

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI "G. D'ANNUNZIO"  
CHIETI**

---

Facolta' di Scienze Politiche  
- TERAMO -

TESI DI LAUREA

**UNA ELITE AMMINISTRATIVA  
NEI PROCESSI DI ESECUZIONE E DIREZIONE POLITICA:  
IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (1964 - 1986)**



Laureanda:

Serenella FORESTA  
Matr. n. 4542

Relatore:

  
Chiar.mo Prof. Lorenzo ORNAGHI

## INDICE

INTRODUZIONE .....	Pag.	1
<b>Parte Prima. Struttura, regole e personale amministrativo in una organizzazione complessa .....</b>	"	7
<b>Capitolo I. Alcune precisazioni terminologico-concettuali .....</b>	"	8
1. Elite .....	"	9
2. Diplomazia .....	"	10
3. Burocrazia .....	"	12
4. Formazione .....	"	14
<b>Capitolo II. Politica ed amministrazione: schemi teorici e realtà effettuale .....</b>	"	17
1. Il flusso del processo politico .....	"	18
2. Il potere esecutivo. <i>Verwaltung</i> e <i>administratio</i> .....	"	21
3. Le interferenze tra potere politico e potere esecutivo .....	"	25
<b>Capitolo III. Le fratture nei sistemi di organizzazione .....</b>	"	31
1. L'amministrazione come organizzazione .....	"	32
2. Le dinamiche organizzative e il modo di produrre ..	"	34
3. Le risorse da mezzi a fini .....	"	38
4. Specialità di funzioni e peculiarità di logiche organizzative .....	"	40
<b>Capitolo IV. Il personale .....</b>	"	45
1. L'ingresso nell'organizzazione .....	"	46
1.1. Il reclutamento e la selezione .....	"	47

2. La formazione: dalle persone al personale .....	Pag.	50
2.1. Gli incentivi.....	"	51
3. I caratteri della élite amministrativa .....	"	53
3.1. La professionalità .....	"	57
3.2. La responsabilità .....	"	62
3.3. Il problema della cultura burocratica .....	"	63
4. Un <i>excursus</i> : la donna negli uffici.....	"	65
<b>Parte seconda. L'amministrazione degli affari esteri..</b>	"	68
<b>Capitolo I. Le peculiarità di un ramo dell'amministrazione .....</b>	"	71
1. La specialità delle funzioni.....	"	72
2. Lo scenario dell'azione .....	"	76
<b>Capitolo II. Breve excursus storico .....</b>	"	79
1. Origini e svolgimento storico della moderna politica internazionale .....	"	80
2. Nascita e consolidamento del ministero degli affari esteri nello stato unitario italiano .....	"	86
3. Le novità della diplomazia del XX secolo .....	"	94
<b>Capitolo III. - L'ordinamento degli affari esteri secondo il D.P.R. 5.1.67, N. 18.....</b>	"	103
1. Il dibattito parlamentare .....	"	104
2. Le reazioni .....	"	110
3. L'Istituto Diplomatico .....	"	112
4. Le carriere interne del Ministero degli Affari Esteri	"	120

Capitolo IV. Profilo e ruolo politico del corpo diplomatico .....	Pag. 123
1. La modernizzazione degli strumenti della politica estera: una verifica .....	" 124
2. Lo <i>status</i> del diplomatico .....	" 129
3. La formazione del diplomatico .....	" 132
4. Gli attori interni della politica estera .....	" 134
5. Decisione politica e processi implementativi .....	" 140
CONCLUSIONI PROVVISORIE .....	" 145

## INTRODUZIONE

In chiave politologica, l'analisi dell'amministrazione nel suo versante "interno" (cioè che riguarda l'insieme dei vincoli e delle regole decisionali tipiche, le *élite* che operano nel suo ambito) si intreccia con l'analisi di quello che definiremmo il versante "esterno"; cioè l'insieme dei rapporti tra politica ed amministrazione, le connessioni tra la burocrazia ed i partiti politici, gli organi politico-deliberati, ecc.: tutti questi elementi sono necessari, infatti, per definire l'esatto ruolo dell'amministrazione, e quindi delle burocrazie, nel sistema politico.

Quando si parla in genere dell'apparato esecutivo si suole usare la locuzione "pubblica amministrazione", comprendendo in tale *locus* svariate attività, tecniche e non, ministeri, uffici, risorse: così facendo tende ad essere sottovalutato, se non addirittura ignorato, quell'insieme di fratture, differenze, articolazioni interne delle varie amministrazioni, che sembrano così "insabbiate" sotto l'ideologia burocratica della imparzialità, della esecutività e della neutralità. Al contrario, quello che si cercherà di fare in

questo lavoro sarà approfondire il profilo della attività amministrativa, cercando di non affossare la sua innegabile influenza sul piano politico e, in ultima analisi, la sua efficacia (non solo esecutoria).

Un forte rilievo verrà riservato all'analisi del personale burocratico, per definirne i caratteri, le interazioni, le collocazioni nelle organizzazioni e, possibilmente, il rendimento. Per comparazione, allora, a riprova dell'esistenza di vari tipi di logiche organizzative all'interno della pubblica amministrazione, specchio di una diversità derivante dai fini, dalle funzioni e dalle strutture, si potrà proporre l'analisi di una *élite* amministrativa che, per il suo carattere di originalità rispetto alle altre, consentirà meglio di isolare quegli elementi che mostrano come il confine tra politica ed amministrazione sia molto evanescente o addirittura "mitico". Il carattere elitario del corpo diplomatico, oggetto dello studio come una sorta di empiria, sarà ricostruito anche nella sua evoluzione storica a partire dallo stato unitario italiano, sino a calarlo nell'attualità della cosiddetta *foreign policy community* e dei suoi processi decisionali; simile studio sarà svolto tenendo presenti i criteri più frequentemente utilizzati nella analisi delle *élites*: l'estrazione sociale e lo *status*, le modalità del

reclutamento e della socializzazione, i *patterns* di carriera, il carattere di generalismo/specialismo. Questo corpo, vero e proprio “filtro” della direttiva politica nell'ambito di un ministero già in bilico tra politica ed amministrazione, potrà forse, meglio di ogni altro gruppo, dimostrare il carattere “professionale” di una *élite*: uno dei fini del presente lavoro è andare alla ricerca dei tratti distintivi di un ufficio antico (la diplomazia), inserito in una compagine di per sé dinamica (la politica estera) in un'epoca di modernità per antonomasia; come ancora è stata ritenuta superata la nomenclatura dei funzionari, che ancora vengono designati “volontari diplomatici” (come si chiamavano all'epoca della rendita minima obbligatoria e del servizio di prova gratuito, vero e proprio reclutamento di tipo “plutocratico”), segretari di legazione (quando ormai le legazioni non esistono più), ministri plenipotenziari (con riferimento ad una *plenitudo potentiarum* non più pensabile nei termini propri dell'antico istituto), così non si è ritenuto di poter prescindere da un'analisi vecchia di svariati lustri ma attuale e ancora fondamentale per lo studio di un'attività intesa come professione non soltanto nel senso socio-economico. Max Weber distingue infatti il vivere “di” politica dal vivere “per”

la politica, laddove politica sia intesa in senso lato “aspirazione a partecipare al potere o ad influire sulla ripartizione del potere, sia tra gli stati, sia nell'ambito di uno stato tra i gruppi di uomini compresi entro i suoi limiti”. Vive “di” politica allora chi tende a trarne fonte duratura di guadagno, mentre vive “per” la politica chi “gode del mero possesso della potenza che esercita, oppure alimenta il proprio equilibrio interiore e il sentimento della propria dignità con la coscienza di dare un senso alla propria vita per il fatto di servire una causa”. In tal senso, allora possono differenziarsi i cosiddetti “politici dirigenti”, quasi consiglieri più vicini al potere politico, dai funzionari che assolvono il loro dovere *sine ira et studio*, pur ispirati a loro volta dal conseguimento della “remunerazione materiale e dell'onorabilità sociale”. L'ispirazione di fondo ad un tale concetto di “professionismo politico” non dovrà servire (è bene rimarcarlo) a contrapporre quelle che Guido Melis ha definito sarcasticamente “le preziose qualità dell'uomo senza qualità”, cioè del burocrate ordinario, con il carattere essenzialmente ideale e di prestigio della professione del diplomatico: piuttosto si vorrà dimostrare, alla fine di un panoramico sguardo sulla burocrazia, che non esiste

soluzione di continuità tra politica ed amministrazione, e solo la diversità di collocazione - dei gruppi e delle *élites* nonché i loro caratteri - in questa sorta di processo di trasformazione della direttiva politica in esecuzione reale, comporta deformazioni operative inevitabili, al di là, come si è già detto, delle semplici regole di organizzazione.

Il lavoro sarà diviso in due parti: nella prima si procederà ad esaminare gli elementi caratteristici di quella particolare “organizzazione complessa” che è appunto l'amministrazione pubblica, senza trascurare di inserirla nel più generale sistema politico-amministrativo, in modo da scoprirne l'eventuale ruolo politico: a questo fine si cercherà di toccare gli aspetti ritenuti rilevanti nella modellistica contemporanea: l'ideologia e la cultura burocratica, il modo di concepire l'attività, l'utilizzo del personale.

Nella seconda parte l'osservazione cercherà di concentrarsi non tanto su un tipo di amministrazione, quanto su un tipo di *élite* amministrativa, vista secondo una legge che la riorganizza quasi integralmente e che ne descrive il profilo almeno “in teoria”; il discorso, tuttavia, non potrà ritenersi chiuso se non con l'ausilio di dati empirici che cercheranno di evidenziare che cosa accade di fatto, o può accadere, nel

coordinamento sistematico di attori e strumenti, situazioni e rapporti plurimi nell'ambito della formulazione della politica, o, quanto meno, della decisione politica.

Il punto di arrivo dello studio, probabilmente, sarà differente dal “pregiudizio” di partenza, cioè la esecutorietà e la neutralità amministrativa.