SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE STRUTTURE E LE FUNZIONI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 NOVEMBRE 1994

Presidenza del presidente MIGONE

IC 0071

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione del Direttore generale degli affari politici e del Direttore generale degli affari economici

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 14, 24 e *passim*
ANDREOTTI *(PPI)* 18, 32, 35
BRATINA *(Progr. Feder.)* 32, 40
PORCARI *(AN-MSI)* ..... 14, 17, 18 e *passim*
SERRI *(Rifond. Com. Progr.)* 28
VISENTIN *(Lega Nord)* 39
DE FRANCHIS..... *Pag.* 3, 17, 22 e *passim*
NIGIDO ..... 8, 17, 18 e *passim*

Intervengono il direttore generale degli affari politici, ministro plenipotenziario Amedeo De Franchis, accompagnato dal vice direttore generale degli affari politici, ministro plenipotenziario Benedetto AMARI, e il direttore generale degli affari economici, ministro plenipotenziario Roberto NIGIDO.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Audizione del Direttore generale degli affari politici e del Direttore generale degli affari economici

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli affari esteri.

Vorrei spendere una parola di spiegazione per la doppia convocazione odierna. Mi è sembrato che trattandosi di Direzioni generali di indirizzo e, semmai, di gestione della politica estera, anche con particolare riferimento agli aspetti economici, fosse opportuno considerare il rapporto tra i due organismi. Ho anche suggerito ai nostri ospiti, che hanno accolto il consiglio, di dividere l'audizione in due parti: una prima, in cui esporranno i dati che ritengono più interessanti, e una seconda di dibattito più generale, nella quale potremo riferirci all'una e all'altra relazione rivolgendo tutte quelle domande che ciascun senatore riterrà opportuno porre.

Da parte mia sollevo subito una questione che ho già anticipato ai nostri ospiti, relativa all'adeguatezza o no degli strumenti e dei mezzi a disposizione dei fini e delle priorità dichiarate della politica estera italiana che sono, almeno in gran parte, affidati a queste due Direzioni generali. Tutto ciò è coerente con lo scopo della audizione odierna: fornire alla Commissione elementi di riflessione di medio-lungo termine su una eventuale riforma del Ministero degli affari esteri, anche se la parola »riforma» si pronuncia con una certa timidezza, visto che forse è stata troppe volte evocata senza conseguenze rilevanti. Inoltre tra i nostri fini vi è anche quello più immediato di affrontare la discussione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria con elementi di conoscenza più approfonditi.

Detto questo, lascio subito la parola al ministro De Franchis.

DE FRANCHIS. Signor Presidente, vorrei in primo luogo salutare gli onorevoli senatori presenti; mi conceda di indirizzare un saluto particolare al senatore Andreotti che ho avuto occasione di incontrare a varie riprese, soprattutto in riunioni internazionali, quando io ero alla NATO e il senatore Andreotti partecipava in qualità di Ministro degli affari esteri alle riunioni del Consiglio atlantico.

Onorevoli senatori, sono stato nominato direttore generale degli affari politici nel novembre 1993 e ho assunto tale incarico il 7 febbraio 1994. Il tempo trascorso tra la nomina e l'assunzione dell'incarico è do-

vuto sia alle necessità di avvicendamento all'interno del Ministero, sia al fatto che ero all'epoca Vice segretario generale reggente della NATO in quanto il Segretario generale, che poi sfortunatamente è deceduto, era in cattive condizioni di salute.

Vorrei descrivere adesso la Direzione generale degli affari politici iniziando dalle sue competenze, passando alle sue attività e, infine, soffermandomi sulla struttura.

Le competenze della Direzione generale degli affari politici sono schematicamente indicate nell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967. Esse possono essere così sintetizzate: studio, sotto l'aspetto politico, dei problemi e delle situazioni internazionali, ivi compresi gli sviluppi della situazione interna degli Stati esteri; trattazione delle questioni che attengono ai rapporti bilaterali con gli Stati e ai rapporti con gli enti e le organizzazioni internazionali, ivi comprese le questioni relative alla sicurezza e al disarmo. La Direzione tratta inoltre le questioni relative alla partecipazione italiana nelle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro, inclusi i periodi di presidenza italiana di tali organizzazioni. Ulteriori competenze concernono i negoziati e l'applicazione, sotto il profilo internazionale, di accordi in materia politica. Inoltre la Direzione generale di cui ho la responsabilità attende alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, inclusa la parte relativa alla cooperazione politica europea, nonchè ad ogni altra attività concernente le questioni politiche internazionali. Essa ha anche la facoltà, riconosciutale dall'articolo 8 del decreto n. 18 del Presidente della Repubblica del 5 gennaio 1967, di provvedere al coordinamento dell'azione del Ministero nella trattazione di questioni che riguardano singoli paesi, aree geografiche o enti e organizzazioni internazionali quando tale coordinamento tra le diverse Direzioni generali appare necessario.

Consideriamo ora le attività attraverso le quali si estrinsecano le competenze della Direzione. Vi sono innanzi tutto la quotidiana acquisizione ed analisi delle informazioni relative alle situazioni di cui alle competenze di cui sopra, informazioni provenienti dalla rete diplomatica italiana nel mondo, dai paesi comunitari ed alleati - mediante circuiti informativi diretti di cui parlerò dopo - e da ogni altra fonte disponibile, nonchè l'analisi dei documenti che provengono dalle organizzazioni internazionali. In altri termini la Direzione generale per gli affari politici deve essere in condizione in ogni momento di fare il punto esatto della situazione di tutti i paesi con cui l'Italia ha dei rapporti, della situazione delle varie aree, della situazione delle organizzazioni internazionali che hanno implicazioni per la politica italiana per poi poter predisporre delle proposte di iniziativa.

In secondo luogo spetta alla nostra Direzione la predisposizione delle posizioni per la condotta delle relazioni politiche dell'Italia con altri paesi, la preparazione dei colloqui delle autorità politiche, delle visite e in generale delle iniziative italiane in fatto di politica estera, sulla base delle indicazioni del Ministro e del Governo. Spettano a noi la redazione delle relative documentazioni, la proposta al Ministro e, tramite quest'ultimo, al Presidente del Consiglio degli «scenari» relativi alla loro partecipazione a riunioni internazionali. Il Governo

e le autorità politiche possono poi accettare o chiedere invece di mutare tali proposte a seconda della linea politica seguita.

La Direzione generale della quale sono responsabile provvede all'invio delle istruzioni alla rete diplomatica italiana all'estero in vista della sua attivazione per preparare o dare seguito alle iniziative di cui sopra e chiede alla rete di fornire informazioni particolari su questioni che si rivelano di attualità o comunque importanti.

Inoltre la Direzione generale gestisce la partecipazione alle varie sedi di consultazione di cui l'Italia è parte: l'Unione europea - in particolare per la politica estera di sicurezza comune (PESC) -, il Consiglio d'Europa, la NATO, il Consiglio di cooperazione Nord-atlantica (NACC), i negoziati di controllo degli armamenti e di disarmo, le Nazioni Unite, la CSCE, l'Unione europea occidentale (UEO) e il G7 (detto anche G8, perchè la Russia partecipa alla dimensione politica, non ancora a quella economica). Nostri funzionari partecipano direttamente a tutte le riunioni e sono latori delle posizioni italiane da far valere in questi consessi.

Vi è poi la gestione da parte della Direzione generale delle reti di comunicazioni speciali intercomunitarie, il cosiddetto sistema COREU. Si tratta di un sistema di comunicazione diretta tra le capitali dei paesi dell'Unione europea con messaggi in inglese e in francese. C'è anche una rete NATO più ridotta e una rete UEO, conosciuta col nome di WEUCOM, che assicura una comunicazione diretta e quasi in tempo reale tra le capitali dei paesi che aderiscono all'Unione europea e all'UEO, senza bisogno quindi di consultazioni tra rappresentanze dei diversi paesi. Fra partenza ed arrivo vi sono circa 50 messaggi al giorno su queste due reti. Gestiamo inoltre anche la rete di comunicazioni dirette tra le capitali della CSCE per la trasmissione di messaggi relativi alle misure CSBM misure adottate dalla CSCE per l'accrescimento della fiducia e della sicurezza tra i paesi membri.

Abbiamo naturalmente anche contatti con le ambasciate a Roma, cui forniamo appropriate informative su particolari temi di politica estera italiana o sui risultati delle visite all'estero del Ministro, del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica.

Vi è infine la possibilità di partecipare a convegni e simposi nazionali e internazionali sui temi di competenza della Direzione generale per esporre le linee di politica estera del nostro Paese, come sono state sviluppate sulla base delle indicazioni fornite dal Ministro.

Potrei qui dare forse una piccola esemplificazione dell'aggravio di lavoro che comporta la partecipazione alle attività internazionali. Le missioni annuali che interessano i funzionari della Direzione generale che si recano all'estero a partecipare a negoziati, a contatti, ad attività multilaterali sono circa 250-300. Nell'ambito dell'Unione europea per la politica estera di sicurezza comune si tengono ogni anno in media 16 riunioni del Comitato politico - cui partecipano i Direttori degli affari politici dei 12 paesi, adesso 16 - che ha una funzione di preparazione delle riunioni ministeriali del Consiglio degli affari generali ed eventualmente anche di decisioni *ad referendum*, circa 14 riunioni del Consiglio degli affari generali dell'Unione Europea - cui partecipa il Ministro accompagnato dal Direttore degli affari politici - e 2 Consigli europei a livello di capi di Stato o di Governo. In ambito UEO invece vi sono 2

Consigli ministeriali annuali (il secondo si terrà il prossimo 14 novembre) e tutta una serie di attività di gruppi di lavoro e di assistenza all'Assemblea parlamentare.

La Direzione generale fa fronte a queste esigenze di lavoro con un organico di 186 persone. Di queste, 62 sono diplomatici suddivisi come segue: 15 ministri plenipotenziari, 24 consiglieri, 21 funzionari direttivi e 104 qualifiche funzionali, cioè personale che esplica funzioni di archivio, di copia e altre funzioni assimilate.

La Direzione generale è strutturata nel modo seguente: vi è un Direttore generale, coadiuvato da un Vice Direttore generale, una segreteria e 14 uffici. Il Direttore generale si avvale inoltre della collaborazione di funzionari della carriera diplomatica di grado elevato, posti alle sue dirette dipendenze, per coordinare alcuni specifici settori o svolgere incarichi particolari. Per esempio, un funzionario si occupa del coordinamento dell'attività dei vari uffici riguardo i problemi del Mediterraneo mentre un'altro funzionario svolge un'attività di coordinamento per quanto riguarda i problemi della sicurezza, che rientrano nelle competenze degli uffici che si occupano della NATO, dell'UEO, del disarmo e per alcuni aspetti delle Nazioni Unite (quando vi è un'iniziativa italiana come, ad esempio, la proposta lanciata dal Presidente del Consiglio di creare una forza di intervento umanitario).

Quando sono arrivato, anche sulla base delle mie esperienze precedenti, ho instaurato alla Direzione generale un sistema di coordinamento direzionale che prima non esisteva. Ogni mattina teniamo delle riunioni di segreteria in cui vengono esaminati i problemi più urgenti da trattare durante la giornata, lo stato delle informazioni arrivate la mattina a mezzo stampa o mediante telegrammi e abbiamo settimanalmente una riunione interdirezionale, che dura normalmente un'ora, cui partecipano tutti i capo ufficio della Direzione generale, limitando i singoli interventi alle questioni operative di attualità. È un sistema che sta dando ottimi risultati e che assicura un miglior coordinamento e quella che gli anglosassoni chiamano la «fertilizzazione incrociata» delle attività degli uffici, cioè una conoscenza immediata e reciproca delle attività svolte da ciascuna unità.

Gli uffici sono ripartiti per materia e per aree geografiche.

Tra quelli suddivisi per materia, in particolare l'ufficio I si occupa delle tematiche europee, tra cui l'Unione Europea e principalmente gli aspetti della politica estera di sicurezza comune (PESC). Il capo ufficio è anche il corrispondente europeo che è in costante contatto con i suoi omologhi delle capitali, mentre io sono in costante contatto con i Direttori politici degli altri paesi dell'Unione europea; ci telefoniamo direttamente e stamattina, per esempio, ho parlato con cinque colleghi di alcune questioni urgenti, per cui esiste questo circuito che funziona molto bene e in modo estremamente diretto.

Le questioni di sicurezza che attengono all'Alleanza atlantica fanno capo all'ufficio IV, l'ufficio che cura gli aspetti istituzionali in relazione alla NATO e gestisce i rapporti con le autorità della Difesa da cui, in relazione alla NATO, dobbiamo ricevere elementi. L'ufficio fornisce la tramitazione della posizione del Ministero della difesa, del Ministero degli esteri ed, eventualmente, di altri Ministeri interessati ad una particolare problematica trattata in sede NATO. Tale tramitazione avviene attra-

verso la nostra Rappresentanza permanente a Bruxelles nelle istanze NATO di cui l'ufficio segue i lavori e a cui dà, passo passo, le istruzioni.

C'è poi un altro ufficio ripartito per materia, l'ufficio V, che si occupa dei problemi del disarmo, del controllo degli armamenti e della cooperazione nucleare e spaziale. L'ufficio si occupa anche degli aspetti politico-militari della UEO, mentre gli aspetti puramente politici della questione sono trattati dall'ufficio I.

Abbiamo poi l'ufficio XIII che segue le questioni attinenti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, la CSCE. Attualmente detto ufficio è particolarmente impegnato. Poichè, infatti, è l'Italia a presiedere la Conferenza, esso è tenuto a prepararne le riunioni, compresa quella che avrà luogo fra breve a Budapest. L'ufficio XIII inoltre porta avanti le iniziative della CSCE e segue, ad esempio, il negoziato sul Nagorno-Karabah, le attività, i buoni uffici di mediazione della CSCE e si attiva per far compiere dei progressi alla Conferenza in vista del vertice di Budapest. Si vuole infatti cercare di rafforzare l'Organizzazione e al riguardo ci sono delle proposte precise, una dell'Unione europea, che anche noi abbiamo collaborato ad elaborare, e una russa. Il 25 prossimo mi recherò anzi a Mosca proprio per parlare con il Viceministro che segue la vicenda allo scopo di tentare una conciliazione di queste posizioni per ora divergenti e arrivare ad un consenso per il vertice di Budapest.

C'è poi un altro ufficio competente per materia, l'ufficio VIII che segue le attività delle Nazioni Unite, gli aspetti politici delle Istituzioni specializzate nonchè la materia dei diritti dell'uomo in ambito ONU. Tale ufficio vedrà crescere la sua attività in modo notevole data la partecipazione nei prossimi due anni dell'Italia al Consiglio di sicurezza. L'ufficio inoltre dà impulso agli interventi della nostra Rappresentanza permanente a New York, analizza ed elabora gli elementi che essa ci trasmette e tiene i contatti con gli altri paesi, a margine e a sostegno dell'azione effettuata multilateralmente a New York.

Della Direzione fa anche parte l'ufficio RSP che si occupa dell'attività di ricerca, di studi e programmazione della politica internazionale italiana, mette a punto le iniziative da sottoporre all'onorevole Ministro e ne elabora le posizioni. Tra l'altro è il relatore, sulla base delle linee indicate dal Ministro, degli interventi, anche in Parlamento, dello stesso onorevole Ministro su questioni politiche. L'ufficio ricerche, studi e programmazione segue inoltre la partecipazione italiana al G7 e al G8. Quest'anno ha gestito la presidenza del G7 da parte italiana, di un vertice cioè che ha rivestito un' importanza e una dimensione politica notevoli poichè si è avuto il coinvolgimento nella discussione politica della Russia. Per arrivare, per la prima volta quest'anno a tale importante risultato abbiamo dovuto condurre delicati negoziati con tutti i *partners*.

Ci sono poi gli uffici competenti per aree geografiche. Abbiamo cioè l'ufficio II che gestisce i rapporti con i paesi limitrofi all'Italia e l'ufficio III che gestisce i rapporti con i paesi «occidentali», in sostanza i paesi membri dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica per tutto quel che riguarda i rapporti bilaterali. L'ufficio VI gestisce i rapporti con i paesi dell'ex Unione sovietica, incluse le Repubbliche centro-asiatiche, e con i paesi dell'Europa centro-orientale, i paesi cosiddetti PECO. L'ufficio IX

si occupa dei rapporti con i paesi del Medio Oriente e del Nord Africa. L'ufficio X a sua volta si occupa dei rapporti con i paesi africani, l'ufficio XI dei rapporti con l'Asia e l'Oceania e l'ufficio XII dei rapporti con i paesi dell'America latina. Ad ognuno di questi uffici corrispondono uffici con la stessa numerazione presso la Direzione generale affari economici, sicchè il coordinamento di area è estremamente agevole.

In totale disponiamo di quattordici uffici. Alcuni degli uffici territoriali hanno la competenza su determinate questioni multilaterali. L'ufficio II in particolare si occupa dell'interfaccia politico dell'iniziativa centro-europea che invece viene coordinata dalla Direzione generale affari economici. Il gruppo di Visegrad a sua volta viene gestito dall'ufficio VI che si occupa dei paesi dell'Europa centro-orientale; mentre le questioni ASEAN vengono trattate dall'ufficio XI.

Prima di concludere, vorrei fare un breve cenno a una questione molto importante, quella del coordinamento che ha luogo non solo tra le Direzioni generali degli affari politici e degli affari economici ma anche con le altre Direzioni generali per far sì che le posizioni sottoposte al Ministro o che vengono elaborate su sua direzione siano integrate e tengano conto delle competenze delle varie Direzioni generali. Abbiamo dunque un coordinamento molto stretto che ha iniziato a funzionare bene tra le Direzioni per la preparazione dei cosiddetti scenari delle visite, cioè la proposta al Ministro e la elaborazione su sua indicazione dello svolgimento delle riunioni cui parteciperà delle sue visite di possibili iniziative. A questo settore del coordinamento tra Direzioni generali si sta dando adesso una particolare priorità.

Mi resta ancora da far osservare che il Ministero degli esteri e la Direzione generale affari politici hanno una disponibilità di personale minore di quella degli altri paesi dell'Unione europea, per non parlare degli Stati Uniti d'America o della Russia in cui ci sono decine e decine di persone ogni due o tre elementi nostri. Ritengo però che il nostro sistema assicuri proprio per quanto riguarda il coordinamento, economie sicchè necessitando di notevoli potenziamenti di personale non è necessario prevedere un numero di addetti superiore.

Ho qui a disposizione della Commissione anche i dati relativi alla nostra rete all'estero che costituisce in fondo un prolungamento delle varie Direzioni generali oltre che un elemento integrante della loro attività: anche se vi sono dei fori multilaterali a cui si può partecipare direttamente e puntualmente, è infatti comunque utile mantenere e sviluppare le attività bilaterali come sostegno alle iniziative italiane nei predetti fori e per controllare la rispondenza delle posizioni che vengono formulate dagli altri paesi nei consessi multilaterali con la linea politica dei relativi Governi. A volte si avvertono delle discrepanze che dipendono dal fatto che i rappresentanti permanenti ricevono istruzioni da diversi Ministeri. Può quindi essere utile riportare a unità o comunque conoscere la genesi di tali posizioni intervenendo a monte, tramite gli ambasciatori bilaterali. In tale modo, l'attività delle nostre ambasciate bilaterali si integra con l'attività che conduciamo direttamente in campo multilaterale.

NIGIDO. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto salutare e ringraziare lei e la Commissione; mi consenta inoltre di porgere il mio defe-

rente saluto al senatore Andreotti che, così come il ministro De Franchis, ho avuto il piacere di assistere durante molti anni della mia carriera.

Nominato direttore degli affari economici nell'agosto del 1993, ho assunto tale funzione nel settembre dello stesso anno, dopo aver ricoperto per oltre cinque anni l'incarico di coordinatore per le questioni comunitarie presso la stessa Direzione. È chiaro pertanto che mi soffermerò in particolare sulle attività comunitarie.

Molte delle considerazioni introduttive svolte dal ministro De Franchis valgono anche per la mia Direzione, quindi sarò più breve nella descrizione. Il riferimento normativo e' sempre il decreto del Presidente della Repubblica n.18 del 1967.

Alla Direzione generale degli affari economici, spendendo qualche parola in più rispetto al dettato della legge a cui ho fatto riferimento, spetta lo studio degli aspetti economici, commerciali e finanziari della politica internazionale e delle questioni relative alla integrazione europea. Sotto i suddetti profili ci occupiamo della trattazione diretta delle questioni di carattere bilaterale che attengono ai rapporti economici con gli Stati esteri nelle suddette materie e della loro trattazione in seno all'Unione europea e con i suoi Paesi membri; delle questioni di carattere multilaterale con implicazioni internazionali che riguardano i rapporti economici; di indirizzo e di coordinamento delle attività nelle suddette materie svolte da istituzioni, organismi, enti la cui attività abbia rilevanza internazionale. La Direzione è competente per negoziati internazionali di accordi bilaterali e multilaterali relativi ad attività economiche e per ogni altra attività concernente le questioni economiche con attinenza alla politica estera, incluse quelle relative all'energia, alla cooperazione nucleare, allo spazio, alla ricerca applicata, alle innovazioni tecnologiche e all'ambiente.

La Direzione generale affari economici, che ha una struttura di uffici simile a quella della Direzione generale degli affari politici, anzi assolutamente omogenea per quanto riguarda gli uffici bilaterali, se ne distingue peraltro sotto l'aspetto degli uffici multilaterali o per trattazione di materie. Essa è composta da un totale di 268 dipendenti, dei quali 59 appartengono alla carriera diplomatica, 5 alla carriera dei dirigenti amministrativi, 144 sono inseriti in qualifiche funzionali e 60 sono comandati da altri Ministeri. Questo numero così elevato di dipendenti comandati va spiegato; la maggior parte di essi presta servizio presso l'unità incaricata delle autorizzazioni per l'esportazione di materiali d'armamento, un'unità costituita nel 1992 presso il nostro Ministero e nella quale prestano servizio numerosi funzionari e impiegati provenienti dai Ministeri con i quali è necessaria una stretta integrazione per il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione. Questa unità è composta complessivamente da 57 persone.

Tra i 59 diplomatici si contano anche il Direttore e il vice direttore generale e 12 funzionari alle dirette dipendenze del Direttore generale, con funzioni di caposettore - e questo è un compito interessante analogo a quello previsto all'interno della Direzione affari politici - di coordinamento tra gli uffici della Direzione generale. Quest'ultima dispone complessivamente di 18 uffici, compresi la segreteria, l'ufficio ricerca, studi e programmazione (analogo a quello degli affari politici) e l'unità

per le autorizzazioni all'esportazione di materiale d'armamento, di cui ho parlato prima. Degli altri uffici, 8 hanno competenze multilaterali e 7 competenze bilaterali.

Vi sono poi 5 strutture di coordinamento, affidate a funzionari di livello intermedio tra quello del direttore generale e quello dei capi degli uffici, con l'incarico di coordinare l'attività di più uffici o attività attinenti alla stessa materia.

Vorrei percorrere rapidamente le funzioni svolte dai vari uffici, a partire dalla segreteria, cui spetta il compito di coordinare sul piano amministrativo l'attività degli uffici, di predisporre la documentazione per le visite e gli incontri e di occuparsi della gestione del personale. L'ufficio ricerca, studi e programmazione realizza studi di carattere essenzialmente macroeconomico e attende anche agli enti internazionalistici vigilati dalla Direzione generale degli affari economici.

Tralasciando l'unità per le autorizzazioni all'esportazione dei materiali d'armamento a cui ho già accennato, vorrei adesso soffermarmi brevemente sui singoli uffici, iniziando da quelli con competenze multilaterali. L'ufficio I corrisponde all'ufficio I della Direzione generale degli affari politici e segue le questioni relative alle politiche interne e agli aspetti istituzionali dell'Unione europea. L'ufficio V attende invece alle relazioni esterne dell'Unione europea e quindi ai rapporti con i paesi europei non membri dell'Unione, con i paesi industrializzati, con i paesi del Mediterraneo, dell'Africa, dell'Asia, dell'Oceania, dell'America Latina, nonchè ai negoziati commerciali multilaterali e, in futuro, all'Organizzazione mondiale del commercio. Questi due uffici - I e V - appartengono alla stessa struttura di coordinamento: un funzionario alle mie dirette dipendenze (mi auguro coadiuvato tra poco anche da un collaboratore) ha l'incarico di coordinarne le attività dei due uffici con quelle degli uffici bilaterali della stessa Direzione generale e con uffici di altre Direzioni generali per questioni concernenti l'Unione europea.

L'ufficio VII si occupa dell'energia convenzionale e alternativa, della cooperazione nucleare, dello spazio, della ricerca applicata, dell'innovazione tecnologica e delle telecomunicazioni.

L'ufficio ambiente segue i problemi ambientali sul piano bilaterale e multilaterale e i rapporti con le organizzazioni internazionali e non governative in questa materia.

Anche per questi due uffici esiste una struttura che coordina pure le attività svolte dagli uffici bilaterali negli stessi settori. In sostanza un problema energetico che riguarda, per esempio, un paese di competenza dell'ufficio per il Medio Oriente viene esaminato anche sul piano delle implicazioni generali per la politica energetica o ambientale italiana dalla struttura di coordinamento per la ricerca, l'energia, l'ambiente.

L'ufficio VIII segue le organizzazioni internazionali per la cooperazione economica multilaterale, i vertici economici dei paesi industrializzati, le istituzioni finanziarie internazionali e gli accordi sui prodotti di base. È l'ufficio che prepara la parte economica dei vertici (ad esempio, il G7, senza la Russia che non fa ancora parte della dimensione economica dei vertici).

Vi è un'unità amministrativa incaricata degli affari finanziari - non è ancora un ufficio, mi auguro lo diventi col prossimo decreto

organizzativo del Ministro - e di seguire la SACE, l'attività del Medio credito centrale, il *Club* di Parigi.

Un'altra unità amministrativa segue invece le attività di cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale e gli aiuti sia in ambito bilaterale che multilaterale.

L'ufficio IV si occupa delle attività di promozione delle nostre esportazioni, in stretto contatto con il Ministero del commercio estero e l'ICE. Un aspetto molto importante della sua attività sono i trasporti marittimi ed aerei e gli organismi internazionali che agiscono in questo ambito, sia sul piano dei rapporti multilaterali che bilaterali, nonchè l'ufficio internazionale delle esposizioni che sovrintende alle esposizioni a carattere universale.

Oltre alle due strutture di coordinamento già citate, voglio ricordare le altre tre, relative rispettivamente all'attività di internazionalizzazione delle nostre imprese e di promozione della nostra presenza economica all'estero, ai programmi di assistenza ai paesi dell'Europa centro-orientale e infine ai negoziati multilaterali in materia di regimi di non proliferazione.

Gli uffici suddivisi per area geografica sono gli omologhi di quelli menzionati dal Direttore generale degli affari politici: l'ufficio II si occupa dei paesi limitrofi all'Italia ed in questo momento svolge un attività molto impegnativa legata alle sanzioni economiche decise contro la Serbia e il Montenegro; l'ufficio III segue le attività relative ai paesi dell'Europa occidentale e del Nord America; l'ufficio VI è competente per i paesi dell'Europa centro-orientale e della ex Unione sovietica, l'ufficio IX per i paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, l'ufficio X per le attività riguardanti i paesi dell'Africa sub-sahariana; l'ufficio XI si occupa dei paesi dell'Asia e dell'Oceania mentre i paesi dell'America Latina e i Caraibi rientrano nelle competenze dell'ufficio XII.

Vorrei sottolineare l'importanza, in una Direzione generale molto articolata come quella degli affari economici, delle strutture di coordinamento, la cui funzione è di alleggerire il lavoro del Direttore e del Vice Direttore, favorendo un raccordo delle funzioni svolte dai vari uffici distinti per settori geografici e/o per materia (Unione Europea; assistenza ai paesi dell'Europa centro-orientale; ricerca, tecnologia, energia e ambiente). In particolare è molto importante l'azione di coordinamento sulla promozione della presenza economica dell'Italia all'estero - coordinamento che ho cominciato a sviluppare da quando ho assunto le funzioni di Direttore generale - e quella relativa ai negoziati multilaterali sui regimi di non proliferazione.

Voglio sottolineare che la promozione delle nostre esportazioni rientra nelle competenze e nelle responsabilità del Ministero del commercio con l'estero, mentre la nostra azione tende a portare informazioni e valutazioni su aspetti che, anche se non strettamente commerciali, possono rivestire un grande interesse ai fini della nostra promozione commerciale. Essa può riguardare la conoscenza dei contesti politici, culturali, sociali e di sicurezza di una determinata area, al fine di facilitare l'indirizzo e il coordinamento a livello politico; può riferirsi alla promozione di manifestazioni di carattere culturale o a sostegni delle nostre collettività italiane all'estero. È in questo senso che ritengo importante la struttura di coordinamento, perchè un raccordo molto

stretto con tutti i Ministeri che hanno un proiezione all'estero, ed in particolare con il Ministero del commercio con l'estero, può facilitare l'azione di promozione della nostra presenza all'estero, massimizzando i risultati con l'utilizzo delle stesse risorse.

Vorrei ora accennare ad alcuni aspetti specifici di competenza della mia Direzione generale. Noi gestiamo alcuni capitoli di bilancio relativi essenzialmente a contributi a organizzazioni internazionali o a spese derivanti da accordi internazionali. In particolare un capitolo di bilancio – molto piccolo per la verità – si riferisce alle spese in Italia e all'estero per lo sforzo di informazione e penetrazione economica e commerciale: nel 1994 gli stanziamenti ammontano ad un miliardo, che viene utilizzato essenzialmente per l'acquisto di pubblicazioni a carattere economico-commerciale per le nostre ambasciate all'estero e per pagare le spese di pubblicazione di iniziative divulgative. Un capitolo molto importante è quello che si riferisce alla applicazione della legge n. 212 del 1992 sulla cooperazione con i paesi dell'Europa centrale-orientale. Il trasferimento dal CIPES al CIPE e poi l'emanazione di un regolamento di attuazione consente adesso di rimettere in moto l'applicazione della legge n. 212 del 1992. Stiamo procedendo con le altre amministrazioni interessate (Ministeri del Tesoro, del Commercio con l'estero e dell'Interno) alla predisposizione delle misure necessarie.

Un parola ancora sul coordinamento cui ha fatto cenno il direttore generale degli affari politici. L'azione del Ministero degli affari esteri è essenzialmente di coordinamento: si esplica sia all'interno del Ministero con riunioni periodiche combinate fra tutte le Direzioni generali più direttamente interessate in occasione di visite, incontri o di trattazione di temi specifici, sia all'esterno, con le altre amministrazioni e con gli enti interessati.

È un'azione svolta spesso per le vie brevi, quando basta una telefonata per giungere ad un buon coordinamento con le altre Amministrazioni; in altre occasioni invece si richiedono riunioni che si tengono presso il nostro Ministero o presso altre Amministrazioni. Sottolineo questo perchè la divisione del Ministero degli affari esteri per materia tende a produrre l'impressione all'esterno di una frammentazione di attività. In effetti è attraverso questo stretto raccordo tra le Direzioni generali che viene realizzata l'unitarietà d'azione. La concertazione tra le Direzioni generali e gli altri Ministeri porta alla redazione di appunti, di posizioni da proporre all'autorità politica, o di istruzioni alle sedi all'estero, sulla base di un documento concordato. Il Direttore generale degli affari politici ha ricordato gli «scenari» unica in occasione di visite e di incontri o di riunioni in sede internazionale o comunitaria; altre volte si dà luogo a documenti che sono stati concertati e nei quali ogni Direzione generale per la propria parte esprime le valutazioni di sua competenza.

Il Direttore generale degli affari politici ha fatto riferimento nel suo intervento alle numerose occasioni di incontro, a Roma o all'estero, sia sul piano bilaterale sia multilaterale. Abbiamo il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ogni mese, ad esempio, riunioni informali dei Ministri degli esteri almeno due volte l'anno. La Direzione affari economici segue, oltre al Consiglio dei Ministri degli affari esteri, anche le attività di altri Consigli dei Ministri, per i necessari raccordi fra l'azione che si

svolge in sede di Consiglio degli affari generali dove siede il Ministro degli affari esteri e l'azione svolta da altri Ministri nei Consigli comunitari di rispettiva competenza. Credo sia infatti specifica responsabilità del Ministero degli affari esteri cercare di assicurare sul piano europeo e più in generale internazionale, la coerenza complessiva della politica estera dell'Italia, ovviamente nel rispetto delle competenze di ogni Ministro (al Consiglio Ecofin partecipa il Ministro del tesoro, al Consiglio Industria quello dell'industria e così via. La presenza, in particolare a Bruxelles, del Rappresentante permanente e di funzionari che assistono i Ministri nei vari Consigli è proprio volta ad assicurare che su tutti i tavoli si esprimano indirizzi di carattere generale univoco. Sempre sul piano comunitario, abbiamo poi due Consigli europei l'anno, che sono preceduti da intense attività di preparazione, da parte del nostro Ministero, per predisporre posizioni e proposte da presentare al Presidente del Consiglio e al Ministro degli affari esteri di concerto con le altre Amministrazioni interessate. Vi sono poi le riunioni del G7 e le sessioni ministeriali dell'OCSE: di queste ultime se ne tiene una all'anno nel mese di giugno: vi partecipano normalmente i Ministri degli esteri, del bilancio e del commercio con l'estero. C'è poi l'iniziativa centro-europea, presieduta quest'anno dall'Italia, che terrà la sua sessione conclusiva a livello politico tra un paio di settimane a Torino.

A mia volta vorrei poi fare un accenno al problema dei mezzi umani, dei mezzi finanziari e delle responsabilità; un tema su cui, ritengo, gli onorevoli membri della Commissione vorranno acquisire elementi, più completi di quanti non possa indicare io, dal Direttore generale del personale e dal Segretario generale del nostro Ministero. Non posso esimermi però dal fare qualche considerazione e dare un primo spaccato della posizione dell'Italia in un contesto comparato con gli altri paesi d'Europa. L'Italia dispone complessivamente di 284 uffici all'estero, che si distinguono in 124 ambasciate, 13 rappresentanze permanenti, 12 consolati generali di prima classe, 66 consolati generali di seconda classe, 39 consolati e 17 agenzie consolari. Per quanto riguarda il settore di specifica competenza della Direzione generale di cui sono responsabile, occorre dire che 130 di queste sedi, ambasciate soprattutto, ma anche qualche consolato, dispongono in organico di personale con competenza a carattere economico-commerciale per un totale di 107 funzionari diplomatici e 145 collaboratori economico-finanziari.

È, il nostro, il numero più elevato di uffici all'estero che io registro rispetto ai maggiori paesi membri dell'Unione europea persino più elevato della Francia, che ha 281 uffici all'estero; più elevato della Germania, che ne ha 230 e della Gran Bretagna, che ne ha 205. La composizione degli uffici all'estero di questi paesi è differente dalla nostra, probabilmente con un numero più elevato di ambasciate e di rappresentanze permanenti e minore di consolati o in generale di uffici consolari. Certamente abbiamo un'esposizione all'estero molto estesa, a cui, dal punto di vista dei contatti giornalieri, delle istruzioni, della continuità dell'azione, deve far fronte la sede centrale.

Per quanto concerne gli organici, il personale diplomatico del Ministero degli affari esteri è composto da circa 900 unità, sostanzialmente, cioè ha la stessa consistenza di quello olandese. La Gran Bretagna dispone di circa 2.600 diplomatici o funzionari che svolgono attività diplo-

matica. La Francia ne ha 1.500 e la Germania 1.630. Per quanto riguarda l'incidenza della spesa del Ministero degli esteri sul totale del bilancio statale, l'Italia oscilla intorno allo 0,25 per cento, la Gran Bretagna allo 0,46, la Germania allo 0,80, la Francia all'1,02 e l'Olanda all'1,09. Se vogliamo raffrontare la capacità operativa a livello diplomatico del nostro paese, prendendo come parametro l'organico di servizio della carriera diplomatica, il nostro termine di raffronto è l'Olanda, che ha un numero di funzionari sostanzialmente equivalente al nostro ma con un bilancio che è oltre quattro volte quello italiano e una rete all'estero che è la metà della nostra, cioè 144 uffici. Mi sia consentito dare una valutazione del tutto personale sullo sforzo che il Ministero e le sedi all'estero svolgono in questa situazione.

Con i mezzi di cui dispone, e con notevolissimi sacrifici personali, il Ministero degli affari esteri sta cercando di sopperire alle responsabilita' della politica estera italiana. Da molti anni attendiamo una legge di riforma del Dicastero una legge di riforma che, nelle aspettative dei dipendenti del Ministero stesso, dovrebbe servire ad adeguare mezzi umani e finanziari alle giustificate ambizioni di politica estera del nostro paese.

PRESIDENTE. Ringrazio i ministri De Franchis e Nigido per le informazioni che ci hanno fornito.

La parola ora passa agli onorevoli senatori che formuleranno le domande che ritengono opportune insieme ad eventuali osservazioni.

PORCARI. Signor Presidente, nonostante abbia tuttora problemi di salute, intendevo essere presente all'audizione odierna per l'interesse e l'importanza della stessa.

Ho ascoltato con molto interesse i nostri interlocutori. Il Ministero degli affari esteri è stato per 35 anni la mia famiglia di lavoro e quindi non volevo mancare all'audizione di due *distinguished colleagues* quali sono appunto i ministri De Franchis e Nigido. Il loro intervento è stato molto interessante ma allo stesso tempo un po' tecnico, asettico, fondato sul *de iure condito*, anche se alla fine il ministro Nigido ha inserito elementi di *ius condendum*. Ciò è quanto più ci interessa perchè il presente può essere apprezzato, elogiato, criticato ma solo in funzione di come immaginiamo dovrà essere il Ministero degli affari esteri.

La nuova ottica post-elettorale non interessa solo chi ha vinto, chi ha perso o chi ha quasi vinto, ma coinvolge lo sforzo di tutti noi che in politica estera più che in altri settori può essere comune e convergente sia pure in una perenne concordia di intenti che è quella della democrazia liberale, del pensiero di ciascuno che deve poi fondersi in una sintesi operativa e conclusiva.

Ritengo debbano essere svolte alcune prime considerazioni. Innanzi tutto, rispetto al Ministero che ho lasciato dieci anni fa, noto un miglioramento negli sforzi di coordinamento, di globalizzazione dei problemi, di maggiore dialogo, di circuito di idee e di proposte reciproche. Rimane il fatto però che tutto ciò mi sembra sia ancora affidato alla buona volontà dei singoli dirigenti e non codificato con innovazioni di carattere legislativo e amministrativo. In altre parole, le consultazioni tra Direzioni generali, tra uffici, tra il Ministero degli affari esteri e gli

altri Ministeri ai quali i nostri *patres conscripti* di vent'anni fa erano un po' restii per una vecchia concezione dello Stato, della burocrazia e della diplomazia, oggi si stanno evolvendo e aprendo verso un modello parzialmente anglosassone e anche un po' francese. In realtà in Francia la situazione è in parte diversa perchè le Direzioni generali per gli affari politici, economici e culturali rappresentano una sorta di centri di sintesi, mentre i singoli uffici hanno competenze territoriali, e multiple per materia. Noi – lo ripeto - ci avviciniamo al modello anglosassone e questo mi sembra un dato positivo. Rimane tuttavia il fatto che dobbiamo tendere alla famosa riforma del Ministero.

Vorrei fare alcune osservazioni al riguardo. Se si analizzasse tutto quello che è stato detto con precisa chiarezza e con dovizia di particolari tecnici, rimarremmo qui fino a domani. Sia la buona educazione nei confronti dei colleghi, sia il tempo limitato a nostra disposizione mi impediscono di entrare nel merito di tutti gli aspetti. Tuttavia mi sembra vi sia una serie di doppie competenze, una eccessiva frammentazione o addirittura confusione all'interno del Ministero, situazione questa che si ripercuote nei rapporti con gli altri Dicasteri e in particolare con la Presidenza del Consiglio.

Ci è stato detto che il G7 è stato gestito dal Ministero degli affari esteri ma, per quello che ho potuto verificare, direi piuttosto che è stato seguito dalla Presidenza del Consiglio. Ciò costituisce motivo di preoccupazione, ma può anche essere uno stimolo per un chiarimento; nessuno di noi decide in materia: è il Governo a farlo e, se queste decisioni si traducono in disegni di legge o in decreti, sarà poi il Parlamento ad approvarli. Rimane il fatto che quando ho sentito dire dal ministro Nigido che quello degli affari esteri è un Ministero di coordinamento questa parola nel mio animo ha fatto rima con sgomento. Nel 1952 il Ministero degli esteri era la locomotiva, il centro propulsore, il centro di analisi, di valutazione e di programmazione (quest'ultimo termine inteso in senso puramente etimologico e non ideologico) della politica estera italiana. Sentirlo ridotto a un Ministero di coordinamento mi ha fatto male non per ragioni romantiche ma perchè mi rendo conto che ha perso il suo peso (e non mi riferisco alle piume sulla feluca, bensì al peso del contributo alla formulazione della politica estera italiana).

Vorrei che qualsiasi legge di riforma del Ministero che un domani venisse formulata e presa in considerazione chiarisse se il Ministero degli affari esteri è un passacarte o piuttosto un centro di analisi, concepimento, programmazione, propulsione, promozione di idee e di programmi politici.

Il secondo aspetto che vorrei affrontare riguarda il coordinamento tra la Direzione generale degli affari politici e quella degli affari economici. Il crinale tra il potere economico e quello politico è sempre più indefinito perchè laddove si dà prevalenza al settore economico, si va alla «*politique d'abord*»; mentre quando si considera l'aspetto politico ci si rende conto che occorrono mezzi finanziari per mantenere le relazioni intraprese. Questi due aspetti devono essere sempre più integrati. Vi chiedo pertanto se al di sopra delle due attuali Direzioni non si debba immaginare un organismo che le comprenda, le riassuma, le coordini in senso sintetico e non contabile, un organismo che sia politico ed economico al tempo stesso, un ufficio cioè di vice segretario generale o di su-

perdirettore (i titoli non hanno alcuna importanza), che integri e coordini sempre più i due campi d'azione.

Gradirei ora un chiarimento. La Presidenza del Consiglio da un lato e il Quirinale dall'altro cominciano ad invadere campi che non mi pare siano, nè costituzionalmente nè per prassi, tipici della loro attività e delle loro funzioni. Questo non è un assioma, bensì un'impressione ricavata semplicemente dalla lettura attenta della stampa e dei documenti parlamentari che riportano quello che ogni giorno avviene. Faccio un esempio che non tocca le competenze delle vostre due Direzioni generali. Esiste quello che si chiama pomposamente – ma lo era *de facto* – Cerimoniale della Repubblica, presso il Ministero degli affari esteri; e tanto lo era che aveva anche una certa funzione politica d'ambito cerimonialistico-protocollare. Oggi si registra una sovrapposizione di competenze con la proliferazione di servizi appositi presso la Presidenza del Consiglio e il Quirinale, con più capi del cerimoniale che ai miei tempi non esistevano o che, comunque, si mettevano sull'attenti davanti all'ambasciatore Fragassi, tanto per dirne uno. Siamo arrivati a un nuovo medioevo, un medioevo burocratico per cui vassalli, valvassori e valvassini litigano tra loro o si ignorano reciprocamente.

Vi è dunque una grande mancanza di coordinamento.

E lo stesso discorso riguarda un altro problema molto conosciuto e del quale molto si è parlato, quello relativo al Ministro per gli italiani nel mondo e alle sue competenze.

Un altro aspetto ancora riguarda i problemi della Comunità europea e la presenza contemporanea di un Ministro senza portafoglio per il coordinamento degli affari comunitari, e di una direzione generale degli affari economici che sempre più si trova, se non a perdere importanza, ad essere costretta ad un braccio di ferro con altre istituzioni o a dover cedere proprie competenze.

Tutto ciò è preoccupante perchè ritengo che la politica estera debba essere di competenza del Ministero degli esteri, così come la politica interna, per quanto riguarda la parte esecutiva, deve essere di competenza del Ministero degli interni. Occorrerebbe però avere un centro unico di determinazione della politica e di esecuzione delle operazioni. Tutto ciò non esiste e sembra quasi che dal federalismo regionale si sia passato al federalismo psicologico e tutto ciò mi preoccupa.

Per quanto riguarda le altre questioni sollevate, credo sarebbe necessario fissare in forma scritta tutti gli aspetti relativi al coordinamento fra i Ministeri. Occorrono delle indicazioni chiare di carattere legislativo; occorre sapere come funziona l'ingranaggio, come funzionano le pulegge e le ruote di questa macchina che deve curare la politica estera italiana: che, come ha detto il ministro Nigido, è fatta di tanti aspetti concreti.

Io vedo la buona volontà del Ministero, vedo uno sforzo per mettere ordine ad una situazione di profondo disordine, dovuto agli eventi di una fase che potremmo chiamare di rivoluzione elettorale, di rivoluzione delle coscienze. Vorrei però fare appello al Ministro perchè si proceda rapidamente e con idee chiare in questa riforma, tenendo conto che partirà proprio dal Ministero; e che verrà recepita dallo schieramento di maggioranza, al quale io appartengo, nella maniera più positiva e più favorevole, ma anche con una forte volontà contributiva, che

potrà manifestarsi in dissensi su aspetti tecnici – anche se spero non sia così – ma che dimostrerà che la maggioranza vuol aiutare il Governo e il Ministero degli esteri per tutti quegli aspetti che possono costituire elementi aggiuntivi di miglioramento.

DE FRANCHIS. Ringrazio il senatore Porcari per tutte le importanti indicazioni che ci ha fornito. Certo, la necessità di migliorare continuamente il coordinamento è qualcosa che riteniamo importante. Vorrei solo attirare l'attenzione sull'esistenza di organi di coordinamento al Ministero degli esteri.

PORCARI. Mi riferivo ad organi codificati.

DE FRANCHIS. Innanzi tutto vi è il Consiglio di amministrazione che, sotto la presidenza titolare del Ministro, riunisce i direttori generali e che negli ultimi tempi è stato utilizzato in misura maggiore rispetto al passato. Una delle ultime riunioni è stata presieduta proprio dal Ministro. Tale organo potrebbe forse essere potenziato, ma naturalmente in questo senso esprimo un punto di vista personale.

Vi è poi la figura del Segretario generale che sintetizza e fonde le posizioni, i punti di vista dei direttori generali e che quindi è l'organo di coordinamento per eccellenza del Ministero.

Vorrei poi rispondere ad una notazione che il senatore Porcari ha fatto all'inizio del suo intervento relativamente al problema della gestione del G7. In realtà, il G7 – o ormai il G8 – ha da circa due anni una dimensione politica importante, emersa soprattutto quando si è cercato di inserire la Russia in un certo dialogo con i paesi occidentali rispetto a temi sui quali questo paese poteva intervenire.

PORCARI. Benvenuto questo inserimento.

DE FRANCHIS. Mentre la Russia veniva in precedenza considerata ancora non matura per discutere insieme ai paesi sviluppati alcuni temi di carattere economico, sul piano politico era essenziale non dare alla Russia la sensazione di volerla tener fuori. Tutto ciò fu risolto mediante una protratta concertazione politica da noi presieduta e condotta dai direttori politici dei vari paesi. Ci siamo riuniti in varie occasioni, personalmente ho presieduto quest'anno le riunioni che si sono svolte a Roma e a Napoli. A Napoli in particolare, durante il vertice del G7, ci siamo riuniti per redigere quell'importante comunicato politico finale che poi è andato sotto il nome di dichiarazione del Presidente e che è stata la parte più innovativa. Ho presieduto anche una riunione che si è svolta a New York in ottobre.

La dimensione politica del G7 si va sviluppando e questa operazione è gestita direttamente dai Ministeri degli esteri. Posso assicurare il senatore Porcari che l'esigenza di consentire al Ministero degli esteri di poter partecipare in modo diretto e anche con una capacità di intervento determinante nella discussione politica del G7, è da noi pienamente condivisa.

NIGIDO. Voglio solo aggiungere una considerazione a proposito del G7. Il G7 è un esercizio del Presidente assistito dai Ministri degli esteri

e del tesoro. Le riunioni del G7 vengono preparate da un alto funzionario del Ministero che, in gergo, è chiamato «*sherpa*». Questo alto funzionario è attualmente l'ambasciatore Calamia, rappresentante permanente presso l'OCSE. Per la parte economica e finanziaria, lo «*sherpa*» si avvale di due vice «*sherpa*» il vice direttore generale degli affari economici del Ministero degli esteri e il direttore generale del tesoro.

Vorrei poi rispondere al senatore Porcari sul problema del coordinamento. Il Ministero degli affari esteri, in base alla legge che tuttora regola il nostro ordinamento, è essenzialmente un Ministero di coordinamento, di promozione, di indirizzo e di suggerimento per l'autorità politica, per il Governo. Tale funzione si esplica essenzialmente nel promuovere il coordinamento e nel suggerire possibili linee di azione politica. Come il senatore Porcari sa bene, mi riferisco all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967.

PORCARI. Dobbiamo modificare quel provvedimento. Oggi siamo qui per guardare al futuro, il passato non è la perfezione.

NIGIDO. Non posso che condividere l'esigenza di un maggior coordinamento. In effetti, nell'azione quotidiana il Ministero degli esteri è costantemente chiamato ad assicurare il coordinamento e la coerenza politica all'estero, attraverso le indicazioni che provengono dal Ministero alle ambasciate e alle nostre rappresentanze diplomatiche.

ANDREOTTI. Vorrei associarmi al ringraziamento per quello che abbiamo udito dai due direttori generali e li ringrazio anche per la loro cortese espressione nei miei confronti.

Questa estate, quando ho letto della morte del Segretario generale Woerner, avevo pensato che il candidato naturale potesse essere De Franchis, ma poi mi spiegarono che c'era un'altra candidatura in un altro settore importante e perciò mettere due cose a fuoco sarebbe stato difficile, questo lo so.

L'utilità di queste esposizioni, che sono state di una lucidità particolare, e quella di dare a tutti noi, anche a chi non ha avuto l'occasione di seguire dall'interno in modo più approfondito l'attività del Ministero, il senso della complessità dei problemi ai quali il Ministero degli affari esteri deve far fronte e in un certo senso la sproporzione di mezzi personali dei quali dispone. Penso non sia stato male che in questi anni non si sia fatta la «riforma», perchè essa certamente fronteggiava alcuni aspetti che sono importanti, anche se qualche volta suscitano all'interno situazioni difficili (ricordo certe battaglie sulla possibilità o meno di affidare determinati consolati di minore entità a personale non di carriera diplomatica) che però mi pare in un certo senso conferivano al concetto di riforma qualcosa di molto riduttivo.

Se vogliamo abbandonare la parola «riforma» e usare forse quella più giusta di «ristrutturazione», a me pare che questo possa essere fatto ancorandosi a due fattori in un certo senso esterni. Il primo fattore è quello di come sarà nella sua interezza ristrutturata l'amministrazione centrale nei confronti del quadro generale della vita e degli apparati dello Stato. Sotto questo aspetto, a mio avviso, conta non solo la lettera delle regole ma la natura dei Governi e il costume unitario con cui de-

vono operare ovunque, ma in modo particolare con tutto quello che ha un riflesso all'esterno della nazione. Certamente rispetto al passato anche non molto lontano nel quale i Presidenti del Consiglio si vedevano tra di loro rarissimamente, oggi questo accade molto più di frequente e così anche per gli altri Ministri; ciò conferisce una funzione un po' diversa che può qualche volta sembrare preparatoria, ma non è un fatto tecnico, deve essere di sostanza – perchè ivi sta la competenza professionale – altrimenti si potrebbe alcune volte veramente compromettere un indirizzo per una insufficiente preparazione di chi partecipa a una riunione, rendendo poi necessari tutta una serie di aggiustamenti, di spiegazioni e così via. Bisogna allora alleggerire l'amministrazione centrale di tutta un serie di competenze in linea con la visione del decentramento, federalismo o non federalismo che si vuole concretizzare. Ogni giorno leggiamo un progetto diverso. L'altro giorno ho letto perfino la ricostituzione, anche se non si chiama così, dello Stato pontificio, cosa che non mi entusiasma nemmeno un poco: la liberazione dello Stato pontificio è stato per la Chiesa uno dei miracoli più sensibili che abbia avuto nella sua storia.

Quello che mi preme di dire è che conta molto il concetto di Governo e di coalizione. Se analizziamo i motivi per cui vi è stato un certo deperimento della nostra realtà globale e dello Stato, credo dobbiamo anche ancorarlo ad un concetto di coalizione che è venuto ad essere portato più che in una specie di sintesi, in un sorta di miscuglio di forze politiche nelle quali la titolarità diversa, ad esempio, dei Ministri rispetto al Presidente del Consiglio – parlo in astratto non su un momento particolare, ma il problema che esiste – può portare veramente a qualcosa di divaricante, di estremamente pericoloso. In fondo non a caso nel dopoguerra per un certo periodo si era unificato il ruolo del Presidente del Consiglio con quello del Ministro dell'Interno o in alternativa con quest'ultimo.

Fermo restando che ci deve essere una sostanziale ammirazione per come oggi è strutturato e svolto il lavoro, è quasi portentoso che un numero limitato di persone attraverso un struttura così articolata faccia fronte a una quotidiana evoluzione e alternanza di problemi sia da un punto di vista conoscitivo, sia dal punto di vista degli indirizzi che poi se ne devono trarre.

Oggi, forse anche con un certa severità, si dice molto male delle coalizioni del passato, ignorando poi che siamo dinanzi ad una coalizione anche al presente perchè si tratta di forze diverse. Se qualche volta in altri periodi sembrava ed era piuttosto dissonante qualche presa di posizione divergente che l'uno o l'altro *leader* dei partiti di coalizione prendevano mi pare che questo non sia completamente superato nella realtà attuale. A mio parere la conduzione unica della politica estera è indispensabile e si deve raggiungere con una totale e limpida circolazione di informazioni ed elaborazione di direttive in modo particolare tra Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica, per alcuni aspetti che questa figura istituzionale deve seguire sia pure senza che nella Costituzione attuale vi siano delle attribuzioni di sostanza. Certamente, in un magistero di carattere globale, è giusto che nulla sfugga al Capo dello Stato, senza dubbio però le responsabilità appartengono a chi ne risponde in Parlamento.

C'e poi un altro aspetto che rende prudente il non accelerare troppo una riorganizzazione: la necessità di adeguare sempre di più la nostra struttura alle strutture esterne con le quali abbiamo azioni quotidiane di contatto, poichè la multinazionalità, la plurinazionalità stanno diventando fattori sempre più determinanti. C'e addirittura un trasferimento formale di competenze all'Unione europea e ciò comporta necessariamente delle modifiche non soltanto di carattere formale.

Il discorso della ristrutturazione dei nostri strumenti a mio avviso allora va fatto tenendo conto che al vecchio schema della prevalenza, se non addirittura esclusività, del bilaterale, si sostituisce sempre più diffusamente un sistema di multilateralità.

Non vado oltre poichè in caso contrario uscirei dal tema del nostro incontro, diretto ad un esame delle strutture del Ministero. Vorrei però qualche lume maggiore su un particolare aspetto. L'ambasciatore De Franchis ha fatto cenno alla CSCE un modello quanto mai dinamico; non a caso è passato, infatti, attraverso la revisione di Parigi e altro da una certa cornice ad una molto diversa dimostrandosi idealmente ancora valido. Io credo molto in questo modello, occorre però naturalmente che esso abbia una propria consistenza e una possibile vivacità. Le crisi che hanno investito con tanta forza la nostra Europa avrebbero dovuto per quanto riguarda la ricerca di una soluzione o l'esplicazione di buoni uffici avere forse il loro destinatario naturale proprio nella CSCE. Anche se sono stati attuati interventi e ricerche, nessuno di essi, ahimè, è riuscito nello scopo. Proprio per questo ho ascoltato con particolare attenzione quanto l'ambasciatore De Franchis ci diceva sulle proposte nuove che si vanno elaborando per la CSCE. Se al riguardo si potesse avere qualche elemento informativo in più - anche in una circostanza diversa, se oggi non è possibile - a mio avviso ciò non sarebbe inutile.

Ho poi un'ultima osservazione da sottoporvi relativamente alla trasformazione che si sta operando nel campo della sicurezza. Abbiamo assistito ad eventi straordinari e forse nessuno di noi avrà mai pensato di poter vivere momenti di trasformazione così radicale; questo mi pare comporti un certo rischio per quanto attiene ai problemi della sicurezza. Si rischia cioè che si ponga nei loro confronti una minore attenzione dando come per scontato che si sia arrivati a una loro soluzione definitiva quando in realtà non e affatto così. Mi sembra cioè che, a tutti i livelli, non si tenga conto che vi è stata e ancora permane una serie di punti interrogativi su un armamento nucleare tuttora presente con una disseminazione non sottoposta a regole di carattere cogente. Come si cerca di superare tutto questo? Io ritengo sia stato giusto dare alla Russia una posizione di preminenza, definiamola pure così, e l'averla chiamata a svolgere un certo ruolo. Per una serie di coincidenze, a partire dal fatto che nessuno voleva cambiare la struttura del Consiglio di sicurezza dell'ONU, Francia e Germania in particolare sono state lietissime che la Russia venisse considerata l'erede unico e naturale di tutta l'Unione Sovietica. Forse invece si sarebbe potuta cogliere l'opportunità che si offriva per aprire la strada ad un discorso che magari oggi sarà utopistico ma che un domani potrebbe non esserlo più. Mi riferisco alla costituzione di un seggio europeo in coerenza con lo sviluppo finale di quel che Maastricht comporta. Certo, questa è utopia ma alcune volte

l'unico realismo è proprio l'utopia. Si è deciso invece di dare questa giusta apertura di credito alla Russia; la situazione però non è poi così consolidata e pacifica.

So bene di non stare dicendo nulla di nuovo poichè i problemi che sottopongo qui all'attenzione della Commissione sono già stati evidenziati dai nostri colleghi che si occupano dell'Assemblea della NATO. Io da parte mia voglio solo sottolineare che esiste il dovere di approfondire con la massima attenzione alcune problematiche poichè nel mondo ci sono tuttora situazioni non chiare molte delle quali si tende a passare sotto silenzio. Mi ha colpito un articolo che leggevo l'altro giorno su «l'Osservatore romano», un giornale informato, anche se a volte stranissimo, che riporta a quattro colonne il giubileo di una superiora e poi sintetizza in tre righe notizie di ben altro rilievo. Nell'articolo cui mi riferivo ho letto che ad opera delle forze di un ex primo Ministro era stato operato un pesante bombardamento in Afghanistan. Scorrendo la notizia mi sono sorpreso poichè non è più abituale leggere cosa avviene in quel paese. In politica estera infatti accade che l'interesse dell'opinione pubblica ma anche dei politici si concentri, di volta in volta, solo su determinate situazioni che magari sono anche importanti ma che in altre circostanze sono solo di moda. Intendo dire che in alcuni periodi si parla moltissimo di una zona del mondo e poi le notizie su di essa tacciono all'improvviso. È come, cioè, se fossimo davanti a una lavagna in cui all'improvviso una mano misteriosa cancella quanto vi è scritto mentre un'altra, col gessetto, va a disegnarvi una situazione diversa che a quel punto diventa il centro dell'attenzione e ciò porta a una deformazione dell'oggettività dell'interesse.

Voglio concludere con una osservazione: certamente le nostre conoscenze sono arricchite dalle informazioni dirette che stiamo acquisendo dai massimi responsabili del Ministero degli affari esteri: ci auguriamo che esse siano sempre più numerose. Se in altri settori della politica italiana possono verificarsi differenziazioni o vi possono essere dati riservati e interni, nel settore della politica estera questo aspetto dovrebbe essere annullato o ridotto al minimo.

La produttività della struttura del Ministero degli affari esteri è eccellente: non credo sarà possibile avere un forte aumento quantitativo. Sarebbe grave modificare le modalità di assunzione del personale: è importante che i titoli e le materie di concorso rimangano seri e impegnativi. Dobbiamo tenere conto anche delle piccole cose; ad esempio, grande meraviglia suscita la struttura predisposta per leggere, esaminare e selezionare la mole di telegrammi quotidiani, e tuttavia si tratta di una iniziativa meritevole.

Se poi vogliamo considerare i risultati, basta pensare al ruolo che la nostra nazione ha avuto nel cammino della Comunità prima e dell'Unione europea poi; è stato un ruolo non marginale ma di «pilotaggio». Non possiamo dimenticare che le due tappe più importanti – l'Atto unico europeo e il Trattato di Maastricht – sono stati il risultato di due Consigli europei tenutisi durante due semestri di presidenza italiana, il Consiglio di Milano e il Consiglio di Roma. Le Direzioni generali, e in modo particolare le strutture di Roma e di Bruxelles, sono state veramente prodigiose nel preparare le condizioni per i suddetti trattati e ritengo che il segreto stia nella grandissima collaborazione quotidiana e

orale tra lo «sherpa» e le strutture del Ministero degli affari esteri. Se lo «sherpa» dovesse dar vita a strutture a sè stanti per lavorare parallelamente al Ministero, cio' provocherebbe una confusione assoluta e, oltre tutto, perderemmo qualsiasi capacità di reciproco colloquio con gli altri paesi dell'Unione europea. Anche sotto questo aspetto dunque è importante che vi sia sempre notevole affiatamento e che non si creino compartimenti stagni tra coloro che mantengono i rapporti con l'esterno; guai se dessero l'impressione anche fugace di parlare due linguaggi diversi: il linguaggio deve essere unico, quello del Ministero degli affari esteri.

DE FRANCHIS. Signor Presidente, ritengo di poter condividere l'impostazione formulata dal senatore Andreotti, prima di tutto per quanto riguarda la CSCE che è forse l'organizzazione su cui, dopo la caduta del muro di Berlino, si sono appuntate più speranze e che da allora fino ad oggi ha conosciuto fasi alterne di esaltazione, se vogliamo, e di frustazione.

Mi ricordo che all'inizio si parlava della necessità di costruire un'unica architettura di sicurezza europea e la si riconosceva nella CSCE che sembrava potesse sviluppare capacità militari, di intermediazione, di *peace keeping* e di *peace enforcing*. Poi di fatto il conflitto jugoslavo è parso vanificare queste speranze, il progetto è stato abbandonato e si è puntato su altri organismi come la NATO che è riuscita ad adeguarsi alle esigenze del dopo guerra fredda meglio delle altre istituzioni.

Siamo adesso in una nuova fase di ascesa per il ruolo della CSCE; direi che la Presidenza italiana è riuscita a portarla di nuovo al centro dell'agenda non solo europea, ma anche coinvolgendo il Nord America e la Russia.

Ci avviciniamo all'appuntamento di Budapest del 5 e 6 dicembre con un'agenda sostanziosa, che s'impernia su due punti principali. Il primo concerne il possibile rafforzamento delle strutture della CSCE, che ha adesso un Segretario generale, e il principio *CSCE first*, ovvero della priorità degli interventi di tale organizzazione in Europa, rispetto a quelli dell'ONU (anche se qui si parla di buoni uffici e di gestione delle crisi più che di interventi «pesanti»), essendo la CSCE considerata una organizzazione regionale delle Nazioni Unite. Questo è uno dei punti che qualificano le proposte dell'Unione europea.

In secondo luogo occorrerà definire il ruolo della CSCE nella gestione delle crisi e nel mantenimento della pace negli Stati dell'ex Unione Sovietica. Il rapporto tra il ruolo della Russia e della Comunità degli Stati indipendenti da un lato e quelle della CSCE dall'altro rappresenta una questione piuttosto complessa speriamo di poter chiarire nella prossima Conferenza di Budapest.

Per quanto riguarda i problemi di sicurezza, questi dovrebbero effettivamente figurare ben chiari nell'agenda di politica estera. Mi ricordo come dopo il 1989 - ero alla NATO in quel periodo - vi fosse l'illusione che non ci sarebbe stato più bisogno di sicurezza, che la via sarebbe stata automaticamente in discesa verso un nuovo ordine mondiale. Mi ricordo a questo proposito il vertice della NATO del 1989, al quale il senatore Andreotti partecipò come capo del Governo, che era

stato convocato con un preavviso molto breve e che doveva occuparsi dell'unificazione tedesca. Lì, senatore Andreotti, lei pronunciò parole profetiche su quello che sarebbe potuto accadere in Jugoslavia.

A questo punto credo che il problema della sicurezza debba essere affrontato innanzi tutto con prescrivendo con la massima attenzione dei grandi accordi conclusi in materia di armamento non solo nucleare, ma anche convenzionale. Occorre inoltre tener conto del futuro delle organizzazioni internazionali (la NATO, l'ONU, la CSCE, l'Unione europea) che hanno attribuzioni in materia di sicurezza. Bisogna adattarle alle nuove condizioni e renderle rilevanti anche per l'avvenire. Credo che questa sia la sfida che dobbiamo raccogliere per la sicurezza mondiale.

NIGIDO. Vorrei fare qualche considerazione su tre punti che sono stati menzionati dal senatore Andreotti.

È stato sollevato il problema della complessità dei compiti del Ministero e della sproporzione dei mezzi. Vorrei soffermarmi sul primo aspetto, evitando di entrare nel merito circa i mezzi a disposizione.

La politica estera rappresenta la proiezione a livello internazionale degli interessi e delle esigenze del nostro paese in tutti i settori. Tali esigenze ed interessi vanno considerati in un quadro unitario ed espressi in modo coerente con una conduzione unica della politica estera, come, ha giustamente detto il senatore Andreotti. Il Ministero degli esteri si sente all'estero il rappresentante di tutte le amministrazioni dello Stato. Le ambasciate all'estero non sono gli uffici periferici del Ministero, ma la proiezione a livello internazionale di tutte le amministrazioni dello Stato. Gli ambasciatori rappresentano lo Stato italiano e non soltanto il Ministero degli esteri.

La complessità deriva dalla necessità di cogliere le esigenze di tutti i settori interessati della realtà italiana, per ricondurle ad unità ed esprimerle in modo coerente in base ad indirizzi generali di politica internazionale definiti dal Governo.

Il senatore Andreotti, riferendosi alla riforma del Ministero, ha parlato piuttosto di ristrutturazione, anche tenendo conto di ciò che avviene soprattutto nei paesi dell'Unione europea. Altri paesi, come il nostro, sono alla ricerca di un assetto ideale per la organizzazione interna dei rispettivi Ministeri degli esteri. Anche altri paesi hanno conosciuto diverse strutturazioni nel corso degli anni, così come è avvenuto per l'Italia dall'unità ad oggi. Anche altri paesi stanno studiando i vantaggi e gli svantaggi di varie soluzioni. Non vi sono soluzioni univoche: alcuni sono passati da una divisione per materie ad una soluzione diversificata per aree geografiche e viceversa. In altre situazioni sono state adottate soluzioni intermedie. Ognuna di queste varianti presenta vantaggi e svantaggi.

Una soluzione legata all'unitarietà geografica consente certamente di avere una visione completa di ogni area considerata, ma perde di complessità e di larghezza di vedute sui problemi di carattere generale sia esterni che interni al paese considerato.

Il senatore Andreotti ha accennato alla necessità di stretta collaborazione fra lo *sherpa*, cioè fra l'alto funzionario che assiste il Presidente del Consiglio, e il Ministro degli affari esteri. Si tratta di un aspetto es-

senziale; devo dire che vi è una interazione continua fra il Ministero degli affari esteri e la Presidenza del Consiglio, così come vi è una interazione continua fra il Ministero degli affari esteri e tutti gli altri Ministeri.

PRESIDENTE. Vorrei inserirmi a questo punto del dibattito per fare qualche osservazione e alcune domande.

Finora abbiamo discusso molto del problema importante del coordinamento e del ruolo del Ministero. Credo che altrettanto importante sia il problema dei mezzi, della loro adeguatezza o meno agli obiettivi che si vogliono conseguire. Credo sia abbastanza facile riassumere dicendo che vi sono delle aree di impegno prioritario per la politica estera italiana che credo di poter individuare (così come potrebbe fare il Governo e il Ministero entrando nel merito del dibattito politico) nell'Europa centro-orientale da una parte e nel Mediterraneo dall'altra. Partendo invece da una impostazione non geografica ma di divisione per materie, credo si possa convenire abbastanza facilmente sul fatto che, per lo meno a parole, tutta la sfera delle relazioni culturali e scientifiche costituisce un terreno su cui l'Italia può giocare un ruolo molto importante.

Il problema che pongo è il seguente: quali sono gli strumenti che il bilancio mette a disposizione? Se dovessimo constatare che non si tratta di strumenti solo parzialmente inadeguati (siamo sempre su un terreno di inadeguatezza specialmente in un periodo difficile per i conti dello Stato come quello attuale), ma del tutto insufficienti, dovremmo concludere che la politica estera italiana corre continuamente il rischio di essere prevalentemente declaratoria. Faccio un esempio: per quanto riguarda i paesi dell'Europa centrale, l'iniziale dotazione di 400 miliardi è stata progressivamente ridotta a soli a 58 miliardi, a meno che non vi siano altre risorse contenute in altri capitoli (ad esempio del Ministero del tesoro o della Presidenza del Consiglio), cosa possibile perchè il bilancio dello Stato non è certo il documento più trasparente che esista.

Il problema si pone ugualmente per altri aspetti come, ad esempio, quello relativo alla politica estera che l'Italia vuole perseguire in Africa e in Medio Oriente. Tutta la discussione relativa alla inadeguata partecipazione italiana alla Conferenza di Casablanca deve collocarsi innanzi tutto su questo terreno. L'adeguatezza o meno del livello di rappresentanza va messa in relazione alla difficoltà di organizzazione di mezzi e strumenti in questa direzione.

Un'altra questione riguarda la rete diplomatico-consolare. Questa rete è molto ampia; personalmente sono favorevole a questa dimensione, anche se non posso fare a meno di osservare che occorre una strumentazione minima anche per il funzionamento di una ambasciata molto piccola: ci vuole per lo meno un titolare della sede, un suo sostituto diplomatico, un minimo di dotazione di personale del ruolo funzionale e di contrattisti locali. Però, è questo un discorso che riprenderemo domani con l'ambasciatore Nitti.

L'estensione della rete è però una questione che riguarda in misura eminente le due direzioni generali di cui oggi voi siete rappresentanti. Devo dire di aver avuto qualche inquietudine quando ho sentito parlare da questo punto di vista di una riduzione, perchè evidentemente le

scelte conseguono dalle premesse da cui si parte. Se la nostra preoccupazione è quella di porre in essere una politica estera che valorizzi i rapporti con le potenze medie e piccole, rispetto alle quali la presenza di un rappresentante diplomatico può essere addirittura un attributo essenziale di sovranità, magari recentemente conquistata, ogni riduzione della rete diventa estremamente problematica.

Se, al contrario, la nostra preoccupazione principale - io ritengo però sia un punto di vista fragile e contingente - è quella di difendere in qualche maniera un posto tra gli eletti senza troppo preoccuparsi della dimensione multilaterale che costituisce secondo me una delle condizioni per una maggior rappresentatività, i ragionamenti che si possono fare sarebbero altri.

Sarei interessato a sapere a che punto di analisi è giunto questo aspetto. Vorrei anche che il Parlamento fosse preventivamente informato prima di giungere alla fase operativa.

Nello stesso ordine di idee mi viene spontaneo chiedere quali sono le procedure previste quando si tratta del riconoscimento di nuovi Stati.

Può darsi che la memoria non mi aiuti, ma sono presenti dei colleghi che mi possono eventualmente correggere. Mi sembra che in occasione del riconoscimento della Slovenia e della Croazia - mi vengono in mente episodi abbastanza recenti - non ci sia stata una discussione, un coinvolgimento precedente del Parlamento. Evidentemente siamo su un terreno dove non esiste una normativa precisa. Esiste un problema di costruzione di una prassi, che personalmente ritengo più avanzata, di interazione tra potere esecutivo e potere legislativo, ma anche di controllo in questo caso sulla politica estera.

NIGIDO. Signor Presidente, esiste una sproporzione fortissima tra i mezzi e gli obiettivi di politica estera. Il Ministero degli affari esteri è veramente ora al limite delle sue possibilità come mezzi umani e finanziari.

I mezzi umani sono necessari per coprire una rete molto ampia: a mio parere, adeguata o leggermente sottodimensionata alle nostre esigenze, data la necessità di assicurare la nostra presenza all'estero nelle sedi multilaterali, bilaterali e consolari. Queste ultime non sono solo deputate alla protezione, all'assistenza e alla promozione della nostra presenza presso le nostre comunità all'estero. In paesi molto grandi, come gli Stati Uniti, la Germania, per non parlare della Russia e della Cina, una nostra presenza consolare più ampia ci consentirebbe di svolgere un'azione mirata allo sviluppo di relazioni economiche, culturali e politiche. Ciò è vero soprattutto per quei paesi che hanno un decentramento politico molto avanzato come la Cina. In questo paese, oltre all'ambasciata abbiamo un solo consolato generale a Shanghai, mentre le province cinesi, che dispongono di un'ampia autonomia di carattere politico, economico e finanziario, sono molto numerose.

Riguardo le aree di priorità della politica estera, ella ha menzionato l'Europa centrale ed orientale e il Mediterraneo. Si tratta di aree essenziali per la sicurezza politica ed economica del nostro paese. Ha anche fatto riferimento alle relazioni culturali e scientifiche, che però non sono di mia competenza, per cui tralascio di esprimere considerazioni.

Alle aree da lei menzionate vorrei aggiungere i paesi asiatici, che stanno registrando tassi di sviluppo straordinariamente elevati (dell'ordine del 10-15 per cento all'anno) su un arco di tempo ormai lungo. Il tasso di incremento delle nostre esportazioni e importazioni è ancora superiore al tasso di sviluppo di questi paesi; perciò, le potenzialità sul piano della presenza economica italiana in questi paesi sono straordinarie. Un potenziamento della nostra rete diplomatica consolare in alcuni paesi, come la Cina, consentirebbe di cogliere il meglio di queste potenzialità. Voglio ricordare alcuni dati statistici: le esportazioni italiane nel 1993 hanno superato i 260 miliardi di lire a fronte di importazioni di circa 230 miliardi di lire, con una bilancia commerciale fortemente in attivo, che indica un *trend* della nostra capacità di presenza sui mercati esteri molto elevato, che sta diventando un dato strutturale per la nostra economia, da incoraggiare ed assistere.

Riguardo gli strumenti di bilancio, Ella ha ricordato la legge di assistenza tecnica ai paesi dell'Europa centro-orientale. È una legge che ha subito fortissime decurtazioni. Il dato che Ella ha citato credo sia corretto; si tratta di una somma inferiore a quella originariamente stanziata, ma che consentirebbe di fare dell'assistenza tecnica a questi paesi, se lo stanziamento fosse mantenuto nel corso di un certo arco di tempo. Nei confronti di alcuni paesi o aree è però difficile agire attraverso lo strumento economico commerciale e la cooperazione diventa essenziale. Mi riferisco, per esempio, alla Palestina. Ho accompagnato il Ministro degli affari esteri nel suo giro in Medio Oriente un paio di settimane fa: abbiamo constatato che chiaramente in Palestina non si può agire con gli strumenti classici della promozione commerciale. Per i nostri imprenditori, infatti, investire in questo paese, data l'incertezza politica dell'area - incertezza ripetibile anche per molte altre aree - è estremamente rischioso. L'assistenza della SACE è essenziale ma attualmente in Palestina non vi è un'autorità finanziaria, una banca centrale, che sia in grado di soddisfare quei requisiti di carattere sostanziale e formale, una garanzia cioè dello Stato, che consentano alla SACE di operare in questo paese. I nostri imprenditori non possono quindi investire, perchè mancano dell'assistenza e dell'assicurazione pubblica al credito e all'esportazione.

In Cina, dove esistono delle straordinarie possibilità di una nostra presenza economica, una fetta, anche se piccola, di cooperazione tecnica consentirebbe di mettere in moto dei meccanismi economici che darebbero poi dei risultati straordinariamente più elevati rispetto allo stanziamento economico originariamente previsto. Queste stesse considerazioni valgono per molti paesi dell'Africa e del Medio Oriente.

PORCARI. In Cina abbiamo registrato un successo con la visita del ministro Martino e sono stati firmati importanti accordi. Ci può dire ambasciatore qualcosa a riguardo?

NIGIDO. La nostra presenza in Cina è elevata, come elevati sono i nostri tassi di incremento delle esportazioni e delle importazioni. Se si considera complessivamente la Cina e Hong Kong, che poi è la porta di ingresso e di uscita per una serie di operazioni commerciali nei confronti della Cina, il nostro interscambio credo sia stato nell'ordine dei

12.000 miliardi di lire nel 1993, con un saldo attivo di quasi 4.000 miliardi, ma sono possibilità che, data la grandezza del paese e il suo sviluppo estremamente rapido, potrebbero essere moltiplicate. Quindi, una attiva politica di promozione della nostra presenza e delle nostre esportazioni, e ovviamente anche delle nostre importazioni, in Cina sarebbe un fattore di straordinaria utilità non solo per quel paese ma anche per l'Italia, con formule che possono essere molto varie: la formula classica delle esportazioni, oppure investimenti, creazione di *joint ventures* e promozione di piccole e medie imprese cinesi, anche con fondi della cooperazione e con gli interventi del normale credito all'esportazione.

Sempre in Cina inoltre, in occasione della visita del Ministro, è stata firmata una serie di contratti e se ne sono formati di nuovi, in particolare nel settore delle telecomunicazioni e della fornitura di sistemi *radar* per le linee aeree. C'è stato poi un importante contratto per il settore delle telecomunicazioni.

PORCARI. Si tratta di contratti operativi o solo programmati?

NIGIDO. Operativi. I cinesi hanno deciso di creare con partecipazione italiana un secondo ente, sempre pubblico, per la gestione delle telecomunicazioni. Accanto al Ministero delle poste, cioè, che sarà un primo gestore, ce ne sarà un secondo, ancora pubblico, per assicurare la concorrenza tra le due imprese. Le autorità cinesi hanno dichiarato che per le privatizzazioni è previsto un procedimento di lungo periodo e che per il momento è intenzione del loro Governo mettere in concorrenza sulla base delle regole del libero mercato enti di proprietà pubblica.

DE FRANCHIS. Sulla questione delle risorse non posso che essere d'accordo con quanto è stato detto poichè se non disporremo dei mezzi necessari per esercitare una reale influenza rischiamo di fare una politica estera forse anche intelligente ma tutto sommato declamatoria.

Effettivamente, come diceva il presidente Migone, il Governo attuale, in sintonia credo di poter dire con gli intendimenti del Parlamento, considera prioritarie le aree del Mediterraneo, dell'Est Europa e anche dei Balcani. Se poi, come tutti sperano e si augurano, il conflitto sorto nell'ex Jugoslavia finirà col risolversi, si porrà il problema enorme della riabilitazione, della ricostruzione di quella zona. Ritengo che in quel caso l'Italia, insieme agli altri paesi dell'Unione europea, sarà chiamata a dare il proprio contributo e quindi ad affrontare un problema che con le risorse attuali è sicuramente insuperabile. Lo stesso si verifica per il Mediterrano e il ministro Nigido tra l'altro ha menzionato i palestinesi. Insieme, di recente, ci siamo recati a Gaza e abbiamo visto quale utile contributo abbia potuto dare una fabbrica di succhi di frutta da noi finanziata e che è entrata in funzione da poco. Lì abbiamo brindato con un bicchiere di succo d'arancia, con il presidente Arafat. Con pochi mezzi si può fare qualcosa ma non molto e se non si interviene, non solo noi ma anche gli altri paesi europei ed occidentali, si rischia invece di lasciare deteriorare situazioni che sono di importanza fondamentale per noi.

Riguardo all'estensione della rete diplomatica, avrei qualcosa da aggiungere alle argomentazioni estremamente importanti già portate dal

presidente Migone e a quanto sostenuto dal ministro Nigido. In quanto membri dell'Unione europea e delle Nazioni Unite abbiamo delle responsabilità da assolvere. L'Unione europea si avvia adesso ad intrecciare rapporti con le principali regioni del mondo: l'Asia, ad esempio, come ricordava il ministro Nigido. Vi è un interesse, infatti, a mantenere un dialogo aperto tra Asia ed Unione europea, un interesse che, oltre ad essere politico, ha anche evidenti implicazioni economiche. L'altro giorno mi è capitato di incontrare l'ex segretario di Stato americano Kissinger e l'ho sentito dichiarare che una delle aree del mondo più a rischio sul piano della rinazionalizzazione della sicurezza e di possibili tensioni e rivalità è proprio l'Asia. Abbiamo un interesse fondamentale alla stabilità di queste zone, non solo perchè ciò potrebbe, nell'era attuale della proliferazione dei vettori, delle armi di distruzione di massa, suscitare delle minacce anche in zone lontane come la nostra ma anche perchè le prospettive economiche dei rapporti dell'Italia con quelle zone richiedono stabilità. Dobbiamo essere in condizione di operare al fine di concorrere a questa stabilità; dobbiamo poter intrattenere un dialogo in questi paesi, disporre di informazioni aggiornate ed efficaci per svolgere la nostra parte assieme agli altri membri dell'Unione europea per favorire lo sviluppo, per confrontare esperienze, dare il nostro apporto politico a queste zone. Ciò costituisce un nostro obiettivo interesse.

Credo quindi che da questo punto di vista l'esigenza di disporre di una rete efficace e capillare, proprio visti questi rapporti che si stanno creando tra le diverse aree, si ponga in modo ancora più pressante che in passato.

SERRI. Per prima cosa avrei una richiesta da rivolgere al Presidente della nostra Commissione approfittando della presenza degli ambasciatori De Franchis e Nigido, che anch'io ringrazio vivamente. Vorrei chiedere cioè se possiamo tentare, assieme al Ministro degli esteri, una sorta di sperimentazione. Ho seguito con molto interesse la discussione che si è svolta, condivido le osservazioni del senatore Andreotti e la ricostruzione compiuta dall'ambasciatore De Franchis sulla genesi e gli sviluppi della CSCE. Attualmente ci sono alcune proposte per un suo rilancio, ve ne è una russa e una tedesco-olandese se non sbaglio. Anche se non è usuale, mi chiedevo se non potremmo discutere in Commissione la preparazione del Vertice che si terrà il prossimo 12 dicembre, certo non per sostituirci al Governo, ma per avere uno scambio di idee. Ritengo infatti che ci troviamo di fronte ad un passaggio importante per quanto concerne le prospettive stesse della CSCE ma anche per quanto riguarda l'evolversi della situazione nella ex Jugoslavia. Non so se ha ragione Sergio Romano quando sostiene che la NATO rischia di essere una scatola vuota. So però che se per alcuni aspetti dell'embargo essa si è rivelata uno strumento efficace non altrettanto lo è stata nella soluzione del conflitto. Mi rendo conto che non è questa la sede adatta per una discussione al riguardo, ma è proprio per questo che sto sollecitando una ulteriore discussione sulla CSCE.

Illustrata la mia richiesta, avrei ora da rivolgere due domande. In primo luogo vorrei sapere cioè quali sono i riflessi che sulla struttura del Ministero degli esteri riverbera la lotta alla criminalità internazionale. Mi riferisco alla droga, al suo commercio, ai cartelli, alla produ-

zione e alle varie mafie. Immagino che la questione sia più strettamente di pertinenza del Ministero dell'interno, ugualmente ritengo che abbia anche risvolti di carattere politico-internazionale non irrilevanti.

In secondo luogo vorrei sapere se esiste un coordinamento tra il Ministero per gli affari esteri e le regioni. Sono stati posti in essere tentativi, si sono verificate esperienze di un qualche significato? Ho ancora un'ultima considerazione e termino. Mi ha dato molto da riflettere la disparità che è stata evidenziata tra le risorse di uomini e mezzi finanziari a vostra disposizione e il ruolo che il Ministero è chiamato a svolgere. In questi anni abbiamo assistito ad un processo che ha portato ad una internazionalizzazione, ad una globalizzazione che spazia dall'economia alla politica. Contemporaneamente al nostro interno abbiamo visto ridursi alcune funzioni affidate alla «gestione» dello Stato cui non è però corrisposta una riduzione delle strutture e della relativa burocrazia. Al nostro interno cioè si è verificato l'esatto contrario di quanto si è verificato nel settore della politica estera. Conveniamo ritengo tutti, anche se io sono su posizioni di opposizione abbastanza forte a questo Governo ma anche a quelli precedenti, sulla qualità della struttura del nostro Ministero, ma proprio per questo sottolineiamo anche il problema della divaricazione esistente tra esigenze e risorse.

Non è la sede, ma credo che il contenimento delle spese per il Ministero degli affari esteri sia un errore anche di questo Governo; si tratta di poste marginali rispetto a quelle previste per altri Dicasteri (ad esempio, ho presente il Ministero della difesa). Hanno subito tagli gli stanziamenti di cui alla legge n. 212 del 1992, i fondi per la cooperazione allo sviluppo e si registra anche il contenimento delle spese generali per il personale. Si poteva tentare di fare qualcosa di più, almeno di cercare di invertire la tendenza. Questo non è stato fatto. Vi è una incomprensione di fondo: il Ministero degli affari esteri è destinato ad aumentare l'importanza del suo ruolo perchè ciò corrisponde alla nuova realtà mondiale e non per esigenze di maggiore prestigio dell'Italia. Al riguardo condivido pienamente l'opinione del Presidente.

Ho paura anche del termine «razionalizzazione» perchè spesso dietro c'è l'altro «riduzione», a cui sono nettamente contrario. Vedo, anzi, l'esigenza di una espansione (ne parlava adesso il ministro Nigido a proposito del Sud Est asiatico). Al riguardo dovremo forse fare chiarezza in seguito.

Durante la X legislatura ho seguito a lungo la cosiddetta riforma del Ministero degli affari esteri, su cui la 3ª Commissione permanente lavorò arrivando persino a una bozza di progetto di riforma. Mi ricordo che si votò, ma poi le Camere furono sciolte. Adesso, se dovessimo affrontare lo stesso tipo di dibattito, interverrei da un altro punto vista lasciando più autonomia di organizzazione alla struttura e dettando solo poche norme dall'esterno. Ad esempio, sono ormai profondamente convinto - e sarò irremovibile quando ne discuteremo - del fatto che il Ministero del commercio con l'estero debba essere eliminato e le sue competenze, insieme a quelle attualmente attribuite ai due Ministri senza portafoglio per il coordinamento delle politiche comunitarie e per gli italiani nel mondo, concentrate nei modi dovuti nel Ministero degli affari esteri. Mi sembra una scelta netta e necessaria.

Vorrei ora fare un'osservazione relativa alla struttura del Ministero degli affari esteri, senza però dimenticare che a monte stanno le scelte sulle risorse da destinare al Dicastero stesso. Lo sforzo che è stato compiuto per seguire la rivoluzione mondiale degli ultimi anni ha creato uno squilibrio che va recuperato. Se facciamo il conto degli uffici e delle strutture che voi ci avete efficacemente descritto, constatiamo che quelli (sia a carattere tematico, sia a carattere geografico) che si occupano dei rapporti con l'Unione europea, con l'Europa dell'Est, con il Nord America, con la NATO, con la UEO, con la CSCE e con quant'altro sono più numerosi e decisamente preponderanti. Per il resto lo sviluppo della nostra presenza e del nostro ruolo è stato inadeguato, insufficiente e probabilmente non per responsabilità dell'attuale struttura del Ministero. è proprio questo che chiederò quando ci occuperemo della riforma: potenziare tutti gli organismi che operano sul piano internazionale e ridurre quelli che operano nella gestione interna dello Stato (a ciò si collega anche il problema del decentramento delle funzioni). Mi pare che siano state fatte ipotesi al riguardo che potrebbero incidere notevolmente sulla riforma del Ministero degli affari esteri.

Cercherò poi di chiarire direttamente con lui quanto affermato dal senatore Andreotti. Egli ha raccomandato la prudenza nel parlare di riforma. Sono d'accordo sul fatto che le decisioni imposte dall'esterno, le gabbie rigide non corrispondono alla velocità dei mutamenti, tuttavia non si può ulteriormente dilazionare la riforma del Ministero. Non voglio ragionare solo di ristrutturazione. Quando dico che un Ministero e due Ministri senza portafoglio devono scomparire questa è una riforma: è una riforma nell'uso delle risorse, è uno spostamento significativo tra la gestione interna dello Stato e la sua presenza internazionale. Si tratta di modifiche sostanziali. È per tale motivo che occorre considerare una radicale riforma dell'Esecutivo che - ribadisco - passi anche attraverso la ridefinizione delle strutture dello Stato, la riduzione del numero dei Ministeri e la riaffermazione delle competenze del Ministero degli affari esteri.

PRESIDENTE. prima di passare la parola ai nostri ospiti, vorrei rispondere all'invito fatto dal senatore Serri per un dibattito preventivo in Commissione sui temi che saranno oggetto della prossima Conferenza di Budapest.

Penso di potermi esprimere a nome di tutta la Commissione dicendo che ritengo si possa accogliere l'invito del senatore Serri compatibilmente con le scadenze dell'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria. Mi riprometto di trasmettere una richiesta in tal senso anche al Governo.

DE FRANCHIS. Per quanto riguarda la prima domanda rivolta dal senatore Serri, forse avevo trascurato di dire che presso la Direzione generale degli affari politici esiste fin dal marzo 1986 quella che viene definita l'unità affari speciali (UAS), che è in sostanza un ufficio, pur non avendo tale denominazione. Essa, in stretto coordinamento con il Ministero dell'interno - che lei, senatore, ricordava - e con il Ministero di grazia e giustizia, si occupa della cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo, al traffico di stupefacenti e alla criminalità organizzata e

coordina l'attività di 19 esperti in materia di repressione di smercio di droghe distribuiti in varie sedi tra ambasciate e consolati.

Tanto per fare un esempio, nella conferenza sulla criminalità transnazionale che si svolgerà a Napoli nei giorni 21, 22 e 23 novembre la partecipazione del Ministero degli affari esteri all'organizzazione della Conferenza (che è a cura del Ministero di grazia e giustizia) spetta alla suddetta unità affari speciali della Direzione generale affari politici.

Vorrei ora riferirmi alla questione delle strutture per ribadire che il loro potenziamento, mantenendo allo stesso tempo non solo un'efficace presenza nelle sedi multilaterali, ma anche in quelle bilaterali, richiede effettivamente ulteriori mezzi. Si può dire che per lungo tempo, forse fino alla fine della guerra fredda, le sedi bilaterali hanno subito una lenta erosione e che gran parte delle questioni è stata dibattuta nei consessi multilaterali. Ultimamente invece le sedi bilaterali, pur rimanendo l'importanza di quelle multilaterali, si stanno rivalutando. Vi è l'esigenza di non pregiudicare l'efficacia dell'attività diplomatica bilaterale che deve fungere da sostegno a quella multilaterale e permettere all'Italia un rilancio di iniziative per garantire l'efficacia della nostra politica estera.

NIGIDO. Vorrei rispondere su alcuni punti sollevati dal senatore Serri, partendo dal problema del collegamento con le regioni in relazione anche alla loro attività internazionale. Certamente esiste da parte delle regioni l'esigenza di essere presenti all'estero. La Presidenza del Consiglio ha cura che tale attività rimanga nell'ambito delle norme costituzionali. Presso il nostro Ministero esiste un ufficio di coordinamento regionale. Si tratta di una unità autonoma, non dipendente dalla direzione generale, in un raccordo con la Presidenza del Consiglio, che ha il compito di seguire l'attività all'estero delle regioni.

Il senatore Serri ha poi sollevato il problema dei riflessi sul Ministero della lotta alla criminalità organizzata. Vorrei ricordare la grande importanza del coordinamento internazionale della lotta alla criminalità, che rappresenta il terzo pilastro di Maastricht e che, a mio giudizio, sarà destinato ad uno sviluppo estremamente rapido e molto importante. È una responsabilità non della mia direzione generale, ma innanzi tutto dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia. Ovviamente, viene, in parte, seguito dalla direzione generale degli affari politici e, in parte, per gli aspetti che si riferiscono alla circolazione delle persone all'interno dell'Europa, dalla direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali.

Il senatore Serri ha poi fatto riferimento alla globalizzazione dell'economia e, più in generale, delle attività estere. A tale riguardo vorrei ricordare e sottolineare che il Ministero degli affari esteri ha cercato, sia pur con fatica, di seguire il passo: vorrei ricordare quante nuove attività multilaterali esistono rispetto alla situazione di 25-30 anni fa.

Voglio fare un passo indietro e riferirmi al decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 che aveva individuato in 1.200 unità circa la consistenza dell'organico della carriera diplomatica.

Nel 1967 la nostra rete diplomatica all'estero era di gran lunga meno ampia rispetto al presente. Non esistevano allora alcune istituzioni o sedi internazionali, come il G7, come la CSCE, come l'Iniziativa centro europea e tutte quelle altre forme di «geometria variabile» diplo-

matica che si sono sviluppate negli ultimi venti anni, con particolare accelerazione dopo la fine del sistema bipolare.

Ebbene, oggi i diplomatici in servizio sono 900. Vi è stata una riduzione di organico di 300 persone tra il 1967 e oggi, perchè tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, per motivi di bilancio, si decise di ridurre l'organico della carriera diplomatica.

Concordo con quanto ha detto il direttore degli affari politici sul fatto che la diplomazia o la presenza bilaterale all'estero dell'Italia è in questo momento gravemente sottodimensionata. Riusciamo ad essere presenti nelle sedi multilaterali; la nostra presenza all'estero nelle sedi bilaterali è ormai molto ampia, ma ha la consistenza di un filo sottile.

Tornando ad una considerazione del presidente Migone, è chiaro che una ambasciata italiana all'estero, per poter funzionare, deve poter contare almeno su un nucleo minimo di organico: un capo missione, un sostituto, un cancelliere contabile per rivedere i conti, un segretario e un archivista che siano in possesso delle garanzie di sicurezza e di un certo numero di contrattisti che assicurino il funzionamento dell'ambasciata. Purtroppo tutto ciò per moltissime ambasciate all'estero non si verifica; molte si basano su un capo missione e su un numero ridottissimo di collaboratori, quando il capo missione è assente, la reggenza deve essere affidata ad un funzionario che non è della carriera direttiva.

ANDREOTTI. L'Agenzia ONU di Giacomelli a chi fa capo?

DE FRANCHIS. L'Agenzia per i programmi antidroga e per la sostituzione delle piantagioni di oppio fa capo alla cooperazione.

BRATINA. Mi associo anch'io ai colleghi che mi hanno preceduto nel ringraziare i nostri ospiti per la dovizia di informazioni fornite e per la loro disponibilità.

Diventa arduo intervenire a questo punto, dopo che molti aspetti sono stati illustrati e anche problematizzati con estrema efficacia, in particolare dal presidente Andreotti.

L'immagine che si può trarre è che in sostanza ci troviamo in presenza di una struttura con delle risorse tutto sommato eccellenti, con una cultura diplomatica internazionalistica più che adeguata alla situazione, ma con una debolezza strutturale. È stato sottolineato quindi che il problema della riforma o della ristrutturazione si impone. Anch'io sono di questo parere, ma ritengo sia necessario operare con saggezza perchè a volte certe fregole d'urgenza finiscono con il vanificare anche aspetti positivi consolidati. Mi pare che il punto debole sia proprio rappresentato dalla politica estera. Come è stato notato, anche recentemente abbiamo assistito a scompensi e contraddizioni, ad assenze e presenze, anche se è inutile entrare nel merito di queste problematiche in quanto avremo altre occasioni per farlo.

Vorrei invece dire che le audizioni che stiamo svolgendo in Commissione sono estremamente utili perchè ogni incontro ci consente finalmente, non soltanto di avere materiale utile per il nostro lavoro in vista della discussione sulla ristrutturazione del Ministero, di avere una

visione più ampia per il nostro impegno continuativo in politica estera.

Credo che anche in futuro sarebbe auspicabile che questo diventasse un po' una prassi; potrebbe essere il primo tassello di una ristrutturazione che consenta una più vigorosa cooperazione tra le attività del Ministero degli affari esteri ed il Parlamento, in particolare le Commissioni affari esteri. Probabilmente una delle ragioni di certi scompensi di tipo politico, dei *disundertanding* che nascono è dovuta proprio a questa disparità di informazioni, per cui molto spesso mi sono accorto in passato che su alcune questioni tutto sommato la possibilità di altre verifiche c'era ma ci trovavamo in qualche modo con degli *handicap* da questo punto di vista. Quindi auspico un maggior scambio di informazioni come fattore da tenere in vista e da praticare anche in futuro. Ho avuto inoltre l'impressione - rilevata anche da qualche altro collega - che, per quanto il problema si possa risolvere attraverso il coordinamento, vi siano alle volte troppe sovrapposizioni e divisioni in diversi settori e ambiti.

Per quel che riguarda in generale le nostre possibilità in politica estera, ovviamente ci si muove in un contesto internazionale dove bisogna effettuare delle scelte su dove si vuole essere più presenti, efficaci ed efficienti. Concordo che le tre aree di maggior interesse immediato nostro sono il Mediterraneo, l'area balcanica e quella dell'Europa centro-orientale, anche se non si sa mai come usare questo termine, io la chiamo l'Europa «cerniera» perchè è quella che ci consente di mettere in dialogo, in comunicazione l'Europa occidentale con un Est che comunque è da definire da dove parta.

Su questo punto mi riferisco in particolare all'Europa centro-orientale dove abbiamo vissuto alterni successi e delusioni. L'Italia certo ha svolto un ruolo di avanguardia in questo senso. Spesso si dimentica, ma a monte dell'iniziativa centro-europea c'era la famosa Associazione di regioni denominata Alpe-Adria - che comunque sussiste ancora ma è stata letteralmente spodestata dall'Iniziativa centro-europea - che aveva un suo significato, un suo senso. Essa era nata anche in un contesto europeo del tutto diverso rispetto a quello che oggi abbiamo, ma ha svolto negli anni una politica piuttosto efficace anche se si trattava di realtà internazionale a carattere più regionale che internazionale; poi è nata la Pentagonale, l'Esagonale. Si è trattato di un lungo processo che, stando alle cifre che sono state menzionate, è proseguito secondo una proporzionalità inversa in rapporto alle risorse da impiegare in questa direzione.

Mi domando allora che tipo di coordinamento esiste su tali questioni e qual è lo stato attuale degli strumenti, dei progetti della filosofia di sviluppo e della nostra capacità di presenza. Ricordo che l'anno scorso siamo stati a Budapest in occasione della sessioni dell'Iniziativa centro-europea - era presente anche il presidente del Consiglio Ciampi - e molti degli operatori economici ci confermarono che le risorse erano poche, sottolineando però l'importanza della presenza, di una sensibilità che noi in qualche modo dobbiamo trasmettere. A loro avviso, questa sensibilità seguiva un po' un ciclo alterno, a volte c'era a volte non c'era.

Mi domando anche se siamo attrezzati per una presenza più continuativa e non soltanto di congiuntura in certe circostanze o in certi momenti che diventano anche alti, ma che si risolvono in quella che è stata definita come politica declaratoria, cioè facciamo un po' di fuoco e fiamme al momento, poi però il giorno dopo magari ci dimentichiamo delle questioni.

Sono convinto della necessità di avere in queste aree un ruolo decisivo, perchè ci sono attese che non bisogna deludere. Si tratta di aree difficili e soprattutto in quella balcanica dobbiamo superare delle resistenze anche di tipo psicologico. In questo secolo i nostri rapporti con quest'area non sono stati sempre dei più felici. Scontiamo, secondo me, anche un *deficit* di informazioni e di conoscenze, anche se i rapporti non sono stati compromessi, perchè la nostra fortuna storica è che abbiamo magari anche delle tragiche baruffe che spesso però si risolvono in un brindisi. La possibilità di un recupero esiste, ma non dobbiamo sprecare le occasioni che si presentano. Ad ogni modo avremo altri momenti politici per discutere il problema.

Il nodo della Slovenia è importantissimo. Una politica seria dell'Europa centrale non può non passare attraverso una politica in positivo con questo paese, anche perchè, pur essendo ancora inserito nell'area balcanica, presenta a mio parere spiccate caratteristiche centro-europee. Vorrei quindi qualche informazione sullo stato dell'arte, delle risorse attrezzate in quest'area.

En passant è stato richiamato il problema dei riconoscimenti. Non voglio perdere l'occasione di ricordare come anche in tema di riconoscimenti in Italia sia stata la storia di qualcuno, come ha detto il collega Andreotti, che con il gessetto ha scritto delle cose che poi sono diventate quasi un dogma storico, per cui il riconoscimento è passato grazie alla Germania e al Vaticano, dimenticando tutto un contesto molto più problematico. Si dimentica forse che pochi mesi prima vi sono stati i riconoscimenti della Lituania, dell'Estonia e della Lettonia. È stato un periodo quello di forte dinamica e con molte incertezze proprio sul futuro dell'ex Jugoslavia. Allora ero appena stato eletto in Parlamento e il mio primo intervento in Aula riguardò proprio la crisi bosniaca che allora stava nascendo.

Avevo ricordato la tesi di Genscher di fare una specie di *stop*, riconoscendo tutte le Repubbliche della ex Jugoslavia così come erano, e poi eventualmente procedere attraverso trattative bilaterali. Non abbiamo appoggiato però questa soluzione e si è seguita una politica contraddittoria. Sulla questione della Slovenia l'Alpe Adria era su una posizione, il ministro De Michelis su un'altra e così via. Anche in quella circostanza dunque non abbiamo dato il meglio di noi. Tutto questo andrebbe ricondotto al fatto che in politica estera è necessario operare con una certa coerenza, le decisioni non dovrebbero essere prese solo da chi è più forte in quel momento o da chi si sveglia per primo la mattina. È necessario al contrario avere elementi conoscitivi per evitare errori che in futuro dovranno essere pagati.

Dopo il 1989 il quadro è radicalmente cambiato: se prima ad essere prevalente era l'aspetto bilaterale, all'improvviso abbiamo dovuto cominciare ad imparare a nuotare nel mare della multilateralità con delle strutture che sono probabilmente inadeguate. È proprio in quest'ottica

che si inserisce la necessità di porre attenzione alle modifiche che si stanno attuando – e l'indagine conoscitiva che stiamo compiendo è indicativa in questo senso – ai differenti livelli istituzionali, interni e internazionali. Gli interlocutori sono ormai i più diversi, si va dalle grandi strutture internazionali, l'ONU, e via di questo passo, alle forme di sovranazionalità che prendono l'avvio da Maastricht, allo Stato-nazione che verso l'esterno o al suo interno è sottoposto ad un processo di parziale espoliazione di determinate valenze, e ancora ci sono le posizioni delle regioni. Tutto ciò richiede una ridefinizione delle modalità di politica estera, richiede cioè un passaggio dalla politica estera intesa in senso classico alla internazionalizzazione della politica *tout court*, poichè l'aumento della complessità richiede interventi in ogni settore. È quindi la filosofia dell'internazionalizzazione che diventa importante. Ciò richiede flessibilità, vestiti giusti per corpi in trasformazione, occorrerà anzi un intero vestiario che vada dal *casual* all'abito da sera.

Mi resta solo da aggiungere che a questo scopo si richiede un'adeguata attrezzatura culturale e politica e l'utilizzazione di quanto la moderna conoscenza offre. Oggi abbiamo bisogno più di antropologia che di storia per intervenire in determinate situazioni.

ANDREOTTI. Posso dirle, senatore Bratina che inizialmente si è sperato che l'Europa potesse intervenire nelle questioni sorte dalla dissoluzione della ex Jugoslavia, come soggetto politico unitario. I ritardi furono dovuti proprio a questo. Alla fine ogni paese decise di andare per la sua strada e questa è stata la tragedia per l'intera vicenda.

PRESIDENTE. Poichè stanno per iniziare i lavori dell'Aula abbiamo solo poco tempo ancora a nostra disposizione. Vorrei allora dare subito la parola al senatore Porcari in modo che poi i ministri Nigido e De Franchis possano rispondere a lui e al senatore Bratina.

PORCARI. Mi sembra che questo incontro e la discussione a più voci che c'è stata abbiano ampliato i temi prospettati dai ministri De Franchis e Nigido nel loro intervento iniziale e siano serviti a chiarire le idee all'umile sottoscritto che aveva preso la parola per primo. Vorrei allora riassumere brevemente i termini della questione. Per prima cosa cioè – e non lo faccio per piaggeria, perchè ho sempre avuto il coraggio delle mie opinioni e ne ho pagato il prezzo laddove è stato necessario – vorrei esprimere il mio apprezzamento alle strutture ministeriali. Con i mezzi limitati a disposizione e pur con il feudalesimo governativo e burocratico in cui si trova ad operare in questo periodo di transizione post-elettorale e di rivoluzione delle coscienze, il Ministero degli affari esteri sta dando come struttura, come apparato, come dirigenza il massimo del possibile; con una frase non molto elegante direi addirittura che sta facendo le nozze con i fichi secchi. Per quanto mi riguarda vorrei cominciare a far sì che queste nozze si festeggino con delle torte ben preparate.

Principalmente sono del parere che l'Italia non debba avere tre politiche estere o meglio tre espressioni, tre manifestazioni *flash* di politica estera che talvolta, senatore Bratina, possono apparire discordanti. Non c'è infatti contraddizione nella politica estera del Governo, bensì nelle

varie espressioni politiche e nei commenti mass-mediali dei nostri atti di politica estera che dovrebbero partire tutti da un *Cape Canaveral*, da un *Cape Kennedy*, da un cantiere di elaborazione, da una piattaforma di lancio e rientrare su un'unica pista di ritorno costituita a mio avviso dal Ministero degli affari esteri. È questo quanto dobbiamo tener presente nell'elaborare le riforme del Ministero.

Sarà in virtù dell'attrazione che esiste tra gli opposti, ma spesso mi sento sulla stessa linea di chi è dall'altra parte, *on the other side of the fence*. Condivido quindi quasi completamente quanto ha sostenuto qui il mio collega, amico ma oppositore, senatore Serri. Il Ministero degli esteri non deve essere un super-Ministero che prevarica sulla Presidenza del Consiglio. Sono anzi io, che ho profonda stima e rispetto del nostro attuale Presidente del Consiglio, proprio l'ultimo a dire che il Ministero degli affari esteri debba prevaricare sulla Presidenza del Consiglio; o, Dio mi guardi, sul Quirinale. Tra i tanti coordinamenti di cui si parla però occorrerebbe anche cominciare ad operare un coordinamento al vertice delle nostre azioni di politica estera. È mia sensazione infatti che si rischi se non una politica estera, delle manifestazioni in politica estera che traggono ispirazione da forze diverse, a partire da quelle celesti, dalla Madonna. Sono un credente e so che da Mosè a Maometto l'uomo ha sempre avuto un dialogo con la divinità. Finche siamo su questa terra però dobbiamo cercare quanto più è possibile di secolarizzare le nostre azioni. Ma neanche i sondaggi e il consenso sono giustificazione sufficiente per scegliere una linea di politica estera invece di un'altra o promuovere spinte più o meno momentanee in alcune direzioni. La realtà sta in quel centro di elaborazione dati che è e deve essere il Ministero degli affari esteri.

Al riguardo appoggio completamente il punto di vista del senatore Serri: troppi Ministeri si occupano di politica estera, per non parlare delle regioni. Il Ministero degli affari esteri può e deve collaborare con tutti, deve essere anche un centro di coordinamento ma la politica estera non può essere feudalizzata, federalizzata, frammentata. Il centro motore, il «pensatoio» della politica estera deve essere uno e uno solo: anche se si può attingere da tutti i canali, comunicando con tutti, prendendo linfa vitale ed elaborandola per poi redistribuirla, è al Ministero degli affari esteri che si deve concepire la politica estera. Ovviamente occorre tener conto delle direttive del Presidente del Consiglio e anche delle posizioni - legittimamente espresse, per carità - del Quirinale. Il Capo dello Stato infatti svolge un suo ruolo di politica estera che, pure se non è scritto, è ormai di prassi. Il rispetto per il Capo dello Stato, per la sua posizione deve essere assoluto ma l'azione globale deve essere coordinata in un centro unico.

A tale riguardo vorrei far presente che due iniziative mi hanno lasciato perplesso e non da parlamentare, non da vice presidente di questa Commissione bensì da cittadino, da semplice osservatore della politica estera. Infatti, mentre quest'ultima va in una direzione ben chiara, senatore Bratina, vi sono state due visite del Capo dello Stato che mi hanno fatto pensare.

La prima si è svolta ad Atene e, se c'è un paese che ha reagito negativamente alla nuova maggioranza di Governo, è stata proprio la Grecia. Per carità, non rappresento l'attuale maggioranza come il paradiso in

terra, ma è comunque una realtà politica scaturita da un consenso elettorale, contestato peraltro - come ha detto il Presidente del Consiglio - da un «muro di gomma» in seno all'*establishment* (l'argomento, però, non interessa questo mio intervento e quindi lo accantono). Ebbene, il Presidente della Repubblica, accompagnato dal Sottosegretario per gli affari esteri, ha avuto un colloquio a due con esponenti del Governo greco senza testimoni, quasi si trattasse di un ritorno alla diplomazia segreta. Se avesse agito così il Presidente del Consiglio, si sarebbe mossa tutta la stampa per cercare di sapere per quale motivo due Capi di Stato si erano incontrati senza testimoni. La mia non è una critica; ho un rispetto assoluto per il Capo dello Stato, ma ogni cittadino ha il diritto di sapere e giudicare, e ogni parlamentare questo diritto ce l'ha per il mandato ricevuto dai suoi elettori.

La seconda visita circa la quale non posso nascondere la mia perplessità si è svolta a Bratislava: all'indomani della vittoria di forze a noi ostili si è recato in quella città non il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari esteri, bensì il Capo dello Stato accompagnato dal Sottosegretario per gli affari esteri. Si è trattato di una visita privata, di Stato? Non ne contesto assolutamente la legittimità, ne mi permetto minimamente di sindacare tale scelta; osservo però che queste visite sono dissonanti rispetto alla politica estera del Governo.

Serviamo tutti lo Stato. Lo Stato, però, si serve attraverso il Governo *pro tempore*, espressione di una maggioranza parlamentare che è a sua volta espressione di un voto popolare. La politica attuale può essere giusta o sbagliata: l'opposizione dice che è sbagliata, la maggioranza le dà il benvenuto.

Non pretendo di essere portatore della verità, però mi è sembrato vi fosse una certa contraddizione nella linea seguita dal Quirinale. Può darsi anche che le visite siano state concordate, che abbiano un loro disegno sia pure machiavellico o geniale dinanzi al quale mi inchino; sta di fatto che appare una certa discrepanza.

Passiamo ora alle Regioni. Al riguardo, mi sembra estremamente negativo parlare di autonomia di iniziative in materia di politica estera. Rientriamo nell'ambito costituzionale, anche in quella che sarà probabilmente la nuova Carta. Oltre tutto non dimentichiamo che ci sono regioni e regioni, che occorre maturità di preparazione e che la politica estera è una scienza e non improvvisazione. Le regioni possono gestire iniziative di promozione culturale, folcloristica, turistica, sportiva, commerciale; possono allestire mostre e valorizzare il loro territorio ma, per carità di Dio, evitiamo di configurarle come un altro feudatario della politica estera.

Il senatore Migone, nostro Presidente, si è poi soffermato su un punto sul quale concordo pienamente e sul quale avevo per brevità sorvolato nel mio precedente intervento. Mi riferisco al fatto che il Ministero dovrebbe concentrare la sua attenzione sui paesi del Mediterraneo e dell'Europa centro-orientale, aree di particolare interesse per l'Italia sia per la vicinanza geografica, sia perchè legate a noi da questioni concrete. Ritengo che il Ministero degli affari esteri debba studiare una struttura unica, una sorta di *think tank*, di gruppo di lavoro, che si occupi dell'insieme della nostra politica verso l'Europa centro-orientale e verso l'ex impero sovietico. Questi paesi hanno per noi un particolare

interesse, i primi più dei secondi per ragioni geografiche, i secondi più dei primi per ragioni globali e di «futuribile» politico.

Per quanto riguarda la rete consolare, sono d'accordo circa un suo ampliamento, ma occorre stare attenti perchè una razionalizzazione, come ha già detto il senatore Serri, spesso comporta dei tagli. Naturalmente occorrono mezzi adeguati e quelli a disposizione del Ministero degli affari esteri sono forse troppi per alcune finalità, soprattutto se vogliamo una politica estera che funzioni e che valorizzi le nostre possibilità di proiezione economica all'estero.

A questo proposito mi viene in mente l'Asia di cui hanno già parlato i ministri De Franchis e Nigido; quest'area riveste per noi un interesse prevalentemente economico, anche se - come è ben descritto nel libro di Peyrefitte «La Cina si sveglierà» - è vivo pure quello politico. Tuttavia non abbiamo per ora i mezzi per fronteggiare la situazione del lontano Oriente con strumenti politici. Dobbiamo allora compiere un'operazione di appoggio ai nostri alleati e ai paesi amici e soprattutto dobbiamo svolgere questa azione in sede europea, mentre in Asia con i mezzi di cui disponiamo dobbiamo sviluppare una forte presenza di natura commerciale. Le parole, le declamazioni, come ha detto il senatore Migone, non bastano: dobbiamo fare il lavoro della formica aumentando, però, le disponibilità di cui la formica gode.

In conclusione, è questo un appello che rivolgo al Ministero degli affari esteri affinchè cerchi di tornare ad essere quello che era all'indomani di una dolorosa sconfitta, quando era un Ministero politico, di coordinamento, di contatto, ma era soprattutto il centro motore della politica estera italiana. Occorre che il Ministro degli esteri non sia soltanto un *grand commis de l'Etat*, visto che la Costituzione italiana non è ancora nè presidenziale, nè semipresidenziale. Il Ministro degli esteri deve essere il primo responsabile della politica estera in coordinamento con il Presidente del Consiglio e con il Presidente della Repubblica; un'armonia difficile che però è prevista sia dalla nostra Costituzione scritta, sia dalla sua applicazione e dalla prassi di questi quasi cinquant'anni di Repubblica.

PRESIDENTE. Senatore Porcari, non l'ho interrotta perchè ho troppo rispetto per la libertà di parola dei parlamentari oltre che per la sua persona. Tuttavia invito lei e gli altri colleghi a non dimenticare che stiamo conducendo un'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana.

PORCARI. Sono andando fuori tema e le chiedo scusa.

PRESIDENTE. Se solleviamo questioni peraltro molto delicate dal punto di vista istituzionale, si innesca un meccanismo tale per il quale altri colleghi hanno diritto di intervenire confrontandosi sullo stesso terreno. Ad esempio, ha chiesto ora di parlare il senatore Visentin al quale naturalmente lascio la parola in nome dello stesso principio.

VISENTIN. Vorrei solo ricordare che le regioni hanno avanzato richieste legittime, hanno solo chiesto il rispetto delle norme contenute nei loro statuti che prevedono il coinvolgimento in azioni di politica

estera. Nulla di più, nulla di diverso, nulla di nuovo, nulla da inventare, *ma norme già codificate e regolarmente approvate, contenute negli statuti* e dunque esaminate anche in Parlamento. Si tratta solo di affermare un diritto già scritto e probabilmente mai attuato.

PRESIDENTE. Dobbiamo utilizzare al massimo la risorsa costituita dalla presenza dei direttori generali ai quali restituisco la parola, ringraziandoli molto calorosamente non solo per la loro presenza, ma anche per la qualità dei loro interventi e per ciò che sta dietro la loro presenza.

DE FRANCHIS. Vorrei dire che questa sessione di lavoro è stata estremamente interessante e utile per noi, perchè quanto è stato detto e l'andamento di questa discussione sarà per noi oggetto di meditazione e di arricchimento.

Molto brevemente vorrei soffermarmi su tre punti, uno dei quali credo trattato dal senatore Serri. Mi riferisco al problema delle strutture. Proprio per una deformazione professionale, credo che come funzionario io sia più concentrato ad osservare e a cercare di migliorare il presente piuttosto che riferirmi al futuro. Credo che il potenziamento delle strutture attuali costituisca in realtà il punto più importante. Forse ai membri della Commissione può interessare avere qualche informazione sui contatti che abbiamo con strutture estere. Penso soprattutto ai contatti che hanno luogo nelle condizioni più impegnative quali quelle della discussione multilaterale, laddove in un tempo estremamente compresso, come ad esempio nella sede politica dell'Unione europea, si pongono all'ordine del giorno molti punti estremamente delicati sui quali a volte occorre prendere decisioni immediate di chiarezza su aree di crisi. In queste occasioni una struttura come la nostra, che può allo stesso tempo gestire aree geografiche e coordinare materie oggetto di discussioni internazionali multilaterali, ci offre un vantaggio notevolissimo. Praticamente, siamo in grado di intervenire in maniera integrata, considerando il problema da diverse angolazioni. Al contrario, alcuni miei colleghi di altri paesi, anche di importanti nazioni europee, sono limitati dal fatto di avere una competenza specifica al di là della quale non possono andare. A volte si perdono occasioni propizie eccezionali per fare anche piccoli passi in avanti a causa della necessità per questi colleghi di consultare le proprie amministrazioni per avere istruzioni su punti che non rientrano tra le loro competenze specifiche. .

PRESIDENTE. Lei si riferisce ad una delimitazione di carattere geografico o non necessariamente?

DE FRANCHIS. Non necessariamente. Certamente vi è una limitazione di carattere geografico; a volte i rappresentanti hanno competenza in campo europeo, ma non quella sui temi sui quali la discussione si concentra. Hanno in pratica una impostazione che limita le loro possibilità di procedere, di confrontarsi, perchè si trovano in crisi su temi che non gestiscono in prima persona e non sanno fino a che punto possono spingersi. In questi casi sono costretti a chiedere consultazioni.

BRATINA. Hanno dunque meno flessibilità?

DE FRANCHIS. Si tratta di processi ripetitivi, defatiganti, si svolgono le stesse discussioni fatte in precedenza perchè nel frattempo alcuni interlocutori hanno ottenuto le istruzioni necessarie.

Un secondo punto riguarda la questione dell'iniziativa centro europea. In realtà il coordinamento compete al ministro Nigido, ma la mia impressione è che tale iniziativa susciti un interesse perdurante da parte dei paesi aderenti o, almeno, della maggior parte di essi. Non dobbiamo dimenticare che tale iniziativa è la sola a consentire ad alcuni paesi di dialogare tra loro. Ricordo ad esempio che ad un certo punto ha rappresentato l'unica sede in cui, in un ambito riservato e non istituzionalmente molto definito e consolidato, erano in grado di parlare tra loro bosniaci e croati.

Vi sono delle aspettative circa la funzione che questa organizzazione potrà svolgere più avanti, quando sarà risolto il problema della Bosnia, premessa per tanti aspetti.

Vi è poi un problema fondamentale di risorse.

Infine l'iniziativa centro europea ha svolto una interessante indagine e ha prodotto un documento sulle minoranze, approvato l'anno scorso e sostenuto con grande energia dall'Italia, per cercare di trovare una collocazione organica anche in relazione ad altri esercizi similari che hanno luogo presso il Consiglio d'Europa e altri organismi.

Infine, in relazione ad alcune osservazioni del senatore Porcari, credo si possa dire che, superato il periodo della guerra fredda, sono necessarie politiche estere di più lungo termine. Durante la guerra fredda gli unici a poter far politica erano le due grandi potenze, mentre per gli altri paesi vi era la necessità di reagire a piccoli movimenti, nel quadro di una collocazione estremamente chiara. Adesso invece, pur mantenendo esattamente gli stessi principi fondamentali e la stessa impostazione, sono necessarie attività più ampie e probabilmente la possibilità di guardare più a lungo termine. Per questo motivo, in sede di direzione affari politici stiamo programmando tutta una serie di esercizi, di messe a punto, di posizioni strategiche a lungo termine. Naturalmente, per motivi diversi, queste possibilità devono restare ancora aperte e prevedere scenari alternativi per tutte le principali aree. Credo sia un esercizio importante e in questo senso chiediamo il contributo di esperti esterni. Si tratta di esercizi utili anche per noi per poter proporre al momento giusto alla parte politica tutte le alternative possibili affinchè si abbiano chiare le diverse opzioni, il regno del possibile rispetto a quel che sarebbe forse bello ma non possibile fare.

NIGIDO. Vorrei solo fare un breve commento alle considerazioni fatte dal direttore generale degli affari politici sulla superiorità o meno del nostro schema rispetto a quello di altri paesi.

Ritengo che uno dei motivi per cui in qualche modo riusciamo a tenere il passo rispetto ai nostri *partners* europei è rappresentato dalla nostra struttura. Alcuni miei interlocutori tedeschi o francesi con competenza geografica non sanno nulla però dei problemi di altre aree. Sul piano interno, io ho degli interlocutori sia per la parte economica, cioè direttori generali dei Ministeri economici, sia per la parte industriale,

sia per altri aspetti; in molte sedi, dalla Sace al Mediocredito, alle riunioni interministeriali, io dialogo con loro a livello paritario. Invece, ho notato che i miei colleghi di altre nazioni non hanno questo stesso rapporto di interlocuzione nei loro rispettivi paesi con i Direttori Generali di altri Ministeri nazionali.

Questo obbliga certamente i funzionari del Ministero degli affari esteri ad un numero di ore di lavoro superiore rispetto ai nostri colleghi stranieri, ma il rapporto mezzi-risultati credo sia migliore che in altri Paesi.

L'internazionalizzazione dell'economia, cui ha fatto riferimento il senatore Bratina, è un fenomeno sempre più vasto e in costante accelerazione. Da parte nostra siamo molto attenti a tutti i gli aspetti in cui si esplica. Vorrei ricordare in proposito quanto ho detto all'inizio del mio intervento relativamente alla cura della nostra presenza economica – soprattutto riguardo ai nostri investimenti – e al coordinamento che il nostro Ministero cerca di attuare in questa materia. Un altro settore di straordinaria importanza è quello relativo ai prodotti di alta tecnologia, telecomunicazioni, informatica in una materie che vengono trattate in sede multilaterale e bilaterale. Da questo punto di vista un'attenzione da parte del Ministero degli affari esteri, del Parlamento e del paese su quello che sarà il mondo tecnologico di domani è importantissima.

Vorrei poi riferirmi alle domande del senatore Bratina in materia di iniziativa centro-europea e dei mezzi finanziari a sostegno dei paesi dell'Europa centro-orientale. L'iniziativa centro-europea è nata alcuni anni fa con l'intento di creare un dialogo tra l'Italia, l'Austria e i paesi limitrofi, che sono via via aumentati, dell'iniziativa e ha avuto essenzialmente due funzioni, a mio giudizio: stabilire un dialogo tra i paesi sul piano politico e prepararli ad una futura adesione all'Unione europea o comunque ad associazioni strette all'Unione europea. Questo vale anche per la Russia e le Repubbliche ex sovietiche. L'iniziativa centro-europea ha quindi avuto ed ha una funzione pedagogica, se mi è consentito il termine.

Circa due mesi fa si è tenuto un interessantissimo seminario a Perugia, a livello di tutti i paesi dell'iniziativa centro-europea, in cui si è discusso del significato del processo di avvicinamento di questi paesi all'Unione europea, in termini di adeguamento delle situazioni e delle strutture economiche richiesto, relativamente a: futuro inserimento nell'Unione economica e monetaria europea; inserimento nella politica agricola; adeguamento delle loro strutture legali ed amministrative per quanto riguarda il mercato interno. Questo seminario ha dimostrato quanto concettualmente questi paesi siano coscienti della strada che devono percorrere e quanto essa sia complessa, difficile e lunga.

I mezzi finanziari, che costituiscono il secondo Aspetto dell'iniziativa centro-europea, che erano stati immaginati per sostenere un'azione di promozione da parte dell'Italia dello sviluppo di questi paesi, sono andati, come giustamente ha detto il senatore Bratina, in via inversamente proporzionale all'estensione geografica e alle ambizioni dell'iniziativa centro-europea. La legge n. 212 del 1992 prevedeva 400 miliardi per il 1992, 75 miliardi per il 1993 e 90 miliardi per il 1994. Queste dotazioni si sono ridotte a 76 miliardi per il 1992, 22 miliardi per il 1993 e 60 miliardi per il 1994. Esistono dei residui importanti per la difficoltà

di applicazione di questa legge estremamente complessa e di difficile interpretazione, che ha avuto finora attuazione sostanzialmente solo in termini di assistenza multilaterale.

Per quanto riguarda l'assistenza multilaterale ricordo che con la legge 212 viene finanziato il *trust fund* presso la BERS e la partecipazione dell'Italia al *nuclear safety account*, incaricato di assistere i paesi dell'Europa centro-orientale in materia di sicurezza nucleare. Sono cifre tuttavia che, se avessero una certa permanenza nel tempo e forse un certo adeguamento finanziario, trattandosi di una legge di assistenza tecnica, potrebbero consentire all'Italia di svolgere un minimo di azione. Ricordo che la legge non prevede la partecipazione diretta alla realizzazione di progetti.

Il coordinamento, come ha detto il Direttore generale degli affari politici, avviene presso la Direzione degli affari economici: c'è un coordinatore nazionale, assistito da un collega degli affari politici per la parte politica, che provvede a riunire periodicamente - una volta al mese - i suoi colleghi degli altri Paesi dell'iniziativa per valutare sul piano economico lo stato di avanzamento dei diversi progetti che vengono via via realizzati e che ovviamente, se vogliamo essere presenti come paese, devono avere poi un certo sostegno anche dal punto di vista della capacità finanziaria.

I senatori Andreotti e Bratina hanno fatto riferimento ad una sorta di riforma o ristrutturazione «con prudenza» del Ministero. Personalmente condivido la parola prudenza: il Ministero, degli esteri è una struttura molto complessa, ormai al limite delle sue capacità, dati i mezzi di cui dispone; una trasformazione troppo radicale rischierebbe di metterla seriamente in crisi. Però vi deve essere anche rapidità nelle decisioni. Sono infatti troppi anni che questa ristrutturazione è necessaria e non ha avuto luogo.

In materia di ristrutturazione del Ministero, vorrei spendere una parola sulla selettività cui ha fatto riferimento il senatore Andreotti. Il nostro personale deve essere molto selezionato. Il livello dei concorsi di tutte le categorie deve rimanere molto serio; non ci possiamo permettere di avere a Roma, ma soprattutto all'estero, personale non sufficientemente qualificato per svolgere il proprio mestiere. Devo dire però - questa è una nota dolente ma non posso non farvi riferimento - che, dati i livelli di impegno personale che vengono richiesti al nostro personale, e in particolare a quello diplomatico, gli attuali livelli retributivi rendono difficile trovare il numero necessario di persone qualificate che ogni anno siano in grado di vincere il concorso. Per mantenere il livello di selezione, siamo così da alcuni anni costretti a non ricoprire tutti i posti messi a concorso.

PRESIDENTE. Ringrazio i ministri De Franchis e Nigido per la loro partecipazione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,45.