CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI **LETTERA DIPLOMATICA**

PALAZZETTO VENEZIA n. 1139 – Anno MMXVI

Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma Roma, 26 gennaio 2016

Tel. 06.679.10.52

**Perché difendere la diplomazia professionale**

*Per la prima volta nella storia della Repubblica, dopo il periodo eccezionale del dopoguerra, il Governo, per la nomina del nuovo Capo della Rappresentanza italiana presso l’Unione Europea, ha fatto ricorso ad una persona esterna alla carriera diplomatica per una delle sedi più importanti ai fini della difesa degli interessi nazionali; certamente quella più importante per la difesa e la promozione del progetto europeo, del quale gli Ambasciatori di grado a riposo che animano il Circolo di Studi Diplomatici sono convinti sostenitori.*

*I soci del Circolo di Studi Diplomatici non potevano restare indifferenti di fronte alla deviazione da una tradizione lunghissima, che ha affidato esclusivamente alla carriera diplomatica la rappresentanza esterna degli interessi permanenti del Paese, e il 22 gennaio hanno fatto conoscere la loro posizione, anche con una nota diffusa alla stampa il giorno successivo.*

*Le considerazioni che seguono si soffermano sulle più ampie implicazioni di carattere generale che la vicenda presenta, al di là della singola nomina, e che hanno a che fare con il rapporto fra la struttura amministrativa dello Stato e il potere politico. E’ convinzione dei soci del Circolo di Studi Diplomatici che la forza di un Paese passi anche attraverso la solidità, l’autonomia e l’imparzialità della sua struttura amministrativa e la sua indipendenza da schieramenti politici, nel rispetto del potere di indirizzo politico e di controllo del Governo. I migliori teorici politici liberali hanno insegnato che uno Stato democratico deve avere corpi giurisdizionali ed amministrativi formati da personalità indipendenti, pur nella lealtà alla parte politica governante. E non è*

*certamente un caso che, all’articolo 98, la Costituzione della Repubblica comprenda quella dei diplomatici tra le categorie di funzionari pubblici alle quali si possono applicare limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici.*

*L’evoluzione delle relazioni internazionali e la crescente connessione tra politica interna e politica estera – in particolare per un Paese membro dell'Unione Europea – comportano ovviamente anche mutamenti nella gestione della politica estera, sempre più caratterizzata dall’intervento dei Capi di Stato o di Governo che, per quanto riguarda la politica europea, si riuniscono in seno al Consiglio Europeo. Ma l’apporto della diplomazia professionale resta indispensabile anche in questa prospettiva. L’impatto che questa vicenda è destinata ad avere sul morale e sulla motivazione dei diplomatici, e specialmente di quelli più giovani, va ben al di là del transitorio rilievo mediatico che essa può avere suscitato.*

**Roberto Nigido**

**\* \* \***

La decisione del Presidente del Consiglio di nominare a Capo della Rappresentanza Permanente d’Italia presso l’Unione Europea una personalità non proveniente dalla carriera diplomatica ha riaperto – purtroppo, come accade spesso nel nostro paese, solo per i pochi giorni nei quali si consuma l’attualità mediatica, e con una certa dose di approssimazione - il dibattito che si ravviva periodicamente sugli ambasciatori politici. Vorrei contribuirvi con alcune riflessioni, in gran parte svincolate dal caso specifico che le ha ispirate, nella speranza che servano ad evitare ulteriori deviazioni future.

Una delle considerazioni che torna con maggiore frequenza nei giudizi favorevoli agli ambasciatori non diplomatici riguarda la maggiore credibilità che darebbe loro la vicinanza al potere politico. In sostanza, si dice, gli interlocutori di un ambasciatore politico penseranno di potergli credere più di quanto farebbero con uno di carriera.

C’è allora da chiedersi cosa facciano ed a nome di chi parlino gli ambasciatori diplomatici (o sarebbe meglio dire, a questo punto, “gli ambasciatori non politici”?).

L’autorità con la quale essi si esprimono risulta dalla procedura della loro nomina da parte del Capo dello Stato e per gli Ambasciatori bilaterali anche dalla Lettera con la quale il Capo dello Stato li accredita presso quello del Paese dove sono destinati a svolgere la loro missione. E’ quindi la più alta Istituzione del Paese, espressione della sua continuità al di là delle contingenze politiche del momento, che garantisce della loro rappresentatività. Cosa si vuole di più per renderli credibili all’esterno?

Siamo poi proprio sicuri che l’azione di un personaggio partecipe del potere politico del momento possa essere più efficace di quella di un bravo diplomatico? Nel dialogo fra Stati ci sono due interlocutori entrambi portatori di interessi ed entrambi naturalmente portati alla loro difesa. Compito della diplomazia è quello di aiutare a trovare il punto di equilibrio che impedisca il prodursi di rotture definitive dalle conseguenze imprevedibili. E questo può farlo meglio una persona che appaia in grado di recepire e trasmettere le ragioni altrui, senza ovviamente farsene condizionare.

E ciò vale anche per l’Unione Europea, anche se si tratta di una Organizzazione diversa da uno Stato in senso proprio. A Bruxelles il confronto politico avviene nel Consiglio dei Ministri o in quello dei Capi di Stato o di Governo, mentre l’azione della Rappresentanza Permanente, e del suo capo, si svolge sul piano diplomatico-negoziale. I nostri partner – per i quali, con la significativa eccezione della Gran Bretagna, i Rappresentanti Permanenti sono tutti espressione delle rispettive carriere diplomatiche - sono attenti alla distinzione fra i due ambiti ed a mantenere il confronto al livello che a ciascuno compete. Il “cambio di passo” che qualcuno vuole vedere nella nomina di un non diplomatico a Bruxelles potrebbe valere per il livello politico. Rischia di essere controproducente per quello diplomatico.

Potrebbe trattarsi allora di un problema di fiducia? La fiducia è il collante fondamentale che tiene insieme ogni gruppo politico che aspiri ad ottenere un mandato democratico per governare il paese. Nei consoci di un’impresa politica essa può non essere permanente. Per la pubblica amministrazione è invece l’adesione al sistema disegnato dalla Carta Costituzionale, quando all’art. 98 afferma che “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”, che la rende tale. La Costituzione chiede inoltre ai funzionari pubblici di essere imparziali. E imparzialità significa anche indipendenza da parti politiche o economiche. Qui il discorso rischia di farsi complesso, e tirare in ballo la teoria politica liberale, ricordata da Roberto Nigido nella sua introduzione, secondo la quale per uno Stato democratico è essenziale che le strutture giurisdizionali ed amministrative siano tenute al riparo dalle contingenze politiche. Molto più semplicemente, a cosa serve una struttura amministrativa nella cui formazione e nel cui mantenimento lo Stato investe risorse non indifferenti se non gode della fiducia del potere le cui direttive è chiamata ad eseguire? Ovviamente, fino a prova di incapacità.

Ma un ambasciatore ha solitamente alle spalle almeno trenta – trentacinque anni di carriera, e se è giunto al grado apicale è perché quella carriera ha percorso con “dignità e onore” almeno corrispondenti a quelli che la Carta Costituzionale chiede ai politici nello svolgimento delle loro funzioni. Nella maggior parte delle definizioni che se ne dà, la diplomazia è, tra le altre cose, il mestiere e l’arte del diplomatico. Ora, il genio dell’arte può anche essere innato, ma un mestiere non si improvvisa: si impara. E il diplomatico lo impara spesso in posti di trincea la cui importanza politico-strategica è sovente comparabile, se non superiore, a quella delle sedi che più spesso vengono evocate per esperimenti al di fuori della diplomazia professionale.

Un sistema politico che non si fidi dei personaggi che esso stesso ha portato al culmine delle rispettive carriere ed ai quali ha affidato compiti spesso delicati e rischiosi non si fida di se stesso.

Si dice ancora: ambasciatori non di carriera ce ne sono già stati nell’esperienza italiana e ce ne sono in quelle di altri Paesi. Perché scandalizzarsene? Ma agli ambasciatori non di carriera si è fatto ricorso in un momento particolare della nostra storia, quando il disastro della seconda guerra mondiale si era ripercosso anche sulla struttura amministrativa dello Stato, nonostante che proprio quel che rimaneva della carriera diplomatica stesse dando un impulso fondamentale alla sua riorganizzazione. Inoltre, in quella fase gli ambasciatori non diplomatici vennero inviati nei paesi con i quali l’Italia era stata in guerra, a testimonianza dell’eccezionalità di una situazione alla quale non potevano applicarsi i normali parametri di comportamento. Quali di queste circostanze sono presenti oggi? O vogliamo presentarci a Bruxelles o altrove nel mondo come “in partibus infidelium”?

Sulle esperienze negli altri paesi, non è senza significato ricordare che nella maggior parte dei casi si tratta di regimi istituzionali diversi dal nostro, presidenziali o semi-presidenziali, nei quali la distribuzione dei poteri è diversa e il legame fra il Presidente e l’amministrazione è molto più immediato e diretto. Ed anche negli Stati Uniti, dove la pratica è comune, spesso per ripagare consistenti debiti elettoralistici, c’è chi si pone degli interrogativi al riguardo. In uno scambio di lettere con l’allora nostro ambasciatore a Washington, che poi lo stesso rese pubblico in un articolo su Limes, il più noto tra i diplomatici americani, George Kennan, non ne nascondeva i difetti. E forse solo pochi, anche fra gli addetti ai lavori, ricorderanno chi era l’ambasciatore americano che aveva appena lasciato Mosca, per essere sostituito ancora da un non diplomatico, quando George Kennan, da incaricato d’affari, scrisse il famoso “lungo telegramma” che tanto ha influenzato la politica americana nei confronti dell’Unione Sovietica.

Uno dei migliori ambasciatori italiani del secolo scorso, Pietro Quaroni, ebbe a dire una volta che “il Ministro degli Esteri (oggi si potrebbe aggiungere anche il Presidente del Consiglio) e gli Ambasciatori sono due collaboratori il cui rapporto di influenze reciproche è fatto di fiducia, di autorevolezza e di stima reciproca: sentimenti che occorre creare”. Appunto: creare, non distruggere.

**Gianfranco Verderame**

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l’associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – [**www.studidiplomatici.it**](http://www.studidiplomatici.it/) – e-mail: [**studidiplomatici@libero.it**](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso “C”

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745