

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

33° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 FEBBRAIO 1999

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE**Audizione dell'ambasciatore Ferdinando Salleo, già segretario generale del Ministero degli affari esteri**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 8 e <i>passim</i>	<i>SALLEO</i>	Pag. 4, 9, 10 e <i>passim</i>
BASINI (AN)	8, 10		
D'URSO (Rin Ital. e indep.)	8		
PIANETTA (Forza Italia)	8		
PORCARI (Forza Italia)	6, 9, 10 e <i>passim</i>		
VERTONE GRIMALDI (Misto.)	13		
VOLCIC (Dem. Sin.-l'Ulivo)	13		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ambasciatore Ferdinando Salleo, già segretario generale del Ministero degli affari esteri.

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

Audizione dell'ambasciatore Ferdinando Salleo, già segretario generale del Ministero degli affari esteri

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana. È prevista oggi l'audizione dell'ambasciatore Ferdinando Salleo, già segretario generale del Ministero degli affari esteri.

Do il benvenuto all'ambasciatore Salleo che, oltre a tutti gli altri meriti che conosciamo, ha quello di essere venuto apposta su nostra richiesta da Washington per partecipare a questa audizione.

L'Ufficio di Presidenza della Commissione ha deciso di utilizzare l'indagine conoscitiva in oggetto come fase istruttoria rispetto al parere che nelle prossime settimane dovremo esprimere sul regolamento concernente l'organizzazione e le funzioni degli uffici dirigenziali generali dell'amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri. L'Ufficio di Presidenza ha adottato come criterio quello di ascoltare i tre più recenti segretari generali che, ovviamente in fasi diverse, si sono dovuti porre il problema della riforma delle strutture del Ministero. Abbiamo quindi già avuto come ospite l'ambasciatore Boris Biancheri Chiappori, mentre oggi è con noi l'ambasciatore Salleo, che lo aveva preceduto nell'incarico in ordine di tempo; avremo poi con noi l'attuale segretario generale, ambasciatore Vattani. Questo è lo scopo principale dell'audizione odierna, ma lasciamo sicuramente liberi i nostri ospiti di allargare la nostra visuale, però sempre con un occhio particolarmente attento agli strumenti della politica estera piuttosto che ai contenuti della medesima.

Voglio qui ricordare un'iniziativa che caratterizzò l'opera di segretario generale dell'ambasciatore Salleo, cioè quella di essersi posto la questione del coordinamento della politica estera dell'Italia nel suo insieme, con la formulazione di ipotesi di strumenti che consentissero tale coordinamento dal punto di vista istituzionale, partendo quindi dalla consapevolezza che non esiste più un monopolio del Ministero degli affari esteri per quanto concerne i rapporti internazionali, il che fa sì che il problema del coordinamento diventi particolarmente importante. Questo comunque non è che un aspetto del discorso e dei ragionamenti che ci dovranno poi portare alla formulazione di un parere.

Lascio la parola all'ambasciatore Salleo.

SALLEO. Signor Presidente, sono lieto di questa occasione per incontrare nuovamente la Commissione affari esteri, emigrazione del Senato, che ho già avuto il piacere di incontrare in sede di esame della struttura del bilancio del Ministero degli affari esteri quando ero segretario generale; ritengo peraltro che da quella indagine conoscitiva il bilancio del Ministero abbia tratto certamente un vantaggio in termini di migliore conoscenza nel ristretto ambito della gestione interna e della Ragioneria generale dello Stato, e sono certo che anche l'attuale indagine conoscitiva potrà far meglio conoscere il problema della ridefinizione della struttura dirigenziale del Ministero degli affari esteri.

Come i commissari sanno, la legge che regola la struttura interna del Ministero è il decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, emanato a seguito di una legge di delega che il Parlamento a suo tempo aveva approvato e che il Governo riempì dei contenuti che sono stati poi in misura molto modesta emendati a seconda delle mutate esigenze.

Non c'è dubbio che dal febbraio 1967 ad oggi il ruolo della politica estera italiana e lo scenario in cui ci muoviamo sono profondamente cambiati. Tale cambiamento ha fatto sì che le esigenze di ristrutturazione del Ministero siano state sovente portate all'attenzione del Governo e del Parlamento; un certo numero di progetti di riforma è stato preparato, taluni di iniziativa parlamentare, altri di iniziativa governativa, ma il loro *iter* è stato poi successivamente interrotto da vicende esterne.

L'esigenza di un ripensamento della struttura del Ministero degli esteri è stata quindi ben presente sia al legislatore che al Governo, almeno negli ultimi vent'anni; ricordo progetti che vanno dalla fine degli anni '70 fino agli ultimi di pochi anni fa. L'Amministrazione degli affari esteri ha potuto, in assenza di uno strumento legislativo appropriato, adattarsi con i «mezzi di bordo» alle nuove e mutate esigenze operative. Basti pensare al fatto nuovo e rivoluzionario dell'Unione europea che nel 1967 era impensabile: nessuno avrebbe mai immaginato che una struttura così importante e pervasiva della nostra vita quotidiana potesse nascere, e non solo per quanto riguarda la politica estera. Non posso quindi che sottolineare il momento appropriato per arrivare ad una riforma della struttura interna del Ministero, con l'urgenza di consentire all'Amministrazione degli affari esteri, una volta esperite le necessarie procedure, di provvedere ad attuarla, tenendo sempre presente che l'adattamento concreto del Ministero a qualsiasi riforma normativa non può che essere lungo e complesso, direi quasi per definizione. Basti pensare, ad esempio, al problema dell'accorpamento e della suddivisione degli archivi, che sembra irrilevante ma che richiede un lavoro ed un impegno importanti anche a livello di spesa. Che vi sia quindi al più presto lo strumento normativo mi sembra quanto mai importante.

Sul progetto che è dinanzi ai vostri occhi vorrei poi fare alcune brevi riflessioni, dettate sia dalla mia esperienza professionale presso il Ministero degli affari esteri nelle diverse funzioni che ho ricoperto, sia dall'esame di alcune strutture assimilabili. La riforma attuale ha scelto per l'accorpamento degli uffici il criterio misto, geografico e funzionale, con una

prevalenza di quello geografico. Come è noto, i due criteri sono rappresentati dall'accorpamento degli uffici attorno a principi funzionali (che è il metodo previsto dalla riforma del 1967, con la Direzione degli affari politici, la Direzione degli affari economici e la Direzione degli affari culturali) oppure su base geografica con la Direzione dell'Europa, la Direzione del Levante e la Direzione dell'America Latina. Ognuno di questi due criteri, se portato alle estreme conseguenze, può presentare più aspetti negativi che positivi e si è quindi cercato di cambiarli. Questo rappresenta di certo un passo avanti rispetto alla struttura quasi esclusivamente funzionale in vigore attualmente e risalente al 1967.

L'aspetto fondamentale, in presenza di strutture miste, è rappresentato dall'organigramma, che ho avuto modo di esaminare qualche giorno addietro. Esso prevede direzioni geografiche, multilaterali, funzionali, delle relazioni culturali, delle migrazioni, delle organizzazioni internazionali politiche e di quelle economico-finanziarie. Il problema è proprio quello del loro coordinamento. Non ho dubbi che esso sia risolvibile anche sul piano pragmatico secondo le indicazioni che emergeranno da questa indagine conoscitiva. Guardando più attentamente all'organigramma il problema che, in base alla mia esperienza, colpisce immediatamente riguarda proprio l'Europa. Facevo prima riferimento a questo evento importante e rivoluzionario che trasformerà (non sappiamo ancora in quale misura, ma lo intuiamo) la nostra vita.

Il Comitato politico, cioè la riunione dei direttori politici dei paesi membri dell'Unione europea, si riunisce con cadenza settimanale e mensile perchè precede le riunioni dei Ministri quando questi siedono in veste di cooperazione politica. In questi giorni, poi, a Rambouillet, in questo caso come rappresentanti del gruppo di contatto, sono presenti i direttori politici non soltanto di alcuni paesi membri dell'Unione europea, ma anche di Stati Uniti e Russia. Lo stesso discorso vale per le riunioni dei direttori politici del G7. Da ciò deriva che l'esigenza di un direttore politico debba essere presa in attenta considerazione, perchè il Direttore per le organizzazioni internazionali della sicurezza e dei diritti umani, quello che più gli somiglia, manca completamente degli *input* che provengono, per esempio, dalle direzioni geografiche se non in maniera periferica e secondaria.

Un altro aspetto sul quale vorrei attirare la vostra attenzione, riguarda l'eccellente figura del Direttore per l'integrazione europea, che mi auguro non venga sovraccaricato in misura tale da renderne la vita difficilmente gestibile. Mi riferisco non tanto a quello che si chiama ellitticamente il primo pilastro quanto al terzo perchè, se è vero che la politica estera e di sicurezza comune non è stata portata a compimento in una visione europea nè a Maastricht nè ad Amsterdam, rimanendo sostanzialmente intergovernativa, non è meno vero che negli incontri che hanno preceduto i Trattati il grande vincitore è risultato essere il cosiddetto terzo pilastro, ossia quello concernente la solidarietà, la sicurezza e i diritti civili dei cittadini. Basti pensare che ci stiamo dirigendo verso una comune legge sia sull'asilo politico sia sulla cittadinanza. Questo campo, che riguarda quella

che si suole chiamare l'Europa dei cittadini, è destinato a diventare progressivamente integrato così come lo è il primo pilastro (quello dei trasporti, dell'agricoltura e dell'economia). Mi chiedo se la Direzione per l'integrazione europea possa in prospettiva far fronte anche agli interlocutori in rappresentanza dell'interno, della giustizia e di altri settori e a una quantità di agenzie interne. Credo che il terzo pilastro costituisca il punto su cui ci dovremmo misurare con maggiore impegno non appena il Mercato unico e l'Unione economica e monetaria, ormai fatto concreto, lo consentiranno.

Il Presidente ricordava un mio vecchio progetto, che chiamavo allora per brevità Consiglio di politica estera, che venne approvato dal Governo Berlusconi, poi confermato dal Governo Dini e che, in qualche misura, si ritrova in questo progetto di regolamento, sebbene, forse giustamente, in forma più modesta. Avevo immaginato che il carattere della programmazione e della decisione in politica estera non potesse che essere interministeriale. In alte parole, avevo immaginato un Consiglio di politica estera che somigliasse al CIPE, ossia un comitato di Ministri (a prima vista, i membri *ex officio*, dovrebbero essere Esteri, Tesoro e Difesa con gli altri Dicasteri presenti a seconda delle esigenze dell'agenda), sostenuto da un'apposita struttura facente capo al segretario generale del Ministero degli affari esteri tramite la cellula di programmazione, organo all'uopo costituito, ma non meno interministeriale. Si trattava di un consiglio concepito non come un pensatoio astratto, ma come una società di consulenza alla quale potessero essere affidate dal Governo esigenze e progetti da studiare.

Nel ricordare la Direzione generale dell'amministrazione, bilancio e patrimonio, istituita da questo progetto di regolamento, termino con una sola osservazione. Il bilancio di un'agenzia complessa (tale è il Ministero degli affari esteri) non può essere che per obiettivi e i mezzi non possono che essere finalizzati agli stessi, precedentemente approvati e condivisi. In questo senso, e solo in questo, la separazione della Direzione del bilancio da quella del personale acquista un senso. Quindi, che si giunga ad un accorpamento il più possibile avanzato, come chiesto dalla Corte dei conti, dei capitoli di bilancio con i mezzi ad essi afferenti predisposti in relazione agli obiettivi che ci si prefigge.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Salleo per il suo intervento e per aver lasciato il giusto spazio per far intervenire i commissari.

PORCARI. Signor Presidente, nell'associarmi a lei per i ringraziamenti all'ambasciatore, approfito per dichiararmi concorde con tutte le sue considerazioni. Avevo fatto rilevare la mancanza di un Direttore generale degli affari politici sin dagli inizi, sin da quando si era parlato di riforma. Oltre tutto, altri paesi che adottano il sistema geografico, la Francia per esempio, non sono mai venuti meno alla tradizione di un direttore del genere, che parlasse in nome della problematica nel suo insieme, tenendo conto delle sollecitazioni, dei punti di vista, degli *input* che vengono dagli

uffici e dalle direzioni geografiche. Non voglio ripetere argomenti già usati. Sono perfettamente d'accordo con quanto detto e l'ho fatto sempre rilevare anche privatamente, quando ne ho avuto occasione, ad autorevoli esponenti della Farnesina. Mi auguro anch'io poi che la Direzione dell'integrazione europea non venga sovraccaricata.

Non credo sia il caso, invece, di esaltare il terzo pilastro in mancanza del secondo, perchè trovo che proprio il Ministero degli affari esteri, e l'Italia è uno dei paesi più interessati, avrebbe dovuto adoperarsi di più affinché la politica estera e di sicurezza comune trovasse un suo effettivo *ubi consistam* e non rimanesse un *flatus vocis*. Purtroppo, come i vari vertici successivi a Maastricht e ad Amsterdam ci hanno dimostrato, non c'è alcuna volontà di arrivare ad una politica estera e di sicurezza comune nè penso che l'istituzione del cosiddetto – parola orrenda – *mister* PESC possa modificare granchè, perchè sarà poco più di un coordinatore, senza quel salto politico di qualità che è indispensabile all'Unione europea per non rimanere monca e nonostante un terzo pilastro, dal nome di area di solidarietà, che per ora mi pare abbia sviluppato molto bene, pur utilissima, soltanto la collaborazione giudiziaria e delle polizie. Tralasciamo comunque questi argomenti, anche se il problema dei diritti umani, sempre intesi – purtroppo – come diritti collettivi e mai come diritti individuali, è stato preso in considerazione, ma ha avuto un *iter* di avviamento molto più lento.

Sono poi d'accordo sul Consiglio di politica estera: d'altronde anche su questo abbiamo esempi dall'estero e non vedo perchè non si debbano trarre i debiti insegnamenti. Il *National Security Council* degli Stati Uniti d'America mi sembra sia, ambasciatore Salleo, se non proprio la stessa cosa di quello che lei aveva proposto, comunque molto simile. In esso mi sembrano prevalenti, più che le analisi e gli aspetti politici, quelli della difesa, della sicurezza e della posizione degli Stati Uniti dinanzi alle crisi internazionali. Credo che uno strumento analogo in Italia sarebbe molto importante.

Allo stesso modo, ritengo estremamente importante che il coordinamento venga istituzionalizzato; non lasciato, come è in questo progetto, in una sorta di nebulosa, in un vuoto pneumatico. Esso va istituzionalizzato ad un duplice livello: al livello interno di Ministero e a livello interministeriale, governativo, tenendo conto delle considerazioni dell'ambasciatore Salleo, che lo stesso suo predecessore nell'audizione in questa sede aveva fatto e che sono state anche ribadite dal presidente Migone. Il Ministero degli affari esteri non è il solo soggetto promotore, coordinatore e analizzatore di problemi di politica estera perchè vi deve essere una pluralità di soggetti collegati agli sviluppi della situazione politica ed anche della situazione internazionale e della collocazione europea dell'Italia. A me sembra quindi che questi due problemi della Direzione generale degli affari politici e del coordinamento all'interno del Ministero vadano in qualche modo posti in evidenza dal Parlamento in maniera operativa, non solo come una semplice espressione di intenti, anche se si tratterà di una legge delega.

D'URSO. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto l'ambasciatore per la concisa ed utilissima presentazione. Sulla questione del Direttore generale degli affari politici sarei però molto interessato se potesse ampliare un poco il concetto. Non abbiamo affrontato la complessità del coordinamento; infatti nel progetto attuale non si prevede più la figura del *deputy general secretary*, cioè del vice segretario generale o del segretario generale aggiunto, prevista dal progetto Biancheri. Ciò rischia di creare un imbuuto nel funzionamento dell'organizzazione.

Con il permesso del Presidente, vorrei poi uscire un po' dai binari e parlare del funzionamento dello *State Department* negli Stati Uniti, cioè capire come interloquiamo con esso e come lei vede il funzionamento della nostra ambasciata rispetto alle altre. Vorrei sapere se lei ha qualche suggerimento da darci per migliorare la nostra presenza negli Stati Uniti.

BASINI. Mi unisco anch'io al ringraziamento dei colleghi per la sua presenza qui, ambasciatore Salleo, e per l'esauriente esposizione da lei fatta e vorrei porle una domanda essenzialmente di chiarimento, quindi per una mia migliore informazione.

Lei ha proposto qualcosa che sicuramente ha una sua logica ed una sua utilità quando ha parlato dell'istituzione per la politica estera di un comitato equivalente al CIPE. Sono d'accordo con lei perchè ormai gli aspetti di politica estera sono talmente complicati che avere uno strumento tecnico per preparare i *dossiers* e uno strumento politico che segua una via preferenziale sarebbe di estrema importanza. La richiesta di informazione che però voglio rivolgerle è la seguente: ritengo che abbiamo lo stesso problema anche per quello che concerne la politica estera comunitaria e allora mi domando, se esiste, come è articolato e, in alternativa, se non esiste, come possa essere articolato e potenziato tale Consiglio. È infatti di tutta evidenza che quando si riuniscono i Ministri degli affari esteri o i Presidenti del Consiglio si assumono delle scelte politiche comuni su determinati punti in materia di politica estera. Il problema è se esiste uno *staff* sufficientemente coeso ed operativo, di supporto tecnico a decisioni di politica estera che non siano episodiche. L'Italia può fare qualcosa per proporre la costituzione agli altri *partners*?

PIANETTA. Ambasciatore Salleo, oggi le Direzioni sono funzionali e domani seguiranno il criterio misto, con una certa possibilità di coordinamento; però, se ho ben capito, la responsabilità sarà a livello geografico.

PRESIDENTE. Vi è una sommatoria dei due criteri.

PIANETTA. Sì, però mi sembra che vi sia un paragrafo molto preciso che prevede una preponderanza del livello geografico. Comunque lei ha detto che si cercherà di combinare, di mettere insieme le due formule. Parliamo evidentemente di un tentativo. Ed allora, sulla base della sua esperienza, quali sono i punti deboli di questo tentativo di combinare i cri-

teri geografico e funzionale, in cui sarà prevalente la connotazione geografica?

PRESIDENTE. Se l'ambasciatore Salleo vuole fornire la risposta a questo primo giro di domande, possiamo prevedere eventualmente una sua replica ad altri interventi da parte dei Commissari.

SALLEO. Signor Presidente, comincerò innanzitutto dal rapporto tra criterio geografico e coordinamento funzionale. È evidente che non esiste una soluzione perfetta e che nei casi estremi si finisce per perdere di vista l'altro termine di riferimento dell'asse, cioè la necessità di realizzare un allineamento di 12 Direzioni generali in cui quelle con criterio geografico siano a pari livello delle altre.

La lettera del regolamento assegna un linguaggio quasi identico sia alle direzioni geografiche che alle direzioni funzionali: tutte attendono, studiano, propongono e attuano. Devo confessare che ho difficoltà ad immaginare come si realizzerà il coordinamento (tra l'altro facciamo riferimento ad un organismo continuamente soggetto a sollecitazioni, viaggi, avvenimenti improvvisi, necessità cui fare fronte).

Il senatore D'Urso mi ricordava le differenze tra il progetto precedente e quello attualmente in discussione e la presenza di tre vice segretari generali (uno per gli affari politici, uno per gli affari economici e uno per l'amministrazione) delegati al coordinamento. L'idea mi sembra interessante e da prendere in considerazione perchè credo, ma non vorrei passare per cinico, che l'autocoordinamento sia realtà tra le più difficili da incontrare nella vita reale.

PORCARI. Soprattutto in Italia!

SALLEO. Possiamo anche immaginare di collocarli in posizione di *staff* piuttosto che in quella di *line*, ma nei fatti prevarrà la realtà dello svolgimento quotidiano del lavoro.

Questo mi porta brevemente alla domanda del senatore Basini sull'assetto, in analoghe circostanze, della politica estera europea. Esiste un organo, un segretariato composto da funzionari distaccati dai paesi membri, al servizio di quelle riunioni del Consiglio degli affari generali che riguardano la politica estera comune. Purtroppo, la struttura europea risente della sua natura di irrocervo; i ministri siedono nel Consiglio degli affari generali a settimane alterne con due cappelli non miscibili: quello di cooperazione politica, legato al lavoro dei direttori politici dei rispettivi Ministeri, servito da questo piccolo segretariato che prepara documenti riassuntivi del consenso raggiunto o aiuta le presidenze più piccole e fragili dei paesi più piccoli o meno esperti, supplendo in realtà a carenze nazionali, e quello che i ministri indossano a distanza di pochi minuti, e senza cambio di seduta o di ordine del giorno, concernente il primo pilastro. A quel punto diventano comunitari in senso pieno e passano a carico della struttura che fa capo da un lato al COREPER e dall'altro alla Commis-

sione. È una costruzione complessa che porta a strani scollamenti, per cui anche se il comitato politico stabilisse che uno Stato lontano assistito dagli aiuti comunitari non ha risposto alle aspettative e proponesse di toglierli, la struttura di primo pilastro, avendo fatto un piano quinquennale, non potrebbe agire nello stesso senso in virtù di impegni scritti. Purtroppo, questo è lo stato attuale e non vedo come se ne possa venir fuori, dato che la sicurezza comune non è uscita vincente dalle riunioni tenutesi in terra olandese.

Sarà casuale, ma così come stanno facendo anche i francesi, il Dipartimento di Stato americano sta ripensando le proprie strutture. Esso è organizzato a griglia, ha una struttura geografica divisa per aree relativamente omogenee (dico relativamente, perchè nella competenza dell'assistente segretario di Stato per l'Asia si passa dalle Filippine al Pakistan) sotto le quali ci sono *desk* con specializzazioni per uno o più paesi. Il problema del direttore politico è stato risolto in maniera assai strana: sotto il Segretario di Stato c'è un vice segretario (attualmente Talbott), anch'egli di nomina politica; sotto di lui ci sono dei sottosegretari di Stato, in parte di carriera, in parte estranei all'amministrazione, ma tutti di nomina politica: uno per gli affari politici, Pickering, uno per quelli economici, Eizenstat, uno per i rifugiati, uno per i diritti umani ed uno (nel caso, una donna) che si occupa di *intelligence and research* e che corrisponde al capo di una cellula di programmazione, che non è un ufficio studi, ma un ufficio di raccordo con le numerose agenzie di *intelligence* dislocate negli Stati Uniti, nonché con gli istituti di ricerca.

Il sottosegretario Pickering partecipa alle riunioni dei direttori politici del G7, mentre diventa direttore politico per l'ex Jugoslavia il direttore area Europa, ossia l'*assistant secretary* Grossman. Si tratta di un compromesso raggiunto poichè gli americani hanno un'esposizione mondiale infinitamente superiore alla nostra.

BASINI. Quindi, si valuta la predominanza caso per caso. Si tratta di un metodo empirico.

SALLEO. Molto empirico. Per esempio, il problema della non proliferazione sorto a causa delle esplosioni nucleari indiane e pakistane è gestito dall'*assistant secretary* per l'area asiatica e dal vice segretario di Stato, con l'esclusione dell'assistente segretario di Stato per gli affari militari (che corrisponderebbe nel nostro organigramma al direttore per la sicurezza ed il disarmo). C'è un pragmatismo molto forte, dovuto anche alle difficoltà obiettive di un continuo raccordo con il Consiglio per la sicurezza nazionale collocato presso la Casa Bianca, che ha strutture quasi analoghe ma non perfettamente coincidenti. Per esempio, il Consiglio sopracitato si è appena dotato di una struttura che si rifa a quella della NATO a causa, ritengo, del vertice di aprile.

PORCARI. Mi interesserebbe sapere quali sono le differenze tra il suo progetto e la struttura attuale del *National Security Council*.

SALLEO. Il mio progetto prevedeva un comitato di ministri che prendesse le decisioni.

PORCARI. La stessa cosa quindi.

SALLEO. In questo caso direi che il parallelo va fatto con il CIPE; avendo redatto il progetto, so di essermi ispirato a quella struttura. Il Comitato dei ministri, nei limiti della competenza che gli assegna la legge, ha i medesimi poteri del Consiglio dei ministri; è presieduto dal Presidente del Consiglio in linea generale e ordinativa, di fatto dal Ministro competente. Le decisioni del CIPE vengono preparate dal Ministero del bilancio; il segretario generale della programmazione ha delle funzioni specificamente attribuite, poiché si avvale di un concerto interministeriale che corrisponde a quello dei ministri concertanti. Il progetto per il Ministero degli affari esteri prevede un organo interno, presieduto dal Ministro o da un Sottosegretario, composto dal segretario generale e, a seconda delle materie da trattare, dal o dai direttori generali o capiservizio di cui l'agenda richiama la presenza. Direi che si tratta di due concezioni diverse.

Il progetto attuale prevede fundamentalmente un piccolo consiglio di amministrazione, che non abbia però ad occuparsi di questioni gestionali: sostanzialmente si tratterebbe di un piccolo consiglio di amministrazione della politica estera. Il precedente organismo era invece un Consiglio nazionale della politica estera, che prevedeva il Governo impegnato nella sua forma semplificata, per l'appunto mutuando il concetto da quello dei comitati dei ministri del settore economico, che con la legge n. 400 del 1988 hanno tutti funzionato a pieno regime.

Spero di aver risposto esaurientemente a questo primo gruppo di domande; su alcune di esse non sono in grado di farlo. Su quella relativa al coordinamento, ad esempio, devo riconoscere che la questione tormenta me per primo. Vedete, non vorrei sembrare irrispettoso nei confronti dell'amministrazione dello Stato a cui appartengo da un po' meno di quarant'anni, ma mentre il rapporto di subordinazione è cosa nota, il rapporto di coordinamento è da inventare ogni giorno, facendo appello alle virtù dei singoli (laddove nel rapporto di subordinazione, invece, si fa forse appello ai difetti).

PRESIDENTE. Se non ci sono altri colleghi che desiderano intervenire, porrei io qualche domanda esplicita o implicita (perché ogni affermazione contiene implicitamente una domanda).

Parlando con chiunque appartenga all'amministrazione degli esteri (specie se collocato all'estero) emerge un problema, per così dire, di «silenzio» del centro: le ambasciate, cioè, lamentano una mancanza di istruzioni; la struttura geografica dovrebbe colmare questa lacuna, posto che vi sia. C'è qualcuno, poi, che paradossalmente aggiunge che è meglio non ricevere alcuna istruzione che riceverne di sbagliate, ma evidentemente non possiamo partire da questo presupposto.

Seconda questione. L'amministrazione, al centro, ha funzionari che devono essere prevalentemente stanziali ed altri in movimento, perché ci sono poi le varie missioni del Ministro degli esteri, del Presidente del Consiglio, dei Sottosegretari e così via. Ho rilevato con una certa preoccupazione, negli anni, lo svilupparsi di una mobilità che ritengo eccessiva, soprattutto per quanto attiene ad alcune funzioni. Mi rendo conto che era preistoria ma c'era un'epoca in cui il Ministro degli esteri era di norma accompagnato dal Capo di gabinetto, dal Direttore generale degli affari politici, dal Capo del servizio stampa e poi, quando rivestiva la carica di capo del servizio storico il professor Toscano, anche da questi, poiché tale servizio rappresentava una specie di ufficio studi del Ministero degli esteri. Non solo i funzionari che accompagnano gli uomini politici sono cresciuti immensamente di numero, ma si è anche realizzata una certa indeterminatezza da questo punto di vista.

Mi è capitato di criticare l'attuale segretario generale per la sua mobilità fisica (l'ho fatto direttamente, e quindi non dico niente di nuovo); non chiedo ora all'ambasciatore Salleo di pronunciarsi al riguardo perché le persone non c'entrano, ma bisogna riferirsi alle funzioni. Ritengo che il Ministero degli esteri, come ogni altro Dicastero, abbia bisogno di alcune persone che garantiscano la continuità non solo in senso storico (la politica estera, infatti, ha degli elementi di continuità che accompagnano i passaggi da un Governo all'altro), ma anche nella gestione della macchina che richiede, per l'appunto, una definizione di ruoli anche da questo punto di vista.

Astraendoci per un attimo dal ruolo del segretario generale, esaminiamo la questione a livello di direttori generali. Credo che uno dei pregi di una riforma che contemperasse anche le competenze di carattere geografico sia che questa consenta una diversificazione tra i funzionari che rispondono giorno per giorno alla rete e alle sue specifiche esigenze anche da un punto di vista unificato. Molti capi missione lamentano la mancanza di coordinamento tra i funzionari politici, quelli economici, quelli culturali e quelli della cooperazione, però richiedono altre figure più mobili che potrebbero essere, per l'appunto, quelle di questi coordinatori.

Terza questione. Una delle obiezioni che possono essere fatte alle funzioni di coordinatore è che finiscano per non avere un peso sufficiente. Allora mi chiedo: un'ipotesi da proporre non potrebbe essere quella che da costoro dipendano quelle competenze multilaterali che per definizione non possono essere geograficamente frammentate? È vero che la NATO si occupa della sicurezza europea «e dintorni», ma credo che saremmo tutti d'accordo sul fatto che sarebbe una forzatura quella di inquadrare la NATO in un ambito europeo in senso stretto, non foss'altro perché la *leadership* all'interno della NATO, di fatto, appartiene ad uno Stato che europeo non è.

Pongo un'ultima questione. A mio avviso non si parla a sufficienza (tra l'altro noi dovremo anche occuparci della legge delega di riforma degli organici e delle strutture) della macchina amministrativa. Qui ripeto una battuta, con il rischio di suscitare impazienza perché in questa sede

siamo talmente abituati a riunirci che ciascuno di noi conosce le battute dell'altro (ed io mi ripeto). Però mi serve farlo: l'inferiorità del sistema sanitario italiano rispetto a quello, ad esempio, olandese non sta nel grande chirurgo o nel primario, bensì nella macchina e, in particolare, nella minore professionalità (forse provocherò la suscettibilità di una categoria che non ha nulla a che vedere con la politica estera) del personale paramedico. Ho il massimo rispetto per tale categoria e lo vorrei manifestare con un occhio alla loro professionalità e uno alla loro motivazione.

Già che sto parlando della struttura non vorrei nemmeno dimenticare i contrattisti e gli impiegati locali che sono straordinariamente importanti per il funzionamento delle nostre sedi all'estero e che, perlomeno in passato, sono stati fortemente penalizzati.

VOLCIC. Ambasciatore Salleo, vorrei fare riferimento ad un aspetto abbastanza controverso, quello delle modalità di accesso alla carriera diplomatica. Può dirci qualcosa sul concorso?

VERTONE GRIMALDI. Ambasciatore Salleo, si può immaginare una costruzione burocratica organizzativa che sostenga gli interessi geopolitici comuni dei vari paesi che formano l'Europa?

SALLEO. Signor Presidente, inizio con le sue osservazioni, riferendomi in particolare alle missioni. Vorrei citare le due ultime esperienze da ambasciatore, diametralmente opposte, quella a Mosca e quella a Washington. A Mosca fino ai primissimi mesi del 1993 ricevevo missioni imponenti nelle quali erano presenti tutte le competenze, tutte le professionalità, sia quelle necessarie, sia quelle utili, sia quelle superflue, nonché i viaggiatori di passaggio, alcuni dei quali mi chiedevano cosa si facesse di bello in quella città. A Washington, invece, il Ministro degli affari esteri viene accompagnato da sole tre persone: il Capo di gabinetto, il Capo servizio stampa e il pilota. Il problema in realtà era legato non tanto agli aspetti funzionali (salvo che per il multilaterale), quanto allo stile di lavoro di ciascun capo dell'amministrazione. Ho escluso il multilaterale sia perchè non vi è dubbio che nell'agenda di un consiglio ministeriale dell'Unione europea si possono trovare aspetti talmente diversi da rendere impossibile la loro trattazione all'interno di una sola struttura, quella del Ministero degli affari esteri, sia perchè la competenza dei Ministri degli affari esteri, stranamente divaricata tra più aspetti, non si incontra di fatto con la filiera del primo pilastro.

La continuità della gestione della macchina amministrativa è assolutamente necessaria, ma non dovrebbe condurci, come ha fatto per alcuni paesi, ad immaginare due carriere. Gli olandesi, per esempio, per molti anni hanno avuto una carriera stanziale ed una carriera viaggiante.

PORCARI. Anche l'Italia l'aveva, Contarini era della carriera interna.

SALLEO. È vero. Gli olandesi, hanno abbandonato questo sistema quattro o cinque anni fa perchè si sono resi conti che la carriera viaggiante finiva per portare la persona, passando da un posto all'altro senza tornare alla base di partenza nel quale non c'era una collocazione amministrativa (con la carriera interna che amministrava le sedi all'estero, senza rendersi conto di come andassero le cose), ad ignorare il proprio paese. Di certo, l'attuale ordinamento della carriera, con la possibilità di deroghe (non frequentemente usate), prevede dei periodi minimi e massimi di permanenza all'estero. Anche in questo caso il problema non è tanto di norme regolamentari, quanto di saggia gestione del patrimonio umano perchè non vi è dubbio che un carosello di direttori generali del personale determina periodi di rodaggio e di distacco che incidono sul massimo rendimento del funzionario. D'altro canto, chi fornisce buona prova di sè viene confermato nell'incarico, gli altri vengono sostituiti. Si tratta, comunque, di un problema difficile da affrontare in sede regolamentare.

Sono d'accordo con il Presidente sull'esigenza di tenere nel dovuto conto le professionalità dei contrattisti e degli impiegati locali.

PORCARI. In realtà, gli impiegati locali sono pochissimi perchè sono stati tutti inquadrati.

SALLEO. Ma i contrattisti costituiscono l'equivalente di quelli che furono gli impiegati locali. Per quanto riguarda l'ambasciata che gestisco, il contributo dei contrattisti è eccezionalmente buono ed importante. Sono bilingue, conoscono il paese, si muovono perfettamente nell'ambiente americano e costano all'erario molto meno delle qualifiche funzionali di ruolo trasferite all'estero. Questo è comunque argomento che tocca aspetti sindacali controversi nei quali non desidero entrare.

Il senatore Volcic ha fatto riferimento all'accesso delle nuove leve alla carriera diplomatica. Sono incoraggiato dalla buona qualità dei giovani colleghi degli ultimi concorsi.

Detto questo, credo che il concorso medesimo sia da riformare completamente perchè inadeguato alle esigenze del Ministero degli esteri (quale vogliamo che sia), e al tempo stesso superato come metodo di selezione. Uno dei progetti su cui si lavorava quando era a Roma riguardava l'introduzione – o la reintroduzione – di un esame attitudinale, che è mancato negli ultimi vent'anni.

PORCARI. Non basta!

SALLEO. Esso dovrebbe consentire l'ingresso di un numero di giovani laureati superiore alle vacanze in organico ad un corso residenziale di almeno un anno, nel corso del quale si possano conseguire non solo il perfezionamento nelle materie professionali, ma anche un miglioramento nella conoscenza delle lingue e – possibilmente – quell'apprendimento, che è difficile chiedere alle università periferiche, di certe tecniche

proprie della carriera diplomatica che servono poi concretamente per operare all'estero.

Abbiamo fatto un grande passo avanti affidando ad alcune università dei corsi di preparazione; però li abbiamo ritagliati sul concorso vecchio, quello attuale: quindi, di fatto, le università devono fare uno sforzo sovrumano per gestire l'accesso tramite un «imbuto» non più realistico. Sono dell'avviso che bisognerebbe tentare di stringere un accordo con alcune università per gestire, tramite una fondazione, un corso-concorso, in cui il concorso si collochi alla fine del corso e non, come è adesso, all'inizio. Questa modalità, coniugando i tre elementi dell'esame attitudinale, del corso residenziale e del concorso in uscita determinerebbe, probabilmente, un prodotto che non necessariamente sarà il migliore possibile, ma certo il più adatto ai compiti ai quali lo vogliamo destinare. Non credo sia una cosa di estrema difficoltà, perchè l'università italiana oggi è diventata molto più flessibile e attenta. La ricerca, per esempio, conosce dei metodi misti di finanziamento e a questi si può pensare per gestire, poi, il corso residenziale che, certo, dovrà essere alimentato con un sistema di borse di studio, altrimenti non sarebbe in grado di autoalimentarsi.

Da qui, senatore Vertone Grimaldi, torno alla domanda sulla politica estera europea. Purtroppo questo è un tasto molto doloroso poichè, come dicevo prima, una parte della politica europea è rimasta inesorabilmente intergovernativa ed è addirittura soggetta a una serie di riserve pattizie. I due paesi membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, per esempio, a Maastricht hanno fatto inserire una riserva per quanto attiene alla loro «condotta nella qualità»: quindi noi ed altri paesi membri non siamo in grado di dire agli inglesi o ai francesi che l'Europa vorrebbe che, nella loro qualità di membri permanenti, si comportino in un certo modo.

Il meccanismo è oggi più vicino a quello di un'alleanza che a quello dell'unione di Stati integrata o integrabile che l'Europa ha scelto di essere perchè la struttura è formata al vertice dal Consiglio europeo, a livello di governo operativo dal Consiglio ministeriale degli affari generali nella veste della cooperazione politica, sotto il quale si trova il comitato politico (cioè quello dei direttori politici), dal quale partono dei gruppi per aree (ad esempio, per il Medio Oriente, per l'Africa e persino per il cerimoniale). Il meccanismo consiste in una serie di approssimazioni successive.

Supponiamo di dover esaminare un evento prossimo. Per il Kosovo il problema è complicato anche dall'esistenza parallela del gruppo di contatto, che esiste a livello di esperti, di direttori politici e di ministri. Per fare un esempio più semplice, quello del Medio Oriente, supponiamo di dover affrontare a breve scadenza una trattativa per il processo di pace: il gruppo di esperti per il Medio Oriente può avere una posizione che se è comune viene filtrata in alto senza ostacoli, se è controversa viene ridiscussa dai direttori politici e riportata al livello dei ministri (se non vi è un testo unanimemente concordato). Ciò nel caso del Kosovo comporta che in pura teoria (di fatto è impossibile che avvenga, perchè ci sarebbero continue riunioni) il gruppo di esperti della cooperazione politica

dei Quindici dovrebbe dare istruzioni ai membri europei del gruppo di esperti del gruppo di contatto; questi mediante un meccanismo di continuo riferimento, dovrebbero arrivare ai ministri che siedono nel gruppo di contatto i quali, a loro volta enuncerebbero le linee da seguire. Questo è un sistema di una complicazione estrema e di un'efficacia purtroppo molto limitata.

Però, ripeto, dato che in nessun momento si è potuto fare un significativo passo avanti sul piano della comunitarizzazione della politica estera e di sicurezza comune, il meccanismo intergovernativo dal congresso di Vienna in poi funziona in questo modo.

Cosa si può fare? In previsione della Conferenza di Maastricht il Governo italiano avanzò una proposta che fu debitamente ridimensionata nel corso delle trattative; tale proposta prevedeva la creazione di un segretario generale della politica estera, il quale come il Segretario generale della NATO, avrebbe presieduto le riunioni dei ministri in sede di cooperazione politica, assumendo quel carattere intergovernativo ma di forte delega che ha il segretario generale della NATO (il segretario generale, Javier Solana, va a parlare con Milosevic e lo minaccia concretamente di bombardare Belgrado).

Come dicevo, questo progetto italiano è stato debitamente ridimensionato nel corso della lunga trattativa che portò poi ai testi di Maastricht. Continuo a ritenere che questa sia l'unica via percorribile, salvo quella (accantonata per lungo tempo) di unificare realmente e progressivamente la politica estera e di sicurezza in comune.

Nessuno ha mai inventato nulla: copiamo come funziona il Segretario generale della NATO; diamoci un segretario generale dell'Unione europea. Esiste un segretario generale della Commissione e ne esiste anche uno del Consiglio: si tratta di figure illustri ed estremamente rispettate, ma nessuno di costoro fa una politica estera e di sicurezza, che viceversa fa capo a quel piccolo segretario multinazionale che descrivevo, che a sua volta è diretto da un funzionario di medio grado dipendente dal segretario generale del Consiglio.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Salleo per le preziose informazioni che ci ha fornito e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,20.