

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 11 MARZO 1997

---

**Presidenza del presidente MIGONE**

**INDICE****Audizione del Direttore generale degli affari politici ambasciatore Amedeo De Franchis**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 9 e <i>passim</i>	<i>DE FRANCHIS</i> . . . . .	4, 5, 6 e <i>passim</i>
GAWRONSKI ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	10		
CORRAO ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	15		
PIANETTA ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	13		
TABLADINI ( <i>Lega Nord-per la Padania</i> <i>indip.</i> ) . . . . .	11		
VERTONE GRIMALDI ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	9, 16		

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Direttore generale degli affari politici, ambasciatore Amedeo De Franchis.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana. Audizione del Direttore generale degli affari politici, ambasciatore Amedeo De Franchis**

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

Mi scuso col nostro ospite e anche con i colleghi del ritardo con cui iniziamo i nostri lavori. Abbiamo avuto qualche difficoltà, perchè molti commissari sono assenti per una sessione parlamentare dell'Ueo, convocata ad Atene, ma l'importanza di questa indagine conoscitiva sta anche nel *verbatim* che produce, che resta come documento su cui lavorare.

Onorevoli colleghi, come sapete l'ambasciatore De Franchis è Direttore generale degli affari politici del Ministero degli esteri e quindi, conformemente alla finalità della nostra indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italia, gli abbiamo chiesto di venire presso la nostra Commissione per parlare non tanto in termini formali o istituzionali delle strutture del suo ufficio – cosa che abbiamo già messo agli atti in una precedente riunione – piuttosto, come gli ho detto nelle due parole che ci siamo scambiati prima di questa riunione, con l'intento di focalizzare l'attenzione su una questione che sappiamo essere molto importante, ma che non abbiamo mai discusso in dettaglio in questa Commissione: in attesa di una politica estera unificata dell'Unione europea, quali sono la natura e la dinamica della collaborazione di politica estera all'interno dell'Unione europea e, più in particolare, come funziona l'organismo, anche se non formalizzato, dei Direttori generali degli affari politici dell'Unione europea, che si riuniscono con una periodicità abbastanza intensa.

In secondo luogo vorremmo sapere come l'ambasciatore, dal suo osservatorio privilegiato, vede quel passaggio dalle strutture attuali a quelle prefigurate, sia pure in una fase sperimentale, dal nuovo regolamento del Ministero degli affari esteri, che abbiamo discusso in occasione della sessione di bilancio.

Questi sono i due temi da me suggeriti. Naturalmente i colleghi porranno le domande e le tematiche che credono più opportune, con la raccomandazione di tenere a mente la specificità dell'indagine conoscitiva rispetto alle discussioni che facciamo sulle comunicazioni del Governo, la specificità essendo quella dell'approfondimento piut-

tosto che delle dichiarazioni dei diversi Gruppi che poi possono emergere anche in sede di conclusioni.

Detto questo, do senz'altro la parola all'ambasciatore De Franchis per una introduzione.

*DE FRANCHIS.* Signor Presidente, onorevoli senatori, è veramente un privilegio ed un piacere essere qui per la seconda volta come Direttore generale degli affari politici.

Quando nel novembre del 1994 venni in questa sede ero stato nominato da un anno e, se guardo indietro a quanto si disse quella volta, vedo che alcune cose sono rimaste le stesse per quanto riguarda il mio lavoro, altre sono cambiate. Si può dire che le strutture della Direzione generale degli affari politici sono cambiate poco, salvo purtroppo una riduzione del personale, e vi sono state alcune innovazioni sulle quali vorrei brevemente soffermarmi.

Il primo elemento nuovo riguarda le attività. Nel periodo trascorso l'attività della Direzione generale è in parte cambiata, nel senso di essere più operativa, più «proattiva» – se vogliamo usare un anglicismo – e quindi fondata non soltanto su un'analisi da tradurre in termini operativi, ma su proposte operative molto precise da presentare al Ministro e poi da attuare. Il secondo aspetto nuovo è quello a cui accennava il Presidente, vale a dire la prospettiva di riforma del Ministero degli affari esteri, che ci induce a riflettere su come migliorare il nostro lavoro e le nostre procedure all'interno di uno schema già consolidato, che verrà – se ho ben capito – approvato in un futuro abbastanza prossimo.

Per quanto riguarda le strutture, già nella precedente audizione si discusse della necessità di un coordinamento tra Direzioni generali; questo in un certo senso prefigura uno degli indirizzi della riforma. In questi ultimi due anni abbiamo creato la figura del coordinatore interdirezionale. Si tratta di funzionari che recepiscono le indicazioni che arrivano, sul piano politico, dalla Direzione degli affari politici, sul piano economico, dalla Direzione degli affari economici e, per l'assistenza allo sviluppo dalla Direzione della cooperazione. Su quella base sono loro gli interlocutori per le aree che rappresentano. Questo esperimento è stato coronato da successo. Penso, in particolare, al coordinatore sul Mediterraneo che è alle mie dirette dipendenze, che si è presentato come interlocutore italiano su tutte le questioni del dialogo euromediterraneo – e qui entro già nella dimensione europea che quale l'Italia evidentemente vuole avere un ruolo traente e vuole poter svolgere la sua azione in modo integrato, tenendo conto sia dell'elemento politico, sia di quello economico, sia di quello cosiddetto umano (sono i tre pilastri del dialogo euromediterraneo).

A queste figure di coordinatori (oltre a quello sul Mediterraneo ve ne sono altri; ad esempio, vi sono stati un coordinatore per l'Asia e altri coordinatori regionali) si sono aggiunti anche dei funzionari con compiti specifici, quelli che in inglese vengono chiamati *task officer*. Per esempio, durante la Presidenza italiana dell'Unione europea, abbiamo incaricato un funzionario della Direzione degli affari politici di seguire i progetti per la città di Mostar, che era una specie di municipio europeo in

Bosnia-Erzegovina. L'Unione europea aveva ritenuto che fosse necessaria questa amministrazione diretta, data la situazione estremamente delicata che vedeva musulmani e croati su posizioni opposte, direi proprio ai ferri corti. Abbiamo quindi incaricato un funzionario di seguire le questioni di Mostar, di mediare tra le due comunità e di predisporre, assieme alla Commissione europea ed alla cooperazione italiana, progetti urbanistici che sottolineassero il carattere interetnico della città. Ad esempio, abbiamo immaginato una zona centrale della città ove vi fossere le sedi delle istituzioni comuni, che in realtà nè l'una parte volevano; ciò nonostante, abbiamo cercato in ogni modo di creare situazioni che invitassero le parti a collaborare: questo è uno dei modelli che abbiamo seguito.

Ricorderò ora brevemente le competenze della Direzione generale degli affari politici e quindi illustrerò il lavoro che svolgiamo. Si tratta innanzitutto di un lavoro di analisi delle situazioni sia interne che internazionali dei vari paesi esteri; vengono presentate al Ministro delle proposte non solo sul piano strategico ma anche su quello tattico e operativo. Vi è poi un'attività di gestione: quando cioè giungono le istruzioni del Ministro, sulla base delle nostre proposte o anche su iniziativa diretta del Ministro stesso, la Direzione generale assicura l'attuazione delle politiche mediante le nostre ambasciate ed anche, come diceva il Presidente, mediante contatti diretti; questa credo sia al momento attuale una caratteristica abbastanza interessante del contesto internazionale, che è in evoluzione proprio sul piano delle procedure di gestione della politica internazionale.

C'è stata nel dopoguerra, una fioritura di meccanismi multilaterali. Le grandi istituzioni del dopoguerra (Nato, Unione europea, Ueo, Consiglio d'Europa, Csce e poi Osce) hanno privilegiato infatti la dimensione multilaterale del lavoro diplomatico attraverso comitati che seguiranno una loro tecnica tutta particolare. C'è stato un momento in cui sembrava addirittura che il rapporto bilaterale fosse totalmente superato. Ricordo che qualche anno fa mi chiedevano a cosa servissero le ambasciate in Europa dato che delle questioni europee più importanti se ne parlava nell'Unione europea, nella Nato, nel Consiglio d'Europa, nella Csce. Nel periodo più recente, invece, c'è stata una rivalutazione del canale bilaterale come canale di sostegno alla dimensione multilaterale. Infatti la dimensione multilaterale è arrivata a un tale stadio di intensificazione per cui spesso i momenti decisionali (penso al Consiglio dei ministri dell'Unione europea o ai Consigli della Nato) sono talmente compressi e, per forza di cose, il contesto è talmente schematizzato, talmente «in pillole», che si rileva sempre di più l'esigenza di preparare le decisioni seguendo canali bilaterali. Per esempio, una riunione in sede europea in cui si discute, tanto per rimanere in tema di attualità, dell'Albania, della Turchia o di una crisi in Africa, poichè potrebbe comportare la necessità di prendere decisioni di spesa o la messa a disposizione di strutture militari, evidentemente deve essere preceduta da un'azione di preparazione che va fatta bilateralmente e che può essere effettuata sia tramite ambasciate che mediante contatti diretti con altri ministri. Noi utilizziamo le ambasciate costantemente proprio per questa azione di finacheggiamento e di preparazione affinché un'iniziativa italiana, presentata in ambiti

multilaterali, sia compresa dai *partners* in modo da ottenere poi un certo appoggio; infatti le decisioni di politica estera vengono prese all'unanimità anche in Europa e non è prevista la decisione a maggioranza se non su questioni esecutive. C'è quindi bisogno di un accordo talmente vasto da necessitare di una preparazione precedente perchè è quasi impossibile, proprio per una dinamica fisiologica, che idee pure eccellenti presentate in riunioni non preparate precedentemente riescano ad avere successo; a meno che non si voglia confidare in ulteriori riunioni, che però significano perdita di tempo, che a volte è anche perdita di iniziativa: da qui l'importanza del contatto bilaterale sia tramite ambasciate che direttamente.

A quest'ultimo proposito, rispondendo al Presidente, voglio accennare all'importanza che è andata rivestendo in quest'ultimo periodo la figura del direttore politico, ruolo che io rappresento in Italia in qualità di Direttore generale degli affari politici del Ministero degli affari esteri, ma che è presente in tutti i ministeri degli affari esteri dei paesi membri dell'Unione europea. I direttori politici si riuniscono adesso quasi tre volte al mese; infatti rispetto all'anno scorso, su iniziativa della Presidenza olandese, appoggiata da tutti, si tengono due riunioni regolari ogni mese, più un'altra in margine al Consiglio dei ministri per prepararne le decisioni.

La tendenza è pertanto quella di affidare le decisioni ai direttori politici proprio nel quadro dell'attuale enorme intensificazione dei lavori. Si applica un certo senso il principio di sussidiarietà: le decisioni dell'Unione europea vanno prese a livello più basso possibile, anche se naturalmente poi devono essere avallate ai livelli superiori. A tale riguardo, al lavoro dei direttori politici si affianca il lavoro dei gruppi degli esperti, che corrispondono ai vari uffici delle direzioni generali, sui temi regionali e trasversali; questi non possono prendere decisioni ma preparare bozze di documenti su singole questioni (per esempio, il documento sulla politica estera di sicurezza comune durante la Presidenza italiana). Se tali documenti ricevono l'avallo, anche con la procedura del silenzio, dei direttori politici essi diventano atti politici dell'Unione europea.

Lo stesso avviene al livello dei direttori politici: se una decisione viene assunta in una riunione, in mancanza di obiezioni diventa decisione dell'Unione. In tal modo i ministri possono cercare di occuparsi veramente delle questioni, nelle quali non è stato possibile raggiungere l'accordo a un livello più basso e dei problemi da risolvere, e questa sul piano metodologico credo sia una direzione abbastanza razionale. Pertanto tali riunioni rivestono una certa importanza anche sulle questioni di *policy*. Durante la nostra Presidenza, inoltre, abbiamo incoraggiato l'Unione europea a non seguire soltanto una politica reattiva, come è avvenuto e come avviene prevalentemente (per esempio, se succede qualcosa in Burundi si deve decidere in quale modo intervenire); è necessario infatti avere sulle varie aree posizioni concordate che costituiscano il canovaccio su cui cominciare ad operare in casi d'urgenza.

Per esempio, abbiamo agito così sotto la Presidenza italiana per la zona dell'ex Jugoslavia. Sulla base di una procedura interna, descritta in

un opuscolo che ho messa a vostra disposizione, siamo arrivati a delineare quello che adesso è noto come approccio regionale. Ciò significa che gli interventi dall'estero verso la zona dell'ex Jugoslavia, in particolare verso la Bosnia, devono tendere a realizzare un contesto di stabilità, di collaborazione, di aumento degli scambi e di omogeneizzazione dell'intera area, al contrario di un'alternativa che certamente l'Italia non potrebbe accettare, quella della divisione tra buoni e cattivi o tra paesi destinati ad essere un giorno europei e altri che invece saranno destinati a restare fuori dal processo.

Abbiamo ritenuto che quest'ultimo tipo di impostazione, che poteva forse in alcuni paesi essere dibattuta, non fosse nell'interesse dell'Italia e dell'Europa in generale e, con un'azione estremamente persistente, siamo arrivati a far accettare la nostra posizione; l'approccio regionale è adesso quello adottato dall'Unione europea. In una serie di riunioni dedicate proprio a questi aspetti siamo riusciti ad approvare questo modello anche per altre aree e per altre questioni, come potrebbero essere quelle inerenti la sicurezza in Europa (obiettivi e mezzi); in alcuni casi è stato addirittura stabilito un calendario esecutivo. Naturalmente, non sempre è stato possibile ottenere il consenso sulle posizioni più generali, ma comunque si tratta di una linea che l'Italia sta seguendo anche in sede di Conferenza intergovernativa, proponendo l'introduzione di piattaforme di politica estera per le principali regioni. In tal modo, una volta definite le linee fondamentali di una data politica in una certa zona (ad esempio, la Russia o l'Africa; per il Mediterraneo già esiste la piattaforma politica dell'approccio euromediterraneo), sarà possibile deliberare a maggioranza su specifiche proposte operative. Questa proposta che abbiamo fatto per un miglioramento delle procedure e dei meccanismi della politica estera e di sicurezza comune è attualmente in discussione presso la Conferenza intergovernativa e devo dire che nei suoi confronti si registra crescente interesse.

L'importanza del ruolo dei direttori politici si è andata accentuando anche in altri fori. Mi riferisco in particolare al famoso Gruppo di contatto per la Bosnia, costituito da un insieme di paesi particolarmente interessati e impegnati sulla questione bosniaca, che si riunisce a livello di direttori politici e ogni tanto, quando ci sono grandi decisioni da prendere, anche a livello di Ministri per gli affari esteri. Vi sono anche altri fori – per esempio, il cosiddetto Gruppo direzionale, lo *steering board* per la Bosnia, presieduto attualmente dall'ex primo ministro svedese Carl Bildt – che si riuniscono anche a livello di direttori politici. C'è comunque tutta una serie di meccanismi che si stanno attivando lungo questa linea.

Non vorrei eccessivamente soffermarmi su questi aspetti, perchè forse sarebbe il caso di passare già da ora alla trattazione del tema cui accennava inizialmente il Presidente, quello cioè delle prospettive della riforma del Ministero degli affari esteri. Evidentemente siete perfettamente al corrente dei principi generali di tale riforma, sulla quale il Segretario generale del Ministero, l'ambasciatore Biancheri, ha già avuto occasione di riferire a questa Commissione.

Essa prevede la creazione di Direzioni generali geografiche competenti per aree, cioè un sistema misto di Direzioni generali tematiche. La Direzione generale degli affari politici andrebbe ad occuparsi soprattutto delle attività multilaterali, cioè di tutte le cosiddette tematiche trasversali (Nato, Nazioni Unite, alcuni aspetti della politica estera comune di sicurezza europea, diritti umani, disarmo, aspetti della sicurezza in generale, terrorismo e criminalità organizzata). Si tratta di temi che già adesso vengono gestiti; ad essi si aggiungerebbe però l'attività politica relativa ai problemi regionali, che verrebbe unita alla componente economica ed alla componente culturale di cooperazione creando a tal fine delle Direzioni generali regionali. Vi sarebbe, pertanto, un certo numero di direttori generali, alcuni competenti per gli aspetti tematici trasversali, altri per le questioni regionali, in aggiunta ai direttori generali già esistenti, come quello del personale o quello degli affari culturali o dell'emigrazione.

Oltre a tali direttori generali è prevista la nomina di alcuni vice segretari generali o assistenti segretari generali (probabilmente saranno tre), che dovrebbero assicurare il coordinamento di queste attività. Tale aspetto del coordinamento, come sottolineato nell'audizione in questa sede del segretario generale Biancheri, è importante; un sistema misto come quello che si intravede esigerà meccanismi molto precisi, che consentano di assicurare coerenza alla politica estera italiana e di realizzare un equilibrio tra le varie componenti. Potrebbe, ad esempio, verificarsi la possibilità di andare avanti su un certo settore a danno di un altro e in quel caso sarà necessario mantenere un certo equilibrio tra i diversi settori.

In tale ottica assumeranno importanza non solo il ruolo della Direzione affari politici ma anche quello del vice segretario generale per gli affari politici, il quale, nella logica della riforma, sarà colui che dovrà provvedere al coordinamento politico, insieme al segretario generale, delle varie iniziative che si potrebbero assumere in specifici settori. È un coordinamento politico che mi sembra particolarmente importante in un'epoca in cui l'interdipendenza tra i vari elementi della politica estera si sta accrescendo sempre più e in cui pertanto si può verificare la possibilità di tutta una serie di *trade off*, cioè di concessioni su una particolare questione in cambio di altre concessioni. Bisogna poter mantenere un controllo operativo complessivo della politica estera.

Ci sono altri aspetti estremamente importanti della riforma: credo sarà essenziale – come ha detto il Segretario generale nella sua audizione – in sede di attuazione assicurare un coordinamento e, per quanto riguarda la mia prospettiva più specifica, che continui ad esistere la funzione del direttore politico, che è destinato ad interagire in modo efficace con gli omonimi degli altri paesi.

Se lei è d'accordo, signor Presidente, mi limito a questi elementi introduttivi, che naturalmente sono stati sommersi e hanno coperto soltanto alcuni aspetti. Non volevo, essendo troppo descrittivo ed enciclopedico, tediare la Commissione ma sono disposto, se loro lo desiderano, ad essere più dettagliato e a rispondere a qualsiasi domanda.

VERTONE GRIMALDI. Signor Presidente, non so se rientra nell'ambito dell'indagine, ma è un tema di attualità: il problema dei fondi regionali europei.

PRESIDENTE. Non rientra nelle finalità della nostra indagine, ma forse il Direttore generale degli affari politici può avere delle opinioni da esprimere. Al riguardo, c'è una bella battuta di Claudel: «Non esistono domande indiscrete, solo risposte indiscrete».

VERTONE GRIMALDI. Vorrei sapere dall'ambasciatore come viene gestito il problema dei fondi regionali europei che sta esplodendo. Stamattina sui quotidiani c'è un'intervista al commissario Bonino proprio su tale tema ed un'altra a Di Giambattista, che aveva fatto parte per qualche anno della cabina di pilotaggio di questo esperimento, per vedere come riuscire ad ottenere questi fondi per l'Italia. In proposito, sembra che il fallimento sia dovuto, più che alla volontà o alla cattiva volontà dei politici, ad una inerzia insuperabile del sistema burocratico.

PRESIDENTE. Questo argomento, nella misura in cui riguarda il Ministero degli affari esteri, riguarda la Direzione generale degli affari economici. Mi permetto però di riproporre all'ambasciatore la domanda del senatore Vertone Grimaldi sotto una liveste leggermente diversa.

Siccome – come lei ha sottolineato, ambasciatore – esiste un negoziato globale anche all'interno della stessa Unione europea, le chiedo come si integrano gli aspetti politici con quelli economici, che riguardano i fondi strutturali. Evidentemente c'è una fase negoziale fortemente integrata: per esempio, la posizione italiana – che condivido – per quanto riguarda l'allargamento dell'Unione europea è molto aperta; sappiamo che corrisponde alla nostra visione futura dell'Europa, che trova anche riscontro nelle esportazioni e negli investimenti che facciamo in Europa centrale. L'aspetto politico e quello economico pertanto si integrano. Sappiamo pure che gli spagnoli sono molto più riservati, più prudenti su questo tipo di tematiche, perchè pensano ad una futura suddivisione dei fondi strutturali, che verosimilmente non aumenteranno di volume e che quindi, in caso di allargamento, dovranno essere diversamente suddivisi. Questo per dire che tutti gli aspetti, politici ed economici, nel momento della trattativa sui fondi strutturali in qualche misura si integrano.

Per avvicinarmi ulteriormente alla tematica proposta dal collega Vertone Grimaldi, ci sarà un momento di rinegoziazione dei fondi strutturali e il commissario Bonino avanza una preoccupazione che mi sembra plausibile: chi non avesse utilizzato questi fondi o lo avesse fatto in misura insufficiente potrebbe mettere i nostri negoziatori in una posizione di difficoltà, di debolezza per quanto riguarda la conferma delle nostre quote.

Mi rendo conto della divisione delle competenze, ma le chiedo come l'aspetto economico si integra con altri aspetti quali l'allargamento dell'Unione europea e la riforma delle istituzioni interne.

Le domando altresì, anche per mantenere il profilo metodologico di questo dialogo, quali sono e come si configurano nella situazione attuale

cioè a riforma non ancora operata i momenti di consultazione tra Direzione generale degli affari politici, Direzione generale degli affari economici, Ministeri del tesoro, dell'industria e così via per quanto riguarda i fondi strutturali.

*DE FRANCHIS.* Effettivamente, nella tematica che riguarda l'allargamento dell'Unione europea ad altri paesi i fondi strutturali rappresentano uno dei problemi che più ci occupa e ci preoccupa in quanto, a seconda della dimensione dell'allargamento stesso, di quali Stati ne saranno interessati e con quale modalità, se per fasi oppure iniziando e procedendo poi scaglionati, si possono avere situazioni diverse. Tutto questo ha un'importanza enorme, anche perchè i paesi candidati all'allargamento si trovano in una situazione diversa da quella dei paesi che hanno fatto parte delle ondate precedenti. Infatti essi presentano situazioni di minore sviluppo e di minore omogeneità sia dei paesi del nucleo originario sia di quelli aggregatisi successivamente. Quindi il problema delle risorse e del costo dell'allargamento è attuale e si pone in misura più rilevante e con implicazioni maggiori in assoluto per i paesi già membri, tra cui l'Italia.

Il coordinamento cui accennavo prima è essenziale per permettere all'Italia di avere una strategia in questo senso che tenga conto degli aspetti sopra citati. È necessaria ed è in atto una concertazione tra i vari ministri a Roma, nonchè una sintesi delle varie componenti al momento di prendere o di contribuire alle decisioni di Bruxelles. A questo fine è presente a Bruxelles la rappresentanza permanente italiana, diretta del Ministero degli esteri ma dove sono presenti anche componenti di altri Dicasteri. In questo tipo di coordinamento sia qui nella capitale, sia in fase esecutiva a Bruxelles si possono presentare posizioni che tengono conto di tutti i vari aspetti. Abbiamo già avuto a livello di Direttori generali una serie di riunioni proprio su questi diversi aspetti anche per cercare di avere un'idea degli ordini di grandezza, delle implicazioni di alcune ipotesi di allargamento rispetto ad altre. Certo, a fronte dell'attuale situazione e della ricchezza della posta sono ipotizzabili scenari quali quelli paventati dal commissario Bonino in questi giorni.

*GAWRONSKI.* Vorrei fare una domanda che rispecchia una curiosità quasi giornalistica. Proprio perchè sono rimasto molto stupito, in quanto non sapevo che i direttori degli affari politici si riunissero con tale intensità, vorrei cercare di capire fino a che punto il lavoro da essi fatto venga poi ridiscusso, ridefinito a livello dei Ministri degli esteri o se si tenda ad approvarlo tale e quale. Vorrei capire, cioè, quale influenza esercitano i direttori politici sul livello più alto.

*DE FRANCHIS.* Non so se si possa dare una risposta sul piano delle percentuali. Alcune riunioni dei direttori politici portano all'assunzione di decisioni comuni che vengono approvate dai ministri come punti A, cioè non vengono più discussi ed in tal senso le decisioni sono numerose, soprattutto per quanto riguarda le azioni e le posizioni comuni. Come dicevo precedentemente, ci sono vari momenti di discussione.

Prima discutono gli esperti: ad esempio, durante la Presidenza italiana abbiamo proposto una azione per lo smiamento in Bosnia; si tratta di un contributo dell'Unione europea ad una precisa iniziativa di smiamento e questa azione comune era stata discussa dai direttori per gli affari politici su indicazione dei Ministri. Ricordo che ci fu una riunione dei Ministri in cui si sottolineò l'importanza di questo aspetto: l'Italia propose la questione al livello dei direttori politici e fu presa una decisione che poi, per gli aspetti economici, venne discussa nel comitato dei rappresentanti permanenti, in quanto nell'Unione europea c'è una ripartizione tra direttori politici e funzionari competenti per il «primo pilastro», cioè per le questioni che hanno implicazioni finanziarie. In definitiva, dopo una discussione a livello di Ministri, direttori politici, esperti, rappresentanti permanenti è difficile che rimangano questioni aperte.

Ci sono poi altre questioni estremamente importanti e urgenti che hanno un alto grado di attualità per le quali, spesso, anche in considerazione di situazioni che evolvono molto rapidamente, i ministri riaprono la discussione. Per esempio, c'è stata recentemente una questione relativa alla concessione delle misure autonome della Repubblica federale della Jugoslavia. La decisione fu assunta a livello di direttori politici e ambasciatori ma poichè a Belgrado vennero messi in discussione i risultati elettorali del 17 novembre la questione fu riaperta dai ministri e mantenuta al loro livello e credo verrà ridiscussa al prossimo Consiglio degli affari generali nella seconda metà di questo mese.

Sulle questioni di grande attualità e in evoluzione spesso i ministri riaprono la discussione: si può dire anche che i direttori politici non la chiudono o perchè si ritiene non opportuno, in quanto si sa che i ministri vorranno ridiscuterla, oppure perchè uno dei paesi fa presente che il proprio Ministro vuole discuterla e allora si lascia aperta. In ogni caso si cerca di portare la decisione al massimo livello di definizione per permettere ai Ministri di occuparsi di altre questioni essenziali. Pertanto bisogna valutare a seconda delle situazioni: alcune tematiche consolidate, quali le reiterazioni di posizioni, generalmente non vengono riaperte. Per altre, ad esempio l'Albania, c'è un dialogo permanente in cui i Ministri intervengono direttamente.

TABLADINI. L'ambasciatore ha in parte già risposto a quanto volevo chiedere. Gli esperti in ambito europeo tendono ad approvare le piattaforme all'unanimità; se non si riesce le questioni vengono portate al livello più alto. Mi chiedo tuttavia se la ricerca di unanimità al livello degli esperti non possa penalizzare le idee di una certa parte o indurre a ripiegare su piattaforme di decisioni più modeste.

La seconda domanda riguarda la necessità di operare quanto prima una divisione delle competenze per aree geografiche all'interno del Ministero degli esteri. Negli Stati Uniti, ad esempio, tale sistema è già diffuso da tempo: nel corso di una visita recente gli esperti mi hanno mostrato le diverse aree geografiche in cui sono divise le competenze per cui, nel caso di evoluzione di una situazione, vengono rinforzati i centri studi competenti.

*DE FRANCHIS.* Alla sua prima domanda non ho nulla da aggiungere in quanto descrive esattamente la situazione. Infatti è reale il rischio che la ricerca dell'unanimità svuoti le decisioni giungendo a determinazioni blande e questo purtroppo avviene quando non c'è una comunità di interessi e di intenti tra gli Stati membri, come su alcune questioni delicate. Su altre questioni, invece, come potrebbero essere in generale la pace, la sicurezza e i diritti umani, si può arrivare a volte a livelli di incisività maggiore. Si tratta comunque di uno dei dilemmi dei processi decisionali dell'Unione europea e ci si chiede come superare questa situazione.

Si è pensato, a patto che ci sia la volontà politica, che definire alcuni principi, alcune piattaforme consensualmente, all'unanimità possa poi permettere di prendere a maggioranza decisioni attuative e anche abbastanza incisive, permettendo ai paesi dissenzienti di sentirsi tutelati su alcuni aspetti essenziali. Ci potrebbero poi essere ulteriori «paracadute» quali, ad esempio, delle clausole che permettano agli Stati in disaccordo di non partecipare a talune decisioni più specifiche, senza però bloccarle, una specie di neutralità, oppure di partecipare, sul piano delle risorse destinate ad una certa azione, soltanto agli aspetti generali, meno specifici. Ci si sta, cioè, ingegnando per permettere di far salvo il desiderio di quasi tutti gli Stati di una procedura all'unanimità per gli aspetti essenziali, che riguardino veramente gli interessi fondamentali, con la disponibilità politica a favorire una dimensione decisionale dell'Unione europea. Una delle obiezioni nei confronti della ricerca di questo tipo di formule e procedure è che se non c'è la volontà politica è inutile cercare i meccanismi. Non credo che ciò sia esatto, perchè sono del parere che ci siano meccanismi che possono favorire alcune evoluzioni, sempre però in cambio, come si diceva prima, di eventuali concessioni su altri campi. Occorre anche considerare il rapporto tra decisioni su aspetti più specificamente economici e decisioni politiche. Vi possono, cioè, essere meccanismi e formule «ad invito», che favoriscono l'equilibrio tra diverse esigenze, piuttosto che formule, alcune delle quali in vigore, che impediscono tale approccio e che pongono gli Stati di fronte a scelte estremamente rigide. Credo che si possa cercare di favorire una sempre maggiore disponibilità degli Stati ad accettare alcune formule a maggioranza, mediante meccanismi che permettano poi di ottenere in cambio qualcos'altro e quindi di poter giustificare tali decisioni di fronte all'opinione pubblica.

Mi ricordo che nel corso di una riunione di direttori degli affari politici su una importante questione riguardante il Medio Oriente uno dei paesi più importanti, decise che non poteva aderire al consenso e quindi la decisione non venne presa; a quel punto, essendo tale paese tra quelli che appoggiano il voto a maggioranza, uno dei miei colleghi chiese: «Ma come, voi favorite il voto a maggioranza e adesso bloccate questa decisione?». La risposta fu che se ci fosse stato il voto a maggioranza e questo Stato si fosse trovato in minoranza avrebbe potuto benissimo giustificarsi dinanzi all'opinione pubblica e al suo Governo adducendo la posizione di minoranza e le procedure esistenti. In conclusione, ci sono aspetti abbastanza interessanti e, personalmente, non sono pessimista

circa la possibilità di progredire sui meccanismi decisionali in sede europea.

Per quanto riguarda la suddivisione degli uffici del Ministero per aree geografiche, devo dire che questa esiste oggi in quasi tutti gli Stati europei. Essa permette nelle riunioni di esperti di presentarsi coprendo tutte le varie componenti. Noi fino ad adesso siamo riusciti ad assicurare tale risultato mediante un buon coordinamento iniziale; i nostri esperti, cioè, prima di essere inviati ad una particolare riunione vengono completamente aggiornati. Certamente il modello direi ormai quasi largamente prevalente è quello che è stato prima detto e a livello internazionale stiamo uniformandoci ad un modello certamente maggioritario.

PIANETTA. Signor ambasciatore, lei ha fatto riferimento alle funzioni dei coordinatori interdirezionali; in modo particolare per l'esperienza operativa iniziata prima, e quindi più avanzata, ha fatto riferimento all'area euromediterranea. Indubbiamente è un'area fondamentale per noi, questo lo sappiamo, perchè in essa possiamo lavorare a livello sia multilaterale che bilaterale, apportando la nostra conoscenza specifica e la nostra originalità per contribuire a trovare delle soluzioni ai vari problemi. In relazione a ciò le chiedo qualche approfondimento relativamente alle modalità operative, in ragione dell'esperienza più ampia acquisita in quest'area, ed eventualmente anche le principali problematiche esistenti.

DE FRANCHIS. In quel caso ci siamo trovati con la nostra Presidenza proprio a ridosso di quella spagnola, che aveva conseguito il grande risultato, con la conferenza di Barcellona, della creazione del partenariato euromediterraneo. Pertanto abbiamo dovuto cercare di affermare un ruolo dell'Italia in questo esercizio importantissimo, e credo che ci siamo riusciti. Abbiamo cercato di far progredire i tre pilastri di tale esercizio.

Innanzitutto questo progetto è caratterizzato da un pilastro economico, che si basa tra l'altro sull'erogazione dei cosiddetti fondi «Metax» a tutti i paesi *partner* del Mediterraneo (praticamente tutti i paesi rivieraschi, più la Giordania, che non si affaccia sul mare, e meno la Libia), identificati per consenso. Sulla parte economica vi è un importante ruolo, ormai istituzionale, della Commissione europea, che negozia gli accordi con gli Stati, fa le proposte per l'esborso dei fondi eccetera. Vi è stato poi un ruolo nazionale molto importante svolto dall'Italia, come titolare della Presidenza, sulla componente politica, che prevede per la prima volta un partenariato che si sviluppi su una serie di accordi e di principi che favoriscano la stabilità e che portino gradualmente ad una omogeneizzazione di tali paesi con quelli europei.

Noi abbiamo trovato questo progetto, appena delineato all'indomani della Conferenza di Barcellona, e con la nostra Presidenza lo abbiamo spinto e sviluppato facendo approvare dai nostri *partner* europei quello che abbiamo chiamato il Piano di azione italiano, che si basa su graduale instaurazione di fiducia reciproca sul piano politico. Per esempio, c'è stata una proposta italiana, che abbiamo presentato insieme agli egiziani,

inerente alcune procedure di intervento in occasione di catastrofi; è un argomento di grande importanza, perchè presuppone la messa in comune di mezzi, anche eventualmente militari, dei vari paesi e tutta una serie di contatti e collegamenti, cioè la creazione di una rete di allerta, che è assolutamente un fatto senza precedenti. Ora, è evidente che il processo euromediterraneo ha prospettive di galoppare di pari passo con l'avanzamento del processo di pace nel Medio Oriente, anche se non vi sono collegamenti tra i due. La stasi che si è creata nel processo di pace all'indomani del cambiamento di Governo, con la vittoria del Likud, ha portato una pausa anche nel processo euromediterraneo. Alcuni paesi arabi e anche Israele ci facevano presente che in un momento di grande difficoltà nei confronti della loro opinione pubblica parlare di manovre militari insieme non era una cosa congrua.

Noi abbiamo sottolineato – e la posizione di alcuni Stati arabi era particolarmente condizionante su questo aspetto – che il partenariato mediterraneo doveva avanzare globalmente (quindi quello economico in un certo senso era anche ostaggio di quello politico), che bisognava spingere avanti i tre volani considerando che si trattava di una opportunità irripetibile e che loro avrebbero dovuto – naturalmente capivamo il disagio di alcuni – andare avanti, perchè non era concepibile bloccare il processo ora, pensando di recuperarlo fra qualche anno.

Personalmente credo abbiano recepito il messaggio. Si terrà in aprile a Malta la riunione euromediterranea a livello di Ministri degli esteri e le informazioni che abbiamo avuto sono che parteciperanno tutti i Ministri arabi.

Lei mi chiedeva anche i meccanismi di questo genere di contatti. Ci sono i coordinatori per il dialogo euromediterraneo che compongono il gruppo degli alti funzionari, che si riunisce regolarmente soprattutto per la discussione degli aspetti politici e che per gli aspetti economici interagisce con la Commissione europea. Il nostro coordinatore euromediterraneo si occupa naturalmente di tutti e tre gli aspetti (quindi tiene contatti con la Commissione europea e cerca di favorire lo sviluppo, oltre che politico, anche dell'elemento umano). C'è quindi una riunione degli alti funzionari per discutere tutti gli elementi assieme e preparare le successive riunioni dei ministri.

Anche questo è un esercizio che si svolge a livello di alti funzionari in sede di elaborazione e di preparazione, e poi viene coronato a livello ministeriale. È questa una formula ormai diventata *standard*: appena si crea un nuovo foro multilaterale di consultazione invariabilmente si riunisce con questo tipo di procedura. Per esempio, anche il G7 prevede riunioni dei direttori politici: andrò in aprile a Denver, negli Stati Uniti, dove si terrà il vertice; ci saranno delle riunioni preparatorie per definire la parte politica delle decisioni del G7 (documenti su specifici punti), mentre la parte economica è curata dai cosiddetti *sherpa*, normalmente funzionari vicini ai Primi Ministri dei vari paesi (nel nostro caso il consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, ministro Nigido).

CORRAO. Ringrazio l'ambasciatore De Franchis per l'interessante esposizione, però a mio modo di vedere sorge un problema. Va benissimo la divisione per aree geografiche, però oggi esistono crisi globali di civiltà, che non sono legate soltanto all'area geografica e che quindi riguardano più componenti.

Per quanto riguarda la politica euromediterranea, il rapporto e la conoscenza dell'Islam è un fattore talmente determinate che credo non possa essere semplicemente inquadrato in un'area geografica. Da questo punto di vista l'Italia è molto indietro nell'approccio con tutta la tematica. Forse non sono del tutto informato, ma gli strumenti di cui disponiamo sono assolutamente carenti, mentre altre nazioni europee si muovono costantemente e con molta agilità.

Chiedo allora all'ambasciatore se non ritenga opportuno unificare la presenza culturale, civile, sociale, dell'istruzione professionale nell'avvicinamento dell'Europa verso il Mediterraneo, soprattutto verso la parte araba, perchè le tensioni si vanno aggravando e, se non abbiamo gli strumenti per allentare queste tensioni che sono soprattutto culturali, difficilmente potremo avere soluzioni di coordinamento delle politiche dell'Unione europea. Altre nazioni europee sono molto presenti in quei paesi e agiscono per conto proprio, unilateralmente. L'Italia è totalmente assente, anche per quanto concerne gli istituti di cultura.

Non si può trovare una formula per cui l'Europa, tutta intera, sia impegnata nel colloquio culturale coi paesi del Mediterraneo – coi paesi dell'Est, con le culture dell'Islam – con un istituto di carattere pubblico che abbia questo preciso compito e che coordini materialmente e da un punto di vista organizzativo l'attività di tutti i paesi europei?

Occorre pure ripensare alla presenza degli specialisti negli istituti di cultura, evitando *turn over* tali che un esperto sinologo venga trasferito in Portogallo, dove non serve a nulla. Così vale anche per la cultura islamica: se anche qui sottoponiamo gli esperti *turn over* indiscriminati, non riusciremo mai nel nostro intento. Ritengo perciò sia utile mettere allo studio la creazione di un istituto euro-arabo-mediterraneo che si ponga al centro dell'unificazione culturale delle tre componenti.

*DE FRANCHIS.* Sarei tentato di rispondere che sono d'accordo con lei ed effettivamente si sta pensando nella direzione da lei proposta.

Parlavo prima del terzo pilastro del partenariato euromediterraneo, che esattamente riguarda l'ambito culturale e sociale (nel senso di coabitazione ed interrelazione tra le diverse società): ci sono – ripeto – delle idee che si muovono sostanzialmente nella direzione da lei menzionata.

Per quanto riguarda il primo aspetto da lei affrontato come diceva anche l'ambasciatore Biancheri nel suo intervento in questa sede, sarà importante poi il coordinamento orizzontale delle politiche nelle singole aree, perchè c'è un approccio nei confronti dell'Islam ma c'è un Islam asiatico, un Islam arabo, un Islam africano.

Ricordo una riunione con gli spagnoli che facemmo a Napoli, al tempo del ministro Agnelli, in cui fu coniata una tesi secondo la quale Islam e terrorismo non erano assolutamente parte della stessa equazione e fu un atto che ebbe un grande rilievo. pertanto questo tipo di impostazione mi sembra assolutamente necessario.

VERTONE GRIMALDI. Poichè si avverte nell'ambito delle politiche europee un coordinamento particolarissimo tra Francia e Germania, i paesi cosiddetti continentali, si sente cioè la presenza forte dell'Europa continentale, chiedo se non sia augurabile e perseguibile la creazione di un coordinamento analogo tra i paesi mediterranei.

*DE FRANCHIS.* Credo che sia certamente augurabile in quanto il coordinamento e la collaborazione sono sempre stabilizzanti. Ma non bisognerebbe dare l'impressione che ci siano due blocchi, nel senso che l'Europa sia divisa geograficamente tra Nord e Sud o Est o Ovest. La collaborazione deve infatti portare a collegamenti sempre più stretti tra le diverse componenti europee.

Certamente ci sono esigenze di collaborazione tra i paesi mediterranei su questioni di loro interesse. Esiste una collaborazione tra francesi e spagnoli per cercare di spingere avanti il partenariato euromediterraneo in un periodo in cui si sono succeduti alla Presidenza europea paesi non mediterranei. Non è che non si abbia fiducia in loro, ma certamente paesi come Francia, Spagna e Italia sono più direttamente coinvolti nel sostegno dei progetti relativi al partenariato mediterraneo. Su questioni operative i gruppi geografici in seno all'Europa possono essere utili ma non andrei oltre questo tipo di collegamento.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore De Franchis per le sue interessantissime considerazioni.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE