

GLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA IN ITALIA: STRUTTURA ED ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

STEFANO BALDI

SOMMARIO: Introduzione. - 1. La struttura del Ministero. - 2. Le risorse. - 3. La rete estera del Ministero. - 4. La geopolitica del Ministero. - 5. Attività svolte dal Ministero. - Riferimenti bibliografici.

Introduzione

Il Ministero degli affari esteri costituisce, nella struttura governativa, l'organo responsabile per l'attuazione della politica estera del Paese. Nonostante i suoi compiti e le sue funzioni siano state recentemente ribadite e ben definite¹, rimane l'impressione che si conosca ben poco di cosa faccia effettivamente il Ministero degli affari

¹ L'articolo 12 del decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 300, così definisce i compiti istituzionali del Ministero degli affari esteri:

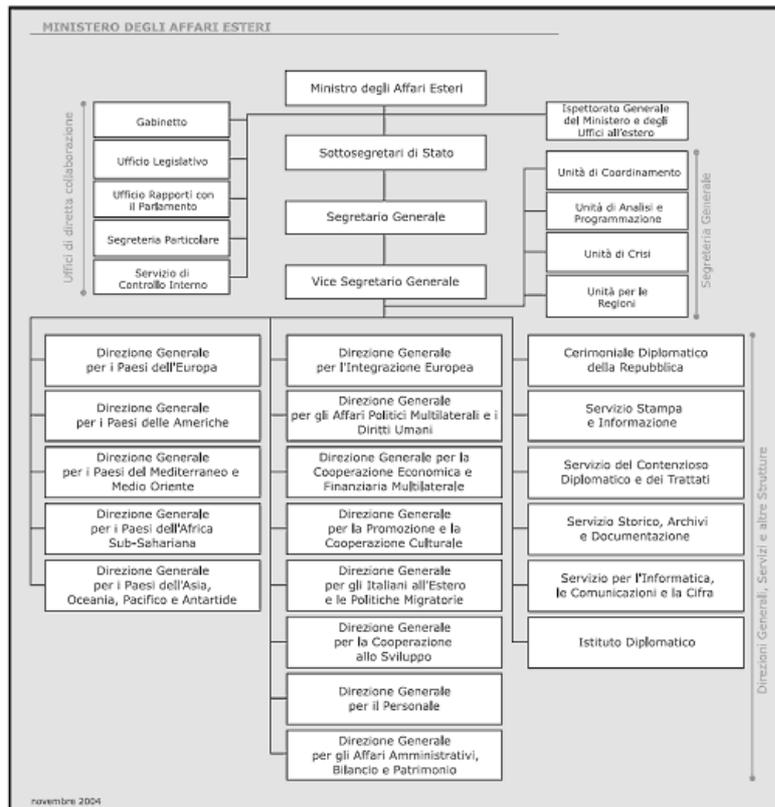
"1. Al Ministero degli affari esteri sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero; di rappresentanza, di coordinamento e di tutela degli interessi italiani in sede internazionale; di analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in materia di politica internazionale; di rapporti con gli altri Stati con le organizzazioni internazionali; di stipulazione e di revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e di coordinamento delle relative attività di gestione; di studio e di risoluzione delle questioni di diritto intenzionale, nonché di contenzioso internazionale; di rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato dell'Unione europea e di rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche estere dell'Unione europea; di cooperazione allo sviluppo, di emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero; cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati dell'Unione europea, della Comunità europea, della CECA, dell'EURATOM.

2. Nell'esercizio delle sue attribuzioni il Ministero degli affari esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale.

3. Restano attribuite alla presidenza del consiglio dei ministri le funzioni ad essa spettanti in ordine alla partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea, nonché all'attuazione delle relative politiche".

esteri, del modo in cui esso sia strutturato e di come operi per raggiungere i suoi obiettivi.

Fig. 1 - Organigramma del Ministero degli affari esteri (2006)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

Un buon punto di partenza per meglio comprendere il funzionamento del Ministero è sicuramente l'esame della sua struttura, vale a dire del suo organigramma (Fig. 1).

1. La Struttura del Ministero

Come ogni altro Ministero, possiamo idealmente dividere la struttura in due parti, strettamente collegate fra loro: la parte politica e quella diplomatico-amministrativa. La parte politica si trova naturalmente al vertice con il Ministro ed i Sottosegretari di Stato. Tutto ciò che si trova al di sotto di questa sezione politica rappresenta invece l'apparato diplomatico-burocratico che ha il compito di tradurre in azioni concrete le indicazioni del governo. Si tratta della struttura che garantisce l'attività quotidiana del Ministero e la sua continuità nel susseguirsi dei governi.

Al vertice del Ministero troviamo la parte politica intesa come il Ministro degli Esteri - probabilmente la figura più conosciuta - ed i Sottosegretari. Sono queste le entità che determinano la linea e le scelte politiche del Ministero e quindi della nostra politica estera, quale espressione del governo.

Il Segretario Generale rappresenta invece il vertice dell'apparato burocratico del MAE. Egli ha il compito di assicurare il coordinamento dell'azione amministrativa e sovrintende all'attività dell'Amministrazione nel suo complesso. È anche la figura che garantisce la continuità di indirizzo nelle funzioni che il Ministero è chiamato a svolgere. Al di sotto del Segretario Generale vi sono tutta una serie di strutture complesse che, nella maggior parte dei casi, sono denominate Direzioni Generali, affiancate da altre strutture chiamate Servizi. L'organigramma, nella sua struttura attuale è stato disegnato dall'ultima riforma del 2000². In quell'occasione, sono state create le direzioni generali geografiche, che prima non esistevano,

² I riferimenti normativi di questa riforma sono il D.P.R. 11 maggio 1999, n. 267 e D.M. 10 settembre 1999, n. 029/3466. Una descrizione molto dettagliata delle novità introdotte dalla riforma e del funzionamento del nuovo Ministero è contenuta nel *Libro Bianco 2000. Nuove risposte per un mondo che cambia*, FrancoAngeli, Milano, 2000. Questo volume, realizzato dal Ministero degli affari esteri, rimane la fonte più completa ed esaustiva per chi è interessato a conoscere in modo approfondito la Farnesina e l'attività svolta dalla diplomazia italiana.

visto che in precedenza si avevano solo direzioni tematiche³. Con le cinque direzioni generali ora esistenti - Europa, Americhe, Mediterraneo e Medio Oriente, Africa Sub-Sahariana e Asia e Pacifico - si è cercato di focalizzare e rendere più efficace l'attività del Ministero, attraverso una maggiore concentrazione sulle realtà geografiche. Questo non ha però significato una totale eliminazione delle direzioni tematiche. Queste direzioni continuano ad avere un ruolo importante e sono chiamate a gestire gli affari multilaterali di natura politica o economica ed ad occuparsi di tutti quei grandi temi che richiedono una visione unitaria. Una serie di importanti questioni continuano quindi ad essere ancora trattate in queste direzioni. Il caso più evidente è quello della Direzione Generale per gli affari politici multilaterali⁴ dove viene coordinata tutta la nostra attività all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

Anche tra le direzioni a carattere tematico vi sono state alcune rilevanti innovazioni. Una delle nuove creazioni, in questo ambito, è quella della Direzione Generale per l'Integrazione Europea che rappresenta un altro segnale di adattamento ad una nuova realtà regionale che ha ormai un ruolo preponderante in numerose questioni internazionali.

Nel ristrutturare il sistema sono state anche mantenute alcune delle direzioni più "tradizionali". È questo il caso della Direzione per la Promozione Culturale⁵ e di quella per gli Italiani all'Estero⁶ - che prima andava sotto la dizione per l'Emigrazione.

³ Uno dei pochi studi comparativi fra diverse strutture di Ministeri degli affari esteri di diversi Paesi è stato realizzato da Andrea Cascone, *Comparing Diplomatic Services. Structures, Networks and Resources of the Ministries of Foreign Affairs of EU and G8 Member States*, Occasional Paper, Diplofoundation, 2001.

⁴ È competente per le questioni politiche ed i negoziati che riguardano Accordi multilaterali con Enti, Organismi ed Organizzazioni Internazionali, comprese quelle del sistema delle Nazioni Unite. Si occupa inoltre dei problemi della sicurezza internazionale, del disarmo e controllo degli armamenti e della non proliferazione.

⁵ Si occupa della promozione e della diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero, della collaborazione in campo scientifico e tecnologico, delle Organizzazioni Internazionali a vocazione culturale e scientifica.

Vi sono poi delle direzioni dette funzionali, come quella del Personale o quella per gli Affari Amministrativi ed il Bilancio. Quest'ultima è stata creata nel 2000 (scindendo le competenze dalla precedente Direzione per il Personale e l'Amministrazione) per una migliore razionalizzazione ed efficacia dell'attività di gestione amministrativa.

Nel Ministero operano inoltre una serie di altri servizi molto importanti, spesso meno conosciuti, sia a carattere interno che esterno. Un esempio è il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica⁷ che organizza e gestisce, con particolare cura per gli aspetti protocollari, tutti gli eventi ufficiali ai quali partecipano Capi di Stato esteri, delegazioni diplomatiche e personalità estere di particolare rilievo in visita in Italia⁸. Vi è poi il Servizio Stampa e Informazione⁹ competente per quelle che sono tutte le attività di comunicazione del Ministero; l'Istituto Diplomatico, che coordina ed organizza tutte le attività di formazione ed aggiornamento del Ministero. Infine vi sono altri servizi interni di carattere strategico-funzionale, come il Centro per l'informatica e l'Ispettorato generale.

⁶ In precedenza erano chiamate rispettivamente Direzione Generale per le Relazioni Culturali e Direzione Generale per l'Emigrazione e gli Affari Sociali.

⁷ Il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, inoltre, mantiene i rapporti con il Corpo Diplomatico ed il Corpo Consolare accreditato in Italia, curandone tutte le questioni di accreditamento, di immunità e privilegi. Si occupa degli aspetti protocollari dei viaggi all'estero del Capo dello Stato, del Presidente del Consiglio di Ministri e del Ministro degli affari esteri.

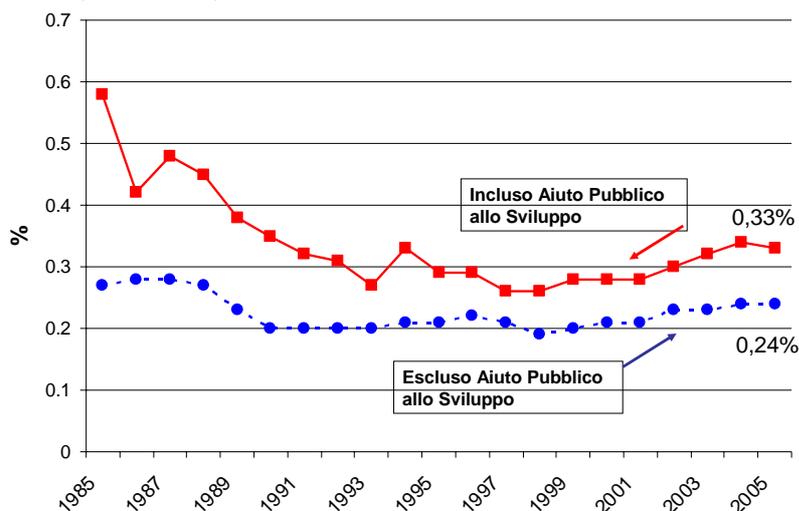
⁸ Per la descrizione delle competenze di questo organo, come per altri compresi in questo breve saggio, si è fatto soprattutto riferimento alla pubblicazione del Ministero degli affari esteri, *Farnesina 2000*, Roma, 2000.

⁹ Il Servizio Stampa e Informazione ha fra i suoi compiti istituzionali la diffusione di notizie sulla politica estera del Governo e sulla attività della Farnesina, in relazione a specifici eventi di politica internazionale, alle aree di intervento, agli strumenti a disposizione e ai principali attori della politica estera italiana. Fornisce inoltre un supporto informativo e di comunicazione alle strutture del Ministero.

2. Le risorse

Un altro aspetto che va analizzato meglio per capire come funziona il Ministero degli Esteri è quello delle risorse che ha a disposizione per operare. La figura 2 riguarda proprio il bilancio, raffigurato in termini percentuali rispetto al bilancio statale, nel suo andamento storico, dal 1985 al 2005.

Fig. 2 - Bilancio del Ministero degli affari esteri: incidenza sul bilancio dello stato (1985 - 2005)

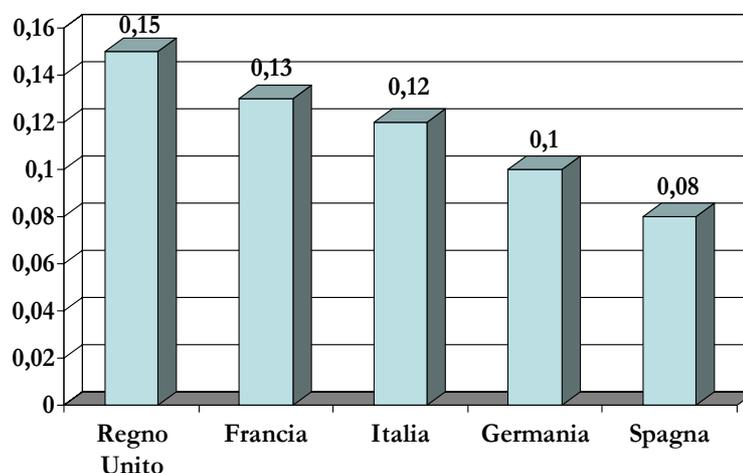


Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

È poco noto che solo una percentuale molto bassa del bilancio sia destinata alla principale istituzione competente per mettere in atto la nostra politica estera. Tale percentuale si può esprimere sia comprendendo la cooperazione allo sviluppo, che è comunque una parte anche abbastanza consistente gestita dal MAE, sia senza di essa. Nel primo caso il valore per il 2005 si attesta sullo 0,33%; escludendo la cooperazione allo sviluppo si arriva invece allo 0,24%. Si tratta comunque di percentuali di bilancio nazionale estremamente limitate e modeste per un Paese come il nostro, che rimane pur sem-

pre una rilevante potenza economica a livello mondiale ed uno tra i maggiori contribuenti dell'ONU.

Fig. 3 - Bilanci Nazionali dei Ministeri degli affari esteri di alcuni Paesi Europei in percentuale del PIL (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

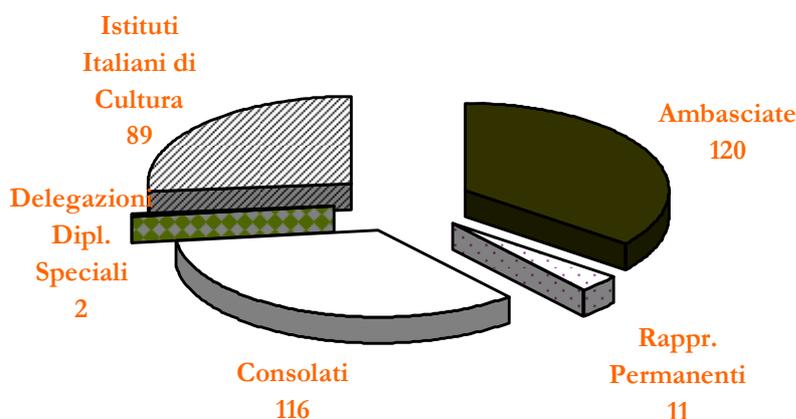
A tale proposito è importante effettuare confronti con altri Paesi di riferimento, come raffigurato nella figura 3, relativa al bilancio dei Ministeri degli affari esteri di altri Paesi. In questo caso la percentuale considerata non è quella con il bilancio totale dei ministeri, ma è quella con il prodotto interno lordo, il cosiddetto PIL. Si è cercato di aggregare questi dati, pur con tutte le limitazioni che hanno i grandi aggregati. Naturalmente permangono molte differenziazioni, e non si tiene conto della cooperazione allo sviluppo. Gli altri Paesi di riferimento si presentano con percentuali decisamente superiori a quella italiana, ad eccezione della Germania che risulta avere lo 0,10% del PIL e della Spagna (0,08%) destinati al bilancio del Ministero degli affari esteri. Gli altri Paesi, Gran Bretagna e Francia, hanno valori decisamente superiori a quello registrato dall'Italia. Anche se apparentemente si tratta solo di pochi decimali, non bisogna lasciarsi ingannare. Infatti, quando si considerano valori percentuali

rispetto al prodotto interno lordo nazionale, si parla di cifre consistenti.

3. La rete estera

Un altro importante elemento da considerare è la struttura periferica del nostro Ministero degli affari esteri, vale a dire della nostra rete degli uffici all'estero. Infatti visti i suoi compiti e le sue competenze, il Ministero oltre ad avere una solida struttura centrale, ha una rete periferica molto ampia (figura 4).

Fig. 4 - Rete estera del Ministero (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

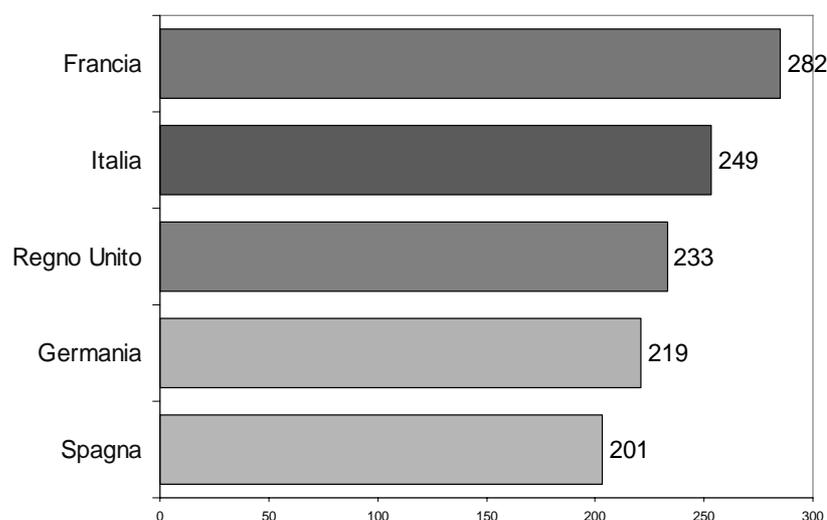
Attualmente (i dati risalgono al 2004, ma non ci sono state grandi variazioni) le ambasciate sono 120. Le Rappresentanze Permanenti sono invece 11¹⁰. I Consolati, senza considerare i consolati

¹⁰ Per Rappresentanze Permanenti si intendono le sedi come quella presso l'ONU o quella presso l'Unione Europea, ossia tutte quelle strutture diplomatiche che non sono accreditate presso un governo ma che sono accreditate presso delle organizzazioni internazionali. Si parla in questo caso di diplomazia multilaterale, mentre nel caso di Ambasciate si parla di diplomazia bilaterale.

onorari¹¹, sono 116. Vi sono inoltre 2 Missioni Speciali¹². Fanno infine parte a tutti gli effetti del sistema del MAE, gli Istituti Italiani di Cultura, che sono 89.

Quella del nostro Ministero è, perciò, una struttura molto articolata. Anche in questo caso un confronto con gli altri Paesi può risultare interessante. Prendendo in considerazione solo le ambasciate e i consolati, si può notare come la nostra struttura globale all'estero sia seconda solo a quella della Francia (figura 5).

Fig. 5 - Confronto rete estera Ministeri (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

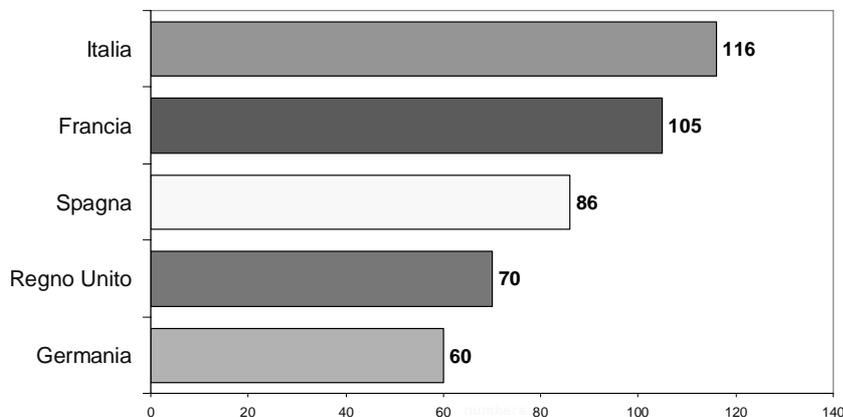
La situazione invece cambia se si prendono in considerazione solo i consolati. In questo caso la rete consolare italiana si presenta come la più ampia esistente con 116 consolati, seguita dalla Francia con 105 (figura 6). Da notare che altri importanti Paesi, come

¹¹ Considerando quindi esclusivamente i consolati in cui vi è personale di ruolo del MAE.

¹² Un caso particolare di Missione speciale è la Delegazione Speciale che abbiamo per la Somalia dove, a causa della situazione politica, non esiste un'ambasciata.

Germania e Regno Unito, hanno un numero di consolati pari a quasi la metà di quello italiano.

Fig. 6 - Rete consolare di alcuni Paesi occidentali (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

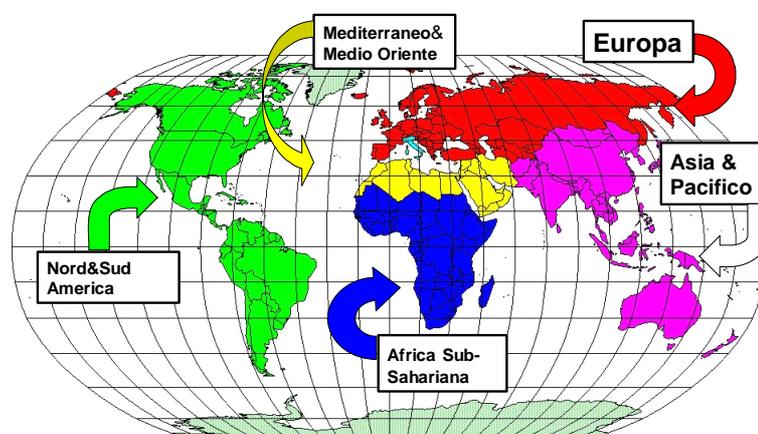
L'Italia possiede quindi la più estesa rete consolare al mondo. Questo è frutto e retaggio della nostra tradizione passata, connotata da una forte emigrazione, trasformatasi poi in una consolidata presenza di italiani all'estero. Negli ultimi anni sono state effettuate molte riflessioni sulla questione della sostenibilità di una simile rete consolare, ma per il momento non vi sono state variazioni sostanziali. In passato sono stati chiusi solo alcuni piccoli consolati riversando competenze e responsabilità in consolati vicini e concentrando così le risorse umane e finanziarie a disposizione.

Sono invece stati aperti dei nuovi consolati in zone che hanno un'importante valenza o potenziale economico-commerciale. Oltre alla presenza nelle capitali, dove si trovano le ambasciate, questo nuovo tipo di sede riflette le esigenze di presenza attiva del nostro Paese in alcune aree in cui si prospettano interessanti prospettive economiche.

4. La geopolitica del Ministero

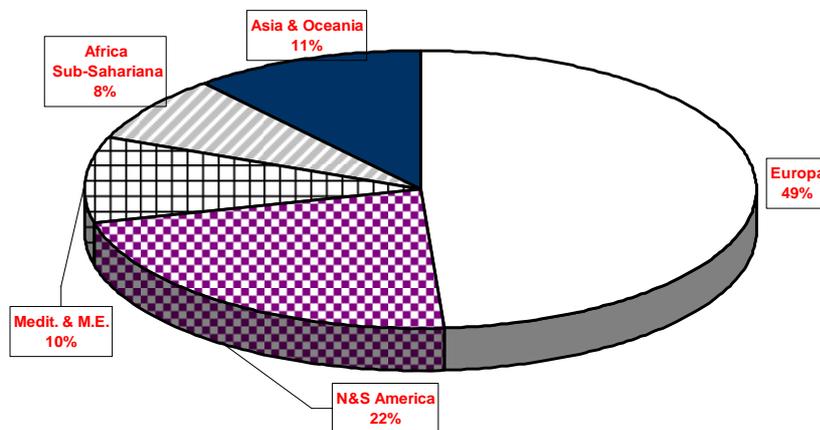
La figura 7 può essere utile per capire quale è la nostra geopolitica attraverso la distribuzione delle competenze attribuite alle direzioni generali geografiche che ha portato alla ripartizione in cinque aree. Va sottolineato che non esiste una soluzione ideale per il raggruppamento in aree regionali. Molto dipende dalle priorità, oltre che dalle risorse che si hanno a disposizione. La ripartizione che si è data il Ministero degli affari esteri si è finora dimostrata equilibrata ed adeguata, anche se cinque anni sono ancora pochi per poter effettuare valutazioni definitive.

Fig. 7 - Aree geografiche secondo il Ministero degli affari esteri



Per capire dove la nostra presenza diplomatica è più consistente, almeno in termini numerici, è interessante osservare la distribuzione del personale all'estero, vale a dire di circa 5.000 persone. Il 49% di queste persone, tenendo presente la ripartizione geografica in macro-aree di cui si è parlato, opera in Europa, il 22% nelle Americhe, il 10% nel Mediterraneo, l'11% in Asia e l'8% in Africa (figura 8).

Fig. 8 - Dipendenti del Ministero degli affari esteri per area geografica (2004)



INCLUSI I DIPENDENTI LOCALI - 1.1.2004 (TOTALE 5.170)

Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2004.

Anche in questo caso è utile un confronto con quelli che sono gli altri Paesi. L'elaborazione (riassunta nella tab.1) è stata fatta nel tentativo di indicare quante persone in media lavorano in ogni missione all'estero. Vengono così messe in evidenza le problematiche strutturali proprie della nostra rete all'estero, ossia l'esiguo numero di persone presenti per missione, rispetto agli altri Paesi. Chiaramente si tratta di una media, con tutte le limitazioni e le approssimazioni del caso, ma pur sempre indicativa di una situazione di sbilanciamento rispetto agli altri Paesi, visto che l'Italia si presenta con il numero medio di dipendenti per sede più basso fra quelli analizzati.

Tab.1 - Confronto dipendenti dei Ministeri degli affari esteri. Numero medio per missione (2004)

Paese	Composizione media (incluso personale locale)
Italia	20
Spagna	30
Germania	38
Francia	39
Regno Unito	40

Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

5. Attività svolte dal Ministero

Nell'affrontare in modo sintetico alcune delle attività di competenza del Ministero, giova ricordare che molte delle attività svolte regolarmente non possono essere misurate né tanto meno sintetizzate attraverso numeri o statistiche. Basti, a titolo di esempio, pensare a tutti i negoziati bilaterali o multilaterali che vengono condotti sistematicamente e che non sempre e non necessariamente portano alla conclusione di un trattato o di un accordo¹³.

Avendo bene a mente questa importante premessa, si cercherà ora di fornire un'idea di alcuni aspetti (non necessariamente i più importanti o i più significativi) delle attività che vengono svolte all'estero: i visti di ingresso in Italia rilasciati dagli uffici consolari sono uno di questi.

¹³ Come ricordava l'allora Ministro degli affari esteri Lamberto Dini nella sua presentazione all'Annuario statistico del 2000: *“Nonostante alcuni aspetti dell'attività del Ministero sfuggano alla misurazione, basti pensare a tutti i processi negoziali o il mantenimento dei rapporti fra Paesi e con le Organizzazioni internazionali, quello di presentare la Farnesina sotto il profilo quantitativo è un esercizio originale che mette in rilievo quanti e quali siano i principali settori nei quali il Ministero è impegnato”*.

I dati riportati nella tab. 2, relativi al 2004, possono servire per avere un quadro globale: in un anno sono stati rilasciati circa 893.000 visti, il 55% dei quali in Europa.

Tab. 2 - Numero di Visti rilasciati (2004)

Visti all'anno	893.449
Visti al giorno	2.287
Visti all'ora	95
Visti al minuto	1,5

Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

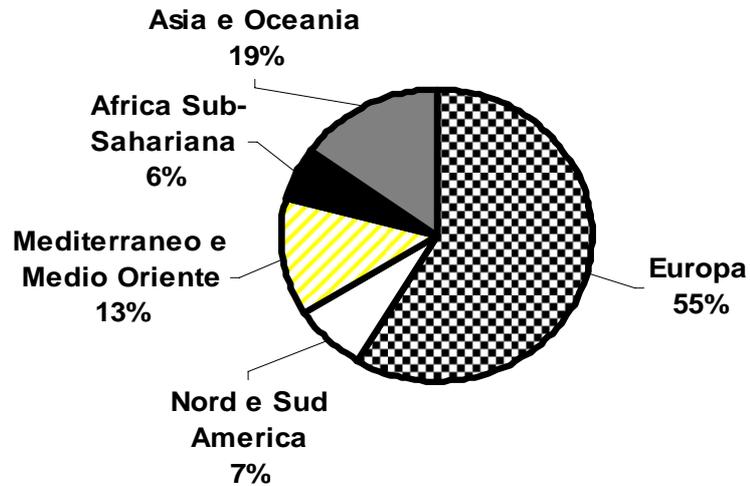
Si tratta di cittadini che, risiedendo in un Paese diverso da quello di origine e non appartenendo a uno dei Paesi facenti parte dell'area Schengen¹⁴, necessitano di un visto. La ripartizione vede percentuali decisamente minori in tutte le altre aree. Il numero di visti rilasciati è legato anche alla consistenza della rete consolare (fig. 9).

Se passiamo invece ad esaminare quale tipo di visti vengono rilasciati (fig. 10), notiamo che il 48% dei visti sono per turismo, mentre il 13% per affari. Il 7% sono per lavoro. Quest'ultima è una percentuale più critica, visto il tipo di controlli e la documentazione necessaria per il rilascio di questo tipo di visti.

Va comunque sottolineato che in alcuni Paesi anche il visto per il turismo comporta accertamenti volti ad assicurarsi che l'effettivo motivo della visita sia quello dichiarato. Si tenta così di arginare l'immigrazione clandestina o quella che potremmo chiamare immigrazione "camuffata", che avviene per l'appunto attraverso i visti turistici. Abbiamo inoltre i ricongiungimenti familiari, che riguardano l'8% del totale, e rappresentano un aspetto molto importante, sicuramente in crescita. Vi sono infine quelli per studio, che in Italia costituiscono un aspetto abbastanza stabile, ma non trascurabile.

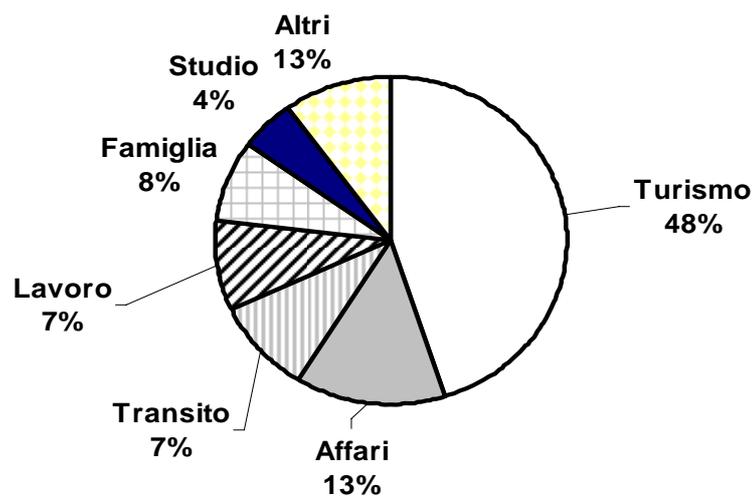
¹⁴ I quindici Paesi che aderiscono pienamente agli accordi di Schengen sono Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia (che sono membri dell'Unione europea) più Islanda e Norvegia che, pur non appartenendo all'UE, fanno parte dell'area Schengen.

Fig. 9 - Visti rilasciati per area geografica (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

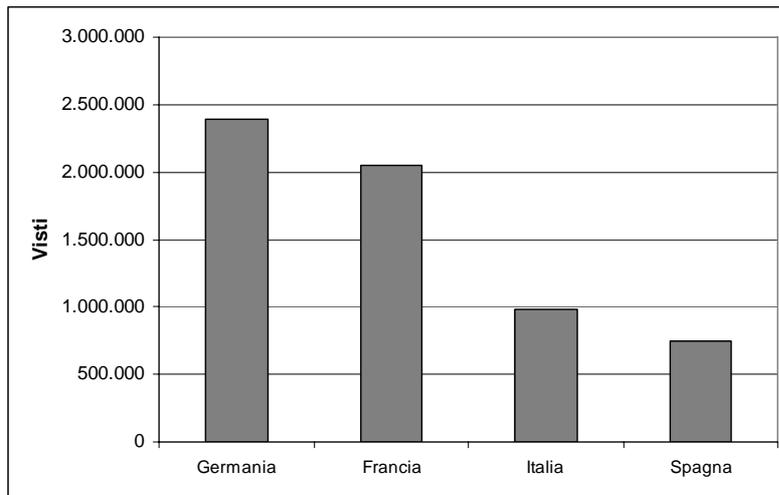
Fig. 10 - Tipologia dei visti rilasciati (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

Riguardo ai cosiddetti visti Schengen, vale a dire visti rilasciati da altri Paesi Schengen, con i quali si può entrare in uno qualsiasi degli altri Paesi che fanno parte di questa area (fig. 11), si può notare che non siamo il Paese che rilascia il maggior numero di visti: Germania e Francia rilasciano una quantità di visti decisamente superiore all'Italia. La Germania arriva quasi a 2,5 milioni, mentre la Francia ne rilascia 2 milioni. L'Italia non arriva neanche ad un milione.

Fig. 11 - Numero di visti Schengen rilasciati per Paese (2004)

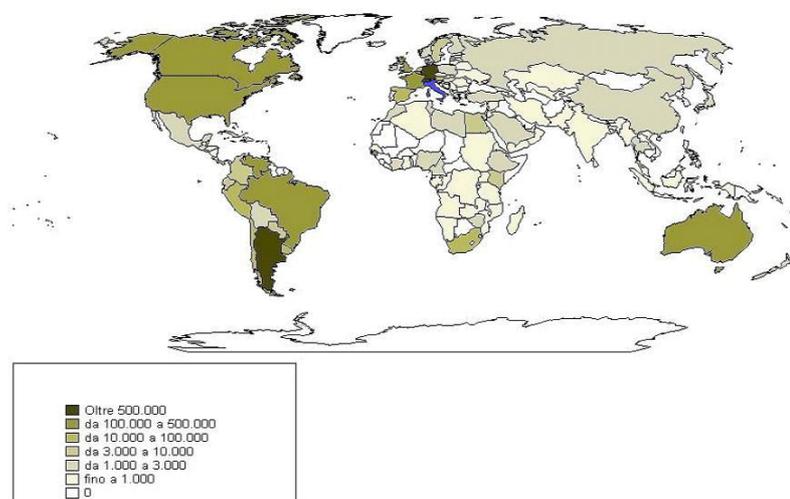


Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

Altro aspetto rilevante delle attività svolte dal Ministero degli affari esteri, già accennato in precedenza, è quello relativo agli italiani all'estero. È un tema che nel secolo scorso ha attraversato varie fasi storiche con problematiche diverse: dalle grandi migrazioni di inizio secolo, ai movimenti di ritorno, all'integrazione nei Paesi di arrivi con tutte le difficoltà connesse, fino all'emigrazione degli anni '50 e '60 verso nuove destinazioni.

Oggi le problematiche sono molto diverse, ci troviamo molto spesso in presenza di collettività ormai consolidate e stabili. I flussi verso l'estero sono molto limitati e circoscritti ad un personale molto più specializzato di un tempo. Le problematiche nei vari Paesi sono diverse e ci troviamo di fronte a italiani di seconda o terza generazione. Il quadro di riferimento è molto cambiato; l'Italia è diventata ormai Paese di immigrazione ma rimane il fatto che vi sono all'estero quasi quattro milioni di italiani. La cartina della figura 12 evidenzia questa distribuzione geografica e riflette allo stesso tempo i flussi storici sopra accennati.

Fig. 12 - Italiani iscritti nelle anagrafi consolari (2005)



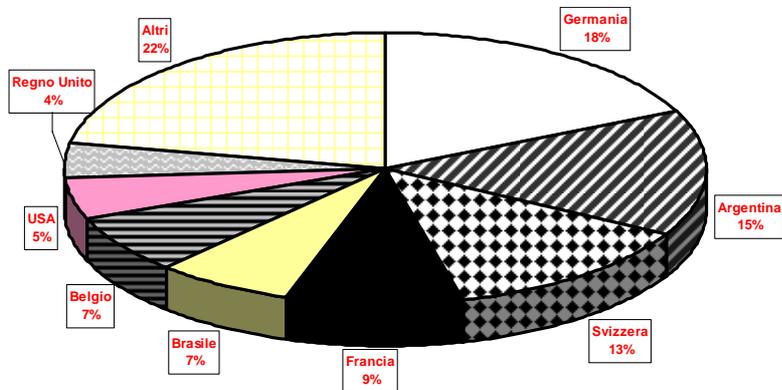
Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli affari esteri.

Nelle Americhe si presentano delle forti concentrazioni, in particolare in Argentina, ma anche in Brasile. Poi si registra una forte concentrazione in Europa. Le migrazioni europee sono state un fenomeno che ha riguardato sia l'inizio del secolo scorso sia il secondo dopoguerra, mentre la migrazione verso l'Australia, dove è comun-

que consistente la presenza degli italiani, ha avuto luogo nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale.

Le persone che risultano registrate all'anagrafe consolare sono circa 4 milioni. Non è sempre ben compresa la natura di questi dati. Bisogna innanzitutto definire chi sia esattamente un italiano all'estero visto che i dati statistici hanno un loro significato specifico e sono sempre basati su precise definizioni. I numeri a cui si fa riferimento parlando dei dati rilevati dai Consolati sono 708.000 in Germania, 618.000 in Argentina, 534.000 in Svizzera, si riferiscono alle persone registrate nell'anagrafe dei vari consolati. Questi dati sono rilevati e gestiti dai nostri uffici consolari.

Fig. 13 - Comunità italiane nel mondo (1.1.2004)



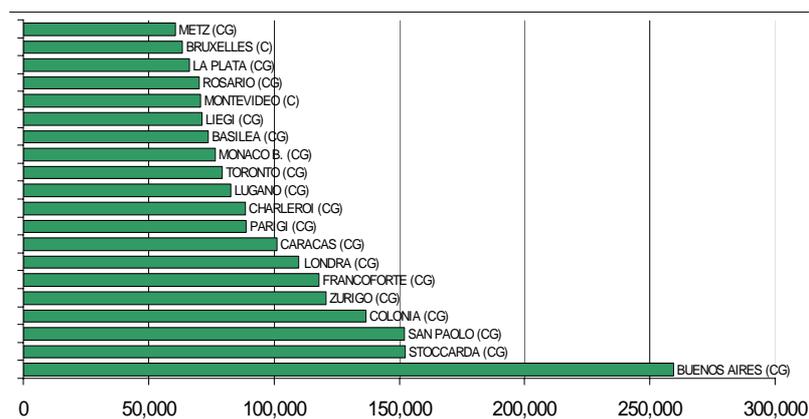
Totale (1.1.2004) - 4.026.215

Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

I dati sulle comunità italiane all'estero sono rappresentati, in termini percentuali, nella figura 13 che mette in evidenza in quali Paesi si registrano le principali concentrazioni.

La figura 14, invece, si riferisce alla ripartizione degli italiani all'estero per circoscrizione consolare.

Fig. 14 - Comunità italiane per circoscrizione consolare (2004)



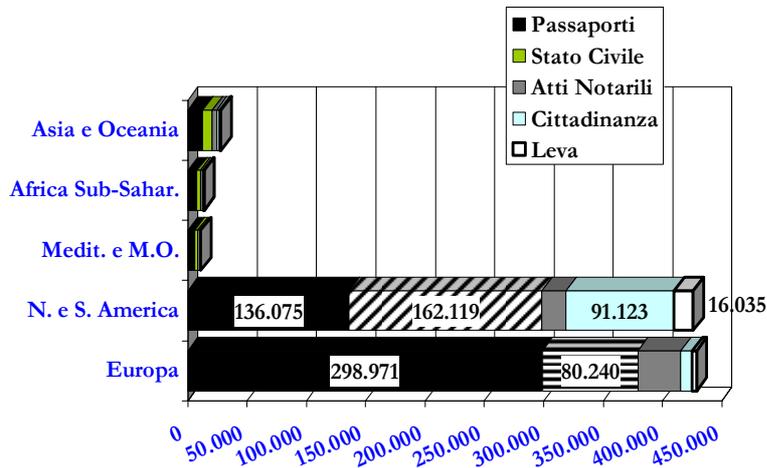
Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

Essere punto di riferimento istituzionale di una comunità di oltre 250 mila persone, come nel caso della circoscrizione consolare di Buenos Aires, significa confrontarsi con una realtà demografica come quella del comune di Venezia. A fronte di ciò va purtroppo sottolineato come le risorse disponibili non sono neanche lontanamente comparabili non solo a quelle a disposizione, per gli stessi servizi, di un comune di uguale dimensione, ma neanche di qualsiasi comune italiano medio-piccolo.

Quali sono le esigenze di un italiano all'estero che devono essere soddisfatte attraverso i consolati? Vi sono attività legate al rilascio e al rinnovo dei passaporti, attività di stato civile, attività notarili, le deleghe, attività legate alla cittadinanza - soprattutto in alcuni Paesi del Sud America - ci sono tutte le operazioni di leva, destinate a diminuire, ma che continuano, per il momento, ad essere molto rilevanti.

A questi problemi bisogna far fronte con delle risorse, ossia il numero di persone per ciascuna missione, che probabilmente non sono pari neanche ad uno dei piccoli uffici delle circoscrizioni del comune di Roma.

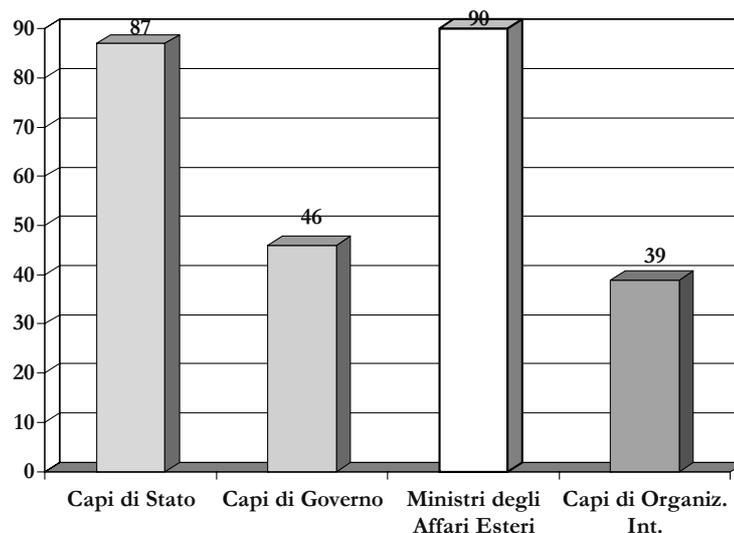
Fig. 17 - Attività dei consolati per aree geografiche (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

Un altro aspetto delle attività istituzionalmente svolte dal Ministero degli affari esteri, sono le visite ufficiali. Ci sono visite di personalità straniere in Italia e visite di rappresentanti italiani presso governi o strutture estere. Per esempio, quando il nostro Ministro degli affari esteri, o altri Ministri tecnici, o anche il Presidente del Consiglio si recano alle Nazioni Unite, si mette in moto una macchina complessa che comporta una notevole mole di lavoro che deve essere fatto prima, oltre che durante e spesso anche dopo la visita, come nel caso vengano presi degli accordi o delle decisioni a cui bisogna dare seguito. Le visite ufficiali in Italia sono rappresentate nella figura 18.

Fig. 18 - Visite ufficiali in Italia (2004)

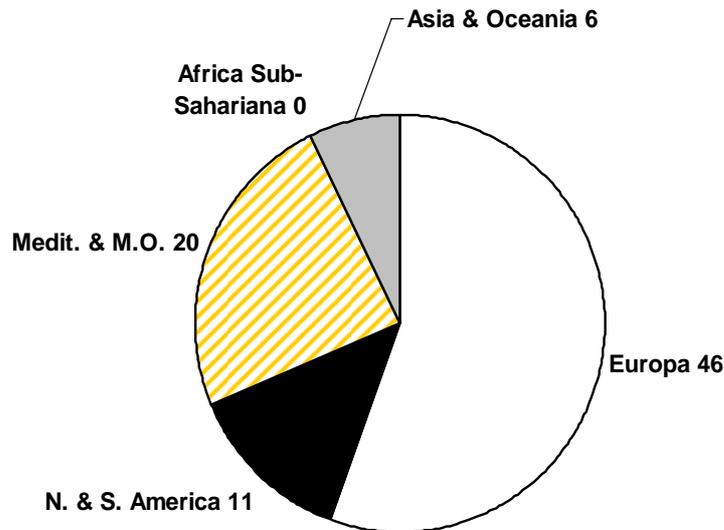


Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

Tutte queste visite vengono gestite dal Cerimoniale della Repubblica, che è parte del Ministero degli Affari Esteri, talvolta insieme ai Cerimoniali della Presidenza del Consiglio e della Presidenza della Repubblica. La figura successiva si riferisce al numero di visite che sono state effettuate o dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Repubblica o dal Ministro degli esteri nel 2005 (fig. 19).

Questa figura è interessante perché evidenzia come siano state effettuate molte visite in Europa, diverse nelle Americhe, in Medio Oriente. Relativamente poche sono state invece le visite nell'area asiatica (solo 6), mentre nessuna visita è stata effettuata in Africa.

Fig. 19 - Visite ufficiali italiane all'estero (2004)



Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.

Un altro aspetto meno conosciuto della nostra attività svolta a livello internazionale è quella di sostegno alla presenza italiana nelle organizzazioni internazionali. I funzionari italiani che operano nelle organizzazioni internazionali sono una realtà che il Ministero e le Rappresentanze italiane¹⁵ seguono con particolare interesse ed impegno, visto l'importante ruolo politico svolto da alcune organizzazioni internazionali nello scacchiere internazionale. Oltre alla attività di sostegno e monitoraggio della nostra presenza nelle organizzazioni internazionali, il Ministero finanzia numerosi programmi destinati all'inserimento di giovani nelle Organizzazioni internazionali. Fra questi il più conosciuto è certamente il programma esperti associati, anche conosciuto come programma "JPO" (Junior Professional Offi-

¹⁵ Particolarmente impegnate in tale attività sono naturalmente le Rappresentanze Permanenti presso le Organizzazioni internazionali come ad esempio la Rappresentanza d'Italia presso l'ONU a New York.

cer). Nella tabella 3 sono riportati il numero dei JPO finanziati dalla cooperazione italiana negli ultimi anni¹⁶.

Tab. 3 - Esperti Associati (JPO) finanziati (1999-2005)

Anno	Candidati	Preselezionati	Selezionati
1999	2.164	290	54
2000	2.304	312	50
2001	2.331	334	55
2002	2.334	345	45
2003	4.038	322	50
2004	3.642	303	43
2005	3.512	223	34*

* dati provvisori

Fonte: UN - DESA- HRIC.

L'attività di erogazione di borse di studio del Ministero è molto intensa e viene svolta sia dalla Direzione generale per la promozione culturale, (per studenti stranieri e per studenti italiani che vogliono andare all'estero) sia dalla Direzione per la cooperazione allo sviluppo (per studenti di Paesi in via di sviluppo interessati a studiare in Italia).

Sempre sul piano culturale è molto importante l'aspetto delle scuole italiane all'estero. Un compito molto impegnativo sul piano delle risorse finanziarie, sicuramente non sufficienti rispetto a quelle messe a disposizione da altri Paesi. Le scuole italiane all'estero rappresentano un punto fermo per la nostra identità e per la diffusione della nostra cultura. Questo aspetto meriterebbe sicuramente un'analisi a sé stante, ma va certamente riconosciuto che sono molto cambiati nel tempo lo spirito e lo scopo di queste scuole. Se una volta erano nate per dare istruzione o un minimo di cultura italiana ai

¹⁶ Tutte le operazioni di raccolta delle candidature e di selezione vengono effettuate dall'Ufficio ONU - Risorse umane per la cooperazione internazionale (HRIC) di Roma. Il sito di questo ufficio, che fa parte del Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite, si trova all'indirizzo www.undesa.it.

nostri emigrati all'estero, oggi esse sono uno dei canali più efficaci della diffusione della nostra cultura.

Un'ultima attività fondamentale per il Ministero degli affari esteri è quella della nostra cooperazione allo sviluppo, di cui si sente parlare spesso, purtroppo non sempre in modo documentato. Per avere un quadro della situazione si pensi che, al 2004, tra i Paesi DAC, cioè quei Paesi donatori che fanno riferimento e tengono le statistiche all'interno dell'OCSE, in termini percentuali sul PIL, siamo il fanalino di coda, essendo allo 0,15%.

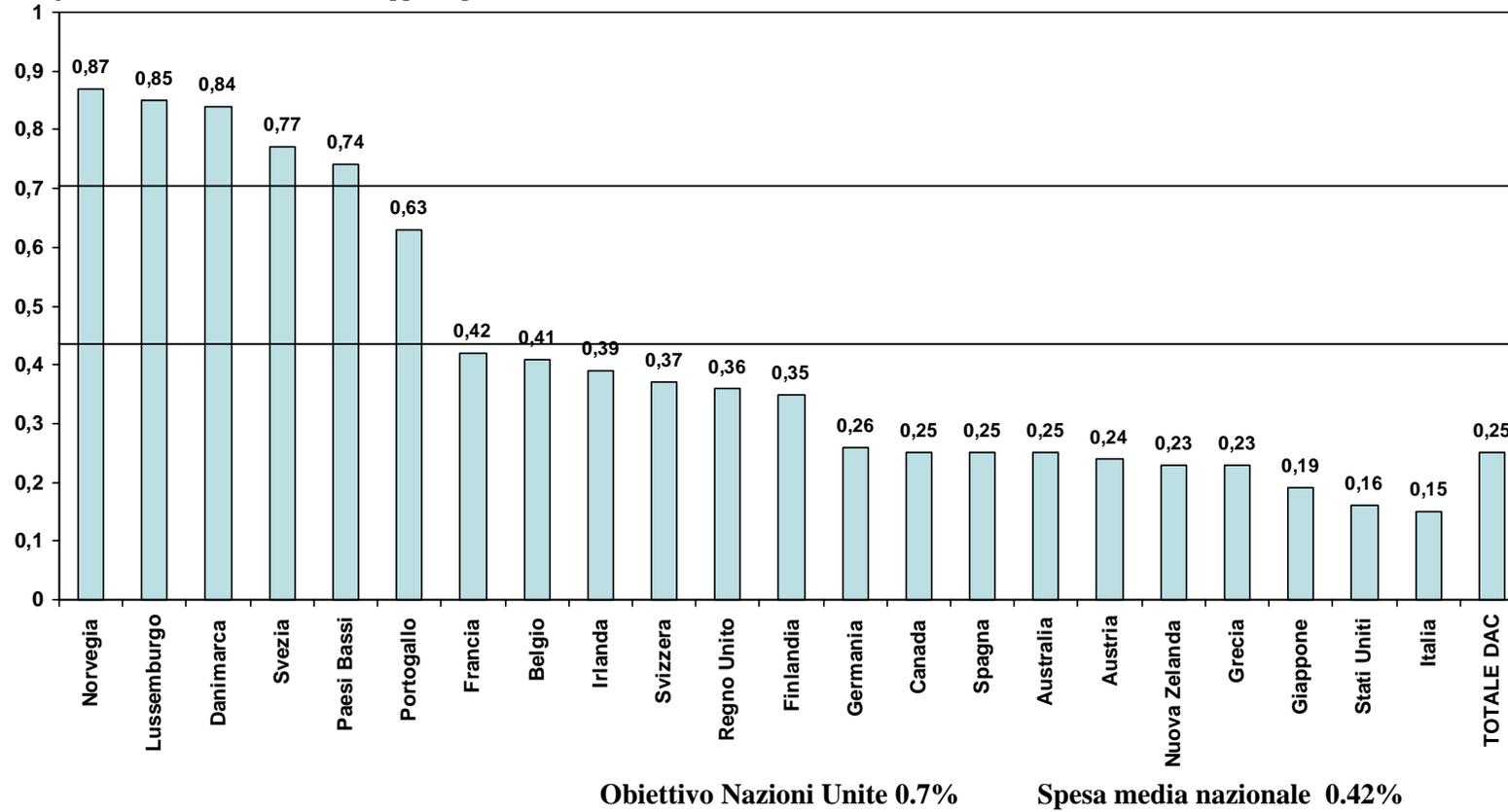
Su un livello vicino a quello italiano si collocano altri due importanti paesi: gli Stati Uniti, con lo 0,16% ed il Giappone con lo 0,19%. Ai livelli più elevati si trovano i Paesi nordici che hanno una lunga tradizione nella cooperazione internazionale e che superano anche l'obiettivo dello 0.70%¹⁷: è questo il caso di Norvegia, Lussemburgo, Danimarca, Svezia e Olanda.

La situazione in termini percentuali della nostra cooperazione non è certamente soddisfacente, nonostante siano stati presi molti impegni sul piano politico: purtroppo la difficile situazione dei bilanci nazionali degli ultimi anni non ha permesso di invertire la tendenza negativa.

Così come le risorse dei bilanci pubblici diminuiscono, così diminuiscono le risorse destinate all'assistenza allo sviluppo. D'altra parte vanno considerati i dati in valore assoluto, vale a dire in miliardi di dollari. Il nostro Paese da un contributo importante, perchè quei dati percentuali che abbiamo visto prima corrispondono, in termini assoluti, a 2,46 miliardi di dollari, che non sono pochi.

¹⁷ Si tratta di un obiettivo puramente ideale fissato dalle Nazioni Unite.

Fig. 20 - Aiuto Pubblico allo Sviluppo in percentuale del PIL (1.1.2005)



Fonte: Dati OCSE.

In tale contesto gli Stati Uniti, pur avendo una percentuale molto bassa, sono il Paese che in assoluto fornisce la quantità maggiore di aiuti allo sviluppo, con 19 miliardi di dollari, seguiti dal Giappone, che era terz'ultimo in termini percentuali, che eroga 8,66 miliardi di dollari. Ciò non deve essere visto come una compensazione del nostro impegno in termini percentuali, che sarà certamente destinato a crescere nel futuro, ma non si può neanche dimenticare che ciò che viene erogato ai vari Paesi non è un valore percentuale ma un ammontare monetario reale. Quindi anche questo tipo di statistica ha, e deve avere il suo peso.

Poiché questo breve saggio è basato sulle statistiche, è importante sottolineare che buona parte dei dati utilizzati sono pubblicati e, periodicamente aggiornati, nell'annuario statistico del Ministero degli affari esteri che ha iniziato ad essere pubblicato nel 2000 a cura dell'Ufficio di statistica del Ministero. Le ultime edizioni dell'annuario sono disponibili sul sito del Ministero degli affari esteri, sezione Comunicazione, sottosezione pubblicazioni (www.esteri.it).

Appendice - Scheda sintetica sui numeri del Ministero degli affari esteri (2005)

120	Ambasciate, 116 Consolati, 11 Rappresentanze Permanenti e 2 Delegazioni Diplomatiche Speciali costituiscono la rete diplomatico consolare italiana. Vanno inoltre aggiunti 89 Istituti di Cultura. Gli uffici consolari onorari sono 514.
5.170	Dipendenti del Ministero ed unità di personale a contratto all'estero.
1.014	Diplomatici di carriera.
0,33%	del bilancio totale dello stato destinato al Ministero degli affari esteri (compresa la cooperazione allo sviluppo).
132	accordi internazionali firmati dall'Italia (anno 2004).
262	Visite Ufficiali in Italia da parte di Capi di Stato, Capi di Governo e Ministri degli affari esteri (anno 2004).
4.026.125	Italiani iscritti nelle anagrafi consolari: 708,019 in Germania, 618,443 in Argentina e 520,550 in Svizzera.
983.499	visti di ingresso in Italia rilasciati dalle ambasciate e dai consolati italiani nel mondo (anno 2004).
461.704	passaporti emessi o rinnovati e 255.933 atti di stato civile perfezionati dalle sedi estere (anno 2004).
1.837	atti di cooperazione giudiziaria con l'estero (rogatorie penali e civili, notifiche penali e civili, richieste di estradizione - anno 2004).
162	scuole italiane all'estero riconosciute dal Ministero.
32.841	alunni di scuole italiane all'estero (2003-2004).
276	lettorati italiani all'estero.
10.240	mensilità di borse di studio offerte a cittadini stranieri e 2.694 mensilità offerte all'estero a cittadini italiani per la cooperazione culturale.
424	borse di studio annuali offerte a cittadini stranieri dalla cooperazione allo sviluppo.
40.115	richieste di informazioni ricevute dall'ufficio relazioni con il pubblico del Ministero (anno 2004).
355	ambasciate e rappresentanze permanenti straniere accreditate in Italia.

Fonte: Ministero degli affari esteri - Annuario Statistico 2005.