto che l'Italia stesse vivendo un "recupero di credibilità" sulla scena mondiale in quanto si aveva dato prova di tenuta sui terreni di collaudo più ardui, come la prospettiva di accedere alla Moneta unica europea con il primo gruppo e l'opera di stabilizzazione democratica in Albania. La logica voleva che lo sgretolamento del confronto tra i due blocchi aveva preso in contro piede l'Italia, che per molto tempo era stata abituata a percepirsi come "consumatrice di stabilità". Ma Prodi ricordava che il Paese si stava svegliando dal lungo torpore e che stava assumendo una nuova consapevolezza per diventare "produttore di stabilità" attraverso il collegamento organico tra l'azione di Governo interna e quella sulla scena internazionale"⁵⁰⁷. In questa fase crescente quindi, l'ambizione era quella di continuare la strada della qualificazione, traducendola in flessibilità, spirito critico, capacità di adattamento e aggiustamenti tempestivi dello strumento tecnico della politica estera.

Dal Regolamento governativo presentato nel 1997 al Consiglio di Stato e dalla pubblicazione del primo Libro Bianco del MAE nel 1998, per la prima volta dopo trent'anni, il Governo (prima con Prodi e poi con D'Alema) decideva di mettere mano alla Farnesina con una riforma organica e complessiva della carriera diplomatica (ritoccando gli organici, le carriere e le retribuzioni) e del regolamento organizzativo della struttura per "rafforzare la capacità del Paese in campo internazionale". Nel 21 luglio del 1999 il Disegno di Legge che era stato sostenuto nei due anni precedenti dal Ministro Dini veniva approvato al Senato con 181 voti favorevoli, 18 contrari e 27 astenuti, senza particolari modifiche al testo governativo⁵⁰⁸. L'amministrazione aveva dunque novici mesi per implementare la "riforma" che, è bene specificare, andava intesa come aspirazione unitaria di un processo di trasformazione che in realtà era composto da una serie di provvedimenti legislativi, ossia: il Decreto del Presidente della Repubblica dell'11 maggio 1999⁵⁰⁹ riguardante il "Regolamento recante norme per l'individuazione degli uffici di

⁵⁰⁷ F. Vent. "Prodi: così l'Italia è diventata un 'paese produttore di stabilità'", Il Corriere della Sera, 17 luglio 1997.

⁵⁰⁸ AA.VV. "Via alla riforma della Farnesina", Il Corriere della Sera, 22 luglio 1999.

⁵⁰⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1999, n. 267.

Regolamento recante norme per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, nonché delle relative funzioni, dell'Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri.

livello dirigenziale generale, nonché delle relative funzioni, dell'Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri"; la Legge del 28 luglio 1999⁵¹⁰ contenente la "Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatiche e prefettizie, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri"; e dal Decreto legislativo del 17 marzo 2000⁵¹¹ sul "riordino della carriera diplomatica".

Pur non potendo ripercorre in questa occasione tutte le direttrici del mutamento che avevano travolto il Ministero, è possibile presentare a sommi capi le modifiche più visibili, importanti per chiudere la tesi ma anche per aprire le porte a future ricerche, che colgano nell'ingresso nel nuovo millennio della Farnesina il punto di partenza e non di arrivo.

In primo luogo veniva completamente ripensata la struttura organizzativa, che rispondeva alla necessità riassumibile nel "se non possiamo agire sulla quantità delle risorse, possiamo farlo sulla qualità del lavoro". Frutto dell'esperienza di un decennio di lavoro, Vattani, che alla testa della Farnesina era arrivato nel 1997 lasciando l'incarico come Capo di Gabinetto del Ministro, spiegava l'introduzione del coordinamento geografico e la conseguente creazione di cinque nuove Direzioni su base geografica. L'aspirazione era quella di mettere il Ministero nelle condizioni di operare su una base di competenze integrate con quelle tematiche, liberando quest'ultime dalla trattazione delle questioni puramente bilaterali. Si trasformavano così i Direttori Generali geografici negli unici veri interlocutori delle Ambasciate italiane all'estero, delle imprese e delle organizzazioni non governative lì operanti e non per ultimo delle varie Ambasciate accreditate a Roma, che finalmente avrebbero avuto dei punti di riferimento competenti sull'insieme delle questioni che riguardavano i propri Paesi. Questo, secondo uno studio comparato, era il modulo organizzativo di un "mix" privilegiato anche dagli altri Paesi, europei e non.

⁵¹⁰ Legge 28 luglio 1999, n. 266.

Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura.

⁵¹¹ Decreto Legislativo 24 marzo 2000, n. 85.

Riordino della carriera diplomatica, a norma dell'articolo 1 della legge 28 luglio 1999, n. 266.

In termini di organizzazione della rete estera, la razionalizzazione stava progredendo nel senso di una correzione dell'eccessiva dispersione di attività consolari in Paesi di vecchia emigrazione dove la chiusura di Vice Consolati ed Agenzie consolari permetteva di concentrare le funzioni negli Uffici più grandi, garantendo una migliore capacità di servizi e di attività promozionali, culturali e commerciali. Nel 1999 si era dato avvio ad un piano di chiusura di alcuni Uffici tra cui Klagenfurt, Anversa, Sion, Neuchâtel, Locarno, Lucerna, Hamilton (Canada), del Consolato Generale a Berlino e dei Consolati di Vienna e Grenoble⁵¹². In generale, veniva fatto presente che negli ultimi dieci anni erano state chiuse le Ambasciate a Berlino Est, Aden, Mogadiscio, Monrovia, Freetown e Conakry, ma al contempo erano state aperte venti nuove sedi di Rappresentanza diplomatica, alle quali andavano aggiunte “la Sezione di interessi italiani a Baghdad, le Delegazioni diplomatiche speciali a Tirana e per la Somalia e l'Ufficio di Promozione Economica Commerciale e Culturale a Taipei”⁵¹³. Un insieme di Ambasciate che recentemente erano state integrate da quella di Tblisi (Georgia) ed Erevan (Armenia), a testimonianza di un nuovo interesse dell'Italia per l'area del Caucaso e dell'Asia Centrale come terra di cerniera tra i due continenti e oggetto di una possibile proiezione congiunta alla diplomazia tedesca, che si era dimostrata disponibile ad avviare un dialogo di strategia convergente con gli italiani.

Infine, un discorso a parte lo meritano due elementi davvero innovativi: l'informatizzazione massiccia e la creazione di una Direzione Generale per l'Integrazione Europea.

Nel primo caso lo sviluppo della tecnologia informatica era da considerarsi una realtà consolidata che andava ad incidere profondamente sul *modus operandi* del Ministero, che sulla base dei parametri fissati dall'AIPA risultava essersi imposta come realtà all'avanguardia rispetto alle altre Amministrazioni, anche grazie ad un proprio sito Web funzionante dal 1997, ossia <http://esteri.it>. Il programma di informatizzazione era da intendersi sia per il supporto allo svolgimento dei compiti

⁵¹² Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Libro Bianco 2000. Nuove risposte per un mondo che cambia*. Franco Angeli, 2000.

⁵¹³ Vattani, U. (2000). La riforma del Ministero degli Affari Esteri. *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 67(3 (267)), pp. 355–364. <http://www.jstor.org/stable/42738429>

istituzionali, fossero questi di gestione dei rapporti internazionali o di fornitura di servizi, con aumento sensibile dei livelli di sicurezza, che di accesso a tutte le banche dati (rese disponibili tramite Internet), alla posta elettronica e alle agenzie di stampa. Il tutto in un'ottica di automazione delle procedure che prima erano il vero fardello del personale ministeriale, finalmente dotato di un posto di lavoro collegato alla rete interna e ad internet, sia in Italia che all'estero.

Tra le procedure automatizzate di cui sopra, venivano evidenziate soprattutto:

- Il sistema automatizzato di rilascio dei visti secondo le modalità previste dagli accordi di Schengen;
- Il programma di anagrafe consolare in rete; e
- L'informatizzazione degli archivi.

Inoltre, tra i servizi informatici in fase di elaborazione, risultavano esserci la gestione interattiva delle funzioni elettorali – in vista dell'esercizio del diritto al voto degli italiani residenti all'estero – la rete interattiva delle sedi estere ed il portale di servizio delle imprese, in cooperazione con le altre istituzioni operanti nel settore. Il nodo, tuttavia, non era tanto quello di fornire attrezzature e programmi, quanto piuttosto quello di saperli usare. L'attenzione, quindi, veniva posta sull'obiettivo di trasformare l'uomo diplomatico in un "animale digitale", perfettamente in grado di sfruttare compiutamente le potenzialità delle risorse informatiche e saperne cogliere gli sviluppi futuri; ragion per cui gli sforzi dovevano concentrarsi sulla cosiddetta "formazione permanente".

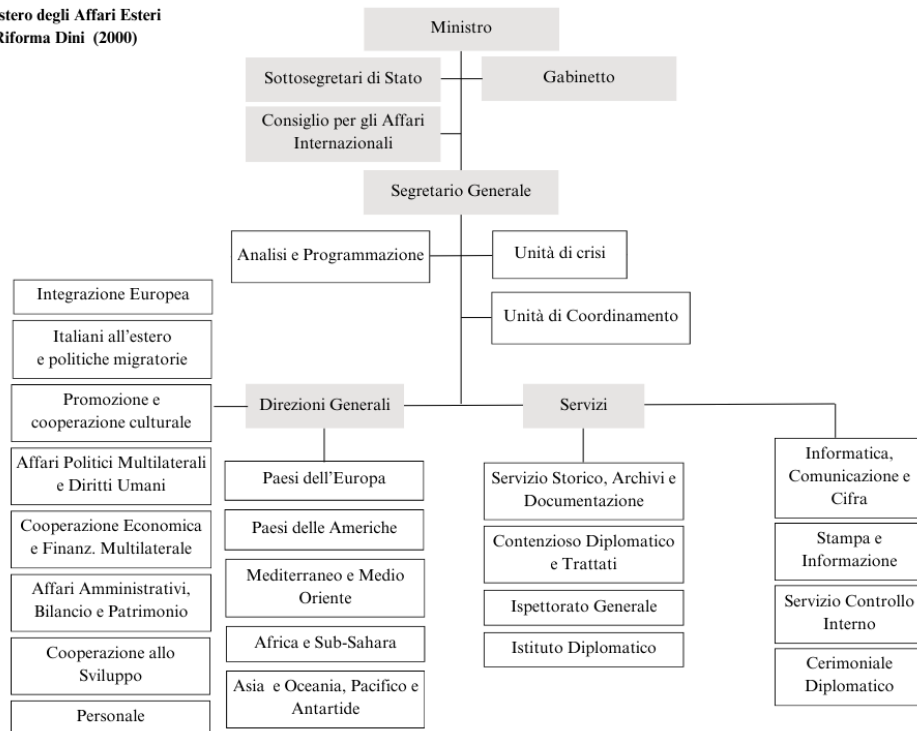
Mentre per ultima ma di certo non meno importante, c'era la Direzione Generale per l'Integrazione Europea, che trasferiva sul piano comunitario la stessa logica di approccio integrato delle Direzioni Generali di coordinamento geografico. Il coordinamento della nuova Direzione si sarebbe dovuta muovere lungo la triangolazione Ministero degli Affari Esteri, Rappresentanza Permanente e altre Amministrazioni e veniva immaginata per facilitare la calibrazione delle soluzioni rispetto al rapido sviluppo delle Istituzioni dell'Unione Europea e all'attuazione dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Una modifica particolarmente vistosa che interveniva in seno alla Farnesina ma che contribuiva a porla all'altezza dei suoi

nuovi compiti e soprattutto a metterla al passo con i tempi con gli altri Ministeri degli Esteri europei.

Fig. 14

Organigramma del MAE secondo la Riforma Dini – 2000

Ministero degli Affari Esteri
Riforma Dini (2000)



BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. “Far conoscere all’estero il prodotto Made in Italy”, il Corriere della Sera, 26 agosto 1972.
- AA.VV. “Il terremoto dietro le quinte”, Il Settimanale, 11 giugno 1975.
- AA.VV. “Convegno Magistratura democratica”, La Stampa, 26 aprile 1977.
- AA.VV. “IV - La riforma delle istituzioni”, L’Unità, 28 novembre 1982.
- AA.VV. “Un programma per cambiare – sintesi delle proposte programmatiche del PCI”, L’Unità, 5 giugno 1983.
- AA.VV. “La questione morale come riforma delle riforme e il funzionamento delle istituzioni”, L’Unità, 3 novembre 1984.
- AA.VV. “Come affacciarsi all’export”, Il Corriere della Sera, 10 gennaio 1985.
- AA.VV. “Preoccupazioni fra il personale diplomatico. Farnesina: la riforma discussa in assemblea”, Il Popolo, 16 gennaio 1986.
- AA.VV. “Costituita la ‘Nuova Farnesina’”, Il Corriere della Sera, 25 ottobre 1986.
- AA.VV. “Reale riconoscimento di tutte le professionalità nella riforma del Ministero degli Esteri”, Il Corriere della Sera, 25 ottobre 1986.
- AA.VV. “Al passo con i tempi”, Il Sole d’Italia, 11 novembre 1989.
- AA.VV. “Via alla riforma della Farnesina”, Il Corriere della Sera, 22 luglio 1999.
- Acquaviva, G. (1987). L’Italia che cambia e i compiti del riformismo, in Partito socialista italiano (a cura di), *Atti del 44° Congresso del Psi*, Rimini, 31 marzo-5 aprile 1987.
- Acquaviva G., Covatta L. (a cura di). *La "grande riforma" di Craxi*. Marsilio, Venezia, 2010.
- Allen, I.R. “Reagan-Byrd test of wills over”, UPI, 17 ottobre 1985.
- Amato, G. (1981). A che serve questa Farnesina? *Mondo Operaio*, n. 9/10.
- Andreatta, B. (2005). *La riforma dell’Onu*. Arel, Roma.
- Bachman, J. (2015). Summer at the Foreign Service Institute. *Small World Magazine*, Spring, The Ohio State University.

- Badel, L. (2003). Les acteurs de la diplomatie économique de la France au xxe siècle: les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950). *Relations Internationales*, 114, pp. 189–211.
<http://www.jstor.org/stable/45344341>
- Badel, L. (2009). Diplomatie et entreprises en France au XXe siècle. *Les cahiers Irice*, 3, 103-128. <https://doi.org/10.3917/lci.003.0103>
- Badini, A. (2022). Craxi e Andreotti e il ruolo dell'Italia in politica estera. *Mondo Operaio*, n. 7-8.
- Baldi, S. (a cura di.). *Ricordi di vita diplomatica (1948-1964)*, Mario Luciolli, 2022. Disponibile al seguente link <https://tinyurl.com/luciolli>.
- Ballardin, G. “Le inadempienze comunitarie”, *Il Corriere della Sera*, 24 luglio 1974.
- Ballardini, R. (1975). Riforma elettorale e malessere delle istituzioni. *Mondo Operaio*, n.2.
- Beecroft, M. O, “The Family Liaison Office—Making a World of Difference for 40 Years”, *The Foreign Service Journal*, November 2018.
- Benedetto, G. (2021). *L'eutanasia della democrazia. Il colpo di Mani pulite*. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy: Theory and Practice* (5th ed.). Palgrave Macmillan, London.
- Berridge, G. R., Lloyd, L. (2012). *The Palgrave Macmillan dictionary of diplomacy* (3rd ed). Palgrave Macmillan, London.
- Bianchieri, B. (1999). *Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*. Laterza, Roma-Bari.
- Bocchi, L. “Terremoto al Quai d'Orsay: il governo francese ha deciso la sostituzione di 50 ambasciatori”, *Il Corriere della Sera*, 16 ottobre 1981.
- Bonalumi, G. (intervento) nel dibattito *Giulio Andreotti e la politica estera italiana*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, 14 maggio 2013. Disponibile al seguente link: <https://www.radioradicale.it/scheda/380553/giulio-andreotti-e-la-politica-estera-italiana>

- Bonanni, A. “Cossiga in Belgio con Re Baldovino ‘Prima di tutto l’Europa e la Nato’”, Il Corriere della Sera, 19 febbraio 1986.
- C. M. “Le ‘feluche’ chiedono aiuto a Cossiga”, La Stampa, 1 dicembre 1987.
- C. R. “Dopo anni di grande austerità c’è spazio per il «made in Italy»”, La Stampa, 8 luglio 1983.
- C.S.D. (1988). Alcune considerazioni sul tema della cooperazione Nord – Sud. *Dialoghi Diplomatici*, 121-122.
- Cabras, D. “L’art. 81 della Costituzione”, La Magistratura, 26 luglio 2022.
- Cafagna, L. (1993). *La grande slavina. L’Italia verso la crisi della democrazia*. Marsilio, Venezia.
- Calandra, P. (1978). *Storia dell’amministrazione pubblica in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Calandri, E. (2013). *Prima della globalizzazione: l’Italia la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. CEDAM.
- Camera dei Deputati – Atti parlamentari – VIII Legislatura (1979 -1983) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2865.
- Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2193.
- Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3049.
- Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 3347.
- Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983 -1987) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 4396.
- Camera dei Deputati – Atti parlamentari – IX Legislatura (1983-1987) – Discussioni - Comunicazioni del Governo in materia di politica estera, n. 281 – Roma, 14 marzo 1985.
- Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni – Preesame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) - Roma, 18 dicembre 1985.

- Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni - Esame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) – Roma, 30 aprile 1986.
- Camera dei Deputati – III Commissione Permanente (affari esteri) – IX Legislatura (1983-1987) – Bollettino Commissioni - Esame delle proposte di legge Bonalumi e altri (2193), Spini ed altri (3049), Napolitano ed altri (3347) – Roma, 7 maggio 1986.
- Caprara, M. “Farnesina, duello tra andreottiani”, *Il Corriere della Sera*, 28 giugno 1997.
- Caretto, E. “Italia nel mondo, debutto ‘gollista’”, *Il Corriere della Sera*, 24 maggio 1994.
- Cassese, S. (1974). *La formazione dello Stato amministrativo*. Giuffrè, Milano.
- Ceccarelli, F. “L’altro Berlinguer”, *La Stampa*, 12 maggio 1994.
- Centro Studi del PSI (1978). *L’alternativa dei socialisti. Il progetto di programma del PSI presentato da Bettino Craxi*. Mondo Operaio - Edizioni Avanti! Roma.
- Cerruti E. (1951). *Visti da vicino. Memorie di una ambasciatrice*. Garzanti, Milano.
- CGIL-ESTERI (1995). *Rapporto preliminare sulle strutture della politica estera italiana*. Osservatorio permanente sulle strutture della politica estera italiana, Salemi Pro. Edit., Roma.
- CGIE (2014). *Gli atti e i documenti del CGIE*, Consiglio generale degli Italiani all’Estero c/o Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.
- Chiarini, R. (1995). L’alta burocrazia ministeriale: modelli di reclutamento e carriera. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 25(1), pp. 119-154.
- Chelli, C. (2001). *Storie del tempo non perduto. L’utilità della diplomazia nelle testimonianze di un ambasciatore*. Marsilio, Venezia.
- Coen, F. (1982). Centralità democristiana e centralità socialista. *Mondo Operaio*, n.5.

- Colarizi S., Gervasoni M. (2005). *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della repubblica*. Laterza, Roma-Bari.
- Colucci, F. (a cura di). *Il riformismo socialista. Da Turati a Craxi*, Edizioni Avanti! Roma, 2004.
- Commissioni d'inchiesta bicamerali – Resoconti stenografici – Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo – XII Legislatura (1994-1996) - Roma, 28 settembre 1995.
- Conti E., Borruso P. (a cura di), *Mario pedini e l'impegno internazionale: a cent'anni dalla nascita (1918-2018)*. Morcelliana, 2020.
- Corley, P. C. (2006). Avoiding Advice and Consent: Recess Appointments and Presidential Power. *Presidential Studies Quarterly*, 36(4), pp. 670–680. <http://www.jstor.org/stable/27552260>
- Corvaja, S. (2012). *Hitler & Mussolini: The Secret Meetings*. Enigma Books, New York.
- Côté, J. “My 35 Years in IT at the GC”, LinkedIn, 2 maggio 2023. Link: <https://www.linkedin.com/pulse/my-35-years-gc-jean-c%C3%B4t%C3%A9/>
- Craxi B. (1977). *Costruire il futuro*. Rizzoli.
- Curato, F. (1984). *Scritti di storia diplomatica*. Giuffrè, Milano.
- De Benedetti, F. (1967). Il Ministero degli Affari Esteri. In Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.
- De Michelis, G. (1987). *Verso il XXI secolo. Idee per fare politica*. Marsilio, Venezia.
- De Michelis, G., Scognamiglio, C. (1989). *Come guidare l'Italia nel duemila. Le riforme del 1992*. Sperling & Kupfer.
- De Visscher, C., Le Bussy, G. (2001). La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif. *Pyramides*, n. 3, pp. 61-80.
- Demi, F. (2002). Dalla neutralità all'atlantismo. La parabola diplomatica e politica di Manlio Brosio. *Nuova Storia Contemporanea*, VI/2.

- Di Nolfo E. (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*. Lacaita, 2003.
- Diodato, E., Niglia, F. (2019). *Berlusconi 'The Diplomat': Populism and Foreign Policy in Italy*. Palgrave Macmillan.
- DIRSTAT (1998). *Mezzo secolo di impegno sociale: i dirigenti e funzionari pubblici nell'Europa Unita al servizio del Paese: rassegna storica della DIRSTAT e di Riforma amministrativa*. CSR, Roma.
- Dragosei, F. “La Farnesina è quasi tutta da rifare”, *Il Corriere della Sera*, 14 agosto 1986.
- Dragosei, F. “‘Vogliono lottizzare le ambasciate’ – i diplomatici sul sentiero di guerra”, *Il Corriere della Sera*, 16 maggio 1987.
- Dragosei, F. “I Cobas con la feluca”, *Il Corriere della Sera*, 12 novembre 1987.
- Dragosei, F. “La Uil: ‘Faremo fallire lo sciopero dei Cobas in feluca’”, *Il Corriere della Sera*, 19 novembre 1987.
- Dragosei, F. “Il ciclone De Michelis scuote la Farnesina”, *Il Corriere della Sera*, 5 febbraio 1990.
- Dufourcq, B. (1996). La réforme du Quai d’Orsay. *Revue française d'administration publique: L'action extérieure de l'État. La réforme de l'État en France*, 77, pp. 25-29. <https://doi.org/10.3406/rfap.1996.3495>
- Dumbrell, J. (1997). Jimmy Carter and ‘Global Community’. In: *American Foreign Policy. American History in Depth*. Palgrave, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-25052-3_2
- E. St. “In Etiopia arriva un'altra carestia”, *La Stampa*, 22 agosto 1987.
- Einaudi L. (1964). *Prediche inutili* (2. ed.). G. Einaudi.
- F. Vent. “Prodi: così l'Italia è diventata un ‘paese produttore di stabilità’”, *Il Corriere della Sera*, 17 luglio 1997.
- Faiola, P. (2007). *Arsenico e vecchie feluche: diario di un anno inutile (settembre 2005-agosto 2006)*. Edimond.
- Fenoaltea, S. (1980). *Italia Europa America*. Pan Editrice, Milano.

- Ferraris, L. V. (1954). L'amministrazione centrale del Ministero degli Esteri italiano nel suo sviluppo storico (1848-1954). *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 21(4), pp. 605–663.
- Fondazione Bettino Craxi ETS (a cura di), *Craxi Andreotti. Politiche, stili e visioni tra conflitti e collaborazioni*. Franco Angeli, 2023.
- Fondi, P. (1998). Evoluzione e prospettive della funzione diplomatica in Italia – Sopravviverà la diplomazia al XXI secolo? *Studi Diplomatici*, n.25, Ministero degli Affari Esteri.
- Fornaro F. (2008). *L'anomalia riformista: le occasioni perdute della sinistra italiana*. Marsilio.
- Fracchiolla, D. (2012). *Un ambasciatore della nuova Italia a Washington: Alberto Tarchiani e le relazioni tra Italia e Stati Uniti, 1945-1947*. Franco Angeli, Milano.
- Franchini Sherifis R., Astraldi V. (2001) *Il G7 /G8 da Rambouillet a Genova*. Milano: Franco Angeli.
- Frescobaldi, D. “Perché Mitterrand ha voluto un mutamento d'immagine”, *Il Corriere della Sera*, 16 ottobre 1981.
- Frescobaldi, D. “Alla Farnesina fa il suo ingresso il computer e agli alti gradi si avvicinano uomini nuovi”, *Il Corriere della Sera*, 5 maggio 1985.
- Frescobaldi, D. “Dopo Bottai reazioni a catena alla Farnesina”, *Il Corriere della Sera*, 7 agosto 1987.
- Gaja, R. (1986). *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare*. Franco Angeli, Milano.
- Gaja, R. (1995). *L'Italia nel mondo bipolare: per una storia della politica estera italiana, 1943-1991*. Il Mulino, Bologna.
- Galvano, F. “Cossiga, sei giorni belgi”, *La Stampa*, 19 febbraio 1986.
- Galvano, F. “Cossiga, omaggio a Marcinelle”, *La Stampa*, 20 febbraio 1986.
- Garimberti, P. “Un ‘sir’ alla Farnesina”, *La Stampa*, 1 febbraio 1985.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Concorso, per esami e titoli, a venticinque posti di volontario nella carriera diplomatica - n. 75 – Roma, 20 marzo 1984.

- Gervaso, R. “Si cercano diplomatici”, *Il Corriere della Sera*, 24 giugno 1972.
- Ginori, A. “Macron chiude l’Ena, la ‘fabbrica’ dei presidenti”, *la Repubblica*, 8 aprile 2021.
- Giolitti, A. (1975). L’alternativa socialista in Francia e in Italia. *Mondo Operaio*, n. 1.
- Giugni, G. (2009). *Mondo Operaio e la cultura riformista degli anni Ottanta. Mondo Operaio*, n.7.
- Giusti del Giardino, J. (?). *Entro in carriera*. Ricordi.
- Giusti del Giardino, J. (?). *Relazione morale della famiglia Giusti del Giardino (1° luglio 1943-30 giugno 1944)* [Vettor Giusti del Giardino].
- Goshko, J.M. “America’s fading foreign service - Clout and Morale Decline”, *Washington Post*, 26 aprile 1987.
- Gramaglia G. (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa: ricordi e testimonianze*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010.
- Granelli, L. (1975). Un modo nuovo di concepire l’emigrazione. *Affari Sociali Internazionali*, III/3.
- Grange, D. (1989). Le Quai d’Orsay: Déclin d’un grand ministère. *Esprit*, No. 148/149 (3/4), pp. 97-107.
- Grassi Orsini, F. (1987). *Storia della diplomazia italiana*. Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e del Dipartimento di Scienze Storiche e Sociali, Università di Lecce, vol.1. Roma, Istit. Poligraf. e Zecca dello Stato.
- Grassi Orsini F. (1998). Diplomazia e Regime. In Pellegrini, V. (a cura di), *Amministrazione Centrale e Diplomazia Italiana (1919-1943). Fonti e Problemi*, Atti del Convegno, Siena, 1995.
- Grassi Orsini, F. (2003). La "svolta diplomatica" del secondo governo Fanfani. In Craveri, P., Quagliariello, G. (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Catanzaro, pp. 1-31.
- Gremion, C. (1979). *Profession: décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l’Etat*. Gauthier-Villars, Paris.
- Gremion, C. (1986). *Le Grands Corps de l’Etat*. PFNSP, Parigi.

- Gu. A. “Ruggiero neosegretario generale della Farnesina”, *Il Corriere della Sera*, 12 gennaio 1985.
- Gustapane, E. (1995). L’immagine dell’Amministrazione nelle memorie dei funzionari. In Pellegrini, V. (a cura di), *Amministrazione Centrale e Diplomazia Italiana (1919-1943). Fonti e Problemi*, Atti del Convegno, Siena, 1995.
- Hobsbawm, E. (1997). *Il secolo breve 1914-1991*. Rizzoli, Milano
- Hocking, B. (ed.). *Foreign Ministries: Change and Adaptation*. St. Martin’s Press, New York, 1999.
- Hocking, B., Spence, D. (eds). *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Houndmills, Palgrave, 2005.
- HOLLIBAUGH, G. E. (2015). The Political Determinants of Ambassadorial Appointments. *Presidential Studies Quarterly*, 45(3), pp. 445–466. <http://www.jstor.org/stable/44122603>
- Honley, A. S. “The Foreign Service Institute at 70: Recalling a Proud History”, *The Foreign Service Journal*, December 2017. e
- Intini, U. (2000). *Craxi, una storia socialista*. Mondo Operaio, Roma.
- Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (1964). *Indagine sulla diplomazia italiana. Problemi e prospettive*. Giuffrè Editore, Milano.
- James, S. (1986). The Central Policy Review Staff, 1970–1983. *Political Studies*, 34(3), pp. 423-440.
- Jan, G. P. (1977). The Ministry of Foreign Affairs in China since the Cultural Revolution. *Asian Survey*, 17(6), pp. 513–529.
- Jansen, S. (2016). Les débuts du Centre d’analyse et de prévision: expertise et prospective au service de la politique étrangère (1973-1978). *Stratégie*, 113, pp. 143-168. <https://doi.org/10.3917/strat.113.0143>
- Jappelli, F. “Farnesina: i ‘diplomatici del garofano’ tentano di farsi largo a gomitate”, *Il Giornale d’Italia*, 22 febbraio 1986.
- Johnson, G. (2004). Introduction: The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century. *Contemporary British History*, 18(3), pp. 1-12, DOI: 10.1080/1361946042000259279

- Kerr, P., Wiseman, G. (2017). *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices* (2n ed.). Oxford University Press, Oxford.
- Kessler, M. (2012). La carrière. Dans: M. Kessler, *Les ambassadeurs*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 53-81.
- Kettle, L. (2020). The Role of the Policy Planning Staff in British Foreign Policy: Historical Lessons and Contemporary Insights. *Diplomacy and Statecraft*, 31(3), pp. 487-508.
- Kishan Thussu, D. (2000). Media Wars and Public Diplomacy. *Javnost - The Public*, 7(3), pp. 5–17. doi: 10.1080/13183222.2000.11008747.
- Kurbalija, J. (1999). Diplomacy in the Age of Information Technology. In: Melissen, J. (eds) *Innovation in Diplomatic Practice*. Studies in Diplomacy. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-27270-9_10
- Lane, A. (2007). Modernising the management of British diplomacy: towards a Foreign Office policy on policy-making? *Cambridge Review of International Affairs*, 20:1, 179-193, DOI: 10.1080/09557570601155351
- Lanti, C. “Sulle feluche la mano del sindacato”, *Il Giornale*, 13 marzo 1986.
- Lanti, C. “Benvenuto: non c’è nessun golpe del sindacato fra i diplomatici”, *Il Giornale*, 18 marzo 1986.
- Laurenzi, C. “I diplomatici di carriera scenderanno in sciopero?”, *La Stampa*, 15 febbraio 1953.
- Lenzi G. (2020). *La diplomazia: passato presente e futuro*. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Lequesne, C. (2020). Ministries of Foreign Affairs: A Crucial Institution Revisited. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(1-2), pp. 1-12.
- Livingston S. (2011). The CNN effect reconsidered (again): problematizing ICT and global governance in the CNN effect research agenda. *Media, War & Conflict*, 4(1), pp. 20–36.
- Lombardi, L. “Aspettando il 1992”, *Il Corriere della Sera*, 9 giugno 1989.
- Lovisetti, G. “Come ci si prepara ai concorsi. Disponibili borse di studio”, *Il Corriere della Sera*, 24 giugno 1972.

- Lovato, A. “La ‘rivoluzione’ alla Farnesina ha un parallelo al Quai d’Orsay”, *Il Giornale d’Italia*, 24 marzo 1986.
- Luci, L. (2023). Un ponte tra le due Italie. Il Ministero per gli Italiani nel Mondo di Mirko Tremaglia. *Nuova Storia Contemporanea*, II/1.
- Lucioli, M. (2011). *Palazzo Chigi anni roventi: ricordi di vita diplomatica italiana dal 1933 al 1948*. Le Lettere.
- Lucioli, M. (2009). *Mussolini e l’Europa: la politica estera fascista*. Le Lettere.
- Ludlow P. (1982). *The making of the European monetary system: a case study of the politics of the European community*. Butterworths, London.
- Luzi, M. “Ha un look trascurato la cultura italiana all’estero”, *La Stampa*, 10 marzo 1986.
- M.E. “Aiuti allo sviluppo. Un impegno che va oltre l’emergenza della fame. Conclusa la Conferenza sulla cooperazione – L’intervento di Gian Carlo Pajetta”, *L’Unità*, 15 giugno 1985.
- M. T. “L’ambasciatore italiano a Washington si dimette per dissensi con il governo”, *La Stampa*, 12 maggio 1967.
- Maccotta, G. W. (1997). La cooperazione allo sviluppo in Italia. *Lettere Diplomatiche*, XXIX/761, pp.1-2.
- Macmahon, A. W. (1951). The Administration of Foreign Affairs. *The American Political Science Review*, 45(3), pp. 836–866.
- Mammarella, G. (2012). *L’Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*. Il Mulino, Milano.
- Mammarella, G., Cacace, P. (2006). *La politica estera dell’Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Laterza, Roma-Bari.
- Mandrin J. (1967). *L’enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*. La Table ronde.
- Magliery, T. “No, non siamo come la Francia”, *FORUMPA*, 16 giugno 2008.
- Maresca, A. (1967). *La missione diplomatica*. Giuffrè, Milano.
- Maresca, A. (1979). *La diplomazia plurilaterale*. Giuffrè, Milano.

- Maresca, A. (1994). *Profili storici delle istituzioni diplomatiche*. Giuffrè, Milano.
- Mattina, E. (1989). L'Italia in Europa senza una strategia. *Mondo operaio*, n. 5.
- Mattiolo, L. (1996). La fine del bipolarismo e la transizione instabile verso un nuovo ordine internazionale: unilateralismo o multilateralismo imperfetto? *Studi Diplomatici*, n. 17. Ministero degli Affari Esteri, Istituto Diplomatico.
- Melchionni M. G. (1999). Giuseppe Vedovato costruttore robusto della casa comune europea. *Rivista di studi politici internazionali*, 66/4, pp. 637-642.
- Melis, G. (1984). La cultura e il mondo degli impiegati, in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Utet, Torino.
- Melis, G. (1987). Il sistema del merito nel Ministero degli Affari Esteri. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 37(2), pp. 429-448.
- Melis, G. (1996). *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*. Mulino, Bologna.
- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Visita del Primo Ministro Zhao Ziyang (13-16 giugno)*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1984.
- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il ministro degli Esteri on. Andreotti alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1985.
- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Dichiarazioni programmatiche alla Camera del Presidente del Consiglio on. De Mita*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1988.
- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Visita del Ministro della Difesa on. Andò*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1993-2.
- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il ministro degli Esteri on. Martino alla Commissione Affari Esteri della Camera dei deputati*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1994.

- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il ministro degli Esteri on. Martino alla Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera*. Testi e documenti sulla politica estera italiana, Farnesina, 1994.
- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il Ministero degli Affari Esteri al servizio dell'Italia nel mondo*. Ministero degli Affari Esteri, Servizio Stampa e Informazione, 1998.
- Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Libro Bianco 2000. Nuove risposte per un mondo che cambia*. Franco Angeli, 2000.
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Statistiche del concorso diplomatico (Segretario di Legazione in prova) aggiornate al 2021*. Consultabile al seguente link: https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/12/statistiche_diplomatico_aggiornate-al-2021.pdf
- Migliazza, A., Decleva, E. (a cura di), *Diplomazia e storia delle relazioni internazionali: studi in onore di Enrico Serra*. Università degli studi di Milano: Facoltà di scienze politiche, Istituto di diritto e politica internazionale, Giuffrè, Milano, 1991.
- Mimmi, F. “Diplomatici sì, ma contestatori”, *La Stampa*, 14 febbraio 1981.
- Monzali, L. (2023). *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*. Mondadori.
- Morelli, A. (2004). *Gli italiani del Belgio. Storia e storie di due secoli di migrazioni*. Editoriale umbra, Foligno.
- Morsey, R. (1997). 50 JAHRE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER (1947-1997), in: *Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, ed. di Klaus Lüder. Berlino: Duncker & Humblot 1997, pp. 13-50.
- Moses, J. W., Knutsen, T. (2001). Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries. *Cooperation and Conflict*, 36(4), pp. 355–380.
- Naldini M. (2013). *Giuseppe Vedovato. Una biografia*. Polistampa, Firenze.
- Negri, G. (1967). La direzione e il controllo democratico della politica estera, in Bonanni, M. (a cura di), *La politica estera della repubblica italiana*, 3 vol. (xvii, 1069 p.), Edizioni di Comunità, Milano.

- Negroponte, N. “In the Information Age, New Set of Have-Nots”, *International Herald Tribune*, 14 febbraio 1995.
- Newsom, D. D. (1988). *The New Diplomatic Agenda: Are Governments Ready?* *International Affairs*, 65(1), pp. 29–41.
- Nicolson, H. (1939). *Diplomacy*. Thornton Butterworth, London.
- Niglia, F. (2012). Ginevra 1955. La diplomazia italiana e l’apogeo del disgelo, in Perfetti, F. (a cura di), *Feluche d'Italia. Diplomazia e identità nazionale*. Le Lettere, Firenze.
- Niglia, F. (2012). “Diplomazia Repubblicana”. Riflessioni sul quadro istituzionale della politica estera italiana dal 1943 al 1992, in Perfetti, F. (a cura di), *Feluche d'Italia. Diplomazia e identità nazionale*, Le Lettere, Firenze.
- Niglia, F. (2017). La specializzazione mancata. La diplomazia italiana e la tecnicizzazione delle relazioni internazionali. *Ventesimo Secolo*, 40, pp. 16-29.
- Nocentini, S. (2007). L’ICE dalla ricostruzione ai primi anni ’70. Appunti per una ricerca storica. Rapporto ICE 2006-2007.
- Nuti, L. (2012). Amintore Fanfani e la politica estera italiana, 1956-1968. In Ballini, P. L. (a cura di), *Politica estera dei toscani: ministri degli Esteri nel Novecento*, Polistampa, Firenze, pp. 87-113.
- Olivi, B. (1980). Trent’anni di politica estera democristiana. *Mondo Operaio*, n.1.
- Orsina, G. (2023). *Il berlusconismo nella storia d'Italia*. Marsilio, Venezia.
- Ostellino, P. (1972). *Il diplomatico*. Vallecchi, Firenze.
- Ostellino, P. “Un falso problema”, *Il Corriere della Sera*, 13 dicembre 1972.
- Pa. A. “Scotti (Affari europei) minaccia le dimissioni: ‘Inutile il mio incarico’”, *Il Corriere della Sera*, 19 dicembre 1980.
- Pancaldi, A. “Iniziativa di ‘Diplomazia ‘80’ sulla politica estera italiana”, *L’Unità*, 26 luglio 1981.
- Panebianco, A., Teodori, M. (2022). *La Parabola Della Repubblica. Ascesa E Declino dell’Italia Liberale*. Solferino, Milano.

- Passeron, A. “L'Énarchie est-elle un phantasme?”, *Le Monde*, 27 gennaio 1981.
- Patrono, M. (2013). *Diritto dell'integrazione europea. Initium Europae. Storia delle origini e fondamenti del processo integrativo*. Vol.1, CEDAM.
- Pellegrini, V. (a cura di), *Amministrazione Centrale e Diplomazia italiana (1919-1943): fonti e problemi*. Atti del Convegno di Certosa di Pontignano (Siena), 26-27 aprile 1995, Ministero degli Affari Esteri: Archivio Storico Diplomatico. Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1998.
- Pellegrini, V. (1992). Il Ministero degli Affari Esteri, in Melis, G. (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti*, vol. 1, Il Mulino, Bologna.
- Porro, G. (1982). Come riformare la Farnesina? *Mondo Operaio*, n. 5.
- Prati, V. (2011). *Cominciando da Pechino: gli sforzi di globalizzazione dell'Italia verso l'Asia a partire dalla Pechino anni Ottanta attraverso le testimonianze di giornalisti e diplomatici*. Guerra, Perugia.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Forlani (18.10.1980-28.06.1981), Consultabile al seguente link: <https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/viii-legislatura-20-giugno-1979-4-maggio-1983/governo-forlani/3185>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Craxi, I Governo Craxi (04.08.1983-01.08.1986), Consultabile al seguente link: <https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/ix-legislatura-12-luglio-1983-28-aprile-1987/governo-craxi/3178>
- Purgatori, A. “Il Ministro Colombo: l'Italia darà al Sahel 500 milioni di dollari”, *Il Corriere della Sera*, 26 novembre 1982.
- Quaroni, P. (1965). *Il mondo di un ambasciatore*. Ferro Edizioni, Milano.
- Purgatori, A. “Farnesina, con lo scandalo cooperazione vacilla la ‘squadra’ socialista”, *Il Corriere della Sera*, 19 febbraio 1993.
- R. R. “Il governo vara nuove regole. Pubblico impiego: più responsabilità ai dirigenti statali”, *Il Corriere della Sera*, 10 dicembre 1992.
- R.S. “In Arabia Saudita affari per 1300 miliardi”, *Il Corriere della Sera*, 18 ottobre 1991.

- Rana, K. S. (2011). *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. Continuum Group, New York.
- Red, D., North, J. (2016). Language Learning at the Foreign Service Institute. In: Berbeco, S. (eds) *Foreign Language Education in America*. Palgrave Macmillan, Londra, https://doi.org/10.1057/9781137528506_9
- Riordan, S. (2003). *The New Diplomacy*. Polity Pr.
- Ritchie, C. (1975). What Are Diplomats Made of? *International Journal*, 30(1), Diplomatic Method (Winter, 1974/1975), pp.15-23.
- Robinson P. (1999). The CNN effect: can the news media drive foreign policy? *Review of International Studies*, 25, pp. 301–309.
- Rocco, A. (1985). Farnesina in movimento? *Politica ed economia*, n. 16.
- Romano, S. “La rivolta della Farnesina”, *Il Corriera della Sera*, 19 luglio 1985.
- Romano, S. (1993). *Guida alla politica estera italiana*. Rizzoli, Milano.
- Romano S. (2002). *Memorie di un conservatore: il racconto di un secolo nei ricordi di un testimone* (3. ed.). Longanesi, Milano.
- Rosso, A. (1954). Quattro momenti della diplomazia italiana. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 21(3), pp. 410-425.
- Santoro, C. M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Mulino, Bologna.
- Sawyer, D. B. “Language Testing Reforms: What You Need to Know”, *The Foreign Service Journal*, October 2022.
- Schioppa, V. (1997). Formazione, riconoscimento sociale e valori di riferimento delle élites. Un modello per l'Italia o un modello italiano? *Studi Diplomatici*, n. 24. Ministero degli Affari Esteri, Istituto Diplomatico.
- Schlundt, V. M. (1982). The View from Congress in 1982: Much Unfinished Business Remains. *American Foreign Service Association*.
- Schmitz D. F., Walker V. (2004). Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post–Cold War Foreign Policy. *Diplomatic History*, 28/1, pp. 113–143, <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2004.00400.x>

- Senato della Repubblica – Atti parlamentari – VII Legislatura (1976- 1979) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 189-A.
- Senato della Repubblica – Atti parlamentari – X Legislatura (1987-1992) – Disegni di Legge e relazioni – Documenti, n. 2025.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) - Bilancio dello Stato 1982 – Documenti, n. 1584-A – VIII Legislatura (1979-1983) - Roma, 20 ottobre 1981.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) - Bilancio dello Stato 1983 – Documenti, n. 2230-A – VIII Legislatura (1979-1983) - Roma, 6 aprile 1983.
- Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) – Bilancio dello Stato 1984 - Documenti, n. 196-A – IX Legislatura (1983-1987) - Roma, 20 ottobre 1983.
- Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) – Bilancio dello Stato 1984 - Documenti, n. 196-A – IX Legislatura (1983-1987) - Roma, 25 ottobre 1983.
- Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri) – Bilancio dello Stato 1987 - Documenti, n. 2051-2059 – IX Legislatura (1983- 1987) - Roma, 27 novembre 1986.
- Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Bilancio dello Stato 1995 - Documenti, n. 1162 e 1163 – XII Legislatura (1994-1996) - Roma, 20 ottobre 1993.
- Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 29 marzo 1990.
- Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 4 ottobre 1991.

- Senato della Repubblica - Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Assemblea – Esame Riordino del Ministero degli Affari Esteri (2025) – X Legislatura (1987 – 1992) – Roma, 8 gennaio 1992.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 13 aprile 1989.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 9 novembre 1994.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 22 novembre 1994.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 6 dicembre 1994.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 11 luglio 1995.
- Senato della Repubblica – Resoconti stenografici della 3^a Commissione permanente (affari esteri, emigrazione) – Indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli Affari Esteri - XII Legislatura (1994-1996) – Roma, 26 luglio 1995.
- Senato della Repubblica – Resoconti Stenografici della 3^a Commissione Permanente (affari esteri) - IX Legislatura (1983-1987) – Roma, 15 dicembre 1983.

- Senato della Repubblica – Resoconti Stenografici della 3^a Commissione Permanente (affari esteri) - VIII Legislatura (1979-1983) – Roma, 3 dicembre 1980.
- Sending, O. J., Pouliot, V., Neumann, I. B. (2011). The future of diplomacy: Changing practices, evolving relationships. *International Journal*, 66(3), pp. 527–542. <http://www.jstor.org/stable/23104366>
- Serra, E. (1981). Pisani Dossi e la riforma del ministero degli esteri sotto Crispi. *Affari Esteri*, anno XIII - n. 52, pp. 4-12.
- Serra, E. (1988). *La diplomazia in Italia* (2a ed.). Franco Angeli, Milano.
- Serra, E. (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Franco Angeli, Milano, 1986.
- Serra, E. (a cura di), *In viaggio con un'ambasciatrice. Ricordi e testimonianze della belle époque. Con lettere di Lord Goschen a Maria Pansa (1914-1924)*. Franco Angeli, Milano, 1992.
- Serra, E. (a cura di), *Professione: Ambasciatore d'Italia: Aillaud, Attolico, Brosio, Ducci, Gaja, Gallarati Scotti, Ghigi, Guillet, Luciollo, Prato, Rosso, Quaroni, Vita Finzi, Vitetti*. Franco Angeli, Milano, 1999.
- Sharp, P. (1997). Who Needs Diplomats? The Problems of Diplomatic Representation. *International Journal*, 52(4), pp. 609-634.
- Signorile C. (1986). Per una sinistra di governo. Gli editoriali di “Socialismo Oggi” (1984-1985). *I Quaderni di Socialismo Oggi*, n.3.
- Simoncini, F. (1975). Dopo la conferenza dell'emigrazione: impressioni e prospettive. *Affari Sociali Internazionali*, III/3.
- Smith, G. S. (1997). Driving Diplomacy into Cyberspace. *The World Today*, 53(6), 156–158. <http://www.jstor.org/stable/40476067>
- Sogno, E. “La rivolta dei MAU MAU. Le memorie di un ambasciatore poco diplomatico”, *Il Giornale*, 15 maggio 1998.
- Sormani, P. “Un Eldorado per i burocrati CEE. Posto fisso e un super stipendio”, *Il Corriere della Sera*, 25 agosto 1988.
- Sormani, P. “L'Italia ancora in ritardo sulle scadenze comunitarie”, *Il Corriere della Sera*, 26 settembre 1988.

- Sormani, P. “Commissari italiani cercasi”, *Il Corriere della Sera*, 18 novembre 1988.
- Sormani, P. “Roma e la Comunità, molte virtù europee ma quanti italici vizi”, *Il Corriere della Sera*, 8 gennaio 1990.
- Sottoriva, S. (2016). *Un intellettuale a Palazzo Farnese. Gilles Martinet ambasciatore di Francia a Roma (1981-1984)*. Franco Angeli, Milano.
- Southern, J. (2020). A class of its own? Social class and the Foreign Office, 1782 to 2020. *FCO, Research and Analysis*.
- Spiri, A. (a cura di), *Bettino Craxi, il riformismo e la sinistra italiana*. Marsilio, Venezia, 2010.
- Sternberg Montaldi, A. (1960). Il metodo della diplomazia e delle relazioni internazionali. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 27/1, pp. 138-140.
- Strieff D. (2015). *Jimmy Carter and the Middle East: The Politics of Presidential Diplomacy*. Palgrave Macmillan.
- Szász, A. (1999). The Making of the European Monetary System (1978). In: *The Road to European Monetary Union*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230599475_7
- Taylor P.M. (1997). *Global Communications, International Affairs and the Media Since 1945*. Routledge, London – New York.
- Thompson J.B. (1998). *Mezzi di comunicazione e modernità*. Il Mulino, Bologna.
- Torelli, M. “I Fedain della Farnesina”, *Il Corriere della Sera*, 13 dicembre 1972.
- Università degli studi di Lecce: Dipartimento di scienze storiche e sociali. (1986). *La formazione della diplomazia nazionale, 1861-1915: indagine statistica*. Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.
- Uil Esteri, “Riforma Farnesina: De Michelis ostaggio dei diplomatici?”, *Il Gazzettino di Venezia*, 27 ottobre 1989.
- Varsori, A. (1992). *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*. Laterza, Roma-Bari.
- Varsori, A. (eds.). *Europe 1945-1990s: The End of an Era?* Macmillan, London, 1995.

- Varsori, A. (2013). *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*. Il Mulino, Bologna.
- Varsori, A., Zaccaria, B. (eds.). *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally*, Palgrave Macmillan, 2018.
- Varsori, A. (2023). *Storia della costruzione europea. Dal 1947 ad oggi*. Il Mulino.
- Vasconi, L. (1985). La politica estera di Craxi e quella di Andreotti. *Mondo Operaio*, n.4.
- Vattani, U. (2000). La riforma del Ministero degli Affari Esteri. *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 67(3 (267)), pp. 355–364. <http://www.jstor.org/stable/42738429>
- Vedovato, G. (2000). INDAGINE SULLA DIPLOMAZIA ITALIANA (1965). *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 67(3 (267)), pp. 463–478. <http://www.jstor.org/stable/42738440>
- Vigo, P. (1998). Il dibattito sulla riforma del Ministero degli Affari Esteri dal 1967 al 1997: un'analisi comparata. *Studi Diplomatici*, n.27, Ministero degli Affari Esteri.

LE FONTI NORMATIVE

- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 11 gennaio 1956, n. 18. Carriere direttive dell'Amministrazione degli affari esteri disciplinate da ordinamento speciale.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA. 28 dicembre 1957, n. 1341. Regolamento per i concorsi di ammissione alle carriere per l'emigrazione, commerciale e per l'Oriente.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 5 gennaio 1967, n. 18. Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 5 gennaio 1967, n. 200. Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 28 dicembre 1970, n. 1077. Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 dicembre 1971, n. 1252. Regolamento per il concorso di ammissione alla carriera diplomatica.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 18 ottobre 1976, n. 1068. Regolamento di esecuzione della legge 15 dicembre 1971, n. 1222, sulla cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo.
- DECRETO LEGISLATIVO 3 febbraio 1993, n. 29. Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421
- DECRETO MINISTERIALE 10 febbraio 1971. Definizione delle piante organiche e delle nuove qualifiche del personale.
- DECRETO MINISTERIALE 6 settembre 1983, n. 3621. Deleghe ai Sottosegretari di Stato agli Affari Esteri.
- DECRETO MINISTERIALE 1 giugno 1983, n. 2409/bis. Organizzazione degli Uffici del Ministero degli Affari Esteri.
- FOREIGN SERVICE ACT OF 1980. [P.L. 96-465]. Excerpt from the Legislation on Foreign Affairs Through 1996.

- LEGGE 4 gennaio 1951, n. 13. Trattamento economico del personale diplomatico-consolare in servizio all'estero.
- LEGGE 13 febbraio 1952, n. 106. Riforma della carriera diplomatica.
- LEGGE 13 luglio 1965, n. 891. Delega al Governo per l'emanazione di norme relative all'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri.
- LEGGE 25 luglio 1966, n. 586. Proroga della delega al Governo per l'emanazione di norme relative all'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri e per modificare e coordinare le norme vigenti in materia consolare.
- LEGGE 9 agosto 1967, n. 804. Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, e dei Protocolli connessi, adottate a Vienna, rispettivamente il 18 aprile 1961 e il 24 aprile 1963.
- LEGGE 28 ottobre 1970, n. 775. Modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249 (Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali).
- LEGGE 15 dicembre 1971, n. 1222. Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo.
- LEGGE 15 dicembre 1971, n. 1221. Modifica dell'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, recante norme sulla istituzione e sul funzionamento del comitato consultivo degli italiani all'estero.
- LEGGE 24 maggio 1977, n. 227. Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale.
- LEGGE 9 febbraio 1979, n. 38. Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.
- LEGGE 11 luglio 1980, n. 312. Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato.
- LEGGE 29 marzo 1983, n. 93. Legge quadro sul pubblico impiego.

- LEGGE 8 marzo 1985, n. 73. Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità.
- LEGGE 26 febbraio 1987, n. 49. Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.
- LEGGE 16 aprile 1987, n. 183. Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.
- LEGGE 23 agosto 1988, n. 400. Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.
- LEGGE 4 agosto 1989, n. 285. Norme specifiche sul servizio diplomatico.
- LEGGE 6 novembre 1989, n. 368. Istituzione del Consiglio generale degli italiani all'estero.
- LEGGE 23 ottobre 1992, n. 421. Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.
- REGIO DECRETO 23 dicembre 1866, n. 3456.
- REGIO DECRETO 19 settembre 1920, n. 1468. Ordinamento del Ministero degli Affari Esteri.
- REGIO DECRETO 25 agosto 1932, n. 1086. Organizzazione dell'Amministrazione centrale degli Affari Esteri.
- REGIO DECRETO 25 agosto 1982. Soppressione della carica di Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri.
- OdS 1 agosto 1943, n. 27. Reintroduzione della carica di Segretario General presso il Ministero degli Affari Esteri.

ARCHIVI

- Archivio storico della Camera dei Deputati
 - Fondo Francesco Cossiga
 - Fondo Camera dei Deputati
- Archivio storico Diplomatico
 - Fondo Gabinetto del Ministero 1975-1985
 - Inventari cartacei Affari Politici 1985-1993
- Archivio storico della Presidenza della Repubblica
 - Fondo Ufficio per gli Affari Diplomatici (1955-1999)
 - Fondo Giovanni Colli
- Archivio storico del Senato della Repubblica
 - Fondo Francesco De Martino
 - Fondo Amintore Fanfani
- Fondazione Bettino Craxi
 - Fondo Bettino Craxi
 - Archivio della Direzione nazionale del PSI
- Fondazione Luigi Einaudi
 - Archivio Giovanni Malagodi
- Fondazione di Studi Storici Filippo Turati
 - Fondo Mario Zagari
 - Archivio Psi
- Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice
 - Fondo Mirko Tremaglia
- Istituto Luigi Sturzo
 - Archivio Storico
 - Archivio Giulio Andreotti
- Istituto Studi Sindacali
 - Archivio Storico della UIL
- Circolo Studi Diplomatici - Archivio Digitale
- Archivio Storico CGIL
 - Fondo Archivio Confederale

- Mondo Operaio - Archivio storico digitale
- Il Corriere della Sera - Archivio storico digitale
- La Stampa - Archivio storico digitale

TABELLE (Tab.)

1. Riforme e Proposte di riforma del Ministero degli Affari Esteri (1861-1997).....	2
2. Numero di candidati ammessi alla carriera diplomatica 1980-1984.....	26
3. Corrispondenza tra qualifiche e funzioni all'estero con le relative basi dell'indennità di servizio all'estero (secondo la modifica socialista) e qualifiche di notifica alle autorità estere	74
4. 1985: quanti sono i diplomatici?	75
5. Gli uffici ICE nel mondo nel 1985.....	83
6. Rideterminazione organici secondo la proposta governativa di De Michelis.....	191
7. Rappresentanze di recente apertura – 1991-1997	231

FIGURE (Fig.)

1. Organigramma del MAE secondo il DPR 18/67.....	7
2. Organigramma del MAE secondo la proposta del Rapporto Fornari – 1973	9
3. Incidenza percentuale del bilancio del Ministero degli Affari Esteri sul bilancio dello Stato (1937 – 1984)	48
4. Organigramma del MAE secondo la proposta socialista – 1985	69
5. Organigramma del MAE secondo la proposta comunista – 1985.....	95
6. Organigramma del MAE secondo la proposta governativa di Andreotti – 1987.....	137
7. Variazione del numero delle sedi consolari 1980-1987	139
8. Organigramma del MAE secondo la proposta governativa di De Michelis – 1989	192
9. Organigramma del MAE secondo le indicazioni della CGIL – 1989-1995	205
10. Organigramma del MAE secondo le indicazioni della DIRSTAT– 1995	210
11. Organigramma del MAE secondo le indicazioni del SNDMAE – 1992	213

12. Organigramma del MAE secondo le indicazioni del SNDMAE – 1994	
.....	213
13. Organigramma del MAE secondo le indicazioni del SNDMAE – 1995	
.....	214
14. Organigramma del MAE secondo la Riforma Dini – 2000	255

APPENDICI

1.

GRUPPO DI LAVORO PER LA RIORGANIZZAZIONE STRUTTURALE DEL MAE – 1971

Elenco dei membri del G.d.l.

- Ambasciatore G. Fornari (Presidente);
- Ministro L. Giretti (Vice Presidente);
- Ministro G. Meschinelli (Ispettorato Generale);
- Ministro V. Bellini (Esperto giuridico);
- Consigliere d'Ambasciata L.V. Ferraris, Consigliere di Legazione S. Battistini (D.G.A.P.);
- Consigliere d'Ambasciata G. Jacoangeli (D.G.A.E.);
- Ministro C. Regard, Consigliere d'Ambasciata M. Curcio (D.G.E.A.S.);
- Ministro F. Bacchetti, Consigliere d'Ambasciata F. MOR (D.G.R.C.);
- Ministro A. Cagiati, Consigliere d'Ambasciata P.E. Mussa, Consigliere d'Ambasciata R. Pignatelli della Leonessa, Consigliere d'Ambasciata B. Biancheri, Consigliere di Legazione F. Corrias (SNDMAE);
- Consigliere d'Ambasciata C. Balzamo, Consigliere di Legazione F. Grassi Orsini, Segretario di Legazione F. Scarlata, Ispettore Amministrativo L. Mosca, Ispettore Amministrativo L. Salerno, Cancelliere A. Tedde, Cancelliere M. Castagno, Assistente Commerciale M. De Angelis (SIULMAE);
- Cancelliere C. Pinnavaia, Signor G. R. Giovannini, Signor G. Garavelli, Cancelliere S. Mortari, Signor V. Solimeo, Signor G. Della Rovere, Signor S. Silvestri (UNADE – SMAE);
- Consigliere di Legazione A. Pugliese, Segretario di Legazione A. Bacchi (Segreteria).

(Fonte: CGIL-ESTERI (1995). *Rapporto preliminare sulle strutture della politica estera italiana*).

2.

TEMI ASSEGNATI NEI CONCORSI ESPLETATI NEL 1967-71 A CONFRONTO CON QUELLI DEL 1995-97

1968-71

Storia Moderna e Contemporanea

- 1967: Il problema italiano nella politica europea della “Seconda Restaurazione” alla pace di Zurigo (1849-59).
- 1968: Russia e Germania dal 1917 al 1945.
- 1969: La politica estera britannica tra le due guerre mondiali.
- 1970: Rivoluzione industriale ed espansionismo europeo nel secolo XIX e sino al 1914.
- 1971: La politica russa e il nuovo ordine europeo dal trattato di Parigi al Manifesto della Santa Alleanza.

Economia politica e politica economica

- 1967: La formazione del capitale e le fonti del suo funzionamento.
- 1968: Esposta con chiarezza la differenza tra mercato monetario e mercato finanziario, il candidato commenti la necessità di una equilibrata distribuzione del risparmio tra l’uno e l’altro mercato. Si soffermi in particolare sull’azione promossa dalle autorità monetarie per attuare tale equilibrata distribuzione mediante un tentativo di travaso di fondi dall’uno all’altro mercato.
- 1969: Strumenti, fini e limiti della politica monetaria.
- 1970: Diversi effetti dell’aumento della spesa pubblica a seconda che sia finanziato con inasprimento di tributi, con prestiti pubblici, con creazione di nuove monete.
- 1971: Esame di un periodo di difficoltà congiunturale durante gli anni sessanta: tecniche di intervento e problemi di interpretazione tecnica dei fenomeni.

Diritto Internazionale Pubblico

- 1967: Mare territoriale, zona contigua e piattaforma continentale nel diritto internazionale.
- 1968: Le Nazioni Unite e i terzi Stati alla luce del diritto internazionale generale e dell'art. 2 paragrafo 6 dello Statuto.
- 1969: Neutralità e neutralizzazione.
- 1970: L'acquisto della personalità internazionale da parte degli Stati e il valore del riconoscimento.
- 1971: La protezione internazionale dei diritti dell'uomo nel quadro europeo e le relative garanzie.

Inglese

- 1967: Do you consider the present policy of former colonial powers, directed to help economically the African and Asian countries of new independence, reasonable and justifiable, and not only for humanitarian motives?
- 1968: The theatre, the cinema, and television in modern Society.
- 1969: Japan: a country moving fast.
- 1970: Tourism: its economic and cultural relevance.
- 1971: La Gran Bretagna e la Comunità europea oggi: problemi e attese.

Francese

- 1967: Quelques considérations sur la contribution de la France à la culture européen.
- 1968: Les problèmes de la jeunesse en Italie et à l'étranger.
- 1969: Diplomatie et littérature.
- 1970: Le rôle des partis politiques dans la démocratie parlementaire.
- 1971: Le cinéma comme expression artistique et comme moyen d'expression de notre temps.

1995-97

Storia delle relazioni internazionali a partire dal Congresso di Vienna

- 1995: Il sistema di Stati e la politica di equilibrio nelle relazioni internazionali del secolo XIX (il “concerto europeo” ai congressi di Vienna, Parigi e Berlino).
- 1997: Gli Stati Uniti e il problema dell’assetto europeo al termine delle due guerre mondiali.

Politica economica e cooperazione economica, commerciale e finanziaria multilaterale

- 1995: Il Trattato di Maastricht prevede che la partecipazione all’Unione Monetaria Europea comporti, per i paesi aderenti, l’adeguamento a cinque fondamentali parametri economici. Nell’illustrare i termini del problema, si dedichi particolare attenzione ai temi della possibilità e dell’opportunità, per il nostro Paese, di tale adeguamento.
- 1997: Delineare prospettive e problematiche dei processi di integrazione economica nel bacino del Mediterraneo, con particolare riferimento ai rapporti fra i paesi del Sud Europa e quelli del Nord Africa.

Diritto internazionale pubblico e dell’Unione Europea

- 1995: L’esercizio non autorizzato del potere statale in territorio straniero. In particolare, soffermatevi sugli agenti diplomatici e consolari e sui limiti giuridici alle loro funzioni.
- 1997: La competenza della Comunità Europea a stipulare accordi internazionali.

Inglese

- 1995: What are in your opinion the advantages and dangers of the growing impact that modern communication technology is having on contemporary society?

- 1997: Will Euro-Atlantic relations be less important in the third millennium?

Seconda lingua (a scelta tra francese, russo, spagnolo e tedesco)

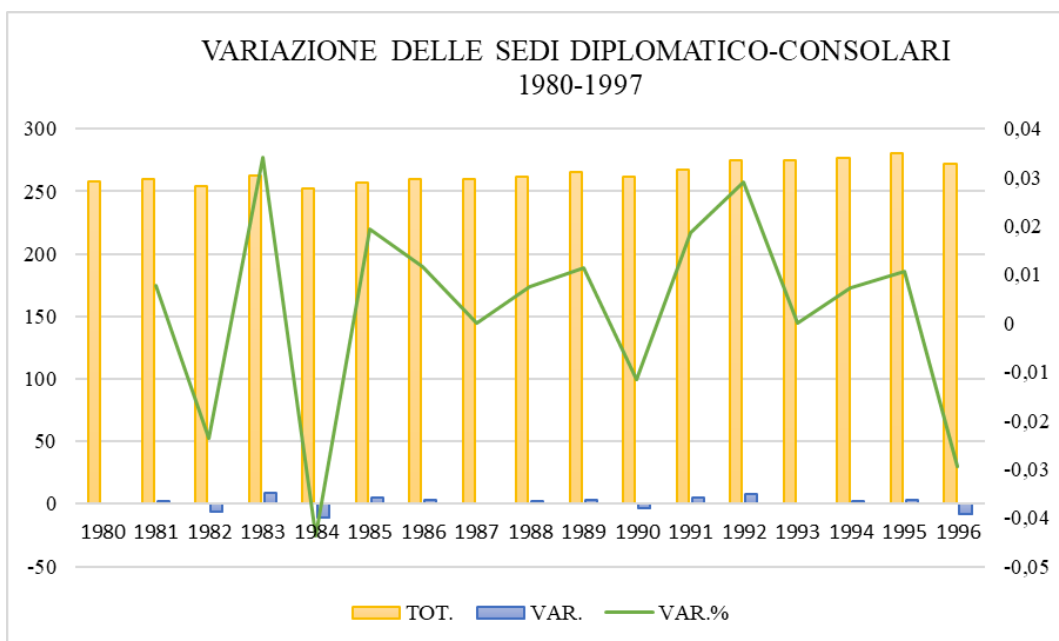
- 1995: L'avvenire dell'Europa: tra spinte aggregative e ritorno alle politiche nazionali, come vi appare il futuro prevedibile?
- 1997: Il veloce incremento demografico su scala mondiale e il problema delle risorse. Indicate le incognite e i rischi (umani, sociali, ecologici, politici) inerenti all'evoluzione in atto.

(Fonte: Ostellino, P. (1972). *Il diplomatico*).

3.

NUMERO E VARIAZIONE DELLE SEDI DIPLOMATICO-CONSOLARI NEL PERIODO 1980-1997

ANNO	AMBASCIATE	CONSOLATI	RAPPRESENTANZE	TOT.	VAR.	VAR. %
1980	111	139	8	258		
1981	113	139	8	260	2	1%
1982	109	137	8	254	-6	-2%
1983	112	143	8	263	9	3%
1984	112	132	8	252	-11	-4%
1985	111	136	10	257	5	2%
1986	110	140	10	260	3	1%
1987	110	140	10	260	0	0%
1988	112	140	10	262	2	1%
1989	114	140	11	265	3	1%
1990	111	140	11	262	-3	-1%
1991	110	146	11	267	5	2%
1992	118	146	11	275	8	3%
1993	116	147	12	275	0	0%
1994	120	144	13	277	2	1%
1995	124	143	13	280	3	1%
1996	120	140	12	272	-8	-3%

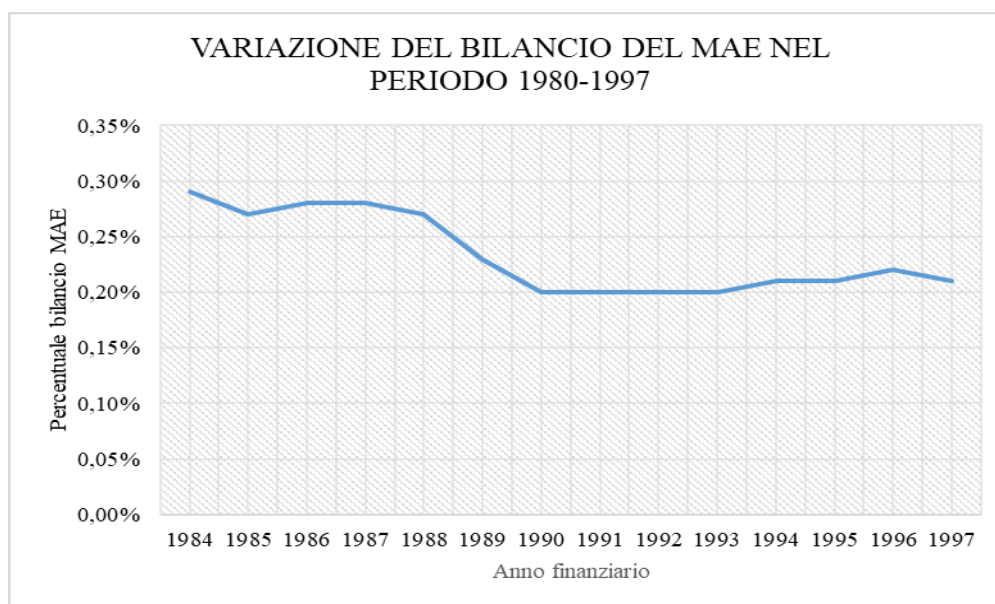


4.

**BILANCIO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
RISPETTO AL BILANCIO DELLO STATO NEL PERIODO
1936-1984 E NEL PERIODO 1980-1997**

ANNO FINANZIARIO	BILANCIO MAE
1936 - 1938	1,68%
1956 - 1957	0,98%
1963 - 1964	0,64%
1977 - 1978	0,46%
1983 - 1984	0,29%

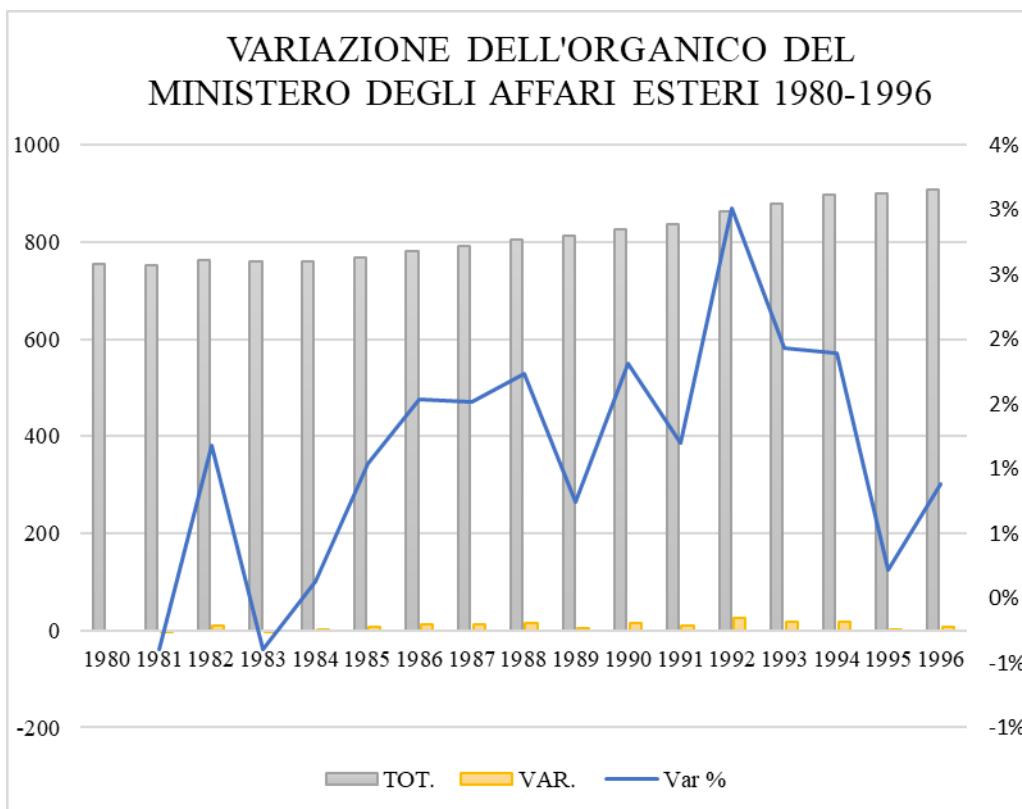
ANNO FINANZIARIO	BILANCIO MAE	VARIAZIONE
1984	0,29%	
1985	0,27%	
1986	0,28%	0,01%
1987	0,28%	0,00%
1988	0,27%	-0,01%
1989	0,23%	-0,04%
1990	0,20%	-0,03%
1991	0,20%	0,00%
1992	0,20%	0,00%
1993	0,20%	0,00%
1994	0,21%	0,01%
1995	0,21%	0,00%
1996	0,22%	0,01%
1997	0,21%	-0,01%



5.

ORGANICO E VARIAZIONE DELL'ORGANICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI NEL PERIODO 1980-1997

ANNO	ITALIA	ESTERO	TOT.	VAR.	Var %
1980	283	473	756		
1981	264	489	753	-3	-0,40%
1982	259	503	762	9	1,18%
1983	268	491	759	-3	-0,40%
1984	284	476	760	1	0,13%
1985	290	478	768	8	1,04%
1986	289	491	780	12	1,54%
1987	311	481	792	12	1,52%
1988	331	475	806	14	1,74%
1989	320	492	812	6	0,74%
1990	342	485	827	15	1,81%
1991	336	501	837	10	1,19%
1992	356	507	863	26	3,01%
1993	365	515	880	17	1,93%
1994	375	522	897	17	1,90%
1995	363	536	899	2	0,22%
1996	386	521	907	8	0,88%



6.

RAPPORTO ORGANICO-SEDI ESTERE E DENSITA' OPERATIVA DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI NEL PERIODO 1980-1997

ANNO	ORGANICO ESTERO	TOT. SEDI	RAPPORTO
1980	473	258	1,83
1981	489	260	1,88
1982	503	254	1,98
1983	491	263	1,87
1984	476	252	1,89
1985	478	257	1,86
1986	491	260	1,89
1987	481	260	1,85
1988	475	262	1,81
1989	492	265	1,86
1990	485	262	1,85
1991	501	267	1,88
1992	507	275	1,84
1993	515	275	1,87
1994	522	277	1,88
1995	536	280	1,91
1996	521	272	1,92



(Fonte: Ministero degli Affari Esteri, Studi Diplomatici, n. 27)

7.

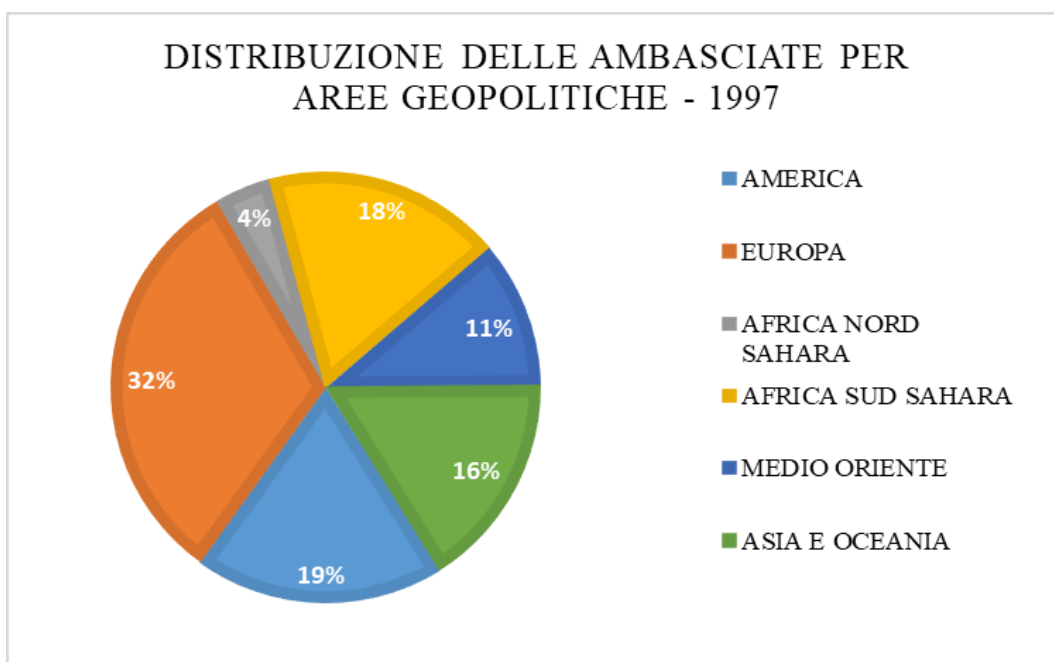
**DATI CONCORSUALI DI ACCESSO ALLA CARRIERA
DIPLOMATICA NEL PERIODO 1987-1997**

ANNO	POSTI MESSIA CONCORSO	DOMANDE VALIDE PERVENUTE	PARTECIPANTI ALLA PRIMA PROVA SCRITTA	AMMESSI AGLI ORALI	VINCITORI
1987	25	422	213	16	16
1988	25	371	196	28	28
1989	25	392	202	32	28
1990	50	707	325	52	42
1991	40	861	385	35	30
1992	40	1055	453	23	23
1993	30	1086	438	16	16
1994	25	1124	456	27	22
1995	27	1092	426	23	23
1996	0	0	0	0	0
1997	26	1308	529	31	27

8.

DISTRIBUZIONE DELLE AMBASCIATE PER AREE GEOPOLITICHE – 1997

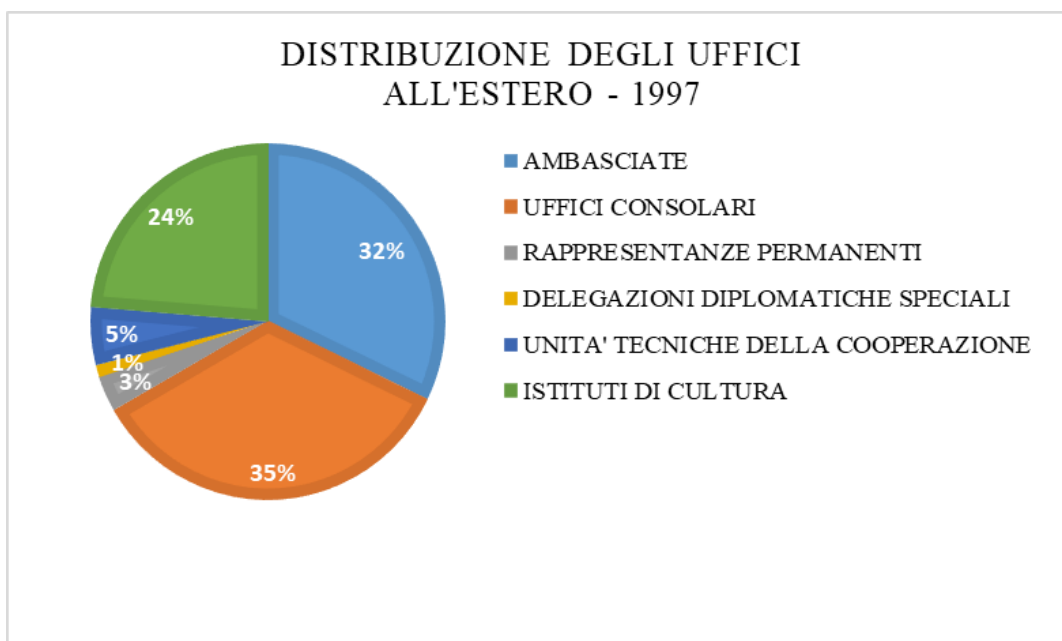
AREE GEOPOLITICHE	N. AMBASCIATE
AMERICA	22
EUROPA	37
AFRICA NORD SAHARA	5
AFRICA SUD SAHARA	21
MEDIO ORIENTE	13
ASIA E OCEANIA	19
	117



9.

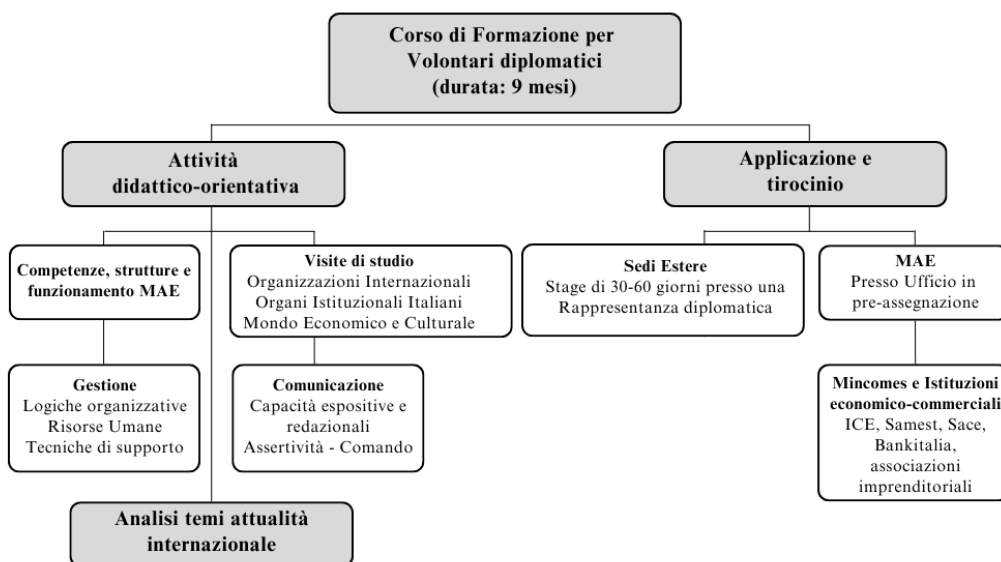
DISTRIBUZIONE DEGLI UFFICI ALL'ESTERO – 1997

UFFICI ALL'ESTERO	N. UFFICI
AMBASCIAE	117
UFFICI CONSOLARI	125
RAPPRESENTANZE PERMANENTI	12
DELEGAZIONI DIPLOMATICHE SPEC	4
UNITA' TECNICHE DELLA COOPERA	19
ISTITUTI DI CULTURA	86
	363



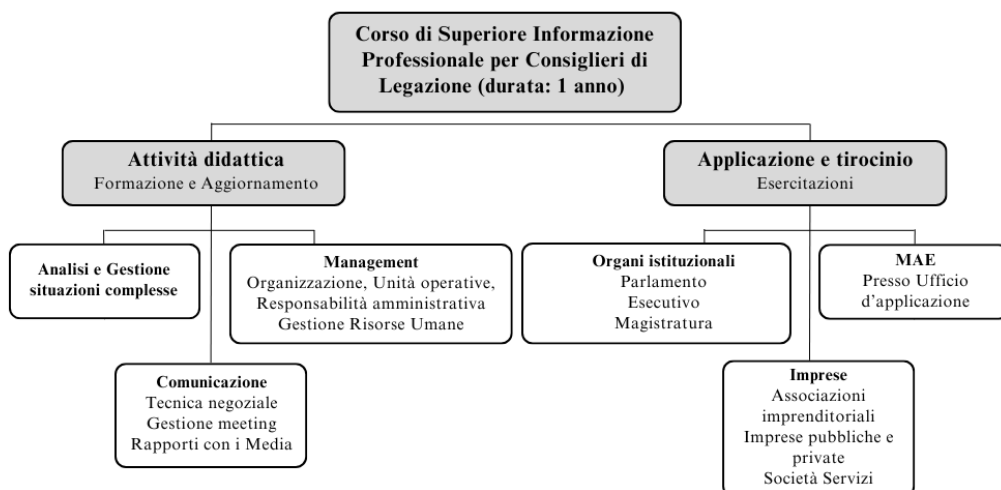
10.

CORSO DI FORMAZIONE PER VOLONTARI DIPLOMATICI



11.

CORSO DI SUPERIORE INFORMAZIONE PROFESSIONALE



(Fonte: Ministero degli Affari Esteri (a cura di), *Il Ministero degli Affari Esteri al servizio dell'Italia nel mondo*. Ministero degli Affari Esteri, Servizio Stampa e Informazione, 1998).

12.

**DATI RIEPILOGATIVI SULLE PROPOSTE DI RIFORMA DEL
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI 1980-1989**

PROGETTO	DPR 18/67	SPERANZA	BONALUMI	SPINI	NAPOLITANO	
RIFORMA	SI	NO	NO	NO	NO	NO
ANNO	1967	1981	1984	1985	1985	1985
PRESENTAZIONE	MAE	DC	DC	PSI	PCI	PCI
ARTICOLI	279	0	2	90	50	50
CRITERIO	MATERIA	MATERIA	MATERIA	MISTO	MISTO	MISTO
DG M/G	5M	5M	5M	6M-4G	4M-4G	4M-4G
SERVIZI - UFFICI	9	9	11	6	9	9
ORGANI COLLEGIALI	4	0	2	1	3	3
VICE SEGR. GENER.	NO	2	8 FUN	1	NO	NO
RETE ESTERA	SI	NO	NO	SI	SI	SI
ACCESSO CARRIERA	CONCORSO	CORSO-CONSORSO	CORSO-CONSORSO	CORSO-CONSORSO	CONCORSO-CORSO	CONCORSO-CORSO
ORGANICI	SI	NO	NO	SI	SI	SI

PROGETTO	GIANNOTTI	ANDREOTTI	SPINI	PAJETTA	DE MICHELIS	
RIFORMA	NO	NO	NO	NO	NO	NO
ANNO	1986	1987	1987	1987	1989	1989
PRESENTAZIONE	PCI	MAE	PSI	PCI	MAE	MAE
ARTICOLI	48	175	90	50	31	31
CRITERIO	MISTO	MATERIA	MISTO	MISTO	MISTO	MISTO
DG M/G	4M-4G	6M	6M-4G	4M-4G	6M-5G	6M-5G
SERVIZI - UFFICI	9	5	6	9	7	7
ORGANI COLLEGIALI	3	5	1	3	3	3
VICE SEGR. GENER.	NO	2	1	NO	NO	NO
RETE ESTERA	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ACCESSO CARRIERA	CONCORSO	CONCORSO-CORSO	CORSO-CONCORSO	CONCORSO	CONCORSO-CORSO	CONCORSO-CORSO
ORGANICI	SI	SI	NO	SI	SI	SI