

**LA FARNESINA:  
RILANCIO O DECADENZA?  
Sintesi delle riflessioni e proposte  
del SNDMAE**

*(versione online: [www.sndmae.it](http://www.sndmae.it))*

## LE CIFRE

**“Il Ministero degli Esteri è in primo luogo una grande organizzazione che eroga servizi ai cittadini e alle imprese all'estero.”**

Il Ministero degli Affari Esteri è l'organizzazione che promuove e tutela gli interessi dell'Italia nel mondo. Con la propria rete di Ambasciate, di Consolati e di Rappresentanze presso le Organizzazioni internazionali, la Farnesina reca un grande servizio, non di rado tanto silenzioso quanto sostanziale, alla sicurezza, alla competitività ed all'immagine del Paese nei cinque continenti; questo grazie al lavoro di circa 1.000 diplomatici, 4.000 aree funzionali e 2.100 persone a contratto.

La politica estera si gioca tradizionalmente sul lobbying diplomatico, sull'analisi politica e l'elaborazione di iniziative bilaterali, comunitarie o multilaterali, ma anche attraverso la connessa capacità di fornire servizi alle imprese e di attivare efficaci iniziative per la promozione e la cooperazione culturale e scientifica e per la cooperazione allo sviluppo.

La politica estera si gioca anche attraverso i servizi diretti alle persone, sia stranieri che cittadini, con evidenti ricadute sulle imprese e sul turismo (per citare solo un numero, nell'ultimo anno la rete MAE ha rilasciato oltre 1.000.000 di visti d'ingresso e circa 900.000 tra passaporti e atti di stato civile e di cittadinanza).

Proprio in considerazione della sempre più forte spinta all'internazionalizzazione, la rete MAE si pone come servizio pubblico essenziale per la competitività del Paese. E' il dato centrale che il SNDMAE vuole sottolineare a fronte dei tagli sul bilancio MAE e della perdurante mancanza di visione da parte della classe politica sul tema della semplificazione amministrativa, dell'ottimizzazione della dislocazione delle sedi all'estero, con particolare riferimento al loro rafforzamento nei Paesi a più alto tasso di crescita, della valutazione del personale e della conseguente sua valorizzazione nell'interesse stesso dell'Amministrazione.

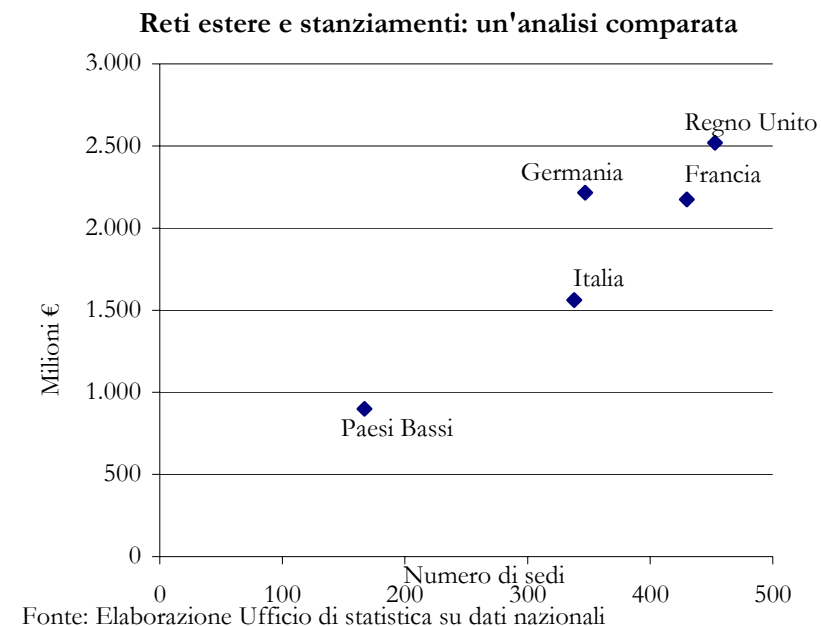
Pur con una rete di uffici all'estero molto estesa e con il maggior numero di uffici consolari (legato al grande numero di Italiani all'estero) la dotazione di personale del MAE è quasi la metà di quella dei Ministeri degli esteri delle principali controparti europee. Al netto dei fondi per la cooperazione allo sviluppo, il bilancio del MAE continua ad essere sensibilmente inferiore a quello dei Ministeri inglese, francese e tedesco, rispettivamente del 65%, 40% e 42%.

\*\*\*\*\*

La tabella riporta dati comparati dei Ministeri degli Esteri di 4 partner europei relativi a risorse umane e finanziarie.

Quadro di sintesi (anno 2004)

	Rete estera	Personale	Bilancio (1)
<b>Italia</b>	<b>338</b>	<b>8.425</b>	<b>1.561</b>
<b>Francia</b>	<b>430</b>	<b>17.231</b>	<b>2.175</b>
<b>Germania</b>	<b>347</b>	<b>13.210</b>	<b>2.215</b>
<b>Paesi Bassi</b>	<b>167</b>	<b>5.251</b>	<b>900</b>
<b>Regno Unito</b>	<b>453</b>	<b>16.000</b>	<b>2.520</b>

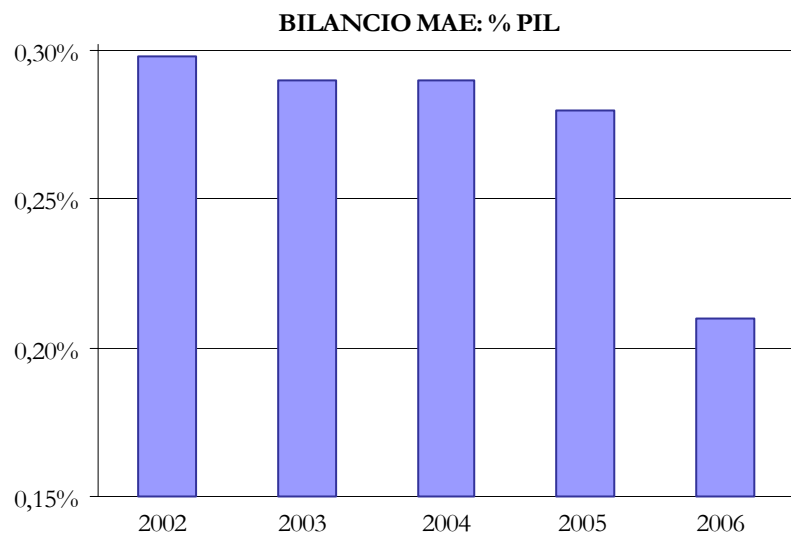


(1) Dati delle Leggi di Bilancio per l'esercizio finanziario 2005 (per il Regno Unito si tratta del 2004-2005). I Bilanci sono al netto dei fondi per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Per i Paesi Bassi il dato è anche al netto dei trasferimenti all'UE (6.300 milioni).

## NODI CRITICI: LE RISORSE

“O si adeguano le risorse finanziarie alle ambizioni di politica estera o si ridimensionano gli obiettivi.”

Ridurre le ambizioni significa compromettere il futuro del Paese. Occorre affrontare urgentemente le questioni dell'adeguamento delle risorse umane e strumentali, della semplificazione amministrativa e contabile. Nell'ultimo triennio si è assistito a decurtazioni di risorse destinate alle spese di funzionamento delle sedi all'estero, comprese quelle per servizi consolari essenziali e per la promozione commerciale.



Le dotazioni di bilancio del 2006, in rapporto alle attività programmate, sono del tutto insufficienti: i livelli attuali non solo non consentono più spazi di miglioramento, ma compromettono le attività di ordinaria amministrazione. **Impossibile impostare il lavoro contando su meri palliativi e su di una politica del giorno per giorno, dispersiva nelle spese e asfittica nei risultati.**

Il 2006 vede assegnate al MAE solo lo 0,30% del bilancio dello Stato con l'APS (0,21% netto) di fronte ad un investimento della Francia pari a 1,61% del Bilancio dello Stato, del Canada dell'1,27% e dell'Olanda pari a 3,7%. **L'inadeguatezza delle risorse è dunque la constatazione più ovvia. Con questa Finanziaria si vogliono togliere ulteriori risorse!**

### Almeno quattro i nodi critici immediati:

- a) **Le spese di funzionamento della Rete all'estero**, in 120 Paesi, sono state tagliate tra il 2004 e il 2005 del 25% e tra il 2005 e il 2006 di un ulteriore 30% (posto uguale a 100 il dato relativo alle risorse del 2003, oggi esso è pari a 52). Molte Ambasciate non riescono a pagare i canoni, le utenze, i normali materiali d'ufficio. I fondi per la sicurezza, tagliati del 60%, vengono ora reintegrati col contagocce, rendendo ardua in molte sedi la stipula di veri e propri contratti di sorveglianza. **In queste condizioni, funzionamento e sicurezza delle sedi e immagine del Paese sono compromessi. La Finanziaria 2007 peggiora ulteriormente questa situazione.**

- b) **La disponibilità dei fondi di missione:** senza fondi di questo tipo, si paralizza l'attività diplomatica che costituisce il "core business" del MAE, impossibilitato a far valere gli interessi italiani nelle sedi multilaterali e bilaterali. Funzionari in servizio a Roma, non potendo recarsi di persona nei Paesi di competenza, perdono la capacità di seguire direttamente i rapporti internazionali. Altrettanto grave è il fatto che gli Ambasciatori e i Consoli non possano svolgere missioni nelle circoscrizioni di competenza, o curare i rapporti con i Paesi di accreditamento secondario.
- c) **Le risorse da destinare alla gestione di programmi e iniziative in ambito multilaterale e bilaterale:** la cooperazione allo sviluppo deve avere ulteriori risorse. **Solo su questo punto la Finanziaria 2007 sembra fare un passo in avanti. Ma i nostri maggiori partner comunitari si sono dotati di strumenti flessibili, anche se non di dimensioni ingenti, soprattutto per l'assistenza alla ricostruzione istituzionale di alcuni Paesi terzi e aree regionali. Per la Promozione culturale e scientifico-tecnologica, area chiave per il nostro Paese, questa Finanziaria vuole invece ridurre ulteriormente i già esigui stanziamenti degli anni precedenti (es. meno 22% per i lettori e i docenti).**
- d) **La situazione dei capitoli commerciali:** Nel corso degli ultimi anni l'impegno della Farnesina a sostegno delle imprese ha ottenuto importanti riconoscimenti grazie anche all'attivazione di meccanismi informativi per la segnalazione diretta alle imprese delle gare e delle opportunità d'affari anche nel settore scientifico-tecnologico, nonché coordinando in ciascun Paese le attività di promozione dei mille attori che, in ordine sparso, si presentano all'estero. Tuttavia, mentre ancora nel 2003 gli uffici commerciali potevano contare su di una modesta dotazione di fondi di funzionamento, la tendenza nell'ultimo triennio è stata quella di decimare, letteralmente, i fondi sui capitoli commerciali, impedendo la promozione e vanificando parte della funzione degli Uffici commerciali, con l'illusione di chissà quale risparmio contabile. **Con una dotazione che si attesta attorno ad una media di 1.000/1.800 euro annuali per ciascuna sede, si è svilito il lavoro e la dignità di chi lavora a fianco delle imprese per sostenere l'espansione economica italiana all'estero, bloccando una attività fortemente voluta dal mondo imprenditoriale. Grottesco.**

## NODI CRITICI: L'ORGANIZZAZIONE

**“La carriera diplomatica e tutto il personale del Ministero sono una risorsa. Compromessa dall'incongruenza delle norme.”**

Un Ministero destinato a operare all'estero e sull'estero, confrontandosi con realtà diverse presso le quali doversi accreditare con prestigio, chiamato a dare il senso del Paese a fronte di collettività italiane, non può non poter contare su personale selezionato, soggetto a valutazione periodica, motivato e di riconosciuta elevata professionalità.

Se la carriera diplomatica e tutto il personale di questo Ministero sono una risorsa per il Paese, la gestione di questa risorsa è stata compromessa da normative e prassi non più rispondenti alle attuali esigenze. La realtà odierna richiede e impone nuove forme di responsabilità e di flessibilità nello svolgimento delle funzioni a tutti i livelli - dirigenziale, direttivo, amministrativo e tecnico. Le diverse integrazioni e modifiche alla normativa speciale (DPR 18/1967) hanno prodotto un coacervo di norme tanto di origine legislativa quanto contrattuale: **un ibrido assolutamente incongruo rispetto alle esigenze qualitative del servizio che il Ministero viene chiamato a rendere al Paese.**

**Con riguardo alla carriera diplomatica, occorre tra l'altro superare i fattori di incertezza connessa alla irregolare alternarsi dei concorsi che si riverbera nella struttura del lavoro.**

**Sia la rete diplomatico consolare che la struttura centrale del Ministero sono inoltre penalizzate da una rigidità gestionale e da una mancanza di strumenti idonei a renderle una struttura duttile ed efficace. La dislocazione della rete consolare è in larga parte espressione di un mondo che non esiste più. Essa deve essere rivista con coraggio alla luce delle esigenze di oggi, e in funzione delle opportunità e dei servizi che la tecnologia consente di offrire a distanza. La concessione dei visti deve evolversi dall'attuale surrogata della lotta all'immigrazione clandestina a un vero strumento di politica estera a sostegno delle nostre imprese e del rilancio dell'offerta turistica italiana.**

## **LE PROPOSTE DEL SNDMAE**

### **BILANCIO DI SEDE**

**“La semplificazione delle procedure è essenziale e non più rinviabile.”**

Ovviare all’inadeguatezza quantitativa delle risorse non basta. Se ne deve incrementare la qualità, creando una modalità di gestione che assicuri una vera autonomia, specialmente alle sedi estere. **La semplificazione delle procedure amministrativo-contabili è essenziale e non più rinviabile.**

Su questo piano, il SNDMAE è fautore di una Legge delega e del relativo Decreto legislativo per il riordino della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari. Esso consentirebbe, ad esempio, di organizzare in loco corsi di italiano impiegando gli eventuali utili per finanziare iniziative culturali, di promozione economica o in favore della nostra collettività all’estero, il tutto a “costo zero” per il Tesoro. Tale esercizio è seguito con interesse dalla Corte dei Conti.

### **RISORSE FINANZIARIE**

Il Sindacato propone i seguenti spunti per aumentare i flussi di cassa disponibili, attraverso l’erogazione di servizi e risparmi nei costi di gestione:

- a. **Potenziare gli uffici suscettibili di produrre risorse** (gli sportelli visti e consolari, gli uffici commerciali, gli Istituti Italiani di Cultura e le altre strutture preposte ai corsi di lingua e cultura italiana).
- b. **Favorire l’adozione di procedure di informatizzazione dei flussi informativi** (messaggistica interna, utilizzo di tecnologia VOIP, etc.) mantenendo stabile - e al riparo di tagli - il bilancio del Servizio Informatica e Comunicazioni (SICC), indispensabile strumento di modernizzazione e quindi vera risorsa strategica.

- c. Recuperare i costi dei servizi erogati ogni qualvolta possibile. Razionalizzare i costi secondo una logica politica e non meramente contabile. **Anziché “tosare sempre la rete per non tagliare nulla”, realizzare economie in grado di liberare risorse, al fine di migliorare i servizi offerti.**

## RISORSE UMANE

“Tre priorità: comparto Esteri, contrattisti, formazione.”

Per assicurare un livello adeguato delle prestazioni di servizio sono da introdurre delle **carriere per tutte le categorie di dipendenti non diplomatici**. Per tutto il personale occorrono carriere alle quali si acceda per concorso pubblico esterno: carriere ove destinazione all'estero e promozioni dipendano dalla qualità del servizio prestato, quale risulti da valutazioni effettive sull'operato di ciascuno.

**Per il servizio estero devono essere aumentate le risorse in quanto già oggi il 50% dei posti nelle sedi africane va deserto, percentuali dell'ordine del 30% si registrano anche nelle sedi europee.**

A fronte di maggiori compiti d'accresciuta difficoltà, si rende indispensabile un **aumento del contingente d'impiegati a contratto** per le sedi all'estero, **in funzione delle esigenze reali della rete (ad esempio nei Paesi con lingue di difficile apprendimento quale il cinese).**

**La formazione deve diventare una priorità** nei fatti, al fine di rafforzare le competenze gestionali dei diplomatici e del restante personale. Oggi quasi nessun diplomatico segue corsi specifici di lingue di difficile apprendimento (es. arabo, cinese) usate nelle Sedi in cui presteranno servizio (ovviamente gli altri Paesi fanno diversamente...!)

## LA RETE DIPLOMATICO-CONSOLARE

“La rete va rimodulata in modo serio e con attenzione prioritaria all'ottimizzazione delle risorse.”

Per un Paese come l'Italia, membro del G8 e che nel 2007 siederà nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, le Ambasciate e i Consolati costituiscono una sorta di presidio del territorio mondiale. Nessun altro Paese del G8 dispone di una rete di comunità all'estero paragonabile a quella italiana. **Sono 4 milioni gli italiani all'estero che gravitano attorno a una struttura di 116 Consolati e 514 Uffici onorari.**

Tuttavia, a dimostrare che la nostra rete estera sia espressione di una realtà superata, abbiamo ben 12 Consolati in Svizzera (con complessive 150 unità di personale), solo 3 in Cina (con complessive 59 unità di personale) e 2 in India (con complessive 30 unità di personale)! Oltretutto il rilascio dei visti in Cina e in India è ingente e determinante per la nostra competitività in termini commerciali e di attrazione del turismo!

**Per questo la rete va rimodulata in modo serio e con attenzione prioritaria all'ottimizzazione delle risorse. L'adeguamento della rete MAE alla realtà dell'immigrazione è ancora troppo lento e gli uffici consolari si trovano ad affrontare un aggravio di richieste di servizi: visti, ricongiungimenti familiari, autentiche, riconoscimenti di titoli di studio e altre pratiche connesse all'ingresso di stranieri, senza poter contare sul necessario potenziamento.**

L'Italia ha quindi un evidente interesse a rafforzare e razionalizzare la sua rete all'estero. **A tale fine occorrono risorse e strumenti di gestione amministrativo-contabili adeguati.**

I grandi Paesi comunitari hanno ripensato la loro rete consolare, assegnandole principalmente compiti di informazione e promozione economica e culturale. I servizi consolari classici sono stati standardizzati e accentrati in centri regionali attivabili dall'utente - cittadino o straniero - tramite *call centers* o via Internet, con pagamenti a mezzo di carte di credito e uso di servizi di corriere a pagamento.

**Un deciso ricorso alle tecnologie informatiche consentirebbe sia di razionalizzare la rete consolare**, per quanto attiene l'aspetto della copertura del territorio (ciò che maggiormente richiedono i connazionali all'estero), che di migliorare la produttività della rete consolare. Il livello di **tecnologia** disponibile nei nostri Consolati non è ancora in grado di informatizzare l'erogazione dei servizi, inclusi i pagamenti a distanza o tramite bancomat. Occorre pertanto **ripristinare i fondi per l'informatizzazione**, oggetto dei ripetuti tagli di bilancio, e rendere agevole il loro impiego.

Occorre pensare a una rete consolare che renda i servizi essenziali agli italiani residenti all'estero, ma che sia di supporto anche alle nostre imprese e all'attrazione dell'interesse per l'Italia da parte dei cittadini stranieri. La rete consolare deve svolgere un suo ruolo primario nella promozione della lingua italiana e nella sua integrazione nei sistemi scolastici locali. **Un utile strumento per conseguire anche tale obiettivo risiede nella già citata proposta di introduzione di nuovi meccanismi gestionali, avanzata dal SNDMAE.**

Le nostre magre risorse sono state prioritariamente destinate a un'immane opera di aggiornamento dell'anagrafe, in funzione della riforma elettorale che ha introdotto il voto dall'estero per posta. Tre anni di consultazioni dell'elettorato all'estero impongono ora di modificare i tempi del voto all'estero e istituire in ogni Consolato un ufficio elettorale permanente.

Occorre restituire efficienza e funzionalità alla **rete consolare onoraria**. Ad essa viene oggi destinata, a titolo di rimborso spese, la cifra irrisoria di 3.000 euro l'anno per sede! Tale è il risultato dei ripetuti tagli annuali, a fronte di una erogazione di servizi in continuo

aumento. Non è pensabile poter contare indefinitamente sul lavoro volontario e gratuito di centinaia di persone, a loro volta fonte di impiego di terzi, senza incorrere in situazioni incontrollabili.

## PROMOZIONE CULTURALE E SCIENTIFICA

**Il ruolo che l'Italia dovrebbe avere sul piano internazionale nel settore culturale e scientifico è evidente, così come evidenti sono i ritorni forniti dalla cultura, della lingua e della tecnologia sulle imprese italiane che operano all'estero. Oggi il bilancio dell'intera Farnesina è pari al bilancio che i francesi destinano alla loro promozione culturale all'estero!**

**Le ristrettezze di bilancio colpiscono sempre più la DGPC che in questa Finanziaria vede ad esempio diminuito del 22% le risorse per le reti dei Lettori e dei docenti italiani all'estero. Come per la rete consolare esiste inoltre un grande lavoro da fare nell'ottimizzare la dislocazione degli esistenti 90 Istituti di Cultura (ben 7 in Germania e nessun Istituto a Mumbai!). Da potenziare è inoltre la rete degli addetti scientifici presso le Ambasciate: con le riduzioni previste in questa Finanziaria delle risorse per il servizio estero è addirittura possibile che il loro numero venga in futuro ridotto! Gli inglesi hanno oggi 100 addetti scientifici, noi 24!**

## COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

La DGCS è chiamata ad assolvere, in misura crescente, funzioni di coordinamento delle diverse realtà del Sistema Paese che operano nel quadro della lotta alla povertà e l'emarginazione (cooperazione decentrata, ONG, Università ecc.). L'esperienza degli ultimi anni del funzionamento della Cooperazione ha fatto emergere una serie di punti che, se messi in pratica anche indipendentemente da progetti di riforma di più ampio respiro della Legge 49/87, renderebbero la cooperazione più efficace, rapida e consona al livello di APS dell'Italia nella comunità dei Paesi donatori (al 7° posto in termini assoluti; fonte: OCSE 2005).

- **Certezza finanziaria:** La Cooperazione deve invece poter **contare su fondi crescenti e certi**, unico modo per poter predisporre una vera programmazione degli interventi e per **mantenere una vera credibilità** nei confronti dei suoi interlocutori esterni: in primo luogo, i Paesi destinatari degli interventi e, più in generale, i partner nelle politiche multilaterali di cooperazione (G8, Unione europea e sistema delle Agenzie ONU).

- **Snellimento delle procedure amministrativo-contabili:** pur nel rispetto dei principi di trasparenza e buona gestione, è evidente che la DGCS (come evidenziato in particolare dagli esaminatori dell'OCSE) ha procedure di spesa troppo pesanti e lente, che rendono difficile la fase di realizzazione dei progetti.
- **Contingente esperti:** vi è una assoluta necessità di avviare una approfondita riflessione in materia di qualificate professionalità che assicurino una adeguata azione di monitoraggio *ex ante, post* ed *in itinere*.
- **Figura politica di riferimento:** L'istituzione della carica di Vice Ministro, con delega per tutta la materia della Cooperazione, è destinata a garantire una migliore operatività interna e una maggiore visibilità esterna. Dalla sua azione ci si attende: 1) l'unitarietà degli indirizzi di cooperazione allo sviluppo, 2) una maggiore visibilità degli interventi del sistema, 3) il necessario raccordo con la più ampia politica estera dell'Italia, che non può non avvalersi degli strumenti e delle attività di aiuto allo sviluppo. In questo quadro ci si attende il rilancio del rapporto con le Agenzie ONU e in particolare con quelle del polo romano della cooperazione e dell'assistenza agro-alimentare (FAO, PAM e IFAD), fondamentali per il raggiungimento del primo dei "Millennium Development Goals" (dimezzamento di fame e povertà entro il 2015). In tale quadro, si dovrebbe altresì concordare un incremento, in termini di qualità e quantità, delle professionalità italiane utilizzate dalle Agenzie medesime.
- **Rilanciare il ruolo e valorizzare le competenze dei diplomatici che si occupano di cooperazione:** ad esempio prevedendo all'interno del percorso di carriera **una specializzazione in cooperazione** allo sviluppo simile a quelle già esistenti (consolare e commerciale).

\*\*\*\*\*

## IN SINTESI:

**Il Ministero degli Esteri è uno strumento essenziale al servizio del Paese. Anche se il MAE è già oggi tra i Ministeri con la migliore qualità della spesa, esiste un grande potenziale per il suo miglioramento, grazie anche alla professionalità dei suoi dipendenti, in modo da farne il riferimento a livello nazionale e più competitivo sul piano internazionale. Non farlo per negligenza della classe politica sarebbe deleterio!**

**Il lavoro di raccolta ed analisi dei dati effettuato dal SNDMAE ha evidenziato che:**

- **L'Italia mantiene una rete diplomatico-consolare comparabile a quella dei maggiori partner europei. L'impegno di politica estera ricomprende un'assistenza capillare ad una comunità di connazionali all'estero molto numerosa e una crescente domanda di servizi per le imprese e per la cultura.**
- **Le risorse di personale e di mezzi profuse per la politica estera sono di gran lunga inferiori a quelle degli altri grandi Paesi europei.**
- **I recenti tagli, intervenuti contestualmente ai maggiori sforzi legati al voto degli italiani all'estero, rischiano di rendere inevitabile, nonostante gli sforzi dei capi-missione, non solo la chiusura di diverse sedi all'estero, ma anche di diminuire la produttività delle restanti sedi. Un vero disastro.**
- **Il divario tra ambizioni di politica estera ed inadeguatezza delle risorse a disposizione è stato mascherato per anni. Al di là dei tamponamenti d'emergenza, non è più rinviabile l'adozione di una strategia di politica estera che tenga conto degli strumenti con cui attuarla, della necessità di modernizzazione delle norme e delle strutture.**

## **Il SNDMAE propone di:**

- **Aumentare le risorse anche recuperando gli sprechi e semplificarne la gestione nelle Ambasciate e nei Consolati. Il Sindacato ha presentato un dettagliato disegno di legge per il cosiddetto “bilancio di sede”. Gestire le sedi secondo modelli aziendali significa riallinearsi a quanto attuato dai nostri partner, con indubbi risultati sul piano dell’efficienza.**
- **Ridisegnare la rete diplomatico-consolare. La nostra rete non riflette i mutati equilibri geo-politici per mera resistenza burocratica al cambiamento. Riportare al centro la rete, dotandola di sistemi di gestione e di comunicazione moderni.**
- **Modernizzare le risorse umane. Creare un comparto separato, valorizzare il personale amministrativo attraverso l’istituzione di carriere e l’affidamento di compiti di responsabilità e di supervisione, utilizzare maggiormente i contrattisti locali ove ciò serva alla funzionalità delle sedi e al miglioramento dei servizi erogati, investire nella formazione.**
- **Affrontare il tema del coordinamento con gli altri attori istituzionali, quali le Regioni e gli altri Ministeri. Definire chiaramente le competenze per evitare in ogni modo duplicazioni, incoerenze e sprechi.**
- **Riformulare, con risorse umane e finanziarie certe, le strutture e le procedure della cooperazione allo sviluppo. Valorizzare le competenze delle persone che vi lavorano.**