

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2025-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORI BOFFA, TEDESCO TATÒ)

Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1991

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Riordinamento del Ministero degli affari esteri

presentato dal Ministro degli Affari Esteri
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
col Ministro del Tesoro
col Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica
e col Ministro per la Funzione Pubblica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 1989

ONOREVOLI SENATORI. - Così come viene sottoposto all'esame dell'Assemblea, il disegno di legge n. 2025 è soprattutto una grande occasione perduta. Sono molti anni che si avverte la necessità di una vera riforma del Ministero degli affari esteri. L'attuale è la seconda legislatura chiamata a occuparsene. La Commissione affari esteri ha lavorato attorno a questo testo assai a lungo, troppo a lungo. Il risultato è deludente. Ne è uscito qualcosa che non può in nessun caso essere definito una vera riforma. Gli stessi presentatori del testo hanno avvertito di dover evitare questo termine. Parlano, con più modestia, di un semplice «riordinamento» del Ministero. Ma non era questo che ci era stato promesso e che ci eravamo impegnati a fare. Di «riforma» si era parlato nel modo più esplicito e solenne ancora tre anni fa. Lo aveva fatto in prima persona l'attuale Presidente del Consiglio dei ministri, allora Ministro degli affari esteri, onorevole Andreotti. Alla resa dei conti, non se ne è stati capaci.

Dobbiamo dare atto ad autorevoli colleghi della maggioranza di avere riconosciuto essi stessi, in Commissione, al momento della dichiarazione di voto finale sul testo, che la vera riforma, cui tutti avevamo il diritto di aspirare, era ancora di là da venire. Ma intanto - hanno aggiunto - bisognava pur giungere a un risultato. Meglio questo che niente. Noi continuiamo invece a pensare che non fosse necessario rassegnarsi, che una vera riforma fosse possibile. Tutte le nostre proposte di emendamenti miravano e mirano a questo scopo. Non vi è stato, da parte dei partiti di governo, il coraggio di imboccare questa strada.

La necessità di una riforma del Ministero degli esteri non nasce da un generico desiderio di cambiamento. Scaturisce invece dai compiti nuovi che il carattere profondamente mutato della vita interna-

zionale pone a un'istituzione che deve sovrintendere ai legami esteri del nostro paese. Le strutture del Ministero, soprattutto alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, si rivelano inadeguate per fronteggiare i nuovi problemi. Di qui la necessità di un mutamento ponderato, ma sostanziale.

Non saremo certo noi a condividere la battuta scherzosa attribuita, forse a torto, al nostro Ministro degli affari esteri, secondo cui «i Ministri degli esteri dei paesi che contano si conoscono tutti... consoli e ambasciatori servono solo a prenotare aerei e alberghi». Ciò che invece è senz'altro vero è che la diplomazia, intesa in senso tradizionale, è ormai lontanissima dal potersi occupare di tutto l'intreccio dei rapporti internazionali di un paese. Non solo i Ministri degli esteri, ma quasi tutti i politici di un certo rilievo si conoscono e si parlano direttamente, da paese a paese. Nè sono i soli ad agire in campo internazionale. Operatori economici innanzitutto, poi esperti, studiosi, uomini di cultura e di scienza sono protagonisti delle relazioni estere di un paese. La crescente integrazione internazionale, di cui dobbiamo auspicare il massimo sviluppo, non può non modificare contenuti, indirizzi, tecniche perfino, di una politica estera.

Il nostro Ministero degli esteri conosce oggi una crisi. Abbiamo da poco discusso in Senato, dopo la conclusione dell'indagine conoscitiva della 3ª Commissione in materia, la politica italiana di cooperazione allo sviluppo. Il meno che si possa dire è che il bilancio non è stato positivo. Ora, la cooperazione con i paesi del Sud del mondo è proprio uno di quei compiti nuovi, non tradizionali, che giustamente sono stati affidati al Ministero. Ma le sue strutture non si sono rivelate all'altezza del compito. Al di là degli errori di indirizzo politico, che pure vi sono stati, sta qui una delle cause dell'insuccesso. Il precedente ci

fa temere che altrettanto possa accadere con l'area culturale che abbiamo creato nel Ministero con la nuova legge sugli Istituti di cultura all'estero (legge 22 dicembre 1990, n. 401). Le inadeguatezze dell'organizzazione sono fonti non soltanto di inefficienza, ma anche di frequenti conflitti in seno al Ministero.

L'incertezza e la confusione che il disegno di legge n. 2025 lascia ancora planare sui compiti che si vogliono attribuire al Ministero degli esteri si riflettono perfino sulla struttura dei Governi, dove si introducono cambiamenti incomprensibili, mai spiegati al Parlamento e comunque ingiustificati, ove si desse al Ministero degli affari esteri un'organizzazione adeguata ai compiti che deve svolgere. Continua ad esistere un Ministero del commercio con l'estero, sebbene la sua sopravvivenza sia sempre meno spiegabile in un mondo che si propone di liberalizzare quanto più possibile gli scambi e che per quel che riguarda il nostro paese ne affida sempre più le regole alla Comunità europea. Così non si comprende neppure bene quali siano le vere attribuzioni di un Ministro (in questo caso, è vero, senza portafoglio) per il coordinamento delle politiche comunitarie, visto che competenze analoghe o, comunque, non ben distinte sono attribuite al Ministero degli esteri anche dal presente disegno di legge.

Si è raggiunto il punto di massima confusione con la designazione di un altro Ministro, senza portafoglio, per gli italiani all'estero e l'immigrazione, sebbene esista in parallelo una Direzione generale degli affari esteri che si occupa esattamente degli stessi temi. La titolare di questo incarico, cui va sul piano personale tutta la nostra stima, non è stata messa sinora in grado di spiegare al Parlamento quali compiti le sono stati affidati e si è dovuta limitare, per sua stessa ammissione, a svolgere funzioni di commissario straordinario per l'emergenza albanese.

Nella preparazione della riforma e del riordinamento del Ministero degli esteri il solo principio che fosse in partenza largamente accettato era quello di una riorganiz-

zazione per grandi aree geografiche. Tutti i progetti, preparati dai singoli partiti, sin dalla scorsa legislatura, vi facevano esplicito riferimento e, almeno a parole, tale indirizzo non veniva contestato da nessuno. Lo si ritrova formalmente anche nel disegno di legge sottoposto al nostro esame. Ma lo ritroviamo del tutto alterato e svilito. La creazione di alcune nuove Direzioni generali a competenza geografica va solo a sommarsi alle Direzioni generali tematiche che già esistevano e che continuano a esistere, senza che il progetto riesca nemmeno a definire in modo chiaro quali sono le differenze di competenza fra le une e le altre. Tutto si riduce quindi alla creazione di un meccanismo burocratico più farraginoso, senza che si sappia andare verso strutture più snelle ed efficaci.

Proprio a questo obiettivo di maggiore efficienza corrispondono invece gli emendamenti che noi abbiamo presentato in Commissione e che ripresentiamo per il dibattito in Assemblea. La nostra proposta aveva come premessa lo snellimento di tutta l'organizzazione del Governo per quanto riguarda la sua attività internazionale. Abbiamo chiesto quindi la soppressione del Ministero del commercio con l'estero e l'attribuzione dei suoi compiti residui ad altri Dicasteri. Questo dovrebbe essere un segnale preciso per l'eliminazione dei doppi e delle strutture inutili in tutta l'organizzazione governativa. Nello stesso tempo, abbiamo proposto e proponiamo una riorganizzazione profonda del Ministero degli affari esteri, tanto da farne non certo l'unico attore, nè l'ente accentratore, poichè questo sarebbe ormai sbagliato e impossibile, ma il cuore propulsore e coordinatore di tutta la politica internazionale dell'Italia.

Occorre a tal fine una distinzione precisa fra i diversi impegni del Ministero. Tutta la sua attività operativa va affidata alle nuove Direzioni generali per aree geografiche, che noi proponiamo diventino l'ossatura fondamentale del Ministero. A queste Direzioni se ne aggiungerebbero solo altre due, ognuna delle quali dotata non di competenze troppo generali, come accadeva sin qui,

ma finalizzata a quegli obiettivi di integrazione e di interdipendenza che sono il maggiore e più profondo motivo di novità della politica estera e che devono comunque costituire obiettivi fondamentali della nostra azione nel mondo: una se ne occuperebbe su scala europea, l'altra invece per le più vaste entità a carattere intercontinentale o universale (l'ONU, ad esempio, con tutti gli organismi connessi, gli accordi di sicurezza e disarmo, gli organismi economici mondiali e relative competenze).

Quanto ai compiti più spiccatamente tecnico-politici che richiedono indirizzi generali, suffragati da conoscenze specifiche, come gli aiuti e la cooperazione allo sviluppo, la promozione culturale ed economica, la scienza, l'energia, l'ambiente, i movimenti demografici, le nostre comunità all'estero e l'afflusso di immigrati in Italia - tutti temi la cui importanza è destinata a crescere - essi vanno affidati a speciali dipartimenti di nuova istituzione, che offrirebbero appunto il tessuto connettivo di particolari competenze per l'attività complessiva del Ministero e per il suo operare nelle singole aree geografiche. Rispetto alle Direzioni generali, non si tratterebbe quindi di una semplice distinzione nominale, ma di una autentica differenza di attività, tale da richiedere il concorso di specialisti qualificati in vari posti sino, ove necessario, ai massimi livelli di direzione.

Quando noi facciamo queste proposte, non intendiamo sminuire affatto il valore della professione diplomatica. Al contrario, intendiamo valorizzarla proprio in ciò che essa ha di più specifico e insostituibile. Nello stesso tempo vogliamo offrirle la possibilità di adeguare il proprio profilo ai compiti nuovi che essa deve ormai affrontare. La selezione deve restare molto rigorosa. Per avanzamenti e promozioni vanno garantiti criteri oggettivi, capaci di garantire giudizi obiettivi di merito. I soli emendamenti nostri sinora accettati servivano proprio a migliorare la legge sotto questo angolo visuale: essi riguardavano sia il concorso e il corso di formazione per l'ammissione alla diplomazia, sia l'istituzione di una commissione consultiva per le

promozioni, composta per metà da rappresentanti eletti dagli stessi diplomatici. Continuiamo tuttavia a ritenere che si possa e si debba fare di più: in particolare, riteniamo necessari una semplificazione e un accorpamento dei gradi per cui passa l'ordinamento della carriera, tema su cui il Governo ha mantenuto sino alla fine una sostanziale ambiguità.

Fatta questa necessaria e per noi insopprimibile premessa, pensiamo che non sarebbe rendere un buon servizio alla professione diplomatica, ma sarebbe piuttosto un modo di ridurre il prestigio e di alimentare inutili contrasti corporativi, se la costringessimo per legge ad occuparsi di tutto, sottovalutando le altre professioni che oggi sono per forza di cose coinvolte nell'attività del Ministero e nella politica internazionale nel suo insieme. Dovremmo anzi fare in modo che gli specialisti più qualificati in tutti i campi si sentano stimolati e onorati quando gli si chiede di impegnarsi per il paese e per lo Stato in attività di questo genere.

Sono gli stessi motivi che ci inducono a proporre di sostituire il vecchio Istituto diplomatico con una vera Scuola superiore destinata alla formazione internazionale. Essa dovrebbe occuparsi innanzitutto e, in modo particolare, dell'aggiornamento professionale dei diplomatici, ma per altri canali dovrebbe dedicarsi anche alla specializzazione di tutti coloro che, in un modo o nell'altro, in enti o amministrazioni pubbliche o private, devono adempiere a impegni internazionali. Per farlo essa dovrebbe autofinanziarsi secondo le modalità da noi suggerite con i nostri emendamenti. Sarebbe allora un opportuno e moderno complemento alla Scuola superiore di pubblica amministrazione.

* * *

I rilievi critici fin qui tratteggiati al disegno di legge in esame in relazione ai compiti attuali in politica internazionale, hanno rispondenza nelle censure che possiamo muovere al testo, se lo consideriamo alla luce dei problemi attuali di riforma dell'amministrazione pubblica.

Abbiamo avuto modo di rilevare in più occasioni l'inconsistenza di un preteso criterio di «specialità» che separerebbe l'ordinamento del Ministero degli esteri dall'insieme dell'amministrazione; criterio non certo originale, in quanto rivendicato da quasi tutte le amministrazioni statali. Abbiamo anche avuto modo di sottolineare la incongruità, che qui ribadiamo, di un esame isolato dei vari ordinamenti, sancito dall'inopportuna sottrazione di competenze alla Commissione affari costituzionali, in questa come in altre consimili occasioni, cioè in relazione al riordino di altri Ministeri. Non a caso, il regolamento del Senato (articolo 22, primo comma) stabilisce la competenza della 1ª Commissione «in materia di ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione».

Un esame dei singoli ordinamenti, avulso dal contesto complessivo, determina oggettivamente un blocco rispetto alle più avanzate acquisizioni di riforma. Così, mentre per la istituzione del Ministero dell'ambiente (1986) e poi per quello della università e della ricerca scientifica e tecnologica (1989) si è fatto ricorso a nuovi moduli organizzativi, per il riordino del Ministero degli affari esteri non si è riusciti, allo stato, a uscire dai vecchi schemi. Nè può essere considerata valida la giustificazione che in questo caso, non operandosi *ex novo*, non appariva possibile rischiare nuove strade. Si avalla così, di fatto, una tesi di sostanziale «irriformalità». E ciò risulta ancora più grave in una fase in cui un assetto della pubblica amministrazione secondo criteri innovativi e coraggiosi risulta una necessità generalmente avvertita come essenziale per dare corso a un reale rinnovamento istituzionale.

Invece, e non a caso, il testo al nostro esame configura una definizione genericamente onnicomprensiva di compiti, tale da comportare la soppressione di competenze presso altri Dicasteri, a cominciare da quelle del Ministero del commercio con l'estero; operazione che invece, come già detto, non viene neppure tentata, in contraddizione peraltro con l'ammissione, generalmente fatta in Commissione, di una simile necessità.

Eguale, il modello ministeriale che viene configurato rappresenta un assemblaggio informe di Direzioni generali e di Servizi, individuati con criteri aggiuntivi e senza compiere, come già detto, alcun tentativo di articolare l'organizzazione ministeriale dinanzi alla molteplicità delle funzioni sia sul territorio nazionale che all'estero: tipica l'assenza di qualsiasi configurazione di uffici orizzontali di coordinamento, di livello pari alle Direzioni generali.

Queste ultime sono assunte come strutture identiche per ogni compito, in contrasto con la pluralità di interventi e di soggetti pubblici e privati che operano nelle materie di competenza, che avrebbe consigliato l'introduzione di più adeguate unità di coordinamento sul piano trasversale rispetto alle aree geografiche e non già l'estensione meccanica di unità caratterizzate dalla preposizione gerarchica tradizionale quali le Direzioni generali. Potrebbe, inoltre, configurarsi una suddivisione più aggregante delle diverse competenze.

In particolare, poi, non appare accettabile la formulazione della funzione del Segretario generale - di cui non si contesta l'utilità nel caso del Ministero in questione - quale «custode e garante» della continuità e dell'efficacia dell'attività ministeriale; definizione per lo meno impropria in una norma legislativa che regola una competenza amministrativa che peraltro non comprende in modo adeguato una moderna specificazione della funzione di raccordo tra direzione politica, amministrazione attiva, corpo diplomatico, programmazione e promozione funzionale, di supporto ad organi collegiali, di raccordo tra servizi e direzioni generali.

Manca inoltre un chiaro riferimento alle prescrizioni che eviti duplicazioni ed accavallamenti di competenze, mentre non risulta valorizzata la Conferenza dei direttori generali.

Risulta poi disatteso il principio base dell'ordinamento vigente, dell'unicità della funzione dirigenziale pubblica e non appare giustificata l'esclusione dei dirigenti statali dagli incarichi direzionali non direttamente

connessi con l'attività diplomatica, nè appare garantita la qualità professionale degli «esperti».

Evidente e diffuso è poi l'orientamento a derogare alle leggi generali in vigore in materia di impiego pubblico, soprattutto alle più recenti, che consentono mobilità e flessibilità di inquadramento e impongono il rispetto rigoroso della professionalità. È vero che in più parti, grazie a numerose modifiche introdotte in Commissione, si è fatta esplicita menzione alla applicabilità delle norme generali della pubblica amministrazione, e in particolare a quelle relative alla contrattazione (legge 29 marzo 1983, n. 93). Con ciò si è compiuto senza dubbio un passo avanti. Tuttavia, ad esempio, sia le norme di sanatoria che quelle di delegificazione non appaiono corrispondere a un disegno di riordino complessivo delle rego-

le per il personale amministrativo, e quindi non offrono garanzie nè di rigore, nè di nuova efficienza. Ci sembra che anche questi rilievi siano da ricondurre alla esitazione generale, trasparente nel testo, ad assumere un nuovo modello complessivo di organizzazione del Ministero.

Di qui la nostra opposizione al testo: una opposizione che ci ha determinato e che ci determina, lungi dall'assumere un atteggiamento frenante e di ritardo, a sostenere e favorire l'urgenza di dare finalmente corso a una modifica preannunciata e attesa da anni, ma a farlo sollecitandone una connotazione di reale innovazione, e quindi di effettiva riforma come deve essere proprio peraltro di un provvedimento destinato a durare nel tempo.

BOFFA, TEDESCO TATÒ, relatori di minoranza