SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

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

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 DICEMBRE 1994

Presidenza del presidente MIGONE
indi del vice presidente PORCARI

IC 0157

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri

PRESIDENTE:
- MIGONE *(Progr. Feder.). Pag.* 3, 7, 19 e *passim*
- PORCARI *(AN-MSI)* 23

ANDREOTTI *(PPI)* 8, 10
BENVENUTI *(Progr. Feder.)* 15, 17, 18
BRATINA *(Progr. Feder.)* 10
PORCARI *(AN-MSI)* ..... 7, 15, 17 e *passim*
SERRI *(Rifond. Com. Progr.)* 20
TAVIANI *(Misto)* ..... 10, 12, 17 e *passim*
SALLEO ..... *Pag.* 3, 23, 26 e *passim*

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

I lavori hanno inizio alle ore 16,10.

Presidenza del presidente MIGONE

Audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri

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

A nome della Commissione, ringrazio l'ambasciatore Salleo, segretario generale del Ministero degli affari esteri, per avere accolto il nostro invito.

Dopo avere ascoltato i direttori generali del Ministero degli affari esteri, concludiamo la prima fase di questa indagine conoscitiva con l'audizione del Segretario generale. Per l'incarico affidatogli, egli viene considerato come il capo della diplomazia nel senso tecnico del termine, quindi potrà fornire alla Commissione un quadro complessivo delle varie problematiche.

Do pertanto la parola all'ambasciatore Salleo per una esposizione introduttiva sui compiti da lui espletati.

SALLEO. Signor Presidente, anzitutto desidero ringraziare la Commissione per l'invito che mi ha rivolto e per l'iniziativa assunta con lo svolgimento di questa indagine conoscitiva. Ritengo che la conoscenza degli strumenti della politica estera italiana possa servire a rendere più espliciti i termini di una questione che da tempo ci preoccupa: avere strumenti adeguati per realizzare le linee di politica estera.

I direttori generali che mi hanno preceduto hanno già fornito alla Commissione ogni elemento utile per la conoscenza dei settori di loro competenza. Pertanto, mi limiterò ad offrire informazioni generali sulla struttura e sul funzionamento dello strumento di politica estera che il Governo italiano si è dato, costituito dalla diplomazia italiana che di per sè ha una natura peculiare dovendo svolgere compiti diversissimi tra loro e, nel contempo, una competenza trasversale, per così dire, in quasi tutti i campi dell'attività di governo. L'Italia si trova alla confluenza di una serie di aree geografiche che si intersecano tra loro, che la toccano in modo più o meno importante, ciascuna delle quali richiede strumenti appositamente differenziati.

Non mi soffermerò su temi politici. Tra l'altro, questi sono stati già affrontati dal Ministro degli affari esteri nel corso di una sua recente au-

dizione. Quindi, cercherò di fornire un quadro di insieme dello strumento complessivo di politica estera e delle funzioni da me personalmente svolte.

Il Presidente diceva poc'anzi che il Segretario generale del Ministero degli affari esteri è ritenuto il vertice dell'amministrazione. In realtà, il suo compito, come indicato dalla legge, è quello di coadiuvare il Ministro nella trattazione degli affari e nell'attività volta ad assicurare il coordinamento e la continuità delle funzioni dell'amministrazione. A mio avviso, questa è una definizione di particolare rilievo proprio perchè è volutamente di carattere generale. La segreteria generale ha una struttura di dimensioni assai ridotte, una struttura «leggera»: vi lavorano solo 7 funzionari e 44 impiegati, unità in relazione al numero complessivo dei dipendenti del Ministero degli affari esteri. Questo sta proprio a sottolineare che il legislatore non ne ha voluto fare una sorta di direzione generale bensì un organismo di impulso e di coordinamento.

Inoltre, vi è un ufficio di coordinamento (prima si chiamava servizio di coordinamento) che dovrebbe contenere un'unità di informazione e ricerca istituita con un decreto ministeriale del 1990 ma che di fatto oggi non esiste. Su questo però mi riservo di tornare successivamente.

Il Ministero degli affari esteri, nel suo complesso, svolge una serie di funzioni che sono definite dalla legge; esse riguardano essenzialmente i rapporti dell'Italia con gli altri Stati e le organizzazioni internazionali, i negoziati per la stipulazione di trattati e convenzioni, la tutela dei diritti e degli interessi pubblici e privati in campo internazionale, lo sviluppo delle attività nazionali all'estero.

Fermo restando le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle altre amministrazioni, il Ministero degli affari esteri – conclude la legge – provvede al coordinamento delle attività delle altre amministrazioni e degli enti pubblici, che possano svolgere attività internazionali. È questo un compito che, interpretato alla lettera, ha costituito nel passato ed è destinato a continuare a costituire un impegno principale. Il Ministero degli affari esteri mantiene rapporti con i 183 Stati membri delle Nazioni Unite; deve anche tenere contatti a Roma con le missioni diplomatiche di altri paesi, che sono ben 162, e con organismi internazionali assai diversi, da quelli strutturati come la Nato o le Nazioni Unite a quelli che hanno struttura di conferenza permanente come la Csce. Importante è anche il rapporto con le comunità italiane all'estero che, come ha detto lo stesso ministro plenipotenziario Corrias in questa sede, contano all'incirca non meno di 5 milioni di cittadini e 60 milioni di oriundi.

Poi naturalmente bisogna tener presente tutte le attività che la rete diplomatica svolge all'estero, come la promozione del commercio ed i rapporti economici e finanziari che deve avere; ciascun console esercita di fatto le funzioni dell'amministrazione comunale, per esempio redige gli atti notori, nei confronti dei nostri connazionali all'estero.

La rete diplomatica di cui dispone il Ministero degli affari esteri è tra le più estese del mondo: 124 ambasciate bilaterali, 135 consolati (tra consolati generali e agenzie consolari) e 13 rappresentanze permanenti presso organismi internazionali.

Gli strumenti di cui dispone il Ministero degli affari esteri sono: l'amministrazione centrale composta dal Gabinetto e dal segretario generale, da 6 direzioni generali e da servizi tecnici delegazioni permanenti, uffici autonomi, comitati e commissioni. Presso il Ministero, per servire queste due branche della sua estrinsecazione funzionale, cioè le rappresentanze all'estero e l'amministrazione centrale, lavorano, come ha già detto il direttore generale Nitti, 938 diplomatici, 5.000 impiegati di ruolo e 1800 impiegati a contratto. Di questo personale sono presenti all'estero 536 diplomatici, 2500 impiegati di ruolo e 1500 impiegati a contratto. La rete consolare impiega all'estero 140 diplomatici, su 536, e circa il 50 per cento degli impiegati della carriera non direttiva e di quelli a contratto. In sostanza la rete consolare, rispetto a quella diplomatica, presenta una proporzione maggiore di personale non direttivo.

L'amministrazione centrale dispone di 375 diplomatici, 21 dirigenti amministrativi e - sottolineo questo aspetto - 26 diplomatici comandati presso altre amministrazioni.

Il bilancio per il 1995 del Ministero, secondo il testo approvato dalla Camera dei deputati, è di circa 2.544 miliardi e 976 milioni, con un aumento del 2,85 per cento rispetto al 1994, al di sotto del tasso di inflazione programmato. Quindi, si è avuto un aumento minore del tasso di inflazione e, ciò che conta di più, una diminuzione rispetto al bilancio assestato dell'anno corrente.

Per concludere questa breve illustrazione degli strumenti di il Ministero degli affari esteri, desidero fare un raffronto tra il bilancio di questo Ministero (in cui sono previsti gli stanziamenti per la politica internazionale) e i corrispondenti dicasteri di altri paesi europei. Per l'anno corrente il bilancio del l'Olanda è di 2.025 miliardi; quel lo del la Gran Bretagna è di 3.234 miliardi (che quindi spende per la propria attività diplomatica circa 800 miliardi più di noi); quello della Germania è di 4.000 miliardi e quello della Francia è di 4.541 miliardi. Certamente questa è la sede appropriata, forse non lo è la mia esposizione, per sottolineare che spesso l'inadeguatezza degli strumenti non consente di raggiungere i fini che ci si è preposti.

Comunque l'elemento che desidero evidenziare e quello dei coordinamento, ed in questo senso entrerò proprio in quella che è una funzione del Segretario generale.

È evidente che molte amministrazioni dello Stato, in numero crescente, esercitano attività rilevanti sul piano internazionale. Non mi riferisco alle attività che si svolgono nell'ambito dell'Unione europea che hanno ancora una natura mista (si tratta certamente di attività internazionali perchè essa non è giunta a consolidare una comune sovranità) ma a quelle che vanno dalla promozione economica alla partecipazione, per esempio, a fondi e banche internazionali di sviluppo (è sufficiente pensare all'istituzione di Bretton Woods) e alle unioni o alle organizzazioni delle Nazioni Unite a carattere tecnico. La legge prevede che il Ministero degli affari esteri eserciti una funzione di coordinamento.

È difficile definire il coordinamento, la cui attuazione forse è più intuitiva, sostanzialmente consiste nella *reductio ad unum* delle diverse attività settoriali fino a diventare, per confronto e per somma, una coerente politica estera. Senza voler polemizzare con eminenti autori, non credo che la politica estera sia una Minerva armata che esce dalla testa

di Giove, cioè che un giorno si presenti un rilevante programma che poi viene realizzato per parti; a mio avviso, è una lunga sequenza di comportamenti in settori anche estremamente diversi, a condizione che venga concepita e realizzata nell'ambito di un concetto unitario, costante e coerente. Credo che sia questo il senso di quanto ha affermato il Ministro degli affari esteri in occasione dell'audizione presso questa Commissione: egli ha evidenziato l'esigenza di una continuità e di una coerenza nella gestione della politica internazionale e la necessità di avere il supporto del Parlamento e della collettività nazionale per la quale si fa la politica estera.

In questo senso io credo che la politica estera dell'Italia, proprio perchè concepita in coerenza con gli interessi della collettività, debba venire sempre prevista su un lungo periodo. Questo riporta, da ultimo, al concetto di coordinamento all'interno della struttura del Ministero degli affari esteri e tra questo e le rappresentanze all'estero. Quest'ultimo, infatti, è un processo semplice da immaginare, ma non sempre facile da realizzare perchè consiste nel ricevere valutazioni ed informazioni e nell'inviare le istruzioni. Questo richiede oggi una modernizzazione delle comunicazioni che faccia veramente cesura con il passato. Il Ministero degli affari esteri ha interessato l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) la quale ha preparato un proprio studio di prefattibilità e attualmente sta elaborando i criteri guida per la completa informatizzazione del Ministero e della sua rete diplomatica, in modo da poter, in tempo reale, ricevere le valutazioni, processarle e trasmetterle.

In questo modo noi contiamo di giungere ad un risparmio cospicuo di personale e già nel medio termine, direi, da un migliore impiego delle risorse tra spese correnti e spese per investimenti. Questo sistema si deve riverberare ugualmente nel coordinamento interno della struttura del Ministero degli affari esteri e possibilmente nel coordinamento con le altre amministrazioni pubbliche.

Loro sanno che il Ministero degli affari esteri è diviso secondo una struttura funzionale, che esistono (si tratta di un dibattito che dura ormai da parecchi anni) delle esigenze a carattere geografico; una delle tre commissioni create dal Ministro degli affari esteri sta esaminando questo problema. Attualmente il coordinamento geografico è assicurato dalla Segreteria generale mediante riunioni di coordinamento talora presiedute da me, altre volte dai miei immediati collaboratori, quando si verifichi un'esigenza che richieda una concertazione nella valutazione di strumenti attorno ad uno specifico episodio, problema o caso da risolvere.

De iure condendo, credo che l'esigenza di contemperare la struttura per materia e quella geografica debba prendere in considerazione la limitatezza dei mezzi, nel senso soprattutto del personale. Noi potremmo immaginare, non ci sarebbe nulla di strano, una struttura diversa se avessimo il doppio del personale diplomatico che abbiamo. Nei fatti la struttura prevalente per materia consente un risparmio di personale. Malgrado possa apparire il contrario, per esservi un ufficio che si occupa del Medio Oriente presso la direzione affari politici, un altro presso la Direzione affari economici, un altro ancora presso la Direzione per la cooperazione, la divisione per *desk* comporta delle specializza-

zioni che debbono essere abbastanza avanzate, per cui aumenta l'esigenza di personale. L'incrocio dei due sistemi con direttori di area onnicomprensivi e direttori generali per materia (è la formula scelta da qualche altro paese europeo) richiede una maggiore quantità di personale e comporta difficoltà negli avvicendamenti.

Noi stiamo pensando di concentrare presso una cellula il servizio di coordinamento che dovrebbe appunto seguire la linea tracciata nel 1990 da quella unità, per raggruppare il concepimento delle politiche geografiche ed il controllo sulla loro attuazione mediante funzionari di grado medio collocati in questo centro di analisi, programmazione e coordinamento geografico. Non pretendo che si tratti della soluzione ideale, però allo stato attuale degli strumenti di cui disponiamo, temo sia l'unica realisticamente attuabile.

Vengo infine al coordinamento con le altre amministrazioni dello Stato, riferendomi al progetto di Consiglio di politica estera cui ha accennato il Ministro degli affari esteri nell'audizione recentemente svoltasi qui in Senato.

La realtà è che i comitati di Ministri hanno mostrato notevole utilità perchè restringendo il numero di Ministri concertanti, salvi evidentemente taluni che per ovvie ragioni non possono non essere presenti, rendono più spedito il meccanismo delle decisioni che potrei definire informali perchè le decisioni di politica estera non terminano con la formalizzazione di un documento. Però non c'è dubbio che una certa istituzionalizzazione del meccanismo di coordinamento presieduto dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro degli affari esteri introduce un po' il meccanismo del vecchio CIPES servito da un segretario collocato nell'ambito della Segreteria generale. Riteniamo che possa contribuire a dare sia al concepimento che all'attuazione della politica internazionale quella unità che la collettività da sempre richiede.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Salleo per la sua esposizione e invito i colleghi che lo desiderano a porre domande al nostro ospite.

PORCARI. Signor Presidente, vorrei dire che quanto ha detto il Segretario generale della Farnesina è molto importante. Faccio riferimento ad un punto particolare, cioè il consiglio di politica estera. Ho sempre qualche preoccupazione sul *moltiplicaste gentes sed non moltiplicaste laetitiam*, perchè a mio modesto avviso la politica estera italiana dovrebbe avere un solo centro propulsore, cioè il Ministero degli affari esteri. Invece, se ne stanno creando troppi. So di ripetere cose già dette e mi scuso con il Presidente e con i colleghi, ma come ho avuto modo di ripetere in altre in altre audizioni, ritengo che se si mettono tanti Ministri intorno ad un tavolo si rischia (per carità, tutto questo con un punto di sospensione e con interrogativi) di aumentare il numero dei punti di vista. Soprattutto, si rischia di inserire settorialmente, per settori di politica estera. In questo modo si rischia l'inserimento in settori della politica estera di altri soggetti pensanti, giudicanti e formulanti proposte, mentre una caratteristica della politica estera deve secondo me essere l'unitarietà: la politica estera deve essere concepita dal Ministero degli esteri, attraverso l'opera dei suoi collaboratori attraverso consultazioni

informali con il Governo e, soprattutto, con il Presidente del Consiglio.

Invece, per quanto riguarda l'attuazione della politica estera, il discorso è diverso Non so se per fortuna o meno, abbiamo un Ministro per gli affari comunitari, un Ministro per gli italiani nel mondo e una serie di competenze diffuse di vari organi che hanno voce in capitolo nei problemi e nei rapporti internazionali In questo caso dunque il discorso è diverso, ma - lo ripeto - nella fase di concepimento e di formulazione della politica estera va secondo me riaffermato il primato del Ministero degli esteri.

Il secondo punto riguarda il problema del coordinamento a livello dirigenziale Sono d'accordo con l'ambasciatore Salleo che ha evidenziato una realtà ben precisa La segreteria generale ha uno *staff* quantitativamente ridotto. Non so se l'ambasciatore lo abbia detto in senso positivo o dubitativo o in riferimento alla futura riforma del Ministero Credo comunque possa essere un elemento di riflessione per valutare se non siano opportune forme di coordinamento interdirezionale Ne ho già parlato nelle audizioni precedenti il coordinamento interdirezionale può essere attuato attraverso la figura di una sorta di superdirettore generale nella persona di un vice segretario generale o dello stesso Segretario generale nei limiti in cui quest'ultimo può occuparsi di quest'aspetto insieme a tutti gli altri compiti. Oggi la segreteria generale - in particolare il Segretario generale - è il primo organo di supporto del Ministro degli esteri; il Segretario generale è quasi un supercoordinatore dell'esecuzione della politica estera nell'ambito dell'Amministrazione Mi domando quanto in questa funzione assuma importanza la persona del Segretario generale, il suo prestigio, gli elementi personali impalpabili e non strutturali ed istituzionali; e quale collegamento vi sia oggi, soprattutto stando alla lettera della legge, tra la figura istituzionale del Segretario generale e la «macchina» della Farnesina, di cui il Segretario generale è stato ed è indiscutibilmente il coordinatore, il vertice, ma - sempre stando alla lettera della legge - un vertice non istituzionalizzato, ma legato alla sua immaginazione politica, al suo prestigio, alle sue capacità di *leadership*. Il coordinamento interdirezionale dovrebbe a mio avviso estendersi a livello esecutivo e non di concepimento della politica estera e per questo occorrerebbe rafforzare la segreteria generale.

ANDREOTTI Vorrei ringraziare il segretario generale Salleo per la chiarezza con cui ha esposto le sue idee e vorrei riprendere brevemente tre punti.

Innanzi tutto voglio soffermarmi sulle funzioni del Segretario generale, citando da un lato il coordinamento e dall'altro la continuità della politica estera Questo secondo aspetto è secondo me fondamentale. In questo senso la figura del Segretario generale finora ha rivestito un ruolo ben preciso. Voglio dire che, per l'esperienza di cinquant'anni, a fronte del cambiamento abbastanza frequente di Ministri e soprattutto di Governi, la continuità della politica del Ministero degli esteri è di importanza assoluta, vorrei dire crescente anche rispetto al passato, data l'espansione delle funzioni, a causa non solo dell'ampliamento dei rapporti bilaterali, ma anche della crescente importanza di una serie di attività plurinazionali che impegnano fortemente l'Amministrazione.

Sotto questo profilo, vorrei riferirmi in secondo luogo al numero dei dipendenti del Ministero, un numero veramente esiguo. Concordo sulla necessità di mantenere fermo il livello qualitativo della selezione, perchè altrimenti si affronterebbe il problema in modo sbagliato. Però, di fronte ad una realtà in continuo sviluppo, difficilmente si può operare lasciando la struttura più o meno a livelli di molti anni fa, di quando le funzioni erano estremamente più esigue. È vero anche che il nostro è un paese paradossale a volte mi capita di dover rispondere alla domanda di qualche interlocutore straniero relativamente ai due rami del nostro Parlamento. Mi si chiede, avendo i due rami le stesse funzioni, come mai il numero dei senatori è la metà rispetto a quello dei deputati, perchè delle due l'una: o sono sufficienti 315 parlamentari, oppure ne occorrono 630 So dunque che qualche volta i discorsi sotto questo aspetto presentano difficoltà. Credo però che sia indispensabile un graduale adeguamento quantitativo di personale, in modo particolare della carriera diplomatica.

In terzo luogo, vorrei ritornare al problema dei comitati che si occupano di politica estera. Riflettendo, non possiamo non constatare che di comitati interministeriali ve ne sono molti, anzi troppi e proprio per questo non sempre i Ministri possono partecipare alle loro riunioni. Spesso, in rappresentanza del Ministro, partecipa un Sottosegretario che magari ha ricevuto all'ultimo momento il fascicolo relativo a quella data riunione e quindi la sua presenza non può essere molto produttiva. Vi è un aspetto dunque che mi induce ad essere dubitativo: l'ideale sarebbe perseguire il coordinamento della politica estera nell'ambito del Governo attraverso il Consiglio di Gabinetto, di un organismo cioè che non si occupi degli aspetti ordinari della politica estera, ma dei problemi importanti sia di formazione sia di indirizzo. Penso a questa soluzione in forma dubitativa perchè il Consiglio di Gabinetto ha una funzione diversa. In realtà, la situazione cambia a seconda della presenza di un Governo omogeneo o di un Governo di coalizione. Infatti, in quest'ultiimo caso di fatto si cerca di supplire alla situazione cercando di garantire una rappresentanza a tutte le forze politiche componenti la maggioranza, tanto che alcune volte le variazioni di incarico tra i vari Ministeri sono giustificate proprio dalla necessità di presenza politica di carattere generale. Però, siccome si fanno molte critiche rispetto al passato, rispetto alla lottizzazione o rispetto all'eccessivo frazionamento, oggi un Consiglio di Gabinetto che funzioni veramente potrebbe supplire ad un organismo autonomo per la politica estera.

E vengo ad una questione che in parte riguarda il Ministero degli affari esteri e in parte un po' tutti: come recuperare l'interesse per la politica estera, interesse che in qualche momento vi è stato, sia pure nell'ambito di scontri polemici, che tuttavia rendevano più vive queste tematiche.

Ad esempio, quando abbiamo discusso e approvato in Aula i provvedimenti concernenti l'allargamento dell'Unione europea e l'Associazione dei paesi del Centro Europa, nè la televisione nè i giornali hanno riportato la notizia. Ieri, si è svolta a Budapest un'importante riunione della Csce, (a presidenza italiana, tra l'altro): dopo diverse altre notizie (ritenute evidentemente prioritarie rispetto a questa da chi deve effettuare tali valutazioni), la televisione ne ha dato comunicazione molto breve-

mente e in maniera assai confusa. In una frase poco chiara si faceva riferimento all'equidistanza tra l'Europa e l'America: non mi è sembrato pertinente perchè, se c'è una sede in cui l'America è presente insieme all'Europa, questa è proprio quella della Csce. Dico questo non tanto per entrare nel merito delle informazioni che vengono date ma per sottolineare un'esigenza. Ognuno esprime le sue posizioni di fondo, poi vi è tutta una serie di sfaccettature in queste posizioni. Però vi dovrebbe essere maggiore attenzione per le questioni di politica internazionale, anche perchè oggi questa è ancora più importante che in passato e ha un'influenza sempre maggiore su tutto. Può piacere o meno, ma è così.

TAVIANI. L'ha sempre avuta.

ANDREOTTI. Senza dubbio, però in un mondo strutturato in maniera diversa eravamo più abituati, ad esempio, al condizionamento della politica estera sulla politica interna. Oggi questo si è perduto, anche per cambiamenti che vi sono stati. Allora bisognerebbe cercare di intervenire per modificare la situazione. Con ciò voglio solo sottolineare un'esigenza. Non saprei quali suggerimenti fornire al riguardo, però credo che una maggiore attenzione a queste problematiche avrebbe utili conseguenze sul piano operativo.

Forse anche sotto questo profilo dovremmo cercare, noi per la nostra parte, il Ministero per la propria, di fare qualcosa. Comunque, ritengo che sull'Amministrazione degli affari esteri si debba esprimere nel complesso un giudizio positivo senza alcuna riserva.

Vorrei infine, precisare che, quando parlo della necessità di aumentare gli organici, non voglio suggerire – per carità! – quanto è avvenuto in altre amministrazioni, dove la quantità è andata a scapito della qualità, per cui sarebbe stato meglio conservare le strutture preesistenti. Però ritengo che indispensabile trovare una via di mezzo, anche perchè occorrono strumenti adeguati per seguire tutto il lavoro, anche quello quotidiano. Tra l'altro, il Ministero degli affari esteri è l'unico che per ragioni di fuso orario deve essere attivo per 24 ore al giorno. Quindi, anche sotto questo profilo, è un'amministrazione diversa da tutte le altre.

BRATINA. Signor Presidente; anzitutto vorrei; ringraziare l'ambasciatore Salleo per la sua relazione, molto succinta ma assai esauriente.

Vorrei comunque rivolgergli alcune domande, premettendo che, non avendo mai fatto il Ministro degli affari esteri, posso anche peccare di ingenuità.

Anch'io ho l'impressione che soprattutto nell'ultimo decennio una serie di questioni politiche si sia spostata decisamente dal piano interno a quello internazionale, anche se poi stranamente, in questo processo di globalizzazione del mondo, seguendo l'ipotesi del «villaggio globale» di Mc Luhan, constatiamo che invece i «villaggi locali» sono sempre più decisivi, sia pure per altre questioni.

In effetti, siamo sempre più condizionati da ciò che avviene sullo scenario internazionale, che sempre più compenetra anche i percorsi politici interni, quasi che le singole unità statali viaggino sempre di più

come variabili dipendenti dal quadro internazionale. Questo è dovuto a diverse ragioni, una delle quali è la globalizzazione dell'economia, che ormai, secondo Naisbitt, non riguarda soltanto le grandi aziende ma anche le piccole imprese. Quindi, la sfera economica ha decisamente rilevanza internazionale, considerando anche tutti gli organismi e le organizzazioni internazionali che hanno arricchito, rendendolo tuttavia più complesso, questo settore. Tutto ciò vincola in qualche modo non solo le scelte di politica internazionale ma anche indirettamente quelle di politica interna. Pertanto, lo scenario internazionale prevale anche su quello che era lo scenario diplomatico di un tempo. Sappiamo che il problema riguarda diversi aspetti.

Non so se la mia impressione corrisponde al vero, cioè che bisogna ancora predisporre gli strumenti necessari per far fronte a questa sfida. Vorrei quindi sapere quali adeguamenti a suo avviso, ambasciatore Salleo, è necessario apportare alla struttura da lei poc'anzi illustrata, valorizzando peraltro l'esperienza positiva del passato; anch'io sono convinto che sarebbe sciocco gettare via i risultati positivi raggiunti in precedenza. Comunque, si tratta di questioni che richiedono un'approfondita verifica.

Sono inoltre convinto che in questo processo di adeguamento sia molto importante conoscere bene le aree dove si interviene con maggiore frequenza, dove, nell'ambito di una valutazione complessiva, gli interessi sono più definiti e forse in fondo di più facile attuazione. È importante sapere di poter compiere o meno un percorso. Quindi, in questo caso la conoscenza è un elemento fondamentale.

Vorrei sapere in quale misura siamo preparati al fine di conoscere il grado di adeguatezza dei nostri strumenti. Cito spesso l'antropologia culturale come disciplina oggi importante nelle relazioni internazionali. Gli antropologi, ad esempio, sostengono che, per conoscere a fondo un paese, bisogna anzitutto imparare la lingua perchè solo attraverso questa si riesce ad avere una conoscenza reale del paese, nei suoi vari aspetti.

Pertanto, vorrei sapere quali sono le aree geografiche (potrebbero essere anche quattro o cinque) che conosciamo maggiormente, oltre ad avere in esse nostri maggiori interessi. Vorrei fare un'ultima osservazione sulla scarsità, di attenzione da parte dell'opinione pubblica italiana nei confronti delle questioni di politica estera. Si tratta di un problema che anche noi dovremmo far emergere in qualche modo; infatti a necessario intraprendere iniziative che pubblicizzino quanto facciamo e sviluppino una maggiore cultura e consapevolezza internazionale. I nostri giornali, da questo punto di vista, sono estremamente poveri; personalmente mi informo di più leggendo i giornali stranieri, come «Le Monde», che non quelli italiani in cui le informazioni di politica estera sono insufficienti. Come ho già detto si tratta di un problema culturale che dovremmo affrontare, quali parlamentari, e che dovrebbe costituire oggetto di iniziative da parte del Ministero degli affari esteri (questa osservazione è rivolta più al Ministro che al Segretario generale) affinchè si diffonda una capacità di approfondimento critico. Altrimenti si rischia che in momenti difficili e di crisi (ciò succede anche per la politica interna) prevalga l'emotività e il pregiudizio sull'accertamento razionale dei fatti e ciò non è positivo per un paese moderno.

TAVIANI. Onorevoli colleghi, in questo mio intervento vorrei affrontare soprattutto i problemi a breve termine diversamente da quanto fanno i quotidiani italiani che si occupano di questioni che potrebbero essere risolte soltanto tra anni o comunque in altre situazioni. Non credo di essere un profeta, nè buono nè cattivo, se sostengo che in questa legislatura non sarà possibile cambiare neppure una virgola della nostra Carta costituzionale. Conosciamo bene la procedura per modificare la Costituzione e mi auguro che rimanga sempre tale; a mio avviso, considerata l'attuale congiuntura di rapporti tra le forze politiche (che abbiamo potuto verificare anche in occasione delle elezioni dei Presidenti delle due Camere) non si potrà mai raggiungere il *quorum* necessario per cambiare sostanzialmente la nostra Carta costituzionale. Pertanto, poichè non si può, procedere a grandi riforme istituzionali anche in tema di politica estera, occupiamoci di quello che può, essere fatto con l'attività legislativa o meglio ancora con quella amministrativa ed affrontiamo i problemi a breve termine: certamente non la questione dell'abolizione del Ministero del commercio con l'estero (il primo dicastero di cui abbia fatto parte) che non credo sia possibile. per quanto riguarda il Ministero senza portafoglio per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea o per gli italiani all'estero, ricordo che sono stati istituiti recentemente per collocarci fondamentalmente alcuni uomini; non mi riferisco all'attuale Ministro che è una persona degnissima e merita il più alto elogio per il suo passato. Ma vi è realmene necessità di questi Ministri senza portafoglio? Hanno competenze che dovranno rientrare nel Ministero degli affari esteri: non si può continuare a moltiplicare i posti di ministro per soddisfare le esigenze dei partiti o oggi magari delle correnti dei partiti.

Devo ancora una volta esprimere la mia ammirazione per la diplomazia italiana che viene coordinata dal Segretario generale il quale ha sempre rappresentato, sin dai tempi della preistoria, il perno, lo zoccolo fondamentale del Ministero degli affari esteri. Quando De Gasperi era ministro degli esteri e io suo sottosegretario si diceva che esisteva una diarchia con Zoppi e me: ha funzionato molto bene soprattutto nella delicatissima questione di Trieste e non ha mai dato luogo a contrasti. Spero che questo rapporto di collaborazione e di reciproca fiducia continui perchè - come ha anche sottolineato il senatore Andreotti - si tratta di un qualcosa che non può essere previsto per legge.

La Diplomazia (con la d maiuscola), tranne le recenti vicende della cooperazione tecnica, ha sempre rappresentato una grande forza e ha sempre saputo esprimere con uomini di grande valore la continuità degli interessi dello Stato indipendente dai cambi di regimi politici. Abbiamo avuto diplomatici (anche quando era ministro degli esteri Galeazzo Ciano) di grande valore, serietà, onestà e dedizione al servizio per il Paese, per l'Italia. In questo senso ha molta importanza la figura del segretario generale. Non so se vigano ancora le stesse regole di quarant'anni fa; il segretario generale del *Foreign Office* aveva allora lo stesso potere che ha in Italia il ragioniere generale dello Stato e il capo di Stato Maggiore della difesa, cioè una responsabilità diretta, indipendentemente dal suo Ministro. In Italia se in un provvedimento manca la copertura è responsabile non solo il Ministero del Tesoro ma anche il ragioniere generale dello Stato; dell'entrata in guerra sono stati respon-

sabili non solo il Presidente del Consiglio e il Ministro degli esteri ma, anche il Capo di Stato Maggiore della difesa. Questo è quanto prevede la legge italiana: soltanto per il ragioniere generale dello Stato e per il Capo di Stato Maggiore della difesa. Non per il Segretario generale del Ministero degli affari esteri, a differenza di quanto avviene per il segretario generale del *Foreign Office* che condivide la responsabilità del Ministro. Malgrado ciò, sta di fatto che il Segretario generale rappresenta il corpo della diplomazia italiana sia nei riguradi del Ministro sia nei riguardi esterni. Mi auguro che sia sempre così e certamente continuerà a esserlo se nell'ambito di questo corpo si cercheranno di evitare di sollevare problemi sul tema delle promozioni dei funzionari. Qualunuque sia il giudizio che si possa dare dall'esterno sulle promozioni dei funzionari, devo ribadire ancora oggi che è stato un notevole guaio che organi esterni (come il Consiglio di Stato) siano intervenuti su tale questione. Le promozioni sono di competenza del Ministro e del Consiglio dei ministri: ne rispondono al Parlamento che esercita il proprio controllo. Il Parlamento può mettere in crisi il Governo, può sfiduciare il Ministro o può imporre al Ministro che una determinata nomina venga cambiata. Ricordo che circa dieci anni fa questa Commissione impose al Ministro l'eliminazione della Jugoslavia e di Malta dal capitolo della cooperazione tecnica (gli stanziamenti per questi due paesi sono stati ugualmente impiegati ma sotto un altro capitolo). Onorevoli colleghi, non si può governare se su questi atti intervengono gli organi di giustizia amministrativa. La Magistratura amministrativa può fare tante cose (ne ha fatte tante, di belle e di meno belle), ma noi dobbiamo difendere il potere politico del Parlamento e del Governo.

Sempre per le questioni a breve termine, vengo al problema degli Istituti di cultura: per decine di anni mi sono angosciato su questo tema. Si era anche pensato di poter sottrarre gli Istituti di cultura al Ministero degli affari esteri. Sarebbe un gravissimo errore. Gli Istituti di cultura debbono rimanere nelle competenze di questo Ministero e, in periferia, nelle competenze degli ambasciatori. Non si deve togliere la supremazia dell'ambasciatore nei confronti degli Istituti di cultura. Ci sono tanti problemi, non ultimo quello della lingua.

Una particolare attenzione dovrebbe essere data alla stampa. Ho già detto che non dobbiamo perderci dietro ai giornaletti di lingua italiana che escono all'estero. Sono giornaletti che in nessun caso superano i livelli dei cosiddetti giornaletti parrocchiali. In altri momenti, con maggiori disponibilità finanziarie, si potrà pensare anche a questi giornaletti, ma oggi cerchiamo piuttosto di affrontare questioni ben più serie. Cerchiamo di influire sulla stampa straniera affinchè in lingua locale dia ampio spazio alle notizie italiane.

Per quanto riguarda la stampa italiana, è inutile farci illusioni. Ormai abbiamo un livello tale per cui gli errori che sento in televisione e leggo sui giornali costituiscono delle autentiche «pillole di veleno» che si ingeriscono quotidianamente, dovute peraltro più a ignoranza che a faziosità. Si è giunti perfino a dire che De Gasperi avrebbe avuto un suo uomo in Sicilia per rapporti con i *boss* siciliani. Questa notizia è stata riportata dal più grande quotidiano con un titolo a cinque colonne senza mettere nulla al condizionale (avrebbe, potrebbe, sarebbe) bensì mettendo tutto all'indicativo. Si valica ogni limite del ridicolo. Domani

troveremo che il sole gira intorno alla terra; qualcuno dirà che Galileo aveva torto.

Restando sempre nel tempo breve, ho visto giovani valorosi che sarebbero potuti diventare buoni diplomatici, ma hanno avuto la via sbarrata dal fatto di conoscere bene solo una lingua estera anzichè due. Si potrebbe ridurre l'importanza della seconda lingua facendo però sì che gli idonei vengano inviati all'estero a carico dello Stato. È una cosa che si può fare, non c'è bisogno neppure di cambiare la legge. Credo che sia sufficiente un decreto del Ministro degli affari esteri.

Per quanto riguarda il problema delle aree per il trasferimento dei diplomatici, ho vissuto direttamente questo problema da Sottosegretario per gli affari esteri, da Ministro della difesa, da Presidente della Commissione esteri per tre legislature. Ci sono molti problemi fra cui quelli della conoscenza delle lingue, dei familiari, eccetera. Sarebbe bene certo non dare una specializzazione unica, ma almeno su non più di due aree. Un funzionario, per esempio, ben preparato per l'area orientale, potrebbe essere altrettanto preparato sulle aree degli *ex dominions;* un altro, preparato sull'area africana a sud del Sahara potrebbe essere altrettanto ben preparato sull'Europa o sulle zone orientali. Sarebbe importante che, nei cinque-sei trasferimenti ai quali di solito viene sottoposto durante la carriera un buon diplomatico, non si avessero destinazioni completamente diverse tra loro. Senza farne regola fissa, mi sembra questo un punto molto importante.

Giustamente il senatore Andreotti ha detto che la politica estera è poco sentita oggi più che mai. Forse è sempre stato così. Penso alla grande divisione tra la classe dirigente e la Resistenza che pure hanno terminato unite la loro battaglia. Poi, però, si sono spaccate sulla politica estera. C'è stata una divisione durissima che è andata vicino alla rissa, è arrivata quasi a sfiorare la guerra civile. Poichè c'erano delle divisioni, si partiva da una certa premessa o da due *a priori*. Oggi questo non avviene più e quindi possono esserci diverse sfumature anche tra noi, per sempio sul problema tra Israele e gli arabi, sul problema tra CSI e le nuove repubbliche; sui problemi della Balcania, perchè non si tratta solo della Bosnia, ma anche della Macedonia, della Grecia. Poi, l'Algeria e il Marocco, sulla questione del Sahel. E ancora il problema della Libia e del mondo arabo. Le differnze, effettivamentem si intersecano e può avvenire che i parlamentari, di vari partiti, possono trovarsi d'accordo su una linea e in disaccordo su un'altra. Però queste differenze sono sentite e si sente anche l'importanza che possono avere perchè oggi i singoli problemi sono veramente tanti. Non ci si può scatenare su un problema determinando situazioni gravissime come quella della Bosnia dove l'Europa è ad occhi bendati. Non era possibile prevedere quello che stava succedendo? È stata messa la NATO in una situazione tale da farla apparire sconfitta, mentre bastava riconoscere che nè la NATO nè qualsiasi altra forza militare al mondo poteva riuscire in una situazione in cui le divisioni sono estremamente intricate; nello stesso palazzo, nello stesso piano vivono famiglie di etnia diversa. Come si può intevenire in una situazione del genere? Bisognerà evitare nel prossimo futuro errori di tale genere compiendo scelte più ponderate, nell'ambito internazionale e nel nostro ambito nazionale.

PORCARI. Vorrei associarmi alle preoccupazioni espresse dal senatore Andreotti in ordine allo scarso interesse della stampa e dell'opinione pubblica verso la nostra politica estera. Io ho notato una differenza di impostazione tra i vari telegiornali. Non lo dico per fare polemica, ma nei telegiornali Rai ho notato una scarsa importanza alla recente riunione a Budapest della CSCE, mentre le reti Fininvest hanno trasmesso per intero il discorso del Presidente del Consiglio. Si dirà che è stato fatto in una visione interessata, ma comunque è stato dato il fatto-informazione, come si dice oggi, ci si è limitati a riprodurre, sia in trasmissioni speciali, sia nei telegiornali normali, l'intervento del Presidente del Consiglio. Mi sembra un fatto molto importante; la stampa è libera, autonoma, sovrana come la magistratura, ma mi pare che in questo modo venga meno la sovranità del Governo e forse anche del Parlamento.

A questo proposito vorrei associarmi anche a quanto ha detto il senatore Taviani, circa la preoccupazione che desta questo controllo crescente ed incalzante della magistratura amministrativa nei confronti degli atti del Governo, che sono sempre atti politici. Si può notare che, secondo il dettato costituzionale, è previsto il controllo giudiziario degli atti amministrativi del Governo, ma tutto ciò in passato avveniva in modo diverso. Sono pienamente d'accordo con quanto ha detto il senatore Taviani: il primato della politica, del Governo e del Parlamento, per usare la sua espressione, deve essere riaffermato.

BENVENUTI. Vorrei innanzi tutto ringraziare l'ambasciatore Salleo per la sua esposizione. Il Presidente della Commissione ha ricordato giustamente in apertura che con l'audizione di oggi concludiamo almeno la prima parte della nostra indagine conoscitiva. Si tratta di un'indagine che credo sarà estremamente utile anche in prospettiva perchè comunque rappresenterà una base operativa per futuri interventi.

Concordo anche con quanto ha detto il senatore Taviani. Viviamo tempi non molto favorevoli per una riforma di carattere organico. In questo senso credo che la nostra indagine possa rappresentare un supporto per una visione più ampia e per poter procedere intanto a quelle modifiche del Ministero degli esteri di cui parliamo da tempo e, a proposito delle quali, il Parlamento, anche nelle precedenti legislature, si è attivato, senza però giungere a nessuna conclusione.

Nel frattempo possiamo notare una frantumazione e una moltiplicazione delle responsabilità governative tra più Ministri: è stato istituito il Ministero per gli italiani nel mondo e permane una responsabilità distinta per gli affari comunitari.

Al di là delle responsabilità assegnate alle persone che in questo momento guidano il Ministero, non vi è dubbio che questa frantumazione di competenze va nella direzione opposta a quella della riforma. In questo senso credo che tali decisioni siano negative e dettate dalle contingenze, dalle esigenze politiche immediate e non siano, invece, il risultato di una analisi profonda.

Convengo però sull'esigenza di mantenere, nell'ambito del Ministero degli esteri, precise competenze e responsabilità. L'importante – ripeto – è comunque andare nella direzione di una riforma che potenzi e razionalizzi il Ministero per metterlo al passo, dal punto di vista degli stru-

menti, con i nuovi compiti che il nostro paese ha di fronte, nella consapevolezza che lo scenario internazionale è profondamente modificato, impegnando il nostro paese a crescenti, nuove e per certi aspetti inedite responsabilità.

Per questi motivi, bisognerebbe secondo me intanto individuare le peculiarità del nostro tempo, sapendo di vivere un momento particolare per il nostro paese. Sulla base delle discussioni e delle riflessioni fatte, occorre adottare le misure necessarie, anche limitate, con carattere di urgenza in grado di colmare in qualche misura il *gap* esistente.

Vi è poi il problema delle risorse, che lo stesso ambasciatore Salleo ha messo in evidenza, anche facendo un confronto con gli altri paesi europei. Anche questa è ormai una vecchia lamentela: tutti gli anni si evidenzia che le risorse del Ministero sono inadeguate.

Considerando le previsioni delle tabelle relative a questa Amministrazione, sarebbe secondo me importante riuscire ad utilizzare bene le poche risorse disponibili. Non chiedo un aumento delle risorse, sto parlando di quelle attuali, che bisognerebbe riuscire ad utilizzare nel modo migliore.

Vi è poi naturalmente l'esigenza di accrescere queste risorse, di renderle adeguate. Ma anche in questo caso, l'aumento delle risorse deve essere inserito nell'ambito di un ragionamento sul rinnovamento della struttura. Forse non vi sono le condizioni oggettive per una riforma organica del Ministero in questo momento, ma occorre almeno inserire questo punto nella discussione sulle innovazioni e correzioni che si vogliono introdurre.

Mi sembra che questi siano i due aspetti principali che si possono cogliere dalla discussione svoltasi. Su tali punti converrà ritornare per vedere quali indicazioni possono provenire dalla nostra Commissione e come il nostro lavoro possa essere aggiunto a quello svolto dallo stesso Ministero degli esteri. Su questa materia è stata registrata anche, non solo da oggi, l'attenzione delle componenti sindacali e credo che proprio domani vi sarà un incontro organizzato dalla CGIL su questo tema.

Notiamo peraltro che; in materia di riforma, l'attenzione da parte delle organizzazioni sindacali, da una parte, è rivolta al quadro e agli interessi generali ma, dall'altra, anche ad esigenze di carattere più particolare e immediate; del resto questo è del tutto legittimo sul piano di una corretta azione sindacale. Tuttavia, sul terreno che ci è proprio, dovremmo cercare di ricondurre questi temi in un ambito più vasto, collocandoli in una visione di rinnovamento strategico, verso i quali vogliamo andare.

E vengo ad un'altra questione di cui più volte abbiamo parlato non solo tra noi ma anche con il Ministro e il Sottosegretario: lo scarso interesse per la politica estera da parte dei mezzi di comunicazione di massa. Questa è una carenza che nel nostro paese c'è sempre stata, anche se poi non è mancata la sensibilità verso le grandi questioni del mondo che nel corso dei decenni sono presentate sulla scena. Però non vi è dubbio che l'opinione pubblica italiana spesso è ripiegata al proprio interno o ha scarsa consapevolezza del legame che vi è tra le sorti del nostro paese e quello che accade fuori dai nostri confini. Ma il problema non riguarda solo la stampa o la televisione, riguarda anche noi: lo scarso interesse per la politica estera si riflette anche nel modo in cui

le Assemblee discutono i disegni di legge e gli altri affari riguardanti le relazioni internazionali. Con questo non voglio dire che ogni discussione in materia di politica estera o su accordi internazionali debba essere prioritaria rispetto ad altre – ci mancherebbe altro! – però vi sono questioni che richiederebbero maggiore attenzione. Ricordo che il dibattito sul disegno di legge concernente la ratifica dell'accordo GATT (di cui peraltro sono stato relatore), data l'importanza della materia, fu seguito in Aula con un interesse certamente maggiore rispetto a quello che in genere si riscontra in occasione della discussione su provvedimenti riguardanti altre questioni di politica estera. In ogni caso, anzichè cinque, saranno stato quindici i parlamentari presenti al dibattito, il che si può già considerare un successo; anche se, data la rilevanza della materia, è stato assai modesto l'interesse dimostrato.

Vi è poi il problema della scuola. Spesso si sente dire che i nostri ragazzi, quando va bene, arrivano a svolgere il programma di storia fino alle soglie della Prima guerra mondiale; a volte lo svolgimento del programma comprende anche quest'ultima, ma poi per gli anni seguenti fino al 1945 si tira via; per non parlare del periodo che va dal secondo dopoguerra ai giorni nostri, che, se affrontato, viene sintetizzato al massimo.

PORCARI. Questo avviene anche perchè l'interpretazione non è chiara: abbiamo una cultura con il «k» e una con la «c».

BENVENUTI. Dobbiamo seguire il solco indicato dalla nostra Costituzione democratica e antifascista. Vi è comunque un problema di informazione, a cominciare dalla scuola. L'informazione dei giovani non può essere occasionale nè essere affidata a qualche conferenza solo su determinati avvenimenti, come può essere ora la drammatica guerra in Bosnia. Certo, anche di questi argomenti si deve parlare, però vi è un problema di base che riguarda l'istruzione scolastica, per cui si dovrebbero avere gli strumenti necessari per individuare i programmi da attuare.

TAVIANI. Qualcosa comunque è cambiato nei giovani. Anch'io lamento il quasi totale silenzio della scuola sulla Resistenza però, per quanto riguarda i temi di politica estera, negli ultimi tempi si sono registrati molti cambiamenti. Oggi sono tanti i giovani che viaggiano e si recano all'estero per studiare le lingue.

BENVENUTI. Certamente oggi i giovani viaggiano molto di più. Tuttavia, resta questo problema per la scuola.

Bisogna inoltre affrontare la questione della ristrutturazione della rete diplomatica: è necessario procedere a tale ristrutturazione per adeguarsi ai nuovi bisogni. È una delle priorità da affrontare: sappiamo che su questo si sta già lavorando, poi però dovremo conoscere e valutare con attenzione i risultati del lavoro svolto.

Un altro nodo da sciogliere è quello degli istituti di cultura, oggetto di valutazioni contrastanti: da un lato, sono considerati strumenti fondamentali, specialmente in determinate realtà, dall'altro, se ne parla come di strumenti ormai obsoleti, inutili. Quindi, mentre alcuni auspi-

cano il potenziamento e la riqualificazione di questi istituti, altri ne prorogono la soppressione in quanto li considerano solo una fonte di sprechi.

Ritengo che al riguardo sia necessaria una riflessione approfondita. Non sono un esperto di questi problemi, però anche in occasione delle nostre visite all'estero ho avvertito queste spinte in direzioni opposte. A mio avviso la questione si pone negli stessi termini indicati a proposito della rete diplomatica: il problema reale è quello di riqualificarli e di localizzarli laddove effettivamente possono svolgere un ruolo produttivo e quindi rappresentare un investimento per il nostro paese, oltre ad essere utili per le comunità italiane all'estero. Ad esempio, mi è stato segnalato che in una capitale europea di prima grandezza come Parigi, che dovrebbe essere considerata una sede di fondamentale importanza per le relazioni culturali, la nostra presenza è in declino. Sono informazioni che ho raccolto recentemente a Parigi, dove mi trovavo per una delegazione dell'UEO. L'unica libreria italiana di un certo rilievo sta chiudendo. Tutto questo non dipenderà direttamente dall'azione del Ministero degli affari esteri ma certo è un segnale importante, di cui bisogna tenere conto. È chiaro che il ruolo di questi istituti è diverso a seconda del luogo in cui operano.

PORCARI. Hanno più importanza nei piccoli centri.

BENVENUTI. Comunque, ritengo che quello degli istituti di cultura sia un problema che richiede maggiore approfondimento ed un'attenzione non minore di quella prestata alla ristrutturazione della rete diplomatica.

L'ultima questione che sottolineo riguarda l'informazione per le comunità italiane all'estero. Il senatore Taviani diceva che i piccoli organi di stampa locale possono anche andare bene però, più che moltiplicare il loro numero, bisognerebbe potenziare l'informazione per adeguarla alle esigenze odierne. Ad esempio, negli Stati Uniti, sia nella costa del Pacifico che in quella dell'Atlantico (in particolare a New York), i nostri addetti RAI denunciano situazioni sempre più precarie dovute al ridimensionamento delle trasmissioni della Rai. Del resto, l'ambasciatore Salleo conosce meglio di me questi problemi. A New York, in occasione della recente assemblea dell'ONU, abbiamo avuto degli incontri con rappresentanti della comunità italiana, i quali hanno denunciato questa situazione, cioè che ci sono, in sostanza, stati decurtati i fondi.

TAVIANI. Vengono rimandate in onda le trasmissioni della Rai che a settembre sono state bloccate?

BENVENUTI. La delegazione parlamentare era lì a settembre ed in quella occasione abbiamo saputo che sono state interrotte; non so dirle però se siano state riattivate.

Problemi di altra natura, ma sempre in questo ambito, si pongono per San Francisco e per Los Angeles; anche in questo caso dobbiamo concentrare gli sforzi. Inoltre, mi è stato segnalato, e mi ricollego a quanto ha già sostenuto il senatore Taviani, che in questo momento i nostri consolati dispongono di rilevanti risorse che vengono destinate

solo alla realizzazione di questi giornaletti, che saranno probabilmente utili ma che qualcuno ritiene siano esclusivamente fonte di spreco (per non dire altre cose) in quanto non rappresentano un investimento mirato verso una corretta ed adeguata informazione per le comunità italiane all'estero. Sono questi i problemi che non solo ci vengono segnalati, ma che abbiamo potuto verificare con un sopralluogo e che, anche se non hanno la pretesa di indicare la situazione generale, ho ritenuto opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione.

PRESIDENTE. *Onorevoli colleghi, intervengo per fare qualche* breve osservazione e per rivolgere alcune domande, implicite o esplicite, al nostro ospite.

Innanzitutto debbo porre in risalto - ed è una constatazione di fatto - l'atipicità della funzione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri nel nostro ordinamento; infatti è previsto un Segretario generale presso il Ministero della difesa che non ha compiti di coordinamento globale ma si occupa di logistica e di armamenti ed un Segretario generale presso il Ministero delle finanze. Nel corso della storia del Ministero degli affari esteri la figura del Segretario generale ha subito varie trasformazioni, ha avuto vicende oscillanti, con possibili dualismi in relazione alla figura del Capo di Gabinetto. In sostanza, sono stati frequenti i casi di Ministri che hanno preferito rafforzare il ruolo e le funzioni anche di carattere generale del Capo di Gabinetto; addirittura nell'ultima fase del fascismo la figura del Segretario generale è stata soppressa. Comunque negli ultimi quaranta anni l'aver privilegiato il ruolo del Capo di Gabinetto ha dato luogo al fenomeno del cosiddetto gabinettismo (uso un brutto termine che però non è privo di significato). E a tal proposito devo dire, *per incidens*, che sono d'accordo con quanto è stato sostenuto in relazione all'intervento della giustizia amministra- tiva sulle promozioni dei funzionari. Non dobbiamo dimenticare, tuttavia, che esso è stato determinato da un uso sconsiderato del potere politico, della discrezionalità nelle promozioni dei funzionari in determinate fasi della nostra storia.

Ritengo che le funzioni del Segretario generale debbano essere rafforzate e condivido quanto hanno sostenuto alcuni colleghi sulla responsabilità politica, che dovrebbe essere prevalente, delle direttive; penso comunque che ci sia una certa misura di autonomia dell'amministrazione nell'applicazione delle direttive, anche se mi rendo conto che la distinzione tra direttiva ed esecuzione della stessa non sia nella pratica così cartesiana come lo è sul piano teorico. Pertanto, sarei molto grato all'ambasciatore Salleo se mi rispondesse su questo argomento.

Durante il dibattito sono stati affrontati, anche efficacemente, molti temi, come quello delle nomine, in relazione al quale il senatore Taviani ha parlato di responsabilità del Governo e del Parlamento: debbo dire in linea teorica per quanto riguarda il Parlamento. Infatti, allo stato attuale, i membri della 3ª Commissione come lo stesso presidente, apprendono la notizia delle nomine dai trafiletti di «Repubblica», piuttosto che di altri giornali, o da indiscrezioni giornalistiche. È questo il modo con il quale il Parlamento viene informato e mi riferisco alla fase non precedente delle decisioni dei Consiglio dei ministri, ma a quella successiva in cui l'Esecutivo italiano è in attesa dei gradimenti dei rispettivi go-

verni. Mi rendo conto delle difficoltà che si incontrano nell'affrontare questo argomento in maniera diversa, ma non posso esimermi dal constatare che la situazione attuale è assolutamente inaccettabile dal punto di vista del Parlamento. Probabilmente il nostro ordinamento non consente procedure tipo *advise and consent* di cui può giovarsi il senatore Helms in questa fase della storia degli Stati Uniti, ma ritengo che debba essere prevista una qualche forma di reciproca informazione affinchè il Parlamento possa esercitare il proprio controllo su una funzione del Governo che altrimenti è totalmente discrezionale.

Desidero fare un'ultima osservazione su quelle che con un brutto termine vengono definitive le cosiddette direzioni generali gestionali che si occupano delle relazioni culturali, degli italiani all'estero e della cooperazione. Il Ministero degli affari esteri ha sempre rivendicato fortemente le prerogative proprie di queste direzioni generali e personalmente condivido quanto i colleghi hanno affermato. È oggi presente il senatore Visentin che nella sua relazione sui provvedimenti di bilancio ha evidenziato la necessità di una esclusiva competenza del Ministero degli affari esteri in materia di politica estera, con assorbimento in prospettiva del ruolo degli altri ministeri. Tuttavia credo che sia equo constatare che il Ministero non è stato sempre altrettanto vigoroso nell'assegnare nei fatti importanza e priorità a queste competenze che pure rivendica. Pertanto ritengo che anche in questo caso sia fondamentale il ruolo del Parlamento; infatti se noi siamo i primi a parlare solo di politica e «di alta strategia» trascurando questi settori densi di strumenti preziosi (mi ha fatto piacere che molti colleghi ne abbiano parlato) sarà difficile che il Parlamento possa offrire adeguati stimoli a questa Amministrazione. Sono convinto che l'ambasciatore Salleo avrà delle riflessioni da fare anche su questo argomento.

Infine, mi scuso per una piccola assenza, ma pregherei il senatore Porcari di assumere la Presidenza.

Presidenza del vice presidente PORCARI

SERRI. Cercherò di essere breve, per cui - per ragioni di tempo - forse sarò un po' grezzo nelle argomentazioni.

Discutendo del bilancio dello Stato sono arrivato, soprattutto negli ultimi tempi, ad una sorta di senso di frustrazione e cerco di spiegarne le ragioni. Si tratta di domande che rivolgo a lei, ambasciatore Salleo, ma anche a me stesso.

Non c'è dubbio che noi siamo in una fase in cui, per ragioni diverse che non vale la pena di enumerare, si sta rielaborando la nostra politica estera, perchè sta cambiando il mondo e ciò avviene sotto gli occhi di tutti. Quindi, dipenderà da come riusciremo a collocarci in questa fase di cambiamento quale sarà poi l'esito più stabile entro il quale si ricollocherà l'Italia.

Siamo in una fase che richiederebbe un forte impegno del paese nella sua politica internazionale. Invece, sta avvenendo sul piano economico e dell'informazione esattamente il contrario.

Prima questione: le risorse. Assistiamo ad una situazione che non è più sostenibile nel senso che già da qualche anno è l'opposizione che chiede più soldi per il Ministero degli esteri, mentre la maggioranza per una sua logica, che posso capire, deve difendere il bilancio. Le parti si sono rovesciate e adesso mi interessa non tanto fare valutazioni su maggioranza e opposizioni, bensì valutare qual è l'esito finale che sicuramente sarà il mancato aumento delle risorse.

Da questo punto di vista ci sono forse tante cose da fare per cui mi scuso se sarò un po' grezzo. Anche voi, come Ministero degli esteri, a cominciare dal Ministro, dai Sottosegretari e da lei stesso, perchè non buttate di più il peso delle vostre valutazioni sul piatto della bilancia? Perchè non fate sentire all'opinione pubblica e al Parlamento la vostra voce? Non parlo soltanto di responsabilità del Ministro, ma anche di quelle dei vari Direttori generali. Entro ora in un'altra logica e poi ne spiegherò le ragioni.

Ritengo che si debba aprire una fase in cui la politica del paese si articola molto di più sulle questioni e sulle cose da fare e meno sugli schieramenti e sulle funzioni di Governo o di opposizione che in quella fase ci sono. Credo che altri soggetti debbano entrare in campo per arricchire un dibattito politico che altrimenti rischia di rimanere molto sterile.

Nei miei non brevi rapporti con la struttura nel Ministero degli affari esteri ho trovato molto spesso delle elaborazioni e delle valutazioni che vengono fatte per esempio su un aereo o nella *hall* di un albergo, molto attente e raffinate che in quel momento giudico a volte anche interessanti, coraggiose e utili. Poi, non se ne ritrova riscontro nè nell'azione politica nè nel Parlamento. Quindi, interviene quella fase di smussamento di ombre, di attutimento politico per cui non si fa più nulla. Faccio un esempio senza però fare nomi: da diversi mesi, per quanto riguarda la politica nella ex Jugoslavia trovo nei diversi livelli della struttura stimoli molto interessanti. Quando sono andato in Macedonia, quando vado al Ministero degli affari esteri, parlo con gente e sento fare valutazioni, idee ed ipotesi, eccetera, ma non ritrovo tutto ciò nella nostra azione. Cosa sta succedendo? Perchè? Mi rendo conto di un certo imbarazzo, ma la pregherei di liberarsene. La risposta, forse, è che noi abbiamo una struttura qualificata, eccetera, che, lavorando su queste ipotesi elabora, pensa, prospetta scenari, studi, ne ricava indicazioni ma poi c'è una forte fatica a trasmettere il tutto all'azione politica.

È questa una delle ragioni soprattutto in questa fase, badate bene. Posso anche fare una battuta che ci riporta al bilancio dello Stato: forse la sfortuna (senza parlare di prima o di seconda Repubblica perchè continuo a non parlarne) riguarda il fatto che gli ultimi due Ministri degli esteri sono due economisti. Non vorrei che questo avesse favorito la difesa del bilancio a danno del Ministero dagli stessi rappresentato. Legata a questa c'è un'altra questione che vorrei porre e capisco che si tratta maggiormente di una riflessione per la nostra Commissione e non tanto per lei. In sostanza, se nella politica estera non si mette in moto una dialettica più forte e vigorosa tra Parlamento, Governo e società civile, lo stimolo non c'è. Non parlo di arrivare ad organizzare i sindacati per fare manifestazioni e per raggiungere accordi con il Governo, ma qui non si fa mai niente. I poteri delle Commissioni esteri, signor Segre-

tario generale, sono tali per cui alla fine si risolvono in un nulla di fatto: il Governo ci informa, noi diciamo la nostra; qui dentro, in questa Commissione però non si può votare nulla, come stabilisce il Regolamento del Senato. In Aula, per poter votare, bisogna farlo in senso impegnativo e occorre superare prima la conferenza dei Capigruppo, il Presidente del Senato e il calendario dei lavori, per cui non ci si arriva quasi mai. Quindi, la dialettica non si apre; il Governo non è mai posto davanti ad un Parlamento che dica che per una certa area bisogna comportarsi in un determinato modo. Poi, il Governo ha sempre la sua autonomia, ma in questo modo si potrebbe creare un meccanismo, una dialettica che da anni, invece, non trovo più in questa sede.

Vi è dunque da questo punto di vista uno scarso stimolo. Si potrebbe proseguire con le esemplificazioni, si potrebbe parlare dell'ex Jugoslavia o della CSCE. Sono rimasto colpito dalle recenti proposte, dalle posizioni polemiche, dalle indicazioni di Clinton a Budapest sul possibile ruolo della CSCE. Ricordo che alcuni mesi fa se ne parlò in occasione della riunione dell'Assemblea a Vienna con altri funzionari. Poi, questa discussione non ha prodotto nulla di concreto. Vi è qualcosa che si può fare da questo punto di vista? Vi è qualche decisione che possa riguardare una la direzione politica, una funzione parlamentare in grado di sviluppare una dialettica stimolante che adesso non esiste?

Il secondo grande problema è quello dell'informazione, intesa in tutti i sensi. Siamo in una situazione veramente frustrante. Io credo che le cause risalgano nel tempo. Credo vi sia proprio una caduta della nostra cultura, l'emergere di un certo provincialismo, un atteggiamento di chiusura del nostro paese per autodifendersi, per pensare solo agli aspetti interni, per guardare solo ai propri problemi. Credo che di fronte a questa realtà non siano state messe in moto le capacità reattive. Proprio su questo aspetto vorrei chiedere qualche considerazione all'ambasciatore Salleo.

Sono d'accordo con quanto ha detto il senatore Taviani. Vi è un aumento della circolazione dell'informazione, ma questo aumento avviene essenzialmente verso determinati paesi quali quelli dell'Europa o gli Stati Uniti. Invece, verso altri tutto ciò non avviene. Ad esempio, le università italiane che si occupano del mondo arabo o del mondo orientale sono soltanto due e il loro lavoro si svolge nell'ambito di piccole facoltà. Un altro esempio può essere quello delle case editrici. Poco fa il senatore Bratina ha ricordato che nel momento in cui è iniziata la guerra nell'ex Jugoslavia non esisteva alcuna pubblicazione specifica. Negli ultimi tempi sono stati pubblicati alcuni libri, ma spesso si è trattato di testi scritti in fretta nella speranza di sfruttare l'attualità di questo tema.

Ancora, vi sono scuole con una forte tradizione alle spalle, quali la British School, che si occupano di problemi internazionali, ma non vi sono istituti, ad esempio, che studiano la cultura africana o di altri paesi del Terzo Mondo. È stato fatto qualche tentativo, che però ha avuto scarso successo. Lo stesso discorso vale per i paesi dell'Europa dell'Est. Il riferimento può essere concretizzato parlando delle produzioni televisive: stiamo entrando in un'epoca nella quale probabilmente si comunicherà attraverso il satellite con la traduzione simultanea.

Tutti questi aspetti, signor Segretario generale, mi inducono a ritenere necessario un lavoro congiunto del Governo, del Parlamento, degli istituti scientifici, dei ricercatori, delle università per una forte riflessione nell'ambito di una conferenza o di un seminario nazionale su questi problemi, che però vanno affrontati non tanto dal punto di vista giornalistico, ma dal punto di vista scientifico per tentare di capire le ragioni di fondo di questa situazione e per individuare gli strumenti universitari, di ricerca, di cultura, di comunicazione in grado di mettere in moto un meccanismo generale diverso.

Io temo fortemente che da questo punto di vista il nostro paese stia correndo un rischio serio. Se perderemo i prossimi anni, credo che pagheremo un prezzo molto alto per decenni. Voglio dire che occorre secondo me lavorare per un rapido recupero delle posizioni. Per realizzare tutto questo penso alle autorità politiche, alle strutture amministrative qualificate. Qual è il loro ruolo nel nostro paese, nella vita civile, culturale e sociale? Ricevo molti inviti per partecipare a questa o a quella manifestazione, spesso mi è impossibile partecipare, ma quando ci riesco ho l'impressione di incontrare sempre le stesse persone, solo gli addetti ai lavori che ogni volta si incontrano e si ripetono le stesse cose. Come si può rompere questo meccanismo? Come si può intervenire anche attraverso una revisione della struttura e delle funzioni del Ministero? Se non si modificano certi rapporti (ad esempio quello tra Parlamento e Governo e funzioni delle Commissioni parlamentari) non riusciremo a dar vita ad una nuova dialettica: per ottenere questo risultato occorre coinvolgere la società.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Serri, per le sue valutazioni che mi sembra di poter sintetizzare nella necessità di un maggior dibattito in relazione alla politica estera e di più vasi comunicanti tra il pensiero di chi elabora, studia e analizza la politica estera e la fase decisionale della politica.

SALLEO. Devo dire che uscirò da quest'Aula alla fine dell'audizione profondamente confortato, perchè l'attenzione della 3ª Commissione del Senato nei confronti della politica estera italiana non è soltanto dovuta alla funzione che la Costituzione le assegna, quanto alla personale partecipazione ad un problema che ci affligge tutti. Voglio dunque partire dalle riflessioni del senatore Serri circa la poca conoscenza dei fatti internazionali da parte dell'opinione pubblica e la poca conoscenza anche della politica estera del Governo. Per un operatore di politica internazionale, questa consonanza della Commissione esteri a tutti i livelli non può che essere di conforto e - mi sia permesso di dirlo - non può che essere in qualche misura compensativa della quotidiana frustrazione che gli addetti ai lavori provano. A conforto di quanto ho sentito dire e a sconforto personale, vorrei citare un esempio di pochi giorni fa.

Come abbiamo letto sulla stampa nazionale e internazionale (cito la stampa nel rispetto delle norme sulla tutela della confidenzialità), il Cancelliere federale tedesco ha invitato al vertice di Essen dell'Unione Europea (del Consiglio europeo, come più tecnicamente si chiama), per una riunione congiunta al termine dei lavori, i capi di Stato o di Governo e i Ministri degli esteri dei sei paesi dell'Europa centro-orientale.

Il Presidente del Consiglio italiano, dopo tre ore dal ricevimento di una lettera a lui diretta come agli altri Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea dal Cancelliere federale, ha risposto approvando l'iniziativa e proponendo una estensione dell'invito: poichè i sei paesi dell'Europa centro-orientale venivano invitati a causa dell'esistenza di accordi di associazione (quelli che ormai chiamiamo accordi europei), il Presidente del Consiglio ha proposto di invitare allo stesso titolo, cioè in quanto titolari di accordi del genere, i tre paesi mediterranei Malta, Cipro e Turchia. Questa lettera è stata inviata dal Presidente del Consiglio ai Capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'Unione Europea, nonchè ai responsabili dei tre paesi il cui invito era stato proposto. Questi ultimi hanno aderito entusiasticamente all'iniziativa, pur nell'esistenza di problemi che riguardano specificamente la Turchia e Cipro. Voglio aggiungere che anche da parte dei greci, pur esistendo dei problemi, vi è stata l'adesione a questa proposta.

Ma il problema che volevo sottoporre all'attenzione della Commissione è un altro.

Seguendo doverosamente la consegna di questa lettera al cancelliere Kohl, è stata preparata una nota che abbiamo inviato a Palazzo Chigi, essendo per il Presidente del Consiglio dei ministri. Di tutto questo l'Ansa ha doverosamente dato notizia tra le 16 e le 17 dello stesso giorno con ben quattro lanci, in cui riassumeva il contenuto della nota. Ebbene, nessun giornale italiano ha ritenuto del benchè minimo interesse l'iniziativa politica, certamente non banale, di proporre che, oltre ai capi di paesi dell'Europa centro-orientale associati all'Unione europea, fossero presenti ad un incontro previsto in conclusione del prossimo Consiglio europeo di Essen anche i capi di tre paesi mediterranei titolari di accordi europei come Turchia, Cipro e Malta. Ripeto, non un solo rigo è stato scritto a questo riguardo.

Poi però vengono frequentemente pubblicati articoli di sapienti esperti in cui si spiega che la politica estera è morta – non so perchè nel 1989 – (mi riferisco, ad esempio, ad un articolo comparso sul quotidiano «La Stampa»). Questi, lo confesso, sono episodi che mi inducono a fare riflessioni molto amare e che mi ricordano un pastore anglicano che seguiva fedelmente Darwin in tutte le sue conferenze per alzare la mano, al termine di ognuna, e dire soltanto: «Non so chi fossero gli antenati del signor Darwin ma sono convinto che i miei e quelli di codesto spettabile uditorio non erano scimmie», e la conferenza di Darwin era così irrimediabilmente rovinata.

Ora, da un lato, vi è disinteresse o ignoranza da parte dell'opinione pubblica (e questo è un dato che mi sembra sia stato confermato anche dalla Commissione); dall'altro, con regolarità, di solito il sabato, un signore o più signori ci dicono che la politica estera è ormai morta. Per chi opera in politica estera questo è anche peggio della guerra delle risorse, questione che purtroppo mi vede impegnato e che affronterò tra poco.

Che fare? Onestamente non lo so; non ho una risposta da dare. Anche gli istituti di ricerca che si occupano di questioni internazionali agonizzano in buona parte per carenza di finanziamenti dello Stato, che si riducono ogni giorno di più, e di finanziamenti privati, ormai quasi inesistenti. Il salvataggio del vetusto ed illustre Ispi è stata un'operazione

talmente complessa che non so nemmeno come questo istituto ne sia potuto uscire ancora in vita; comunque, ora si limita a pubblicare una bella rivista in carta patinata. Quanto agli altri istituti, solo alcuni svolgono delle attività. Anche le università italiane che si occupano specificamente di problemi internazionali si stanno riducendo. Fortunatamente l'Università di Gorizia ha istituito una facoltà che svolge un'attività positiva in questo campo di studi; però certo essa non può far fronte alle esigenze in questo settore di studi a livello nazionale. Lo studio delle lingue straniere ormai è ridotto ad una barzelletta. Anzi, mi chiedo se questa sia la sede per parlarne e se sia mio compito farlo: ma si dovrebbe migliorare nelle scuole lo studio delle lingue straniere (preferibilmente dell'inglese), studio che dovrebbe continuare per tutto l'*iter* scolastico, dalla scuola dell'obbligo fino alla scuola secondaria superiore; in alcuni paesi l'insegnamento della lingua straniera è stato addirittura introdotto nella scuola materna.

Senza dubbio, il vincolo esterno richiamato dal senatore Taviani è l'elemento che oggi ci condiziona maggiormente. La nostra azione sul piano interno è limitata dagli impegni internazionali, in particolare europei, assunti da un organismo al quale abbiamo devoluto parte della sovranità (e lo abbiamo fatto consapevolmente), e dagli impegni adottati nell'ambito delle Nazioni Unite: quindi, non si pongono più problemi di sovranità ma si tratta comunque di impegni liberamente sottoscritti. Lo stesso vale per tutta la congerie di trattati e di accordi stipulati a livello internazionale. Ma l'Italia non si trova nella felice posizione della Nuova Zelanda (e spero che l'ambasciatrice di questo paese non venga domani a protestare come ha già fatto quella del Bolivia); lontana dalle aree di crisi internazionali, autosufficiente, con una propria unità interna, per cui la sua sicurezza non è in gioco (forse lo sono le sue esportazioni di agnelli). Il nostro paese, purtroppo, è collocato al centro di un'area in crisi. La nostra sicurezza dipende dalla sicurezza euroatlantica e da quella complessiva delle aree che si intersecano intorno a noi: l'Europa anzitutto, nella quale pienamente ci riconosciamo; il Mediterraneo, sia il versante orientale, i Balcani, che quello meridionale, il Nord Africa, percorso da crisi di instabilità o addirittura da guerre guerreggiate; l'Est dell'Europa, che per noi rappresenta l'inevitabile valvola di sicurezza per una politica di maggiore presenza. Il nostro paese da circa un anno e mezzo registra una sequenza ininterrotta di *surplus* nella bilancia commerciale. In pratica vi è stata una ristrutturazione interna, su cui non mi permetto di intervenire in dettaglio non essendo un economista; ma vorrei ricordare che gli effetti della svalutazione del settembre 1992 non si sono esauriti; ne abbiamo ancora all'attivo una percentuale significativa (22 per cento circa). Avendo ristrutturato il sistema produttivo grazie all'asse portante della piccola e media impresa, il nostro è diventato un paese esportatore di capitali di investimento, non più solo di beni e servizi. Questi capitali di investimento debbono inevitabilmente rivolgersi verso aree che non resistano sistematicamente, quindi Est europeo, Mediterraneo e oggi anche Asia; molte produzioni vengono trasferite fuori dal territorio nazionale verso aree dove minori sono i costi di lavoro.

Quindi, il vincolo esterno dovrebbe essere la nostra preoccupazione quotidiana, mentre anche iniziative politiche e significative come quella

alla quale ho fatto riferimento (poi vi sarà qualche altro Solone che dirà che non abbiamo politica mediterranea) vengono del tutto ignorate perfino da quella stampa che fino al giorno prima ci accusava di non avere politica estera.

Però onestamente che cosa si può fare? A prescindere dalla mia funzione, che è quella di operatore di politica estera, credo che sia proprio necessario che da una sede come questa vengano delle idee, degli *input*.

Questo argomento mi induce ad affrontare, sia pure brevemente, il problema delle risorse che è stato sottolineato da tanti senatori che sono intervenuti. Non ho bisogno di ripetere la sequenza delle cifre e delle percentuali del bilancio dello Stato, che ho indicato prima, paragonandole a quelle dei paesi vicini. È un discorso estremamente triste, anche se mi rendo conto che la finanza pubblica deve essere risanata. Non so se il bilancio del Ministero degli affari esteri sia l'unico, ma è certamente tra i pochi che presenta un aumento minore del tasso d'inflazione. Comunque per la natura stessa della funzione che ricopro non vorrei andare oltre un suggerimento. Ritengo che tutte le azioni speciali che si intendono adottare, si tratti del potenziamento degli istituti di cultura, di un rilevante programma di borse di studio, di una riformulazione delle strutture di promozione economica (non parlo più di promozione commerciale, ma di promozione economica), debbano essere oggetto di provvedimenti specifici dotati di una propria fonte di finanziamento accertata. Alcune azioni di emergenza a cui si è fatto fronte con il bilancio ordinario del Ministero della difesa o con quello del Ministero degli affari esteri - mi riferisco all'intervento italiano in Somalia e in Rwanda - non sono più sostenibili perchè i capitoli di bilancio sono arrivati letteralmente allo stremo. Pertanto sono convinto che la trasparenza voglia che una determinata azione debba essere oggetto di un provvedimento legislativo dotato di una propria fonte di finanziamento, come la Costituzione impone. Se è necessario andare in Somalia (e spero che non ce ne sia più bisogno) allora si metta una tassa di 50 lire sulla benzina, ma non si può continuare a tirare ancora questa coperta da tutte le parti: non è più sufficiente. Ciò, riguarda purtroppo tutta una serie di attività alle quali siamo affezionati e che vogliamo realizzare.

TAVIANI. Per esempio? Io pensavo ad un provvedimento particolare sul potenziamento degli istituti di cultura e del settore dell'informatizzazione.

SALLEO. Per fortuna per la informatizzazione del Ministero è stato previsto in bilancio uno stanziamento adeguato e quindi è sfuggita alla mannaia.

Il senatore Benvenuti parlando della riforma del Ministero ha detto giustamente «le riforme». Non credo che si possa fare una riforma organica che cominci, come Spinoza, con la definizione della sostanza, *per substantiam intellego*. In questo modo non ne usciremo mai, come dimostrano gli esempi del passato, i tanti tentativi di riforma organica. Dobbiamo, invece, correggere puntualmente per legge quelle parti che non consentono più un corretto funzionamento dell'Amministrazione. La Commissione consultiva istituita dal Ministro degli affari esteri ha

appunto l'incarico di indicare in tempi brevi gli interventi immediati ritenuti non più procrastinabili, che debbono essere soprattutto realistici perchè non possiamo più permetterci di mirare alla perfezione. Si deve innanzi tutto fare in modo che questa macchina, di cui ho descritto le dimensioni, possa fare fronte ai propri compiti.

Uno dei settori in cui bisogna intervenire è la rete diplomatico-consolare. L'anno scorso stavamo effettuando - non credo che sia un segreto perchè questa notizia a stata pubblicata dalla stampa, come sempre in funzione critica - una drastica riforma della rete diplomatico-consolare chiudendo 15 sedi. Certamente è questa una riforma da un punto di vista lessicale, ma non a quella che auspichiamo. L'Italia non ha una propria ambasciata in circa quaranta paesi e si può discutere se vi debba essere o meno, oppure se sia preferibile chiudere l'ambasciata in un posto per aprirla in un altro; comunque questi sono problemi di gestione corrente. Se si parla di riforma della rete diplomatico-consolare allora si deve tener presente la necessità di fornire a ciascuna sede i mezzi per poter funzionare; non mi riferisco solo al personale, ma anche agli strumenti tecnici e informatici, alle borse di studio, alla capacità di organizzare incontri e viaggi in Italia delle persone che formano l'opinione del paese in cui siamo presenti e via dicendo.

Il problema del reclutamento e della formazione mi tormenta personalmente. L'ampliamento del numero dei posti da mettere a concorso non ha rappresentato, negli anni in cui si è perseguita questa strada, una garanzia di qualità. Con questo non voglio dire che c'è un gettito annuo fisso, cioè che solo un certo numero di persone reclutate potrà non pregiudicare la qualità. Ritengo che sia necessario perseguire la ricerca del talento ed un concorso di tipo diverso, cioè che sia opportuno trasformare il concorso tradizionale in un corso-concorso residenziale, che preveda una prima selezione per l'accesso al corso ed esami finali per selezionare i migliori. Ciò richiederebbe peraltro l'approvazione di un'apposita legge che innovi rispetto alla disciplina generale contenuta nel Testo Unico del 1957 sullo statuto degli impiegati civili dello Stato. Comunque la riflessione su questo progetto è appena allo stato embrionale in considerazione degli ostacoli, anche nella legislazione, che dovrebbero essere superati. A tale proposito desidero sottoscrivere entusiasticamente la proposta avanzata da un senatore intervenuto al dibattito, di sottoporre i giovani funzionari ad un periodo di servizio all'estero immediatamente dopo l'immissione in carriera, con finalità prevalentemente formative, come già era previsto in passato. Come sempre torniamo alla saggezza degli antichi: si potrebbe ripristinare questa sorta di tirocinio prevedendo un modesto stanziamento aggiuntivo, senza neanche emanare una nuova legge.

Per quanto riguarda le lingue straniere, ricordo che nel concorso per funzionario della carriera diplomatica attualmente in fase di svolgimento (si sta procedendo alla correzione degli scritti) è prevista una prova obbligatoria di lingua inglese e una seconda prova in una lingua tra il francese, il tedesco, lo spagnolo, il russo e l'arabo, scelta dal candidato.

Io personalmente ho qualche dubbio. Credo che il francese sia ancora necessario e che bisogna cominciare a pensare ad incentivare una terza lingua straniera. Questo è un progetto molto ambizioso visto lo

stato attuale dell'istruzione superiore nel nostro paese. Però, come dicevo prima, in questo momento c'è una lingua obbligatoria e l'altra a rotazione.

Vengo quindi alla figura del Segretario generale ringraziando i senatori che hanno sottolineato l'importanza di questa funzione di coordinamento.

La struttura che assiste il Segretario generale è molto piccola ed è destinata, in sede di riforma approvata, ad arricchirsi di questo servizio di analisi, previsione e coordinamento dove troveranno sede i coordinamenti geografici. Però io non vorrei che si creassero, senza che ve ne sia la necessità, organizzazioni interne troppo pesanti. Credo che occorra dare ai direttori generali tutta la forza e l'autonomia che li qualifichino verso l'estero. Il direttore generale degli affari politici che si reca al Comitato politico dell'Unione europea deve poter essere non soltanto – come nel caso di qualche paese membro – il portatore di istruzioni vergate sovente da altri direttori generali quanto piuttosto un personaggio dotato di poteri decisionali, perchè deve poter prendere delle posizioni come il direttore generale degli affari economici, nello spirito del decreto legge n. 29 e nell'ambito delle direttive politiche del Ministro; non deve essere semplicemente un postino, ma deve poter dialogare da pari con il Direttore generale del Tesoro, con il Ragioniere generale dello Stato, con il Direttore generale della produzione industriale e per far questo deve essere investito di autonomia e responsabilità. Subordinarlo anzichè coordinarlo al Segretario generale non mi sembra efficace vista la situazione attuale. Con questo non voglio minimamente avere un approccio riduttivo nei confronti della funzione che esercito.

La figura del Segretario generale, infatti, è un po' particolare nella nostra tradiziotne: non è il sostituto del Ministro, essendoci già i Sottosegretari; il Segretario generale riassume e coordina la struttura pernanente e rappresenta la continuità degli intenti e delle tecniche. Se mi è permessa una piccola violazione dello schema, rappresenta un po', di fronte al cambiare degli avvenimenti, la tradizione degli interessi nazionali. Certo, è il Ministro che li rappresenta in prima istanza, perchè a ciò è eletto e deputato, ma nell'attuazione della politica estera il Segretario generale, per così dire, garantisce l'identità dei modi in cui gli interessi nazionali si trasfondono nella politica estera.

Presidenza del presidente MIGONE

PORCARI. Voglio ringraziare l'ambasciatore Salleo per la sua interessantissima esposizione e per le sue valutazioni finali. A questo proposito, e sempre ricollegandomi al problema dell'informazione, mi sembra che qualcosa debba essere fatta proprio tenuto conto di ciò che è stato detto da tutti e da lei, signor Segretario generale, a proposito della iniziativa centro-europea e dello scarso interesse della stampa. Infatti, ci sono stati due grossi avvenimenti molto sottovalutati e poco conosciuti anche per l'ignoranza dei problemi di politica estera e per l'accavallarsi

delle situazioni internazionali e dei tentativi di organizzare delle iniziative: il rilancio della CSCE e la Conferenza di Budapest. Allora, non soltanto per la scarsa diffusione di notizie sull'argomento, quanto per le confusioni che cominciano ad ingenerarsi, proprio per quella interpretazione talvolta un po' capziosa, volutamente negativa di alcuni giornalisti, mi chiedo, tenendo presenti i limiti dell'azione informativa del Governo e del Ministro degli affari esteri, quale attività esplicativa si possa svolgere per far conoscere meglio l'evoluzione della CSCE, anche nel nuovo contesto generale; e dell'evoluzione della politica estera russa, negli ultimi tempi, nei confronti della CSCE e della Nato, con una possibile estensione dell'Alleanza atlantica ai paesi dell'Est.

Inoltre, vorrei sapere che cosa si possa fare per dimostrare se veramente si stia verificando un'evoluzione nei rapporti o un cambiamento della nostra politica in seno alla CSCE e rispetto ai problemi dei rapporti con i paesi dell'Europa orientale e centro-orientale. Vorrei sapere se questo cambiamento c'è realmente, perchè la mia impressione è che una serie di speculazioni giornalistiche possa intessersi su questo argomento e sarebbe molto negativo, non perchè a questo punto voglia sostenere, come sostengo, la politica estera del Governo. C'è una nuova diplomazia, una nuova linea diplomatica che si sta sviluppando con quella gradualità con cui ogni cambiamento di politica estera o interna deve muoversi; che può essere apprezzata da un lato e non apprezzata o criticata dall'altro. Per esempio, le critiche del senatore Serri sono state molto fondate. Le ho ascoltate con grande interesse e devo dire che il collega è rimasto *super partes* e ha dato dei suggerimenti che mi sembrano molto utili. In primo luogo, l'idea di un dibattito più approfondito: in questa idea si inserisce la mia proposta-suggerimento di attirare l'attenzione su questi grossi problemi, perchè noi abbiamo molto parlato del problema del Mediterraneo, e sono stato uno dei primi in questa sede a riportare l'attenzione sui problemi dell'Europa orientale e di tutto ciò che si sta muovendo ad est dell'Italia, a cominciare dalla tragedia della ex Jugoslavia che, oltrechè politica, è anche umana. Inoltre, vi è il problema della pace nel mondo e del futuro raggiungimento di un minor stato di insicurezza. Un altro problema riguarda quelli che saranno i nostri rapporti e la nostra visione di una Europa che nei tempi lunghi deve muoversi sulla linea indicata quasi idealisticamente di una sola Europa, nel senso di una collaborazione attiva dall'Atlantico agli Urali. Questo è il punto focale dei nostri giorni su cui vorrei attirare l'attenzione del Segretario generale della Farnesina ringraziandolo veramente non solo per l'introduzione tecnica ma anche per questa panoramica conclusiva così chiara ed interessante. Speriamo di rivederlo presto per mantenere attivo un colloquio così importante. Infatti, un'indagine conoscitiva non è un'inchiesta, ma serve a mantenere aperto un colloquio amichevole in cui si realizzino tante convergenze tra parti diverse. Questa forse è la Commissione in cui le convergenze possono tranquillamente realizzarsi proprio su quegli aspetti di cui parlava il senatore Serri: meno bandiere e colori politici, più fatti e problemi da analizzare e da tentare di contribuire a risolvere.

PRESIDENTE. Vorrei fare due brevissime osservazioni. Innanzi tutto mi ha fatto piacere lo spazio che ha trovato nel suo ultimo inter-

vento la questione del reclutamento. Credo sia consapevole del fatto che larga parte del nostro paese da anni non fornisce quadri alla carriera diplomatica. Come già mi è capitato di dire, non possiamo accettare interpretazioni di inferiorità antropologica per la funzione diplomatica dei laureati delle università del Nord. Evidentemente vi è qualche altra ragione, qualcosa che non funziona, a cominciare - mi sia consentito dirlo dalla composizione delle Commissioni di esame. Naturalmente non voglio fare accenni indiretti a forme di illegalità: mi riferisco a questioni ambientali, a forme di attenzione e di formazione che forse non consentono un reclutamento sufficientemente equilibrato da questo punto di vista. Analizzando i risultati degli ultimi 15 concorsi, ci si può rendere conto che quel che sto dicendo corrisponde a verità. Credo che la soluzione possa essere quella di una selezione di tipo residenziale. Credo sia ora di finirla con questa specie di *roulette* russa del tema unico sorteggiato che affida la selezione, non dico al caso, ma pressochè. Ormai, chi si intende di selezione di personale in termini moderni, sa benissimo che l'unica selezione vera è quella che consente di mettere tutti i candidati sul terreno a loro più favorevole e di consentire una comparazione tra i medesimi. Vi sono veramente degli anacronismi che devono essere rapidamente superati. Se poi si riesce ad avere come esaminatori di storia delle relazioni internazionali non degli esperti di Galileo, anche da questo punto di vista faremmo un passo in avanti.

Una seconda questione sulla quale vorrei chiedere qualche parola conclusiva all'ambasciatore Salleo riguarda l'eventuale riorganizzazione degli uffici del Ministero degli esteri. Sono consapevole del fatto che esiste un dibattito quasi teologico tra chi preferisce un'organizzazione per materia e chi un'organizzazione per aree geografiche. Mi sembra tuttavia che sia utile un ulteriore chiarimento rispetto a quello che lei ha già detto da questo punto di vista. Non mi è chiaro il motivo per cui una organizzazione di tipo geografico sia più onerosa rispetto ad una organizzazione per materia. Naturalmente l'ipotesi che io faccio - una ipotesi assolutamente aperta alla discussione - è quella di una organizzazione di tipo geografico contemperata dal coordinamento per materie che rafforzi la funzione del Segretario generale, ad esempio secondo il modello americano e spagnolo. Potrebbero essere previsti dei vice segretari generali con competenza per materia, con una rappresentatività esterna, con uffici organizzati per area geografica presso le Direzioni generali, per evitare che ogni ambasciata debba avere come referenti più funzionari di più Direzioni generali, senza una visione di insieme geograficamente motivata.

SALLEO. Come ho già detto, credo che il problema in termini logici sia insolubile. Dal punto di vista pratico può essere ricordato l'esempio della Francia, dove, in tempi abbastanza lontani, fu adottata una organizzazione di tipo geografico. La più recente riforma, avvenuta in termini meramente nominalistici, ha dato al direttore degli affari politici e al direttore degli affari economici il titolo di vice segretari generali, realizzando una supervisione, un coordinamento per materia rispetto alle direzioni per area geografica. Il risultato è stato che, ad esempio, il direttore degli affari economici, oggi vice segretario generale per gli affari

economici, da un lato ha finito per assumere competenze ulteriori, e dall'altro ha perso la funzione di coordinamento sulle Direzioni geografiche che, viceversa, sono diventate più importanti e hanno difeso le proprie competenze. Personalmente, come direttore degli affari economici non ho praticamente avuto alcuna esigenza di consultazione con il mio omologo francese, laddove ne avevo con quelli di altri paesi. Ciò perchè il mio omologo francese si limitava ad occuparsi dell'Unione Europea (allora Comunità europea) solo di riflesso, rispetto ad un comitato di Ministri collocato nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze. Aveva competenze sulla collaborazione scientifica internazionale, sull'esportazione di armi, aspetti talmente intergeografici, se esistesse la parola, da consentirgli di avere le informazioni necessarie. Invece, quando si preparavano i vertici italo-francesi e dovevamo analizzare una serie di questioni (dall'alta velocità, ad azioni comuni in paesi terzi) in realtà il riferimento era rappresentato dal direttore geografico. In pratica con quella soluzione è stato esautorato il direttore per materia e tutto ciò è avvenuto in un paese dove lo Stato esiste e funziona.

Nel nostro paese la difesa delle competenze arriverebbe a livelli parossistici. Aggiungo che sul piano della struttura interna, ogni direzione geografica si dividerebbe in *desk* subgeografici, ciascuno dei quali avrebbe la necessità di esperti di economia, oltre di esperti di strategia, con il risultato di veder aumentato, rispetto alla vecchia organizzazione, il numero degli addetti.

Non si tratta di un problema teologico, perchè secondo me la divisione per aree geografiche presenta dei vantaggi. Innanzi tutto, le ambasciate estere a Roma avrebbero un unico interlocutore con cui parlare della propria area e in questo senso verrebbe privilegiato il rapporto bilaterale. Inoltre, ad esempio, se il Ministro degli esteri si recasse al Cairo, avrebbe bisogno di un unico accompagnatore, collaboratore e consigliere, nella persona dell'addetto a quella regione. Però, il prezzo che si pagherebbe sarebbe la perdita degli interlocutori destinati della nostra scena interna. Il responsabile dell'Africa, ad esempio, non sarebbe un interlocutore a livello di decisioni con le altre strutture nazionali.

Ne deriverebbe - per l'Italia di oggi, domani potrà essere diverso - una perdita di potere, e uso questo termine nel senso positivo di capacità del Ministero degli affari esteri di esercitare la sua influenza nei confronti del Tesoro, dell'Industria e della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo, il Presidente, ha accanto a sè il direttore degli affari economici allo stesso titolo del direttore del Tesoro, mentre difficilmente potrebbe avere con sè un terzo collaboratore nella scala gerarchica, che potrebbe essere ad esempio il direttore competente per l'area asiatica. Ritengo che occorra sdrammatizzare questo problema e riportarlo alle reali esigenze: concepimento di una politica di area e connessione della documentazione proveniente da varie parti ai fini di una maggiore unitarietà, per cui si potrebbe adottare la formula del servizio di analisi, previsione e coordinamento, alla quale stanno pensando i membri della commissione. Quindi, stiamo ancora parlando di di ciò che occorre fare. È necessario ricercare soluzioni pragmatiche e flessibili, che domani potrebbero anche subire variazioni in relazione ai mutamenti delle circostanze.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Salleo per il contributo dato ai lavori della Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 18,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA MARISA NUDDA