



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

DIPLOMATICI

*33 saggi su aspetti giuridici e politici
della diplomazia contemporanea*

a cura di

STEFANO BALDI

GIUSEPPE NESI

2018



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

33

2018

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, i volumi che comprendono i saggi raccolti nella presente pubblicazione sono stati valutati e approvati da Referees esterni alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco dei Referees nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2018
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-766-2
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli (ISBN 978-88-9391-235-8).

Gennaio 2018

DIPLOMATICI

*33 saggi su aspetti giuridici e politici
della diplomazia contemporanea*

a cura di

Stefano Baldi

Giuseppe Nesi

Università degli Studi di Trento 2018

INDICE

	Pag.
Stefano Baldi e Giuseppe Nesi	
<i>Introduzione</i>	IX

LE ATTIVITÀ

Mariomassimo Santoro	
<i>Il ruolo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nella promozione e protezione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (2017)</i>	3
Mirta Gentile	
<i>Il Ministero degli Affari Esteri e le procedure per gli accordi internazionali (2015)</i>	15
Thomas Botzios	
<i>L'attività del Ministero degli Affari Esteri nella lotta al terrorismo internazionale (2015)</i>	31
Pietro Vacanti Perco	
<i>Il cerimoniale della Repubblica e le visite ufficiali in Italia e all'estero (2015)</i>	43
Pierangelo Cammarota	
<i>La comunicazione della diplomazia italiana (2015)</i>	53
Roberto Nocella	
<i>La diplomazia culturale: il ruolo delle scuole italiane all'estero (2015)</i>	67
Patrick Mura	
<i>La diplomazia culturale: il sistema delle borse di studio e degli scambi giovanili (2016)</i>	77

INDICE

	Pag.
Veronica Ferrucci <i>Diplomazia economica: nuovi strumenti per l'internazionalizzazione delle imprese</i> (2016).....	93
Walter Di Martino <i>Il ruolo e le funzioni del MAECI per l'attrazione degli investimenti esteri</i> (2017).....	105
Alessandra Pastorelli <i>La diplomazia scientifica</i> (2015)	119
Matteo Romitelli <i>La diplomazia italiana e le questioni energetiche</i> (2015).....	133
Pierluigi D'Elia <i>Il ruolo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nella politica europea</i> (2016)	151
Luis Cavalieri <i>Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ed il sistema di rappresentanza dei cittadini italiani all'estero</i> (2016).....	159
Alberto Dal Degan <i>Le relazioni fra MAECI e Parlamento ed il ruolo dell'Ufficio Rapporti con il Parlamento</i> (2016).....	165
Tiberio Schmidlin <i>Diplomazia e proprietà intellettuale</i> (2017)	173

L'ORGANIZZAZIONE

Stefano Baldi <i>Cenni sulla struttura del Ministero degli Affari Esteri</i> (2015)	193
Renato Di Porcia <i>Le professionalità del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale</i> (2016).....	205

	Pag.
Hanna Pappalardo	
<i>Il ruolo e le funzioni dei Consiglieri Diplomatici (2016)</i>	217
Gianluca Brusco	
<i>Il ruolo del MAECI nell'organizzazione di grandi eventi: la presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea (2016)</i>	229
Donato Scioscioli	
<i>Struttura e funzionamento della cooperazione allo sviluppo italiana (2015)</i>	237
Emanuele di Lorenzo Badia	
<i>L'attività di preparazione della documentazione per gli incontri internazionali (2017)</i>	247

LA RETE DIPLOMATICO CONSOLARE

Benedetto Giuntini	
<i>Le principali attività di una piccola Ambasciata (2015)</i>	261
Mauro Campanella	
<i>Il funzionamento di un'Ambasciata (2016)</i>	267
Alessandro De Masi	
<i>La diplomazia bilaterale e la gestione delle visite ufficiali all'estero (2016)</i>	275
Cristiano Musillo	
<i>Il ruolo e le attività svolte dal consigliere economico e commerciale nelle missioni all'estero (2017)</i>	279
Caterina Gioiella	
<i>L'attività dei consolati: l'assistenza ai connazionali (2015)</i>	289
Giuseppe Giacalone	
<i>L'attività consolare in materia di cittadinanza (2017)</i>	299
Luca Fraticelli	
<i>Attività e problematiche di un Consolato d'Italia all'estero. Le attività di promozione (2015)</i>	315

INDICE

	Pag.
Emanuela Curnis	
<i>Struttura e funzionamento degli istituti italiani di cultura (2017)...</i>	325
Andrea Esteban Samà	
<i>La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea (P.E.S.C.) (2015).....</i>	335
Carlo Jacobucci	
<i>Il ruolo della Rappresentanza Permanente presso l'UE nel quadro della procedura legislativa ordinaria (2017).....</i>	341
Jessica Laganà	
<i>L'attività diplomatica italiana alle Nazioni Unite (2015)</i>	357
Piero Vaira	
<i>L'azione diplomatica italiana all'OSCE (2015).....</i>	367
Appendice	373

Fra parentesi è indicato l'anno in cui ciascun contributo è stato originariamente pubblicato.

INTRODUZIONE

Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

Questo volume è il risultato finale dello sforzo e dell'impegno di tante persone che sono state coinvolte in un'idea di collaborazione e scambio di conoscenze.

Per capire meglio i pregi, e naturalmente anche i limiti, della nostra iniziativa è bene fornire alcune indicazioni di contesto.

Per tre anni, a partire dall'anno accademico 2013-2014 abbiamo tenuto un ciclo di seminari, per un totale di circa sessanta ore, in videoconferenza fra l'*Istituto Diplomatico* del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e l'Università degli Studi di Trento, e in particolare la sua Facoltà di Giurisprudenza.

I trentatré brevi saggi raccolti in questo volume sono stati elaborati proprio sulla base degli interventi che alcuni Consiglieri di Legazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale hanno tenuto a beneficio degli studenti dell'Università di Trento nell'ambito di tale progetto. Attraverso questi contributi si può avere un quadro ampio, seppure non esaustivo, delle numerose attività che i diplomatici di oggi devono svolgere.

Si è trattato di una felice collaborazione tra un'istituzione pubblica e il mondo accademico che ha permesso di mettere in diretto contatto i *practitioners*, in questo caso i diplomatici, con gli studenti interessati al diritto e alle relazioni internazionali che, oltre ad essere oggi discenti sono allo stesso tempo i potenziali *practitioners* del futuro e comunque i cittadini che avranno molta attenzione per i rapporti internazionali.

In particolare, i docenti dei seminari sono stati alcuni dei Consiglieri di Legazione che hanno frequentato i corsi di aggiornamento previsti dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale nei diversi anni interessati. Si tratta di funzionari che hanno almeno dieci anni di esperienza, trascorsi principalmente in due diverse sedi al-

l'estero e che conoscono ormai in maniera approfondita e per esperienza diretta i vari aspetti delle attività svolte dal diplomatico. Nessuno meglio di loro poteva quindi illustrare agli studenti in cosa consiste il lavoro quotidiano del diplomatico.

Il *corpus* che è stato generato da questa iniziativa costituisce probabilmente l'esercizio più ambizioso finora realizzato in Italia per quanto riguarda la diffusione della conoscenza del lavoro svolto dai diplomatici secondo le testimonianze degli stessi attori. Abbiamo infatti potuto constatare in varie occasioni come – nonostante i numerosi mezzi oggi a disposizione – una corretta informazione sul ruolo e le competenze dei diplomatici del XXI secolo resti ancora insufficiente. Ciò purtroppo continua ad alimentare una percezione della professione del diplomatico molto legata a canoni e modelli di un remoto passato e ad un immaginario collettivo lontano dalla realtà.

A livello accademico i cicli di seminari che abbiamo organizzato per gli studenti hanno avuto la forma di Laboratorio applicativo su “La diplomazia contemporanea fra diritto e prassi”. Attraverso un approccio pragmatico, gli obiettivi del laboratorio, per quanto concerne gli studenti, sono stati tre: 1) metterli in condizione di acquisire le conoscenze necessarie e gli strumenti per poter riconoscere e capire numerosi alcune delle caratteristiche principali della diplomazia contemporanea; 2) valutare e analizzare le diverse strategie diplomatiche impiegate nella prassi intergovernativa; 3) riconoscere e valutare i punti di forza e gli oggettivi limiti dello strumento della diplomazia.

I seminari hanno sostanzialmente permesso agli studenti di conoscere meglio e dall'interno alcune delle tematiche di rilevanza contemporanea nella vita delle relazioni tra Stati e le modalità attraverso le quali gli Stati articolano le loro attività soprattutto all'estero ma anche a partire da Roma.

La pubblicazione di questo volume costituisce idealmente un ulteriore tassello di un percorso formativo e divulgativo da noi iniziato ormai diversi anni fa alla Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a New York, dove eravamo in servizio uno come diplo-

matico di carriera e l'altro come accademico "prestato" al Ministero degli Esteri nel ruolo di consigliere giuridico della Rappresentanza¹.

In quella sede giungevano numerose richieste da parte di diverse Università italiane e straniere di offrire agli studenti occasioni d'incontro che permettessero loro di comprendere cosa è e come funziona una rappresentanza diplomatica all'ONU. Entrambi ci prestavamo volentieri, compatibilmente con i nostri impegni, a presentare a studenti curiosi e interessati quali erano le modalità attraverso cui l'Italia partecipava quotidianamente allo sviluppo della politica estera del nostro Paese nella più importante sede multilaterale. Di più: si tentava di offrire anche un quadro esaustivo dei caratteri essenziali e della rilevanza delle Nazioni Unite nei diversi settori d'attività di nostra competenza.

Una volta rientrati entrambi in Italia ci è parso naturale proseguire questa opera di diffusione delle informazioni sui modi in cui si forma e viene perseguita la politica estera del nostro Paese. Con lo spirito pragmatico che ci caratterizza abbiamo dunque dato vita al progetto di laboratorio applicativo che abbiamo sopra descritto.

L'entusiasmo e la grande partecipazione degli studenti che abbiamo registrato fin dal primo anno, ci hanno incoraggiato a ripetere l'esperienza nei due anni successivi. Gli studenti hanno sempre partecipato con impegno e spirito costruttivo; per loro è stata un'occasione unica per conoscere direttamente da chi li pratica, gli strumenti, le azioni concrete e i limiti che caratterizzano la diplomazia contemporanea.

Interessante è anche la prospettiva dei benefici che tale iniziativa ha comportato per i diplomatici che hanno svolto il ruolo di "docenti". Sicuramente è stato per loro uno stimolo per approfondire e poter presentare quegli aspetti del proprio lavoro quotidiano che troppo spesso chi esercita dà per scontato. Inoltre, vista la frequente rotazione (in genere 3-4 anni) che caratterizza le funzioni svolte all'interno della carriera

¹ Un precedente volume nel quale gli attuali curatori hanno raccolto e pubblicato con l'Università degli Studi di Trento contributi di tenore analogo a quelli che qui si presentano è: S. BALDI, G. NESI (a cura di), *L'Italia al Palazzo di vetro. Aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU*, Collana Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, vol. 50, Trento, 2005, pp. 130, reperibile in formato elettronico in open access all'indirizzo <http://eprints.biblio.unitn.it/4261/>.

diplomatica, è molto probabile che molti degli autori diplomatici non svolgano attualmente le attività di cui hanno al tempo parlato e scritto negli interventi qui raccolti. È dunque oltremodo interessante, per molte ragioni, che rimanga una traccia “pubblica” di come si è presentato un certo settore di attività in un determinato momento storico.

Questa pubblicazione non sarebbe stata possibile senza il contributo della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento e dei suoi studenti che, oltre ad assistere agli interventi, hanno partecipato attivamente ai dibattiti che sono seguiti e, soprattutto, hanno concretamente contribuito alla prima stesura dei singoli interventi curandone una trascrizione ragionata. È stato un modo per coinvolgerli ancora più direttamente nel progetto. Per questa ragione, e come riconoscimento della loro attiva partecipazione, abbiamo ritenuto opportuno inserire in appendice tutti i loro nomi. Sono numerosi anche i professori che, in questo triennio, a diverso titolo, hanno contribuito all’organizzazione del Laboratorio e che desideriamo ringraziare collettivamente. Un ringraziamento particolare va infine alla Dottoressa Valentina Lucatti che ci ha pazientemente assistito nella realizzazione di questo volume (come di quelli precedenti). Senza il suo prezioso lavoro questa pubblicazione non avrebbe visto la luce.

Come organizzatori dell’iniziativa e curatori della pubblicazione dobbiamo inoltre ricordare che tutte le valutazioni e le opinioni espresse nei contributi pubblicati sono da attribuirsi esclusivamente agli Autori e non riflettono necessariamente analisi e posizioni ufficiali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. I meriti, così come eventuali errori ed omissioni sono, quindi, da imputare ai singoli Autori.

È molto importante inoltre sottolineare che tutti i riferimenti procedurali e temporali contenuti nei contributi sono legati al periodo in cui sono stati effettuati gli interventi (compreso tra il 2013 ed il 2016) e quindi non tengono conto di eventuali cambiamenti o modifiche verificatisi successivamente.

Al termine di questa complessa impresa non siamo in grado di sapere se siamo stati capaci di rispondere a domande del tipo “Cosa si fa dentro la Farnesina?” o “Come funziona il Ministero degli Affari Esteri

INTRODUZIONE

e della Cooperazione internazionale?”. Riteniamo però che questo volume possa essere utile per chi desidera approfondire il ruolo attuale dei diplomatici nelle relazioni internazionali e abbiamo la presunzione di credere che potrebbe essere un valido strumento di studio per i tanti corsi universitari che, in vari modi, si occupano di tali tematiche.

S.B. e G.N.

Novembre 2017

LE ATTIVITÀ

IL RUOLO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELLA PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E DEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO*

Mariomassimo Santoro

SOMMARIO: *1. Perché si tutelano i diritti umani? 2. Il ruolo di iniziativa e il ruolo di coordinamento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Le altre amministrazioni e la società civile. 3. Azione bilaterale e azione multilaterale del MAECI. 4. Le Nazioni Unite. 5. L'Unione europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE. 6. L'azione sul piano bilaterale. 7. Il diritto internazionale umanitario. 8. I risultati.*

1. Perché si tutelano i diritti umani?

L'azione dell'Italia in favore della promozione e protezione dei diritti umani si sviluppa attraverso iniziative di carattere bilaterale e multilaterale, a livello internazionale e regionale, con l'obiettivo di rafforzare gli standard di riferimento comuni nel campo dei diritti umani, i meccanismi di verifica del loro rispetto e applicazione. L'impegno dell'Italia è ispirato ad una linea di dialogo inclusiva, rispettosa delle diversità e fondata sul principio dell'universalità dei diritti umani.

L'azione del Governo e delle Istituzioni italiane avviene in sinergia con le espressioni della società civile del nostro Paese e, in particolare, con le ONG e le associazioni attive in questi settori a livello nazionale e internazionale. L'azione dell'Italia a sostegno dei diritti umani nel mondo si articola su alcune priorità di carattere tematico: la campagna per una moratoria universale delle esecuzioni capitali; la promozione dei diritti delle donne e dell'empowerment femminile; la tutela dei diritti dei minori, anche in riferimento alle situazioni di conflitto; la tutela della libertà di religione e credo e dei diritti degli appartenenti alle mino-

* Pubblicato nel 2017.

ranze religiose; il contrasto a razzismo, discriminazione razziale e xenofobia; l'educazione ai diritti umani; la promozione della democrazia e dello stato di diritto.

Con riferimento al tema della pena di morte, l'Italia attribuisce la massima priorità alla campagna internazionale per una moratoria delle esecuzioni capitali, nella convinzione che la pena di morte non abbia effetto deterrente di fenomeni di criminalità e che l'impegno per la moratoria universale sia un impegno a favore del rafforzamento della tutela della dignità umana.

L'azione a favore della tutela e della promozione dei diritti delle donne nasce dall'assunto che il progresso politico, civile, sociale ed economico di ogni Paese non può prescindere da una piena partecipazione ed un completo coinvolgimento delle donne su basi di eguaglianza nei processi decisionali, nelle scelte di governo, nei processi formativi ed educativi.

Per quanto concerne la tutela e promozione dei diritti dei minori, bambini e ragazzi sono una categoria particolarmente vulnerabile alle violazioni dei diritti umani, soprattutto in contesti di conflitto armato, post-conflitto e in situazioni caratterizzate da sottosviluppo, povertà estrema e tensioni sociali.

L'impegno in favore della promozione della libertà di religione e del dialogo interreligioso e della tutela dei diritti degli appartenenti alle minoranze religiose costituisce una tradizionale priorità della politica estera italiana. A fronte delle molteplici sfide poste alla pacifica convivenza tra gruppi religiosi diversi in numerose parti del mondo, l'Italia lavora con determinazione affinché la libertà religiosa e la tutela delle minoranze religiose siano oggetto di un'azione più efficace di tutela a livello internazionale.

L'educazione ai diritti umani è uno strumento di importanza fondamentale affinché ogni individuo acquisisca consapevolezza effettiva dei propri diritti e degli strumenti per rivendicarne la tutela. L'educazione ai diritti umani contribuisce a promuovere il rispetto per la dignità umana, favorisce lo sviluppo della cultura del dialogo e della reciproca comprensione, contribuisce a rafforzare la protezione effettiva dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle Istituzioni dello Stato e delle espressioni della società civile.

2. Il ruolo di iniziativa e il ruolo di coordinamento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Le altre amministrazioni e la società civile

In relazione alle attività di tutela e promozione dei diritti umani, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) svolge un ruolo di iniziativa come pure un ruolo di coordinamento.

Di iniziativa, perché rispetto alle priorità sopra indicate il MAECI definisce periodicamente le linee d'azione lungo le quali attuare quelle priorità. In certi ambiti, il Ministero promuove il necessario lavoro di collaborazione sia con le altre amministrazioni, sia con la società civile, in particolare le Organizzazioni Non Governative. Una volta che il Ministero ha definito le priorità in ambito di politica estera, esso si coordina con gli altri attori di volta in volta interessati, in modo tale da costruire un'azione unica che ponga a sistema il Paese. Da ciò consegue un'attività molto più ampia ed efficace di quella che l'organizzazione interna del Ministero riuscirebbe a raggiungere da sola.

Ogni amministrazione apporta il proprio input in base alle proprie capacità organizzative e strumentali. In via di esempio, nell'ambito del MAECI, rispetto a una data priorità di politica estera in materia di diritti umani, la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza definisce un progetto che, per materia e contenuti, potrà richiedere la collaborazione di altre Direzioni Generali, ad esempio – ove si trattasse della promozione dell'empowerment femminile – della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. In coordinamento, le due Direzioni Generali del Ministero valutano come e dove intervenire per portare avanti il progetto, identificando le modalità di realizzazione ed eventualmente prendendo contatti con gli altri attori istituzionali (amministrazioni ed enti, in base al tema) e non istituzionali.

Ancora in via di esempio, in un ambito come quello dell'azione a favore della moratoria universale della pena di morte, il coinvolgimento della società civile è costante: è stato istituito al riguardo, nel 2014, un tavolo di lavoro denominato “Task Force”, nel quale il MAECI e componenti della società civile coordinano, sulla base delle competenze di ciascuno, la definizione di azioni che possono essere condotte nei con-

fronti di Paesi terzi per sensibilizzarli rispetto al tema della campagna in ambito ONU sulla moratoria universale. Il coinvolgimento della società civile è elemento di rilievo. Sovente, su un tema come quello dei diritti umani, dietro l'azione del Governo di ciascun Paese terzo ci sono le opinioni pubbliche. Si tratta quindi di mettere insieme una serie di processi e di azioni di sensibilizzazione inserendosi in contesti culturali diversi dal nostro, secondo logiche di dialogo.

3. Azione bilaterale e azione multilaterale del MAECI

Il ruolo del MAECI rispetto alle politiche dei diritti umani è declinato sia in ambito multilaterale sia bilaterale.

Le nostre Ambasciate si occupano dei rapporti bilaterali con il Paese di accreditamento; le Rappresentanze Permanenti intrattengono rapporti con l'Organizzazione internazionale presso la quale operano: in questo caso si parla di attività multilaterale. In ambito multilaterale, il MAECI opera soprattutto presso le Nazioni Unite, l'Unione europea, il Consiglio d'Europa, l'OSCE.

4. Le Nazioni Unite

A New York ha sede l'Assemblea Generale dell'ONU, la cui Terza Commissione è competente per gli affari sociali, umanitari e culturali. A Ginevra ha sede il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, organo sussidiario dell'Assemblea Generale che monitora la situazione dei diritti umani nei diversi Paesi del mondo e agisce a tutela degli stessi attraverso procedure denominate "procedure speciali".

Spetta al MAECI, attraverso la Rappresentanza Permanente competente, individuare il modo migliore per attuare le priorità d'azione nazionali presso le Nazioni Unite. L'obiettivo è soprattutto quello di sensibilizzare la comunità internazionale sulla tutela e promozione di un determinato diritto umano, in modo tale che la promozione di quel diritto umano sia avvertita rilevante dalla comunità internazionale nel suo complesso.

Al riguardo, gran parte del lavoro si concretizza nella preparazione, partecipazione al *drafting*, votazione delle risoluzioni inerenti la tutela o promozione di un certo diritto, risoluzioni che possono essere presentate sia nazionalmente che da un Gruppo di Paesi. Ogni anno la Terza Commissione esamina circa 70 proposte di risoluzione in materia di diritti umani, che dopo essere negoziate e approvate, sono sottoposte all'adozione definitiva dell'Assemblea Generale.

Nei mesi in cui la Terza Commissione non è in sessione possono essere svolte iniziative per promuovere un diritto umano o la sua conoscenza. L'ottica è sempre quella della sensibilizzazione della comunità internazionale rispetto a temi che l'Italia ritiene prioritari.

Il Consiglio dei Diritti Umani, con sede a Ginevra, è formato da 47 Stati che entrano a farvi parte secondo un meccanismo di rotazione (un certo numero di anni per ciascun Paese, sulla base di una elezione condotta in Assemblea Generale). L'Italia è stata membro del Consiglio dei Diritti Umani per tre trienni consecutivi ed è candidata per il triennio 2019-2021. Anche se al momento l'Italia non è membro del Consiglio, ma osservatore, essa partecipa pienamente ai lavori attraverso un'attività simile, quanto a contenuti, a quella che svolge all'interno della Terza Commissione (lavoro su risoluzioni e su eventi di promozione; sensibilizzazione dei Paesi terzi). L'Italia partecipa inoltre attivamente all'esercizio periodico universale ("Universal Periodic Review") di revisione della situazione dei diritti umani nei 193 Stati membri dell'ONU.

Inoltre, nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, l'Italia sostiene il ruolo indipendente e le attività dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, contribuendo finanziariamente ai suoi programmi; collabora con gli Esperti indipendenti e i Relatori speciali delle Nazioni Unite su questioni tematiche e situazioni-paese relative ai diritti umani nel mondo; partecipa attivamente alle attività degli Organi dei Trattati ONU responsabili per l'attuazione delle Convenzioni Internazionali sui Diritti Umani delle quali l'Italia fa parte, fornendo informazioni e presentando rapporti periodici.

5. L'Unione europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE

Nella propria azione esterna, l'Unione europea opera in difesa dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. Promuove i diritti delle donne, dei bambini, delle minoranze e degli sfollati, combatte la pena di morte, la tortura, la tratta di esseri umani, le discriminazioni. Più in generale, l'UE difende i diritti umani in piena e attiva collaborazione con i Paesi partner, le Organizzazioni internazionali o regionali e gruppi e associazioni a tutti i livelli della società civile.

Sulla base delle priorità nazionali nella politica estera nel settore dei diritti umani, l'Italia assicura un costante contributo alla definizione delle linee della politica dell'Unione europea in materia. La definizione e declinazione in concreto delle priorità dell'Unione nel settore dei diritti umani è oggetto di costante interazione tra gli Stati membri, le cui sensibilità (di sostanza e di metodologia) in tema di protezione e promozione dei diritti umani variano.

L'Unione europea si è dotata di politiche specifiche in relazione a ciascuno dei temi di prioritario interesse italiano nel settore dei diritti umani, alla cui definizione l'Italia ha attivamente contribuito.

Rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri partecipano alle attività del Gruppo di lavoro del Consiglio dell'Unione competente per i diritti umani (COHOM). Il COHOM assiste il Consiglio dell'Unione europea nell'identificazione delle priorità strategiche e nel coordinamento della posizione dell'Unione europea nei fori multilaterali competenti per i diritti umani, in particolare l'Assemblea generale ONU (Terza Commissione) e il Consiglio Diritti Umani ONU a Ginevra. È in ambito COHOM che vengono elaborate, annualmente, le Conclusioni del Consiglio sulle priorità dell'Unione europea nei fori ONU. Lo stesso Gruppo di lavoro elabora ogni anno un Piano di lavoro strategico, destinato ad uso interno, relativo all'azione dell'Unione nei fori internazionali competenti in materia di diritti umani. Tale Piano viene approvato dal Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione.

L'attenzione del COHOM ai diritti umani opera sia a livello geografico (monitoraggio e determinazione di una politica diritti umani rispetto a un Paese terzo) che a livello tematico (promozione di specifici diritti umani).

Il mandato del COHOM prevede che il Gruppo sia responsabile dello sviluppo e dell'attuazione degli strumenti UE per le politiche in materia di diritti umani, in particolar modo le linee guida dell'Unione in tema di diritti umani e i dialoghi condotti dall'Unione con i Paesi terzi in materia. Il Gruppo collabora alle politiche di "public diplomacy" dell'Unione relative ai diritti umani, ossia contribuisce alla valutazione di quale sia di volta in volta il miglior strumento di comunicazione nell'ottica di sensibilizzare i Partner internazionali in materia di diritti umani.

Il Consiglio d'Europa tratta tutte le questioni rilevanti che interessano la società europea, ad eccezione della difesa. Il suo programma di lavoro abbraccia, fra gli altri, i seguenti settori: diritti dell'uomo, mass media, cooperazione giuridica, coesione sociale, salute, educazione, cultura, patrimonio, sport, gioventù, democrazia locale e cooperazione transfrontaliera, ambiente e assetto territoriale.

La vasta gamma di iniziative promosse dal Consiglio d'Europa assume spesso la forma di Convenzioni volte ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri tra loro ed a renderle conformi agli standard del Consiglio. L'Italia partecipa alle attività del Consiglio d'Europa, anche in tema di tutela e promozione dei diritti umani, attraverso la Rappresentanza Permanente a Strasburgo, che, in relazione alla materia qui trattata, opera sulla base delle indicazioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Come negli altri consessi multilaterali, l'Italia partecipa con i vari Stati membri alla definizione delle politiche, assicurando il proprio apporto ai processi decisionali nei diversi organi, politici e tecnici. In particolare, il Comitato dei Ministri, organo decisionale del Consiglio d'Europa, è composto dai 47 Ministri degli Esteri o dai loro Rappresentanti Permanenti a Strasburgo. Anche in questo caso, il Ministero degli Affari Esteri lavora altresì alla sensibilizzazione della comunità internazionale sui temi della tutela e promozione dei diritti umani, ad esempio sollecitando i Paesi Partner alla firma o alla ratifica di Convenzioni elaborate nell'ambito del Consiglio d'Europa in tema di diritti umani.

Con riferimento all'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE), negli ultimi anni la dimensione umana, ovvero l'insieme delle questioni attinenti a diritti umani, democratizzazione e stato di diritto, ha acquistato un ruolo crescente anche nell'ambito delle atti-

vità dell'Organizzazione. Il principale strumento di promozione in OSCE è l'ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), con sede a Varsavia. In questo ambito vengono sviluppati l'azione di assistenza nel campo della tutela dei diritti umani, l'attività di monitoraggio elettorale e di consulenza giuridico-costituzionale nei Paesi in transizione. L'Italia partecipa alla definizione delle linee politiche e delle attività dell'Organizzazione, attraverso la Rappresentanza Permanente presso l'OSCE, sulla base delle indicazioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

6. L'azione sul piano bilaterale

Sul piano bilaterale l'azione del MAECI per la tutela e promozione dei diritti umani si sostanzia prevalentemente in attività di sensibilizzazione condotta direttamente con il Paese terzo interessato: alla luce delle priorità italiane in materia di diritti, in occasione di incontri istituzionali di autorità italiane con le autorità del Paese interessato, il MAECI elabora messaggi in tema di promozione e protezione dei diritti umani intesi a sensibilizzare le autorità di quel Paese rispetto a un determinato tema o intesi a promuovere un dialogo sui temi dei diritti umani. Il MAECI prepara altresì gli incontri di dialogo in materia di diritti umani che si svolgono con alcuni Paesi terzi. Costante è anche il raccordo con le Sedi all'estero per le attività che queste ultime svolgono in materia.

Esistono varie modalità di sensibilizzazione al rispetto e alla tutela dei diritti umani. Salvo ragioni specifiche che richiedano un diverso approccio, l'azione italiana è caratterizzata, sul piano generale, da modalità inclusive e dialoganti. L'ottica è quella di assicurare i migliori margini possibili di successo ad iniziative di sensibilizzazione presso le autorità locali. L'attenzione alla storia e alla cultura di ogni interlocutore è di norma apprezzata dalle autorità – e dalla società civile – di un determinato Paese terzo.

7. Il diritto internazionale umanitario

Le Convenzioni dell’Aja, le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i tre Protocolli aggiuntivi costituiscono gli atti giuridici di riferimento in materia. Le Convenzioni adottate all’Aja, in occasione delle Conferenze diplomatiche del 1899 e del 1907 sono state i primi strumenti giuridici internazionali a codificare le norme che i belligeranti devono osservare durante le ostilità. La Prima e la Seconda Convenzione di Ginevra impegnano gli Stati firmatari a proteggere i feriti, i malati, i naufraghi, il personale medico, le ambulanze e gli ospedali. La Terza Convenzione di Ginevra regola il trattamento dei prigionieri di guerra. La Quarta Convenzione di Ginevra contiene norme a protezione dei civili che si trovano in mano nemica o in territorio occupato. I successivi Protocolli completano i dispositivi delle Convenzioni.

Le numerose crisi in atto in molteplici aree del mondo costituiscono una sfida per il diritto internazionale umanitario. La crescente difficoltà di distinzione tra combattenti e civili nelle operazioni militari; la loro natura asimmetrica; la proliferazione di gruppi armati non statuali; l’outsourcing di attività militari a compagnie private, sono tutti fattori nuovi rispetto all’apparato convenzionale. Il MAECI lavora alla promozione del diritto internazionale umanitario e alla sua applicazione, nella considerazione che i principi di Ginevra rappresentano la base fondamentale ed imprescindibile per proteggere i combattenti, i prigionieri e le popolazioni civili nei teatri di guerra e che il diritto internazionale umanitario costituisce un rilevante ed appropriato strumento di regolazione della condotta delle parti in conflitto e di garanzia di protezione di coloro che non partecipano, o non partecipano più, alle ostilità.

Il nostro Paese ha ratificato tutte le Convenzioni ed i Protocolli in materia e ha una lunga storia di collaborazione istituzionale con la Croce Rossa Italiana (CRI) e con il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR). L’Italia collabora inoltre con l’Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo, uno dei più importanti centri di formazione internazionali per il personale militare nel settore del diritto internazionale umanitario.

8. I risultati

Si sono citate, sopra, le priorità italiane in tema di tutela e promozione dei diritti umani: si riportano qui di seguito i principali risultati dell'azione italiana in materia di campagna per una moratoria universale delle esecuzioni capitali; di promozione dei diritti delle donne; di tutela dei diritti dei minori, anche in riferimento alle situazioni di conflitto; di tutela della libertà di religione e credo e dei diritti degli appartenenti alle minoranze religiose.

L'Italia ha dato impulso a diverse iniziative in favore della moratoria universale della pena di morte, che hanno portato alla storica adozione della prima risoluzione sulla moratoria della pena capitale da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU nel dicembre 2007, approvata con 104 voti a favore, 54 contrari e 29 astensioni. L'impegno italiano si è rinnovato l'anno successivo quando, insieme a un'alleanza interregionale formata da 89 Paesi di tutte le aree del mondo, l'Italia ha promosso una seconda risoluzione sulla moratoria, approvata dall'Assemblea Generale con un numero maggiore di voti favorevoli (106) e un numero minore di voti contrari (46). Da allora, la risoluzione per una moratoria dell'uso della pena di morte viene approvata con cadenza biennale dall'Assemblea Generale, registrando un numero sempre crescente di voti favorevoli. Da ultimo, la Quinta risoluzione per la moratoria delle esecuzioni capitali è stata adottata nel dicembre 2014, con un numero di consensi mai raggiunto prima di 117 voti favorevoli, 34 astensioni e 38 voti contrari. Tale risultato, come indicato sopra, è stato possibile anche grazie all'istituzione, nel luglio 2014, di una Task Force composta dal MAECI e dalle rappresentanze della società civile più attive contro la pena di morte, per favorire l'azione italiana di sensibilizzazione nei confronti dei Paesi in cui la pena capitale è ancora in vigore.

L'Italia è attivamente impegnata, sia sul piano diplomatico-negoziale, che su quello della cooperazione allo sviluppo, nella campagna internazionale contro le mutilazioni genitali femminili (MGF). Grazie anche all'impegno dell'Italia in ambito ONU, nel 2012 dopo un'azione quasi decennale si è giunti all'approvazione per consenso della prima risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU in materia, cui è seguita l'adozione per consenso di una nuova risoluzione nel dicembre 2014,

con un numero record di 125 co-sponsorizzazioni. L'elemento caratterizzante della campagna contro le mutilazioni genitali femminili è il crescente ruolo dei Paesi che maggiormente sono affetti da tali pratiche, segno della condivisione da parte dei Governi della necessità di eradicare tale fenomeno con azioni di sensibilizzazione ed educazione.

In ambito multilaterale, tra le numerose iniziative esistenti per la protezione dell'infanzia e la promozione dei diritti dei minori, si ricorda in particolare la risoluzione annuale dell'Assemblea Generale dell'ONU sui diritti del fanciullo, che è presentata dall'Unione europea insieme ai Paesi del Gruppo latino-americano. La risoluzione contiene un ampio elenco di raccomandazioni affinché i minori possano godere di tutti i diritti senza alcuna discriminazione.

La tutela dei bambini coinvolti nei conflitti armati rappresenta una importante direttrice dell'azione che l'Italia svolge a favore dei minori a livello internazionale. Tale impegno si è concretizzato in ambito europeo, con l'impulso all'adozione di "Linee Guida in materia di bambini e conflitti armati", e in ambito ONU, ove l'Italia è stata ad esempio tra i sostenitori del progetto del Dipartimento ONU per le Operazioni di Peacekeeping (DPKO) di addestrare i "caschi blu" al rispetto dei diritti dei minori.

Un'altra delle campagne promosse dall'Italia riguarda i minori vittime di matrimoni precoci e forzati. Il nostro Paese è infatti parte del gruppo trans-regionale che ha promosso l'adozione per consenso della prima risoluzione sostanziale dell'Assemblea Generale dell'ONU per l'eliminazione dei matrimoni precoci e forzati, nel dicembre 2014. Anche il Consiglio Diritti Umani è attivo in materia.

Il nostro Paese è stato inoltre in prima linea nei negoziati che hanno portato il Consiglio di Sicurezza a pronunciarsi sulla violenza sessuale in situazioni di conflitto armato, affinché fosse riconosciuto il nesso tra il contrasto ad ogni forma di violenza sessuale o di genere e la sicurezza internazionale.

L'Italia, insieme agli altri Stati membri dell'Unione europea, promuove ogni anno una risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU sulla libertà di religione o credo e di condanna di ogni forma di intolleranza e discriminazione su base religiosa. L'Italia sostiene inoltre le attività del Relatore Speciale ONU sulla libertà religiosa, un esperto

indipendente che ha tra i suoi compiti quello di rivolgere raccomandazioni agli Stati per migliorare la difesa della libertà religiosa nel mondo. Si ricordano, inoltre, a livello europeo, le “Linee Guida UE sulla libertà di religione o credo”, adottate nel 2013, con l’obiettivo di intensificare l’azione politica europea nei confronti dei Paesi terzi nel settore della libertà di religione. Su impulso italiano, le Linee Guida si riferiscono anche all’esercizio collettivo della libertà di religione, a tutela delle comunità religiose minoritarie.

IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E LE PROCEDURE PER GLI ACCORDI INTERNAZIONALI*

Mirta Gentile

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Gli Accordi internazionali. 2.1. Fasi procedurali. 2.2. Struttura dei Trattati e clausole cui prestare particolare attenzione. 3. Le intese tecniche. 4. Gli atti internazionali regionali. 4.1. Gli Accordi internazionali delle Regioni e delle Province autonome. 4.2. Le intese tecniche delle Regioni e delle Province autonome. 4.3. Le dichiarazioni politiche ed i gemellaggi comunali. 4.3.1. Le dichiarazioni di natura politica. - 4.3.2. I gemellaggi tra Comuni, Province e Città metropolitane.*

1. Introduzione

Nella realtà internazionale attuale, caratterizzata da forte interdipendenza, da una pluralità di soggetti e da una sempre più forte incidenza del diritto internazionale su quello interno, la presenza dell'Italia sulla scena globale poggia in modo sempre più evidente sui Trattati bilaterali e multilaterali. Lungi dall'essere solo un retaggio della politica estera "tradizionale", i Trattati disciplinano aspetti sostanziali per la vita dei cittadini, costituendo uno strumento essenziale della politica di un Paese. L'appartenenza alle Organizzazioni internazionali e regionali, la collaborazione in materia di difesa, culturale, l'attrazione degli investimenti, la tutela dei nostri connazionali, sono solo alcuni degli aspetti che vengono oggi in maniera sempre più diffusa definiti per via pattizia, dando un senso immediato dell'importanza di un "uso" corretto dei possibili atti internazionali.

Questi, non limitandosi ai soli Accordi veri e propri, comprendono una pluralità di forme, dalle Intese tecniche tra specifiche Amministrazioni, agli Accordi internazionali delle Regioni, agli atti delle Autono-

* Pubblicato nel 2015.

mie locali, che, con diversa valenza giuridica ed ambiti di competenze e territoriali, contribuiscono a definire i rapporti tra l'Italia e l'estero.

Per ciascuno di tali atti, il MAE ha uno specifico ed irrinunciabile ruolo, che trova il suo perno nella centralità nella gestione della politica estera nazionale. Di qui scaturisce anche la necessità di un coordinamento – non sempre agevole – della pluralità delle Amministrazioni tecniche via via interessate e delle Autonomie locali, in un'ottica di coerenza ed unitarietà della linea nazionale nei rapporti con l'estero.

Scopo di questo breve saggio, che non pretende di essere esaustivo delle numerosissime problematiche di diritto internazionale ed interno connesse agli Accordi, è di fornire un orientamento informativo su quali siano i compiti del Ministero degli Affari Esteri in materia di Trattati internazionali ed atti internazionalmente rilevanti, al fine di assicurare un "prodotto finale" che sostenga gli interessi nazionali su solide basi giuridiche.

Tra gli atti internazionalmente rilevanti, si distinguono – per semplicità di classificazione – tre categorie principali: gli Accordi intergovernativi, le intese tecniche e le dichiarazioni di carattere politico.

Ciò che distingue le tre macro categorie succitate sono essenzialmente: la natura del vincolo, i soggetti vincolati, le finalità perseguite e la rilevanza dell'atto nell'ordinamento internazionale ed interno ai singoli Stati.

La natura degli atti si deduce dunque sulla base di considerazioni sostanziali, indipendenti dal nome utilizzato per caratterizzarli (Accordo, Trattato, Convenzione, Protocollo, Scambio di lettere, Memorandum d'intesa, ecc.). Questo è un aspetto molto importante da considerare, al fine di individuare i corretti strumenti per il raggiungimento dello scopo e definire le procedure da porre in essere, che cambiano – in maniera anche considerevole – secondo la natura dell'atto.

All'inizio del negoziato volto alla conclusione di un atto internazionale, o ancor prima di esso, risulta opportuna una previa riflessione volta al rispetto di un fondamentale criterio di proporzione e congruità tra il fine politico perseguito e lo strumento giuridico da utilizzare. Tale riflessione appare ancor più necessaria in un momento storico caratterizzato da generalizzate difficoltà di bilancio, che determina una necessità di maggior accuratezza nella definizione di impegni di spesa, valutando

quelli realmente essenziali per il raggiungimento del fine politico. A ciò si aggiunge l'importanza di conoscere i tempi necessari all'espletamento delle diverse procedure relative ai diversi tipi di atti internazionali, anche alla luce dei soggetti di diritto interno coinvolti, per poter orientare il negoziato verso lo strumento più idoneo. A titolo esemplificativo, ove si intenda definire con uno Stato estero impegni di carattere meramente programmatico sul piano politico, e non appaia necessario definire precisi diritti ed obblighi, la scelta di una dichiarazione congiunta, priva di efficacia giuridica e pertanto caratterizzata da una procedura estremamente più snella rispetto a quella di un Trattato internazionale, può apparire preferibile. Questa prima valutazione di carattere politico circa la scelta dello strumento da utilizzare, è rimessa alle Direzioni Generali in cui è articolato il Ministero degli Affari Esteri, competenti per la trattazione dei rapporti con i singoli Paesi e le Organizzazioni internazionali, o per specifici dossier. Ove lo ritengano utile o necessario, queste ultime possono, tuttavia, contare su un previo parere tecnico da parte del Servizio Giuridico, cui spetta assicurare la correttezza giuridica dei testi e dei procedimenti.

2. Gli Accordi internazionali

Rappresentano la forma più solenne e formale di impegno sul piano internazionale, ed è opportuno ricorrervi quando si intenda imputare allo Stato diritti ed obblighi internazionali, tali da richiedere l'adeguamento dell'ordinamento interno alla disciplina pattizia. Come noto, infatti, una volta in vigore, i Trattati vengono, nella gerarchia delle fonti del diritto, immediatamente dopo la Costituzione e le leggi costituzionali. La supremazia dei Trattati internazionali sulla legislazione interna è sancita nella norma della Costituzione Italiana che prevede che l'ordinamento giuridico italiano si conformi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10 Cost.). Ne consegue che i trattati internazionali hanno prevalenza sulle leggi interne e a maggior ragione su decreti e regolamenti.

Le due Convenzioni di Vienna – del 1969 sul diritto dei Trattati e del 1986 sul diritto dei Trattati fra Stati ed Organizzazioni internaziona-

li, e fra Organizzazioni internazionali – rappresentano i riferimenti fondamentali per quanti si occupano di Accordi internazionali.

Esse sono riproduttive del diritto internazionale consuetudinario, tracciando le linee guida sulle principali tematiche afferenti gli Accordi.

Elementi fondamentali che caratterizzano gli Accordi internazionali sono i soggetti e la finalità: i soggetti devono essere di diritto internazionale, pertanto Stati e/o Organizzazioni internazionali; la finalità è la creazione di diritti e/o obblighi per le Parti sul piano internazionale.

2.1. Fasi procedurali

La procedura per la finalizzazione di un Accordo è articolata in più fasi che – molto schematicamente – possono così essere identificate: negoziato, parere sul testo, eventuale parafatura, richiesta dei Pieni Poteri per la firma, sottoscrizione, iter di ratifica, iter di entrata in vigore.

Dal negoziato alla firma: il negoziato rappresenta un momento fondamentale, in quanto, come sopra evidenziato, molte parti della procedura che verrà di seguito descritta dipenderanno dal contenuto delle singole clausole dell'Accordo.

Competente per la fase del negoziato in ambito MAE è la Direzione Generale capofila, per territorio e/o materia, che se ne occupa direttamente attraverso propri Uffici e la rete estera. Essa coordina, ove necessario, le altre Amministrazioni di carattere tecnico interessate, anche al fine di predisporre le relazioni di accompagnamento al testo del Trattato (illustrativa, tecnico-normativa, tecnico-finanziaria ed AIR - analisi impatto sulla regolamentazione), necessarie affinché il Servizio Giuridico possa esprimere il proprio parere preventivo alla firma del testo, e successivamente possa avviare l'iter di ratifica in collaborazione con l'Ufficio Legislativo del Gabinetto del Ministro.

2.2. Struttura dei Trattati e clausole cui prestare particolare attenzione

Nonostante l'eccezionale varietà dei temi che possono essere definiti per via pattizia, la struttura tipica dei Trattati internazionali è piuttosto standardizzata. Essa prevede un preambolo che cita i principi di carattere generale e gli eventuali precedenti Accordi cui si fa riferimento, un

corpo del testo che descrive gli impegni che le Parti intendono assumere, le attività che verranno realizzate, i diritti e gli obblighi per i firmatari, una parte finale relativa alle clausole di entrata in vigore, durata, denuncia, rinnovo del Trattato e soluzione delle controversie derivanti dall'interpretazione e/o applicazione dello stesso, nonché alle lingue in cui il testo è redatto ed al loro valore in caso di divergenze interpretative, e si conclude con un "blocco firme" che si riferisce ai soggetti firmatari (che devono essere debitamente autorizzati), al luogo e data di sottoscrizione.

Alcune materie e clausole necessitano di un'attenzione specifica. Tra le materie, occorre tener presente la normativa comunitaria e quelle che sono nel tempo divenute di esclusiva competenza dell'Unione europea.

Un caso di questo tipo sono, per esempio, gli investimenti. Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), la materia degli investimenti – che rappresenta un tema di importanza vitale per le economie nazionali – è divenuta di competenza esclusiva comunitaria. Nuovi Accordi bilaterali (BIT) tra i Paesi Membri e Stati terzi sono possibili ma andranno preventivamente autorizzati dalla Commissione. Tale autorizzazione andrà richiesta e rilasciata per le due distinte fasi dell'apertura del negoziato e della sottoscrizione del testo.

Per clausole di specifico rilievo si intendono quelle su cui è opportuno che il negoziatore si soffermi, anche al fine di garantire il perfezionamento del successivo iter di ratifica ed entrata in vigore dell'Accordo e la piena efficacia dello stesso.

In via preliminare, si osserva che se alcune clausole – quali quelle riconducibili ai casi di cui all'art. 80 della Costituzione – sono sempre "sensibili", altre possono acquisire particolare importanza secondo i momenti storici che si attraversano e i principali dossier sulla scena internazionale, come ad esempio nel caso delle clausole sulla giurisdizione sul personale italiano inviato in missione all'estero.

Clausole che prevedano oneri: le clausole onerose, tra cui rientrano quelle che stabiliscono minori entrate per l'Erario, implicano la ratifica ex art. 80 della Costituzione, previa legge di autorizzazione. Percorso articolato che prevede, come sopra accennato, un concerto interministeriale previo alla delibera del Consiglio dei Ministri necessaria per pre-

sentare il testo al Consiglio dei Ministri e, successivamente, alle Camere. Il coinvolgimento del Ministero dell'Economia e Finanze è dunque importante per garantire la piena efficacia all'Accordo, evitando ostacoli che rischiano poi di vanificare i significativi sforzi compiuti, con ricadute negative di immagine per il nostro Paese nei rapporti internazionali.

Gli Accordi di Sede con Organizzazioni internazionali, stabilite o che intendano stabilirsi in Italia, meritano sotto questo profilo una particolare attenzione in quanto le OO.II. chiedono privilegi ed immunità – spesso seguendo modelli standardizzati di Accordi predisposti dai propri Servizi legali, con scarso margine di flessibilità, soprattutto in caso di OO.II. grandi. Privilegi ed immunità afferiscono a due tipologie tra quelle elencate nell'art. 80 della Costituzione: eccezioni alla giurisdizione e minori entrate fiscali per lo Stato italiano (assimilate a spese).

Clausole che prevedano regolamenti giudiziari, arbitrati, eccezioni alla giurisdizione italiana: l'inserimento di previsioni del genere implica la necessità di legge di autorizzazione alla ratifica ex art. 80 della Costituzione. Occorre dunque valutare con attenzione i casi in cui è effettivamente necessario ricorrere a simili previsioni.

Clausola di salvaguardia comunitaria: tra le formule introduttive degli Accordi è bene inserire tale clausola, che fa salvi nell'esecuzione dell'Accordo, gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE. Essa acquisisce particolare importanza in caso di materie di competenza comunitaria quali, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, brevetti, pesca, investimenti.

Richiesta di parere giuridico: una volta avviato il negoziato a termine, ma in tempo utile per poter apportare modifiche al testo, la bozza di Accordo viene trasmessa, a cura della Direzione Generale capofila, al Servizio Giuridico, del Contenzioso e dei Trattati unitamente alle relazioni di accompagnamento, molto importanti per inquadrare il testo ed orientare il parere, oltre che fondamentali per il successivo iter di ratifica dell'Accordo.

Il Servizio esamina il testo e fornisce un parere, che può essere positivo ove il testo non abbia bisogno di modifiche dal punto di vista giuridico, o indicare le variazioni da apportare. Ottenuto il parere positivo

dal Servizio Giuridico, del Contenzioso e dei Trattati, si dà luogo alla procedura per la concessione dei Pieni Poteri (PP) per la firma.

L'art. 7 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati, si occupa dei PP specificando che “sono considerati rappresentanti dello Stato in virtù delle loro funzioni e senza essere tenuti ad esibire pieni poteri: i Capi di Stato, i Capi di Governo e i Ministri degli affari esteri, per tutti gli atti relativi alla conclusione di un trattato; i Capi di missione diplomatica, per l'adozione del testo di un Trattato fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditario; i Rappresentanti degli Stati accreditati a una conferenza internazionale o presso un'Organizzazione internazionale o uno dei suoi organi, per l'adozione del testo di un Trattato in quella conferenza, Organizzazione o organo”.

Nella prassi italiana, per quanto attiene i Capi Missione, vi è l'uso di conferire i PP da parte del Ministro degli Affari Esteri. Per il Capo dello Stato, il Presidente del Consiglio (ed ovviamente per il Ministro) non occorre dunque la richiesta di PP.

In caso di conferenze internazionali il Ministro degli affari esteri designa la delegazione con lettere credenziali. Queste sono predisposte dal Servizio Giuridico, su richiesta della Direzione Generale capofila che indica – oltre ai dati tecnici dell'evento – l'eventuale necessità di Pieni Poteri per la firma di Trattati.

Ai sensi dell'art. 8 della Convenzione di Vienna “un atto relativo alla conclusione di un Trattato compiuto da una persona che non possa, in virtù dell'articolo 7, essere considerata come autorizzata a rappresentare uno Stato a tale scopo, non ha effetti giuridici, a meno che non sia successivamente confermato dallo Stato medesimo”. Ove, quindi, un Accordo sia firmato in assenza di Pieni Poteri, questo sarà considerato nullo. È possibile sanarlo, in casi eccezionali e limitati, attraverso una procedura di richiesta di PP tardivi che ricalca quella sopradescritta, motivando adeguatamente il motivo del ritardo.

Dalla firma all'entrata in vigore: una volta firmato l'Accordo, l'originale del testo va inviato dalla Sede dove è stato firmato o dalla Direzione Generale capofila al Servizio Giuridico, che avvia l'iter di ratifica, trasmettendo Accordo e relazioni di accompagnamento al Gabinetto Ufficio legislativo (cui spetta la decisione sul tipo di iter), con una pro-

pria proposta circa la procedura, ex art. 80 o ex art. 87 della Costituzione.

L'Ufficio legislativo avvia l'iter ex art. 80 nei casi previsti dalla Costituzione, secondo cui "le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi".

Ove non si verificano le succitate fattispecie, l'Ufficio Legislativo restituisce l'Accordo al Servizio Giuridico, che ne cura l'iter di ratifica ex art. 87 della Costituzione secondo cui "il Presidente della Repubblica accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere".

In tal caso, il Servizio Giuridico, predispone uno specifico documento – lo strumento di ratifica – e lo invia alla firma prima del Ministro degli Affari Esteri (ai sensi dell'art. 89 della Costituzione secondo cui "nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità") e, successivamente, del Presidente della Repubblica.

Una volta firmato lo strumento da parte del Presidente della Repubblica, il Servizio Giuridico ne dà notizia alla controparte con nota verbale ai fini dell'entrata in vigore.

In caso di Accordi multilaterali, il depositario raccoglie gli strumenti di ratifica dei vari Paesi.

Il Servizio Giuridico è depositario degli originali dei Trattati internazionali bilaterali e dei multilaterali di cui l'Italia è parte (e che ciò prevedano), e cura la periodica informazione delle Camere e della Gazzetta Ufficiale in merito agli Accordi.

Esso cura inoltre una banca dati on line che raccoglie gli Accordi internazionali vigenti per l'Italia, consultabile sul sito www.esteri.it alla sezione Affari giuridici, nonché una pagina del sito MAE (consultabile alla stessa sezione) relativa all'accertamento della reciprocità in materia di investimenti. In tale pagina vengono riportati i dati relativi a tutti gli Accordi bilaterali sulla protezione e promozione degli investimenti con Paesi extra UE. Si tratta di un servizio importante per i notai (soli, oltre alle altre Amministrazioni, cui il MAE è tenuto per legge – ex art. 1 d.P.R. 394/1999 – a comunicare tali informazioni), i professionisti ed il

pubblico interessato a conoscere le possibilità di investimento da parte di stranieri in Italia, che ai sensi dell'art. 16 delle Disposizioni sulla legge in generale (c.d. Preleggi) che aprono il codice civile, deve avvenire in condizioni di reciprocità rispetto ai diritti ed obblighi per gli italiani all'estero.

3. Le intese tecniche

Le Intese interministeriali, o tecniche, sono atti che stabiliscono forme di collaborazione tecnico-amministrativa tra gli Enti firmatari: generalmente i Dicasteri italiani e gli omologhi stranieri. Le Intese creano vincoli esclusivamente tra i singoli enti stipulanti, non in capo al Governo.

Gli obblighi in esse stabiliti devono essere riconducibili nell'ambito delle competenze e dell'autonomia finanziaria propria delle singole Amministrazioni stipulanti. Pertanto, le Intese non possono prevedere spese che esulino dal bilancio ordinario degli enti coinvolti, né obblighi per il cui adempimento si renda necessaria l'attività di altri organi dello Stato.

Le Intese non rilevano sul piano del diritto internazionale, hanno effetto dal momento della firma da parte delle Autorità amministrative competenti, e non possono contenere disposizioni relative all'utilizzo dei canali diplomatici (ad es. per la soluzione delle controversie), né alle procedure di ratifica; inoltre, dalla loro attuazione non possono discendere obblighi giuridici contrastanti con le leggi in vigore.

Al di là del nome utilizzato (Intesa, Memorandum of Understanding, Protocollo, Accordo tecnico, ecc.) occorre guardare al contenuto del documento ed ai soggetti interessati per poter riconfigurare un atto quale Intesa tecnica. Aspetto, questo, importante per definire la corretta procedura da seguire.

Per la sottoscrizione di intese tecniche, è necessario un atto politico di autorizzazione: il nulla osta alla firma, che viene concesso dal Gabinetto del Ministro degli Affari Esteri su richiesta diretta della Direzione Generale capofila e che concerne la compatibilità dell'intesa con le linee di politica estera italiana.

Pur quindi nel tecnicismo che caratterizza le Intese, l'informazione del MAE ed il coordinamento delle altre Amministrazioni sono fondamentali per garantire coerenza alla politica estera ed il rispetto della normativa comunitaria.

La richiesta di Nulla osta per la firma dev'essere preceduta da parere favorevole del Servizio Giuridico. A tal fine, a Direzione Generale capofila trasmette il testo dell'Intesa al Servizio Giuridico, che ne verifica la natura ed effettua il controllo sul testo, dando il via libera per i successivi adempimenti o suggerendo le necessarie modifiche.

In generale, sarebbe opportuno che le Intese tecniche fossero precedute da Trattati internazionali, anche multilaterali, vero vincolo tra gli Stati Parte, e che a questi si facesse riferimento in apertura del testo.

In mancanza di un precedente Accordo intergovernativo, la possibilità di sottoscrivere Intese non è preclusa in assoluto, ma queste devono attenersi a materie molto tecniche e non possono disciplinare in via esclusiva aspetti – quali l'esercizio della giurisdizione o altre materie di cui all'art. 80 della Costituzione – riservati ai Trattati intergovernativi.

Una volta ottenuto il Nulla Osta per la firma, la Direzione Generale capofila lo comunica all'Amministrazione tecnica richiedente.

Non sono previste particolari formalità per la materiale predisposizione del documento; dopo la firma, la copia del testo non è conservata dal Servizio Giuridico, che è Depositario dei soli Accordi internazionali ma, in caso di interesse, dalla Direzione Generale capofila (anche in copia) e dall'Amministrazione firmataria.

Le Intese tecniche non sono inserite nella banca dati informatizzata che raccoglie esclusivamente i Trattati.

4. Gli atti internazionali regionali

La c.d. legge "La Loggia", n. 131 del 5 giugno 2003, attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome italiane la facoltà di concludere con altri Stati Accordi applicativi di Accordi internazionali già in vigore, Accordi di natura tecnico-amministrativa ed Accordi di natura programmatica volti a favorire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale.

La conclusione di detti Accordi è subordinata al rispetto della Costituzione (art. 117 in particolare), dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dagli indirizzi di politica estera italiana e dal rispetto delle leggi fondamentali dello Stato per quanto attiene le materie di potestà legislativa concorrente delle Regioni.

4.1. Gli Accordi internazionali delle Regioni e delle Province autonome

La legge sopra citata ha introdotto un elemento di forte novità nell'ordinamento italiano.

Occorre tener presente che, non essendo le Regioni e le Province autonome soggetti di diritto internazionale, la firma di tali Accordi, previa concessione di pieni poteri da parte del Ministro degli Esteri, impegna la responsabilità internazionale dello Stato, di cui il Presidente della Regione diviene rappresentante autorizzato.

Gli Accordi delle Regioni rientrano nella categoria degli Accordi in forma semplificata, entrano in vigore alla firma e non necessitano di procedura di ratifica.

Essi devono prevedere forme di reciproca collaborazione tra le Regioni e gli Stati stranieri, suscettibili di portare vantaggi per il territorio regionale. Non possono rientrare, dunque, in tale fattispecie, Accordi il cui obiettivo principale sia lo sviluppo dello Stato straniero. La cooperazione allo sviluppo è, infatti, competenza esclusiva dello Stato italiano in quanto afferente alla politica estera.

Accordi di cooperazione tra le Regioni e Stati terzi saranno possibili solo in quanto esecutivi/applicativi di precedenti Accordi intergovernativi che prevedano espressamente tale eventualità.

Ai sensi della legge n. 49 del 1987, che – come noto – disciplina la cooperazione allo sviluppo, le Regioni possono svolgere attività di cooperazione con altri Stati in qualità di soggetti affidatari di iniziative concordate tra il Governo italiano e gli Stati beneficiari.

Quanto alle procedure per la conclusione di Accordi internazionali delle Regioni, l'avvio dei negoziati va comunicato a cura della Regione al MAE ed al Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio (DAR). Una bozza di testo va poi sottoposta dalla Regione a

MAE e DAR per le proprie osservazioni. Il testo va accompagnato da una relazione che specifichi i motivi di interesse della Regione con riferimento al proprio territorio, le attività concrete che si intende realizzare, la copertura amministrativa e quella finanziaria. L'aspetto finanziario risulta particolarmente importante, alla luce della responsabilità dello Stato verso la controparte estera per gli Accordi internazionali, pur stipulati dalle Regioni.

Sul piano interno al MAE, la Direzione Generale capofila, ricevuto il testo lo invia al Servizio Giuridico ed alle altre Direzioni Generali interessate, raccogliendo gli elementi di competenza di ciascuno, e comunicando gli esiti di tale raccolta alla Regione che dovrà adeguare il testo secondo le indicazioni ricevute.

Una volta giunti al testo definitivo, il Presidente della Regione richiede poi al MAE i pieni poteri per la firma.

Il procedimento per la richiesta, la concessione e le comunicazioni sui pieni poteri è quello per gli Accordi internazionali descritto in precedenza.

4.2. Le intese tecniche delle Regioni e delle Province autonome

L'art. 6, comma II della Legge 131/2003 prevede che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa (ex art. 117 Cost.) possano concludere, con Enti territoriali interni ad altro Stato, intese volte a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale.

Titolare della procedura è il Dipartimento Affari Regionali (DAR) della Presidenza del Consiglio, cui il MAE fornisce il proprio parere. Il DAR ha trenta giorni di tempo per formulare osservazioni sul testo, in mancanza delle quali vale la regola del silenzio-assenso.

Una volta ricevuto dalla Regione il testo dell'intesa, la Direzione generale capofila richiede elementi al Servizio Giuridico ed alle altre Direzioni Generali eventualmente interessate.

Nella valutazione di propria competenza, il Servizio Giuridico, prende in considerazione diversi elementi:

- i soggetti firmatari: verificando che la controparte straniera sia effettivamente un Ente territoriale, acquisendo a tal fine, ove necessario,

elementi dalla Direzione Generale competente per il territorio interessato. Per esempio, le Camere di Commercio non sono Enti territoriali dello Stato e dunque non rientrano tra i possibili firmatari delle Intese in esame. In questo caso, la Regione e/o Provincia autonoma non potrà stipulare direttamente l'Intesa, che rientrerà più correttamente tra le competenze delle Camere di commercio italiane e loro Associazioni;

- le materie trattate: esaminando la loro corrispondenza alle competenze regionali in quadro nazionale, nonché agli obblighi internazionali e comunitari dello Stato italiano;
- l'ambito territoriale: particolarmente importante, per la natura stessa di queste Intese, è il riferimento al territorio. Vanno evitate formule generali che si riferiscano agli Stati nella propria interezza, e clausole riconducibili ai Trattati internazionali;
- l'adeguata copertura di eventuali spese a valere sul bilancio regionale o su fonti che siano chiaramente identificate e dettagliate.

Anche in tali Intese, la clausola di salvaguardia comunitaria appare opportuna, a maggior ragione nei casi in cui le Intese vengano stipulate con Enti territoriali di Stati che non sono membri dell'UE.

Una volta che il MAE abbia dato proprio parere favorevole al DAR, questo conferisce alla Regione il nulla osta per la firma, comunicandolo al MAE.

4.3. Le dichiarazioni politiche ed i gemellaggi comunali

Alcune categorie di atti non sono mirate a produrre immediati effetti giuridici sul piano internazionale e si configurano, quindi quali dichiarazioni di natura politica. Al fine di procedere alla sottoscrizione di tali dichiarazioni, che possono avere una valenza anche importante, pertanto, non si rende necessaria alcuna specifica procedura di autorizzazione, come per gli Accordi e le Intese tecniche sopra menzionate.

La Direzione Generale capofila valuterà dunque l'opportunità di informare il Gabinetto del Ministro alla luce del rilievo assunto dalle dichiarazioni. Il testo delle dichiarazioni sarà di carattere generale, programmatico e privo di clausole proprie dei Trattati internazionali e/o delle intese tecniche.

4.3.1. Le dichiarazioni di natura politica

Le dichiarazioni di natura politica sono atti che, pur dalla valenza nei rapporti tra Stati, non costituiscono fonte di diritti, facoltà ed obblighi né sul piano giuridico internazionale, né su quello interno. Rientrano in tale categoria i c.d. “partenariati”, le “dichiarazioni d’intenti”, le “dichiarazioni congiunte”, ecc., e tutti quegli strumenti volti ad affermare una volontà politica di collaborazione in determinati settori che non fanno specifico riferimento ad impegni per lo Stato.

Al di là del nome utilizzato, che può variare secondo le esigenze, importante è che non vi siano contenuti (quali, ad esempio, previsione di costi, arbitrati) e clausole tipiche dei Trattati internazionali (quali entrata in vigore, denuncia, pieni poteri, ecc.) descritte in precedenza.

Per la sottoscrizione di tali dichiarazioni non si rende necessaria alcuna specifica procedura di autorizzazione, né viene richiesto il previo parere del Servizio Giuridico.

Il Servizio può essere comunque interpellato, per maggior certezza della corretta procedura, per verificare che effettivamente l’atto in esame non sia ascrivibile alle categorie degli Accordi internazionali o delle Intese tecniche.

4.3.2. I gemellaggi tra Comuni, Province e Città metropolitane

L’art. 6, co. 7 della legge 131/2003 stabilisce che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie a loro attribuite, secondo l’ordinamento vigente (d.P.R. 31 marzo 1994 “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all’estero delle Regioni e delle Province autonome”), comunicando alle Regioni ed alle Amministrazioni competenti ogni iniziativa.

L’Ente sub-regionale è tenuto a limitare i gemellaggi alle attività che rientrano nella propria competenza, anche territoriale, ad indicare eventuali spese e modalità di copertura delle stesse a valere sul bilancio ordinario dell’Ente.

Quanto alla procedura, anche in questo caso, titolare è il Dipartimento Affari Regionali (DAR) della Presidenza del Consiglio, cui il MAE dà il proprio parere.

Ricevuto il testo, la Direzione Generale capofila raccoglie gli elementi di competenza del Servizio Giuridico e delle altre Direzioni Generali interessate, trasmettendo poi al DAR le valutazioni complessive del MAE.

Anche in questo caso, il Servizio giuridico verifica la natura dei soggetti firmatari, i contenuti dell'atto, la sua valenza territoriale e la coerenza con l'ordinamento nazionale, con gli impegni internazionali in precedenza assunti e, assistito dalla Direzione Generale per l'Unione europea, con il quadro comunitario.

Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante per mettere il Paese al riparo da eventuali procedure di infrazione per inadempienza rispetto agli obblighi comunitari. Così come, alla luce del peculiare momento attraversato dalla finanza pubblica, la determinazione delle modalità di copertura di eventuali costi va attentamente ponderata.

Una volta ricevuto il parere dal MAE, il DAR dà a sua volta indicazioni agli Enti interessati. Anche in questo caso, come per le Intese, vale la regola del silenzio-assenso ove il DAR non si esprima entro trenta giorni dalla richiesta dell'Ente territoriale.

L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI NELLA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE*

*Thomas Botzios**

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Definizione di terrorismo.* 3. *Le mutazioni del fenomeno.* 4. *Il dibattito nei fori multilaterali.* 5. *L'Unione europea e la lotta al terrorismo internazionale.* 6. *L'Italia e la lotta al terrorismo internazionale.*

1. Introduzione

La lotta contro il terrorismo, così come quella ai fenomeni criminali, viene generalmente associata alle attività di altre Amministrazioni o Enti – come il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia e le varie Agenzie di *law enforcement* e di *intelligence* – che contrastano quotidianamente a livello nazionale e internazionale tali fenomeni e collaborano con le analoghe istituzioni di Paesi partner (si pensi alle grandi operazioni antiterrorismo, agli accordi di cooperazione di polizia e di cooperazione giudiziaria, alle indagini su macro-fenomeni e alle operazioni di polizia portate avanti da più stati, all'azione di Interpol, ecc.).

La domanda pertanto sorge spontanea: perché, oltre al comparto sicurezza, anche la diplomazia si occupa di lotta al terrorismo internazionale?

In questo breve saggio si cercherà di fornire una risposta a tale quesito esaminando la (mancata) definizione del concetto stesso di terrorismo internazionale e l'evoluzione della natura stessa della minaccia terroristica, descrivendo i principali fori internazionali di cooperazione nei quali viene trattato il tema della lotta ai gruppi terroristici e crimina-

* Pubblicato nel 2015.

* L'Autore desidera ringraziare Andrea Orizio per il contributo fornito alla realizzazione del testo.

li, analizzando gli strumenti concreti che, attraverso la collaborazione internazionale, vengono messi a disposizione degli Stati per combattere tali fenomeni. Infine, si descriveranno le linee generali dell'approccio italiano alla materia e il contributo che, specialmente nel secondo semestre del 2014, in qualità di Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea, l'Italia intende dare all'azione collettiva di contrasto al terrorismo internazionale.

2. Definizione di terrorismo

Prima di affrontare il tema della lotta al terrorismo internazionale occorre partire dalla definizione del fenomeno o, meglio, dalla sua “non definizione”. Sì, perché non esiste una definizione internazionalmente accettata o condivisa di terrorismo o di atto di terrorismo. Il negoziato ONU per giungere ad una “Convenzione globale anti-terrorismo” – ideale integrazione della Strategia globale anti-terrorismo approvata dall'ONU nel 2006 – è infatti fermo da diversi anni proprio per il mancato accordo tra gli Stati nell'individuare una definizione univoca di terrorismo. Esiste una bozza consolidata di tale terminologia che contiene una possibile definizione di atto di terrorismo, cristallizzata al 2007 (ad opera dell'allora facilitatrice del negoziato, la greca Telalian) in base alla quale per definire un atto come terroristico deve esservi un dolo speciale, determinato dalla specificità dell'elemento psicologico dell'attore e/o dalla particolare gravità dei danni conseguenti all'azione. Tuttavia tale definizione non è tuttora stata approvata in alcun foro multilaterale.

Peraltro, negli ultimi anni è mutata la natura stessa della minaccia terroristica e la comunità internazionale si trova ad affrontare un fenomeno molto più complesso di quanto non fosse solamente un decennio addietro.

Per definire quale sia la natura attuale della minaccia e delimitarne i confini è necessario, infatti, inquadrare meglio la materia poiché il concetto stesso di “lotta al terrorismo internazionale” resta certamente corretto ma non è più esaustivo. Occorre più efficacemente parlare di contrasto alle “minacce globali alla sicurezza internazionale”, entro le quali

rientra anche il terrorismo ma che non si esauriscono nel solo fenomeno terroristico. Oltre che dal terrorismo internazionale, le principali minacce alla sicurezza oggi derivano anche da tutta una serie di altri fenomeni sempre più trasversali e interconnessi tra di loro, quali la criminalità organizzata transnazionale, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, i traffici illeciti di varia natura (droga, armi, beni culturali, ecc.), la pirateria, le c.d. “minacce cyber” e il riutilizzo dei proventi di tali attività criminali, quali il riciclaggio di denaro e la corruzione. Dalla marcata trasversalità di tali minacce deriva sempre più, quale nuova caratteristica emergente, la forte interconnessione, se non un legame diretto e integrato tra terrorismo internazionale, criminalità organizzata e traffici illeciti di ogni natura. Ecco perché bisogna più opportunamente parlare di contrasto alle minacce globali alla sicurezza, piuttosto che solo di lotta al terrorismo internazionale. Non si può più trattare il terrorismo internazionale come fenomeno a sé stante, sia perché gruppi terroristici e gruppi criminali hanno un interesse comune all’indebolimento delle strutture statali, sia perché i traffici illeciti costituiscono sempre più spesso e in misura crescente una forma di finanziamento del terrorismo internazionale. Occorre invece affrontare le minacce globali con un approccio integrato e più efficace – il c.d. *comprehensive approach* – che tenga conto delle sempre maggiori interconnessioni tra reti terroristiche, reti del crimine organizzato transnazionale, traffici illeciti.

Un caso esemplificativo, ma emblematico per molti aspetti, è fornito dalla situazione determinatasi nella penisola del Sinai a seguito della crisi egiziana. Tale area sta diventando “laboratorio” ideale dell’interconnessione tra radicalismo, qaedismo vero e proprio, terrorismo, criminalità organizzata e traffici illeciti, di esseri umani, di droga, di armi. Il tutto, in una posizione “strategica” sul piano geo-politico (affacciata sul Mediterraneo e nel cuore dell’Egitto, vicinissima all’Europa e all’Italia, al confine con Israele e con la Striscia di Gaza) in cui le autorità egiziane hanno lanciato una campagna di contrasto al terrorismo, ma in cui permangono enormi difficoltà nel controllo del territorio. Tutto ciò ha obiettivamente creato spazi che organizzazioni terroristiche e criminali sfruttano per controllare i traffici illeciti, reclutare e/o indottrinare popolazioni locali, garantirsi *safe havens* da dove pianificare strategie ed azioni.

3. *Le mutazioni del fenomeno*

Tra i temi di maggiore attualità oggetto di attenzione da parte della comunità internazionale vanno segnalati la mutata localizzazione e la maggiore estensione geografica della minaccia, nonché la crescente pericolosità di fenomeni “emergenti” nel quadro del terrorismo internazionale.

Negli ultimi anni sono nate o sono divenute sempre più attive, con crescente grado di pericolosità, formazioni terroristiche concorrenti, alternative o, in alcuni casi, in feroce contrapposizione rispetto ad Al Qaeda, che spaziano il loro raggio di azione dal “tradizionale” scacchiere afgano-pakistano, a regioni quali la Siria, l’Iraq, il Medio Oriente, lo Yemen, il Nordafrica, il Maghreb, l’Africa sub-sahariana, la Nigeria e il Corno d’Africa. Denominazioni quali ISIS (o ISIL), AQAB, AQIM, Boko Haram, ANSARU, Al Shabaab, Al Nusra, Al Morabitoun e altri, se non nuove agli “addetti ai lavori”, hanno cominciato ad assumere ruoli sempre più profilati e pericolosamente attivi e stanno divenendo sempre più note anche alla stampa e all’opinione pubblica.

Anche le pratiche terroristiche sono cambiate, tanto che la comunità internazionale, più che a grandi gruppi strutturati (tipo Al Qaeda) e ad azioni eclatanti in Paesi occidentali (come gli attacchi del 2001 a New York e Washington, o gli attentati a Madrid nel 2004 e a Londra nel 2005) ha rivolto la sua attenzione a fenomeni per così dire “emergenti”. Tra quelli di maggiore attualità vi rientrano: i cosiddetti *foreign fighters*; fenomeni quali radicalizzazione, auto-reclutamento, auto-attivazione e frammentazione del terrorismo; i sequestri di persona a scopo di riscatto. Esaminiamoli singolarmente.

Il fenomeno dei c.d. *foreign fighters* desta preoccupazione crescente, sia in Europa, sia in Medio Oriente e Nord Africa ed esemplifica le nuove sfide della cooperazione internazionale contro il terrorismo. Sono così chiamati i “jihadisti” provenienti da Paesi terzi che vanno ad ingrossare le fila di movimenti in vari teatri di crisi. Il fenomeno è stato reso particolarmente visibile dal teatro della crisi siriana, dove sono presenti numerosi cittadini europei ed occidentali. La problematica travalica i confini dello Stato di origine (cittadinanza e/o residenza) e, in virtù del regime di libera circolazione/diritto di stabilimento, rappresen-

ta un rischio alla sicurezza dell'intera UE. Il rischio connesso ai *foreign fighters* riguarda le attività ostili che, a seguito dell'addestramento ricevuto da gruppi terroristici organizzati presenti nei teatri operativi, possono mettere in atto una volta rientrati nei Paesi di origine (come avvenuto, ad esempio, nell'attentato al Museo Ebraico di Bruxelles del maggio 2014).

Il fenomeno, che ben mostra come le reti terroristiche siano sempre più flessibili, transnazionali e difficili da individuare, è una sfida da affrontare con strumenti innovativi: un'intensificata cooperazione ed un approccio strutturato e coordinato tra gli organi (di polizia e giudiziari) degli stati UE, ma anche con i Paesi terzi; la predisposizione di apposite previsioni normative per prevenire e perseguire attività criminose messe in atto dai *foreign fighters*; l'individuazione di strumenti idonei ad evitare la radicalizzazione e il reclutamento degli individui (spesso su Internet) che sempre più sovente avviene al di fuori dei gruppi terroristici organizzati, ma si realizza a livello di piccole formazioni o con il c.d. "auto-reclutamento".

Radicalizzazione, auto-reclutamento e frammentazione del terrorismo sono aspetti sempre più avvertiti come fattore di rischio, non solo in connessione con il fenomeno dei *foreign fighters*.

In parallelo all'indebolimento delle capacità operative di Al Qaeda, negli ultimi anni si è registrato con crescente preoccupazione l'incremento dei fenomeni di auto-reclutamento, auto-attivazione (c.d. "lupi solitari") e radicalizzazione, con conseguente frammentazione del terrorismo. Sempre più frequentemente, serie minacce terroristiche non provengono da strutture organizzate, individuabili e gerarchizzate, quanto piuttosto da piccoli gruppi – o singoli individui – che si auto-attivano dopo un processo di radicalizzazione, il più delle volte svolto su internet e sui social media, senza nemmeno un contatto diretto con organizzazioni terroristiche.

La pratica del *kidnap for ransom* (sequestri di persona a scopo di riscatto) da parte di gruppi criminali e terroristi è sensibilmente cresciuta negli ultimi anni. Il tema è oggetto di particolare attenzione a livello internazionale nei principali fori multilaterali: in ambito G8 (conclusioni del Vertice di Lough Erne del 2013), ONU (Risoluzione n. 2133 del gennaio 2014) e UE (Consiglio Affari Esteri giugno 2014), per contra-

stare il fenomeno, salvaguardando al contempo la vita degli ostaggi. L'Italia contribuisce attivamente e con convinzione nel favorire l'approfondimento della tematica dei sequestri nei fori internazionali multilaterali, basando tale cooperazione su buone prassi consensuali.

In particolare, il contributo italiano a tale dibattito è basato sulla contrarietà al pagamento dei riscatti, sulla forte attenzione alla tutela della vita e dell'integrità fisica degli ostaggi, sulla cruciale importanza di seguire e tracciare i flussi finanziari nella loro interezza, prendendo in considerazione anche il ruolo delle giurisdizioni off-shore e delle pratiche di indennizzo delle compagnie assicurative che, come mostra l'esperienza antipirateria, di fatto possono spesso tradursi in una sorta di "retribuzione" del sequestro.

Il mutato e accresciuto livello di insidia del fenomeno terroristico ha rafforzato a livello internazionale la consapevolezza di come un'efficace azione di contrasto debba necessariamente passare attraverso la cooperazione politica multilaterale. Il terrorismo è ora un fenomeno trasversale e transnazionale, profondamente interconnesso con la criminalità organizzata e con i traffici illeciti di ogni natura (a partire da quello di esseri umani). È per questi profondi mutamenti che il terrorismo deve essere affrontato e combattuto come parte centrale di un più ampio e complesso meccanismo criminale. Le azioni di contrasto devono essere volte a sviluppare misure sempre più flessibili e capaci di superare i confini nazionali, utilizzando fori multilaterali. È una sfida cruciale, nessun Paese da solo può lottare efficacemente contro il terrorismo, nemmeno gli Stati Uniti o la Russia, nessun europeo, nessun Paese arabo.

4. Il dibattito nei fori multilaterali

I principali fori internazionali multilaterali in cui vengono trattati il terrorismo e la criminalità sono le Nazioni Unite, il Global Counter Terrorism Forum (GCTF), il Gruppo Roma-Lione del G8 e, ovviamente, l'Unione europea.

In ambito ONU, pur in assenza di una definizione condivisa di terrorismo internazionale, il quadro di riferimento è determinato dalla "Stra-

tegia Globale Antiterrorismo” adottata dall’Assemblea Generale nel 2006 che ha gli obiettivi di: 1) affrontare le condizioni che ne favoriscono la diffusione; 2) prevenire e contrastare il fenomeno; 3) rafforzare le capacità degli Stati di prevenzione e contrasto e rafforzare il ruolo del sistema delle Nazioni Unite in tale ambito; 4) garantire il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto quali basi fondamentali dell’antiterrorismo.

Maggiormente strutturata e dotata di strumenti concreti, in ambito onusiano, è la cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata. Il catalizzatore dell’azione collettiva è la Convenzione ONU contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (UNTOC) ed i suoi Protocolli aggiuntivi, nota anche come “Convenzione di Palermo” (in quanto aperta alla firma nel corso della Conferenza di Palermo nel 2000).

Entrata in vigore nel 2003, è stata ratificata dall’Italia con la legge n. 146 del 2006. Essa è integrata da tre Protocolli: *a)* “Protocollo Addizionale per prevenire, sopprimere e punire il Traffico di persone, specialmente donne e bambini”; *b)* “Protocollo Addizionale contro il contrabbando di migranti per terra, aria e mare”; *c)* “Protocollo Addizionale contro la produzione illecita ed il traffico di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni”.

Anche in considerazione dell’ampia diffusione raggiunta dalla Convenzione stessa (attualmente arrivata a 180 ratifiche), la priorità per gli Stati Parte è attualmente costituita dall’effettiva attuazione negli ordinamenti nazionali delle disposizioni in essa previste. L’Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga ed il Crimine (UNODC) svolge un importante ruolo a tal fine, essendo anche investito della funzione Segretario per la Conferenza degli Stati Parte della UNTOC.

La firma a Palermo della UNTOC ha fatto dell’Italia il centro ed il simbolo della lotta alle organizzazioni criminali transnazionali, impegno proseguito in molte iniziative finalizzate all’applicazione della Convenzione stessa. L’Italia è infatti da tempo forte sostenitrice della necessità di una più effettiva applicazione e di un meccanismo di revisione della Convenzione di Palermo, tanto che, in occasione della 22esima Commissione per la Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale (CCPCJ), tenutasi a Vienna dal 22 al 26 aprile 2014, la delegazione italiana ha presentato una risoluzione volta a rafforzare l’attua-

zione della stessa Convenzione (*Renewed efforts to ensure the effective implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto on the tenth anniversary of the entry into force of the Convention*).

Altro strumento onusiano di contrasto alle minacce globali è rappresentato dalla Convenzione contro la Corruzione (UNCAC), firmata nel 2003 a Merida, in Messico.

Il GCTF è un foro multilaterale informale dedicato al contrasto del terrorismo internazionale, lanciato a New York nel settembre 2011, su iniziativa USA, che riunisce trenta membri fondatori; ventinove Paesi: i G8, Paesi europei (oltre ai G8, Turchia, Spagna, Paesi Bassi, Danimarca e Svizzera), arabi (Algeria, Egitto, Giordania, Marocco, Qatar, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti), asiatici (Cina, India, Pakistan, Indonesia), africani (Sud Africa, Nigeria), dell'Oceania (Australia e Nuova Zelanda), sud-americani (Colombia), cui si aggiunge l'Unione europea.

Di recente il GCTF sta acquisendo un ruolo sempre più rilevante. Il suo valore aggiunto è dato, oltre che dalla discussione strategica della politica internazionale di contrasto al terrorismo, dall'individuazione e condivisione di nuovi meccanismi di collaborazione pratica attraverso *good practices*, sulla base del cruciale concetto di *ownership*, con il coinvolgimento dei Paesi più direttamente toccati dal fenomeno. Le pratiche individuate non sono *binding*, ma stanno costruendo una piattaforma condivisa ed un modo comune di agire.

Il Gruppo Roma-Lione del G8 (RLG) è nato nell'ottobre 2001, subito dopo gli attentati dell'11 settembre, su impulso della Presidenza Italiana G8, dalla fusione del c.d. "Gruppo Roma" sull'antiterrorismo e del "Gruppo Lione" sul contrasto al crimine internazionale. È dunque il gruppo di lavoro G8 dedicato specificamente alla lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata ed ai traffici illeciti internazionali. Il Roma-Lione "costruisce" un approccio comune dei Paesi membri in tema di lotta al terrorismo/criminalità organizzata, elaborando strumenti pratici condivisi di collaborazione.

Il valore aggiunto del Roma-Lione è di duplice natura, possedendo una prevalente dimensione pratica, ma sempre inquadrata in un'ottica di collaborazione politica strategica e di discussione più ampia ed in-

formale. A seguito della crisi in Ucraina, il Roma-Lione, così come l'intero esercizio G8, è al momento sospeso.

5. L'Unione europea e la lotta al terrorismo internazionale

L'Unione europea ha dedicato alla lotta al terrorismo internazionale uno specifico Gruppo di lavoro (COTER) che si riunisce mensilmente a Bruxelles sotto la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione e nel cui ambito vengono esaminate le minacce alla sicurezza e vengono approntati strumenti condivisi di contrasto.

Tra gli strumenti operativi più concreti a disposizione della comunità internazionale per combattere i fenomeni terroristici un ruolo fondamentale è rappresentato dalle cosiddette *Black List*, in cui vengono inseriti gli individui e le organizzazioni considerate terroristiche, contro cui si applicano delle sanzioni, che vanno dal Travel Ban, al Visa Ban, all'Assets Freezing (congelamento dei beni, dei conti bancari delle attività finanziarie e monitoraggio delle transazioni finanziarie di questi soggetti). Le decisioni circa l'inserimento o la cancellazione da queste liste vengono prese all'interno di comitati creati ad hoc.

A livello europeo vi sono dei regolamenti, il 2580 del 2001 e l'881 del 2002, che costituiscono le Black List dove vengono inseriti i soggetti sottoposti a sanzione. Un Gruppo di Lavoro ad hoc (il CP-931), presieduto dal Paese che ha la presidenza di turno del Consiglio dell'Unione, si occupa specificamente del tema delle sanzioni e del listing europeo. A livello delle Nazioni Unite vi sono i cosiddetti "Comitato Afghanistan" e "Comitato Al Qaeda" che, su iniziativa di uno o più stati, inseriscono o cancellano dalla lista un individuo od un ente che si definisce terrorista.

6. L'Italia e la lotta al terrorismo internazionale

In Italia, per assicurare l'applicazione delle disposizioni onusiane e comunitarie nell'ambito dell'azione volta a contrastare il terrorismo internazionale è stato istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria

(CSF), al quale è stata successivamente attribuita anche la competenza in materia di contrasto al riciclaggio di proventi di attività criminose. Composto dai Ministeri delle Finanze, degli Esteri, dell'Interno e della Giustizia, dalla Banca d'Italia, dalla Consob, dall'Isvap, dall'Agenzia delle Dogane, dalla Guardia di Finanza, dai Carabinieri, dalla DIA e dalla DNA, il CSF ha il compito di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio.

Più in generale, l'approccio italiano per contrastare il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata transnazionale – con i connessi traffici illegali – è basato in maniera convinta e determinata sullo strumento della cooperazione internazionale, non solo tecnica, ma anche politico-diplomatica. In base all'assunto per cui esiste uno stretto legame tra pieno rispetto dei diritti umani, sviluppo economico-sociale, stabilità e sicurezza, la diplomazia italiana lavora incessantemente con tutte le organizzazioni internazionali e con i partner più rilevanti per consolidare a livello globale l'attuazione di un *comprehensive approach* nella lotta al terrorismo e al crimine organizzato. Sviluppo economico, stabilità e rispetto dei diritti umani sono, con il cruciale principio di *ownership*, le chiavi di volta per ogni possibile successo.

Tali principi sono anche alla base dell'azione dell'Italia in qualità di Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea nel secondo semestre 2014. In questi mesi, un tema che, su impulso italiano, sarà prevalentemente trattato a Bruxelles sarà il rafforzamento della cooperazione intra-comunitaria e della cooperazione dell'UE con i partner internazionali nelle materie dell'anti-terrorismo e della lotta al crimine organizzato. Altri temi prioritari riguarderanno l'interconnessione tra terrorismo internazionale, crimine organizzato e traffici illegali, la radicalizzazione e l'autoreclutamento, il *nexus* tra sicurezza e sviluppo, il monitoraggio del rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto.

La sfida di fondo è proprio quella di saper mettere insieme non solo tutti gli attori principali, utilizzando ogni forma possibile di collaborazione e di condivisione, ma anche agire con una visione chiara e, quanto più possibile, condivisa.

Il terrorismo internazionale diventa una sfida impossibile se si perde di vista l'esigenza prioritaria di sfidarlo con i suoi stessi mezzi: la flessibilità, la transnazionalità, l'adattabilità.

Il valore aggiunto, e fine ultimo principale, della cooperazione internazionale multilaterale sostenuta dall'Italia è quello di stabilire dei "protocolli" condivisi nel contrasto alle minacce globali. Un po' come si fa in medicina per combattere le malattie più insidiose a livello planetario. È per questo che, sempre di più, nell'architettura internazionale della lotta al terrorismo serve la diplomazia e servono i diplomatici: non per stanare e catturare i terroristi, ma per creare degli strumenti condivisi che rendano loro la vita quanto più possibile difficile, che li rendano rintracciabili e vulnerabili. Ne va della difesa degli stessi valori fondanti la vita umana e su cui si basa la nostra esistenza così come la conosciamo.

IL CERIMONIALE DELLA REPUBBLICA E LE VISITE UFFICIALI IN ITALIA E ALL'ESTERO*

Pietro Vacanti Perco

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Visite ufficiali e visite di lavoro. 3. Visita ufficiale di Capi di Stato. 4. Visita ufficiale di Primi Ministri stranieri in Italia. 5. Visite di lavoro.*

1. Introduzione

Nel 1950, con la Legge 572, il legislatore istituì la carica di Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica presso il Ministero degli Affari Esteri, individuandone chiaramente i compiti generali, tra cui la cura delle cerimonie ufficiali cui viene prevista la partecipazione di Capi di Stato esteri.

Le funzioni del Capo del Cerimoniale Diplomatico vengono ulteriormente precisate con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 sull'ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri che, all'art. 6, precisa che "il capo del Cerimoniale diplomatico della Repubblica... attende a tutti gli affari di cerimoniale attinenti alle relazioni internazionali".

Con la citata riforma del 1967 risultava evidente il carattere ampio delle competenze del Capo del Cerimoniale Diplomatico in materia di protocollo, facendo ricadere sotto la sua competenza tutti gli eventi rilevanti ai fini delle relazioni internazionali. In tale ambito rientrava a pieno titolo la gestione delle visite delle personalità straniere in Italia e delle visite all'estero delle personalità italiane.

Il Decreto n. 95 del 2010 che ha riformato l'organizzazione del Ministero degli Affari Esteri ha segnato un'ulteriore tappa nella definizione delle funzioni del Capo del Cerimoniale della Repubblica (che, in

* Pubblicato nel 2015.

base all'art. 3, comma c, cura l'organizzazione delle visite di Stato e ufficiali in Italia e all'estero).

Il quadro normativo citato, nelle evoluzioni di oltre sessant'anni di storia repubblicana, conferisce chiaramente al Cerimoniale Diplomatico della Repubblica la cura di "tutti gli affari di cerimoniale attinenti alle relazioni internazionali". In tale ambito, ed in particolare con le previsioni della riforma della Farnesina introdotta dal d.P.R. 95/2010, si attribuisce al Cerimoniale Diplomatico l'organizzazione delle visite in Italia di personalità straniere ospiti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e del Ministro degli Esteri e di queste stesse cariche all'estero.

Si tratta di un'impostazione normativa che ha evidentemente voluto riconoscere nel personale in servizio presso il Cerimoniale Diplomatico il maggiormente idoneo e qualificato allo svolgimento dei compiti protocollari nel settore delle relazioni internazionali, in ragione delle precipue conoscenze ed esperienze maturate dai funzionari e dipendenti del Ministero degli Affari Esteri, che spaziano dalla conoscenza degli usi e delle prassi internazionali, alle competenze linguistiche, alla familiarità con le Autorità nazionali ed internazionali.

Il Ministero degli Affari Esteri non è, tuttavia, l'unico attore che si occupa di visite di stato e di visite ufficiali in Italia. Fondamentali sono, infatti, i rapporti con le altre amministrazioni centrali dello Stato e non solo.

In primo luogo la collaborazione con la Presidenza della Repubblica e con il Consiglio dei Ministri. Tra le amministrazioni centrali da segnalare soprattutto il rapporto con il Ministero dell'Interno che si occupa della sicurezza, della scorta e della viabilità delle personalità straniere in visita nel nostro Paese. La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 pone, infatti, a carico dello Stato ospite precisi obblighi in termini di garanzia della sicurezza della personalità politica straniera, oltre che dei diplomatici accreditati che svolgono le loro funzioni in Italia.

Un ruolo di rilievo è anche quello svolto dal Ministero della Difesa, in particolare per quanto riguarda l'accoglienza delle personalità straniere negli aeroporti militari e lo svolgimento di cerimonie organizzate dalle Forze Armate.

Come accennato, il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica cura l'organizzazione e lo svolgimento delle visite (di Stato, ufficiali e private) di Capi di Stato, di Governo e di Ministri degli Esteri stranieri in Italia. Ad ogni tipologia di visita corrispondono caratteristiche proprie, che sono maggiormente rigide nel caso delle visite di Stato, in occasione delle quali si prevedono i maggiori impegni e cortesie sul piano protocollare.

Visita di Stato

La visita di Stato si svolge secondo il più alto livello protocollare, trattandosi della visita di un Capo di Stato ospite del nostro Capo di Stato.

Il programma, frutto della collaborazione con la rappresentanza diplomatica estera ed il protocollo del Paese in visita, trova concreta attuazione nella fase esecutiva, gestita sul piano logistico-protocollare dall'Ufficio III del Cerimoniale Diplomatico.

All'arrivo all'aeroporto militare di Ciampino, ove atterrano solitamente i voli di Stato (detti anche voli speciali), il Capo dello Stato straniero è accolto dal Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica che sale a bordo del velivolo unitamente all'Ambasciatore del Paese accreditato al Quirinale e rivolge all'ospite il benvenuto a nome del Presidente della Repubblica.

All'arrivo al Palazzo del Quirinale l'ospite e la consorte vengono accolti nel Cortile d'Onore dal Presidente della Repubblica e dalla consorte, affiancati dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica e dal Capo della Casa Militare.

Dopo le presentazioni di rito, effettuate dal Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, i due Capi di Stato, assistiti dai rispettivi aiutanti di campo, ascoltano da fermi l'esecuzione degli inni nazionali e ricevono gli onori dal reparto schierato, salutandone la bandiera (i cosiddetti onori da fermo). Le consorti assistono alla cerimonia rimanendo leggermente defilate, ma vicine, ai due Capi di Stato. In passato si prevedeva che i due Capi di Stato passassero in rassegna le truppe.

La bandiera dello Stato ospite viene contestualmente issata sul Torrino a fianco della bandiera nazionale ed europea.



Cerimonia di onori militari “da fermo” in occasione della visita di Stato del Presidente della Repubblica di Turchia Abdullah Gül (Palazzo del Quirinale, 29 gennaio 2014)

Saliti al primo piano con l’ascensore “alla Vetrata” i due Capi di Stato e le rispettive consorti, ove presenti, percorrono le sale interne per giungere alla Sala del Bronzino, dove trovano schierate le due delegazioni (l’italiana a destra e quella ospite a sinistra) per le presentazioni che vengono effettuate con l’ausilio del Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica. In tale Sala i due Capi di Stato si posizionano dinanzi alle bandiere (rispettivamente del paese ospite, italiana ed europea) e i fotografi e i cameramen procedono alle riprese fotografiche e video.

I due Capi di Stato e le rispettive delegazioni ufficiali (in quella italiana, partecipa un Rappresentante del Governo, solitamente il Ministro degli Affari Esteri) si spostano dalla Sala del Bronzino allo Studio alla Vetrata, passando attraverso la Sala degli Arazzi di Lilla. Conclusi i colloqui ufficiali, i due Capi di Stato si recano nella Sala degli Specchi dove rendono dichiarazioni alla stampa alla presenza delle due delegazioni, che prendono posto ai due lati della Sala. Viene assicurata la traduzione consecutiva. Al termine, i due Capi di Stato si congedano, per

rivedersi in seguito in occasione del pranzo di Stato. L'ospite viene accompagnato alla vettura nel cortile d'onore dal Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica.



Foto in occasione della visita del Presidente della Repubblica ellenica Karolos Papoulias (Palazzo del Quirinale, 28 marzo 2014)

Il programma della visita di Stato si sviluppa in seguito su una serie di incontri ed impegni di alto rilievo protocollare. In genere, nel pomeriggio del primo giorno della visita, si prevede un incontro tra il Capo di Stato straniero e i Presidenti delle due Camere, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, che costituiscono la seconda e la terza carica dello Stato. Gli incontri si svolgono negli Studi dei due Presidenti, rispettivamente a Palazzo Giustiniani e a Palazzo Montecitorio.

L'ospite straniero viene accompagnato dal Capo Ufficio Visite del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica ed accolto sulla soglia dei Palazzi dal Capo dei rispettivi Cerimoniali e all'interno dai rispettivi Presidenti. Ai colloqui è ammesso un limitato numero di collaboratori in precedenza concordato tra il Cerimoniale di Palazzo e la rappresentanza diplomatica straniera.

La prima sera della visita si tiene al Quirinale il pranzo di Stato. Si tratta di un evento che viene organizzato secondo precise regole di ce-

rimoniaie. Un aspetto delicato riguarda la disposizione degli ospiti a tavola, in base al loro rango: il cosiddetto piazzamento. Ultimamente si è preferito l'abito scuro rispetto allo smoking. Qualora sia stato concordato con il Protocollo straniero, si procede allo scambio di decorazioni, prima del pranzo.

Il pranzo di Stato si svolge nel Salone delle Feste del Quirinale. Gli invitati, il cui nome viene annunciato ad alta voce, accedono al salone dei Corazzieri e si presentano ai due Capi di Stato (prima l'italiano, poi lo straniero).

Il programma della visita di Stato prevede, solitamente nel secondo giorno, la cerimonia della deposizione di una corona d'alloro alla Tomba del Milite Ignoto all'Altare della Patria.

Tradizionalmente, dopo la cerimonia all'Altare della Patria, il Capo di Stato si reca al Palazzo del Campidoglio per incontrare il Sindaco di Roma.

Il programma della visita di Stato prevede un incontro con il Presidente del Consiglio dei Ministri. In passato questo avveniva nella Palazzina dell'Algardi a Villa Doria Pamphilj; di recente la prassi è che il Capo di Stato straniero venga ricevuto nella sede del Governo (Palazzo Chigi).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri attende l'ospite nel Cortile (o nel giardino della Palazzina, se l'incontro avviene nella Villa di rappresentanza). Passato in rassegna un picchetto d'onore che presenta le armi, le due personalità procedono verso l'ingresso del Palazzo (o della Villa) ove si effettuano le riprese foto-televisive. Si procede quindi alla presentazione delle delegazioni e poi ai colloqui. Negli ultimi anni è prevalsa la prassi di organizzare una colazione che ha carattere di lavoro e durante la quale non è previsto lo scambio di brindisi.

Al congedo, il Capo di Stato viene riaccompagnato dal Presidente del Consiglio nel cortile (o nel giardino della Villa).

I due colloqui che il Capo di Stato in visita in Italia ha con il Presidente della Repubblica prima e con il Presidente del Consiglio consentono all'ospite straniero di avere una panoramica complessiva sulla politica italiana e sugli orientamenti italiani di politica internazionale.



Il Presidente Giorgio Napolitano e la consorte nel corso del concerto offerto dal Presidente della Repubblica di Turchia Abdullah Gül in visita di Stato (Hotel Excelsior, 30 gennaio 2014)

Nei giorni successivi alla visita si possono prevedere altri impegni per il Capo di Stato che vengono organizzati dalla rappresentanza diplomatica straniera, previa intesa con il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica. In tale ambito possono aver luogo incontri con esponenti dell'opposizione, interviste con la stampa italiana e/o straniera, eventi di promozione economico-commerciale (solitamente d'intesa con la Confindustria o altri enti italiani). Possono essere altresì organizzati programmi culturali, quali le visite a monumenti e musei o l'inaugurazione di mostre.

Non è, invece, obbligatorio il cosiddetto ricevimento di restituzione offerto dal Capo di Stato straniero al Presidente della Repubblica. Nel caso abbia luogo si colloca, in genere, nella serata del secondo giorno, ed il Presidente della Repubblica vi prende parte insieme alla Consorte.

Al termine della visita di Stato, il Capo di Stato straniero effettua solitamente una visita in un'altra o in altre città d'Italia, d'intesa con il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica che garantisce le cortesie d'uso, le misure di sicurezza e viabilità e l'assistenza da parte di un fun-

zionario del Cerimoniale durante l'intero programma privato organizzato dalla rappresentanza diplomatica straniera.

La visita di Stato si conclude con la cerimonia del commiato al Palazzo Quirinale alla presenza di un Rappresentante di Governo. In passato, il congedo avveniva la mattina del terzo giorno; dopo che il Capo di Stato straniero aveva terminato gli impegni ufficiali nella Capitale. Di recente la cerimonia, che è stata semplificata, si svolge la sera della prima giornata, dopo il pranzo di Stato.

2. Visite ufficiali e visite di lavoro

Le visite ufficiali e di lavoro di Capi di Stato, Capi di Governo e Ministri degli Affari Esteri vengono pianificate con un discreto margine di anticipo, pur se inferiore rispetto alle visite di Stato. La loro organizzazione compete al Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, d'intesa con le altre Amministrazioni e istituzioni interessate e in stretto raccordo con le rappresentanze diplomatiche straniere.

Nel complesso, le visite ufficiali e, ancor più, di lavoro si svolgono secondo protocolli maggiormente semplificati rispetto alle visite di Stato, ma sempre nel pieno rispetto delle cortesie previste dalla prassi internazionale.

Per le visite ufficiali e di lavoro di Capi di Stato, Capi di Governo e Ministri degli Affari Esteri, il Capo o Vice Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, il Capo dell'Ufficio del Cerimoniale ed i funzionari in servizio presso l'Ufficio III, coadiuvati dai logisti del Cerimoniale, assicurano una formale accoglienza della personalità straniera in aeroporto, sia che l'arrivo avvenga con volo di Stato (Ciampino, base militare) sia che si tratti di volo di linea (Fiumicino o Ciampino civile).

3. Visita ufficiale di Capi di Stato

La visita ufficiale di un Capo di Stato straniero prevede l'incontro con il Presidente della Repubblica, ma anche con il Presidente del Con-

siglio dei Ministri. L'accoglienza all'aeroporto di un Capo di Stato straniero è solitamente assicurata dal Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, che dispone anche di misure di ospitalità, oltreché delle consuete garanzie per la sicurezza e la logistica nel corso della visita.

Il protocollo delle visite ufficiali differisce, tuttavia, abbastanza significativamente da quello delle visite di Stato. Al Palazzo del Quirinale non vengono rese dichiarazioni alla stampa dopo i colloqui ufficiali, non si procede ad uno scambio di decorazioni né si prevede il pranzo di gala. Al suo arrivo al Quirinale, il Capo di Stato straniero viene accolto dal Capo della Casa Militare e gli vengono resi gli onori militari in forma semplificata, da fermo.

4. Visita ufficiale di Primi Ministri stranieri in Italia

Un Primo Ministro straniero può effettuare una visita ufficiale in Italia su invito del Presidente del Consiglio dei Ministri. Solitamente la visita inizia con una visita di cortesia al Presidente della Repubblica al Palazzo del Quirinale, ove il Capo di Governo straniero è accolto dal Capo della Casa Militare. Si prevede una cerimonia di onori militari da fermo.

Dopo i colloqui al Quirinale, il Capo di Governo straniero ha un incontro ufficiale – seguito da una colazione – con il Presidente del Consiglio, che in genere ha luogo a Palazzo Chigi (raramente a Villa Doria Pamphilj o a Villa Madama). Solitamente si prevede una conferenza stampa, con dichiarazioni da parte dei due Capi di Governo.

Qualora sia previsto un incontro con il Ministro degli Affari Esteri alla Farnesina, il Capo di Governo straniero è accolto nell'androne del Ministero dal Ministro ed accompagnato attraverso lo scalone d'onore al primo piano dove si svolgono i colloqui.

Il programma può comportare visite anche ai Presidenti delle due Camere ed al Sindaco di Roma, oltre ad eventi di carattere culturale, di promozione economico-commerciale, incontri con rappresentanti della collettività straniera residente in Italia e appuntamenti con la stampa italiana o internazionale.

5. Visite di lavoro

I Primi Ministri e i Ministri degli Esteri (come altri Ministri di Governo) possono effettuare visite di lavoro in Italia.

È meno frequente che per questo tipologie di visite sia previsto un incontro con il Capo dello Stato. Solitamente sono ragioni di opportunità politica che inducono la Presidenza della Repubblica ad includere un colloquio al Palazzo del Quirinale nel corso di visite di lavoro di personalità straniere in Italia.

LA COMUNICAZIONE DELLA DIPLOMAZIA ITALIANA*

Pierangelo Cammarota

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Il Servizio Stampa della Farnesina: struttura e attività. 2.1. La struttura del Servizio Stampa. 2.2. Qualche riferimento normativo. 2.3. L'attività svolta dal Servizio Stampa. 2.3.1. L'informazione a beneficio della struttura. 2.3.2. Il ciclo dell'informazione. 2.3.3. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico. 3. La comunicazione come strumento di politica estera. 3.1. La comunicazione come parte integrante della politica estera. 3.2. Alcune considerazioni sulle modalità della comunicazione. 4. Il sito web e l'unità multimediale. 5. La Farnesina su Twitter.*

1. Introduzione

I rapporti con i giornalisti, ed in generale con il mondo dei media inclusi i nuovi mezzi di comunicazione “social”, rivestono oggi più che mai un'importanza essenziale nel lavoro dei diplomatici. In una professione per sua natura molto proiettata verso l'esterno, ed in un mondo ormai caratterizzato da un flusso continuo di informazioni che viaggiano in “tempo reale”, una comunicazione efficace, basata su un rapporto di fiducia reciproca con i media, incide sull'efficacia stessa dell'azione svolta dal Ministero degli Esteri, assicurandole un valore aggiunto anche in termini di informazione dei cittadini. È perciò facile comprendere come il rapporto con i giornalisti sia assolutamente cruciale.

Una seppur rapida riflessione consente di stabilire alcuni significativi punti di contatto e similitudini tra il lavoro svolto dai diplomatici e quello dei giornalisti: in entrambi i casi, la curiosità di conoscenza, l'osservazione allenata e continua della realtà circostante e la capacità di comprendere in profondità lo spirito e le dinamiche del Paese dove ci si trova ad operare, costituiscono elementi essenziali al conseguimento

* Pubblicato nel 2015.

degli obiettivi che ci si prefigge, che in ultima analisi consistono nel fornire ai rispettivi “clienti” un supporto informativo solido e soprattutto utile ad orientarsi in un mondo sempre più complesso e poco incline a farsi descrivere secondo categorie prevedibili e soprattutto predefinite. Due professioni e due mondi vicini, dunque: motivo in più per alimentare e mantenere rapporti di efficace collaborazione.

In questa breve guida cercherò di illustrare le principali modalità di comunicazione verso l'esterno della diplomazia italiana, concentrandomi su quella attuata a livello centrale tramite il Servizio Stampa. L'idea alla base di questo lavoro non è tanto di fornire un quadro esaustivo di tutte le possibili modalità di comunicazione attuate dalla Farnesina, quanto piuttosto di predisporre uno strumento di orientamento su di un'attività del Ministero degli Esteri, quella nel settore della comunicazione, le cui dinamiche non sempre sono note al di fuori della cerchia degli addetti ai lavori.

2. Il Servizio Stampa della Farnesina: struttura e attività

2.1. La struttura del Servizio Stampa

Il Servizio Stampa, al cui vertice si collocano il Capo Servizio ed il Vice Capo Servizio, è composto da tre uffici, coadiuvati dalla Segreteria e da una struttura che potremmo definire “unità operativa”, in cui i funzionari lavorano in ambiente open space, in modo da favorire la rapidità nello scambio di informazioni e una maggiore efficacia nella comunicazione con i media.

Le competenze degli Uffici, individuate nel d.m. 2060/2010 (v. paragrafo successivo per riferimenti normativi), sono descritte qui di seguito.

Ufficio I Comunicazione verso i media italiani e internazionali: raccolta, elaborazione e distribuzione agli Uffici del Ministero e alla rete all'estero della stampa italiana, estera e periodica, e dei notiziari delle agenzie di stampa. Assistenza ai corrispondenti italiani residenti all'estero e che si recano all'estero, accreditamento dei corrispondenti stranieri in Italia e visite in Italia di giornalisti stranieri.

Ufficio II Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP): elaborazione della strategia di comunicazione al pubblico; informazione sull'attività del Ministero e della rete all'estero.

Ufficio III Convenzioni con agenzie di stampa, relazioni con il Dipartimento per l'Informazione ed Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri organismi istituzionali: gestione dei capitoli di bilancio del Servizio. Accreditamento giornalisti per eventi stampa.

Sito Web / Unità multimediale Responsabile del portale istituzionale: coordinamento della redazione multimediale e del servizio di gestione, realizzazione e traduzione dei contenuti del sito web istituzionale.

Segreteria Coordinamento tra gli Uffici: circolazione delle comunicazioni all'interno del Servizio, documentazione, agenda del Capo Servizio e coordinamento adempimenti amministrativi.

Unità operativa Preparazione delle rassegne stampa: monitoraggio continuo dei media e delle agenzie di stampa e diramazione periodica (circa ogni due o tre ore) dei lanci di agenzia agli indirizzari del Ministero e della rete estera, gestione delle richieste di informazioni da parte dei giornalisti, logistica degli eventi stampa al Ministero e degli aspetti stampa nelle missioni del Ministro, diramazione dei comunicati.

Queste le competenze per così dire formali dei singoli Uffici. Va peraltro tenuto conto del fatto che le attribuzioni non sono così rigide, anche in considerazione dei tempi stretti che spesso le richieste della stampa implicano: motivo per cui ciascun funzionario del Servizio può essere chiamato a rispondere direttamente ai giornalisti, in particolare durante i turni del fine settimana, che spesso – in particolare in presenza di situazioni di crisi – possono rivelarsi estremamente impegnativi.

2.2. Qualche riferimento normativo

Riporto qui di seguito qualche riferimento normativo – selezionato tra le fonti più recenti – per consentire al lettore un migliore orientamento nella materia.

L'art. 3, co. 6, del d.P.R. 233/2001, recante Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro degli affari esteri, stabilisce che:

Le funzioni di portavoce del Ministro degli affari esteri sono svolte dal capo del Servizio Stampa e informazione, ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, come modificato dall'articolo 16 del decreto legislativo 21 marzo 2000, n. 85.

Nel d.P.R. 95/2010 ("Riorganizzazione del Ministero degli Affari Esteri, a norma dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"), vengono così definite le funzioni del Servizio Stampa:

Art. 6

Servizi

1. Il Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale attende ai seguenti compiti:

- a) provvede alla diffusione di dichiarazioni ufficiali, materiali, informazioni, nonché all'elaborazione dei relativi contenuti, d'intesa con le Direzioni generali interessate;
- b) assiste il Capo del servizio nello svolgimento delle sue funzioni di portavoce del Ministro;
- c) provvede alla diramazione delle informazioni agli uffici del Ministero ed all'invio di ogni utile materiale informativo agli uffici all'estero;
- d) cura la raccolta, l'elaborazione, la diffusione e la pubblicazione, anche attraverso strumenti multimediali, delle informazioni su questioni attinenti ai rapporti internazionali e la loro diffusione agli uffici del Ministero ed agli uffici all'estero, nonché ad altri organi, amministrazioni ed enti;
- e) fornisce agli uffici all'estero, anche d'intesa con le Direzioni generali interessate, contributi informativi all'attività di promozione all'estero dell'immagine del Paese, di cui segue gli sviluppi e le tendenze;
- f) intrattiene i contatti con i giornalisti italiani ed esteri in Italia, che informa sulle attività del Ministero ed assiste nelle missioni al seguito del Ministro; cura le questioni relative all'accreditamento ed all'attività dei giornalisti esteri in Italia;
- g) tratta le questioni bilaterali e multilaterali nel campo della informazione, nonché i negoziati e l'applicazione, sotto il profilo internazionale, di accordi in tale materia;
- h) promuove con apposite iniziative, anche mediante l'impiego di tecnologie informatiche e multimediali, l'immagine del Ministero e cura la comunicazione istituzionale nei confronti del cittadino; intrattiene le relazioni con il pubblico, a norma delle disposizioni generali vigenti;

- i) provvede ad ogni altra attività concernente la stampa e l'informazione di competenza del Ministero, ove necessario anche in raccordo con altri organismi istituzionali competenti in materia di comunicazione.

Nel Decreto del Ministro degli affari esteri 11 ottobre 2010, n. 2060 (“Disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale istituiti presso l'amministrazione centrale del Ministero degli Affari Esteri con il d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95”), vengono indicate le funzioni degli Uffici in cui è suddiviso il Servizio Stampa, descritte nel paragrafo precedente.

2.3. L'attività svolta dal Servizio Stampa

In linea generale, il Servizio per la Stampa e la Comunicazione Istituzionale della Farnesina (già Servizio Stampa e Informazione) svolge una funzione informativa duplice, indirizzata da un lato a beneficio della struttura in cui esso opera (uffici del Ministero e rete all'estero), dall'altro diretta verso l'esterno, a beneficio cioè dei cittadini.

È chiaro che tale attività informativa ha nei due casi finalità differenti: da un lato, vi è l'esigenza che le strutture ministeriali e all'estero siano costantemente informate degli eventi interni ed internazionali, ed in particolare di quelli passibili di sviluppi di più diretto interesse per la nostra azione; dall'altro, la Farnesina ha il dovere di informare i cittadini delle attività da essa poste in essere, che assumono per l'opinione pubblica speciale rilievo in determinate situazioni di crisi (ad es. calamità naturali, attentati terroristici, sequestri, ecc.), che possono coinvolgere nostri connazionali.

2.3.1. L'informazione a beneficio della struttura

È evidente che l'attività informativa a favore della struttura su ciò che accade nel mondo non è svolta unicamente dal Servizio Stampa, ma naturalmente anche dalle sedi all'estero; è altrettanto chiaro che le attività in questione, pur miranti a fornire il necessario supporto informativo, sono sostanzialmente differenti, per le modalità con cui si realizzano: laddove al Servizio Stampa compete la diffusione delle informazio-

ni in tempo reale tramite il monitoraggio dei media, segnalando tempestivamente le notizie di maggior rilievo, alle sedi è demandato il compito di analizzare gli eventi accaduti e di compiere un'indispensabile opera di interpretazione di realtà spesso complesse e non facilmente decifrabili. Sono quindi attività che si pongono in un rapporto di complementarietà.

Per quanto riguarda il Servizio Stampa, l'attività informativa verso la struttura si esplica principalmente nei seguenti modi (ma non si esaurisce con essi):

- produzione di rassegne stampa di carattere e a diffusione generale (nazionale, estera, periodica), suddivise in sezioni tematiche, e di rassegne mirate, indirizzate cioè solo agli uffici e alle sedi che seguono un determinato Paese. La rassegna stampa nazionale viene trasmessa via e-mail ogni mattina dal lunedì al sabato, intorno alle 7.30, ad un ampio indirizzario, che ricomprende sia gli uffici ministeriali sia le sedi all'estero. Allo stesso modo vengono inviate la rassegna della stampa estera (tutte le mattine dal lunedì al venerdì, intorno alle 9.30) e quella della stampa periodica (in genere il lunedì pomeriggio o il martedì mattina). Le rassegne sono anche disponibili sull'intranet ministeriale;
- monitoraggio continuo dei media e diramazione periodica (circa ogni due o tre ore) dei lanci di agenzia agli indirizzari del Ministero e della rete estera; diramazione di clip tv e radio su temi di rilievo per le strutture ministeriali.

La compilazione della rassegna stampa è probabilmente uno dei momenti più formativi ed anche più interessanti per chi viene assegnato al Servizio Stampa, che comporta un esercizio di accurata valutazione e che richiede senza dubbio un buon grado di sensibilità politico-istituzionale nell'analisi e nella selezione degli articoli. Pur essendo alquanto ovvio che ciascuno di noi si informa come meglio crede e utilizzando le fonti che ritiene più adeguate, è però vero che la rassegna stampa predisposta quotidianamente rimane un importante strumento per l'informazione degli uffici e delle sedi, in particolare per quanto concerne i riferimenti al Ministro e al Ministero contenuti nei media.

Gli articoli selezionati per la rassegna della stampa italiana vengono ripartiti nelle seguenti sezioni: a) riferimenti MAE; b) Unione europea;

c) Politica Internazionale; d) Politica Interna; e) Economia; f) Analisi e Prospettive.

Particolare interesse riveste, nella rassegna nazionale, la sezione dei “riferimenti”, nella quale vengono raccolti gli articoli che nella stampa quotidiana fanno appunto riferimento a dichiarazioni del Ministro e ad iniziative o posizioni assunte dal Ministero. Ricorrente è il caso in cui, commentando eventi di attualità in politica internazionale, i giornalisti riprendono dichiarazioni rese dal Ministro, direttamente (ad es. alla tv o alla radio), o in forma di comunicato o anche tramite un tweet. I giornalisti possono anche citare nei loro articoli “fonti della Farnesina” o utilizzare formule come “la Farnesina fa sapere che...”, “la Farnesina conferma”: ciò vuol dire che non necessariamente viene ripresa una dichiarazione del Ministro e quindi che le possibilità di esposizione mediatica sono molto frequenti, non solo – come è naturale – per i vertici del Ministero, ma anche per coloro, come i funzionari del Servizio Stampa, che si trovano quotidianamente a contatto con i media.

2.3.2. *Il ciclo dell’informazione*

Nell’analizzare l’attività svolta dal Servizio Stampa, si può delineare una sorta di circolarità nel flusso informativo: da un lato vi è l’informazione in uscita (flusso *outgoing*), con la c.d. comunicazione istituzionale verso l’esterno, e dall’altro vi è quella in entrata (*incoming*); nel mezzo, come necessario strumento di raccordo tra il Ministero e i cittadini, vi sono gli organi di informazione. Il flusso può essere descritto come circolare poiché le informazioni che escono dal Ministero in varie forme – comunicati, note, avvisi sul sito, tweet, ecc. – sono in effetti oggetto di rielaborazione da parte dei media e quindi confluiscono in seguito nel flusso informativo in entrata – in veste di articoli, clip tv o radio, lanci di agenzia, ecc. – o ancora danno origine ad ulteriori comunicazioni da parte del Ministero, perché ad esempio vi sono richieste di ulteriori dati, di precisazioni e così via. Come si vede, è quindi un ciclo sostanzialmente continuo, che richiede perciò rodati meccanismi di funzionamento interno e di collaborazione con le altre strutture ministeriali, oltre che ovviamente rapporti ben consolidati con i media.

L'informazione in entrata

Dell'informazione in entrata si è in buona sostanza già detto in precedenza: il monitoraggio continuo dei media (stampa, tv, radio, web, agenzie, periodici, social media) viene assicurato dal Servizio Stampa, che provvede alla preparazione e diffusione delle varie rassegne, all'invio periodico di una selezione dei più rilevanti lanci di agenzie di politica estera ed interna ad un'ampia mailing list – di uffici e sedi all'estero –, nonché alla diramazione di clip tv e radio agli uffici interessati.

L'informazione in uscita

In questo ambito occorre innanzitutto operare una distinzione tra l'informazione che raggiunge direttamente il pubblico (tramite l'Ufficio Relazioni con il Pubblico) e quella che raggiunge i cittadini attraverso i media. È vero che si tratta, in linea generale, di rispondere ad esigenze informative diverse: tramite l'URP, infatti, si dà riscontro a richieste provenienti da singoli cittadini che chiedono informazioni puntuali; nel secondo caso, è il Ministero stesso che favorisce la diffusione generale di informazioni su temi di interesse e attualità oppure svolge un'attività di comunicazione in riscontro a precise richieste formulate dai media.

2.3.3. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico

Come riportato sul sito web del Ministero, “l'URP è l'ufficio del Servizio per la Stampa e la Comunicazione Istituzionale che cura, in applicazione del Decreto Legislativo n. 29 del 3 febbraio del 1993, le relazioni tra il Ministero degli Affari Esteri e il pubblico con l'obiettivo di garantire la trasparenza dell'azione intrapresa dal Ministero.

L'URP fornisce informazioni relative a tutti i settori di competenza del Ministero degli Esteri e cura la sezione Domande Frequenti dove è possibile reperire informazioni sulle attività e i servizi del Ministero e della rete diplomatico-consolare italiana nel mondo” (v. http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Sportello_Info/).

Secondo i dati più recenti, l'URP del Ministero degli Esteri riceve tra le 35.000 e le 40.000 richieste di informazioni all'anno. Speciale

attenzione viene dedicata all'ampliamento, nonché all'aggiornamento costante della sezione "Domande frequenti" presente sul portale istituzionale della Farnesina – che contiene argomenti di particolare interesse per il pubblico come viaggi e trasferimenti all'estero per studio e per lavoro, cittadinanza, visti –; ciò ha portato negli ultimi mesi ad una complessiva diminuzione delle richieste da parte del pubblico – che restano comunque molto numerose, come precisato sopra –, in quanto molte delle informazioni sono già reperibili sul portale esteri.it. L'utente può compilare un apposito modulo pubblicato sul sito, indicando i propri recapiti, ai quali verrà contattato per la risposta.

Le attività di c.d. *front office* dell'URP prevedono ricevimento del pubblico e trattazione delle richieste di informazioni per via telefonica, mentre le mansioni di *back office* riguardano principalmente il seguito da assicurare alle numerose richieste degli utenti pervenute via e-mail, fax o lettera.

Una riflessione interessante riguarda le potenzialità dell'Ufficio come strumento di comunicazione verso l'esterno: se si considera, infatti, che ogni questione da risolvere può riguardare non solo l'utente che si è rivolto all'URP, ma più persone (ad esempio la famiglia), il numero di cittadini direttamente interessati raggiunge diverse decine di migliaia.

3. *La comunicazione come strumento di politica estera*

3.1. *La comunicazione come parte integrante della politica estera*

La comunicazione, in particolare nel momento attuale in cui gli strumenti a disposizione sono molto più numerosi e rapidi rispetto al passato, soprattutto grazie allo sviluppo dei nuovi media e dei social network che consentono una diffusione delle informazioni in tempo reale, è evidentemente uno strumento di essenziale importanza anche nell'ambito della politica estera. L'aumento dei mezzi disponibili per comunicare allarga di molto lo spettro della c.d. "comunicazione istituzionale" che, chiaramente, non è più limitata ai canali tradizionali (note, comunicati, ecc.): va tenuto presente che ormai, nel momento stesso in cui una data posizione viene ad esempio espressa su Twitter, pur se non

intesa come dichiarazione ufficiale ed in presenza di disclaimer di vario genere (del tipo “le opinioni sono qui espresse esclusivamente a titolo personale”), di fatto la presa di posizione esiste, e soprattutto viene immediatamente considerata come tale dalla stampa e dall’opinione pubblica ed attribuita alla persona che l’ha manifestata, nonché all’organizzazione che essa rappresenta. Un’ovvia implicazione di quanto appena descritto è che l’utilizzo dei social network a fini istituzionali richiede la necessaria consapevolezza del ruolo che si svolge e delle conseguenze che le proprie affermazioni possono avere.

Prendere pubblicamente e tempestivamente posizione su una data questione di politica internazionale spesso contribuisce a determinare una precisa linea di condotta su quel tema specifico: in quest’ottica, quindi, la comunicazione non viene mai dopo la decisione, ma ne fa parte e contribuisce a determinarla. Se si decide di mostrare sostegno ad una determinata causa, lo si fa già avendo in mente come lo si comunicherà, perché la comunicazione va considerata uno strumento di politica estera, funzionale al conseguimento degli obiettivi che ci si prefigge: è quella che si definisce “public diplomacy”.

3.2. Alcune considerazioni sulle modalità della comunicazione

Riprendendo quanto riportato sopra, vorrei svolgere qui di seguito alcune considerazioni sulle modalità della comunicazione. Ragionando in termini di efficacia e chiarezza della comunicazione, e volendo anche utilizzare un riferimento letterario, si potrebbe ad esempio pensare ad un sistema basato sui principi che Italo Calvino aveva individuato nelle sue *Lezioni Americane* quasi trent’anni fa e che possono essere ritenuti validi ancora oggi (come noto, ogni lezione prende spunto da un valore della letteratura che Calvino riteneva importante e che considerava alla base della letteratura per il nuovo millennio).

Questi sono:

- leggerezza
- rapidità
- esattezza
- visibilità
- molteplicità
- coerenza.

Leggerezza: il linguaggio burocratico va evitato, a favore di un linguaggio diretto, trasparente e soprattutto comprensibile per i cittadini. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza, altrimenti si rischia di perdere il senso stesso dell'attività di comunicazione.

Rapidità: comunicare in tempo reale è essenziale: al "tempo reale" vanno adeguati ritmi e linguaggio della comunicazione. E vanno adeguati soprattutto gli strumenti. Le nuove forme di comunicazione sono un'opportunità unica che ha consentito alla diplomazia di fornire e ricevere informazioni e suggerimenti dai cittadini con una rapidità sinora sconosciuta. Penso in primo luogo a Twitter e a quella che possiamo definire *Twiplomacy*. All'esigenza di rapidità non va però sacrificata l'altrettanto importante esigenza di esattezza della comunicazione.

Esattezza: ed infatti non c'è né può esserci contraddizione fra la complessità dei temi trattati, la necessità di comunicare con rapidità e la loro sintesi comunicativa. L'esattezza è inoltre un criterio fondamentale in situazioni particolari, ad esempio quando la comunicazione diviene parte integrante della gestione delle crisi. È il principio al quale si ispirano i servizi offerti dall'Unità di Crisi della Farnesina: se si pensa al sito "Viaggiare Sicuri", è evidente come il fornire informazioni precise al pubblico sulle condizioni di sicurezza di un Paese, ma anche su altri aspetti di rilievo come la situazione sanitaria, possa contribuire di per sé a ridurre le possibilità del coinvolgimento di connazionali in eventi critici o in situazioni di emergenza.

Visibilità: il concetto di visibilità è insito nella natura stessa dell'azione svolta dalla Farnesina, che comporta sempre un elevato grado di proiezione esterna. Tra gli strumenti più immediati e dinamici da questo punto di vista vi è il sito web del Ministero (di cui si dirà in seguito) ed anche l'unità multimediale costituita presso il Servizio Stampa, che realizza campagne di comunicazione e video che vengono postati regolarmente sui social network.

Molteplicità: cioè la molteplicità degli strumenti a disposizione ma anche degli aspetti della nostra azione da comunicare ai cittadini. Oltre alle già menzionate opportunità offerte dai nuovi media, anche gli strumenti tradizionali mantengono in pieno la loro efficacia comunicativa; incontri con la stampa, comunicati, interviste alla stampa italiana ed internazionale: tutti questi mezzi concorrono a realizzare l'obiettivo

della comunicazione, anche nell’ottica di accrescere la consapevolezza dei cittadini sui molteplici aspetti della nostra azione di politica internazionale.

Coerenza: una sesta lezione, rimasta incompleta, era dedicata alla “coerenza”: un principio di basilare importanza cui ispirarsi, per fare in modo che nei fatti vi sia – e sia anche percepita all’esterno tramite la comunicazione a beneficio dei cittadini – coerenza tra il sistema di valori che si assume e le azioni che si pongono in essere, avendo a mente il fine ultimo di servire il Paese ed essere utili e vicini alla gente.

4. Il sito web e l’unità multimediale

Il portale www.esteri.it rappresenta uno degli strumenti più utili ed immediati per raggiungere il pubblico. Esso è stato sottoposto di recente ad un’approfondita azione di restyling, che ha riguardato tanto la veste grafica quanto i contenuti, per renderlo più leggero ed agilmente fruibile da parte degli utenti.

Alcune statistiche, in particolare quelle relative alle visualizzazioni e ai visitatori unici (circa 17 milioni di visualizzazioni annuali e 5,5 milioni di visitatori unici all’anno), possono rendere l’idea dell’importante funzione svolta dal sito nel raggiungere vaste porzioni di pubblico, non necessariamente coincidenti con gli utenti dei canali tradizionali di informazione.

Altra statistica interessante è quella compilata da Alexa (portale di web ranking e analytics), che analizza i flussi relativi a 650 milioni di siti web al mondo. La graduatoria stilata da Alexa tiene conto di vari parametri (visibilità sui motori di ricerca, frequenza degli aggiornamenti, contenuti originali, se il sito è “linkato” da altri siti, se è citato sui social media, ecc.), grazie ai quali viene misurato il grado di integrazione del portale nella rete. Per dare un’idea, nei primi posti del ranking Alexa figurano giganti del web come Google, Facebook ed i grandi siti di informazione. In tale graduatoria, il portale [esteri.it](http://www.esteri.it) si situava di recente intorno alla posizione 18.000, ad esempio davanti al Foreign Office (posizione 19.200) e all’Auswärtiges Amt (posizione 23.500).

Sul portale *esteri.it* è presente un'interessante sezione Multimedia, curata dall'unità multimediale del Servizio Stampa, che rappresenta una risorsa preziosissima per l'azione di comunicazione svolta dalla Farnesina: nel 2013, nonostante l'esiguità delle risorse materiali disponibili, sono stati pubblicati più di 1000 contenuti originali in forma di articoli e realizzati 150 video.

Contenuti multimediali che sono poi pubblicati sui canali Flickr e Youtube del Ministero; in particolare sul canale Flickr – che non a caso è sottotitolato “L'altra faccia della politica estera” – sono presenti fotografie che raccontano la politica estera vissuta sul campo, attraverso le immagini e le storie di tutti coloro (come cooperanti, funzionari, esperti) che approfondono quotidianamente il loro impegno nelle aree di crisi più lontane.

5. La Farnesina su Twitter

Da giugno 2012 è attivo sul sito di microblogging l'account @FarnesinaPress (profilo ufficiale del Servizio Stampa).

Nel corso del 2013, @FarnesinaPress è passato da 2000 ad oltre 6500 followers (ora siamo a circa 9.600) ed è stato citato nel rapporto di Twiplomacy (sito che analizza i profili dei leader mondiali su Twitter) come “il più dinamico e interattivo tra i profili istituzionali italiani”. Lo scorso anno Twitter Inc. ha concesso al profilo @FarnesinaPress il bollino blu di Account Verificato, attribuito solo a Istituzioni e personalità di spicco, a garanzia dell'ufficialità e attendibilità delle informazioni divulgate.

Vorrei ricordare qui anche l'account @FarnesinaVerde: si tratta di un profilo creato e gestito dalla Segreteria Generale del Ministero, tramite il quale si valorizzano le iniziative di sostenibilità ambientale ed energetica che vedono coinvolta la Farnesina e le sedi all'estero.

La Farnesina è poi presente su Twitter anche con altri account (profili istituzionali delle sedi all'estero) e profili personali (ad es. del Capo Missione) utilizzati a fini professionali.

LA DIPLOMAZIA CULTURALE: IL RUOLO DELLE SCUOLE ITALIANE ALL'ESTERO*

Roberto Nocella

SOMMARIO: 1. *Il binomio diplomazia e cultura*. 2. *Cenni storici*. 3. *Le scuole statali*. 4. *Le scuole paritarie*. 5. *Le sezioni italiane presso scuole straniere*. 6. *La rete delle scuole*.

1. Il binomio diplomazia e cultura

La diplomazia è declinata in molteplici modi: bilaterale, multilaterale, presidenziale, economica, parlamentare, digitale, ecc. Anche la diplomazia culturale è una formula oramai di uso corrente. Tuttavia, il raccordo tra sostantivo (“diplomazia”) e aggettivo (“culturale”) non è poi così scontato ed intuitivo. È stato rilevato come con essa si possono perseguire obiettivi diversificati, di promozione della lingua e cultura nazionali, di affermazione di una propria identità¹ ed anche di dialogo e comprensione tra i popoli, incrementando al tempo stesso il *soft power* (anche detto “potere pacifico” o “dell’esempio”)² di una nazione.

Un tratto distintivo della diplomazia culturale, che innerva le sue rappresentazioni concrete, è costituito dalla compresenza di due attori: governativi e non (ad esempio, Ambasciate e lettori, Consolati e docenti, ecc.). Tale compresenza, secondo alcuni studiosi, affranchierebbe la

* Pubblicato nel 2015.

¹ Gli esempi sono numerosi: Australia come Paese dell’Oceania e non solo come avamposto dell’Occidente agli antipodi; Brasile come Paese africano, il secondo al mondo dopo la Nigeria; Argentina come Paese non più soltanto “europeo” in Sudamerica; Canada come entità con le sue specificità rispetto agli Stati Uniti; alcuni Stati sorti dalla disgregazione dell’Unione Sovietica, quali Ucraina e Georgia, come Paesi europei, ecc.

² Sul tema: S. TAROOR, *Why Nations Should Pursue Soft Power*, November 2009, www.ted.com e J. NYE, *Global Power Shifts*, 26/10/2010, www.blog.ted.com.

diplomazia culturale da quella che potrebbe essere l'accusa di "propaganda": di qui, l'ulteriore riflessione secondo cui quanto più è la "distanza" percepita tra agenti governativi e non governativi, tanto più la diplomazia culturale sarebbe efficace.

Tra i principali strumenti di diplomazia culturale a disposizione dell'Italia vi sono senz'altro le scuole all'estero, per tradizione, diffusione e possibilità di raccordo con altre realtà, quali ad esempio gli Istituti di cultura. Non sono poche: otto statali, quarantatré paritarie, una non paritaria, cui si affiancano settantasei sezioni italiane presso scuole straniere. Le scuole costituiscono, innanzitutto, una rete. Dislocate in varie parti del mondo, con l'eccezione macroscopica dell'Asia, esse fanno parte, nel caso delle scuole statali e paritarie, del sistema d'istruzione nazionale. Sono una rete *nella* rete delle scuole italiane. Al tempo stesso, costituiscono una rete del Ministero degli Esteri, una sorta di rete *della* rete delle Ambasciate e dei Consolati nel mondo. Questo breve intervento si propone di ripercorrere a grandi linee la storia di queste scuole, la loro attuale configurazione, ed il ruolo che sono suscettibili di rivestire nel quadro della diplomazia culturale italiana.

2. Cenni storici

L'Annuario delle Scuole e delle Istituzioni culturali italiane all'estero, pubblicato nel 1942, riconduce le prime istituzioni scolastiche all'opera dei religiosi ("si ha ad esempio notizia di una scuola italiana esistente a Nicosia nel 1592 tenuta da francescani")³. Lo studioso Stefano Santoro fa, invece, risalire la storia delle scuole italiane all'estero al 1862 quando il Ministro degli Esteri Durando diede l'autorizzazione all'istituzione del collegio italiano di Alessandria d'Egitto. Seguirono, per quanto riguarda l'Europa orientale ed il bacino del Mediterraneo, Tunisi e Costantinopoli (1863), Atene (1865), Galati o Galatz (Roma-

³ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, DIREZIONE GENERALE DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO, *Annuario delle scuole e delle istituzioni culturali italiane all'estero 1939-1940*, Tipografia Riservata del Ministero degli Affari Esteri, Roma, 1942, prefazione.

nia, 1866), Sarajevo (sempre 1866), e Salonicco (1868)⁴. Nel 1870 il Ministero dell'Istruzione trasferisce la gestione delle scuole italiane d'oltreoconfine al Ministero degli Esteri (che esercita tale competenza ancora oggi per il tramite della Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese).

Il numero di scuole cresce considerevolmente, tanto che il primo "Annuario delle scuole coloniali 1888-89" ne registra sessantaquattro in quarantatré città dei seguenti Paesi: Argentina, Brasile, Cipro, Egitto, Francia, Inghilterra, Perù, Romania, Spagna, Stati Uniti, Svizzera, Tunisia, Turchia e Uruguay⁵.

La prima legge organica risale all'8 dicembre 1889 durante il primo governo Crispi (1887-91)⁶: la normativa si colloca in un disegno più ampio di politica estera, che vede nell'emigrazione all'estero un fattore di potenza, espansione e di possibile penetrazione commerciale⁷. Le scuole all'estero sono considerate alla stregua di "focolari di educazione nazionale e di sentimento patrio"⁸. Crispi ne parla addirittura come il principale fondamento dell'influenza dell'Italia dal punto di vista "morale e civile"⁹. Le scuole si dividono in governative e sussidiate: le prime, ubicate nel bacino mediterraneo e nel Levante, statali, direttamente gestite e finanziate dal Governo italiano; le altre private ed eventualmente sussidiate soltanto qualora avessero accettato programmi, libri di testo ed ispezioni governative.

Il successore di Crispi, Antonio Starabba Di Rudinì, alla luce di difficoltà di bilancio, opera nella direzione inversa a quella delineata dallo statista siciliano, decidendo di chiudere un numero considerevole di

⁴ S. SANTORO, *L'Italia e l'Europa Orientale: diplomazia culturale e propaganda 1918-1943*, Milano, 2005, p. 52.

⁵ P. SALVETTI, *Le Scuole Italiane all'Estero*, in P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA, *Storia dell'Emigrazione Italiana - Arrivi*, Roma, 2002, p. 538.

⁶ Legge n. 6566 dell'8 dicembre 1889.

⁷ L. MEDICI, *Dalla Propaganda alla Cooperazione: la Diplomazia Culturale Italiana nel Secondo Dopoguerra (1944-1950)*, Padova, 2009, p. 4.

⁸ P. SALVETTI, *op. cit.*, p. 535.

⁹ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, DIREZIONE GENERALE DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO, *op. cit.*

scuole statali all'estero¹⁰. Misure queste a cui lo stesso Crispi imprime poco dopo un'inversione di tendenza.

L'azione di promozione della lingua è affiancata anche da nuovi enti quali la Associazione "Dante Alighieri", fondata nel 1889 da un gruppo di intellettuali tra cui Giosuè Carducci¹¹, e l'"Associazione Nazionale per soccorrere i missionari italiani", nata qualche anno prima, nel 1886, per iniziativa dell'egittologo Ernesto Schiaparelli¹².

In coincidenza della Grande Guerra e dei conflitti armati che la precedettero (guerra di Libia e guerre balcaniche) si assiste ad un riflusso delle attività scolastiche all'estero, ad eccezione degli Istituti in Egitto e in Tunisia¹³, con una successiva ripresa, anche per ragioni propagandistiche, durante il regime fascista.

All'inizio della Seconda Guerra Mondiale le scuole regie (le statali di oggi) si trovano in Bulgaria (Sofia, Burgas e Plovdiv), Francia (Marsiglia), Germania (Monaco e Berlino), Libano (Beirut), Marocco (Tangeri), Portogallo (Lisbona), Romania (Bucarest, Costanza, Galatz), Spagna (Barcellona), Svizzera (Ginevra, Locarno, Lugano, Chiasso), Tunisia (Goletta, Sfax, Susa, Tunisi), Turchia (Istanbul) ed Ungheria (Budapest).

Nel secondo dopoguerra si riscontrano due fenomeni:

- 1) da un lato, la creazione da parte delle collettività italiane di nuove scuole nei luoghi di storica migrazione (su tutte, la Cristoforo Colombo a Buenos Aires nel 1952 e la Leonardo Da Vinci a Bogotà nel 1957), in aggiunta a quelle che già avevano visto la luce tempo addietro (ad esempio, a Lima il Collegio Italiano Antonio Raimondi nel 1930)¹⁴;

¹⁰ L. MEDICI, *op. cit.*, p. 5.

¹¹ www.ladante.it.

¹² www.ansmi.it.

¹³ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, DIREZIONE GENERALE DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO, *op. cit.*

¹⁴ La Raimondi trae origine dalla Scuola Regina Margherita a Callao, fondata nel 1872 dall'ingegner Luigi Soda, presidente della "Società Italiana d'Istruzione". A causa della Guerra del Pacifico il collegio viene trasferito nella capitale Lima, prendendo il nome di "Colegio Italiano Umberto I". Nel 1929 sono avviati i lavori per una nuova sede. Si veda: <http://www.raimondi.edu.pe/it/contenido/9/historia> e L.F. VILLACORTA

2) dall'altro, in coincidenza con l'espansione economica di alcune imprese italiane all'estero la creazione delle cosiddette "scuole di cantiere" per i figli dei lavoratori espatriati (così, ad esempio, ad Algeri, Congo-Brazzaville, Gedda), con una popolazione scolastica molto più contenuta rispetto alle consorelle in America latina.

3. *Le scuole statali*

Le scuole statali all'estero sono attualmente otto di cui sei in Europa (Parigi, Madrid, Barcellona, Zurigo, Atene, Istanbul) e due in Africa (Asmara, la più grande di tutte, e Addis Abeba). Tali scuole hanno la caratteristica di dipendere direttamente dal Ministero degli Esteri, sono gestite da un dirigente scolastico italiano selezionato dal MAE, sono per lo più ubicate in edifici demaniali (così Addis Abeba, Istanbul, Madrid, Parigi e Zurigo) e per le materie del curriculum italiano dispongono di docenti inviati dall'Italia, pari a 221 unità nel corso dell'anno scolastico 2013/2014 (26,5% del totale).

Tali scuole assicurano, in genere, un'istruzione dalla primaria alla secondaria di secondo grado (tranne Zurigo, che copre autonomamente soltanto l'infanzia e la primaria): laddove così non fosse, sono comunque affiancate da scuole paritarie o private. Molti i licei scientifici e pochi gli istituti tecnici (Addis Abeba e Asmara)¹⁵. La loro offerta formativa può ricomprendere materie del curriculum locale, come il catalano a Barcellona o il tigrino ad Asmara. Tutto ciò per venire incontro ai bisogni formativi di un'utenza oggi per lo più locale: quasi 4.000 gli studenti nel corso dell'anno scolastico 2013/2014, di cui più della metà stranieri, a dimostrazione della nuova vocazione promozionale di questi istituti, non solo a salvaguardia dell'identità delle comunità italiane d'oltreoconfine.

In alcune realtà, tali scuole svolgono un importante ruolo politico: l'Istituto Omnicomprensivo di Asmara, ad esempio, costituisce per un

OSTOLAZA, *Flora Perpetua – Arte y Ciencia botánica de Antonio Raimondi*, Asociación Educacional Antonio Raimondi, Biblos, Surquillo, Agosto 2010, terza di copertina.

¹⁵ Si segnala che per le sole scuole italiane all'estero i Licei hanno un percorso di durata quadriennale e non quinquennale, come invece in Italia.

Paese come l'Eritrea un importante *trait d'union* non solo con la cultura italiana ma, più in generale, con quella occidentale. Sia la Scuola di Asmara sia quella di Addis Abeba sono inoltre assimilabili a grandi progetti di cooperazione allo sviluppo da parte italiana.

4. Le scuole paritarie

L'art. 33 della Costituzione italiana richiama il diritto di enti e privati ad "istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato". All'estero, esse rappresentano un segno tangibile dell'interesse verso la lingua e cultura italiane.

Oltre alla Costituzione, la normativa di riferimento per le scuole paritarie è costituita dalla Legge 10 marzo 2000¹⁶ e dai Decreti interministeriali MAE-MIUR n. 267/2752 del 24 febbraio 2003¹⁷ e n. 4716 del 23 luglio del 2009¹⁸. È proprio quest'ultimo decreto a dare una più corposa disciplina delle scuole paritarie all'estero, andando a specificare meglio sia i requisiti sia le procedure per il riconoscimento ed il mantenimento della parità scolastica. Le informazioni principali desumibili dal decreto 4716/2009 sono le seguenti: le scuole paritarie possono essere gestite da persone fisiche o da enti con o senza personalità giuridica (art. 1.3); debbono intendersi superati e non più operanti gli istituti della presa d'atto, del riconoscimento legale e dell'autorizzazione al funzionamento (art. 1.4); le scuole paritarie all'estero elaborano un progetto educativo rispondente ai principi formativi della scuola italiana (art. 2.2). Le scuole paritarie hanno, inoltre, questa caratteristica che le rende particolarmente rilevanti: rilasciano titoli di studio aventi valore legale, cioè validi per la prosecuzione degli studi in Italia (art. 2.7). Ma non solo: "il riconoscimento della parità scolastica inserisce la scuola

¹⁶ Si tratta della Legge n. 62 recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio".

¹⁷ Trattasi del decreto a firma del Direttore Generale della Promozione e cooperazione culturale del MAE ed il Direttore Generale per l'Organizzazione dei servizi nel territorio del MIUR n. 267/2752 del 24 febbraio 2003.

¹⁸ Il decreto inter-ministeriale MAE-MIUR del 2009 è a firma questa volta dei rispettivi Ministri.

paritaria all'estero nel sistema nazionale di istruzione e garantisce l'equiparazione dei diritti e dei doveri degli studenti, le medesime modalità di svolgimento degli esami di Stato, l'assolvimento dell'obbligo di istruzione", come specificato nel decreto.

Nel complesso, le scuole paritarie sono quarantatré, al luglio del 2014, di cui sedici nelle Americhe, sedici in Europa (di cui sette in Paesi dell'UE), otto nel Mediterraneo-Medio Oriente e tre nell'Africa subsahariana. Mancano ancora all'appello sia l'Asia sia l'Oceania. Una curiosità: seguono il calendario boreale le scuole in Colombia ("Leonardo da Vinci" e "Alessandro Volta"), Venezuela ("Agostino Codazzi") e Belo Horizonte (Fondazione Torino) in Brasile, Paese in cui la scuola paritaria di San Paolo "Eugenio Montale" segue, invece, quello australe¹⁹. Nel corso dell'anno scolastico 2013/2014 gli alunni nelle scuole paritarie sono stati 15.359, di cui 3.603 nelle scuole dell'infanzia (23,46% del totale), 5.300 nelle primarie (34,51%), 2.585 nelle scuole secondarie di primo grado (16,83%), 3.871 nelle scuole secondarie di secondo grado (25,20%). In molte scuole dell'America del Sud la popolazione scolastica è superiore alle mille unità.

Il Ministero degli Esteri svolge, innanzitutto, un compito di vigilanza e controllo. Il sostegno a queste scuole, che in molti Paesi costituiscono l'unica forma di presenza scolastica italiana, si concretizza nei seguenti modi:

- laddove sussistano i requisiti e previo parere di Ambasciate e Consolati, attraverso l'erogazione di un contributo ministeriale, che ha, sulla base di parametri definiti in un apposito decreto del Direttore Generale per la Promozione del Sistema Paese, una componente commisurata al numero di alunni e di classi ed un'altra variabile a seconda delle finalità palesate nella richiesta della scuola;
- in alcuni casi, anche attraverso l'invio di docenti dall'Italia (i posti in contingente nell'anno scolastico 2013/2014 erano quarantanove su un totale di 833, ossia il 5,9%).

In più, come nel caso delle scuole statali, il Ministero degli Esteri si adopera per l'organizzazione degli esami di Stato attraverso l'invio di

¹⁹ Alcuni istituti legano il proprio nome a cartografi, geografi o naturalisti italiani che enormemente hanno contribuito alla conoscenza dei Paesi ospiti, anche attraverso la predisposizione di atlanti: così Raimondi in Perù e Codazzi in Venezuela.

Presidenti di commissione e commissari esterni e la trasmissione delle tracce mediante il cosiddetto “plico telematico”, senza ricorso dunque al corriere diplomatico.

Si segnalano, infine, le scuole non paritarie, previste dal decreto inter-ministeriale MAE-MIUR n. 4461 del 2012: tali scuole non rilasciano titoli di studio aventi valore legale, validi cioè per la prosecuzione degli studi in Italia; la loro frequenza assicura tuttavia l’assolvimento dell’obbligo d’istruzione ai sensi della Legge 296/06. Soltanto la primaria della Scuola italo-svizzera “Sandro Pertini” di Basilea rientra, al momento, in questa nuova categoria.

5. Le sezioni italiane presso scuole straniere

Ad eccezione di quelle in territorio francese, che risalgono per lo più agli anni ottanta, la maggioranza delle sezioni italiane presso scuole straniere si è sviluppata dopo la fine della guerra fredda. Allo stato, sono settantasei, di cui sessanta in Unione europea, quattordici in Paesi europei non UE, una nelle Americhe ed una in Oceania. In tutte queste sezioni non si insegna soltanto la lingua italiana ma anche altre materie veicolate in lingua italiana. Non tutte le sezioni hanno come retroterra un’intesa tecnica ed ognuna presenta caratteristiche specifiche. A differenza di scuole statali e paritarie, non sussiste a livello nazionale una cornice normativa di riferimento. Sulla base dei dati acquisiti, nel corso dell’a.s. 2012/2013 gli alunni sono stati pari a 7.751.

In aggiunta alle sezioni italiane presso le scuole straniere, vi sono anche quelle funzionanti nelle scuole europee: tre in Belgio (Bruxelles I, II, IV), due in Germania (Francoforte, Monaco), una in Italia (Varese) ed una in Lussemburgo (Lussemburgo II). Gli alunni nel corso dell’a.s. 2012/2013 sono stati 1.930 (leggermente di più l’anno dopo: 1.977).

6. La rete delle scuole

Il ruolo che le scuole italiane all’estero rivestono nel quadro della diplomazia culturale è significativo. In via non esaustiva si citano alcu-

ni esempi. Sono innanzitutto realtà italiane immerse in un contesto estero, del quale sono pienamente partecipi, intercettando un'utenza, in genere, per lo più locale (e proprio in tale senso si possono configurare come utili cinghie di trasmissione con le Università italiane). Inoltre, le nostre scuole affiancano spesso altri istituti scolastici stranieri (es. francesi, tedeschi, americani) presenti sul territorio. Un esame delle scuole italiane all'estero limitato al solo quadro normativo italiano ed avulso da questi elementi di cornice – incluso lo status dell'insegnamento dell'italiano nei sistemi scolastici dei Paesi stranieri – non sarebbe, dunque, soddisfacente. Da un altro angolo visuale e in un'ottica di promozione culturale, è importante anche sottolineare come le scuole possano agire da moltiplicatore di iniziative non solo di Ambasciate e Consolati, ma anche degli Istituti di Cultura.

Un quarto elemento, cui si è fatto cenno all'inizio, attiene al concetto di rete delle scuole italiane all'estero e alla possibilità per il tramite delle Rappresentanze diplomatiche di diffondere iniziative che il MIUR già promuove a livello nazionale. Proprio grazie al MAE le scuole italiane all'estero hanno potuto partecipare alle Olimpiadi di italiano organizzate a Firenze²⁰, al premio “Inventiamo una banconota” promosso dalla Banca d'Italia assieme al MIUR²¹, al concorso “Scuola, Creatività e Innovazione” organizzato da Unioncamere²². Due scuole, le statali a Istanbul e Addis Abeba, sono entrate inoltre a fare parte della rete internazionale UNESCO nell'anno scolastico 2013/2014, analogamente a quanto già fanno, da tempo, molte scuole in Italia²³. Tali partecipazioni rilevano soprattutto perché contribuiscono a stabilire un filo diretto tra

²⁰ MAE, “Olimpiadi di Italiano – Le Finali a Firenze”, Comunicato Stampa, 23/04/2013, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2013/04/20130423_Firenze_olimpiadi.htm?LANG=I.

²¹ MAE, “Scuole Italiane nel Mondo – Inventiamo una Banconota”, Comunicato Stampa, 04/10/2013, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2013/10/20131004_Inventiamo_banconota.htm.

²² MAE, “Il Cairo – Unioncamere Premia Progetto della Don Bosco”, Comunicato Stampa, 06/06/2014, http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2014/06/20140606_IlCairo_DonBosco.htm.

²³ MAE, “Farnesina – Due Istituti Italiani Entrano nella Rete Scuole Unesco”, Comunicato Stampa, 02/04/2014, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2014/04/20140402_IstiItaUnesco.htm.

le istituzioni scolastiche italiane all'estero e le scuole italiane in Italia sulla base, in definitiva, di un sentire comune, ossia l'appartenenza ad una medesima comunità.

È opportuno, infine, soffermarsi su un ultimo esempio. L'adesione su base volontaria di tre scuole in Cile (Vittorio Montiglio a Santiago, Arturo dell'Oro a Valparaíso e la scuola di Concepción), una in Brasile (Eugenio Montale a San Paolo) e degli uffici scolastici a Tirana e Charleroi ha reso possibile la traduzione in lingua straniera della modulistica relativa alle iscrizioni e ad altri aspetti rilevanti della vita scolastica (es. liberatorie, avvisi di vario genere, richiesta di certificati, ecc.) che il MIUR ha poi utilizzato in Italia per favorire la comunicazione interculturale tra le famiglie straniere e le istituzioni scolastiche. Si è trattato di un esercizio di "burocrazia creativa", come definito da un funzionario del MIUR, che ha preso il nome di "Io parlo la tua lingua"²⁴. Proprio quest'ultimo esempio è significativo di come il MAE possa radunare di volta in volta "coalizioni dei volenterosi", a geometria variabile, a seconda delle tematiche e nel pieno rispetto dell'autonomia delle scuole, ricorrendo ad una sorta di *crowd-sourcing sui generis*.

²⁴ MAE, "Parlo la Tua Lingua: le Scuole Italiane all'Estero per le Famiglie Straniere in Italia", Comunicato Stampa, 16/04/2013, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2013/04/20130416_Scuole_italiane_estero.htm?LANG=IT.

La definizione di "burocrazia creativa" è di Luigi Calcerano, ideatore dell'iniziativa (http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/75b088ec-9ef6-4701-af80-be510965fdc4/una_progettazione_impossibile.pdf).

LA DIPLOMAZIA CULTURALE: IL SISTEMA DELLE BORSE DI STUDIO E DEGLI SCAMBI GIOVANILI*

Patrick Mura

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *I programmi di borse di studio.* 3. *I programmi di scambi giovanili.*

1. Introduzione

Il tema di questo breve saggio è quello delle borse di studio offerte dal MAECI e dei programmi di scambi giovanili da esso finanziati e supportati, quali attività di promozione del Sistema Paese e di diffusione della lingua e della cultura italiana.

La Fig. 1 mostra le competenze dell'ufficio VII della Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese (DGSP) del MAECI, ufficio che gestisce le borse di studio, figura dalla quale si può comprendere trattarsi di un ufficio a cui sono delegate numerose competenze attinenti alla promozione del Sistema Paese; le borse di studio sono in effetti solo una (ma non la meno importante) di tali funzioni.

Fig. 1 - Competenze dell'Uff. VII della DGSP



* Pubblicato nel 2016.

2. *I programmi di borse di studio*

Innanzitutto, che cosa si intende per borsa di studio? Contrariamente a quello che si potrebbe pensare, non è necessariamente un concetto assodato. In certi Paesi si fa rientrare in tale definizione la concessione di un alloggio, di sconti per gli acquisti di beni e servizi, di una somma di denaro per la vita di ogni giorno, di una borsa monetaria e finanche l'iscrizione pagata all'università. Per il MAECI, si tratta di un borsellino mensile (“mensilità”) più un'assicurazione sanitaria gratuita e, in alcuni casi, biglietti aerei di andata e ritorno.

Più in generale, un altro concetto di definizione che preme sottolineare è che la borsa di studio non deve essere vista come una mera forma di aiuto allo sviluppo; pur rimanendo questo concetto radicato nella cultura italiana ed anche nell'operato del MAECI, concedere una borsa a uno studente asiatico o africano non è come donare viveri o compiere un'azione di carità o come costruire una scuola o un ospedale. O almeno non è così nell'ottica del Sistema Paese. È piuttosto uno strumento potente di promozione della cultura e lingua italiana, e così dovrebbe essere visto in un'ottica operativa. Il MAECI concede le borse di studio perché – senza fraintendimenti sul concetto di “ritorno” – ci sia poi un ritorno atteso per il Sistema Paese. Le borse sono concesse da molti attori nel Paese, anche da fondazioni o privati. Quelle del MAECI però oltre a costituire un aiuto agli studenti stranieri si inseriscono nello sforzo globale di promozione della lingua e cultura italiana all'estero.

Il concetto è quello di individuare la persona, il momento, la facoltà, l'università più adatti per gli scopi di promozione della cultura e lingua italiana. Non è un'operazione semplice; le scelte da fare sono molte. Per esempio, si suppone spesso che le borse debbano andare quasi esclusivamente a studenti stranieri perché legandoli fin dalla formazione avanzata alla nostra cultura e lingua si fa un investimento a lungo termine, si scommette sul futuro del beneficiario sperando che nel corso della sua carriera, essendosi in qualche modo legato al nostro Paese, egli orienterà scelte professionali, politiche, economiche, individuali proprio verso l'Italia e la sua cultura. È un investimento di lunghissimo periodo e in questo contano i grandi numeri. Fare un investimento del genere con migliaia di borse ha un senso, farlo con poche perde senso,

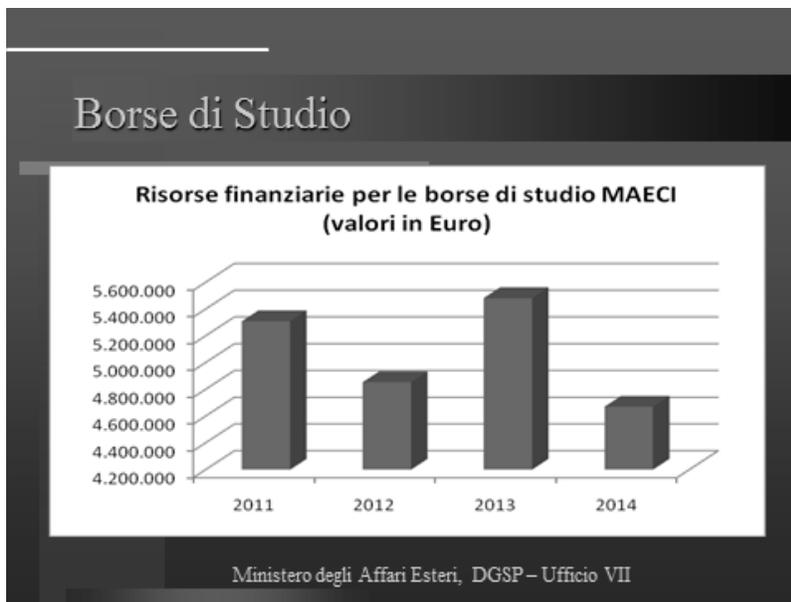
diventa statisticamente meno sicuro il ritorno, diventa meno sicuro l'investimento globale.

La normativa permette in realtà al MAECI di concedere borse di studio anche a cittadini italiani, residenti o non in Italia. Per il MAECI però questo è un impiego residuale, nella prassi e almeno in termini numerici. In certi casi si concedono cioè borse a connazionali per permettere loro di frequentare università ed istituzioni straniere molto selezionate, con la prospettiva che essi poi diventino quadri dell'Unione europea o di altre organizzazioni internazionali. È un investimento anche questo.

Più in dettaglio, distinguiamo tra "contingente ordinario" di borse di studio MAECI e borse rientranti in "progetti speciali". Il contingente ordinario include la maggioranza delle borse, concesse a studenti stranieri per venire a studiare in Italia. Le nostre Sedi all'estero organizzano le relative selezioni con l'aiuto delle Autorità locali, individuando i candidati migliori e valutando i loro titoli e curricula. Le regole e procedure sono sancite in un bando annuale e valide per tutto il mondo. I "progetti speciali" invece discendono da accordi specifici con istituzioni italiane o straniere, caratterizzati da criteri particolari riguardo l'ammissione, la candidatura, l'obiettivo, il periodo, l'importo. Un breve elenco dei progetti speciali comprende università ed accademie, straniere ed italiane, selezionate geograficamente o su discipline molto specifiche. Altri progetti, come quello in essere con il Collegio di Europa o con l'Istituto Universitario Europeo, sono previste specificamente a favore di connazionali.

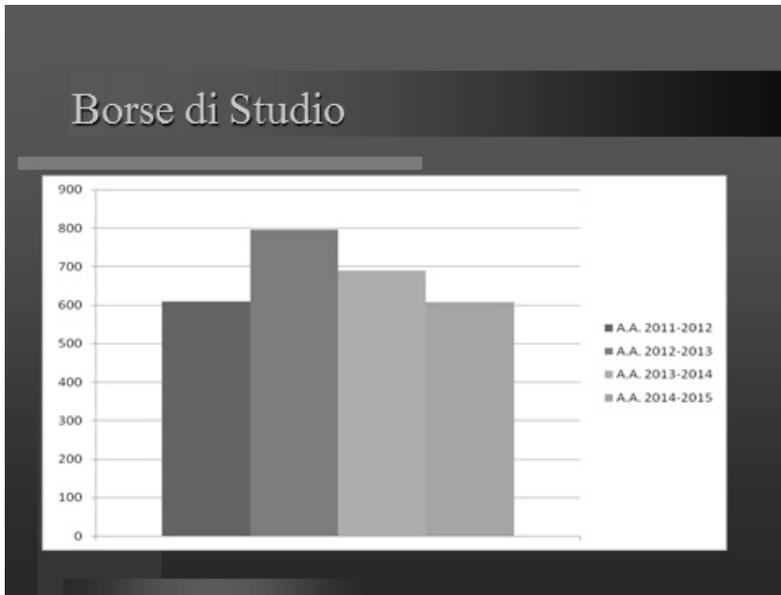
Ora un piccolo accenno alle risorse: nella Fig. 2 si vede che si tratta di vari milioni di Euro. Notiamo il picco del 2013, un anno "fortunato" in cui le risorse disponibili erano maggiori della norma ed in corso d'opera hanno beneficiato di un incremento. Ma in generale dal 2011 il quadro è meno incoraggiante e in continua diminuzione.

Fig. 2 - Risorse finanziarie per le borse di studio MAECI (2011-14)



Quasi un migliaio di borse viene offerto ogni anno accademico, ma non sono inclusi in questo totale i vari progetti speciali che non sono facilmente omologabili. Il MAECI è quasi sempre riuscito a compensare il calo di risorse mantenendo la qualità e la diffusione (geografica e per disciplina) delle borse, ma è ovvio che sotto una certa soglia di risorse allocate, l'investimento nel lungo termine è compromesso nella sua efficacia globale.

Fig. 3 - Borse di studio concesse (2011-15)



La fase più complessa è sempre la pianificazione iniziale. Con risorse tendenzialmente decrescenti, la scelta cruciale è la loro allocazione. Non è facile decidere quali Paesi favorire e quali no. Ricordando il principio per il quale le borse non devono essere identificate a priori con uno strumento di mero aiuto allo sviluppo, resta valido il concetto di allocare borse a Paesi in rapido sviluppo perché essi presentano solitamente una popolazione con un grado culturale elevato e reddito in crescita, e può dunque essere interessante collegare culturalmente al nostro Paese la fascia giovanile di queste popolazioni, sempre pensando al ritorno futuro.

D'altra parte, spargere eccessivamente le risorse sul planisfero significa spesso frazionarle in un modo che comporta un ritorno prossimo a zero. Di conseguenza a volte si è preferito cessare l'allocazione ad interi Paesi piuttosto che mantenerla ad un valore ridotto e simbolico. La soglia quantitativa sotto la quale sia preferibile chiudere l'allocazione di borse ad un Paese è difficile da stabilire e si tratta certo di una decisione dolorosa ma, in un quadro di risorse che si riducono costantemente, con

ogni probabilità si farà sempre più spesso ricorso a questa operazione chirurgica.

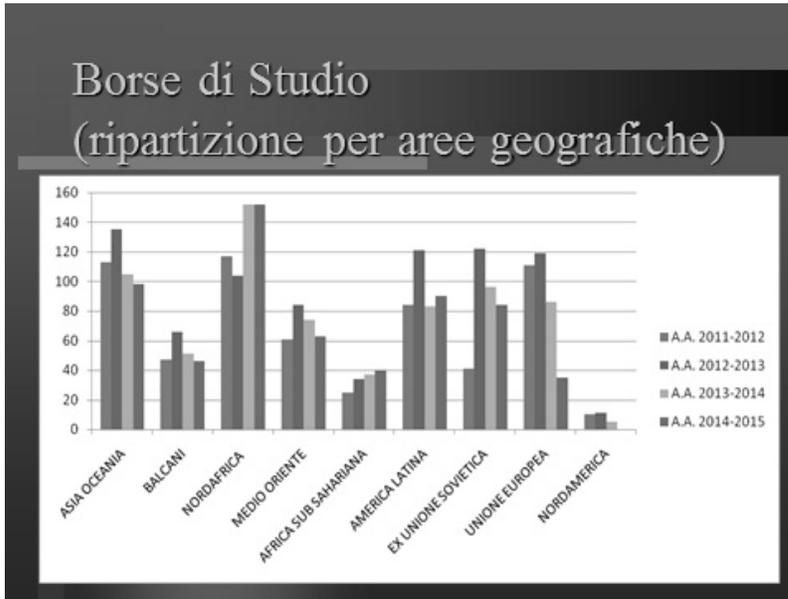
Fig. 4 - Borse di studio concesse in termini monetari (per area geografica – 2011-15)



Le figg. 4 e 5 (rispettivamente in termini monetari e di numero di borse concesse) evidenziano come nel corso degli anni l'enfasi si è spostata dai Paesi più sviluppati a quelli che rivestono importanti posizioni per la nostra politica estera (Nord Africa, Medio Oriente, Asia, Oceania, America Latina). In evidenza, sulla estrema destra dei grafici, il calo relativo per esempio al Nord America. Anche i Paesi UE diminuiscono di rilievo, si tratta in fondo di Paesi interessati da programmi di mobilità studentesca consolidati e maturi, dove il ritorno marginale del nostro investimento non è così alto come altrove. Uno studente europeo che vuole venire in Italia ha molti altri strumenti a disposizione da utilizzare, altri collegamenti culturali consolidati che non rendono più ne-

cessario un nostro coinvolgimento, che invece sarebbe più proficuo in altri Paesi.

Fig. 5 - Numero di borse di studio concesse (per area geografica – 2011-15)



Un altro intervento correttivo molto semplice è quello sull'importo delle borse: avendo a disposizione date risorse, per non rischiare di dover cancellare interi Paesi dall'elenco delle allocazioni o di diminuire il numero di borse concesse, si può intervenire sull'importo per singola borsa (o un mix di queste varie misure). Esiste naturalmente anche in questo caso un valore di soglia sotto il quale non si supporta più lo studente in modo sufficiente. Diventerebbe in tal senso un disincentivo a chiedere una borsa di studio italiana, equivarrebbe a dirigere i candidati verso altri Paesi. Significherebbe, insomma, avere borse di studio meno valide dal punto di vista dell'investimento.

A chi si concede una borsa di studio? Questa è la fase più impegnativa della pianificazione visto che è difficile identificare lo studente o

ricercatore tipo, il *target*, che varia da Paese a Paese; in questo senso è insostituibile l'input delle nostre Rappresentanze all'estero. Vi sono parametri molto vari, i requisiti fissati come essenziali sono quelli minimi per garantirci la persistenza lungo il corso di studi e un ritorno successivo. Alcune scelte sono molto dibattute: la conoscenza della lingua italiana, per esempio.

Molti dei Paesi che concedono borse di studio richiedono la conoscenza della lingua del Paese, come l'Italia. Ciò certamente riduce notevolmente il bacino di candidati disponibili: se si escludono alcune fasce di candidati quali coloro che studiano per diventare insegnanti di italiano, la maggior parte non conosce la nostra lingua. Premesso che a differenza di altri Paesi noi richiediamo solo una conoscenza basilare (livello A1 o A2), la decisione è validata anche dall'osservazione, negli anni, del consistente fenomeno dei *drop out*, laddove si è concesso con progetti mirati e esperimenti a stranieri di candidarsi senza conoscenza della lingua; prevedibilmente si è verificato che laddove non ci fosse un'università preparata a accogliere stranieri non italo-foni, la maggioranza degli studenti abbandonava dopo pochi mesi, essendo difficile dare esami e integrarsi. Citiamo come esempio virtuoso il caso dei programmi Marco Polo e Turandot per studenti cinesi, i quali prevedono corsi di preparazione di lingua italiana e sono un modello di riferimento: prima di tali programmi era difficile per uno studente cinese trovare in Italia Università con tutor che parlassero la sua lingua, o almeno l'inglese. Oggi questi programmi curano la preparazione basilare per i cinesi che vogliono entrare in università o accademie italiane, li seguono lungo tutto il periodo di inserimento nella nostra realtà, forniscono loro assistenza e quello che abbiamo rilevato è che, in meno di 10 anni, si è passati da poche centinaia di studenti cinesi presenti stabilmente in Italia a svariate migliaia. Non è la prima comunità studentesca in Italia per importanza ma è una di quelle che ha subito l'incremento più massiccio negli ultimi 10 anni: le ultime cifre parlano di circa 8/9 mila studenti presenti ogni anno in Italia e la maggior parte di questi studenti arriva fino alla fine dei corsi.

Una breve digressione per un'area di particolare concentrazione dei nostri sforzi, i corsi avanzati di lingua italiana, i cui fruitori sono principalmente i cittadini stranieri insegnanti di lingua italiana nel loro Pae-

se di provenienza. Sono persone che intendono recarsi in Italia a studiare prevalentemente presso le Università per stranieri e che si certificano come laureati nell'insegnamento della lingua italiana. Parlando di borse di studio come un investimento, questa è una categoria esemplare, persone che una volta laureate torneranno nel loro Paese a insegnare l'italiano e quindi promuoverne la cultura presso la maggiore quantità possibile di studenti ma anche di uomini di affari e di qualsiasi altra categoria cittadini del loro Paese nel loro Paese.

Scegliere a chi concedere la borsa di studio ha un altro importante riflesso, a quali materie e discipline vogliamo mirare particolarmente, tenendo presente che in questo modo andremo a favorire certi atenei, certe accademie italiane, a sfavore di altre; dobbiamo inoltre sforzarci di immaginare preventivamente se ci convenga, per esempio, incentivare la formazione in Italia di ingegneri indiani piuttosto che letterati ed esperti di storia nell'arte in America Latina. Ricordo che quando la massa critica di borse di studio disponibili è vasta l'effetto di un errore di queste scelte può essere assorbito dal sistema dei grandi numeri; ma quando come adesso le risorse si riducono, fare errori in questo tipo di decisioni è più serio.

Questo tipo di riflessioni costituisce un processo che dura tutto l'anno, che non si interrompe mai, svolto in collaborazione con le nostre Sedi all'estero, con gli Atenei italiani, con altri Ministeri, con le Ambasciate e le Autorità dei Paesi stranieri, i quali ci offrono la loro prospettiva in occasione per esempio della firma di accordi culturali o di programmi esecutivi culturali.

In presenza di risorse più consistenti, in precedenza, queste scelte erano meno pressanti. Il sistema originariamente era stato concepito per lasciare la massima libertà di scelta ai candidati almeno per le borse del cosiddetto contingente ordinario, per le quali il candidato può scegliere liberamente università e disciplina. La massa delle domande permetteva di scegliere quelle che si ritenevano più adatte per i nostri fini per la concessione della borsa ma sempre nell'ambito di un'offerta che si creava da sola, non indirizzata in maniera particolare; ora le risorse non sono più le stesse, ora vi è la necessità di mirare maggiormente e cercare di indirizzare anche la domanda oltre all'offerta di borse. Ossia, re-

stringere la possibilità di scelta dei candidati alle università e discipline per noi ritenute prioritarie di Paese in Paese.

Queste decisioni non sono prese dal Ministero in assoluta indipendenza. Per non generare sprechi e ridondanze ci si coordina con molti attori istituzionali e privati a loro volta concedenti borse di studio nel tentativo di evitare di sovrapporsi, se possibile di coordinarsi, integrando a vicenda le proprie offerte di borse. Si tratta di uno sforzo in continua evoluzione.

E poi c'è l'aspetto della "competizione". Ricordiamo che l'attività del Ministero per forza di cose incontra la concorrenza innanzitutto di altri Paesi, le cui borse di studio mirano agli stessi studenti stranieri a cui ci rivolgiamo anche noi. Competiamo poi con altri Paesi per inviare candidati di eccellenza in Istituti che tradizionalmente formano i quadri futuri dei principali enti comunitari e internazionali; e così via. La competizione è normale in questa attività ed è quindi normale tenere costantemente sotto esame cosa fanno gli altri. Forse sorprendentemente, le principali differenze che troviamo non sono sulle procedure, nemmeno sugli importi, quello che notiamo è piuttosto una differenza di filosofia. Si nota che molti altri Paesi tendono ad offrire un pacchetto più omnicomprensivo del nostro, cosa a noi difficile per esempio perché abbiamo una struttura del comparto universitario meno coordinabile, o perché le risorse a disposizione non sono le stesse. A volte si nota in altri Paesi un focus molto sviluppato, un'offerta ristretta sin dall'inizio a certe discipline. Questo è ammirevole da un certo punto di vista perché si assiste a Paesi che già in partenza hanno deciso quali studenti stranieri vogliono attirare; è forse anche un poco limitante perché il curriculum universitario si snoda su diversi anni, fare una scelta drastica oggi significa o cambiare rotta domani gettando a mare tutto ciò che si è fatto o tenersi per svariati anni i borsisti che si sono così strettamente selezionati.

Non vorrei entrare troppo nel dettaglio delle procedure burocratico-amministrative delle borse di studio in questa sede. Però vorrei ricordare quanto sono importanti e cruciali, soprattutto se difettose. Molto verrebbe vanificato se alla fine del miglior ragionamento strategico e della riflessione più mirata facessero seguito delle procedure non ben ragionate. È quello che in gergo si definisce "l'operazione è perfettamente

riuscita ma il paziente è morto”, nel senso che si ritiene di aver selezionato dei candidati di grande eccellenza, ma il fatto di aver concesso loro un visto di studio e una borsa di studio non significa aver concluso l’opera. Potremmo dire che uno dei più importanti indicatori del successo, o del fallimento di un programma di borse di studio nel breve periodo sia il numero di domande che tramite passaparola aumentano o diminuiscono di anno in anno. Dopo anni di riflessioni e sondaggi con i nostri ex borsisti, si scopre che uno dei primi fattori di scelta dello studente straniero nel decidere se chiedere o no la borsa di studio è il passaparola, ossia quello che viene detto non dal nostro sito, non dal bando, neanche eventualmente da studi o campagne informative, bensì quello che viene riferito da chi ci è già passato. Non c’è niente di peggio che aver impegnato anni a preparare una scelta dolorosa in termini di borse di studio, Paesi da abbandonare, arrivare a selezionare candidati scartandone altri che ci piacerebbe poter beneficiare e poi scoprire che queste persone al loro ritorno ci fanno una pessima pubblicità, meritata nella misura in cui sia giustificata da procedure che permettono i pagamenti solo in forte ritardo, che richiedono allo studente di produrre una grande quantità di documentazione, di recarsi due o tre volte presso una questura o un ufficio del comune dove magari non trovano persone che parlano, non la loro lingua ma nemmeno l’inglese.

Molti di questi fattori possono essere fuori dal controllo del MAECI e possono dipendere da attori differenti che noi possiamo al massimo solo sollecitare a rendersi più *user friendly*, per il bene del Sistema Paese; altre volte ci sono fattori che sono sotto il nostro controllo. Purtroppo spesso l’enfasi dell’amministrazione pubblica sulla trasparenza (nel senso di poter dimostrare, certificare come si utilizzano le risorse assegnate) si traduce in una grande necessità di produzione documentale. Si prenda ad esempio il fatto di dover pubblicare sul sito internet del MAECI ogni versamento e pagamento superiore ai 1000 euro, con gli estremi della persona a cui è stato effettuato: per le borse di studio purtroppo ciò significa circa 3000-4000 inserimenti all’anno. A parte il lavoro per l’ufficio, anche al singolo borsista viene quindi richiesto un certo onere documentale per la certificazione dell’avvenuto pagamento, del possesso dei titoli, dell’identità e dei conti bancari italiani che avrà dovuto aprire e così via. Lo sforzo dell’Amministrazione in questo caso

è diretto ad assicurare che l'adempimento di questi legittimi obblighi di trasparenza non si traduca in ritardi e oneri eccessivi per il beneficiario. Gli strumenti messi in atto a questo fine sono diversi e si evolvono ogni anno: cito per prime le convenzioni con molte università, e le procedure (purtroppo non di agevole adozione in questo caso) per la pianificazione di "impegni di spesa pluriennali".

Questa lunga disamina (eppure non approfondita) delle borse di studio vorrebbe far comprendere che esse sono solo uno degli strumenti col quale si cerca di promuovere il Sistema Paese all'estero, concetto di per sé molto vasto. Può voler dire promuovere la diffusione della lingua italiana, promuovere il *made in Italy* nei mercati stranieri, promuovere l'accesso dei nostri studenti, ricercatori e scienziati all'estero, e così via. Si comprende che la complessità qui appena accennata della gestione delle borse di studio si riflette in altrettanta complessità nella gestione di tutti gli altri strumenti di promozione, e a maggiore ragione ad un livello più alto nelle scelte strategiche complessive che prendono in considerazione tutti questi strumenti.

Abbiamo quindi esaminato solo uno di questi strumenti, concettualmente uno dei più intuitivi eppure come abbiamo visto tutt'altro che semplice da gestire. Uno strumento la cui efficacia si valuta nel lungo periodo, al minimo su un quinquennio, per cui ciò che noi decidiamo oggi deve essere valutato in base anche a quello che noi vorremo ottenere domani e questa è un'ulteriore complicazione. Se già è difficile dire quali siano i nostri obiettivi oggi, dire quali saranno tra dieci anni e venti anni è ancora più difficile, è una scommessa che si cerca di rendere più sicura possibile tramite riflessioni e tramite scelte che minimizzino il rischio, cercando anche di valutare quali saranno gli strumenti a nostra disposizione tra cinque anni e quando si parla di risorse finanziarie soprattutto, questo è un grosso punto di domanda. Cerchiamo di riflettere se questi strumenti siano adatti allo scopo, se siano più adatti qualora impiegati in certe aree del mondo, verso un certo target piuttosto che un altro, cerchiamo di farlo non da soli ma chiedendo il parere, l'opinione, il contenuto di chi lavora in questi settori dentro la pubblica amministrazione e fuori da essa, cerchiamo di farlo ascoltando anche il passaparola dei nostri passati beneficiari e soprattutto cerchiamo di far-

lo guardando a che cosa stanno facendo gli altri, cercando di imparare dai loro errori e dalle loro scelte azzeccate.

Esistono forse anche troppi di modi di valutare il successo delle nostre scelte, alcuni fuorvianti. La prima regola è quella di non limitarsi ad una analisi quantitativa: quante borse abbiamo assegnato, quanti di questi borsisti sono arrivati fino alla fine del loro percorso universitario, qual è la domanda di borse l'anno successivo, sono tutti fattori che ci danno qualche idea ma non sono degli indicatori di successo veri e propri da soli, cioè bisogna evitare di confondere il fine col mezzo. Valutare come indice di successo il numero di borse di studio che vengono chieste o che si riesce ad assegnare potrebbe rivelarsi un indice solo delle condizioni del Paese straniero che generano un fenomeno di fuga dei cervelli; può essere semplicemente un riflesso di una percezione all'estero delle nostre borse come le più convenienti, più facili da ottenere rispetto a quelle di altri Paesi, pur di emigrare.

Di indicatori per valutare il successo ne abbiamo tantissimi, il nostro problema è discriminare quelli utili da quelli ingannevoli, trovare una combinazione di indici che valutati insieme ci dia un quadro affidabile. Posto che si riesca a definire perfettamente e in maniera molto specifica un obiettivo, anche quantitativo in termini di borsisti di dati Paesi e date discipline, una verifica sarebbe facile. Ma anche tali indici sono basati su premesse che anni dopo possono essere mutate. Un buon indicatore sarebbe nell'arco di cinque/dieci anni poter valutare quanto è cambiata nel Paese di provenienza la conoscenza della cultura e della lingua italiana, quante persone conoscono l'italiano o viaggiano in Italia, quanti professionisti di quel Paese lavorano in Italia o con l'Italia, quanti dei quadri amministrativi politici governativi di quel Paese hanno una formazione italiana, e così via, rispetto ai cinque/dieci anni precedenti. Si tratta di verifiche non facili da effettuare, che si possono valutare solo sull'arco di anni (o decenni) e in ultima istanza non si potrà mai veramente e completamente stabilire quanto un singolo strumento ossia la borsa di studio possa aver influito sul risultato totale, a scanso di casi eccezionali (esistono aneddoti su Membri del Governo di alcuni Paesi che ci hanno riportato come abbiano cominciato a conoscere l'Italia da studenti con l'aiuto di borse di studio). Giocando con i grandi numeri se

ne verificheranno un numero maggiore, con i piccoli numeri diventeranno solamente delle storie di successo “una su mille”.

3. I programmi di scambi giovanili

Veniamo ora ai programmi di scambi giovanili, un altro strumento di promozione del Sistema Paese (ma non solo, ha anche finalità di promozione del dialogo inter-culturale e inter-religioso) amministrato dall’Ufficio VII della Direzione Generale per la promozione del Sistema Paese del MAECI, certo meno complesso e più agile delle borse di studio. In questo caso il MAECI finanzia e favorisce programmi di scambio di giovani, cioè fino ai 30-35 anni, finalizzati a diffondere la conoscenza di valori democratici o dell’inclusione sociale.

Come si vede anche dalla Fig. 6, le finalità di questo strumento non sono solamente legate alla promozione del Sistema Paese, sebbene questo sia uno degli aspetti considerati.

Il MAECI considera comunque prioritario cercare di sintonizzare gli obiettivi dei programmi di scambi giovanili con altre politiche condotte dal Ministero, per cui nella scelta dei progetti da supportare ed eventualmente finanziare tra quelli sottoposti all’attenzione dell’ufficio, si cerca di privilegiare, come da Fig. 8, una serie di criteri tra cui anche quelli attinenti alla sintonia con altri obiettivi istituzionali del MAECI.

Fig. 6 - Finalità degli scambi giovanili

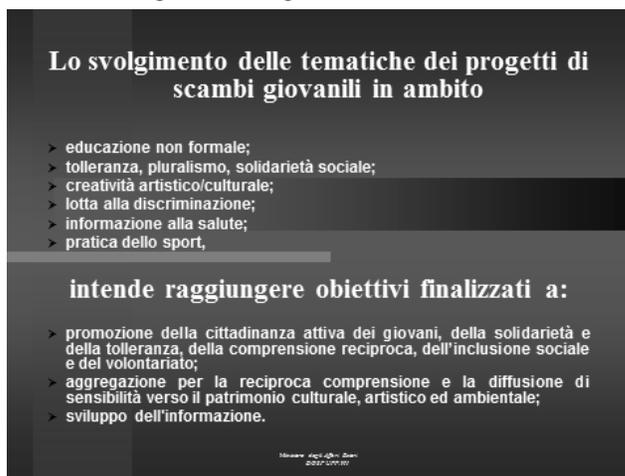
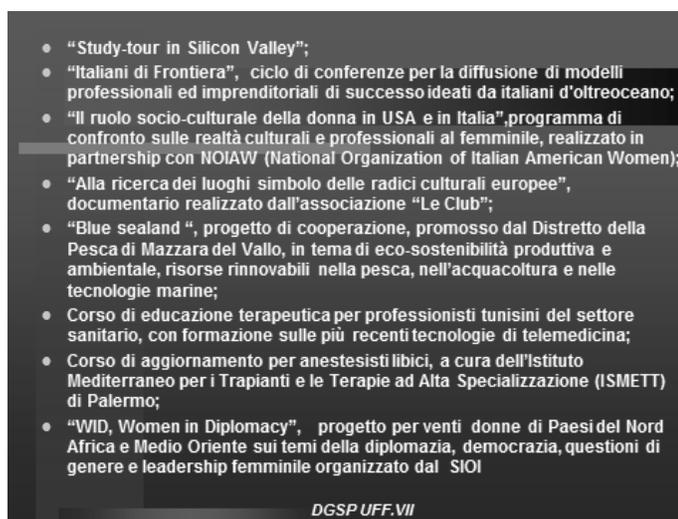


Fig. 7 - Criteri di selezione per gli scambi giovanili



Nella Fig. 8 un elenco non esaustivo dei progetti supportati e/o finanziati negli ultimi anni; alcuni di essi hanno colto anche l'obiettivo di promuovere aspetti peculiari del nostro Paese (culturali, scientifici, economici), a volte con grande effetto mediatico.

Fig. 8 - Progetti di scambi giovanili finanziati



Si tratta in definitiva di uno strumento più flessibile rispetto alle borse di studio poiché meno soggetto alla schiavitù dei grandi numeri e della pianificazione a lungo termine, in tal senso può espandersi o restringersi facilmente con la disponibilità delle risorse. Restano invece le stesse problematiche, esposte per le borse di studio, circa la possibile valutazione dei suoi effetti e il raggiungimento finale degli obiettivi di promozione del Sistema Paese.

DIPLOMAZIA ECONOMICA: NUOVI STRUMENTI PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE*

Veronica Ferrucci

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. La propensione all'esportazione. 3. Il ruolo della Farnesina e della rete diplomatico-consolare. 4. Strumenti della diplomazia economica.*

1. Introduzione

L'internazionalizzazione delle imprese è oggi uno dei principali temi al centro dell'attenzione del mondo politico e dell'opinione pubblica, anche in virtù della crisi che ha colpito le economie mature e impresso una marcata accelerazione al fenomeno, che ora si presenta più articolato sia in termini di proiezione geografica delle nostre aziende che nella sua natura, non limitandosi al solo aspetto commerciale ma anche produttivo. Da qui l'importanza del sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese e, in questo quadro, dell'apporto della Farnesina e della Rete diplomatico-consolare.

2. La propensione all'esportazione

Per comprendere meglio tale sostegno, è fondamentale ricordare alcune leve competitive che l'Italia può vantare nel contesto economico internazionale.

Come mostra la Tabella 6.1, il nostro Paese è al terzo posto dopo Germania e Francia per propensione all'esportazione, davanti a Giappone e Stati Uniti, dato che indica un elevato grado di apertura internazionale.

* Pubblicato nel 2016.

Grado di apertura internazionale per alcuni dei principali paesi
Anni 2004-2013 (rapporti in percentuale su valori a prezzi 2005)

PAESI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Francia	52,1	53,4	54,7	55,6	55,8	51,4	55,2	56,9	57,3	57,5
Germania	72,9	77,4	84,0	86,9	88,6	83,5	91,4	95,3	96,9	97,3
 Italia	50,5	51,8	54,8	57,0	56,0	50,1	55,2	56,8	56,8	57,1
Giappone	26,2	27,2	28,7	29,7	30,3	25,5	28,8	29,7	29,9	30,2
Stati Uniti	24,8	25,5	26,6	27,4	27,7	25,2	27,6	28,7	28,7	28,7

Tab. 1 - Grado di apertura internazionale di alcuni Paesi

Nonostante la crisi, l'Italia ha conservato una quota dell'export mondiale di prodotti manifatturieri pari al 71% di quella detenuta nel 1999, prima dell'affermazione di competitor quali la Cina sullo scenario globale, che ci colloca dopo la Germania ma prima di Giappone, Francia e Regno Unito.

I settori con elevate quote di mercato sono le tradizionali “tre f”: *fashion, food and furniture*, ma anche i macchinari e i prodotti farmaceutici, mentre tra i mercati dove maggiormente si sta indirizzando l'export del nostro Paese, oltre a quello europeo, spiccano Nord Africa e Medio Oriente.

Secondo l'indice UNCTAD/WTO, prendendo come riferimento quattordici grandi settori in cui si può suddividere il commercio mondiale, l'Italia figura seconda solo alla Germania per competitività nel commercio estero. Il nostro Paese continua a vantare un surplus manifatturiero con l'estero al di sopra dei cento miliardi di dollari, preceduta solo da Cina, Germania, Giappone e Corea, ma davanti a importanti partner quali la Francia, il Regno Unito e gli USA.

Il riferimento ad alcune leve competitive del nostro Paese mostra, dunque, come l'internazionalizzazione, oltre ad una necessità in risposta alla contrazione della domanda interna, apra anche grandi opportunità. Per coglierle pienamente, bisogna dotarsi di una strategia aziendale che abbracci nuovi Paesi e nuovi settori, con un conseguente maggio-

re livello di complessità che rende essenziale l'accompagnamento pubblico alle imprese.

3. Il ruolo della Farnesina e della rete diplomatico-consolare

In questo quadro, l'azione di "diplomazia economica" svolta dalla Farnesina e dalla rete diplomatico-consolare riveste un ruolo di centralità.

Il Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale mette a disposizione la sua Rete di Ambasciate e Consolati nel mondo e il valore aggiunto della visione strategica dei nostri interessi economici sullo scenario globale – che include le priorità in materia di sicurezza, la presenza culturale e scientifica, l'attività di cooperazione allo sviluppo ed il ruolo delle nostre comunità all'estero – per fornire concretamente alle imprese supporto informativo, istituzionale e spesso operativo nei quattro angoli del mondo, in raccordo con gli altri soggetti del Sistema Paese all'estero.

Si tratta dunque di una rete dinamica, la cui stessa articolazione si evolve sempre più in funzione degli interessi delle nostre imprese. Non è un caso, quindi, che a fronte della chiusura di alcune Ambasciate e di diversi Consolati e Istituti di Cultura, sono stati aperti una nuova Ambasciata in Turkmenistan e nuovi Consolati a Chongqing in Cina e a Ho Chi Minh City in Vietnam, cioè in alcune delle aree emergenti economicamente più promettenti. L'intenzione è di continuare questa azione di riorientamento della rete diplomatico-consolare, alla quale si accompagna il rafforzamento della rete ICE (i cui Uffici sono sempre più integrati con le Ambasciate ed i Consolati), in modo da essere sempre più presenti là dove lo chiedono le nostre imprese.

L'internazionalizzazione può essere intesa tanto in senso "attivo", quale promozione degli investimenti e del commercio italiano all'estero, quanto in senso "passivo", come attrazione di investimenti, talenti e turisti stranieri.

La Farnesina è attiva su entrambi i fronti e, non a caso, nel 2011 si è dotata una struttura, la Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, che mira proprio a promuovere in forma integrata il *Made*

in Italy nelle sue componenti scientifico-tecnologica, culturale e commerciale, e l'internazionalizzazione intesa nei due significati.

Tale attività viene svolta nel più ampio quadro della Cabina di Regia per l'Italia Internazionale, istituita con successivi provvedimenti legislativi tra il 2011 e il 2012, co-presieduta dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dal Ministro dello Sviluppo Economico e, per le materie di propria competenza, dal Ministro con delega al turismo e composta dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Ministro per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dai Presidenti, rispettivamente, dell'Unione italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, della Confederazione Generale dell'Industria italiana, di R.ETE. Imprese Italia, di Alleanza delle Cooperative italiane e dell'Associazione bancaria italiana.

Compito della Cabina di Regia è la definizione delle linee guida e di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese. Contestualmente alla creazione di questo organismo, è stato disposto che gli Ambasciatori ricoprano un ruolo di vigilanza, coordinamento e direzione dell'attività delle altre istituzioni del Sistema Paese all'estero, che riafferma il valore aggiunto della visione e promozione globale degli interessi italiani sullo scenario mondiale propria delle Farnesina e che questa mette al servizio delle imprese.

4. Strumenti della diplomazia economica

Venendo agli strumenti di diplomazia economica, tra le attività condotte nell'ambito della Cabina di Regia, riunitasi l'ultima volta a livello politico il 26 febbraio 2015, va ricordato il "Roadshow per l'Internazionalizzazione", iniziativa lanciata nel 2014 e arrivata alla ventunesima tappa nel luglio di quest'anno, volta ad avvicinare al territorio le istituzioni che sono chiamate a sostenere le imprese sui mercati esteri.

Essa nasce dalla constatazione della limitata conoscenza che le imprese italiane, in particolare le PMI, hanno degli strumenti messi a disposizione dalle strutture pubbliche preposte al sostegno all'internazionalizzazione. Da qui l'idea di andare, per la prima volta e tutti insieme

(Ministeri, ICE, SACE e SIMEST), nei territori per presentare tali strumenti direttamente alle imprese.

Alla illustrazione di carattere generale si affianca in ogni tappa una fase di colloqui individuali con le istituzioni, che include anche, per coloro che ne facciano richiesta, un incontro con esperti finalizzato ad identificare i punti di forza e di debolezza delle imprese che intendano affacciarsi sui mercati esteri o rafforzare la propria presenza internazionale.

Si tratta quindi di una duplice importante innovazione, che la Cabina di Regia sta presentando in giro per l'Italia con l'obiettivo ambizioso di portare ventiduemila imprese a internazionalizzarsi o a rafforzare il proprio grado di internazionalizzazione e sfruttare quindi meglio il potenziale del nostro sistema produttivo. Nel 2015 sono stati realizzati Roadshow a Genova, Cagliari, Monza, Vicenza, L'Aquila, Cosenza, Bergamo, Potenza, Catania, cui seguiranno Pisa, Reggio Calabria, Novara, Forlì, Campobasso e Como.

Sempre nell'ambito della Cabina di Regia, è stato varato nel 2015 il Piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti, per la cui attuazione è competente l'Agenzia ICE, che ha visto uno stanziamento da parte del MiSE di risorse finalmente comparabili a quelle a disposizione dei nostri principali partners e concorrenti (duecentoventi milioni di Euro nel triennio 2015-17), allo scopo di aumentare i flussi di export di beni e servizi fino a cinquanta miliardi di euro e di accrescere gli investimenti esteri di venti miliardi di dollari entro il triennio.

Esso prevede dieci azioni suddivise tra Italia ed estero, tra cui il rafforzamento degli eventi fieristici nazionali, l'ampliamento dei canali distributivi dei prodotti italiani all'estero attraverso accordi con la GDO straniera, strumenti quali i voucher per *temporary export manager* rivolti espressamente alle PMI, fino alle campagne contro l'*Italian Sounding*, con un focus su alcuni mercati prioritari. Si tratta di quelli maturi – in primis Stati Uniti e Canada – per sviluppare ulteriormente il successo del *made in Italy*; quelli emergenti, a partire dalla Cina e il Sud-Est asiatico per arrivare a quelli dell'Alleanza del Pacifico (Messico, Colombia, Perù e Cile), dove è necessario intercettare la domanda di *made in Italy* che proviene dalla crescita della classe media; infine,

quelli che aprono nuove opportunità alle imprese italiane: dal Nord Africa, al Golfo e all’Africa subsahariana, dove i livelli di eccellenza delle aziende italiane possono accompagnare lo sviluppo di quei mercati.

La Farnesina contribuisce a questo sforzo di sistema con una rete di 125 Ambasciate, 79 Consolati, 8 Rappresentanze permanenti, 85 Istituti di Cultura e 23 addetti scientifici e tecnologici (dati 2015), che si collocano nel più ampio quadro della rete del sistema Paese all’estero, riassunto nel Grafico 1.



Grafico 1 - La rete della Farnesina

Tra gli strumenti propri della Farnesina nella sua azione di orientamento e informazione delle imprese da un lato e di supporto istituzionale dall’altro, occorre ricordare:

4.1. Piattaforma InfoMercatiEsteri

Attivata nel marzo del 2013, è uno strumento di *market intelligence* che mira a fornire un quadro complessivo del contesto politico ed eco-

nomico, dei rapporti con l'Italia e della presenza di aziende italiane in oltre centoventi paesi esteri, utile a orientare le imprese interessate a internazionalizzarsi. La piattaforma è costantemente aggiornata dalla rete diplomatico-consolare, coadiuvata dagli uffici dell'ICE Agenzia e dalle Camere di commercio italiane all'estero (Ccie). La sezione *highlights*, in particolare, contiene informazioni d'interesse sui mercati di riferimento e sulla presenza delle aziende italiane.

Le statistiche di accesso al portale (www.infomercatiesteri.it) mostrano un utilizzo in crescita da parte degli utenti: 1.335.162 pagine visualizzate nel 2014 contro le 688.000 dell'anno precedente, con una media di novantamila pagine visualizzate al mese.

Dei centoventuno paesi online, quelli più consultati sono stati: Emirati Arabi Uniti, Russia, Brasile, Cina, Germania, USA, Turchia, Albania, Angola, Giappone, Costa d'Avorio, Romania, Arabia Saudita, Mozambico, Sud Africa, Algeria, Australia, Croazia, Regno Unito e Marocco.

Per quanto riguarda le singole sezioni, le più cliccate sono state: Presenza italiana (8,8% delle pagine visualizzate), Accesso al credito (5,8%), Dove vendere (5,6%), e Dove investire (4,2%).

4.2. *ExTender*

È un sistema informativo gratuito per la diffusione mirata alle imprese di informazioni su gare d'appalto internazionali nonché su anticipazioni di gare e grandi progetti (i cosiddetti *early warning*, di grande utilità in quanto anticipano i bandi futuri), alimentato dalle Ambasciate, Consolati, uffici ICE e Ccie. La piattaforma è dotata di un servizio di *alert* che consente di segnalare in tempo reale, a mezzo email, i bandi di gara su mercati e settori di interesse dell'utente registrato (www.extend.esteri.it).

Nel 2014 l'offerta informativa di *ExTender* è stata potenziata grazie all'attivazione di una piattaforma gemella denominata Rete informativa scienza e tecnologia (RISeT), che offre informazioni sulle opportunità di collaborazione scientifica e tecnologica segnalate dalla rete degli addetti scientifici.

Nel 2014, ExTender ha generato poco più di 8.500 informazioni, di cui 8.000 gare d'appalto e 560 segnalazioni di *early warning*. Dal punto di vista geografico, l'area che ha fatto registrare il maggior numero di segnalazioni è stata l'Europa con il 54% delle informazioni, seguita dall'Asia (16,6%) e dal Mediterraneo e Medio oriente (15,2%). A fine 2014 il bacino di utenza ha raggiunto quota 13.500 aziende registrate.

4.3. Newsletter online Diplomazia Economica Italiana e notiziario DEI – Ultime news dal mondo

Si tratta di strumenti informativi realizzati sulla base delle segnalazioni provenienti dalla rete diplomatico-consolare e inviati automaticamente via email previa registrazione. La *newsletter*, pubblicata a cadenza di norma quindicinale, contiene informazioni su tendenze, progetti e opportunità di interesse per le imprese sui mercati esteri, con interviste e approfondimenti, mentre il notiziario è uno strumento di aggiornamento quotidiano su opportunità per le imprese italiane, eventi di rilievo economico-commerciale nonché casi di successo di imprese italiane all'estero.

I tavoli nel settore infrastrutturale

In considerazione dell'importanza che il settore delle costruzioni ha per l'economia nazionale, la Farnesina ha avviato a partire dal 2013 tavoli di settore per esaminare le opportunità all'estero legate alla realizzazione di progetti complessi quali porti, aeroporti e ferrovie.

L'obiettivo di tale esercizio è quello di identificare insieme al settore privato strategie e azioni comuni per consentire all'intera filiera italiana – dalla progettazione, alla costruzione e alla gestione – di presentare proposte integrate alle autorità locali con il sostegno delle Ambasciate e dei Consolati in loco.

Ciò nella consapevolezza che la rete diplomatico-consolare esercita un ruolo fondamentale nel settore delle infrastrutture, sia nella fase di raccolta delle informazioni mirate sulle opportunità, sia nella fase di accompagnamento e di assistenza alle aziende nel processo di partecipazione alle gare.

La scelta di progetti e paesi target all'attenzione dei tavoli, è stata condotta partendo proprio dalle ricognizioni mirate effettuate con il supporto della rete diplomatico-consolare, sulle opportunità offerte dai mercati esteri in ambito aeroportuale, portuale e ferroviario, le cui risultanze sono state raccolte in documenti condivisi tra tutti i partecipanti.

Tra i risultati del tavolo sui porti, si segnala la costituzione, nel 2014, di un gruppo di lavoro composto da un selezionato numero di aziende che, a seguito delle intese raggiunte in occasione della missione di sistema a Brazzaville, sta elaborando una proposta per l'aggiornamento del piano nazionale trasporti della Repubblica del Congo.

Oltre alle piattaforme informative, la consapevolezza delle imprese sulle opportunità offerte dai mercati esteri, nella fattispecie quelli emergenti, viene diffusa attraverso lo strumento delle *Country Presentations*, eventi *incoming* organizzati periodicamente dalla Direzione Generale per il Sistema Paese del Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in collaborazione – oltre che con la nostra Rete all'estero e le Ambasciate in Italia dei Paesi interessati – frequentemente anche con ICE Agenzia, associazioni di categoria, quali Confindustria o ANCE, ovvero organismi internazionali quali UNIDO.

Le presentazioni consentono di illustrare, a cura di rappresentanti istituzionali, le agevolazioni – di natura fiscale, logistica o finanziaria – che i Paesi stranieri mettono a disposizione delle imprese interessate ad avviare un'attività commerciale o produttiva all'estero e vedono l'intervento anche di enti italiani o internazionali in grado di accompagnare le aziende italiane in tale processo, specialmente sul piano finanziario (SACE, SIMEST, IFI, ma anche ICE Agenzia nella ricerca di partners). Sono generalmente accompagnate da incontri BtoB tra le imprese italiane invitate e quelle straniere al seguito della delegazione istituzionale, al fine di favorire la presa di contatto diretto. Oltre che un'importante funzione informativa, le presentazioni sono spesso prodromiche di missioni imprenditoriali a guida politica nei Paesi interessati.

Sempre in tema di iniziative a beneficio delle imprese, nel 2014 sono stati organizzati due *webinar*, rispettivamente sul Messico e sul Canada, centrati sui settori della meccanica, infrastrutture, green economy, agroalimentare e *automotive*. Agli eventi hanno partecipato – via web – oltre duecentocinquanta aziende.

Uno dei primari strumenti di promozione dell'internazionalizzazione delle nostre aziende è inoltre rappresentato dalle missioni imprenditoriali a guida politica, da parte dei vertici del Ministero dello Sviluppo Economico o del Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, quali co-presidenti della Cabina di Regia per l'Italia Internazionale.

Esse vedono la partecipazione di aziende e associazioni di categoria interessate ai Paesi oggetto della missione nonché del sistema bancario, di SACE, SIMEST e si articolano in incontri BtoB, organizzati da ICE Agenzia e/o da Confindustria, e di vertice con le autorità politiche ed economiche dei vari Paesi, possibili grazie all'attività delle Rappresentanze diplomatiche accreditate nei Paesi interessati. In alcuni casi hanno luogo in occasione di Commissioni Economiche Bilaterali ovvero di appuntamenti fieristici di spicco o ancora di *fora* imprenditoriali.

Le missioni rappresentano una delle principali espressioni dell'accompagnamento istituzionale, ai più alti livelli, alle imprese nel percorso d'internazionalizzazione, costituendo una preziosa opportunità di contatto tra Sistemi Paese, fondamentale nel definire e consolidare prospettive nei rapporti economici bilaterali.

La concessione di visti d'affari e la riforma della cooperazione italiana in un'ottica sempre più volta a coniugare l'aiuto allo sviluppo con la proiezione internazionale delle aziende, sono ulteriori leve di cui la Farnesina si avvale nel sostegno all'internazionalizzazione.

Parlando, infine, del ruolo della Farnesina nella promozione integrata del "brand Italia", non si può non fare riferimento a Expo, evento straordinario che ha collocato l'Italia al centro dell'attenzione mondiale nel 2015, attorno ad un tema, quello del nutrimento e dello sviluppo sostenibile, in cui non possiamo non essere protagonisti. Il cibo è per noi sinonimo di cultura, territorio, storia, ma al tempo stesso di innovazione, futuro, rispetto dell'ambiente e ci vede in una posizione di vera leadership a livello mondiale.

Con oltre 130 Paesi partecipanti, ben al di là dell'obiettivo stabilito dal BIE, e con la cifra record nella storia delle Esposizioni Universali di 53 padiglioni nazionali, contro i 42 dell'ultima edizione di Shanghai, Expo e le attività ad essa correlate rappresentano un eccezionale volano di crescita per il nostro Paese, con l'arrivo previsto di circa sei milioni

di visitatori provenienti dall'estero, investimenti da parte dei Paesi partecipanti per circa un miliardo di euro e occasioni uniche di contatto e affari tra le nostre imprese e quelle straniere. Nei primi sessanta giorni di Expo, abbiamo accolto novanta delegazioni istituzionali straniere, con al seguito gruppi d'impresa che hanno partecipato a Business Forum e ad altre occasioni di contatto e affari con le imprese.

L'internazionalizzazione è, dunque, una sfida ardua, ma allo stesso tempo una necessità e un'opportunità per il nostro sistema economico, che vede le istituzioni sempre più al fianco delle imprese e la Farnesina in prima linea, grazie agli strumenti sopra illustrati.

IL RUOLO E LE FUNZIONI DEL MAECI PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI ESTERI*

Walter Di Martino

SOMMARIO: *1. Introduzione: ragioni per una politica di attrazione degli investimenti diretti esteri. 2. Le riforme adottate. 3. Outreach, comunicazione, coordinamento: il ruolo essenziale del MAECI. 4. I target. 5. I risultati. 6. Conclusioni.*

1. Introduzione: ragioni per una politica di attrazione degli investimenti diretti esteri

Per un corretto inquadramento delle attività del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per l'attrazione degli investimenti esteri è necessario partire dalla definizione della Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, all'interno della quale tale attività si iscrive. "Promozione del Sistema Paese" è un concetto ampio e a carattere trasversale. Comprende sia la promozione degli interessi del sistema economico nazionale, sia la diffusione dei valori immateriali che definiscono l'immagine del Paese e attraverso i quali ci proponiamo di rafforzare la proiezione dell'Italia nel mondo e di attrarre nuovi partner economici esteri. Il concetto di attrazione è al centro dell'attività di promozione del sistema Paese. L'attrazione può declinarsi sostanzialmente in tre forme: l'attrazione di operatori economici e di clientela, quindi di consumatori; l'attrazione di talenti, intelligenze, idee; l'attrazione di fattori della produzione, e, in particolare, di capitale. Alla prima di queste definizioni si collega l'attività "classica" di sostegno istituzionale all'internazionalizzazione delle imprese italiane, affinché queste rafforzino la propria presenza sui mercati esteri. È questo l'ambito naturale d'azione della diplomazia economica italiana. Il

* Pubblicato nel 2017.

secondo tipo di “attrazione” viene sviluppato attraverso la promozione di programmi volti a permettere uno scambio tra il mondo accademico, scientifico e tecnologico, ovvero quelle componenti del panorama culturale che consentono la germogliazione delle idee su cui poi si fonderanno le imprese del futuro. Un esempio paradigmatico in questo settore, lanciato di recente dal MAECI, è il programma *Invest your talent in Italy*: un programma di borse di studio che vuole premiare e sostenere chi dall'estero intende sviluppare idee innovative nell'ambiente economico italiano. La terza declinazione del concetto di “attrazione” attiene infine alla promozione dell'arrivo di capitali esteri per sostenere la produzione e la competitività delle imprese italiane, sia sul mercato nazionale, sia su quelli esteri.

L'attrazione degli investimenti è un concetto relativamente nuovo nel panorama dell'attività istituzionale a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese italiane. È innegabile il fatto che il nostro Paese abbia a lungo scontato una certa rigidità di ordine concettuale verso l'ingresso di capitali stranieri negli assetti economici nazionali. La vulgata classica in materia ha recitato per anni il canovaccio della difesa aprioristica dell'economia nazionale, sostenendo che non debbano essere “svenduti i gioielli”, ovvero non permettere l'ingresso del capitale estero in quelle aziende e in quegli assetti che traducono in impresa economica i valori che rendono l'Italia ciò che è nel mondo, e che quindi finendo in mano ad un operatore straniero potrebbero in qualche modo risultare distorti agli occhi poi della comunità internazionale. Confrontati alla necessità di sostenere la competitività delle imprese nazionali sulla scena globale, si è reso necessario lavorare, anche attraverso una mirata comunicazione istituzionale, per superare questa rigidità. La chiave è stata trovata nella promozione di uno specifico concetto: quello di complementarità. La complementarità mira alla congiunzione di due fattori: 1) la propensione all'innovazione e l'eccellenza tecnologica italiana – elementi cruciali del nostro sistema economico, che hanno permesso ai nostri operatori di reggere l'urto della crisi negli ultimi anni; 2) la capacità degli operatori stranieri di apportare capitale tale da poter rafforzare le nostre imprese e consentire loro di affermarsi anche su mercati più ampi in termini di dimensione ma anche più competitivi in termini di necessità di innovazione tecnologica.

Entrambe queste sfide richiedono un apporto di capitali sempre più ingente.

Quindi l'idea perseguita nella definizione delle politiche a sostegno degli investimenti esteri è quella di passare da un concetto di sostituzione della proprietà alla congiunzione di fattori produttivi che diventano appunto elementi complementari. Il Governo ha sviluppato questa azione in maniera più intensa a partire dal programma Destinazione Italia del 2013. Il programma Destinazione Italia ha previsto una serie di riforme volte genericamente al miglioramento dell'ambiente macroeconomico di riferimento, consentendo agli investitori stranieri di cogliere le opportunità per portare il loro capitale in Italia. È un concetto abbastanza nuovo ma non per questo meno importante rispetto al percorso inverso, quello "tradizionale" che vede le istituzioni pubbliche sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero. È non meno importante perché la leva degli investimenti, in un quadro macroeconomico come quello che attraversa il nostro Paese, e in generale l'Europa, è la leva cruciale per poter rilanciare il processo di crescita economica.

A questo proposito il Presidente della Banca Centrale Europea ha speso parole molto importanti lo scorso 15 febbraio, ribadendo il proprio impegno per il rilancio degli investimenti. Processo che poi si avvale anche del facilitato accesso del credito attraverso i programmi che la stessa BCE ha messo in campo. L'Italia mira ad inserirsi in questo processo, non solo rilanciando gli investimenti interni, cosa che soprattutto nel settore dell'economia digitale il Governo si è impegnato a fare con l'agenda digitale 2014-2020, ma anche attraendo investimenti stranieri che possano permettere appunto il rafforzamento delle nostre imprese.

2. Le riforme adottate

Quali sono state le riforme principali in questo ambito? Sicuramente una riforma essenziale ha toccato la *governance* del settore dell'attrazione degli investimenti. Nel novembre 2014, si è arrivati alla creazione di un punto di riferimento unico per tutti gli investitori stranieri e que-

sto punto di riferimento è il c.d. Comitato Investimenti Esteri. È un comitato a carattere interministeriale, all'interno del quale il ruolo di coordinamento è attribuito al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE). Il Comitato è anzitutto chiamato a promuovere strategie condivise per facilitare l'afflusso di capitali stranieri in Italia, soprattutto attraverso la definizione di iniziative di comunicazione e valorizzazione dei punti di forza e delle eccellenze del sistema economico nazionale nei riguardi dei potenziali investitori. Il Comitato Investimenti Esteri si propone inoltre di fornire una sponda a quegli investitori stranieri che hanno già deciso di investire nel nostro Paese e che, per qualche motivo, trovano delle criticità nello sviluppo del loro investimento. Un esempio concreto in quest'ultimo ambito è dato dall'azione di coordinamento tra le amministrazioni, centrali e locali, interessate da un progetto di investimento promosso da un gruppo australiano per la realizzazione di un centro commerciale nel milanese, del valore di circa 1 miliardo e 400 milioni di euro.

Oltre alla *governance*, sono state altre tre le aree fondamentali sulle quali si è concentrata l'azione di riforma del governo: tassazione, giustizia e mercato del lavoro.

Per quanto concerne la tassazione, l'obiettivo perseguito è stato quello di semplificare, a beneficio dell'investitore, il quadro regolamentare, facilitando la programmazione degli impegni su un arco almeno quinquennale. A questo fine è stato introdotto il c.d. *ruling di standard internazionale*.

La giustizia, in particolare la giustizia commerciale, è stata oggetto di riforme che sono state mirate a migliorare l'immagine del nostro Paese quanto a capacità di far valere i diritti e prerogative degli investitori stranieri. Un passaggio essenziale in questa riforma della giustizia è stato sicuramente l'abbattimento dell'arretrato, misura accompagnata dall'individuazione di tribunali specifici che hanno competenza sulle controversie che vedono coinvolti operatori economici stranieri.

Un terzo, cruciale ambito d'intervento è stato il mercato del lavoro. La riforma del mercato del lavoro, che va sotto il nome di *Jobs Act*, ha avuto come scopo quello di introdurre meccanismi di flessibilità tali da permettere un più efficace allineamento tra il dinamismo del ciclo economico con la gestione della domanda di lavoro da parte delle imprese.

Il sistema a tutele crescenti disegnato dalla riforma è volto a garantire il superamento del *mismatch* tra dotazioni di personale e fasi del ciclo economico, introducendo meccanismi di raccordo tra domanda e offerta di lavoro.

Le riforme introdotte nel quadro della giustizia commerciale e nel mercato del lavoro hanno ricevuto l'apprezzamento delle istituzioni internazionali, in particolare della Banca Mondiale. Quest'ultima, nel proprio rapporto *Doing Business*, ha ascritto il miglioramento registrato dall'Italia quale ecosistema per lo sviluppo di investimenti (tanto nazionali quanto esteri) alle riforme introdotte in questi due settori specifici.

Non è l'unico rapporto, peraltro, a certificare il miglioramento dell'immagine dell'Italia quale potenziale meta di investimenti esteri. Anche nel *Global Competitive Index* del World Economic Forum il nostro Paese ha visto il proprio *ranking* migliorare; anche in questo caso il progresso è stato motivato dall'intervento nella giustizia commerciale e dall'approvazione del *Jobs Act*. Attestazioni di apprezzamento giungono anche dal settore privato. Nel proprio *FDI Index*, A.T. Kearney colloca l'Italia al dodicesimo posto tra le mete più attraenti al mondo per gli investimenti stranieri. Perché citare un rapporto proveniente dal settore privato? Perché rispecchia il sentire degli operatori che, in ultima analisi, assumono il rischio di collocare i propri investimenti in un Paese anziché in un altro. La maggior parte dei destinatari delle politiche di "attrazione" (in senso economico) ha dunque natura privata. Tra questi, un bacino di primaria importanza è costituito dalle multinazionali. Ma non solo quelle, perché stanno crescendo in importanza anche operatori economici di diversa natura, in primis gli investitori stranieri a carattere istituzionale, come i fondi sovrani.

Nell'ambito delle riforme introdotte dal governo a partire dal 2014, un passo decisivo è stato segnato con il rafforzamento degli strumenti operativi. In primo luogo l'ICE-Agenzia, che si propone come punto di contatto per l'investitore sia per l'acquisizione di informazioni sulle opportunità di investimento e sul quadro regolamentare di riferimento, sia per l'accompagnamento dell'operatore economico lungo l'intero arco di sviluppo delle iniziative di investimento nel nostro Paese. Fondamentale, nell'ambito del settore, il ruolo ricoperto dal gruppo Cassa

Depositi e Prestiti (CDP) e da Fondo Strategico Italiano (FSI), in quanto soggetti in grado di sviluppare co-investimenti con gli operatori economici stranieri. Il concetto di co-investimento ha acquisito centralità nelle politiche di promozione degli investimenti esteri perché l'operatore economico trova nella presenza di un investitore italiano anche una forma di garanzia della bontà della propria scelta. In quest'ottica, CDP e FSI hanno siglato, a partire dal 2014, accordi con investitori di natura istituzionale (fondi sovrani) e hanno promosso strumenti (fondi dedicati) volti a canalizzare investimenti in settori specifici. Per ricordarne due: il fondo denominato F2I che è dedicato agli investimenti nei settori delle infrastrutture e dei trasporti; e il fondo, in corso di lancio, volto a canalizzare investimenti sulle eccellenze del settore del sistema produttivo italiano in quella fascia, il *mid market*, composto dalle imprese medio piccole, che caratterizza il tessuto industriale italiano e che ha bisogno di capitali stranieri per fare quel salto di qualità necessario a condurle oltre il mercato nazionale per proporsi, in maniera competitiva, sui mercati stranieri e, in ultima analisi, giungere alla quotazione di borsa.

3. Outreach, comunicazione, coordinamento: il ruolo essenziale del MAECI

Al di là delle riforme vi è un aspetto fondamentale nel quale entra in gioco il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: è l'azione di comunicazione e di coordinamento. Le competenze nel settore della promozione degli investimenti stranieri sono al momento ripartite tra una pluralità di soggetti pubblici. La necessità di un loro coordinamento è prodromica alla proposizione dell'immagine del nostro Paese e delle opportunità di investimento verso i potenziali investitori stranieri. Quindi una prima azione che il Ministero svolge soprattutto in preparazione di missioni di sistema – cioè quelle missioni che portano all'estero, con una guida politica, le nostre imprese – è proprio quella di coordinare gli enti pubblici e gli operatori economici italiani che sono coinvolti.

L'azione di coordinamento è dunque necessaria per presentare agli operatori stranieri, alle controparti straniere, sia pubbliche che private, le nostre opportunità cioè le opportunità fornite dal sistema economico italiano. Questa azione viene condotta attraverso una serie di appuntamenti ad hoc, come le citate 'missioni di sistema', oppure iniziative specifiche come il *roadshow* "Invest in Italy", promosso dal MISE e realizzato in collaborazione con la rete del MAECI, che ha toccato da ultimo New York e San Francisco lo scorso gennaio. Ma l'azione di comunicazione e promozione viene svolta soprattutto, ed in maniera permanente, attraverso la rete estera del Ministero. La rete estera opera sempre più come una *smart grid*: una come 'rete intelligente' in grado sia di portare verso l'esterno l'immagine di un Paese che cresce, che migliora e che ha delle opportunità di investimento da offrire agli operatori economici stranieri; ma anche una rete in grado di percepire le sensazioni dei potenziali investitori, di anticiparne le scelte tendenziali, e di nutrire l'interesse degli operatori economici con elementi utili a far concretizzare delle potenzialità di investimento. È su questo che il MAECI opera per rafforzare una cultura della promozione integrata, intesa come esposizione contestuale dei valori del nostro Paese e delle potenzialità di investimento.

Nello sviluppo di quest'azione il MAECI può avvalersi anche di uno strumento nuovo, in corso di formazione, costituito dai *Desk per l'attrazione degli investimenti* che l'ICE sta istituendo su alcune piazze selezionate, come Istanbul, Tokyo, Londra, New York, Singapore, Pechino. A pieno regime questa rete conterà su una decina di desk dedicati. Attraverso l'azione coordinata di questi desk con le ambasciate ed i consolati, si intende fornire quella "prima sponda" informativa e di assistenza all'investitore straniero, replicando sulla rete lo schema che, in Italia, ha condotto all'individuazione del Comitato Investimenti Esteri come punto di riferimento specifico per gli investitori esteri.

4. I target

Quali sono i potenziali investitori? Un target tradizionale è senza dubbio costituito dalle imprese multinazionali presenti in Italia. Questa

tipologia di investitore ha un proprio consesso rappresentativo all'interno di Confindustria, costituito dal Comitato Investitori Esteri. Si tratta di un organo consultivo che dà indicazioni sulla percezione da parte degli operatori economici stranieri del *business environment* italiano; non ha funzioni normative e non ha funzioni di guida per i potenziali investitori stranieri; è nondimeno un utile interlocutore per sondare il *sentiment* degli operatori economici stranieri già presenti in Italia. È fondamentale acquisire il parere delle imprese straniere già presenti in Italia poiché l'azione di promozione e di coordinamento condotta dai soggetti istituzionali rischia di essere vanificata se sui mezzi di comunicazione passa un'immagine di inefficienza legata, ad esempio, ad un investimento che fatica ad avanzare; mentre, al contrario, tutta l'azione viene rafforzata e quindi moltiplicata nella sua capacità di raggiungere potenziali investitori stranieri se vengono adeguatamente messi in luce i risultati positivi che investitori stranieri già presenti in Italia hanno fino ad ora conseguito. Il MAECI ha fatto propria questa strategia comunicativa in occasione della presentazione del Jobs Act agli ambasciatori dei Paesi del G20 accreditati in Italia (luglio 2015).

Tra gli operatori economici tradizionali cui indirizzare un'azione di stimolo per la promozione di investimenti vanno inseriti anche gli istituti bancari, a maggior ragione in considerazione della fase di alta liquidità generata, a livello europeo e mondiale, dalle politiche di espansione della base monetaria come il noto *Quantitative Easing* della BCE. Questo ha creato una massa di liquidità presso gli istituti bancari portando gli stessi a cercare opportunità di investimento all'estero. Non è un caso dunque che nel 2015 molti istituti stranieri soprattutto dell'area asiatica abbiano deciso di investire nel sistema bancario italiano.

La logica di sistema e la valorizzazione dell'azione diplomatica come terminale fondamentale nella comunicazione delle opportunità di investimento è ancor più enfatizzata allorquando il destinatario delle azioni sia costituito da un investitore estero a carattere istituzionale, ovvero un fondo sovrano o un fondo pensionistico. La prima tipologia, in particolare, ha accresciuto la propria centralità nel panorama degli operatori che hanno movimentato il mercato degli investimenti diretti all'estero nell'ultimo decennio.

Sono detenuti sia da Paesi che hanno aumentato le loro riserve valutarie negli ultimi decenni (quali gli Stati esportatori di petrolio come ad es. Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Kuwait), sia dai paesi che posseggono risorse energetiche e materie prime di grande rilevanza sul mercato internazionale (come ad es. Norvegia e Russia), sia da quelli che hanno registrato forti avanzi nella bilancia commerciale (tra questi soprattutto Cina, Singapore e India).

A partire dalla fine degli anni Novanta, i fondi sovrani sono notevolmente cresciuti in termini di dimensioni, numeri e importanza; particolarmente attivi negli anni 2007/2008 in occasione della crisi dei mutui subprime americani, hanno contribuito, con circa 45 miliardi di dollari, a ricapitalizzare i grandi istituti finanziari occidentali che avevano subito gravi perdite, facendo guadagnare loro posizioni strategiche in molte industrie e istituzioni finanziarie europee e statunitensi.

Nel 2008, al fine di rispondere a timori espressi da più parti, i Paesi detentori di fondi Sovrani hanno siglato il codice di condotta di auto-regolamentazione noto come “I principi di Santiago”, volto ad aumentarne la trasparenza e a rassicurare i mercati, con l’impegno a investire sulla base di motivazioni esclusivamente commerciali e non geopolitiche.

Il Sovereign Wealth Funds Annual Report 2015 (curato dall’Università Bocconi di Milano) evidenziava che, a fronte della crescita esponenziale registrata negli ultimi 10 anni (alimentata soprattutto dai mercati emergenti d’esportazione e dagli elevati prezzi delle risorse energetiche), a partire dal 2014 i fondi sovrani stanno virando verso nuove modalità d’uso per ridurre le possibili perdite di questi mercati, oggi in via della saturazione, e favorire investimenti dilazionati, meno rischiosi e più fluidi. Nel 2014 i Fondi Sovrani hanno movimentato in tutto oltre 68 miliardi di dollari di investimenti (+39% rispetto al 2013), mentre il patrimonio gestito complessivamente si è attestato a 4.729 miliardi di dollari (fine 2014).

Vi è inoltre una terza categoria cui l’azione di attrazione è dedicata: quella dei fondi privati. Sono operatori di crescente importanza sia perché si affiancano al sistema creditizio tradizionale, gestito dalle banche, sia perché sono operatori in grado di sfruttare un margine di flessibilità nelle proprie scelte di investimento molto più ampio rispetto a quello

delle imprese multinazionali o degli investitori istituzionali e quindi possono canalizzare i propri investimenti, non necessariamente di ampia portata, verso imprese più piccole. Questi fondi sono fondamentali per lo sviluppo delle startup e per accompagnare il processo di crescita delle piccole e medie imprese a carattere innovativo. L'attenzione con la quale gli investitori stranieri guardano a questo segmento del tessuto economico italiano è testimoniata dal successo di iniziative specifiche di comunicazione condotte sia in Italia che all'estero. Un primo esempio si ritrova nell'interesse generato dalle startup italiane che si sono presentate durante Expo Milano 2015: attraverso spazi dedicati, le startup italiane impegnate nel settore dell'agroalimentare hanno potuto incontrare i potenziali investitori, non solo fondi di investimento, ma anche imprese straniere interessate a forme di partenariato.

Un ulteriore esempio è rinvenibile nella presentazione condotta a Wall Street nel 2014 da una fondazione che raccoglie una serie di startup selezionate, che ha raccolto in quell'occasione investimenti su quarantacinque nuove imprese italiane.

Vi sono quindi solidi presupposti per sostenere, attraverso azioni di comunicazione e di presentazione mirate, l'azione di attrazione di investimenti esteri verso le startup italiane.

5. I risultati

Le riforme adottate e l'azione di promozione e comunicazione mirata agli investitori stranieri stanno già producendo risultati significati. Un primo riflesso è rinvenibile nel migliorato posizionamento dell'Italia negli indici internazionali sopra richiamati. Ma i dati più significativi si possono trarre dall'UNCTAD World Investment Report: nel triennio 2013-2015 l'Italia ha attratto flussi di investimenti dall'estero per oltre 67 miliardi di dollari. Questi valori testimoniano il rientro dell'Italia nei radar degli investitori internazionali. Per il solo 2015, sono stati numerosi gli esempi di acquisizioni di aziende italiane da parte di investitori stranieri. Tra quelle che hanno costituito oggetto anche dell'interesse della stampa e dell'opinione pubblica si possono ricordare l'acquisizione di Italcementi da parte di tedeschi di Heidelberg, l'OPA su

Pirelli da parte di ChemChina, l'acquisizione di Delclima da parte di Mitsubishi, e l'acquisizione di Pininfarina da parte degli indiani di Mahindra.

L'interesse degli investitori esteri non si sostanzia unicamente nell'ingresso nel capitale di un'azienda; si traduce invece, sempre più spesso, in operazioni che portano all'acquisizione e alla fusione di aziende già in essere. Quest'ultima tipologia di operazione – denominate *mergers & acquisitions*, o M&A – sono quasi raddoppiate nel 2014, raggiungendo la cifra complessiva di 540. La metà di esse ha visto la presenza di un investitore straniero.

Tra i risultati conseguiti dall'Italia in termini di capacità di attrazione degli investimenti rileva in modo particolare quello relativo alle operazioni effettuate da fondi sovrani (SWFs) nel nostro Paese. Queste operazioni, nel biennio 2014-2015, hanno avuto un valore superiore ai 4 miliardi di dollari. Nel panorama europeo, solo il Regno Unito ha attratto più investimenti da parte SWFs nello stesso periodo di tempo. Detti investimenti, per la natura degli operatori che li pongono in essere, sono particolarmente congeniali a sostenere il processo di crescita del tessuto economico nazionale: sono generalmente investimenti di medio-lungo periodo che ricercano una redditività costante ma non elevata. Quindi non mirano a un aumento immediato dei profitti (per l'investitore) per poi passare all'acquisizione di dividendi e alla dismissione degli investimenti; sono operazioni che vanno a sostenere il processo di crescita del tessuto produttivo nel suo complesso oppure che consentono il rilancio di settori che nel nostro Paese faticano proprio per mancanza di capitali. Un segmento paradigmatico in tal senso è costituito dall'*haute hôtellerie*; in Italia molti degli alberghi di più alto lignaggio sono stati acquisiti da operatori economici stranieri. Sono operazioni che hanno consentito a queste strutture di rilanciare la propria capacità di accoglienza e di riposizionare l'Italia anche in un mercato cruciale qual è quello dell'ospitalità di alto livello. Proprio grazie a questa attenzione dei fondi sovrani, una parte del mercato dell'*hôtellerie* è stata completamente rilanciata, soprattutto a Milano, che anche in virtù dell'operazione "Expo", ha ovviamente attratto l'attenzione di molti potenziali investitori stranieri.

L'attività dei Fondi sovrani in Italia ha avuto una ramificazione variegata. Molti di essi si sono concentrati sull'immobiliare, perché il settore riflette il concetto di investimento di lungo termine, con una redditività medio-bassa ma costante ed è un investimento stabile. Hanno investito nell'immobiliare, tra gli altri, il Fondo del Qatar (Qia, Qatar Investment Authority), i fondi degli Emirati Arabi, il fondo singaporeano GIC e il fondo sovrano dell'Azerbaijan. Immobiliare, ma non solo: altri investimenti dei SWFs si sono indirizzati verso il settore turistico (in Sardegna e Sicilia) nonché verso quella della componentistica per auto (investimento del fondo sovrano dell'Oman). Quest'ultimo è particolarmente indicativo dell'attenzione dei fondi anche verso destinazioni più di nicchia, ovvero aziende non necessariamente note al grande pubblico o quotate in borsa. E quest'attenzione riflette e anticipa proprio quel trend che si cerca di stimolare attraverso la promozione di operazioni di co-investimento su imprese di mid-market che, con il sostegno di nuovi capitali, possono ambire in futuro anche ad una quotazione in borsa. Il rafforzamento degli strumenti attraverso i quali promuovere forme di coinvestimento è essenziale. Il rapporto con investitori istituzionali è stato promosso anche attraverso la conclusione di intese, *memorandum of understanding* o *joint ventures*, da parte di Cassa Depositi e Prestiti e Fondo Strategico Italiano. Tra queste si possono menzionare quelle con il fondo sovrano del Kuwait (KIA), con la China Investment Corporation, con il fondo sovrano russo e con la Korean Investment Corporation: un'intesa che ha portato già alla partecipazione degli investitori coreani in alcuni fondi specifici, soprattutto di natura infrastrutturale e che ci si aspetta di veder rafforzato anche nel prossimo periodo, anche a seguito della missione nel sistema a guida MAECI-MISE realizzata nella primavera del 2016 a Seul.

Il valore aggiunto che l'azione del MAECI può apportare nell'ambito dell'attrazione degli investimenti esteri è particolarmente evidente se il target di riferimento è quello dei fondi sovrani. Data la natura di investitori istituzionali di questi fondi, il rapporto continuativo che le ambasciate pongono in essere è essenziale: tale azione di contatto prevede una proposizione costante e una valorizzazione di ciò che il nostro Paese fa per attrarre investimenti, ma anche il sostegno nella ricerca di occasioni di incontro specifiche con potenziali beneficiari in ambiti di

particolare rilevanza. Queste occasioni di incontro specifiche sono costituite dalle missioni che i fondi sovrani svolgono in Italia. Il MAECI segue dunque l'organizzazione di visite di fondi sovrani in Italia. Dal 2015 sono state organizzate diverse missioni: le principali hanno riguardato GIC (fondo sovrano in Singapore), Qatar Investment Authority e Abu Dhabi Investment Authority (EAU). È importante far passare l'immagine di un Paese rinnovato e aperto, che si propone come interlocutore solido e affidabile per i fondi sovrani. È in quest'ottica che nel settembre del 2015 FSI e CDP hanno ospitato, a Milano, l'International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF). Si è trattato della prima riunione in Italia di questo foro.

6. Conclusioni

Se è indispensabile il coordinamento tra le diverse articolazioni dello Stato nella fase “ascendente”, ovvero di formazione del portafoglio delle opportunità di investimento in Italia, parimenti cruciale è il raccordo delle modalità di presentazione delle proposte di investimento nel momento in cui esse vanno comunicate all'esterno, ovvero ai potenziali investitori: in quest'ultimo aspetto, il ruolo del MAECI e della rete diplomatico-consolare è essenziale per presentare dette proposte, e le procedure attraverso le quali dare loro seguito, come un unicum, in una reale strategia di sistema.

La rete diplomatico-consolare, operando in collaborazione con gli uffici e i desk ICE dedicati all'attrazione degli investimenti (ove presenti), può assicurare la comunicazione permanente con i potenziali investitori, in particolare con quelli di carattere istituzionale (fondi sovrani) conferendo il valore aggiunto dell'endorsment istituzionale alle proposte di investimento in Italia. Tale azione si iscrive nel quadro delle responsabilità e delle prerogative di coordinamento riconosciute ai Capi delle missioni diplomatiche dal DPCM 1 agosto 2008. Inoltre, operando in senso inverso, la rete è altresì in grado di intercettare gli interessi dei potenziali investitori, per poi veicarli all'amministrazione incaricata del coordinamento interno (i.e. MISE) per l'approfondimento e l'elaborazione di proposte condivise.

L'elaborazione di un pacchetto complessivo di offerte in grado di stimolare l'interesse potenziale dei fondi renderebbe opportuna: a) un'azione di coordinamento dei soggetti italiani, allo scopo di selezionare le opportunità di investimento da valorizzare; b) la modulazione di tali opportunità di investimento sulla base delle indicazioni che provengono dall'Ambasciata interessata; c) l'individuazione di un soggetto/gruppo di contatto unico verso il quale indirizzare i potenziali investitori.

In mancanza di un coordinamento preliminare e di una valutazione sulle più opportune modalità di presentazione di tali iniziative in forma coordinata, condivisa e ritagliata sulle particolarità degli interlocutori (i potenziali investitori), rischia di permanere un disallineamento tra l'offerta complessiva del Sistema Italia e la domanda potenziale proveniente dagli investitori. Il MAECI può, grazie alla rete diplomatico-consolare, affermarsi come ambito naturale in cui il momento di sintesi dell'offerta di sistema viene a compiersi, consentendo di realizzare un'efficace promozione integrata del Sistema Paese.

LA DIPLOMAZIA SCIENTIFICA*

Alessandra Pastorelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Rete degli Addetti scientifici nel mondo. 3. Protocolli esecutivi di cooperazione scientifica e tecnologica. 4. Organizzazioni multilaterali scientifiche delle quali l'Italia è parte. 4.1. L'Italia al CERN. 4.2. L'ESO e il progetto E-ELT. 4.3. Il Polo scientifico e tecnologico di Trieste: in Italia la scienza al servizio dello sviluppo sostenibile. 4.4. ICRANet e l'astrofisica relativistica. 4.5. La sfida della diplomazia scientifica: Sesame. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La diplomazia scientifica è aspetto di particolare importanza per la politica estera.

Le sfide della crescita del Sistema Paese nell'attuale contesto internazionale fortemente competitivo, caratterizzato da importanti squilibri nello sviluppo che generano spesso instabilità e conflitti, impongono che l'alleanza tra diplomazia e scienza venga sempre più rafforzata come fattore di cooperazione e strumento di dialogo tra popoli.

Un recente Convegno organizzato dalla *Royal Society* ha chiarito tre aspetti della nozione di diplomazia scientifica: *Science in diplomacy*, *Diplomacy for science* e *Science for Diplomacy*¹.

La gestione delle relazioni internazionali comporta di affrontare negoziati su problematiche di portata globale, quali il cambiamento climatico, la lotta a malattie mortali, la scarsità di risorse energetiche ed idri-

* Pubblicato nel 2015.

¹ Per una nozione di diplomazia scientifica, rif. Convegno della Royal Society "New Frontiers in Science Diplomacy (January 2010): *Science diplomacy is still a fluid concept, but can usually be applied to the role of science, technology and innovation in three dimensions of policy: ...science in diplomacy; ...diplomacy for science... ...science for diplomacy*".

che, il disarmo, che richiedono soluzioni che non possono prescindere dal supporto della scienza e della tecnologia.

Tuttavia è anche vero che la scienza non può fare a meno della diplomazia. La ricerca scientifica si nutre di cooperazione internazionale e lo scambio di ricercatori è uno dei principali fattori che assicurano la competitività di un Paese.

Infine, quando altri canali di dialogo sono compromessi da situazioni di conflitto, guerre civili, o instabilità regionale, particolare importanza nelle relazioni internazionali assume la diplomazia scientifica come fattore che può mantenere aperte opportunità di collaborazione, che si traducono in spunti di ripresa delle comunicazioni tra Paesi che si trovano su posizioni distanti o che vivono forti tensioni regionali.

La diplomazia scientifica ha sempre ricevuto un'attenzione particolare da parte del Ministero degli Affari Esteri (MAE). A fronte delle sfide della competizione internazionale per la crescita sostenibile, nelle quali ricerca scientifica e tecnologica ed innovazione ricoprono un ruolo preponderante, con la riforma del 2011 e l'ulteriore modernizzazione della struttura organizzativa della Farnesina, è nata, nel quadro della Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, un'Unità dedicata alla Cooperazione Scientifica e Tecnologica bilaterale e multilaterale (UST).

Tra i principali compiti dell'Unità si annovera la promozione della cooperazione scientifico-tecnologica e della ricerca italiana, in stretto raccordo con gli altri Ministeri, in particolare con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica e il Ministero dello Sviluppo Economico. La proiezione internazionale del sistema italiano della Ricerca scientifica avviene soprattutto mediante la gestione della Rete degli Addetti Scientifici e degli Addetti Spaziali all'estero e attraverso l'azione delle nostre Ambasciate, Consolati e Rappresentanze Permanenti nel mondo.

Tra gli obiettivi che il MAE si propone per lo sviluppo di queste attività si annoverano: la promozione di collaborazioni bilaterali in materia di cooperazione scientifica e tecnologica a sostegno della politica estera, tenendo sempre conto del principale interesse di promuovere il sistema Paese, il raccordo dell'attività internazionale degli enti di ricer-

ca con le priorità di politica estera e l'attrazione verso le nostre università e i nostri centri di ricerca di eccellenze scientifiche straniere.

Tali obiettivi vengono perseguiti mediante: a) la Rete degli Addetti scientifici nel mondo, b) i Protocolli esecutivi di cooperazione scientifica e tecnologica, c) la partecipazione alle organizzazioni internazionali scientifiche delle quali l'Italia fa parte.

2. Rete degli Addetti scientifici nel mondo

Venticinque Addetti scientifici, esperti ex art. 168 del d.P.R. 18 del 1967, sono in servizio presso Ambasciate, Consolati Generali e Rappresentanze Permanenti nel mondo, con l'incarico di rafforzare i legami di cooperazione scientifica del nostro sistema della ricerca con i diversi Paesi e nelle Organizzazioni Internazionali di cui l'Italia fa parte. Obiettivo della Rete degli Addetti Scientifici è promuovere la cooperazione scientifico-tecnologica come fattore di sviluppo dell'innovazione e della crescita delle relazioni economico-commerciali ed industriali. La presenza di tali esperti, specialisti in differenti materie scientifiche e provenienti quasi esclusivamente da istituzioni pubbliche, si è progressivamente ridimensionata in Paesi europei con i quali la collaborazione è facilitata anche dal contesto UE, a vantaggio del rafforzamento della Rete in Paesi emergenti a più alto tasso di innovazione e con prospettive promettenti di crescita delle collaborazioni industriali ed economiche con l'Italia. Importante anche l'apporto dei nostri Addetti scientifici nelle sedi multilaterali (Rappresentanza OCSE/ESA e Rappresentanza ONU/CERN a Ginevra), nel valorizzare i nostri ricercatori e i nostri Centri di ricerca che collaborano all'interno degli Organismi multilaterali, nonché per promuovere la partecipazione di imprese italiane innovative ai progetti banditi dagli organismi internazionali.

Tra le attività che un Addetto scientifico svolge, sempre in stretto coordinamento con l'Ufficio commerciale della Sede diplomatica o consolare e l'Istituto Italiano di Cultura, si annoverano lo svolgimento di manifestazioni convegnistiche scientifico-tecnologiche, il sostegno a visite di Centri di ricerca e Università per lo sviluppo di cooperazioni scientifiche, il supporto alle varie fasi di negoziati, finalizzazione e mo-

nitroaggio dei Protocolli esecutivi di cooperazione scientifico-tecnologica, la promozione all'estero dei centri e istituti nazionali al fine di attrarre talenti verso il nostro Paese, l'aiuto alle nostre aziende innovative a partecipare in appalti di organismi scientifici, la promozione dei ricercatori italiani nei Paesi di accreditamento anche attraverso le associazioni che li rappresentano. Presso le Organizzazioni Internazionali, gli Addetti scientifici sono chiamati a fornire la loro conoscenza per coadiuvare l'azione del nostro Paese negli organismi decisionali degli organismi multilaterali al fine di portare avanti le priorità italiane a vantaggio dei nostri centri di ricerca e delle nostre aziende, nonché della valorizzazione dei nostri funzionari operanti presso tali organismi.

Nell'intento di rafforzare l'efficacia dell'azione del MAE a sostegno della scienza e tecnologia, la Rete degli Addetti scientifici si è ulteriormente rafforzata negli ultimi anni grazie a Protocolli d'intesa tra il MAE ed alcuni centri di ricerca che hanno assicurato il contributo di personale specializzato alle nostre attività. In particolare, nel 2011 è stato firmato un Protocollo e Convenzione operativa tra MAE e l'Agenzia Spaziale italiana (ASI), che ha consentito al MAE di avvalersi all'estero della collaborazione di personale ASI nelle sedi di Washington e Bruxelles.

Nel 2013, in occasione della Conferenza degli Addetti Scientifici è stato firmato anche un Protocollo d'intesa con il CNR, che ha portato ad una più intensa collaborazione con tale istituto di ricerca, anche a vantaggio di un più sinergico impiego dei fondi destinati alla cooperazione scientifica internazionale.

Nel marzo 2014 anche l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare ha firmato con il MAE analogo documento, al fine di rafforzare l'interazione, già molto intensa soprattutto nella partecipazione italiana al CERN e ad altri progetti internazionali nell'ambito della fisica.

3. Protocolli esecutivi di cooperazione scientifica e tecnologica

Il MAE ha altresì la responsabilità di dare seguito agli Accordi bilaterali di cooperazione scientifica e tecnologica che l'Italia ha stipulato con altri Paesi attraverso il negoziato di Protocolli esecutivi di coopera-

zione nel quadro di apposite Commissioni Miste bilaterali. Le Commissioni Miste sono chiamate ad approvare le liste di progetti congiunti che solitamente le due parti si impegnano a co-finanziare.

Ai fini dell'inserimento nei Protocolli Esecutivi, i progetti di ricerca congiunti devono essere presentati attraverso dei bandi competitivi promossi dalle rispettive agenzie finanziatrici (solitamente il MAE per l'Italia, con l'integrazione di risorse dal MIUR per alcuni Paesi). A chiusura di ogni bando, i progetti eleggibili vengono valutati prima su base nazionale da commissioni di esperti tenendo conto dei criteri di valutazione definiti nel bando, poi congiuntamente con la controparte nell'ambito di una Commissione Mista bilaterale. Una volta concordata la lista di progetti finanziabili nell'ambito della stessa Commissione Mista, essa viene inclusa come Annesso nel Protocollo Esecutivo, facendone parte integrante. Il Ministero degli Affari Esteri provvede quindi alla pubblicazione del Protocollo Esecutivo firmato nel sito ufficiale del MAE².

Nell'ambito dei Protocolli Esecutivi (PE), il MAE assegna finanziamenti annuali su due tipologie di progetto ai sensi della Legge 401/1990³. La prima riguarda progetti di "mobilità dei ricercatori" che prevedono la copertura, fino ad esaurimento dei fondi (Cap. 2760), dei costi di viaggio e soggiorno per due missioni all'anno per ogni gruppo di ricerca. Le modalità di finanziamento prevedono l'applicazione del principio di reciprocità secondo il quale ogni Parte contribuisce alla copertura dei costi di viaggio dei propri ricercatori e ai costi di soggiorno dei ricercatori della controparte.

La seconda tipologia di finanziamento riguarda progetti di "grande rilevanza", che assumono la forma di iniziative di ricerca bilaterali congiunte e che vengono cofinanziate dal Ministero degli Affari Esteri con un contributo erogato annualmente sulla base di un bando di gara della nostra Unità pubblicato a gennaio. Il co-finanziamento MAE ammette, oltre che spese per la mobilità dei ricercatori, anche quelle per contratti di lavoro a giovani ricercatori, organizzazione di workshops e disseminazione, beni di consumo e inventariabili funzionali alle attività di pro-

² http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/CooperScientificaTecnologica.

³ Legge n. 401 del 22 dicembre 1990, "Riforma degli Istituti italiani di cultura e interventi per la promozione della cultura e della lingua italiane all'estero".

getto. Il contributo viene erogato a consuntivo previa presentazione da parte del coordinatore italiano del progetto di una rendicontazione economico-finanziaria delle spese sostenute e di una relazione tecnico-scientifica delle attività svolte. La percentuale tipica di cofinanziamento del MAE è del 50%; in via del tutto eccezionale questa percentuale può arrivare fino al 70% dei costi ammissibili. Solitamente il contributo annuale concesso per ogni progetto può arrivare a 25.000-30.000 Euro. Il finanziamento di questa tipologia di progetti può avere carattere unilaterale e, quindi, contrariamente ai progetti di mobilità dei ricercatori, non prevedere il cofinanziamento da parte dell'altro Paese.

A titolo esemplificativo, nel 2012 sono stati co-finanziati quarantotto progetti di grande rilevanza, per un ammontare complessivo di 1.078 milioni di Euro, e centoquaranta progetti di mobilità dei ricercatori per un valore di oltre 131.000 Euro. Nel 2013, invece, sono stati cofinanziati settantotto progetti di "grande rilevanza", per un ammontare complessivo di 1,78 milioni di Euro, e centosettantanove progetti di mobilità per 144.000 Euro.

A fine 2013, quattordici Protocolli Esecutivi (PE) in vigore prevedevano un contributo a progetti di grande rilevanza mentre ben sedici erano i PE in cui si prevedeva il contributo per i progetti di mobilità dei ricercatori. Alla luce del particolare interesse del nostro Paese, sono state previste per il 2014 dotazioni finanziarie più consistenti per Argentina, Canada, Cina, Egitto, Giappone e Stati Uniti. Sono inoltre in corso negoziati per il rinnovo di Protocolli Esecutivi con Algeria, Messico, Sud Africa e Svezia.

Nell'intento di rafforzare il ruolo dei Protocolli Esecutivi come strumenti volti a presentare in modo unitario e coerente il sistema italiano della ricerca verso i Paesi terzi, le Commissioni Miste bilaterali costituiscono oggi un'occasione, da un lato, per mappare tutte le iniziative in atto con la controparte, dall'altro per consentire ad alcuni centri di ricerca ed università non ancora entrate in contatto con alcuni Paesi di costruire nuove occasioni di sviluppo delle loro relazioni internazionali.

4. *Organizzazioni multilaterali scientifiche delle quali l'Italia è parte*

La diplomazia scientifica riveste altresì una dimensione multilaterale e l'Italia fa parte delle più importanti organizzazioni internazionali scientifiche che lavorano con i loro laboratori per la definizione di nuove tecnologie per lo sviluppo della ricerca e del progresso umano. Il Ministero degli Affari Esteri guida la partecipazione del nostro Paese negli organismi direttivi di tali Organizzazioni Internazionali, assicurando coerenza nelle posizioni italiane sulle varie tematiche in discussione, politiche, scientifiche, finanziarie e amministrative, avendo sempre presente la priorità della promozione del Sistema Paese.

4.1. *L'Italia al CERN*

L'Organizzazione Europea per la Ricerca Nucleare (CERN) è il più grande laboratorio al mondo di fisica delle particelle con sede a Ginevra. Il CERN è stato istituito nel 1954 e l'Italia vi aderisce insieme ad altri diciannove Paesi europei: Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna, Svezia, Svizzera, Ungheria. Ha poi aderito anche Israele, ammesso nel 2013.

Rilevanti le ricadute della ricerca CERN sul progresso economico e civile. Il World Wide Web (www), ad esempio, è stato concepito al CERN nel 1990. Tra le numerose applicazioni di notevole utilità pubblica derivanti dagli studi di tale organismo, si annoverano quelle ambientali⁴. Le ricerche CERN hanno inoltre promosso innovazioni rivoluzionarie, quali la Risonanza Magnetica, utile nell'individuazione della struttura tridimensionale delle molecole più complesse, e che è stata applicata tra l'altro per la terapia di tumori nel Centro di Pavia inaugurato nel 2010. L'Organismo di Ginevra ha anche costituito una fonte di formazione strategica, dato che giovani scienziati ed ingegneri che si

⁴ Ad esempio gas e liquidi in cui sono presenti componenti nocivi possono, attraverso un'irradiazione di fasci di elettroni generati da acceleratori, trasformarsi in sostanze fertilizzanti innocue.

specializzano al CERN si inseriscono con facilità in settori professionali inerenti all'alta tecnologia.

L'Italia ha svolto sin dall'inizio un ruolo di primo piano in questo contesto. Edoardo Amaldi è stato il primo Direttore Generale e stesso incarico dopo di lui hanno rivestito il Nobel Carlo Rubbia e Luciano Maiani. Inoltre, Emilio Picasso ha diretto il progetto antecedente all'attuale Large Hadron Collider (LHC), acceleratore di particelle, grande intuizione dello stesso Rubbia. Un altro italiano, Giorgio Brianti, ha ideato i magneti che ne sono il nucleo centrale.

Tra i più importanti esperimenti attuali figura l'LHC, che è il più potente acceleratore di particelle al mondo. L'LHC è installato in un tunnel circolare che corre per 27 km a 100 metri di profondità tra Francia e Svizzera, con l'obiettivo di ricreare le condizioni primarie di formazione dell'universo. L'Italia ha realizzato uno speciale sistema, che alimentato da uno degli acceleratori esistenti al CERN (il Super Proton Synchrotron), consente l'invio, attraverso la crosta terrestre, di un fascio di neutrini dal CERN al Laboratorio INFN del Gran Sasso. Scopo dell'esperimento è quello di studiarne il comportamento, verificando l'esistenza o meno di una loro massa.

Il nostro Paese partecipa al finanziamento del CERN con un contributo annuale obbligatorio che corrisponde a circa l'11% del bilancio complessivo dell'Organizzazione. Per gli Stati Membri, come l'Italia, vige il principio del pieno ritorno del finanziamento in termini di appalti e retribuzione di funzionari dipendenti CERN.

Oggi il personale italiano rappresenta l'11% del totale, di cui il 18% in posizioni apicali. Dei borsisti, contrattisti e studenti CERN, ben il 17% sono italiani. Inoltre 1.500 collaboratori esterni agli esperimenti su un totale di 10.000 sono italiani tra cui numerosi fisici ed ingegneri, in posizioni apicali. Provengono da diverse Università italiane e dall'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN), che costituisce uno dei principali enti di ricerca partner del CERN.

Importante anche il ritorno economico del sistema produttivo italiano al CERN, soprattutto grazie alle elevate potenzialità di partecipazione della nostra industria agli esperimenti con prodotti ad alta tecnologia. Secondo dati CERN, circa 1.500 nostre imprese risultano nell'Albo fornitori dell'Organizzazione e, negli anni di costruzione dell'accelera-

tore LHC, 1995-2008, sono state assegnate ad imprese italiane commesse per circa 340 milioni di euro, circa il 20% del totale. Ad oggi sono inoltre stati approvati nuovi progetti di ricerca che aprono molte opportunità per il nostro sistema industriale. I principali settori delle commesse italiane ottenute sono ingegneria civile, impiantistica elettrica, rivelatori di radiazione e ingegneria meccanica.

4.2. L'ESO e il progetto E-ELT⁵

L'ESO è l'Organizzazione Europea per le Ricerche Astronomiche nell'Emisfero Australe rivolta allo sviluppo delle ricerche astronomiche con grandi telescopi. Dopo essere stato ospitato (nella fase costitutiva) presso il CERN di Ginevra, agli inizi degli anni '80 la sede ESO è stata trasferita a Garching (Monaco di Baviera).

Tra i membri fondatori nel 1964 si annoverano Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Olanda, Svezia. L'Italia ha aderito all'ESO nel 1982, assieme alla Svizzera. Si sono poi registrate le adesioni di Portogallo, Gran Bretagna, Finlandia (2004), Spagna (2006), Repubblica Ceca (2007), Austria (2008). Il Brasile ha chiesto di aderire all'ESO nel 2010, ma ancora non ha ratificato l'accordo. I Paesi membri sono quindi quattordici. Il principale mandato dell'ESO è la ricerca fondamentale in astrofisica, con attenzione particolare ai risvolti legati allo sviluppo delle tecnologie. Tra i centri di ricerca italiani, il nostro Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF) è sicuramente il principale partner di ESO nei vari progetti.

Tra le iniziative di maggiore rilievo deliberate dall'ESO, e sostenute anche dal nostro Paese, si annovera la costruzione nel corso dei prossimi dieci anni del più grande telescopio ottico al mondo, denominato European Extremely Large Telescope (E-ELT), classificato dall'Unione europea fra le infrastrutture scientifiche prioritarie. Tale telescopio ottico, che dovrebbe iniziare ad operare nel prossimo decennio, sarà tredici volte più capace di attrarre luce rispetto ai telescopi odierni e riuscirà a catturare immagini dell'universo sedici volte più precise rispetto alle

⁵ Informazioni fornite dall'INAF (Istituto Nazionale di Astrofisica) e dal nostro Addetto Scientifico a Berlino.

tecnologie ad oggi disponibili⁶. Il costo dell'iniziativa è valutato attualmente circa un miliardo di euro.

A seguito della decisione italiana di prendere parte al progetto E-ELT, soprattutto per le prospettive in termini di ritorni industriali dell'iniziativa, il MAE e il MIUR hanno unito le forze per venire incontro alle accresciute esigenze finanziarie derivanti da tale progetto strategico.

Per quanto riguarda il bilancio, il budget annuale 2014 previsto per l'ESO ammonta a circa 162,8 milioni di Euro. Ad esso ciascun Paese contribuisce, secondo regole comunitarie, in rapporto al proprio Pil e, al fine di coprire i costi del nuovo progetto, il contributo obbligatorio è stato aumentato del 2%, a cui si aggiunge un contributo addizionale ad hoc. Secondo i dati forniti dall'Organizzazione risulta che 261 sono le aziende italiane nell'albo fornitori di ESO, che ha attribuito all'Italia dal 2005 ad oggi commesse per 54,2 milioni di euro.

4.3. Il Polo scientifico e tecnologico di Trieste: in Italia la scienza al servizio dello sviluppo sostenibile

L'Italia ha deciso di ospitare a Trieste, sin dalla loro fondazione cinquanta anni fa, un polo di organizzazioni scientifiche internazionali capaci di rispondere ai bisogni di sviluppo della ricerca scientifica anche in un contesto di cooperazione nord-sud, al fine di contribuire allo sviluppo economico industriale e alla riduzione delle diseguaglianze nella crescita globale.

Ad oggi il MAE, insieme al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica, continua ad assicurare il sostegno anche finanziario agli organismi internazionali presenti nella città giuliana: il Centro Internazionale di Ingegneria Genetica e Biotecnologia (ICGEB), il Centro Internazionale di Fisica Teorica (ICTP), l'Accademia delle Scienze del Terzo Mondo (TWAS), l'Inter Academy Panel (IAP) e l'Inter Academy Medical Panel (IAMP), nonché dell'Area Science Park.

Notevole il numero di dottorandi e studenti provenienti da tutto il mondo, in particolare da Paesi in via di sviluppo ed emergenti, che sono

⁶ Sito ufficiale di E-ELT, <http://www.eso.org/sci/facilities/celt/>.

ospitati a Trieste per periodi di studio e specializzazione anche molto lunghi, affezionandosi non solo alle metodologie di ricerca e tecnologie italiane, ma anche alla nostra cultura, lingua e sistema formativo. Questo, oltre ad arricchire la qualità della nostra ricerca con scambio di esperienze e conoscenze, favorisce il trasferimento di know how e crea un patrimonio inestimabile di legami tra il nostro Paese e il resto del mondo. Nei soli Centri internazionali ICTP e TWAS vengono ospitati circa 5000 dottorandi o ricercatori ogni anno per periodi di studio e ricerca. Anche l'ICGEB assegna numerosi dottorati di ricerca anche per lunghi periodi nel settore della biosicurezza, ingegneria genetica e biotecnologie: per gli anni 2012 e 2013 sono state assegnate 828 borse di studio. Lo stesso istituto organizza numerosi corsi di formazione e master soprattutto in Paesi africani⁷.

4.4. ICRANet e l'astrofisica relativistica

L'ICRANet è un Network Internazionale di Centri per l'Astrofisica Relativistica istituito nel 2003, con sede principale nella città italiana di Pescara e sedi a Roma, Nizza, alle quali più recentemente si sono aggiunte Rio de Janeiro e Yerevan, facendone un rilevante punto di riferimento internazionale per l'astrofisica relativistica. L'Organizzazione promuove iniziative di ricerca, scambi di studenti e ricercatori e corsi di dottorato e alta formazione. Tra queste ultime si annovera l'istituzione di un dottorato Internazionale di Astrofisica Relativistica (IRAP PhD) con università in Italia, Francia, Germania e Svezia, il cui diploma viene rilasciato congiuntamente dai Rettori di queste università. Tra i Membri fondatori di ICRANet si annoverano, oltre all'Italia, Armenia, Brasile e Città del Vaticano, nonché ICRA, Università dell'Arizona a Tucson e Università di Stanford.

4.5. La sfida della diplomazia scientifica: Sesame

SESAME è uno dei rari fora intergovernativi di cui fanno parte, oltre a Bahrein, Cipro, Egitto, Giordania, Pakistan e Turchia, anche Pale-

⁷ I dati relativi al Polo scientifico triestino sono stati forniti dagli stessi Centri.

stina, Israele ed Iran. L'Italia, rappresentata in Consiglio dagli Addetti scientifici in servizio al Cairo ed a Tel Aviv, è uno dei dodici Paesi osservatori insieme a Federazione Russa, Francia, Germania, Grecia, Giappone, Gran Bretagna, Kuwait, Portogallo, Stati Uniti, Svezia e Svizzera. L'Organismo, nato sotto auspici UNESCO nel 2002, si sviluppa intorno all'idea di alcuni scienziati di creare ad Allan (Giordania) una macchina di luce sincrotrone per la nascita di un centro di ricerca di riferimento regionale per l'applicazione della fisica allo studio dei materiali e quindi a vari ambiti scientifici, dalle scienze mediche all'archeologia.

L'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN) e SESAME hanno firmato nel 2013 un Accordo di collaborazione in base al quale l'INFN ha finanziato, con un milione di euro messi a disposizione dal MIUR, lo sviluppo di una componente necessaria alla formazione del personale e al completamento della macchina SESAME, sviluppata dalla nostra società Sincrotrone Elettra di Trieste. Tale contributo italiano si somma a precedenti contributi dell'INFN e del MAE per il progetto SESAME, che, prendendo a modello il nostro Sincrotrone di Trieste, potrà in prospettiva essere realizzato con tecnologie anche italiane, con un importante impatto in termini di ritorni industriali per il nostro Paese. In occasione dell'ultimo Consiglio SESAME, grazie alla sistematica opera diplomatica italiana, è stato nominato quale Direttore Scientifico del Progetto il Dott. Giorgio Paolucci dei Laboratori Elettra di Trieste, per un mandato quadriennale rinnovabile. Tale prestigiosa carica, seconda solo a quella di Direttore Generale (attualmente ricoperta dal giordano Khaled Toukan), era stata tradizionalmente attribuita solo a Stati Membri e non ad osservatori.

5. Conclusioni

Alla luce del patrimonio di relazioni scientifiche e tecnologiche che l'Italia ad oggi vanta con il resto del mondo, anche grazie all'eccezionale ricchezza del proprio sistema della ricerca e capacità di innovazione tecnologica ed industriale, il Ministero degli Affari Esteri, sempre in stretto raccordo con gli altri Dicasteri e amministrazioni competenti,

continua ad avere tra le sue priorità la promozione delle collaborazioni scientifiche e tecnologiche tra il nostro Paese e il resto del mondo, coadiuvando istituzioni ed enti pubblici e privati per una presentazione coerente ed unitaria dei punti di forza del nostro sistema Paese, in un'ottica di supporto alla crescita e allo sviluppo economico e industriale.

Le più recenti analisi circa il rapporto tra mobilità dei ricercatori e qualità e competitività della ricerca incoraggiano ulteriormente a proseguire nell'opera di promozione delle collaborazioni internazionali, con un occhio attento alle interazioni continue tra ricerca scientifico-tecnologica e applicazioni industriali.

Altrettanto importante rimane la sfida di attrarre ricercatori stranieri e comunque professionisti con alti livelli di specializzazione nel nostro Paese, nella prospettiva di continuare ad arricchire le interazioni del nostro sistema di ricerca e produttivo con l'incalcolabile potenziale di sviluppo derivante dall'immigrazione di "cervelli" presso le nostre strutture scientifiche d'eccellenza, al fine di innescare il circolo virtuoso della crescita.

Rimane infine assolutamente prezioso mantenere e rafforzare la nostra attività nelle Organizzazioni internazionali operanti nelle tematiche scientifiche e tecnologiche, al fine di continuare a costruire su quella credibilità finora guadagnata dall'Italia sotto il profilo scientifico e industriale per un ulteriore sviluppo della competitività del nostro Paese nel mondo.

LA DIPLOMAZIA ITALIANA E LE QUESTIONI ENERGETICHE*

Matteo Romitelli

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Il mercato globale dell'energia. 3. Il mercato europeo. 4. La situazione italiana. 5. Strategia energetica nazionale (SEN). 6. Trans Adriatic Pipeline (TAP). 7. La governance globale dell'energia.*

1. Introduzione

Lo scopo del presente contributo è quello di illustrare, in maniera sintetica ma auspicabilmente esaustiva, il ruolo che riveste l'energia nella società attuale: certamente preminente in ambito politico, economico ed ambientale, ma parimenti influente nella vita reale di ogni singolo cittadino. L'argomento è quindi di interesse comune, molto più di quanto generalmente siamo portati a pensare.

Lo studio procede analizzando la situazione e il fabbisogno energetico mondiale evidenziando i principali attori che operano nello scenario internazionale in qualità di produttori di energia o di consumatori, per poi concentrarsi sul mercato europeo e quindi sulla realtà italiana. L'obiettivo è quello di mettere in luce gli sforzi che, soprattutto i Paesi maggiormente sviluppati, stanno compiendo nella lotta all'inquinamento del pianeta, in larga misura tramite l'attività di ricerca mirata a creare e sviluppare nuove tecnologie capaci di sfruttare fonti energetiche alternative, che siano più pulite rispetto a quelle tradizionali.

Verrà inoltre brevemente portato un esempio di come l'attività della diplomazia italiana si inserisca nel settore dell'energia. Le numerose iniziative intraprese, di concerto con altri dicasteri, in questi anni hanno permesso, tra l'altro, di varare il progetto Trans Adriatic Pipeline (TAP),

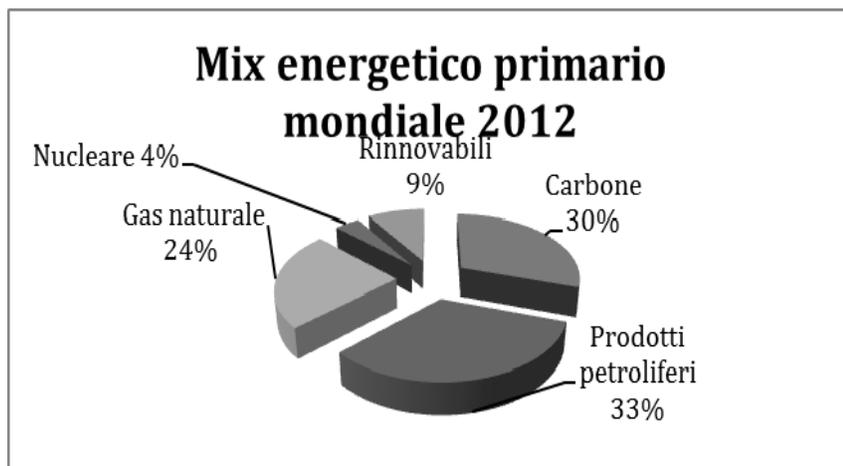
* Pubblicato nel 2015.

sigla che denomina il gasdotto che tra breve dovrebbe convogliare nel nostro territorio il gas prodotto in Azerbaijan, con il duplice scopo di rendere il nostro Paese meno dipendente dal gas russo e far diventare l'Italia l'*hub* europeo del gas. Tutto ciò in linea con quanto previsto nella Strategia Energetica Nazionale (SEN), guida essenziale al raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Unione europea.

Infine, un accenno verrà fatto alle iniziative che stanno svolgendo i principali organismi internazionali (la cosiddetta *governance* dell'energia), che sono stati istituiti per monitorare e talora per regolamentare il mercato energetico mondiale.

Il tentativo di conciliare l'efficienza energetica con la tutela dell'ambiente sarà la sfida del prossimo futuro a cui tutti noi siamo chiamati a partecipare attivamente, per il bene comune.

2. Il mercato globale dell'energia

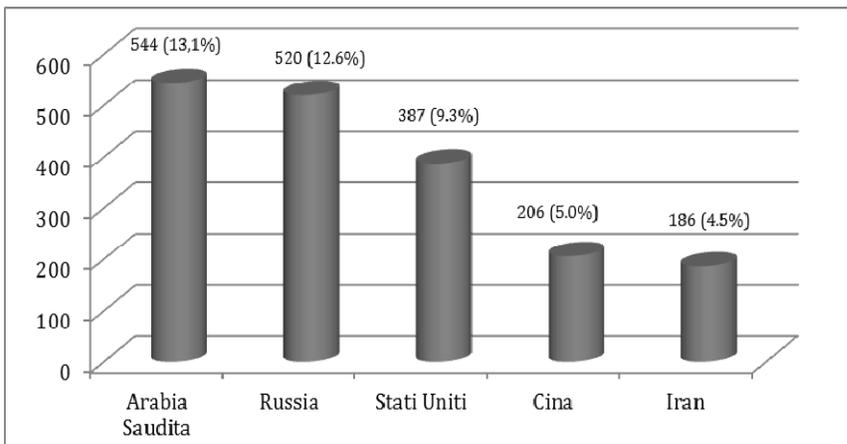


Fonte: AIE

Secondo i dati in nostro possesso – divulgati da organismi multilaterali operanti nel settore, il principale dei quali è l'Agenda Internazionale dell'Energia (AIE) – il *mix* energetico globale al 2012 era costituito prevalentemente da fonti derivanti dal petrolio, le quali, nonostante gli impegni assunti con lo scopo di mitigare le emissioni nocive di gas-

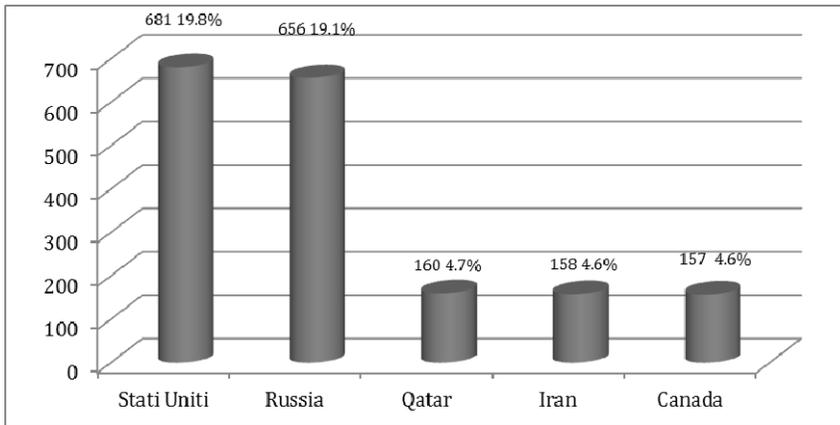
serra, rappresentano ad oggi ancora circa il 33% del fabbisogno mondiale. Alternativo al petrolio è il gas naturale, che attualmente copre il 24% di detto fabbisogno. Tuttora cospicuo, circa un terzo del totale, l'utilizzo del carbone, non solo da parte di Paesi emergenti quali Cina e India, ma anche da parte di molti Stati europei quali la Polonia, la Germania e la stessa Italia. La quota di energia prodotta grazie allo sfruttamento delle energie rinnovabili, promettente seppur al momento ancora relativamente contenuta, ammonta al 9% del *mix* mondiale, mentre l'energia nucleare rappresenta il 4%.

Nella classifica dei principali produttori di petrolio per l'anno 2012 troviamo al primo posto l'Arabia Saudita, al secondo la Russia e, inaspettatamente, al terzo posto gli Stati Uniti. Grazie agli effetti del ritrovamento di *shale-gas* (o gas di scisto) e di *tigh-oil* (o petrolio di scisto) all'interno del territorio nazionale, gli Stati Uniti diverranno presto esportatori netti di idrocarburi; già oggi gli Stati Uniti rappresentano il primo produttore mondiale di gas naturale, superando così la Russia. In termini di geo-politica dell'energia o di geo-economia questo risultato avrà, come prevedibile, rilevanti ripercussioni tuttora non pienamente comprese dagli analisti e dai policymakers.



Principali produttori di petrolio 2012 (in milioni di tonnellate di petrolio)

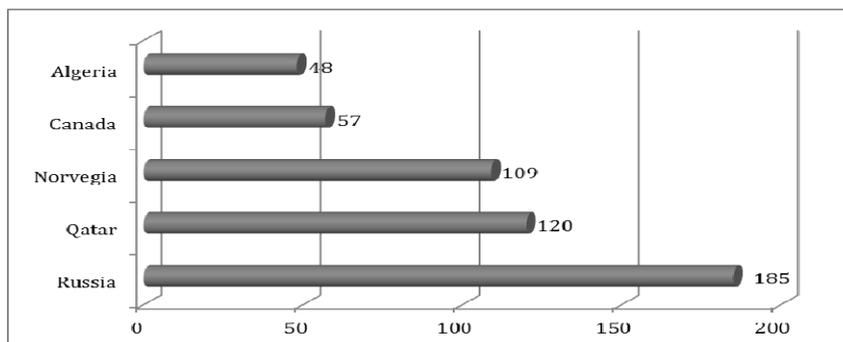
Fonte: AIE



Principali produttori di gas naturale 2012 (in miliardi di metri cubi)

Fonte: AIE

La tabella sottostante, riferita sempre al 2012, evidenzia i Paesi esportatori di gas: Russia, Qatar, Norvegia e Canada, ma non Stati Uniti. Ciò sembra in contraddizione con la tabella precedente. In realtà, il motivo risiede nel fatto che gli Stati Uniti trattengono il gas non convenzionale prodotto per stimolare il processo di “reindustrializzazione” del Paese; il gas a basso prezzo è una risorsa preziosa, capace di far ripartire l’economia statunitense. In alcune installazioni industriali degli Stati Uniti (Ovest ma anche Centro) si assiste al fenomeno della “rilocalizzazione produttiva”, ossia al ritorno nel territorio nazionale di impianti industriali che negli anni scorsi erano stati trasferiti in Cina o nel sud est asiatico, dove minore è il costo del lavoro. Il ridotto costo dell’energia contribuisce quindi ad abbattere il tasso di disoccupazione del Paese.



Principali esportatori di gas naturale 2012 (in miliardi di metri cubi)

Fonte: AIE

Lo *shale-gas*, come ampiamente illustrato anche dalla stampa negli ultimi anni, è composto da molecole di carbonio o idrogeno presenti nelle microporosità delle rocce. Le modalità di estrazione sono peculiari: si scende verticalmente per circa 3000 metri e successivamente si effettuano fratturazioni idrauliche (*hydraulic fracturing*, o *fracking*) in senso orizzontale utilizzando una soluzione di acqua e solventi che, emessa in violenti getti, frantuma le rocce e permette la risalita in superficie di gas o di petrolio. Sulla scena internazionale, il dibattito scaturito dalla diffusione della tecnica del *fracking* si è acceso, poiché si suppone che le perforazioni possano provocare microsismi e i solventi chimici possano inquinare le falde acquifere, le quali corrono il rischio di venire addirittura prosciugate, a causa del massiccio quantitativo di acqua necessario al buon esito dell'operazione.

Il territorio degli Stati Uniti è molto esteso, in alcune zone scarsamente abitato e l'acqua è disponibile in grandi quantità. Dal punto di vista giuridico, i proprietari del suolo acquisiscono anche la proprietà delle risorse del sottosuolo; essi sono pertanto liberi di concedere l'utilizzo della propria terra ad imprese petrolifere per impiantare i numerosi pozzi di trivellazione necessari e di sfruttare, a proprio vantaggio, le risorse estratte. In Europa, la situazione è notevolmente diversa; estrarre *shale-gas* sembra un'impresa molto più complessa e irta di difficoltà di vario tipo: la proprietà del sottosuolo spetta allo Stato e chi ha vaste estensioni di terreno non ha incentivi nel concedere alle compagnie petrolifere o gasifere lo sfruttamento del sottosuolo. Alcuni Paesi europei

(soprattutto Regno Unito e Polonia) hanno comunque tentato di produrre *shale-gas* con risultati al momento non particolarmente incoraggianti. Altri Stati europei hanno invece vietato l'utilizzo nei propri confini di tecniche di estrazione "alternative" (ad esempio: la Francia, la Bulgaria, il Lussemburgo, la Repubblica Ceca).

Dal lato delle importazioni notiamo che i maggiori importatori di gas naturale al 2012 sono: Giappone con 122 miliardi di metri cubi, Germania con 70, Italia con 68 e Corea del Sud con 48. La Germania e l'Italia sono storicamente grandi importatori di gas, mentre il Giappone ha ottenuto il primato a seguito del disastro di Fukushima, che ha imposto la revisione del piano energetico nazionale e la conseguente chiusura delle centrali nucleari. Il gas è un idrocarburo e, come tale, se bruciato o se lasciato libero, inquina immettendo anidride carbonica nell'atmosfera; la quantità di CO₂ prodotta dalla combustione del gas è comunque notevolmente inferiore rispetto a quanta se ne sprigiona utilizzando altri combustibili fossili (la metà rispetto al carbone e un terzo rispetto al petrolio).

Cina e Giappone continuano, nonostante tutto, a rifornirsi di carbone per soddisfare il fabbisogno energetico nazionale, tanto che sono ai primi posti nella classifica dei Paesi importatori.

Si stima che le fonti fossili, almeno sino al 2030, rimarranno predominanti nella composizione del *mix* energetico globale: la Cina dipenderà da esse per l'83%, gli Stati Uniti per il 77%, mentre l'UE solo per il 65%, grazie alle politiche adottate negli ultimi anni, volte a promuovere il ricorso alle rinnovabili.

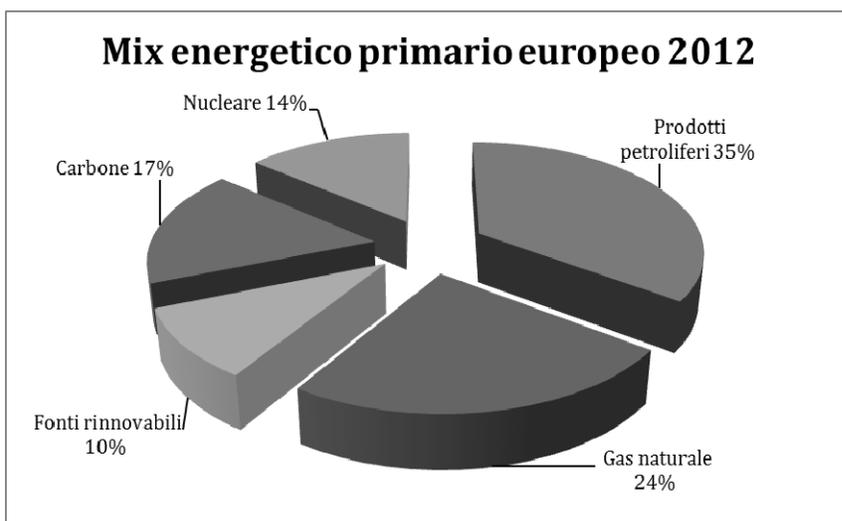
La previsione è che, nonostante gli sforzi e gli impegni assunti, il *mix* energetico mondiale al 2030 non cambierà significativamente rispetto all'attuale: il petrolio dovrebbe ancora incidere per il 26% (percentuale che non si discosta molto da quella odierna) e il ricorso al gas rimarrà pressoché stabile. L'obiettivo di produrre esclusivamente energia pulita è ancora lontano dall'essere raggiunto. A detta di molti analisti manca il cosiddetto *breakthrough* tecnologico, ossia una nuova tecnologia capace di rivoluzionare il mercato energetico e che permetta di ricorrere al fotovoltaico, all'eolico, al geotermico mantenendo la stessa efficienza energetica ottenibile tramite l'utilizzo delle fonti tradizionali. La grande sfida dei prossimi anni sarà quella di sostituire la quota di

fabbisogno energetico che oggi è soddisfatta dal carbone con il ricorso alle fonti rinnovabili.

Proiezioni al 2035 mostrano che i Paesi che consumeranno più energia saranno Cina e India. Il fabbisogno energetico di economie più mature (ad esempio: Stati Uniti ed Europa) rimarrà pressoché invariato rispetto a quello attuale. Cina e India saranno dunque i Paesi più energivori nei prossimi anni seguiti, a distanza, da altri Stati emergenti, quali Russia e Brasile, e dal continente africano.

In generale, nel prossimo ventennio, l'economia mondiale seguirà ad essere dipendente dalle importazioni di gas e di petrolio. Faranno eccezione gli Stati Uniti che, come sappiamo, diventeranno del tutto auto-sufficienti, almeno per un certo numero di anni, ricorrendo a fonti non tradizionali.

3. Il mercato europeo

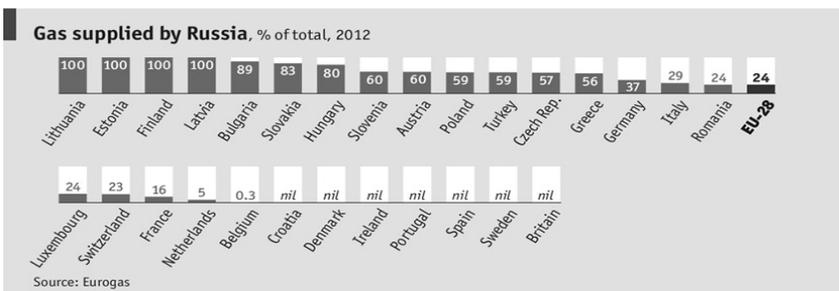


Fonte: AIE

Il quadro europeo non è molto diverso da quello mondiale, segno evidente che la domanda di prodotti energetici a livello globale è ancora piuttosto rigida; singole differenze nazionali o regionali non intaccano questo assunto. Anche in Europa il petrolio e gli aggregati petroliferi si

sono attestati nel 2012 al 35% del fabbisogno totale, mentre il gas naturale si situa al 24%.

L'Europa, dal punto di vista della sicurezza energetica, è ancora molto dipendente da fornitori esterni. Oggi più del 50% del fabbisogno energetico dell'UE è coperto da importazioni: nel 2012 quasi il 90% del petrolio, il 66% del gas e il 42% dei combustibili solidi consumati nell'UE erano importati, con costi superiori a un miliardo di euro al giorno. Nel 2013, il 39% delle importazioni di gas in volume dell'UE proveniva dalla Russia, il 33% dalla Norvegia e il 22% dai Paesi dell'Africa settentrionale (Algeria, Libia). Per quanto riguarda il gas naturale, la dipendenza più forte è quella dalla Russia. La tabella mostra il grado di dipendenza dal gas russo. Secondo i dati aggiornati al 2012, alcuni Paesi acquistano gas esclusivamente dalla Russia. Analizzando gli approvvigionamenti dell'Italia, si nota che la quota di gas russo acquistato nel 2012 si attestava al 29% e cresceva ulteriormente nel 2013, anno in cui la Russia diveniva il principale fornitore di gas per l'Italia. Nel 2013 le importazioni di gas russo nel nostro Paese erano pari a trenta miliardi di metri cubi di gas, corrispondenti al 48% delle importazioni totali e al 43% dei consumi interni. Il dato dimostra quanto l'Italia sia pericolosamente esposta alle possibili ritorsioni di Mosca. Altri Stati europei al contrario, sfruttando maggiormente fonti di provenienza non russa, subirebbero ripercussioni molto limitate nel caso in cui la crisi ucraina dovesse acuirsi.



Questa situazione geopolitica di dipendenza dalle importazioni, nota da tempo ma resa più urgente dai recenti fatti ucraini, ha spinto il Consiglio Europeo del 20-21 marzo 2014 ad affrontare l'argomento della sicurezza energetica. Su questo input politico, la Commissione europea ha elaborato lo scorso 28 maggio una nuova strategia energetica. La

diversificazione delle forniture esterne di energia, il potenziamento delle infrastrutture energetiche e la realizzazione di un mercato interno dell'UE per l'energia e il risparmio energetico sono tra i suoi principali elementi.

Per affrontare le sfide a medio e lungo termine in materia di sicurezza delle forniture, la Commissione propone azioni in cinque settori chiave:

- completare il mercato interno dell'energia e realizzare i collegamenti infrastrutturali a livello europeo. La Commissione ha individuato trentatré progetti infrastrutturali che sono fondamentali per la sicurezza energetica dell'UE. Oltre a ciò, la Commissione propone di estendere l'obiettivo relativo all'interconnessione della capacità elettrica installata al 15% entro il 2030. Gli Stati membri si sono già impegnati a garantire l'interconnettività del 10% entro il 2020;

- diversificare i paesi e le rotte di fornitura. L'UE manterrà i propri rapporti con i partner affidabili, ma promuoverà anche i legami con nuovi paesi partner e nuove rotte di fornitura, ad esempio nella regione del bacino del Caspio, sviluppando ulteriormente il corridoio meridionale del gas, sviluppando l'hub gasiero mediterraneo e aumentando le forniture di Gas Naturale Liquido (GNL);

- aumentare la produzione locale di energia, ivi compreso l'ulteriore sviluppo delle energie rinnovabili e la produzione sostenibile di combustibili fossili;

- migliorare l'efficienza energetica. Dato che gli edifici sono responsabili del 40% del consumo energetico e di un terzo dell'utilizzo di gas naturale, questo settore svolge un ruolo cruciale.

Tornando ai dati statistici, si nota come la percentuale di utilizzo delle fonti rinnovabili sia superiore rispetto a quanto si registra nel resto del mondo e sia in ulteriore crescita, a discapito della percentuale di carbone che compone il *mix* energetico continentale. Come è noto, la politica energetica europea è volta a diffondere lo sfruttamento delle fonti rinnovabili. Nel 2008, l'Unione europea ha varato il 'Pacchetto Clima-Energia' (cosiddetto 'Pacchetto 20-20-20'), che fissa precisi obiettivi energetici e climatici al 2020:

- impegno dell'UE a ridurre di almeno il 20% entro il 2020 le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990;

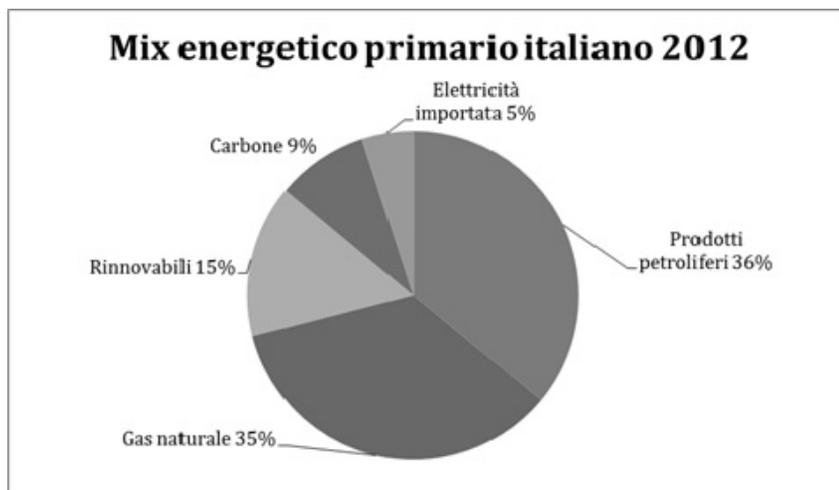
- impegno a portare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, compreso un obiettivo del 10% per i biocarburanti;
- impegno a ridurre del 20% il consumo di energia primaria rispetto ai livelli previsti al 2020, raggiungibile tramite misure di efficienza energetica.

È attualmente in discussione a livello europeo il nuovo pacchetto clima energia al 2030, destinato ad integrare l'attuale normativa.

Si auspica che al 2030 le rinnovabili costituiranno il 27% del fabbisogno europeo di energia, obiettivo ambizioso ma raggiungibile.

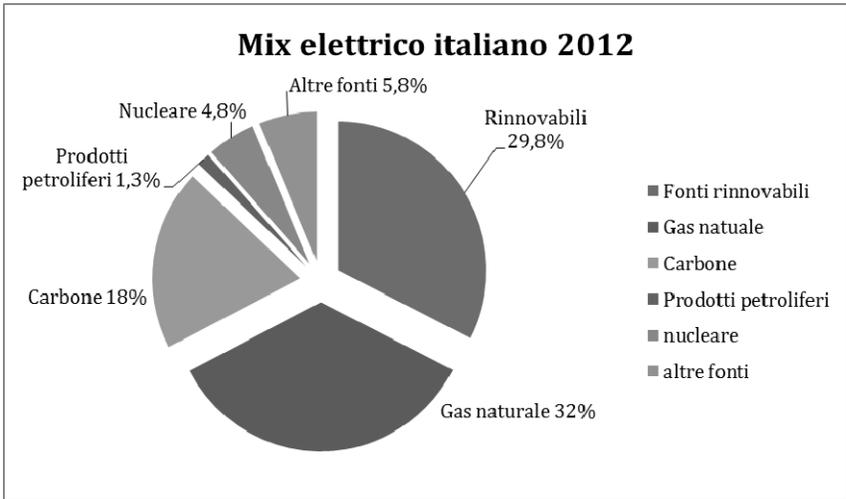
4. La situazione italiana

I dati del 2012 indicano che il *mix* energetico primario, quantità di energia consumata in un determinato periodo da uno Stato industrializzato, in Italia è composto da prodotti petroliferi per circa il 36%, dal gas per il 35% e dalle rinnovabili, che negli ultimi dieci anni hanno raggiunto il 15% del totale. Nel *mix* nazionale, il carbone incide poco meno del 10%; il nucleare è stato inequivocabilmente bandito, a seguito dei risultati dell'ultimo referendum.



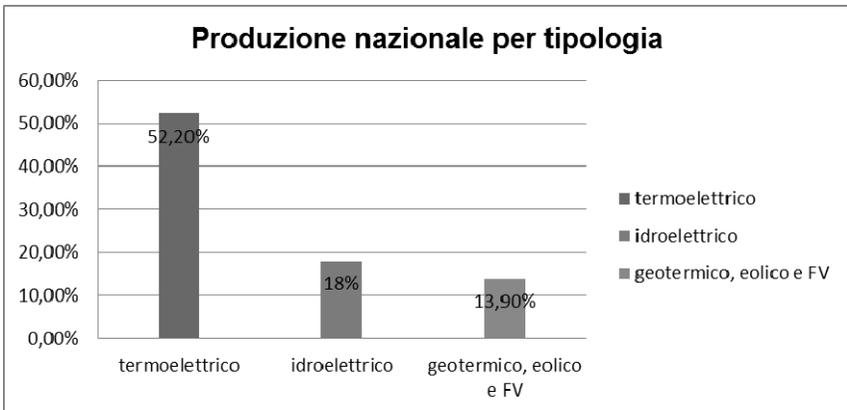
Passando al mix elettrico, il 30% della produzione italiana deriva dalle fonti rinnovabili; il dato dimostra quanto il nostro Paese sia al-

l'avanguardia nell'uso di tali fonti. Il rimanente 32% è soddisfatto dal gas naturale, il carbone partecipa per il 18% (l'auspicio è di ridurne ulteriormente l'utilizzo), mentre la quota che indica il ricorso ai prodotti petroliferi è minima.



Fonte MiSE, Terna

La produzione elettrica nazionale si basa essenzialmente sul termoelettrico, idro-elettrico e geo-termico.



Fonte MiSE, Terna

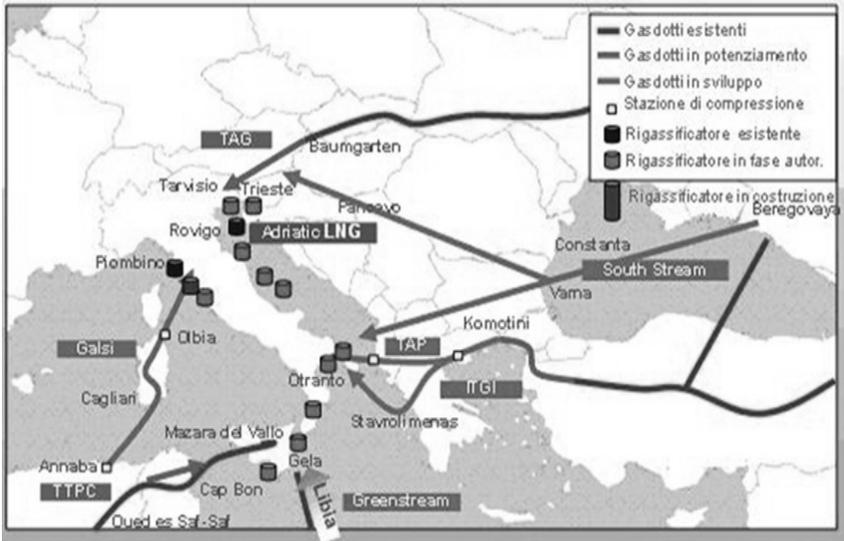
La generazione di elettricità di natura rinnovabile è a sua volta divisa in diverse fonti: idraulica, solare, eolica, geotermica e da bioenergie.

Le bioenergie si compongono di biomasse (da biodegradabili e altre biomasse), di biogas (rifiuti, fanghi, deiezioni animali, attività agricole e forestali), di bioliquidi (oli vegetali grezzi e altri bioliquidi). La produzione idraulica copre da sola il 45,5% dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, seguita dal solare 20,4%, eolico 14,5%, bioenergie 13,5%, geotermico 6%. Quella idrica rappresenta quindi la fonte rinnovabile per eccellenza, nonostante il forte incremento registrato negli ultimi due anni delle "nuove rinnovabili", ossia solare, eolico e bioenergie.

Il nostro Paese è fortemente dipendente dall'estero. Deve infatti importare una quota pari a circa l'80% del fabbisogno energetico nazionale, nonostante negli ultimi anni si rilevi un notevole incremento nello sfruttamento delle rinnovabili. Tenendo fermi i dati risalenti al 2013, notiamo che i nostri maggiori fornitori di petrolio sono la Russia, Paese che da solo fornisce quasi la metà del fabbisogno energetico italiano; l'Azerbaijan, che recentemente è diventato il secondo fornitore di prodotti petroliferi e che si prevede acquisirà, nel prossimo futuro, quote di mercato ancora maggiori; la Libia, politicamente instabile, le cui forniture possono essere interrotte a causa del rischio di attentati ai danni delle strutture estrattive; l'Arabia Saudita.

Merita ricordare che non esistono oleodotti che approdino in Italia: il petrolio arriva nel nostro territorio soltanto via mare mediante petroliere. I maggiori fornitori mondiali sono Iraq, Arabia Saudita e Venezuela. Il mercato petrolifero è globale, poiché i prezzi applicati sono gli stessi per qualsiasi transazione, ovunque essa avvenga e inoltre il carico viene consegnato in breve tempo. Il mercato del gas è invece segmentato, poiché le condizioni contrattuali mutano se riferite a differenti gasdotti, che, in aggiunta, corrono il rischio di subire interruzioni nell'erogazione. Anche il gas naturale può tuttavia essere trasportato per mare, se reso in stato liquido (GNL) e immagazzinato nelle gasiere, ma il ricorso a tale tecnica non è frequente. In Italia esistono attualmente tre terminali di rigassificazione a Panigaglia (La Spezia), a Rovigo e a Livorno (inaugurato nel 2013), nel quale giunge soprattutto il gas di provenienza dal Qatar. Comunque, le principali rotte seguite dal gas per arrivare in Italia sono tre: dal Nord attraverso il condotto che passa per l'Ucraina e dalla Norvegia, e dal Mediterraneo. L'Italia si trova in una

posizione favorevole poiché è situata al centro del Mediterraneo e sul suo territorio si incrociano (già oggi e sempre di più in futuro) le rotte seguite da numerosi gasdotti in arrivo da Nord Africa, Azerbaijan, Russia e Libia.



Nel 2012, i nostri principali fornitori di gas sono stati: Algeria, al primo posto e Russia (29%). Nel 2013 la Russia ha conquistato il 48% della quota di gas importato dall'Italia, superando l'Algeria, la cui percentuale è scesa al 18%. Tra il 2012 e il 2013, la nostra maggiore azienda energetica, l'ENI, ha rinegoziato i propri contratti take or pay con l'Algeria riducendo notevolmente i volumi. Questo ha comportato la contrazione delle forniture provenienti dall'Africa. Per mantenere la stessa quantità di gas importato, l'Italia ha quindi dovuto rivolgersi in misura maggiore alla Russia, cosicché, *rebus sic stantibus*, ora è tra i Paesi che più temono l'acuirsi della crisi ucraina. L'orizzonte temporale di auto-sufficienza è ridotto: tre mesi, grazie alle riserve strategiche accumulate.

5. *Strategia energetica nazionale (SEN)*

Il Governo italiano, in data 8 marzo 2013, ha varato la Strategia Energetica Nazionale, un documento che non ha carattere legislativo (non si tratta infatti né di un progetto di legge né di un regolamento) ma che contiene alcune “linee-guida” e una serie di priorità necessarie a raggiungere gli obiettivi strategici posti al 2020 e al 2050. La SEN si situa in un contesto macroeconomico difficile e incerto, in cui gli sforzi del Paese devono essere orientati verso la ripresa di una crescita sostenibile, da attuarsi attraverso un miglioramento tangibile della competitività del sistema economico italiano. La SEN specifica che rilanciare la competitività non implica tuttavia un compromesso con le scelte di sostenibilità ambientale. Come tale, il documento si pone quattro obiettivi:

1. ridurre il gap di costo dell’energia per i consumatori e le imprese, allineando prezzi e costi dell’energia a quelli europei al 2020, e assicurando che la transizione energetica di più lungo periodo non intacchi la competitività industriale italiana ed europea;
2. raggiungere e superare gli obiettivi ambientali e di decarbonizzazione definiti dal Pacchetto europeo Clima-Energia 2020 (cosiddetto “20-20-20”);
3. continuare a migliorare la nostra sicurezza di approvvigionamento, soprattutto nel settore gas, e ridurre la dipendenza dall’estero;
4. favorire la crescita economica sostenibile attraverso lo sviluppo del settore energetico.

Questi quattro obiettivi vengono successivamente declinati in sette aree di azione prioritaria:

1. efficienza energetica. L’efficienza energetica contribuisce al raggiungimento di tutti gli obiettivi di politica energetica: la riduzione dei nostri costi energetici, grazie al risparmio di consumi; la riduzione dell’impatto ambientale; il miglioramento della nostra sicurezza di approvvigionamento e la riduzione della nostra dipendenza energetica; lo sviluppo economico generato da un settore con forti ricadute sulla filiera nazionale, su cui l’Italia vanta numerose posizioni di leadership e può quindi guardare anche all’estero come ulteriore mercato in rapida espansione;

2. mercato competitivo del gas e Hub sud-europeo. Per l'Italia è prioritario creare un mercato interno liquido e concorrenziale e completamente integrato con gli altri Paesi europei. L'impatto principale atteso dei cambiamenti sopra descritti è quello di un allineamento dei nostri prezzi del gas a quelli europei, cui si accompagnerà un incremento della sicurezza di approvvigionamento grazie al rafforzamento delle infrastrutture e alla liquidità del mercato. Il prezzo del gas più competitivo consentirà, da un lato di diventare Paese di interscambio e/o di transito verso il Nord Europa, dall'altro di restituire competitività al parco italiano di cicli combinati a gas, riducendo le importazioni elettriche;
3. sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili. L'Italia intende superare gli obiettivi di produzione rinnovabile europei ('20-20-20'), contribuendo in modo significativo alla riduzione di emissioni e Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile all'obiettivo di sicurezza energetica;
4. sviluppo delle infrastrutture e del mercato elettrico. Il settore elettrico è in una fase di profonda trasformazione, determinata da numerosi cambiamenti; solo per citare i più evidenti: la frenata della domanda, la grande disponibilità (sovrabbondante) di capacità di produzione termoelettrica e l'incremento della produzione rinnovabile, avvenuto con un ritmo decisamente più veloce di quanto previsto nei precedenti documenti di programmazione;
5. ristrutturazione della raffinazione e della rete di distribuzione dei carburanti. La raffinazione è un settore in difficoltà, sia per ragioni congiunturali, sia soprattutto strutturali, dato il progressivo calo dei consumi e la sempre più forte concorrenza da nuovi Paesi. Il comparto produttivo necessita quindi di una ristrutturazione che porti a un assetto più competitivo e tecnologicamente più avanzato;
6. produzione sostenibile di idrocarburi nazionali. L'Italia è altamente dipendente dall'importazione di combustibili fossili; allo stesso tempo, dispone di ingenti riserve di gas e petrolio. In questo contesto, è doveroso fare leva (anche) su queste risorse, dati i benefici in termini occupazionali e di crescita economica, in un settore in cui l'Italia vanta notevoli competenze riconosciute. D'altra parte, ci si rende conto del potenziale impatto ambientale ed è quindi fonda-

mentale la massima attenzione per prevenirlo: è quindi necessario avere regole ambientali e di sicurezza allineate ai più avanzati standard internazionali (peraltro il settore in Italia ha una storia di incidentalità tra le migliori al mondo). In tal senso, il Governo non intende perseguire lo sviluppo di progetti in aree sensibili in mare o in terraferma, ed in particolare quelli di shale gas;

7. modernizzazione del sistema di *governance*. Per facilitare il raggiungimento di tutti gli obiettivi precedenti bisognerà rendere più efficace e più efficiente il nostro sistema decisionale, che ha oggi procedure e tempi molto più lunghi e farraginosi di quelli degli altri Paesi con i quali ci confrontiamo.

6. *Trans Adriatic Pipeline (TAP)*

Merita ora soffermarsi su un aspetto di quella diplomazia dell'energia richiamata dal titolo del presente contributo. Si tratta dei negoziati che hanno portato l'Italia ad assicurarsi l'approdo del gasdotto TAP.

Il progetto denominato Trans Adriatic Pipeline (TAP) nasce da un'azione diplomatica condotta dal Governo Italiano, nello specifico dal Ministero degli Esteri e dal Ministero dello Sviluppo Economico.

In concreto, si è costituito un consorzio di imprese, con lo scopo di importare in Europa gas proveniente dall'Azerbaijan. Il gasdotto dovrebbe passare attraverso la Turchia, la Grecia e l'Albania per approdare in Puglia. Il progetto, molto ambizioso, fa parte del più ampio "Corridoio Sud", in costruzione con lo scopo di diversificare le fonti europee di approvvigionamento e di limitare la dipendenza dal gas russo, ormai imperativo della *governance* globale.

La diplomazia italiana ha partecipato attivamente alla promozione del progetto; nel luglio 2012, grazie al contributo della missione diplomatica italiana a Baku, alla quale hanno partecipato i Sottosegretari Marta Dassù per il Ministero Affari Esteri e De Vincenti per il Ministero dello Sviluppo Economico, la preferenza di cui godeva in Europa il progetto di gasdotto "Nabucco West" (che prevedeva il passaggio del gasdotto attraverso i Balcani, dalla Bulgaria all'Ungheria, fino all'Austria), si è ribaltata a favore del TAP. L'anno seguente (28 giugno

2013) è stato proclamato vincitore della commessa. Il progetto TAP è risultato commercialmente più valido: sono più solide e affidabili le compagnie che costituiscono il consorzio, il percorso è più breve rispetto al progetto concorrente e, inoltre, possiede un requisito fondamentale: è scalabile. Si prevede che tra il 2019 e il 2020, grazie al TAP, dieci miliardi di metri cubi di gas verranno convogliati dall'Azerbaijan all'Italia. L'auspicio è che sia possibile arrivare sino a venti miliardi di metri cubi, attraverso un diverso utilizzo delle pompe di pressione.

Gli avvenimenti si sono succeduti cronologicamente secondo il seguente schema:

- il 27 settembre 2012, presso la Rappresentanza italiana all'Onu, Grecia, Albania ed Italia si impegnavano, in un memorandum di intesa, alla realizzazione del progetto;
- nel febbraio del 2013, ad Atene gli stessi tre Paesi siglavano l'accordo intergovernativo più dettagliato e il 23 maggio Albania, Croazia, Montenegro e Bosnia firmavano il memorandum che prevede la costruzione della "bretella", detta IAP (Ionian Adriatic Pipeline), derivazione del gasdotto originale, che, secondo il progetto, dall'Albania dovrebbe dirigersi verso il Nord dei Balcani;
- il 28 giugno, infine, il consorzio di imprese che gestisce il giacimento di Shah Deniz in Azerbaijan designava il TAP progetto vincitore;
- l'accordo intergovernativo firmato con Albania e Grecia veniva in seguito ratificato anche dal Parlamento italiano.

In relazione all'interconnessione del gasdotto con la rete italiana, è sorto un dibattito tra il Consorzio TAP, che avrebbe individuato il punto di approdo nel comune di Melendugno, più precisamente nella baia di San Foca, e le Comunità locali. Il Ministero dell'Ambiente è al momento impegnato nella ricerca di una soluzione che salvaguardi le esigenze della popolazione locale, la sostenibilità ambientale, la tutela del territorio, ma che tenga anche conto della fattibilità del progetto. L'auspicio è che a breve possa essere trovato il giusto compromesso e che si possa rapidamente procedere con i lavori di completamento dell'opera.

7. La governance globale dell'energia

Doveroso infine un breve accenno alla *governance* globale dell'energia, cui l'Italia partecipa con convinzione. Il principale organismo internazionale deputato alla funzione di *governance* dell'energia è l'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE). L'Agenzia, costituita dall'OCSE nel 1974, a seguito dello shock petrolifero mondiale avvenuto nell'anno precedente è ora parzialmente indipendente. I 29 Paesi Membri sono anche Membri OCSE e l'Italia è uno dei Paesi fondatori, partecipa ai lavori dell'Agenzia e ha potere decisionale. Il Capo della Delegazione Italiana è il Direttore Generale della Mondializzazione del Ministero degli Affari Esteri.

Il principale organo esecutivo dell'AIE è il *Governing Board*, che si riunisce tre volte l'anno. L'AIE possiede un poderoso apparato di economisti, esperti di statistica e di energia e divulga saggi e stime nelle materie di competenza. Stati come Cina, Russia, India, Brasile, Indonesia, Sudafrica e Messico, non sono ancora Membri dell'Agenzia. È comunque in corso un processo di associazione che prevede il dialogo e la collaborazione con i sette Paesi succitati, ormai giustamente ritenuti imprescindibili ai lavori dell'AIE.

IRENA (International Renewable Energy Agency) è l'Agenzia che si occupa delle energie rinnovabili. La sua istituzione è stata sostenuta *in primis* da Germania e Italia e ha sede ad Abu Dhabi. Nata nel 2009, ha cominciato ad essere operativa nell'anno successivo. IRENA Promuove l'utilizzo di energia pulita, affinché sia i Paesi sviluppati sia quelli in via di sviluppo contribuiscano a limitare l'inquinamento del pianeta. A differenza dell'AIE, all'IRENA partecipano anche Paesi non OCSE: al momento, gli Stati Membri sono più di 130 e altri 37 stanno concludendo le procedure di adesione. Volendo adottare un paragone, l'IRENA potrebbe considerarsi come "l'Organizzazione delle Nazioni Unite" in materia di energie rinnovabili. Il Direttore Generale, Adnan Amin, è di nazionalità keniana e ha lavorato a lungo presso le Nazioni Unite. L'Italia è Membro dell'Agenzia, ha concluso la ratifica nel 2012 e ha accreditato in IRENA il proprio Ambasciatore presso gli Emirati Arabi Uniti, in qualità di Rappresentante permanente.

IL RUOLO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELLA POLITICA EUROPEA*

Pierluigi D'Elia

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Che cos'è la politica europea? 3. Il coordinamento delle politiche europee in Italia. 4. Le competenze della Farnesina ed il ruolo della DGUE.*

1. Introduzione

È opinione diffusa che la politica europea abbia progressivamente assunto le caratteristiche tipiche della politica interna, vale a dire di un settore da gestire secondo canoni propri del diritto e dell'amministrazione interna di uno Stato e che non ha bisogno delle competenze specifiche dei Ministeri degli Esteri e delle diplomazie europee. Tale concezione poggia sul fatto che, in un ampio ventaglio di settori, l'Unione europea ha acquisito responsabilità e competenze simili a quelle di uno Stato federale che rendono il negoziato su decisioni politiche e atti legislativi assimilabili a quelli che si svolgono in un Parlamento o Esecutivo nazionale. In realtà, nel biennio 2014-15 abbiamo assistito ad alcune crisi (come quella migratoria o del debito greco) che hanno evidenziato come l'UE sia ben lontana dall'avere a disposizione gli strumenti tipici di uno Stato federale. In alcuni settori vitali per l'interesse europeo e per la percezione che le opinioni pubbliche nazionali hanno della costruzione europea, le regole concordate con le successive riforme dei Trattati, da Roma nel 1957 a Lisbona nel 2007, non sono state sufficienti ad assicurare l'adozione di decisioni efficaci anche a causa della mancanza di un appropriato impulso politico e di negoziati che potremmo definire tipici della politica estera.

* Pubblicato nel 2016.

2. *Che cos'è la politica europea?*

Che cos'è quindi la politica europea? Inizialmente era uno strumento per spingere l'integrazione tra Francia e Germania in un settore strategico come quello del carbone e dell'acciaio indispensabili per la produzione di armi (con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio). Uno strumento di politica estera, quindi, utile per garantire pace e prosperità ed evitare il ripetersi di immani tragedie e guerre attraverso l'eliminazione alla radice delle ragioni della rivalità franco-tedesca. In quel periodo, nacque anche il Trattato per la Comunità Europea per la Difesa (CED) che non entrò mai in vigore a causa del voto contrario alla ratifica del Parlamento francese il 30 agosto 1954.

Per anni, il motore delle decisioni a Bruxelles è stato il Consiglio in cui si riunivano i Ministri degli Esteri. Successivamente, la crescente condivisione di sovranità, una struttura istituzionale più evoluta e democratica e l'allargamento da 6 a 28 Stati membri hanno progressivamente ridotto il ruolo dei Ministri degli Esteri coinvolgendo pienamente nei processi decisionali il Parlamento europeo e, a livello nazionale, quelle Amministrazioni che hanno gradualmente perso competenze a favore della loro condivisione in Europa. Questo processo ha consolidato la percezione della politica europea come politica interna anche grazie all'affermazione della superiorità del diritto europeo su quello nazionale. Gli importanti sviluppi nell'integrazione europea nei settori che prima erano dominio esclusivo degli Stati nazionali (ambiente, politica commerciale, trasporti, politiche dei visti, ecc.) non hanno tuttavia ancora comportato la nascita di un "demos" europeo o – come sopra indicato – la nascita di un vero e proprio Stato federale. Nella Storia d'Europa del secolo decimonono, Benedetto Croce scriveva che "...a quel modo che, or sono settant'anni, un napoletano dell'antico regno o un piemontese del regno subalpino si fecero italiani non rinnegando l'esser loro anteriore, ma innalzandolo e risolvendo in quel nuovo essere, così e francesi e tedeschi e italiani e tutti gli altri s'innalzeranno a europei e i loro pensieri indirizzeranno all'Europa e i loro cuori batteranno per lei come prima per le patrie più piccole, non dimenticate già,

ma meglio amate”¹. Se questo potrà essere l’approdo di un processo che è ancora in corso, l’affermazione di movimenti politici anti-europei alle ultime elezioni europee del 2014 ha fatto stato di un disagio crescente che in prospettiva potrebbe mettere a rischio lo stesso sviluppo dell’idea d’Europa come comunità di valori civili, morali e culturali. In un tale scenario, assimilare la politica europea a quella interna rischia di rafforzare l’immaginario caricaturale di un’Europa troppo burocratica e guidata da tecnocrati. Recentemente si è fatta invece strada l’idea che occorre affrontare i problemi con una visione di più ampio respiro e consapevole delle specificità dei singoli Stati membri e del ruolo dell’Europa nel mondo. Una visione e una consapevolezza tradizionalmente presente nei Ministeri degli Esteri degli Stati membri dell’Unione.

Per questo motivo in 23 Stati membri su 28, vi è un Ministro o Sottosegretario di Stato per gli Affari Europei all’interno del Ministero degli Esteri, che ha la responsabilità politica sia dei rapporti bilaterali tra gli Stati membri che del coordinamento degli affari europei. Dopo un periodo in cui le novità introdotte dal Trattato di Lisbona sembravano aver ridimensionato il ruolo della diplomazia nelle attività di indirizzo e coordinamento all’interno dei Governi nazionali, è tornata invece a farsi strada la consapevolezza dell’importanza della diplomazia nella gestione degli affari europei con un ruolo certamente diverso rispetto al passato ma altrettanto importante: quando si decide sul futuro della Grecia non basta occuparsi di parametri e regole finanziarie ma occorre tenere a mente anche quale messaggio alcuni Stati membri come la Germania, la Francia, l’Italia mandano con le loro posizioni e affermazioni ai partner europei e al resto del mondo. La sottovalutazione di questo aspetto ha fatto parlare, ad esempio, alcuni commentatori di disastro diplomatico nei negoziati sul salvataggio della Grecia dello scorso luglio².

In sintesi, la politica europea ha una propria dignità e non può assimilarsi né alla politica interna né alla politica estera. Chiarito questo aspetto, si possono affrontare e comprendere con maggiore consapevo-

¹ B. CROCE, *Storia d’Europa nel secolo decimonono*, Bari, 1965, p. 315.

² T. BENNER, *German diplomacy without diplomats*, <http://www.dw.com/en/german-diplomacy-without-diplomats/a-18597698> (verificato il 21/07/2015).

lezza le modalità con cui è distribuito il potere di coordinamento e di indirizzo sulle politiche europee nel Governo italiano.

3. Il coordinamento delle politiche europee in Italia

La norma di riferimento è la legge 24 dicembre 2012 n. 234 che stabilisce che la partecipazione dell'Italia alle decisioni sulla predisposizione degli atti dell'Unione europea è fatta in base ai principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, efficienza, trasparenza e partecipazione.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri è il principale responsabile di questo processo. Lo studio comparato del coordinamento delle politiche europee negli Stati membri dell'Unione mostra un ruolo preponderante dei Capi di Governo, oltre ai Ministri degli Esteri e delle Finanze.

In Italia, la delega per gli Affari europei – fatte salve le competenze del Ministro degli Esteri che si vedranno nel dettaglio più avanti – è affidata al Sottosegretario di Stato per gli Affari Europei. Il Sottosegretario è a capo del Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri: il Dipartimento è la struttura di supporto di cui il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale per le attività inerenti all'attuazione delle politiche generali e settoriali dell'Unione europea e degli impegni assunti nell'ambito di questa, nonché per le azioni di coordinamento nelle fasi di predisposizione della normativa dell'Unione europea.

4. Le competenze della Farnesina ed il ruolo della DGUE

L'Italia è uno dei pochi Paesi in Europa ad avere un Ministro o Sottosegretario per gli Affari Europei fuori dal Ministero degli Esteri (gli altri Paesi sono Malta, Ungheria, Repubblica Ceca e Bulgaria) ma ha mantenuto in capo alla Farnesina alcune importanti competenze relative alla gestione degli affari europei. Tali competenze sono declinate nel

dettaglio dal d.P.R. 19 maggio 2010 n. 95, sulla base dei decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999.

L'art. 5 del d.P.R. ("Direzioni Generali") prevede che la Direzione Generale per l'Unione europea (DGUE) attende ai seguenti compiti: "cura le attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati sull'Unione europea". Inoltre, "concorre con le altre amministrazioni competenti dello Stato alla definizione delle posizioni italiane e ne assicura la rappresentazione". Quindi le posizioni italiane sono sempre definite d'intesa con il Ministero degli Esteri perché la Farnesina ha la responsabilità di rappresentare tali posizioni nelle istanze e negli organi dell'Unione europea e, in stretto coordinamento con il Dipartimento per le politiche europee e le altre Amministrazioni eventualmente competenti per i temi in discussione, prepara anche le riunioni del Consiglio europeo.

La DGUE cura anche "i rapporti con la Commissione Europea e con le altre istituzioni dell'UE, ivi compreso, in raccordo con la Direzione Generale per gli affari politici e di sicurezza, il Servizio europeo per l'azione esterna". Si tratta del Servizio di cui si avvale l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vice Presidente della Commissione europea con il doppio compito di presiedere il Consiglio Affari Esteri e di coordinare i Commissari che si occupano, in senso ampio, di politica estera (come, ad esempio, i commissari per l'immigrazione, l'ambiente – in particolare per quanto riguarda la lotta al cambiamento climatico –, il commercio estero, ecc.).

La DGUE "collabora con le strutture competenti per la formazione dei funzionari pubblici nelle materie comunitarie; promuove, d'intesa con le altre Direzioni Generali competenti, le relazioni bilaterali di natura politica, economica, culturale e in ogni altro settore". Ci sono poi varie altre competenze, altrettanto centrali nella tutela degli interessi italiani in Europa, che riguardano i rapporti bilaterali con gli altri Stati membri e che si declinano sia negli uffici competenti della DGUE presso il Ministero che attraverso la rete di Ambasciate presso gli Stati membri dell'Unione.

Altra struttura importante del Ministero degli Affari Esteri (e fondamentale per una gestione efficace degli affari europei) è la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE. Al suo vertice vi sono il Rap-

presentante permanente presso l'Unione europea e il Rappresentante permanente aggiunto. Il primo partecipa al Coreper II: il Comitato che prepara i lavori del Consiglio europeo e prepara le riunioni del Consiglio nelle formazioni Affari generali, Affari esteri, Economia e finanza (c.d. Ecofin) e Giustizia e Affari interni. Il Rappresentante Permanente aggiunto invece si occupa di questioni più settoriali, rappresentando l'Italia al Coreper I che prepara le riunioni delle formazioni Ambiente, Agricoltura e Pesca, Competitività (che si occupa di politica industriale, mercato interno e ricerca), Trasporti, Telecomunicazione ed Energia (c.d. TTE), Istruzione, Gioventù, Cultura e Sport e Occupazione, Salute, Affari sociali e Consumatori. Dagli Ambasciatori dipendono i Capi dei diversi settori che gestiscono le diverse politiche (diplomatici oppure funzionari di altre Amministrazioni dello Stato competenti per le materie su cui si negozia presso le Istituzioni europee). Per completezza, oltre ai Comitati dei Rappresentanti Permanenti Prima e Seconda Parte (Coreper I e II), va citato anche il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS), in cui siedono gli Ambasciatori rappresentanti degli Stati membri presso il COPS e in cui convergono tutte le discussioni relative alla politica estera prima di arrivare all'attenzione del Coreper II.

Riassumendo: gli affari europei sono coordinati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con l'obiettivo di sintetizzare gli interessi italiani, compito nel quale è assistito dal Sottosegretario di Stato con delega agli affari europei a capo del Dipartimento per le politiche europee e dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per tutte le questioni relative alla politica estera, alla rappresentanza delle posizioni italiane nei negoziati europei e alla coerenza della politica europea con gli obiettivi di politica internazionale.

Va sottolineato che il coordinamento relativo ai temi di politica estera veri e propri, i cui dossier vengono trattati dai Ministri degli Esteri in Consiglio Affari Esteri (CAE) sotto la Presidenza stabile dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza è responsabilità primaria del Ministero degli Affari Esteri che assiste anche il Capo del

Governo nella preparazione delle discussioni in Consiglio Europeo su questi temi³.

Altro contributo del Ministero degli Esteri alla politica europea è poi la partecipazione italiana al Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) a cui l'Italia partecipa distaccando alcuni diplomatici presso il quartier generale del SEAE a Bruxelles oppure nelle delegazioni presso gli Stati terzi.

Si può infine affermare che il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale partecipa alla politica europea dell'Italia anche attraverso il distacco di propri funzionari presso altri Ministeri e presso la Presidenza della Repubblica e la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel ruolo di Consiglieri Diplomatici⁴.

La partecipazione della diplomazia italiana alla politica europea si può quindi sintetizzare in tre tipi di attività: 1) un lavoro complementare a quello svolto dal Dipartimento per le politiche europee (che si occupa del coordinamento e dell'indirizzo delle posizioni italiane riguardanti l'UE) ma altrettanto centrale per quanto riguarda la rappresentanza delle posizioni italiane, il raccordo con gli altri Stati membri dell'Unione e la garanzia che la politica europea delle altre Amministrazioni sia coerente con gli obiettivi di politica internazionale dello Stato; 2) il coordinamento e l'indirizzo esercitati con competenza primaria sui temi di politica estera; 3) il distacco di propri funzionari presso il SEAE e altre Amministrazioni dello Stato.

³ Il decreto legislativo n. 300 del 1999 stabilisce all'art. 12 che al MAECI "sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di [...] rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato sull'Unione europea e di rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche estere dell'Unione europea; di emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero; di cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati sull'Unione europea". Inoltre "nell'esercizio delle sue attribuzioni il MAECI assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale".

⁴ Uno specifico contributo sul ruolo e le attività svolte dai Consiglieri Diplomatici è contenuto in questo stesso volume. Un elenco dei Consiglieri Diplomatici è disponibile sul sito www.esteri.it nella sezione "Ministero". <http://www.esteri.it/mae/it/ministero/elencocons.html>.

Quale sia stato negli ultimi decenni il ruolo della diplomazia italiana nella politica europea dell'Italia lo ha sintetizzato l'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, con le seguenti parole: “accanto ai maggiori protagonisti – a cominciare da Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli – della battaglia politica e dell'azione di governo che hanno fatto dell'Italia, nella seconda metà del secolo scorso, uno dei Paesi fondatori e costruttori dell'Europa unita, bisognerebbe valorizzare quanti hanno tessuto, sotto la guida dei Governi e con il sostegno del Parlamento, la complessa e decisiva tela dei rapporti diplomatici, e in particolare della elaborazione e gestione dei Trattati europei da quelli di Roma (1957) a quello di Lisbona (2007). Dai rappresentanti del nostro Ministero degli Esteri è infatti venuto un contributo essenziale di convinzione, di competenza, di stimolo e di continuità”⁵.

⁵ G. NAPOLITANO, *Prefazione*, in R.A. CANGELOSI, *Il ventennio costituzionale dell'Unione europea*, Venezia, 2009.

IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ED IL SISTEMA DI RAPPRESENTANZA DEI CITTADINI ITALIANI ALL'ESTERO*

Luis Cavaliere

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il sistema di voto degli italiani residenti all'estero. 3. I sistemi di voto degli altri Paesi.

1. Introduzione

Quando si parla di sistema di rappresentanza bisogna tener conto di due strade parallele.

La prima consiste nel mettere a disposizione dei cittadini residenti all'estero degli organi di rappresentanza che possano colmare l'esigenza da parte dei nostri connazionali di far sentire la propria voce in Italia.

La seconda invece riguarda il voto per il Parlamento della Repubblica.

L'Italia è stata molto celere nell'attivare la prima strada. Già dal 1985 abbiamo sentito l'esigenza di dotare le nostre comunità all'estero di una qualche forma di rappresentanza istituzionale. Così, i circa quattro milioni di italiani all'estero hanno potuto "dialogare" con lo Stato. Quella italiana, si badi, è la seconda diaspora al mondo, dopo quella cinese. Una realtà che non si può ignorare e che rientra – in termini di tutela e valorizzazione – tra i compiti istituzionali del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale.

C'è un'altra Italia al di fuori dei nostri confini; si parla di numeri molto consistenti. Questo dato ci fa riflettere sulla dimensione del fenomeno migratorio italiano che ha interessato il nostro Paese da ancor prima dell'Unità.

* Pubblicato nel 2016.

2. Il sistema di voto degli italiani residenti all'estero

Come accennato, nel lontano 1985 l'Italia creò degli organismi di rappresentanza: i Comites, Comitati degli italiani residenti all'estero.

Più in là, nel 1989, si è sentita la necessità di fare in modo che le tematiche di cui i Comites sono portavoce localmente potessero essere rappresentate anche a livello centrale, a Roma, dove portare delle proposte atte a migliorare i servizi consolari e favorire l'integrazione nei Paesi di emigrazione; due grandi obiettivi di questi organi di rappresentanza. Per questo motivo si è creato un ulteriore organo di rappresentanza: il CGIE, Consiglio Generale degli italiani all'estero, eletto da membri dei COMITES e delle associazioni presenti all'estero e integrato da membri di nomina governativa. Il CGIE ha quindi, tra i suoi compiti, quello di formulare proposte legislative di interesse degli italiani all'estero.

L'Italia ha così fornito una risposta alle pressanti richieste da parte delle comunità italiane all'estero di influire in qualche modo sulle decisioni politiche concernenti norme di interesse dei nostri concittadini residenti all'estero.

Vi è stata infine l'ultima tappa di questa evoluzione dei sistemi di rappresentanza: la legge costituzionale n. 1 del 17 gennaio 2000, che ha istituito la Circoscrizione Estero, e la legge n. 459 del 27 dicembre 2001, che ha dato la possibilità di voto al Parlamento della Repubblica per i cittadini italiani residenti all'estero.

Queste norme, che prevedono l'elezione con voto per corrispondenza di dodici deputati e sei senatori, sono frutto di un lungo dibattito in Parlamento. Viene creata la Circoscrizione Estero, suddivisa per aree geografiche: la circoscrizione del Nord e Centro America, la circoscrizione Sud America, la circoscrizione Europa (oggi la più consistente) e la circoscrizione Australia, Asia e Africa.

Il voto dall'estero è previsto attualmente dagli articoli 48, 56 e 57 della Costituzione.

Una parte consistente dell'opinione pubblica, rifacendosi al concetto anglosassone del *no representation without taxation* ritiene che sia un'aberrazione permettere a persone che vivono all'estero da molti anni di votare per il Parlamento, visto che la lontananza dall'Italia per diver-

si anni comporta inevitabilmente un distacco rispetto alla vita politica del Paese. È comunque prevalso, in sede parlamentare, il concetto secondo cui il diritto di voto deve essere modulato per i residenti all'estero, con la creazione appunto della Circoscrizione Estero.

La prima votazione col nuovo sistema è avvenuta nel 2006. Fino ad oggi, ci sono state tre tornate elettorali in cui hanno votato anche gli italiani all'estero. I dati della partecipazione al voto ci dicono che il numero di votanti è molto inferiore rispetto a quello dei residenti in Italia (circa la metà).

La procedura di votazione è la seguente: chi è iscritto all'AIRE (Anagrafe dei Residenti all'estero) riceve dai Consolati o dalle Rappresentanze diplomatiche un plico con la scheda e il certificato elettorale; il voto quindi avviene per posta.

Questo sistema naturalmente non è esente da dubbi circa il rischio di possibili brogli, ma per la limitatezza delle risorse umane della Farnesina è impossibile pensare a votazioni presso le Ambasciate e Consolati (come invece accade in altri Paesi). Oggi molti Paesi, come vedremo, adottano il sistema di voto per posta.

Per legge la competenza in materia elettorale è del Ministero degli Interni. Gli Esteri solo organizzano materialmente la stampa, l'invio e la ricezione delle schede elettorali, nonché il trasporto delle schede votate con corriere diplomatico a Roma, dove avviene lo spoglio delle schede stesse.

Durante la prima elezione vi fu la grande criticità inerente al non perfetto allineamento tra gli schedari consolari e l'Anagrafe per gli Italiani residenti all'estero (AIRE), presente in ogni comune italiano. Questo margine di incertezza è stato quasi totalmente risolto grazie ad un arduo lavoro della Direzione Generale degli italiani all'estero, tramite una procedura di allineamento dei dati. In pratica i Consolati avevano un numero molto più elevato di iscritti presso le singole anagrafi rispetto al numero degli iscritti all'AIRE (di competenza di ciascun Comune). Visto che gli elettori erano quelli iscritti all'AIRE e non quelli iscritti alle anagrafi/schedari consolari, ciò comportava delle proteste da parte di chi, pur essendo residente in loco da anni, non si vedeva recapitare la scheda per un disguido dell'iscrizione anagrafica come residente all'estero da parte del proprio Comune in Italia.

Va infine ricordato che in Italia l'unico diritto al voto per i cittadini residenti all'estero è per le elezioni parlamentari. Infatti per le elezioni regionali e comunali il cittadino residente all'estero che intenda esercitare il suo diritto deve tornare in Italia.

A partire dal Referendum del 17 aprile 2016 e per tutte le successive consultazioni è stata attribuita (con Legge 51/2015, la c.d. "Italicum") la facoltà di voto per corrispondenza all'estero anche per quei cittadini che vi si trovino per motivi di lavoro, studio o cure mediche per un periodo minimo di tre mesi in cui ricada l'evento elettorale. Tali cittadini devono chieder al comune di appartenenza l'inserimento in un elenco speciale, che viene inviato agli uffici consolari per la preparazione di plichi elettorali del tutto analoghi a quelli predisposti per gli elettori stabilmente residenti all'estero (data l'impossibilità di partecipare ad un eventuale secondo turno elettorale, anche i c.d. "temporanei" dovranno votare alle elezioni politiche per i candidati nella Circoscrizione Estero).

3. I sistemi di voto degli altri Paesi

Ora vediamo cosa hanno fatto gli altri Paesi.

Francia, Spagna, Germania e Inghilterra hanno concesso il voto per i propri cittadini residenti all'estero molto prima, con modalità molto diverse.

3.1. Francia

La Francia ha dato vita a una circoscrizione estero molti anni fa, ma solo a partire dal 2004 ha ritenuto opportuna la creazione di un organo simile al nostro CGIE: l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), composta da novanta consiglieri che si riuniscono a Parigi una volta l'anno, e dal 2013 i Conseils consulaires, che sono una specie di Comités, organi consultivi deputati a rappresentare ai Consoli le esigenze delle comunità francesi all'estero.

I francesi all'estero eleggono dodici senatori e undici deputati. Le modalità di voto sono molto articolate: si può votare per posta o nelle

ambasciate; in alcuni Consolati è oggi possibile votare attraverso internet.

3.2. Spagna

Passiamo ad analizzare la Spagna che ha una consistente collettività residente all'estero. La Spagna ha concesso il voto per i residenti all'estero negli anni '80. Nel 2011 ha introdotto una grossa novità dal punto di vista pratico: il "voto on demand". Questa modalità consiste nella richiesta di esercitare il diritto di voto per ottenere il plico contenente la scheda elettorale. In Italia, invece, come abbiamo visto, è il Ministero degli Interni che invia l'elenco degli aventi diritto al voto al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – il quale a sua volta lo invia alle Sedi estere. Quindi tutti sono potenzialmente elettori. L'Italia ha adottato questa nuova modalità di voto on demand per le ultime elezioni dei Comites, che si sono svolte a marzo del 2015. Si auspica che tale nuova modalità possa in futuro essere introdotta anche per il voto per il Parlamento. In Spagna tale nuova modalità è stata oggetto di forti polemiche, dato che la partecipazione al voto è crollata dal 32% nelle elezioni politiche prima del 2011 al 5%. Nonostante le polemiche e la bassa affluenza questo sistema garantisce una maggior certezza del voto, nonché abbatta i costi in maniera consistente.

3.3. Germania e Inghilterra

Per la Germania il cittadino che lascia il Paese per più di venticinque anni perde il diritto di voto. Lo stesso schema, ma più blando, ce l'ha anche l'Inghilterra, dove basta che il cittadino non risieda per più di quindici anni per non poter più esercitare il diritto di voto. Per i residenti all'estero il diritto di voto si esercita per posta.

LE RELAZIONI FRA MAECI E PARLAMENTO ED IL RUOLO DELL'UFFICIO RAPPORTI CON IL PARLAMENTO*

Alberto Dal Degan

SOMMARIO: *1. L'Ufficio Rapporti con il Parlamento del MAECI. 2. Le funzioni di controllo e di indirizzo del Parlamento. 3. L'Ufficio Rapporti con il Parlamento e le interrogazioni e le interpellanze. 4. Il question time. 5. L'Ufficio Rapporti con il Parlamento e gli atti di indirizzo politico del Parlamento.*

1. L'Ufficio Rapporti con il Parlamento del MAECI

L'Ufficio Rapporti con il Parlamento del Gabinetto (URP) è un ufficio di diretta collaborazione del Ministro che attende al compito di curare le relazioni fra il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e il nostro Parlamento. Con questo incontro ci si propone di dare un'idea generale di quali siano queste relazioni e quali le attività svolte dall'URP, soffermandosi in particolare su cosa sono e come vengono trattati gli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo politico.

L'URP assiste innanzitutto il Ministro, i Vice Ministri ed i Sottosegretari di Stato nella loro attività parlamentare. Essi infatti possono essere chiamati a riferire alle Camere su qualsiasi argomento d'interesse per il nostro Parlamento. In alcuni casi lo fanno per esplicita previsione di legge (come nel caso delle audizioni del Ministro degli Esteri, assieme a quello della Difesa, sullo stato della partecipazione italiana alle missioni internazionali). Più in generale possono essere chiamati a riferire ogni qual volta il Parlamento lo ritenga opportuno e ne faccia richiesta (come, per fare un esempio recente, a seguito della notizia della morte in Pakistan del cooperante italiano Lo Porto). Ministro, Vice Mi-

* Pubblicato nel 2016.

nistro e Sottosegretari, inoltre, intervengono in Parlamento, sia in Assemblea che in Commissione, per esporre la posizione del Governo sui disegni di legge di competenza degli Esteri (basti pensare ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali). Sono i regolamenti di Camera e Senato a prevederlo espressamente, anche perché, nel corso dell'esame dei provvedimenti legislativi, uno o più membri del Parlamento potrebbero chiedere chiarimenti al Governo, che dunque deve poter rispondere con un proprio rappresentante.

L'URP segue dunque l'iter di tutti provvedimenti d'interesse del MAECI dal momento in cui essi approdano in Parlamento fino a quando vengono definitivamente approvati dalle Camere, informando nel modo più tempestivo e preciso possibile il Ministro, la Segreteria Generale e tutte le articolazioni del MAECI che ne sono interessate.

2. Le funzioni di controllo e di indirizzo del Parlamento

Sappiamo dagli studi di diritto pubblico che, oltre alla funzione legislativa, il Parlamento esercita funzioni di controllo/informazione e funzioni di indirizzo. In altre parole, Camera e Senato possono chiedere informazioni su qualsiasi questione di pubblico interesse e possono altresì esprimere orientamenti politici per indirizzare l'azione di Governo. Per fare questo dispongono di vari strumenti.

Con riferimento alle procedure di controllo e informazione, lo strumento più penetrante è la Commissione d'inchiesta, previsto dall'art. 82 della Costituzione. Essa può essere istituita (con legge, se ha carattere bicamerale, altrimenti con delibera della Camera o del Senato, se monocamerale) su materie di pubblico interesse (spesso su materie molto sensibili o per far luce su vicende mai chiarite) e ha poteri di autorità giudiziaria. Al momento, ad esempio, vi sono tre Commissioni bicamerali d'inchiesta: una sul fenomeno delle mafie, una sul ciclo dei rifiuti, una sul rapimento e la morte di Aldo Moro.

A parte questo strumento di carattere ispettivo, vi è una serie di strumenti di carattere meramente conoscitivo con cui il Parlamento acquisisce informazioni dal Governo e, in particolare, dal MAECI. Quello più utilizzato dalle Commissioni permanenti è l'audizione.

Le audizioni possono vertere su qualsiasi argomento sul quale il Parlamento abbia necessità di acquisire informazioni e possono essere di due tipi: formali o informali. Nel primo caso viene data pubblicità alla seduta (che quindi viene resocontata) e vi possono partecipare solo membri del Governo e alti dirigenti dello Stato. Nel secondo caso non viene data pubblicità alla seduta (quindi non viene redatto alcun resoconto) ma vi può partecipare chiunque possa portare un contributo su una determinata questione (e che sia ovviamente disponibile a intervenire, su invito della Commissione). Quando il Ministro degli Esteri, il Vice Ministro o i Sottosegretari vengono auditi, l'URP si occupa di raccogliere dagli uffici e rendere omogenea tutta la documentazione utile per l'occasione, ivi compresa la bozza di intervento, vagliandone la completezza e la necessità di eventuali approfondimenti.

Le indagini conoscitive (in sostanza, una serie di audizioni che vertono su un determinato tema o problematica) sono anch'esse molto utilizzate dalle Commissioni e, pur avendo carattere formale, non hanno limiti soggettivi. Quindi, chiunque può essere invitato a intervenire e la seduta sarà regolarmente resocontata. Esse si possono concludere con l'adozione di un documento (di solito, una risoluzione) ma molto spesso hanno la funzione di fornire alla Commissione elementi di conoscenza nell'ambito della fase istruttoria di un procedimento legislativo.

Fra gli strumenti conoscitivi, non vanno dimenticate le relazioni al Parlamento. Il MAECI, così come gli altri Ministeri, è tenuto ogni anno a inviare al Parlamento una serie di relazioni previste dalla legge. Anche in questo caso l'URP, dopo aver raccolto i contributi delle Direzioni competenti, si occupa di dare omogeneità e coerenza al testo finale, eventualmente di concerto con altri Dicasteri, e di curare l'inoltro della relazione al Parlamento.

3. L'Ufficio Rapporti con il Parlamento e le interrogazioni e le interpellanze

Gli strumenti classici di cui i parlamentari dispongono per acquisire informazioni sono i cosiddetti atti di sindacato ispettivo, ovvero le interrogazioni e le interpellanze.

Le interrogazioni sono dei quesiti con cui uno o più parlamentari chiedono informazioni al Governo in merito a una determinata questione. Possono essere presentate anche da un singolo parlamentare e possono essere scritte od orali.

Le prime vengono appunto presentate in forma scritta e nella stessa forma il Governo deve rispondere.

Le seconde vengono presentate anch'esse per iscritto ma prevedono che il Governo risponda oralmente, attraverso un suo rappresentante, di fronte all'Aula oppure a una Commissione Permanente (la Commissione Esteri nel caso del MAECI).

Qual è il lavoro svolto dall'URP in questi casi? Dopo aver ricevuto i contributi dalla o dalle competenti Direzioni, nel caso delle interrogazioni scritte predispone tempestivamente quella che sarà la risposta che verrà inviata al Parlamento. Nel caso delle interrogazioni orali, l'URP, sulla base degli elementi forniti dagli uffici, appronta un testo che possa essere letto dal rappresentante del Governo in Assemblea o di fronte alla Commissione Esteri.

Per fare degli esempi pratici, prendiamo l'interrogazione n. 4-06073 dell'On. Prodani¹ concernente il caso di un tassista italiano fermato dalla polizia tedesca per aver fornito il proprio servizio di accompagnamento a degli immigrati clandestini.

Va innanzitutto notata la struttura, che è la medesima di ogni interrogazione: vi sono delle premesse, in cui si espongono i fatti oggetto dell'atto parlamentare, e vi è il quesito vero e proprio, con cui si chiedono informazioni o spiegazioni al Governo su uno o più aspetti di quei fatti. Anche la risposta predisposta dal MAECI, a firma del Sottosegretario Giro, è strutturata in due parti ben precise: nella prima si forniscono degli elementi di carattere generale sul fenomeno dell'accompagnamento dei clandestini fino in Germania e si menziona il fatto che il regolamento CE n.562 del 2006 – ovvero quello che istituisce il Codice frontiere Schengen – prevede che nelle zone di confine la polizia si riserva di far controlli a campione. Nella seconda si affronta il caso specifico, esponendo tutte le misure adottate dal Consolato Generale compe-

¹ I testi delle interrogazioni e le relative risposte possono essere reperite sul sito della Camera dei Deputati cliccando gli estremi dell'atto sul motore di ricerca reperibile al seguente link: http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/frmricercaattitxt.asp.

tente (in questo caso, quello di Monaco di Baviera) a tutela del connazionale.

Il secondo esempio di interrogazione scritta, la n. 4-03760 dell'On. Allasia, concerne un tema diverso e più generale, ovvero la situazione nella Repubblica Centrafricana a seguito del colpo di stato effettuato dai ribelli musulmani lo scorso anno. In questo contesto si chiede al Ministero degli Esteri quale protezione intende assicurare ai carmelitani scalzi, unici nostri connazionali presenti in loco in quel momento.

Qui ha risposto l'allora Vice Ministro Pistelli, competente in questo caso per criterio geografico. È da notare come, dopo una breve descrizione della situazione nella Repubblica Centrafricana, si vada direttamente al punto chiesto dall'Onorevole Interrogante, evidenziando tutte le misure adottate dall'Unità di Crisi e dalle nostre competenti Ambasciate a Yaoundé e Parigi per porre in essere con le Autorità francesi azioni a tutela dei carmelitani scalzi.

4. *Il question time*

Per completare il quadro delle interrogazioni, non si può dimenticare il cosiddetto *question time*, derivato dall'esperienza parlamentare inglese. Si tratta di un'interrogazione a risposta immediata, che ha la particolarità di essere rivolta ai soli ministri (e al Presidente del Consiglio) e di essere resa nota solo il giorno prima della seduta in cui essa verrà affrontata.

Alla Camera, per esempio, i *question time* si svolgono in un'apposita seduta che ha luogo il mercoledì di ogni settimana, dalle 15.00 alle 16.00. Alle sedute partecipano abitualmente tre-quattro ministri alla volta. I Gruppi parlamentari possono rivolgere un quesito ciascuno.

Come il nome stesso dell'atto parlamentare fa intuire, i tempi per preparare il *question time* sono molto stretti. Poc'anzi abbiamo detto che solo il giorno prima della seduta si viene a conoscenza del testo delle interrogazioni rivolte ai Ministri "di turno" alla seduta di *question time*. È per questo che, una volta note le interrogazioni rivolte al Ministro degli Esteri, l'URP si occupa di richiedere e ricevere nel più breve

tempo possibile gli elementi dagli uffici competenti e di elaborare successivamente la bozza di risposta che verrà poi consegnata al Ministro.

I tempi del *question time* sono stretti non solo nella sua preparazione ma anche nello svolgimento stesso. L'interrogante ha due minuti per esporre il contenuto della propria interrogazione mentre il Ministro ha tre minuti per rispondere. L'interrogante ha poi a disposizione un minuto per replicare, cioè per dire se è soddisfatto o meno della risposta che ha ricevuto. Tutto ciò fa sì che l'URP, oltre a vagliare con la massima attenzione gli elementi forniti dalle Direzioni, sia spesso impegnato in un considerevole sforzo di sintesi nella redazione della risposta per evitare che al Ministro venga consegnato il testo di un intervento troppo lungo rispetto ai tempi consentiti.

Questo è lo schema della Camera. Il *question time* al Senato ha un'impostazione diversa.

Innanzitutto differisce per il fatto che l'argomento viene reso noto non il giorno precedente la seduta ma qualche giorno prima. Ciò lascia più tempo per la preparazione dell'intervento del Ministro, la cui durata prevista (dieci minuti) è però più lunga che alla Camera (tre minuti). A seguito dell'intervento ogni singolo gruppo parlamentare, potrà fare una domanda. Terminato il giro di domande, il Ministro potrà replicare per dieci minuti e lasciare infine lo spazio alle controrepliche dei Gruppi Parlamentari.

Per chiudere e completare il quadro degli atti di sindacato ispettivo, vanno menzionate le interpellanze, che sono anch'esse delle interrogazioni a risposta orale ma hanno luogo solo in Assemblea. A differenza delle interrogazioni, hanno un contenuto più politico in quanto con esse si vuole conoscere – come dice il regolamento della Camera – “i motivi e gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica”.

5. L'Ufficio Rapporti con il Parlamento e gli atti di indirizzo politico del Parlamento

Come si diceva all'inizio, l'URP cura non solo gli atti di sindacato ispettivo ma anche quelli di indirizzo politico, ovvero quelli con cui il

Parlamento può spingere il Governo a prendere una posizione politica, orientando dunque la sua azione in una determinata direzione.

Questi atti d'indirizzo sono tre: la mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno.

Di questi tre, la mozione è l'atto più "pesante" dal punto di vista politico per vari motivi. Innanzitutto può essere discussa solo in Assemblea (non vi sono dunque mozioni in Commissione) e non può essere proposta solo da un singolo parlamentare ma da almeno dieci deputati o otto senatori oppure da un Capogruppo.

La mozione mira a provocare un dibattito (e una successiva votazione) in Assemblea su un determinato argomento. Alla Camera i due momenti sono svolti in sedute diverse. Un giorno dunque ha luogo la discussione di carattere generale, un altro giorno si passa alle dichiarazioni di voto e alla votazione. Al Senato invece tutto si svolge di regola in un'unica seduta.

Per quanto riguarda la risoluzione, anch'essa mira a far sì che il Governo prenda una posizione su una determinata questione (anche se vi sono risoluzioni che assolvono ad altre funzioni come, ad esempio, chiudere un dibattito sviluppatosi a seguito di una seduta di comunicazioni del Governo). A differenza della mozione, la risoluzione può essere discussa anche in commissione oltre che in assemblea. Un altro elemento che differenzia la risoluzione dalla mozione è che la prima può essere proposta da un unico membro del Parlamento, laddove la mozione invece necessita di un certo numero di proponenti.

Per entrambi i tipi di atti, l'URP ha il compito di preparare la documentazione per il Rappresentante del Governo che interverrà nella loro discussione e votazione. Oltre agli elementi di carattere generale sulla questione trattata, andrà in particolare indicato se le mozioni e le risoluzioni possono essere accettate o meno. Questi due atti parlamentari, infatti, contengono una serie di impegni. Impegni che il Governo può, appunto, accettare o meno oppure accettare con alcune modifiche (chiamate riformulazioni). Il lavoro dell'URP è raccogliere tutti gli elementi valutativi (eventualmente d'intesa anche con altri Dicasteri) che permettano al Vice Ministro o Sottosegretario di esprimere la posizione del Governo e proporre le eventuali riformulazioni.

Alcuni di questi atti assurgono agli onori della cronaca. Basti pensare, per fare degli esempi recenti, alle mozioni sulla questione del riconoscimento della Palestina, approvate alla Camera lo scorso 27 febbraio, o alle risoluzioni approvate il 20 agosto del 2014 dalle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, che impegnano il Governo ad accogliere le richieste di supporto militare (oltre a quelle di aiuti umanitari) delle autorità regionali curde, con il consenso delle autorità nazionali irachene.

Vi è infine l'ordine del giorno. Gli ordini del giorno non sono mai a se' stanti, ma si inseriscono nei dibattiti concernenti altri atti. Contengono dei piccoli impegni o delle raccomandazioni, spesso di carattere settoriale, che il Parlamento rivolge nei confronti del governo e che quest'ultimo può accettare o meno. Il lavoro dell'URP è il medesimo di quello realizzato per mozioni e risoluzioni, con la differenza che gli ordini del giorno possono essere o accettati integralmente dal Governo o non accettati (nel qual caso, vanno ai voti, sempre che il presentatore non li ritiri). Non c'è insomma la possibilità di chiederne una riformulazione.

Qual è la vincolatività di questi tre atti che impegnano il governo a fare qualcosa? Qui non si parla di vincolatività giuridica. Tuttavia, se il Governo non ottempera agli impegni presi con una mozione o una risoluzione, ciò può dar luogo a un confronto politico potenzialmente in grado di mettere in difficoltà il Governo e, nei casi più gravi, attivare una mozione di sfiducia.

C'è poi una cosa che il Governo è tenuto a fare, anche se solo per gli atti della Camera. Dopo qualche mese dall'accoglimento di una mozione/risoluzione/ordine del giorno, occorre inviare al Parlamento una relazione sulle attuazioni date agli impegni presi. Anche questo tipo di lavoro è preso in carico dall'URP, che coordina la redazione di queste relazioni, ne controlla la coerenza e l'aggiornamento e le inoltra al Parlamento.

DIPLOMAZIA E PROPRIETÀ INTELLETTUALE*

Tiberio Schmidlin

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La proprietà intellettuale e il suo impatto economico. 3. Diplomazia e proprietà intellettuale. 4. Il contesto multilaterale.

1. Introduzione

La proprietà intellettuale svolge una funzione di incentivo dell'innovazione e della creatività e fornisce pertanto un importante contributo al progresso economico, sociale e culturale di un Paese. Tale funzione è riconosciuta dalla costituzione degli Stati Uniti d'America (article I, section 8, clause 8): "The Congress shall have power to [...] promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries".

Alla proprietà intellettuale fa anche riferimento la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 17): "La proprietà intellettuale è protetta".

La funzione di incentivo della proprietà intellettuale ha acquisito una rilevanza sempre maggiore, in considerazione del ruolo centrale che è oggi riconosciuto all'innovazione e alla creatività tra i fattori di crescita di un Paese, di promozione dell'occupazione e della competitività delle aziende.

Sono aumentate anche le occasioni per la diplomazia di venire a contatto con la proprietà intellettuale, con l'aumento del commercio internazionale di prodotti ad alto contenuto innovativo, tecnologico e di *design*, le opportunità offerte da internet per la distribuzione *on-line* di merci e opere in formato digitale, nonché la natura transnazionale dei fenomeni della contraffazione e della pirateria.

* Pubblicato nel 2017.

Ciò è tanto più vero per la diplomazia italiana, se si considera che l'Italia è Paese di inventori, aziende innovative, *designer* e artisti di successo. Basti citare le stime dell'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI), secondo cui l'Italia è tra i primi cinque Paesi per numero di domande di registrazione di marchi e disegni industriali presentate all'estero.

2. La proprietà intellettuale e il suo impatto economico

1. La proprietà intellettuale è un insieme di diritti che assicurano lo sfruttamento esclusivo, per un determinato periodo di tempo, di opere dell'ingegno creativo (artistiche e letterarie), segni distintivi (marchi, indicazioni geografiche e denominazioni di origine) e innovazioni tecniche e di *design* (invenzioni e disegni industriali).

Tali diritti consentono a inventori, artisti, *designer*, aziende di ogni dimensione, piccoli produttori agricoli e artigianali di trarre beneficio economico dalle proprie invenzioni e creazioni, nonché dalla reputazione che i loro prodotti hanno acquisito sul mercato. L'aspettativa di ricevere un tale ritorno è, a sua volta, un incentivo indispensabile per gli investimenti nell'innovazione e nella creatività.

I sistemi di protezione della proprietà intellettuale devono anche assicurare un equilibrio tra gli interessi dei titolari dei diritti e quelli dello Stato e della società civile ad avere accesso ai prodotti e alle opere che sono il risultato degli investimenti nell'innovazione e nella creatività. Equilibrio che è efficacemente definito nell'Accordo sugli aspetti relativi al commercio della proprietà intellettuale (*Trade related aspects of intellectual property* o *TRIPS*) concluso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC):

The protection and enforcement of intellectual property rights should contribute to the promotion of technological innovation and to the transfer and dissemination of technology, to the mutual advantage of producers and users of technological knowledge and in a manner conducive to social and economic welfare, and to a balance of rights and obligations.

I diritti di proprietà intellettuale (*intellectual property rights*) più conosciuti sono il diritto d'autore (*copyright*) e diritti correlati (*related rights*) sulle opere artistiche e letterarie, i diritti sulle innovazioni che si acquisiscono con il brevetto e i diritti all'uso dei marchi, dei disegni industriali e delle indicazioni geografiche (e della categoria più circoscritta delle denominazioni di origine).

L'impatto economico

2. L'impatto economico dei diritti di proprietà intellettuale è stato misurato da un recente studio commissionato dall'Ufficio europeo dei brevetti e dall'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (adesso Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale), che ha quantificato il contributo che le industrie che fanno maggiore uso dei diritti di proprietà intellettuale (*intellectual property rights-intensive industries*) forniscono all'economia europea, in termini di Prodotto interno lordo (PIL), occupazione, livello dei salari e riequilibrio della bilancia commerciale¹. Secondo lo studio, nel 2008-10, le *intellectual property rights-intensive industries* hanno generato il 26% dei posti di lavoro (35% se si considera anche il loro indotto) e il 39% del PIL dell'Unione. I loro beni e servizi costituiscono inoltre l'88% delle importazioni e il 90% delle esportazioni dell'UE. Il salario medio offerto da tali industrie è risultato del 41% superiore rispetto ad altri settori produttivi.

Negli Stati Uniti, la sola industria del *copyright* (che crea, produce, distribuisce o esibisce opere protette dal diritto d'autore) fornisce un valore aggiunto al PIL attorno ai 1.126 miliardi di dollari, pari al 6,7% dell'economia del Paese (i dati sono riferiti al 2013). Essa impiega 5,5 milioni di lavoratori, circa il 4% della forza lavoro statunitense, e offre salari del 34% superiori al livello medio. L'industria del diritto d'autore è stata uno dei fattori trainanti della ripresa degli Stati Uniti dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008-09, registrando, nel periodo

¹ *Intellectual property intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union. Industry-level analysis report, September 2013.*

2009-13, un tasso di crescita annuale (3,9%) superiore a quello medio dell'economia USA (2,25%)².

L'importanza dei diritti di proprietà intellettuale ai fini della crescita economica e la necessità di assicurare loro una efficace tutela hanno trovato riconoscimento nei comunicati finali dei Vertici G7/G8 che hanno avuto luogo in concomitanza e negli anni successivi alla crisi del 2008-09.

Il comunicato che fa più diffusamente riferimento ai diritti di proprietà intellettuale è quello del G8 dell'Aquila (2008):

Innovation and knowledge are key factors for supporting the recovery and putting the world economy on a more sustainable growth path. [...] Innovation can be promoted via an effective Intellectual Property Rights system. The increasing use of IPR at the international level has made IP a key component in sectors as diverse as trade, industrial policy, public health, consumer safety, environment protection and the internet.

3. *Diplomazia e proprietà intellettuale*

1. I diritti di proprietà intellettuale consentono alle imprese di conservare il vantaggio competitivo acquisito attraverso le proprie innovazioni tecniche (di processo e di prodotto) e di *design*, grazie alla qualità e alla reputazione che i consumatori associano ai loro marchi o anche alla valorizzazione dell'origine geografica dei prodotti da esse realizzati. La possibilità di far valere tale vantaggio anche all'estero è un importante fattore per l'internazionalizzazione delle imprese innovative che esportano o desiderano investire all'estero, facilitandone l'accesso ai mercati di sbocco.

Tali considerazioni valgono in particolar modo per le aziende italiane, il cui punto di forza nei mercati esteri sta proprio nella creatività e nel *design* dei propri prodotti, nonché nella qualità che è ad essi riconosciuta. Promuovere la protezione degli *intellectual property rights* e assistere le aziende innovative nella difesa all'estero dei propri diritti,

² I dati sono presi dallo studio *Copyright industries in the US economy. The 2014 report* commissionato dall'ONG *International intellectual property alliance*.

significa quindi favorire l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano.

È un compito che rientra in uno degli obiettivi strategici del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ossia “la diplomazia per la crescita”, riportato nel Piano della *performance* del Ministero³. Obiettivo che consiste nello “svolgere, anche tramite la rete degli uffici all'estero, un ruolo sempre più dinamico per favorire la crescita dell'economia nazionale” e, soprattutto, “nel promuovere gli interessi delle nostre imprese favorendone l'export e l'internazionalizzazione”.

L'assistenza all'estero alle imprese

2. L'assistenza all'estero, non solo legale, alle imprese che desiderano ottenere la tutela dei propri diritti di proprietà intellettuale rientra tra le funzioni consolari codificate dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 (articolo 5), che consente di: “proteggere nello Stato di residenza gli interessi dello Stato d'invio e dei dipendenti, persone, fisiche e morali, nei limiti ammessi dal diritto internazionale”.

Se un'impresa denuncia la violazione di un proprio diritto, la si assiste nell'acquisizione di informazioni sui rimedi amministrativi e giurisdizionali di cui si può avvalere per avere protezione o sugli studi legali a cui può rivolgersi. L'assistenza include lo svolgimento di passi ufficiali presso le autorità locali, in particolare se si verifica o si va configurando un diniego di giustizia. È il caso in cui all'impresa, per il fatto che sia straniera, siano frapposti ostacoli all'accesso ai rimedi giudiziari o al normale svolgimento di un procedimento giudiziario, che abbiano un effetto discriminatorio e favoriscano ingiustamente la parte avversa:

il sera ainsi du refus opposé aux étrangers d'accéder aux tribunaux administratifs et judiciaires, d'un retard excessif ou à l'inverse d'une conduite inhabituellement expéditive de la procédure, d'un comportement manifestement xénophobe des magistrats, d'un jugement définitif in-

³ Il Piano è consultabile sul sito istituzionale del MAECI, alla pagina web: http://www.esteri.it/mae/it/ministero/trasparenza_comunicazioni_legali/performance/piano-performance.html.

compatible avec les obligations internationales de l'État ou manifestement injuste, du refus d'assurer l'exécution d'un jugement favorable à un étranger⁴.

Il diniego di giustizia è il principale atto dell'autorità giudiziaria ad essere considerato illecito secondo il diritto internazionale, costituendo una violazione della norma, consuetudinaria e pattizia, per cui uno Stato deve accordare un certo livello di protezione giurisdizionale ai cittadini di un altro Stato. Obbligo al quale corrisponde un diritto dell'altro Stato a che siano rispettate le garanzie offerte dal diritto internazionale ai propri cittadini.

In presenza di una discriminazione manifesta, può venire in soccorso il principio del trattamento nazionale (*national treatment*), comune agli accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, secondo cui un Paese parte contraente deve concedere ai cittadini di altri Paesi parte un trattamento non meno favorevole di quello che offre ai propri cittadini.

L'articolo 3 dell'Accordo TRIPS del 1994 stabilisce, in proposito, che: "Each Member shall accord to the nationals of other Members treatment no less favorable than it accords to its own nationals with regard to the protection of intellectual property [...]".

Per avere un'idea del livello di protezione che, nel settore della proprietà intellettuale, un Paese è tenuto a fornire ai cittadini e alle imprese stranieri, e per avere una chiave di lettura con cui valutare l'adeguatezza dei rimedi che esso offre per assicurare il rispetto (*enforcement*) degli *intellectual property rights*, si possono utilmente richiamare gli *standard* previsti dall'Accordo TRIPS (parte III, articoli 41-61).

L'Accordo richiede che i rimedi siano efficaci, spediti e dissuasivi (articolo 41):

Members shall ensure that enforcement procedures as specified in this Part are available under their law so as to permit effective action against any act of infringement of intellectual property rights covered by this Agreement, including expeditious remedies to prevent infringements and remedies which constitute a deterrent to further infringements.

⁴ *Droit international public*, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler, Alain Pellet, L.G.D.J., 7^a edizione 2002.

Stabilisce anche altri requisiti generali (sezione I), che rispondono al principio del giusto processo (*due process*):

- le procedure devono essere eque e leali (*fair and equitable*), non indebitamente complicate o costose, e non devono prevedere termini irragionevoli o ritardi ingiustificati;
- le decisioni sul merito di una controversia sono preferibilmente formulate per iscritto, motivate, rese accessibili, senza ritardo, almeno alle parti del procedimento, e si basano su elementi di prova in relazione ai quali è stata concessa alle parti la possibilità di essere sentite;
- le parti di un procedimento hanno la possibilità di promuovere un riesame di decisioni amministrative definitive da parte dell'autorità giudiziaria.

Per tutte le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, il TRIPS (sezioni II e III, articoli 42-49) richiede che i Paesi parte assicurino ai titolari dei diritti la possibilità di ricorrere, come minimo, a procedimenti giudiziari civili. L'autorità giudiziaria deve, inoltre, essere in grado di prendere misure provvisorie immediate ed efficaci per prevenire la violazione di diritti di proprietà intellettuale o per preservare elementi di prova relativi alla presunta violazione (articolo 50).

Per le violazioni più gravi e manifeste, quali la contraffazione di marchi o la pirateria di opere protette dal diritto d'autore su larga scala (*on a commercial scale*), l'Accordo (sezioni IV e V) impone ai Paesi parte di prevedere rimedi ulteriori, quali le misure doganali alla frontiera e procedimenti giudiziari penali.

In relazione alle prime, il TRIPS stabilisce (articoli 51-60) che i titolari di diritti, i quali abbiano valide ragioni per sospettare che possa verificarsi l'importazione di merci contraffatte o frutto di pirateria, possono presentare alle autorità competenti, amministrative o giudiziarie, una richiesta scritta di sospensione dell'immissione in commercio delle merci interessate da parte delle dogane.

I Paesi parte devono infine prevedere procedimenti penali e sanzioni, detentive o pecuniarie, sufficientemente dissuasive (articolo 61)⁵.

⁵ Se il TRIPS limita l'obbligo di prevedere misure doganali e penali alle violazioni su larga scala dei marchi e del diritto d'autore, ai Paesi parte è comunque consentito la possibilità di estenderne la portata anche ad altri diritti di proprietà intellettuale.

Le cautele da prendere

3. Per ridurre il rischio di contenziosi giudiziari, è importante che le imprese esportatrici o che intendano investire all'estero conoscano il quadro normativo internazionale e, soprattutto, le legislazioni nazionali, e si cautelino contro l'utilizzo abusivo delle proprie innovazioni, opere o segni distintivi, avvalendosi delle procedure disponibili per il rilascio di titoli di protezione (ossia per la concessione di brevetti o la registrazione di marchi, disegni industriali e indicazioni geografiche). È una precauzione che vale specie per le imprese esportatrici che si recano sporadicamente o non aprono uffici di rappresentanza nel Paese di sbocco, affidandosi principalmente agli importatori locali.

Il ricorso alle procedure di rilascio di titoli di protezione agevola l'assistenza all'impresa che vuole affermare i propri diritti di esclusiva: l'esistenza di un titolo giuridicamente valido secondo l'ordinamento locale fornisce, infatti, nei passi presso le autorità locali, un argomento per esigere la tutela che un Paese è tenuto ad accordare secondo il diritto internazionale e l'applicazione del principio del trattamento nazionale.

L'impresa stessa si trova in una posizione di vantaggio, potendo più facilmente dimostrare la legittimità delle proprie pretese sull'innovazione o sul segno distintivo e l'illiceità dell'utilizzo che ne fanno altri, nei procedimenti dinanzi all'ufficio locale per la proprietà intellettuale o nelle cause giudiziarie. Si può inoltre evitare la situazione in cui l'utilizzatore abusivo chieda o, peggio, ottenga per primo un titolo di protezione, e l'impresa estera sia costretta ad opporsi al rilascio del titolo o a chiederne l'annullamento, dimostrando che non vi sono i requisiti per la sua concessione. Situazione in cui l'ufficio per la proprietà intellettuale potrebbe peraltro essere tentato di favorire l'operatore locale o ricevere pressioni in tal senso da ambienti politici ed economici con interessi protezionistici. Se per contro l'impresa vanta un titolo anteriore valido, l'ufficio per la proprietà intellettuale non può non tenerne conto: in caso contrario, perderebbe credibilità, non solo nei confronti della comunità d'affari estera, ma anche delle autorità omologhe di altri Paesi e delle organizzazioni internazionali o regionali del settore, con le quali coopera o da cui riceve assistenza tecnica.

Conoscere le legislazioni nazionali sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale è tanto più necessario in quanto i trattati internazionali prevedono *standard* minimi sulla portata dei diritti, sulle procedure di rilascio dei titoli di protezione e sui rimedi per assicurarne il rispetto, lasciando margini di discrezionalità ai Paesi parte in sede di recepimento.

Le differenze tra legislazioni aumentano al di fuori dell'Unione europea, nella quale vi è invece un processo di armonizzazione che prevede il rilascio di titoli europei (nei settori dei marchi, disegni industriali, indicazioni geografiche e, da ultimo, dei brevetti) con pari efficacia in tutti gli Stati membri⁶, e offre il ricorso a tribunali comuni.

Le aziende estere possono ottenere protezione dei propri diritti in un Paese anche senza fare domanda agli uffici nazionali per la proprietà intellettuale. Alcuni trattati dell'OMPI offrono, infatti, agli innovatori la possibilità di presentare un'unica domanda internazionale valida per tutti i Paesi parte in cui desidera avere tutela: il Trattato di cooperazione in materia di brevetti (*Patent cooperation treaty*) del 1970, e gli accordi di Madrid, sulla registrazione internazionale dei marchi, dell'Aja, sulla registrazione internazionale dei disegni industriali, e di Lisbona, sulla protezione e registrazione internazionali delle denominazioni di origine (recentemente esteso a tutte le indicazioni geografiche, con l'Atto di Ginevra del 2015, non ancora in vigore)⁷. Il Trattato di cooperazione in materia di brevetti prevede anche un esame internazionale del contenuto innovativo dell'invenzione, che facilita il rilascio del brevetto nei Paesi parte⁸. Gli altri accordi sopra citati obbligano i Paesi parte a riconoscere protezione ai marchi, disegni industriali e denominazioni di

⁶ Si veda, in proposito, l'articolo 118 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che recita: "Nell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione".

⁷ Gli accordi sono illustrati sul sito istituzionale dell'Organizzazione alla pagina web: <http://www.wipo.int/services>.

⁸ Il Trattato non prevede pertanto un brevetto internazionale e non esenta, quindi, l'inventore dal passaggio attraverso le procedure presso gli Uffici brevettuali nazionali.

origine registrati all'OMPI, se non oppongono rifiuto entro un determinato arco di tempo.

Agevolazioni analoghe a quelle offerte dal *Patent cooperation treaty* in materia di brevetti sono previste, in Europa, dalla Convenzione sul brevetto europeo di Monaco del 1973⁹, che ha istituito l'Ufficio europeo dei brevetti.

Promuovere la protezione dei diritti

4. La circostanza che un Paese sia parte dei principali trattati internazionali in materia e abbia adottato le necessarie leggi di recepimento non offre, di per sé, la garanzia di una efficace protezione dei diritti di proprietà intellettuale, se vi sono carenze nell'applicazione di tali normative, in quanto le autorità locali, amministrative o giudiziarie, non ne garantiscono il rispetto. Un ruolo essenziale è svolto dal sistema giudiziario del Paese, chiamato a decidere, in ultima istanza, sui casi di violazione dei diritti.

L'inosservanza del principio della *rule of law*, comportamenti discriminatori o un operato delle autorità locali non conforme agli *standard* o alle buone prassi dei Paesi più avanzati nell'assicurare il rispetto degli *intellectual property rights*, sono criticità frequentemente riscontrate dalle imprese estere.

In presenza di un problema "sistemico" di tutela della proprietà intellettuale, si può chiedere il sostegno di altri Paesi esteri interessati da casi di violazioni, o comunque sensibili al tema (come, ad esempio, i Paesi industrializzati) e quindi disposti a veicolare messaggi comuni di preoccupazione nei confronti delle autorità locali.

A tal fine, è importante acquisire informazioni sul funzionamento del sistema nazionale di protezione dei diritti di proprietà intellettuale e sul giudizio che su di esso danno i Paesi esteri, gli operatori economici e le loro associazioni, nonché le organizzazioni internazionali attive *in loco* (come, ad esempio, la Banca mondiale o, se presente, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo). Una valida fonte d'informa-

⁹ Sono parte della Convenzione 38 Paesi, che comprendono i 28 Stati membri dell'Unione europea, più Albania, Islanda, Liechtenstein, Monaco, l'ex repubblica iugoslava di Macedonia, Norvegia, San Marino, Serbia, Svizzera e Turchia.

zione sono le periodiche revisioni della politica commerciale dei Paesi membri dell'OMC (*Trade policy reviews*)¹⁰ e lo *Special 301 Report* a cura dell'Ufficio del Rappresentante per il commercio degli Stati Uniti (*United States Trade Representative o USTR*)¹¹, che contiene una lista di Paesi sotto osservazione nei quali sono riscontrate criticità nella tutela dei diritti di proprietà intellettuale. È infine utile seguire l'andamento delle domande di titoli di protezione in un Paese, adoperando le statistiche diffuse dall'OMPI sul rilascio di brevetti e sulla registrazione di marchi e disegni industriali¹². Un significativo aumento delle domande e dei titoli rilasciati può infatti essere indicativo di un crescente interesse a una efficace protezione dei diritti non solo da parte delle imprese estere, ma anche di quelle locali.

Richieste di una maggiore tutela dei diritti di proprietà intellettuale possono essere veicolate anche attraverso l'Unione europea e le sue delegazioni *in loco*. Le riunioni di coordinamento promosse dalle delegazioni con le rappresentanze degli Stati membri sono una occasione utile per attirare l'attenzione della Commissione europea su specifici casi di violazioni o su di un problema più generale di insufficiente protezione dei diritti da parte delle autorità locali. Per questa via, è possibile far sì che la problematica divenga un tema di discussione nei rapporti economico-commerciali tra l'UE e un Paese terzo.

Per il legame che c'è tra il commercio e la proprietà intellettuale, quest'ultima rientra tra le competenze dell'UE, in particolare nell'ambito della politica commerciale comune¹³. Gli accordi bilaterali o plurila-

¹⁰ Alla pagina web: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm. L'esame si basa su due rapporti, uno elaborato dal Paese interessato (*policy statement*) e l'altro dal Segretariato, che contengono una sezione dedicata alla proprietà intellettuale (sono altresì pubblicate le minute delle revisioni, le domande poste dal resto della *membership* e le risposte fornite dal Paese sotto esame).

¹¹ Consultabile sul sito dell'USTR, alla pagina web: <https://ustr.gov/issue-areas/intellectual-property/Special-301>.

¹² http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile.

¹³ Come previsto dall'articolo 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione: "La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la

terali conclusi dall'Unione europea con i Paesi terzi contengono clausole in materia di proprietà intellettuale. Con esse, l'UE cerca di ottenere garanzie di protezione dei diritti ulteriori rispetto a quelle, minimali, previste dall'Accordo TRIPS (*TRIPS-plus*). Le clausole sono più dettagliate negli accordi con i Paesi con i quali l'Unione desidera stabilire rapporti più approfonditi, come i Paesi destinatari della Politica di Vicinato (*neighbourhood policy*), e a cui l'UE chiede di approssimare la loro legislazione all'*acquis* europeo. Gli accordi prevedono, inoltre, la creazione di un quadro istituzionale per monitorare l'attuazione delle disposizioni convenute, che comprende comitati e sotto-comitati nei quali sono discussi anche i progressi compiuti dal Paese terzo nel settore della proprietà intellettuale.

Uno strumento per promuovere all'estero la protezione dei diritti di proprietà intellettuale è la *public diplomacy*, intesa come la partecipazione ad iniziative o l'organizzazione di eventi diretti alla comunità d'affari, alle amministrazioni e alla società civile locali per sensibilizzarle sull'importanza dell'innovazione e della creatività per lo sviluppo economico e sociale di un Paese, nonché sui danni, non solo economici, provocati dalla contraffazione o dalla pirateria.

Esempi concreti di simili iniziative si possono ricavare dall'esperienza delle rappresentanze diplomatiche degli Stati Uniti¹⁴. Essi includono conferenze in università, seminari, manifestazioni dedicate all'innovazione, eventi culturali (proiezioni cinematografiche o concerti), campagne di *outreach* (tramite l'affissione di poster o messaggi trasmessi via radio, televisione o la creazione di applicazioni per telefoni), con il coinvolgimento di personalità locali del mondo dello spettacolo e in partenariato con le autorità del Paese, le associazioni rappresentative di attori interessati alla tutela della proprietà intellettuale ed esponenti del settore privato.

Un esempio italiano è stata la mostra di prodotti di *design* allestita dall'Associazione per il disegno industriale presso la sede dell'OMPI a

politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione".

¹⁴ Esempi che sono riportati nel sito internet del Dipartimento di Stato, alla sezione *Embassies in Action*: <http://www.state.gov/e/eb/tpp/ipe/embassy/index.htm>.

Ginevra nel settembre 2013, in concomitanza con l'Assemblea Generale dell'Organizzazione, e rimasta aperta al pubblico per tre mesi¹⁵. La mostra, promossa congiuntamente dall'OMPI e dal Ministero dello sviluppo economico (Direzione generale per la lotta alla contraffazione-Ufficio italiano brevetti e marchi), con la collaborazione della Rappresentanza Permanente d'Italia a Ginevra, aveva tra i suoi principali obiettivi di sensibilizzare la *membership* sull'importanza del disegno industriale per lo sviluppo economico e sociale di un Paese.

4. Il contesto multilaterale

1. In ambito multilaterale, l'Italia, in linea con gli altri Paesi industrializzati e dell'Unione europea, è per la difesa degli *standard* previsti dall'attuale quadro normativo internazionale sulla proprietà intellettuale, nonché per un loro aggiornamento o rafforzamento, se sono resi necessari dal progresso tecnologico e da nuove esigenze dell'industria e della società civile.

È una posizione che s'inquadra in un dibattito in seno alle organizzazioni internazionali (specie l'OMPI, l'OMC e l'Organizzazione mondiale della sanità) in cui i Paesi emergenti, in via di sviluppo (PVS) e meno avanzati (PMA) chiedono un maggiore accesso ai benefici dell'innovazione e della creatività, ai prodotti farmaceutici, a tecnologie con impatto ambientale e ad opere protette dal diritto d'autore, che essi ritengono utili al proprio progresso economico e sociale. Essi rivendicano pertanto la facoltà di avvalersi dei margini di discrezionalità che la normativa internazionale gli concede per definire i propri sistemi di tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Nei negoziati multilaterali, un tale approccio si concretizza in un'opposizione a *standard* più stringenti rispetto a quelli previsti dal TRIPS e che riducono la libertà di cui godono i legislatori nazionali (*policy space*). Ne è derivato un sostanziale stallo dei negoziati multilaterali nel nuovo millennio, interrotto dai recenti Trattati OMPI di Pechino sulle interpretazioni audiovisive del 2012 e di Marrakesh per favorire l'ac-

¹⁵ http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2013/06/article_0007.html.

cesso alle opere pubblicate da parte degli ipo-vedenti del 2013¹⁶. Trattati che sono stati il risultato di lunghe e complesse trattative tra Paesi industrializzati e PVS sulla portata della protezione del diritto d'autore. In ambito OMC, emblematico è stato il negoziato, nel 2013, sulla proroga del periodo transitorio concesso dal TRIPS (articolo 66) ai PMA per adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dell'Accordo. La decisione che concede l'estensione di tale periodo sino al 2021¹⁷, prevede, quale compromesso con i Paesi industrializzati, una disposizione che impegna i PMA a mantenere i progressi raggiunti e a proseguire nell'attuazione dell'Accordo (clausola di *no roll-back*).

I Paesi industrializzati, per parte loro, sostengono meccanismi per promuovere la conoscenza delle innovazioni esistenti, la concessione in licenza dei diritti di sfruttamento delle invenzioni o delle opere con il consenso dell'inventore o dell'autore (*voluntary licences*) e la condivisione volontaria di tecnologie, *know-how* e laboratori attraverso *partnership* pubblico-private. Valorizzano, inoltre, strumenti esistenti che già consentono di bilanciare gli interessi coinvolti e di prevenire abusi, come le procedure amministrative che permettono a terzi di opporsi al rilascio di brevetti o alla registrazione di marchi.

I costi della contraffazione

2. La posizione italiana è motivata, oltre che dall'esigenza di difendere la reputazione dei prodotti del *made in Italy*, anche dalle conseguenze negative della contraffazione e della pirateria di opere protette dal diritto d'autore su larga scala.

Tali conseguenze sono state oggetto di studi dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che non solo identificano, ma forniscono anche una quantificazione del costo della contraff-

¹⁶ Fa solo eccezione il Trattato di Singapore del 2006 sul diritto dei marchi, che si limita tuttavia a prevedere *standard* amministrativi di riferimento per le procedure di registrazione dei marchi, senza modificarne il livello di protezione.

¹⁷ Vedi il sito dell'OMC alla pagina: https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/ldc_e.htm.

fazione e della pirateria per le imprese e lo Stato, nonché del loro impatto sull'occupazione.

In settori di punta del *made in Italy*, quali la moda, le calzature e gli accessori, la contraffazione determina una riduzione di introiti per le aziende, dovuta alle minori vendite, di 26 miliardi di euro all'anno e una perdita di 363mila posti di lavoro. Dati che aumentano se si considerano anche i fornitori delle aziende: il calo del fatturato sale a 43,3 miliardi di euro e i posti di lavoro perduti a 518mila. Ne consegue, inoltre, una diminuzione delle entrate fiscali per lo Stato (imposte sul reddito, IVA e contributi previdenziali) attorno agli 8 miliardi di euro¹⁸.

Gli studi evidenziano anche conseguenze di portata più generale della contraffazione e della pirateria¹⁹:

- la perdita di incentivi all'innovazione (specie nei settori, come quello farmaceutico, in cui i costi per la Ricerca e Sviluppo sono elevati in confronto a quelli per la realizzazione del prodotto finale);
- una riduzione della propensione ad effettuare investimenti diretti esteri nei Paesi che non tutelano efficacemente la proprietà intellettuale;
- il ruolo della criminalità organizzata nella produzione di beni contraffatti (che si presta ad operazioni di riciclaggio e serve a finanziare ulteriori attività illecite) e il coinvolgimento, rilevato da Interpol, di organizzazioni terroristiche (di tipo sia diretto, ossia nella realizzazione delle merci, che indiretto, in quanto beneficiarie dei proventi illeciti);
- l'indebolimento delle autorità preposte alla lotta alla contraffazione e alla pirateria nei Paesi in cui sono più esposte a tentativi di corruzione da parte delle organizzazioni criminali;
- il rischio di danni per la salute e l'ambiente a causa della circolazione di prodotti che non sono realizzati secondo gli *standard* di sicurezza (ad esempio, i farmaci, i fertilizzanti o i pezzi di ricambio delle automobili).

¹⁸ Lo studio è reperibile sul sito web dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, alla pagina web: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/it/web/observatory/quantification-of-ipr-infringement>.

¹⁹ *The economic impact of counterfeiting and piracy*, la cui sintesi è consultabile sul sito dell'OCSE: <http://www.oecd.org/sti/ind/theeconomicimpactofcounterfeitingandpiracy.htm>.

È inoltre evidenziato come la contraffazione e la pirateria riguardano:

- tutti i prodotti ai quali la proprietà intellettuale aggiunge valore economico, contribuendo ad aumentarne il prezzo, dai beni di lusso a quelli intermedi e di consumo comune (sono stati oggetto di sequestro anche prodotti freschi);
- non solo il mercato che l'OCSE definisce come "secondario", nel quale il consumatore è consapevole di acquistare prodotti contraffatti o usurpativi (con un'idea approssimativa di chi li realizza), ma anche il mercato "primario", al quale i contraffattori accedono infiltrando le catene di distribuzione di merci legittime. In tal caso, il consumatore è ingannato sulla reale provenienza delle merci che acquista, ritenendo che siano state prodotte legalmente.

In un recente studio dell'OCSE, il volume del commercio internazionale di prodotti contraffatti o usurpativi del diritto d'autore è quantificato in 461 miliardi di dollari, pari al 2,5% degli scambi mondiali²⁰.

Al contempo, è rilevato che, sebbene i Paesi emergenti offrano condizioni favorevoli per la produzione e la diffusione di merci contraffatte o usurpative (la presenza di capacità produttive e tecnologiche, di infrastrutture che consentono scambi su larga scala, combinate a sistemi di prevenzione e repressione non ancora sufficienti a contrastare efficacemente il commercio illecito), proprio in tali Paesi va anche aumentando il numero di imprese titolari di diritti di proprietà intellettuale, non solo estere. Un tale incremento, confermato dalle statistiche dell'OMPI²¹, può indurre le autorità locali a prestare maggiore attenzione al tema della protezione dei diritti, su pressioni della comunità d'affari.

²⁰ *Commercio di merci contraffatte e di merci usurpative: una mappa dell'impatto economico*, reperibile sul sito istituzionale dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, alla pagina web: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/it/web/observatory/quantification-of-ipr-infringement>.

²¹ Secondo le statistiche dell'OMPI, la Cina è ormai il primo Paese di destinazione di domande di brevetti, marchi e disegni industriali. Gli altri Paesi BRIC ed emergenti (Turchia, Messico, Singapore, Indonesia, Thailandia), nonché l'Iran, figurano ormai tra i primi 20 Paesi per numero di domande ricevute dai rispettivi Uffici per la proprietà intellettuale.

La questione internet

3. Il contrasto alle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale su internet è una tematica che, a livello multilaterale, è affrontata con cautela non solo dai PVS ed emergenti, ma anche dai Paesi industrializzati, a fronte delle preoccupazioni della società civile per le implicazioni che un inasprimento dei rimedi amministrativi e giudiziari può avere sul rispetto di diritti e libertà fondamentali, come la libertà di espressione e il diritto alla *privacy* degli utenti della rete. In secondo luogo, il commercio elettronico (*e-commerce*) è divenuto, col tempo, un importante canale per la vendita di beni e la distribuzione di opere in formato digitale. Il compito di trovare il corretto equilibrio tra le istanze dei titolari dei diritti, della società civile, degli operatori economici e dei prestatori di servizi *on-line* è quindi lasciato ai legislatori nazionali e agli accordi bilaterali o plurilaterali.

In alcuni ordinamenti nazionali²² e nell'Unione europea sono previste normative che incentivano prestatori di servizi internet²³ a rimuovere contenuti protetti o a disabilitare l'accesso ad essi, quando vengono a conoscenza che la messa a disposizione di tali contenuti su siti o pagine web viola diritti di proprietà intellettuale. Le predette normative contemplano, in particolare, l'esonero dalla responsabilità civile se i prestatori si adoperano volontariamente per porre fine alla violazione (*safe harbour*). In ordinamenti più avanzati, come quello italiano²⁴, la rimozione dei contenuti protetti può anche essere ordinata dall'autorità giudiziaria o a seguito di procedure amministrative avviate su richiesta del titolare dei diritti lesi. Nell'UE, si sono avute inoltre decisioni giudiziali-

²² Ad esempio, negli Stati Uniti, in Cina, Australia, Giappone, India, Taiwan e Corea del sud.

²³ Nell'UE, gli *internet service provider* che trasmettono informazioni attraverso la rete (ad esempio fornendo servizi email) o le memorizzano sui propri *server* per conto degli utenti gestori di siti o pagine web (vedi la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico).

²⁴ La materia è regolata dal decreto legislativo 9 febbraio 2003, n. 70 (attuativo della direttiva 2000/31/CE sopracitata) e dal Regolamento adottato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013.

rie che hanno imposto ai prestatori di servizi di bloccare l'accesso a siti web.

Una forma di violazione dei diritti di proprietà intellettuale su internet che è oggetto di attenzione all'OMPI è il *cybersquatting*, ossia l'utilizzo abusivo di segni distintivi protetti (marchi o indicazioni geografiche) negli indirizzi dei siti, come "nomi di o a dominio" (*domain names*), senza il consenso del titolare del diritto. La decisione da parte dell'ente che, al momento, gestisce il rilascio dei nomi di dominio (la *Internet corporation for assigned names and numbers* o ICANN) di aumentare il numero delle estensioni²⁵ (.com, .info, .net), includendovi anche termini di uso comune (.food, .coffee, .wine), ha considerevolmente ampliato il numero di indirizzi internet e, conseguentemente, accresciuto i casi di *cybersquatting*²⁶. ICANN offre alcuni rimedi per i titolari di diritti, alcuni dei quali ideati in collaborazione con l'OMPI²⁷. Quest'ultima gestisce, in particolare, una procedura amministrativa di risoluzione di controversie aventi ad oggetto l'uso abusivo di marchi, denominata *Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy* (UDRP). Tale procedura, che consente la revoca dell'assegnazione di nomi a dominio a soggetti che hanno agito in malafede, ha conosciuto un significativo successo, avendo gestito oltre 28mila casi, presentati anche da aziende italiane²⁸.

²⁵ Le estensioni sono chiamate anche nomi di dominio di primo livello (*top-level domain names*), mentre i nomi di secondo livello sono quelli utilizzati prima dell'estensione (ad esempio bulgari.com).

²⁶ I nomi di dominio si acquisiscono, a titolo oneroso, tramite la loro registrazione presso operatori autorizzati da ICANN (*registrars*). La concessione avviene a seguito di aste e si presta ad operazioni speculative, finalizzate alla successiva rivendita, a prezzi più elevati, dei nomi acquisiti.

²⁷ Illustrati sul sito dell'OMPI: <http://www.wipo.int/amc/en/domains/rpm/>.

²⁸ L'Italia è il 6° Paese per numero di aziende che sottopongono controversie agli arbitri dell'OMPI.

L'ORGANIZZAZIONE

CENNI SULLA STRUTTURA DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI*

Stefano Baldi

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Le funzioni del Ministero degli Affari Esteri. 3. La nuova Farnesina: tradizione e innovazione. 4. Il Personale. 5. Il Bilancio.*

1. Introduzione

Per poter meglio collocare i contributi raccolti in questo volume è importante avere un'idea, seppur limitata, di come è strutturato e come funziona il Ministero degli Affari Esteri. Solo in questo modo sarà possibile comprendere in quale contesto si pongono le diverse attività ed i vari uffici e strutture a cui gli autori faranno riferimento. Come tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, anche il Ministero degli Affari Esteri presenta una complessità che viene amplificata dal fatto di dover operare su scala mondiale attraverso una vasta rete diplomatico-consolare. Anche le professionalità che compongono il personale che opera all'interno del Ministero, rappresentano un "unicum" nel panorama della Pubblica Amministrazione. E non potrebbe essere altrimenti viste le funzioni e le responsabilità che fanno capo all'Amministrazione degli esteri. Dar conto di tutto ciò in poche pagine è naturalmente impresa impossibile, ma lo scopo di questo breve contributo introduttivo è solo quello di fornire una prima, sommaria idea di come opera il Ministero degli Affari Esteri.

* Pubblicato nel 2015.

2. *Le funzioni del Ministero degli Affari Esteri*

Il Ministero degli Affari Esteri (MAE) è “l’organo di attuazione della politica estera del Governo”, i cui compiti sono attualmente disciplinati dall’articolo 12 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Dietro questa dizione normativa si nasconde un complesso universo: quello relativo al ruolo e alla proiezione dell’Italia nel mondo. Per questo, oggi più che mai la Farnesina è chiamata ad affrontare sfide sempre nuove, senza tuttavia dimenticare quei compiti, più tradizionali e radicati nell’immaginario popolare, che appartengono necessariamente ad un Ministero degli Affari Esteri.

In tal senso il MAE, quale moderna Amministrazione pubblica, chiamata a svolgere il proprio compito con dinamismo, innovazione ed efficacia, articola la propria azione attraverso una molteplicità di funzioni:

- garantire una rappresentanza istituzionale dello Stato italiano all’estero, presso gli Stati stranieri con cui l’Italia intrattiene relazioni bilaterali e presso le Organizzazioni internazionali di cui il nostro Paese è parte;
- rappresentare, coordinare, tutelare e promuovere gli interessi italiani in sede internazionale;
- analizzare, definire e porre in essere l’azione italiana in materia di politica internazionale;
- assicurare all’Italia un ruolo di primo piano nell’assunzione e messa in opera delle decisioni chiave in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e di protezione e promozione dei diritti umani, attraverso la partecipazione all’Organizzazione delle Nazioni Unite e alle Organizzazioni regionali competenti in materia di cui il nostro Paese è membro;
- essere protagonista del processo d’integrazione europea, di cui l’Italia è promotrice sin dalle origini, attraverso un rafforzamento dell’Unione europea e del suo ruolo nel mondo quale attore globale;
- assistere, attraverso la rete consolare, i concittadini e le comunità italiane all’estero, facilitandone altresì i contatti con la madrepatria e garantendo l’esercizio del diritto di voto agli italiani non residenti nel territorio nazionale;

- fornire assistenza agli italiani all'estero durante le situazioni di crisi e di emergenza che li possano vedere coinvolti;
- promuovere l'Italia quale Sistema Paese, sostenendo le componenti economico-finanziarie, culturali e scientifiche dell'Italia per rispondere in maniera coordinata ed efficace alle sfide imposte dalla crescente competitività e dalla nuova dimensione dei mercati globalizzati;
- tutelare gli interessi economici italiani favorendo l'internazionalizzazione del sistema produttivo del Paese e all'attrazione degli investimenti esteri in Italia, promuovendo le iniziative dirette a sostenere le attività delle imprese italiane all'estero ed il coordinamento con gli enti ed organismi internazionali competenti in materia di credito e di investimenti italiani all'estero;
- sostenere all'estero lo straordinario patrimonio della cultura italiana, grazie soprattutto all'operato degli Istituti di cultura. In questo quadro si inseriscono l'organizzazione di spettacoli, mostre e concerti, ma anche corsi di lingua, incentivi alla traduzione di opere italiane e borse di studio concesse a cittadini sia italiani che stranieri, nonché la gestione della complessa rete di istituzioni scolastiche italiane all'estero;
- affrontare e risolvere le sfide complesse, politiche, economiche, energetiche ed ambientali, di un mondo globalizzato, dialogando ed interfacciandosi con gli attori emergenti sul palcoscenico delle relazioni internazionali;
- contribuire allo sviluppo delle aree più arretrate del globo, attraverso la Cooperazione allo sviluppo, la quale si fonda sull'esigenza solidaristica di garantire a tutti gli abitanti del pianeta la tutela della vita e della dignità umana e costituisce il metodo per instaurare, migliorare e consolidare le relazioni tra i diversi Paesi e le diverse comunità.

Infine, nell'esercizio delle sue molteplici attribuzioni e nell'ottica di un efficace coordinamento con le altre Amministrazioni dello Stato italiano, il Ministero degli Affari Esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee di queste ultime con gli obiettivi di politica internazionale del nostro Paese.

3. La nuova Farnesina: tradizione e innovazione

Innovazione e tradizione rappresentano da sempre le cifre distintive della diplomazia italiana, che le hanno consentito di raggiungere importanti risultati in un contesto internazionale non sempre favorevole.

L'attuale struttura del Ministero degli Esteri, frutto della riforma del 2010, risponde ad una quadruplici sfida:

- 1) la sfida della globalizzazione e delle sue conseguenze economiche, che impone processi decisionali più rapidi e coerenti;
- 2) la sfida della partecipazione all'Unione europea, dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei nuovi meccanismi istituzionali, con particolare riguardo al Servizio Europeo d'Azione Esterna;
- 3) le esigenze dei cittadini e delle imprese, che chiedono alla Farnesina ed alla sua rete diplomatica e consolare servizi ed assistenza in linea con i più avanzati standard internazionali;
- 4) la sfida delle ristrettezze di bilancio, che impone di ottimizzare le risorse disponibili e semplificare i processi decisionali per far funzionare meglio l'esistente.

L'attuale struttura della Farnesina riflette le scelte sul ruolo che la politica estera assume nello sviluppo del Paese e il modo con cui si vuole tenere il passo con le trasformazioni in atto nello scenario mondiale. Frutto di una valutazione comparata delle iniziative dei principali paesi partner e, soprattutto, di uno sguardo attento alle prospettive del futuro, la nuova struttura risponde ai bisogni e alle aspettative maturate nel quadro di un processo di "apertura" alla società civile ed al mondo imprenditoriale, che ha visto il Ministero degli Affari Esteri riguadagnare una posizione centrale nell'attività di proiezione internazionale dell'Italia.

3.1. La struttura del Ministero

3.2. Il Ministro degli Affari Esteri

Il Ministero degli Affari Esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale. Al suo vertice si colloca il Ministro, cui spet-

ta la funzione di indirizzo politico, ovvero la definizione di programmi e obiettivi, da attuare sulla base delle linee generali del Governo.

3.3. Sottosegretari

Il Ministro si avvale nella propria attività di indirizzo politico della collaborazione dei Vice Ministri e Sottosegretari di Stato ai quali può delegare alcune competenze. I Vice Ministri e Sottosegretari dispongono di Segreterie che curano il coordinamento degli impegni, la corrispondenza ed i rapporti personali con altri soggetti pubblici e privati in relazione al loro incarico. Tali Segreterie garantiscono inoltre il necessario raccordo con gli uffici del Ministero e con gli altri uffici di diretta collaborazione.

3.4. Le direzioni Generali

In seguito alla riforma del 2010, la struttura portante del Ministero è passata da tredici ad otto Direzioni Generali, in linea con la visione di una Pubblica Amministrazione più snella ed efficiente. Fra le innovazioni più significative vi è il passaggio da Direzioni Generali con competenze geografiche e tematiche, che nell'attuale contesto internazionale davano luogo a percorsi decisionali eccessivamente frammentati, ad una nuova matrice fondata su un numero più ridotto di Direzioni Generali, divise per macro aree tematiche coincidenti con le grandi priorità della politica estera italiana: affari politici e di sicurezza, mondializzazione e questioni globali, promozione del Sistema Paese, Unione europea.

Secondo la nuova impostazione, la dimensione geografica è curata da tre Direzioni Generali: la Direzione Generale Affari Politici e di Sicurezza, la Direzione Generale per la Mondializzazione e le questioni globali e la Direzione Generale per l'Unione europea.

Le attività di sostegno e proiezione internazionale in campo economico, culturale e scientifico fanno capo alla Direzione Generale per la Promozione e del Sistema Paese. Alle nuove Direzioni Generali si affiancano due Direzioni tematiche già presenti nel precedente assetto (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e Direzione Ge-

nerale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie) che rinnovano la loro articolazione con l'istituzione al loro interno delle nuove figure di Direttori Centrali, mantenendo però inalterate le rispettive competenze. Infine, la gestione delle risorse umane, finanziarie e del patrimonio immobiliare, nonché gli aspetti collegati con l'impiego delle nuove tecnologie, sono attribuiti alla Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione ed alla Direzione Generale per il Patrimonio, l'Informatica e le Comunicazioni.

L'Amministrazione centrale è articolata nelle seguenti strutture di primo livello:

- a) Segreteria Generale;
- b) Cerimoniale Diplomatico della Repubblica;
- c) Ispettorato Generale del Ministero e degli uffici all'estero;
- d) Direzioni generali:
 - 1) Direzione generale per gli affari politici e i diritti umani (DGAP);
 - 2) Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali (DGMO);
 - 3) Direzione generale per l'Unione europea (DGUE);
 - 4) Direzione generale per la promozione del Sistema Paese (DGSP);
 - 5) Direzione generale per gli italiani all'estero e per le politiche migratorie (DGIT);
 - 6) Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS);
 - 6) Direzione generale per le risorse e l'innovazione (DGRI);
 - 7) Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e la comunicazione (DGAI);e nei seguenti servizi:
 - 1) servizio stampa e comunicazione istituzionale;
 - 2) servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati.

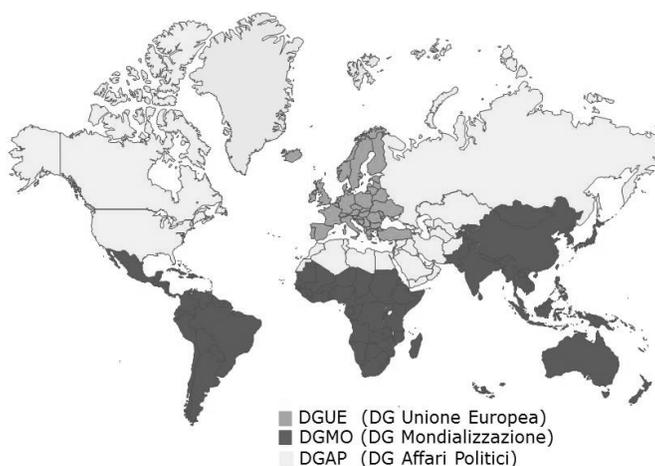
Le competenze geografiche sono ripartite all'Interno del MAE tra alcune direzioni generali.

Tutti i paesi dell'America Latina, Africa sub Sahariana, Asia centro orientale e Oceania fanno tutti alla Direzione Generale per la mondia-

lizzazione. I Paesi del Nord America, Medio Oriente, Mediterraneo, Ex Unione Sovietica e Repubbliche Caucasiche fanno capo alla Direzione generale per gli Affari politici. I Paesi dell'Unione europea ed altri Paesi limitrofi fanno riferimento alla Direzione generale per l'Unione europea.

La ripartizione sopra indicata è illustrata nel Grafico 1.

Grafico 1 - Ripartizione competenze geografiche all'interno del MAE.



3.5. La rete diplomatico-consolare

Una delle caratteristiche essenziali ed esclusive del Ministero degli Affari Esteri è la sua rete diplomatico-consolare attraverso la quale opera in tutto il mondo. Si tratta di una rete di 313 uffici che comprendono Ambasciate, Rappresentanze Permanenti, Delegazioni Diplomatiche Speciali, Uffici consolari e Istituto italiani di cultura.

Tab. 1 - Uffici all'estero (2013)

Tipologia	Numero
Ambasciate	127
Rappresentanze Permanenti	9
Uffici Consolari	86
Istituti italiani di cultura	90
Totale	313

Fonte: Annuario Statistico del Ministero degli Affari Esteri 2014 (i dati includono sei sedi non operative)

4. Il Personale

Il personale di ruolo del Ministero degli Affari Esteri può essere suddiviso in quattro gruppi di appartenenza:

- 1) carriera diplomatica
- 2) carriera dirigenziale
- 3) personale appartenente alle Aree Funzionali
- 4) personale appartenente all'Area della Promozione Culturale (APC).

A questo personale va aggiunto poi il personale a contratto in servizio all'estero.

Tab. 2 - Personale del MAE (2013)

Tipologia	Numero
Carriera diplomatica	910
Carriera dirigenziale	51
Personale Aree Funzionali	3.008
Personale APC	134
Personale a contratto	2.453

Fonte: Annuario Statistico del Ministero degli Affari Esteri 2014

4.1. *Carriera diplomatica*

Funzioni e Specificità

Ai funzionari appartenenti alla carriera diplomatica è affidato principalmente il compito di intrattenere le relazioni con l'estero; essi esercitano le loro funzioni sul piano dei rapporti bilaterali e multilaterali, nei settori politico-diplomatico, consolare, economico, finanziario, sociale, dell'emigrazione, culturale, di informazione e stampa, della cooperazione scientifica e tecnica. La carriera diplomatica è incardinata quindi su un unico ruolo, quello del diplomatico, la cui preparazione e le cui competenze devono risultare quanto più ampie possibile. Ciò non esclude che i funzionari possano avere delle specializzazioni, sia di natura geografica sia tematica, ma il lavoro che saranno poi concretamente chiamati a svolgere avrà comunque una natura spiccatamente poliedrica. La specialità delle mansioni che contraddistinguono il ruolo del diplomatico ha indotto il legislatore a sottrarre tale carriera al processo di privatizzazione (o contrattualizzazione) che ha investito il pubblico impiego a partire dagli anni '90 del secolo scorso ed a riservare alla legge la sua disciplina.

I gradi della carriera diplomatica sono cinque: Ambasciatore, Ministro Plenipotenziario, Consigliere di Ambasciata, Consigliere di Legazione e Segretario di Legazione. In linea di principio ogni funzionario esercita le funzioni alle quali è preposto sulla base del grado rivestito, tuttavia, a certe condizioni e per esigenze di servizio, possono essere chiamati a coprire posti nelle Sedi estere a cui corrispondono funzioni del grado immediatamente superiore.

I vincitori del concorso sono nominati Segretari di Legazione in prova con decreto del Ministro degli Affari Esteri, sono tenuti ad effettuare un periodo di prova della durata di nove mesi.

4.2. *Personale dirigenziale*

Il personale dirigenziale del Ministero degli Affari Esteri è articolato nelle due categorie di dirigente di prima fascia e dirigente di seconda fascia. L'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle Amministrazioni statali avviene per concorso per esami indetto dalle singole am-

ministrazioni, nella fattispecie il Ministero degli Affari Esteri, o per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

4.3. Aree funzionali

Il personale di ruolo del Ministero degli Affari Esteri è inquadrato in tre aree funzionali (prima, seconda e terza) all'interno delle quali si individuano diverse fasce retributive. In ciascuna area il personale è inquadrato nei profili professionali che indicano il contenuto professionale e le attribuzioni specifiche.

4.4. Personale Area Promozione Culturale

Il Ministero degli Affari Esteri conduce un'intensa e articolata opera di promozione della lingua e della cultura italiana, mirata alla sua diffusione all'estero soprattutto tramite la rete degli Istituti Italiani di Cultura. Spettacoli, mostre e concerti ma anche corsi di lingua, incentivi alla traduzione di opere italiane e borse di studio concesse a cittadini stranieri sono gli aspetti più rilevanti di questa attività promozionale, accanto alla gestione della complessa rete di istituzioni scolastiche italiane all'estero.

A tal fine, la Farnesina si avvale di una rete di personale dirigenziale e di aree funzionali, specializzato nelle attività di promozione culturale (cosiddetto personale APC).

4.5. Personale a contratto

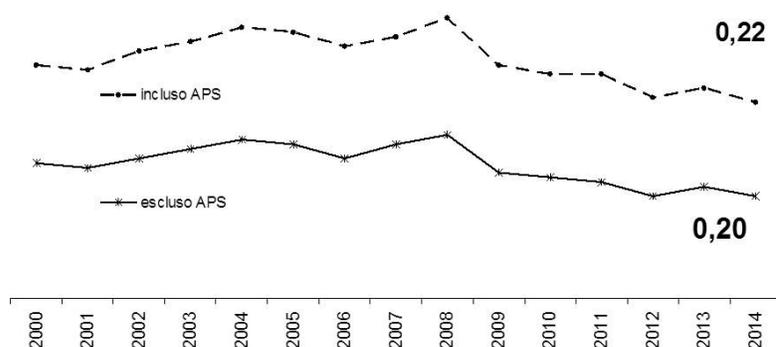
Il personale a contratto del Ministero degli Affari Esteri è costituito da unità assunte all'estero dalle Rappresentanze diplomatiche, dagli Uffici Consolari e dagli Istituti di Cultura su autorizzazione ministeriale, nell'ambito di un contingente massimo stabilito per legge ed attualmente pari a 2.492 unità.

5. Il bilancio

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero degli Affari Esteri in base alla legge di bilancio 2014 sono pari a 1.634 milioni di Euro. Se si considera anche il dato relativo all’Aiuto Pubblico allo Sviluppo, il bilancio arriva a 1.815 milioni di Euro (in diminuzione rispetto all’anno precedente).

Al netto dei fondi per l’Aiuto Pubblico allo Sviluppo, il bilancio del Ministero degli Affari Esteri rappresenta lo 0,20% del bilancio dello Stato.

Grafico 2 - Incidenza Bilancio MAE su Bilancio dello Stato (2000-2014)



Fonte: Elaborazione su dati Annuario Statistico del MAE 2014

Per meglio comprendere la portata del bilancio è utile prendere in considerazione anche i dati relativi agli stanziamenti per i Ministeri degli Affari esteri di alcuni Paesi dell’Unione europea che sono riportati nella Tabella 3.

Tab. 3 - Bilancio dei Ministeri degli Affari Esteri (2014)

Paese	Quota su Bilancio Stato
Paesi Bassi	0,45%
Germania	0,29%
Francia	0,27%
Regno Unito	0,24%
Italia	0,21%

Fonte: Annuario Statistico del Ministero degli Affari Esteri 2014

LE PROFESSIONALITÀ DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE*

Renato di Porcia

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *I compiti del MAECI.* 3. *L'organizzazione del MAECI.* 4. *Le risorse del MAECI.* 5. *I compiti del personale.*

1. Introduzione

In questo breve saggio vengono illustrate in modo sintetico le professionalità che operano all'interno del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale. Il tema non sarà affrontato sotto un profilo strettamente giuridico, che potrebbe risultare inutilmente ricco di dati e non particolarmente interessante in questo contesto, quanto piuttosto sotto un profilo dell'organizzazione amministrativa, della struttura complessiva del Ministero degli Esteri e dei compiti che esso è chiamato a svolgere, per individuare chi all'interno della struttura opera per realizzare gli obiettivi che vengono fissati per l'Amministrazione degli esteri.

Le domande da cui partire sono dunque:

- cosa fa il Ministero degli Esteri?
- dove lo fa?
- chi lo fa, cioè quali sono le categorie professionali che all'interno del Ministero degli Esteri operano?
- e infine: come lo fa, cioè quali sono le interazioni che tra le varie categorie professionali all'interno del Ministero degli Esteri operano per il raggiungimento, il conseguimento degli obiettivi di politica estera italiana?

* Pubblicato nel 2016.

2. *I compiti del MAECI*

Iniziamo con l'indicazione, pur necessariamente generica in questo ambito, di quali siano i compiti del Ministero degli Esteri.

Le Amministrazioni Pubbliche, come noto, non sono libere nei propri fini e nei propri compiti, i quali vengono dettati da normative. Nel nostro caso, l'ordinamento del MAECI, inclusi i suoi obiettivi e le sue finalità, è dettato dal d.P.R. n. 18 del 1967. Tale normativa indica quali compiti del MAECI:

- la cura dei rapporti politici economici sociali e culturali con l'estero, cioè la rappresentanza e la tutela degli interessi italiani in ambito internazionale;
- i rapporti con altri Stati ed Organizzazioni;
- la rappresentanza dell'Italia nella stipula, revisione, negoziazione di trattati e convenzioni internazionali, nonché nelle eventuali questioni di diritto internazionale o nei contenziosi che possano sorgere in ambito di applicazione dei trattati suddetti;
- la gestione delle relazioni internazionali e della rappresentanza degli interessi nazionali nell'ambito più ristretto dell'UE. Pur tralasciando il dibattito se l'UE sia un'organizzazione internazionale o un ente sovranazionale cui siano delegate e devolute parti di sovranità nazionale, è un dato di fatto che vi sia l'esigenza di rappresentare in seno alle Istituzioni europee l'interesse del singolo Stato membro. Il Ministero degli Esteri tutela dunque, attraverso la propria Rappresentanza presso l'UE a Bruxelles, gli interessi nazionali specifici in ambiti spesso estremamente tecnici e settoriali: dalle politiche agricole a quelle commerciali, dalle politiche fiscali a quelle monetarie e alle salvaguardie dei bilanci dei singoli paesi, dalle problematiche ambientali alle questioni di politica estera e di sicurezza comune e di politica europea di sicurezza e difesa. In questi ambiti siedono rappresentanti del Ministero degli Esteri, coadiuvati da esperti settoriali provenienti da altre Amministrazioni dello Stato, che rappresentano e tutelano la posizione e gli interessi italiani. Lo stesso tipo di attività, di rappresentanza delle posizioni italiane, avviene ovviamente nell'ambito di organizzazioni internazionali di vario genere, a partire dalle Nazioni Unite, e altre organizzazioni

- internazionali di cui l'Italia fa parte: l'UNESCO, il Programma Alimentare Mondiale (PAM/WFP) e tutte le Organizzazioni Internazionali di cui l'Italia è membro;
- la cura degli interessi della comunità di italiani all'estero rientra anch'essa tra i compiti istituzionali, che il Ministero degli Esteri è tenuto a seguire con particolare attenzione. In questo ambito, il MAECI, tra le altre cose, siede e agisce in quelle organizzazioni rappresentative della comunità degli italiani all'estero che si occupano specificamente di sviluppo della comunità medesima e della tutela dei lavoratori all'estero. L'Italia, è bene ricordare, è stato un paese di grande emigrazione e la comunità italiana espatriata è numericamente assai rilevante;
 - infine, un compito singolare, che però viene specificamente indicato dal d.P.R. 18/1967, è quello della partecipazione al Consiglio Supremo di Difesa, organo di rilevanza costituzionale di cui fanno parte il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, i Ministri degli Esteri, della Difesa, dell'Interno, dello Sviluppo Economico e dell'Economia e Finanze. Il CSD è previsto dall'art. 87 della Costituzione. Il Ministero degli Esteri vi partecipa in considerazione della particolare rilevanza della componente internazionale per le politiche di difesa del paese.

3. L'organizzazione del MAECI

Definiti in tal modo, pur generico, i compiti del MAECI, esaminiamo dove essi vengono svolti, ovvero quale sia l'organizzazione del Ministero degli Esteri.

Il Ministero degli Esteri, come struttura amministrativa, dispone di una Sede Centrale (la Farnesina), ma ha come caratteristica peculiare soprattutto quella di avere una Rete estera capillarmente diffusa, tra le più estese rispetto a quelle dei nostri paesi partner di pari dimensione e pari livello. Essa è costituita dalle Rappresentanze diplomatiche, le Ambasciate e le Rappresentanze Permanenti, dagli Uffici consolari e dagli Istituti Italiani di Cultura (questi ultimi sono una presenza fonda-

mentale, funzionale alla rappresentanza degli interessi italiani all'estero!).

Un rapido esame della struttura centrale del MAECI è necessario per poter in seguito approfondire alcuni aspetti relativi alle tipologie di attività che il personale del Ministero degli Esteri è chiamato a svolgere.

Come quasi tutte le strutture amministrative centrali (Ministeri), anche il Ministero degli Esteri ha un vertice politico (Ministro) che dispone di un ufficio di diretta collaborazione (Gabinetto del Ministro). La struttura amministrativa in quanto tale è invece retta e coordinata da un Segretariato Generale che ha compiti trasversali di coordinamento dell'azione amministrativa.

L'azione amministrativa, cioè la trasposizione dell'input politico che viene dal vertice in azione amministrativa, viene svolta attraverso le Direzioni Generali, che sono attualmente per il MAECI:

- la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza (DGAP), che si occupa delle tematiche di maggiore rilievo politico, dalla lotta al terrorismo ai rapporti politici con aree geografiche di particolare delicatezza ai fini della sicurezza nazionale: pensiamo al Medio Oriente, alla Libia, alla Siria, o ad altre aree sensibili quali l'Iraq e l'Afghanistan. Ad essa fa capo anche la cura degli interessi italiani all'interno di organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite (ad esempio, fa capo alla DGAP, in questo momento, la candidatura italiana ad un seggio non-permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il 2017-18);
- la Direzione Generale per la promozione del Sistema Paese (DGSP), che accorpa tutte le attività di promozione della presenza economica italiana all'estero, ma anche della cultura e della scienza e tecnologia italiane all'estero e i rapporti di collaborazione che, attraverso questi strumenti, possono essere instaurati. Fra le competenze della DGSP vi è stata, ad esempio, la cura di quella intensissima rete di rapporti internazionali che hanno sostenuto la partecipazione internazionale ad Expo Milano 2015;
- la Direzione Generale per la Mondializzazione e le questioni globali (DGMO) è stata invece pensata per la cura e la tutela di quegli interessi che ormai abbiano una valenza per l'appunto globale e trasversale. Pensiamo a temi come l'energia e l'ambiente, che non tro-

vano più una collocazione su un piano bilaterale, ma che evidentemente richiedono una particolare attenzione in una pluralità di ambiti: da quelli eminentemente multilaterali (organizzazioni internazionali tematiche) a quelli bilaterali, ma collocati in contesti più allargati, quali ad esempio il G20. La DGMO è poi la Direzione che si occupa di rapporti bilaterali o multilaterali particolarmente rilevanti sotto il profilo dello sviluppo economico e aventi una dimensione globalizzata: pensiamo ad esempio alla tutela della proprietà intellettuale, tema evidentemente fondamentale dal punto di vista dello sviluppo economico, che ha una portata che trascende l'ambito bilaterale pur avendo un particolare impatto nelle relazioni bilaterali con alcuni paesi, quali ad esempio la Cina;

- la Direzione Generale per l'Unione europea (DGUE) è quella deputata ai rapporti con i paesi europei ma anche con le istituzioni dell'UE. È la Direzione Generale che ha dunque curato il recente semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea (luglio-dicembre 2015);
- la Direzione Generale per la Cooperazione e allo Sviluppo (DGCS), deputata alla definizione ed alla gestione delle politiche di cooperazione italiana. Essa è stata assoggettata recentemente ad una profonda revisione, che ha portato, dal 1° gennaio 2016, alla creazione di una Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) esterna al Ministero degli Esteri, cui verrà affidata la gestione dei progetti di cooperazione. Al Ministero degli Esteri (e quindi alla DGCS) rimarrà invece il fondamentale compito di elaborare le policy e gli orientamenti generali della cooperazione allo sviluppo, cioè dove fare cooperazione allo sviluppo, con quali finalità e con quali strategie;
- la Direzione Generale per gli Italiani all'Estero (DGIT) che si occupa di tutti gli aspetti di tutela delle comunità italiane all'estero, dei flussi migratori in entrata (quindi delle politiche dei visti di ingresso degli stranieri in Italia);
- la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione (DGRI) è la direzione che si occupa di materie interne e di gestione del personale;
- la Direzione Generale per l'Amministrazione, l'Informatica e le Comunicazioni (DGAI), svolge attività strumentali al funzionamento e alla sicurezza della sede centrale e della rete estera. Si tratta di fun-

- zioni di particolare delicatezza, ben chiare se si pensa ai rischi legati alla sicurezza informatica di una rete attraverso cui passano informazioni sensibili, come quella del Ministero degli Esteri;
- l'Ispettorato Generale che assicura la coerenza dell'azione svolta dalle singole Direzioni ed Ambasciate rispetto alla normativa amministrativa;
 - il Cerimoniale Diplomatico, che cura le attività di protocollo nei rapporti con il Corpo Diplomatico, e le visite all'estero del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e del Ministro degli Esteri, nonché le visite di Stato e le visite ufficiali in arrivo dall'estero;
 - il Servizio Stampa;
 - il Servizio del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati, che si occupa – sotto il profilo tecnico – della stipula degli accordi internazionali, nonché degli eventuali contenziosi che ne nascano.

Alla struttura amministrativa centrale si affianca, come detto, una rete estera capillarmente diffusa nel mondo. In estrema sintesi, essa si articola (dati 2015) in 125 Ambasciate, 79 Consolati, 85 Istituti Italiani di Cultura, 8 Rappresentanze Permanenti (presso Organizzazioni Internazionali), e una Delegazione Diplomatica Speciale (a Taipei).

4. Le risorse del MAECI

Definiti i compiti istituzionali del Ministero degli Esteri e dove essi trovino espressione, sia all'interno della struttura centrale, che nella rete estera, è possibile esaminare quali sono le Risorse Umane, le categorie professionali, che operano all'interno del MAECI.

Una errata percezione esterna porta a pensare che all'interno del MAECI operino solamente diplomatici. In realtà il personale diplomatico (che costituisce appunto una "carriera", cioè un percorso di gradi successivi a cui si accede a seguito della maturazione di requisiti di anzianità e di valutazione delle precedenti performance), costituisce solo una percentuale delle risorse umane del Ministero degli Esteri: i diplomatici sono, in questo momento, solo 933, un numero estremamente

esiguo se paragonato alle circa 4000 unità che operano nei ruoli del Ministero degli Esteri.

A fianco dei diplomatici operano necessariamente altre figure non meno essenziali e funzionali al conseguimento degli obiettivi e alla rappresentanza degli interessi italiani all'estero: la complessità anche tecnica, che abbiamo visto essere propria di alcuni settori di attività, richiede necessariamente professionalità specifiche e dotate di competenze tecniche peculiari. Operano allora all'interno del Ministero degli Esteri, oltre ai diplomatici:

- dirigenti amministrativi, a cui sono demandate funzioni di carattere dirigenziale tecnico, e di promozione della cultura italiana;
- il personale delle aree funzionali, suddiviso in gradi diversi, predominante dal punto di vista della componente numerica, che svolge attività di supporto;
- gli Esperti provenienti da altri enti o Amministrazioni dello Stato (o, in numero limitatissimo e strettamente determinato, anche soggetti esterni all'amministrazione);
- impiegati a contratto: parliamo in questo caso di impiegati a contratto a tempo indeterminato che possono essere assunti esclusivamente presso la rete estera (Ambasciate, Rappresentanze Permanenti, Consolati o Istituti di Cultura) in base a contratti disciplinati dalla legge italiana (casi ormai residuali) o più frequentemente dalla legge locale.

5. I compiti del personale

Vediamo nel dettaglio quali sono i compiti che ciascuna di queste categorie è chiamata a svolgere all'interno dell'Amministrazione degli esteri.

Innanzitutto alcuni elementi numerici. I diplomatici, come sopra indicato, sono oggi 933, i dirigenti amministrativi sono circa 50, la componente del personale delle Aree Funzionali è di circa 3000 unità, gli Esperti provenienti da altre Amministrazioni sono circa 130 e gli impiegati a contratto sono circa 3000. Complessivamente dunque il

MAECI contra su una struttura che opera diffusamente in tutto il mondo e a livello centrale con un organico di circa settemila unità.

Vediamo nel dettaglio che cosa fa ciascuna singola categoria.

La carriera diplomatica è una carriera dirigenziale chiamata principalmente al conseguimento della sintesi delle varie istanze che compongono l'interesse nazionale. È chiamata cioè a svolgere quelle funzioni di relazione con l'estero che si esplicano attraverso la gestione di rapporti politici e diplomatici con le entità che di questo si occupano in altri paesi (ministeri degli esteri ed entità amministrative), i soggetti privati che costituiscono la società civile e la società politica dei paesi esteri, nonché, in sede centrale, con le Ambasciate accreditate in Italia. Il Ministero degli Esteri svolge queste attività attraverso il coordinamento e l'organizzazione di vari settori che vanno da quello consolare, a quello della promozione economica, finanziaria e commerciale degli interessi italiani, a quello della tutela delle comunità italiane, a quello della diffusione della cultura italiana, che è strumento fondamentale per la percezione all'estero della presenza del nostro paese, ad attività di cooperazione scientifica e tecnologica dove ci siano le condizioni per farlo (pensiamo a paesi avanzati, non solo gli Stati Uniti, ma anche paesi dell'est asiatico, come Cina, Giappone, Corea, dove ormai la cooperazione scientifica e tecnologica è una realtà quotidiana fondamentale per lo sviluppo economico nelle relazioni bilaterali e dove quindi l'Italia ha un interesse specifico a fare in modo che vi sia uno stretto rapporto in questi settori).

La carriera diplomatica si articola su cinque gradi: Segretario di Legazione, Consigliere di Legazione, Consigliere di Ambasciata, Ministro Plenipotenziario, Ambasciatore.

È una struttura a piramide, nel senso che i Segretari di Legazione sono il maggior numero, il numero di Consiglieri di Legazione e di Consiglieri di Ambasciata è un po' minore, i Ministri Plenipotenziari sono ancora meno, mentre gli Ambasciatori di grado sono solamente ventinove (la funzione di Ambasciatore all'estero può tuttavia essere svolta anche da gradi inferiori della carriera: spesso le funzioni di Ambasciatore sono ricoperte da Ministri Plenipotenziari e, in alcuni casi in paesi di minori dimensioni, rispetto ai quali i rapporti politici e diplo-

matici sono di minore portata, anche da Consiglieri di Ambasciata o di Legazione).

La funzione diplomatica è, per definizione, generalista, essendo orientata alla sintesi, nelle relazioni diplomatiche, delle varie istanze che compongono l'interesse nazionale. Il funzionario diplomatico generalmente proviene da Facoltà come giurisprudenza, scienze politiche, economia, ma ovviamente anche da Facoltà universitarie assimilate, cioè scuole di formazione specifica sulle relazioni internazionali.

Conseguentemente, la carriera diplomatica richiede un continuo aggiornamento nella propria formazione e questo è ciò di cui si occupa l'Unità per l'aggiornamento professionale del Ministero degli Esteri che provvede affinché i funzionari diplomatici, sia nella fase di ingresso sia nella fase di rientro dall'estero, vengano aggiornati su quella che è stata l'evoluzione legislativa, politica economica e culturale in Italia.

La pluralità di compiti che il Ministero degli Esteri è chiamato a svolgere non potrebbe essere coperta interamente dai diplomatici per il semplice motivo che sono richieste – ormai sempre di più, nella complessità del mondo e delle relazioni diplomatiche internazionali – competenze tecniche e specifiche che il funzionario diplomatico non ha.

Deve quindi subentrare necessariamente altro personale, a partire dalla dirigenza amministrativa, disciplinata del d.P.R. n. 368 del 2000 che le attribuisce compiti non affidati alla dirigenza diplomatica. Si tratta di compiti legati all'amministrazione, al bilancio, all'informatica e alle telecomunicazioni, che richiedono specifiche competenze tecniche per consentire il pieno funzionamento dell'amministrazione, ma altrettanto attività di consulenza e studio in settori specifici a cui la dirigenza diplomatica non potrebbe dedicare sufficiente tempo per un approfondimento come spesso è invece necessario, a supporto di quelle attività propriamente diplomatiche (materie giuridiche piuttosto che amministrative o di bilancio). Va ricordato, al riguardo, che vi sono anche attività normative che attengono al Ministero degli Esteri, il quale produce proprie norme legate al bilancio e all'organizzazione della propria struttura. In questi settori è necessaria un'attenta consulenza che consenta di portare in Consiglio dei Ministri normative che non confliggano con altre o non presentino profili di incostituzionalità. Tutte queste materie

tecniche sono riservate a dirigenti amministrativi che si occupano specificamente di questo come pure di attività di tipo ispettivo in campo amministrativo e contabile al fine di disporre un *auditing* esterno ed imparziale rispetto alla corrispondenza tra azione amministrativa delle strutture del Ministero degli Esteri e la normativa che disciplina quelle stesse attività.

A ulteriore supporto, sotto il profilo tecnico e funzionale e operativo – sia presso il centro centrale che all'estero – ci sono le Aree Funzionali, che hanno profili più specifici pur lavorando in stretta collaborazione con i dirigenti delle strutture, cioè con il personale diplomatico. Ad essi è demandata l'attività di promozione commerciale, l'ordinaria attività amministrativa consolare e contabile.

Tra le varie attività per le quali vi è esigenza di specifiche professionalità, vi è poi quella della promozione culturale, da svolgere negli Istituti di Cultura, ma anche all'interno delle Ambasciate per promuovere la presenza culturale italiana che ha una forte valenza strumentale rispetto all'azione diplomatica, con rilevanti risvolti anche economici e di attrazione dei flussi turistici (il nostro paese è conosciuto per il *made in Italy*, il *life style* e ovviamente per il proprio patrimonio culturale). Al riguardo è bene ricordare che l'Italia è tra i pochi paesi che godono di un naturale vantaggio competitivo derivante dal fascino della propria cultura. È questa una realtà che è facilmente utilizzabile e che deve essere valorizzata sempre di più ai fini della penetrazione della presenza italiana in altri paesi. Un patrimonio culturale come quello italiano deve essere valorizzato in maniera professionale e a ciò sono dedicate risorse specifiche del Ministero degli Esteri, cioè la fascia dirigenziale, attraverso Direttori e Vicedirettori degli Istituti Italiani di Cultura, i coordinatori della promozione culturale per aree geografiche, gli attaché presso le Ambasciate italiane e i funzionari che operano nella sede centrale, cioè la Direzione Generale per il Sistema Paese (DGSP).

La sempre maggiore specificità dei compiti che sono stati sopra descritti, soprattutto in relazione alla presenza italiana nell'ambito di alcune organizzazioni internazionali e dell'Unione europea, è poi tale da far comprendere chiaramente l'importanza di poter disporre nei nego-

ziati internazionali di professionalità che abbiano competenze settoriali estremamente approfondite. In questo ambito entrano in gioco gli Esperti previsti dall'articolo 168 dell'ordinamento del Ministero degli Esteri, che prevede che il MAECI possa utilizzare – laddove non sia possibile reperire al proprio interno professionalità con specifici profili tecnici – esperti provenienti da altre amministrazioni e in alcuni casi anche soggetti esterni all'amministrazione pubblica che però abbiano una notoria competenza negli ambiti in cui sono chiamati ad operare per l'amministrazione pubblica. Stiamo parlando, per esempio, dei Direttori di chiara fama degli Istituti di Cultura. È altresì il caso degli addetti scientifici, dagli addetti alla cooperazione industriale e dagli addetti agricoli, che provengono, per esempio, dal CNR, dall'Agenzia Spaziale Italiana o dall'ambiente universitario. Queste professionalità rispondono all'esigenza ineludibile di poter disporre di soggetti che “parlino” lo stesso linguaggio tecnico di interlocutori particolarmente significativi in alcuni paesi partner. Così, ad esempio, nelle Ambasciate italiane in Giappone, Corea, Stati Uniti, Cina, Israele ed alcune altre, opera un Addetto Scientifico (o per la cooperazione industriale), che interloquisce con le realtà produttive locali al fine di promuovere con esse relazioni sul piano bilaterale, sia ai fini istituzionali, che per lo sviluppo di partnership e progetti comuni di ricerca e collaborazione. È un settore in grandissima crescita, che richiede un elevato e specifico grado di professionalità.

Ci sono poi altre attività ad esempio legate alla tutela della sicurezza nazionale, piuttosto che ai controlli doganali o ai flussi di immigrazione o di traffico di esseri umani. Sono materie in cui operano, nell'ambito delle Ambasciate, esperti che provengono dal Ministero degli interni oppure dalla Polizia, dall'Agenzia delle Dogane, per intrattenere relazioni con componenti omologhe di quei paesi.

Ci sono infine gli Esperti della Cooperazione allo Sviluppo, incaricati della gestione, sviluppo e controllo di progetti di cooperazione (come sopra accennato, si tratta in questo caso di figure professionali destinate a transitare nell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, sotto la direzione del Ministero per gli Affari Esteri, ma separata dallo stesso).

Un ottimo esempio di integrazione delle funzioni svolte da tutte le professionalità sopra descritte, è la Rappresentanza Permanente presso l'UE a Bruxelles, dove le materie trattate sono di tale ampiezza che è necessario disporre di consulenti tecnici che provengano da altre amministrazioni dello Stato, che in questi settori specifici indicano gli interessi settoriali italiani. Il coordinamento tra tutte queste varie componenti è svolto attraverso la delega di rappresentanza degli interessi all'estero alla funzione diplomatica, che – proprio con l'assistenza di questi esperti – è chiamata a trovare una sintesi dell'interesse nazionale superiore complessivo da rappresentare negli organi competenti dell'Unione europea. La funzione di sintesi è quindi essenziale, ma essa non può prescindere da conoscenze di carattere scientifico e tecnico.

Un'altra componente che opera nelle Ambasciate italiane è costituita dagli Addetti per la Difesa. Essi hanno compiti di raccordo con i Ministeri della Difesa di altri paesi a fini informativi e di tutela della sicurezza nazionale, ma sempre più si ampliano anche alla promozione dell'industria italiana per la difesa. È importante ricordare che anche questa attività viene svolta sotto il coordinamento del responsabile dell'Ambasciata, cioè l'Ambasciatore o il Consigliere politico. Vi è quindi anche in questo caso una struttura che consente all'Amministrazione di lavorare all'estero in maniera unitaria.

Il quadro che emerge da quanto sin qui detto è dunque quello di un Ministero degli Esteri quale realtà estremamente complessa e variegata sia per compiti, funzioni e presenza di professionalità specifiche al proprio interno, ma che lavora con unità di intenti per la rappresentanza di interessi nazionali unitari.

All'estero, nelle Ambasciate, tale ruolo essenziale è attribuito al Capo Missione (l'Ambasciatore), cui spetta il coordinamento non solo del personale della propria struttura, ma anche di quello di altre entità che concorrono a rappresentare e a curare l'interesse nazionale in ambiti specifici.

IL RUOLO E LE FUNZIONI DEI CONSIGLIERI DIPLOMATICI*

Hanna Pappalardo

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *La rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari*. 3. *Rapporto con la struttura ospitante*. 4. *Rapporti con la Farnesina e con la rete diplomatico-consolare all'estero*. 5. *Job description*.

1. Introduzione

Quando si parla di Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) si pensa istintivamente e prioritariamente alla dimensione internazionale delle sue attività, alla sua rete diplomatico-consolare all'estero. È infatti questo il concetto principale che viene illustrato all'utente del sito internet della Farnesina quando gli viene dato il benvenuto alla navigazione. Nel delimitare la sua *mission* – il “cosa siamo e cosa facciamo” – il Ministero informa che opera attraverso una rete di Uffici in tutto il mondo: Ambasciate, Rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali, Delegazioni Diplomatiche Speciali, Uffici Consolari e Istituti Italiani di Cultura¹. A prima vista sembra quindi che lo strumento attraverso il quale il MAECI adempie ai compiti fondamentali che la Legge gli assegna, ovvero assicurare, nell'ambito delle sue attribuzioni², la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale³ sia la rete diplomatico-consolare. Ma così non è: esiste un altro strumento che risponde alla stessa logica che ispira l'attività del MAECI all'estero – svolgere un'efficace azione di raccordo ed indirizzo e assicurare la proiezione coerente e sistemica delle

* Pubblicato nel 2016.

¹ Cfr. <http://www.esteri.it/mae/it/ministero>.

² Articolo 12, comma 1, Decreto Legislativo 30 luglio 1999, nr. 30.

³ Articolo 12, comma 2, Decreto Legislativo 30 luglio 1999, nr. 30.

posizioni⁴ – ma che opera in Italia. Si tratta della rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari collocati presso il settore privato⁵.

La fondamentale esigenza di assicurare la coerenza delle attività internazionali del nostro Paese e un'efficace azione di raccordo e indirizzo dei soggetti pubblici e privati coinvolti in queste attività si pone infatti indistintamente sia all'estero che in Italia. È lo stesso contesto internazionale, ormai caratterizzato da una competizione sempre più serrata tra “Sistemi Paese”, con tutto ciò che ne consegue in termini di promozione e difesa dei nostri interessi al di fuori dei confini nazionali, a richiederlo. A queste sfide si può fare fronte solo se al coordinamento e all'indirizzo delle diverse componenti del “Sistema Italia” all'estero come contemplato nella Direttiva del Presidente del Consiglio del 1° agosto 2008⁶, corrisponde un raccordo altrettanto coerente e sistemico a livello nazionale. È questo il compito cui assolve la diplomazia italiana attraverso le sue due reti, quella diplomatico-consolare all'estero e dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari collocati presso il settore privato in Italia.

2. La rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari

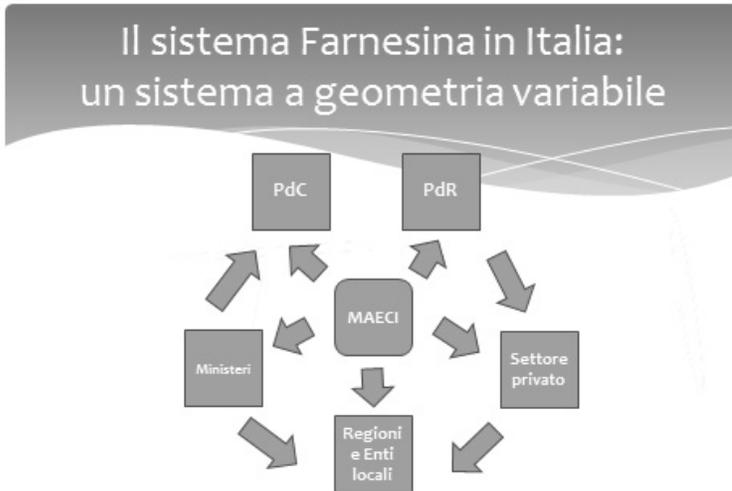
La rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari presso il settore privato (in breve: la rete), può essere in astratto definita come un sistema a geometria variabile, elastico ed adattabile alla congiuntura storico-politico-economica del Paese ed alle esigenze del momento (vedi Fig. 2.1), sia dell'Amministrazione degli esteri che dei soggetti che accolgono il funzionario diplomatico.

⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2008, consultabile sul sito: http://www.esteri.it/mae/normative/normativa_online/principalesidispizioni_mae/2011/20110721_direttiva_attivita_capi_missione.pdf.

⁵ Ai fini del presente lavoro e per semplicità di categorizzazione, si fa riferimento al settore privato sia come settore privato a partecipazione o controllo pubblico, sia come aziende e associazioni imprenditoriali di categoria. Si tratterà più approfonditamente più avanti la distinzione tra Consiglieri Diplomatici in senso stretto e altri funzionari presso il settore privato.

⁶ Cfr. nota 4.

Fig. 2.1 - Il sistema Farnesina in Italia



La configurazione attuale⁷ prevede la presenza di funzionari diplomatici presso le seguenti strutture:

- Presidenza della Repubblica;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Ministero dell'Interno;
- Ministero della Giustizia;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- Ministero della Difesa;
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca⁸;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- Ministero dello Sviluppo Economico⁹;

⁷ Al momento in cui si scrive: agosto 2015. Elenco consultabile sul sito <http://www.esteri.it>.

⁸ Il funzionario diplomatico qui collocato svolge funzioni di collegamento anche con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) <http://www.cnr.it/sitocnr/home.html>.

⁹ Dove troviamo un Consigliere Diplomatico del Ministro dello Sviluppo Economico ed uno per il Vice Ministro e i Sottosegretari. Di fatto il secondo funzionario diplomatico lavora essenzialmente con il Vice Ministro. Per una panoramica delle deleghe

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
- Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;
- Ministero della Salute;
- Comune di Roma Capitale;
- Regione Lombardia;
- Regione Liguria;
- Città di Torino.

A queste si aggiungono¹⁰:

- la Segreteria Tecnica del Sottosegretario per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili (ANCE)¹¹;
- la Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)¹²;
- Società EXPO;
- ENEL;
- ENI;
- UNICREDIT.

La panoramica non sarebbe completa se non si menzionassero anche alcune figure che possono essere definite “extra-sistemiche”, ma che rispondono alla stessa logica sopra esposta¹³ e che contribuiscono a fare in modo che le strutture che li ospitano parlino la “lingua della diplomazia”, ovvero:

- il Dipartimento per le Informazioni di Sicurezza (DIS)¹⁴;
- l'Istituto Universitario Europeo di Firenze (IUE)¹⁵;

attribuite al Vice Ministro, vedasi il Decreto del Presidente della Repubblica numero del 25 giugno 2014 (pubblicato in G.U. numero 156 dell'8 luglio 2014).

¹⁰ Non comprese nell'elenco di cui alla nota 7.

¹¹ Il funzionario ivi collocato è rientrato al Ministero il 30 giugno 2015. La posizione non è quindi al momento attiva.

¹² <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>.

¹³ Cfr. pagina 1.

¹⁴ <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo/organizzazione/dis.html>.

- l'Istituto per gli Affari Internazionali (IAI)¹⁶;
- l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)¹⁷.

Si tratta quindi di una rete che spaziando dagli organi costituzionali, alle amministrazioni centrali, passando per gli enti territoriali, associazioni imprenditoriali di categoria, aziende private e società per azioni a controllo pubblico, contempla figure molto diverse tra loro ed ognuna con titoli, funzioni ed un profilo professionale specifico¹⁸. Tutte le figure della rete sono collocate in posizione apicale all'interno delle strutture che li ospitano, anche se con sfumature diverse a seconda che si tratti di funzionari presso le amministrazioni centrali, presso enti territoriali¹⁹ o altri soggetti. I primi, ferma restando l'autonomia organizzativa delle singole strutture, si collocano di norma tra gli Uffici di diretta collaborazione del Vertice politico²⁰. Alcuni sono qualificati come Uffici *tout court* e sono dotati di un'articolata struttura di supporto²¹, altri come consiglieri del Ministro, per lo più all'interno dei Gabinetti²², a volte al-

¹⁵ <http://www.eui.eu/Home.aspx>.

¹⁶ <http://www.iai.it/it>.

¹⁷ <http://www.ispionline.it/>.

¹⁸ Si pensi solo al fatto che i funzionari presso il settore privato spesso assumono il titolo di Capo Ufficio affari internazionali e/o istituzionali dell'azienda.

¹⁹ Ipotesi, in questo particolare momento storico, residuale.

²⁰ Si veda, quale esempio, il Decreto organizzativo della Presidenza del Consiglio (in G.U. 11 dicembre 2012, numero 288), che all'art. 10 prevede un Ufficio del Consigliere Diplomatico che "assiste il Presidente nella sua attività in materia di relazioni internazionali in Italia e all'estero e, in generale, negli atti che attengono alla politica estera".

²¹ Tra gli esempi più qualificanti, anche per la specifica funzione che svolgono, l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica e l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio dei Ministri (che è anche Sherpa G7/8-G20 del Presidente del Consiglio). Entrambi gli Uffici, diversamente dal resto della rete, dispongono di un'articolata struttura di supporto, composta anche di diversi funzionari diplomatici (con anzianità di servizio differenziata) incaricati di assistere il Capo dell'Ufficio nella cura dei vari dossier di rilievo per la sua attività. Da notare che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio è stato fatto rientrare nelle strutture generali della Presidenza, al pari dell'Ufficio stampa e all'Ufficio del Consigliere militare.

²² Come è il caso del Consigliere Diplomatico presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

l'interno di altri Uffici di diretta collaborazione²³. I funzionari collocati presso gli enti territoriali²⁴ operano in una posizione di diretta collaborazione con il Presidente della regione o il Sindaco per la cura di tutte le attività di rilievo internazionale, mentre i funzionari diplomatici presso le aziende hanno di solito il titolo di Capo delle relazioni internazionali o istituzionali dell'azienda o di Coordinatori delle iniziative di promozione all'estero²⁵ ed operano a stretto contatto con i Presidenti e gli Amministratori delegati delle società. Ad eccezione degli Uffici presso il Quirinale e presso Palazzo Chigi che per propria natura hanno una rilevanza sistemica²⁶, i funzionari diplomatici collocati all'esterno della Farnesina assumono quindi titoli, ruolo e funzioni diversi a seconda della struttura che li ospita. Ma nonostante queste premesse – flessibilità della rete, differente collocazione funzionale ed organizzativa all'interno della struttura ospitante, rapporto di fiducia con la figura apicale che richiede il funzionario diplomatico, ampia autonomia nella gestione dell'incarico – è possibile inquadrare l'attività dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari presso il settore privato all'interno di due macro-aree: a) rapporti con la struttura ospitante; b) rapporti con la Farnesina e con la rete diplomatico-consolare all'estero e tratteggiare una *job description*.

3. Rapporto con la struttura ospitante

Come già detto, il funzionario diplomatico è collocato in posizione di diretta collaborazione con il Vertice della struttura ospitante per svolgere attività in materia di rapporti internazionali²⁷. Questa formula si declina in maniera diversa a seconda dei contesti e soprattutto della

²³ Come è il caso del Consigliere Diplomatico presso il Ministero della Giustizia, collocato all'interno dell'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale.

²⁴ In questo momento, come già visto, presso la Regione Lombardia, Regione Liguria, Città di Torino e Roma Capitale.

²⁵ Come era il caso del Consigliere Diplomatico del Presidente di ANCE.

²⁶ Cfr. nota numero 22.

²⁷ Questa formula è volutamente generica per ricomprendere una pluralità di fattispecie.

presenza, o meno, di Uffici (e quindi di figure dirigenziali) con responsabilità in materia internazionale. Anche a prescindere da una espressa menzione nel regolamento organizzativo della struttura ospitante²⁸, è prassi che il Consigliere Diplomatico/funziionario presso il settore privato sia chiamato ad interagire con il resto della struttura, svolgendo, di fatto, il coordinamento delle attività internazionali ed europee. Si tratta di una circostanza tutt'altro che secondaria, soprattutto in considerazione del fatto che la totalità delle Amministrazioni centrali e periferiche hanno oramai una fortissima dimensione internazionale. Una dimensione cui però non corrisponde ancora, almeno non in maniera sistematica e non per tutte le Amministrazioni, una professionalità in materia internazionale all'altezza dei compiti. Restando quindi ancora invariata la domanda di professionalità diplomatica, l'interazione con la struttura ospitante assume rilievo centrale: a maggior ragione se non formalizzate, le modalità di inserimento in strutture, spesso restie ad accogliere professionalità esterne in posizioni apicali, e la collaborazione che il funzionario diplomatico è in grado di assicurare anche con i livelli inferiori possono essere la chiave di volta per lo svolgimento dell'incarico. Il prestigio che il funzionario diplomatico sarà in grado di guadagnarsi sul campo (non sempre scontato in partenza) sarà quindi direttamente proporzionale al suo posizionamento non solo nei confronti del Vertice, ma anche all'interno della struttura. Non trascurabile è anche il fatto che il funzionario diplomatico è spesso l'unico referente della comunità diplomatica straniera in Italia per questioni che ricadono nelle competenze primarie delle strutture che li ospitano, così attribuendo implicitamente centralità al sistema Farnesina nel Paese.

²⁸ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, numero 198 - Regolamento di definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dello Sviluppo Economico in G.U. numero 294 del 17 dicembre 2008, Supplemento Ordinario numero 277 - articolo 3 comma 5: "l'Ufficio del Consigliere Diplomatico svolge, in raccordo con le strutture del Ministero, le attività di supporto al Ministro per i Rapporti internazionali, comunitari e diplomatici".

4. *Rapporti con la Farnesina e con la rete diplomatico-consolare all'estero*

I rapporti con il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale sono altrettanto diversificati e si articolano, a vari livelli, attraverso un coordinamento “a valle” così articolato:

1. livello Segretario Generale: attraverso periodiche riunioni dell'intera rete, talvolta estese alla partecipazione del Vertice politico del Ministero, contatti ad hoc e attività di reporting su questioni di particolare interesse per la Farnesina e per la collaborazione tra Amministrazioni. Strumenti complementari di collegamento sono rappresentati dagli incontri di Vertice (Segretario Generale/omologo di altra Amministrazione pubblica/ Presidente o Amministratore Delegato) o dai Tavoli tecnici tra Amministrazioni/aziende quando è il Segretario Generale a presiederli²⁹;
2. livello Vice Segretario Generale³⁰: attraverso periodiche riunioni di coordinamento che coinvolgono, oltre al consigliere diplomatico/funzionario presso il settore privato, anche le Direzioni Generali tematiche e/o geografiche³¹ della Farnesina, e, in collegamento audio o video, il Capo Missione (o il suo più diretto collaboratore) della Sede diplomatico-consolare, in occasione di visite di Ministri di Governo all'estero o di loro incontri internazionali in Italia (visite *in-coming*)³²;
3. livello Direzioni Generali tematiche e geografiche: attraverso frequenti contatti bi-direzionali sia a livello di Direttore Generale che di dirigenza inferiore e uffici; periodiche riunioni; Tavoli tecnici tra

²⁹ Come è il caso del Tavolo Esteri-Difesa presieduto congiuntamente dal Segretario Generale della Farnesina e dal Capo di Stato Maggiore del Ministero della Difesa.

³⁰ Si tratta di una prassi recente, introdotta per volere del Vice Segretario Generale in carica al momento in cui si scrive (agosto 2015), Ministro Plenipotenziario Antonio Bernardini.

³¹ Per una panoramica cfr. <http://www.esteri.it/mae/it/ministero/struttura/>.

³² Recentemente, il Vice Segretario Generale ha presieduto una riunione preparatoria del III Vertice Italia-Algeria. Pur avendo natura intergovernativa ed essendo, come tale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri si tratta, a ben vedere, di un riconoscimento implicito della capacità della Farnesina di coordinare in materia internazionale.

Amministrazioni quando è il Direttore Generale a presiederli³³; limitatamente al caso dei funzionari diplomatici distaccati presso il settore privato e in ragione del loro rapporto di dipendenza funzionale dal Direttore Generale del Sistema Paese, una relazione semestrale sull'operato svolto e ogni altra informazione che possa rivelarsi utile ai fini delle attività istituzionali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nell'ambito di attività del funzionario distaccato;

4. livello rete diplomatico-consolare all'estero: attraverso contatti con le Missioni diplomatiche, sia per questioni puntuali, che per la preparazione (sia aspetti sostanziali che protocollari) di visite all'estero dell'Autorità di Vertice presso la quale sono collocati. Molto intenso è il flusso informativo, anche su base quotidiana, tra le Sedi diplomatico-consolari e i Consiglieri Diplomatici/funzionari presso il settore privato su questioni di competenza primaria delle strutture che li ospitano.

5. *Job description*

La rete dei Consiglieri Diplomatici/funzionari nel settore privato presenta caratteristiche che consentono, con un certo grado di astrazione, di tratteggiare una loro *job description*. Grazie al combinato disposto di percorsi professionali estremamente differenziati che cumulano esperienze all'estero con esperienze "romane" (accanto ai tradizionali "generalisti" esistono numerosi "specialisti" in diverse materie), l'Amministrazione degli esteri può contare su un bacino ricchissimo dal quale "pescare" per inviare presso altre strutture le professionalità più adeguate. È evidente che tali conoscenze di base potranno e dovranno essere approfondite dal funzionario diplomatico anche per corrispondere all'effettivo lavoro presso la struttura ospitante e le aspettative del Vertice. Ma quello della professionalità di base è solo uno degli aspetti qualificanti della *job description* di un Consigliere Diplomatico/funzionario

³³ Come è il caso del Comitato Consultivo per l'esportazione di beni e tecnologie di duplice uso.

presso il settore privato. Rileva anche il fattore età e grado, altrimenti definito *seniority*. Se si guarda all'attuale configurazione della rete, la stragrande maggioranza dei funzionari posseggono il grado di Ministro Plenipotenziario, qualcuno di Consigliere d'Ambasciata. Unica eccezione, al momento, la presenza di un Segretario di Legazione al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. È infatti opinione comune che solo una *seniority* medio-alta offra le garanzie necessarie all'incarico in termini di autorevolezza, esperienza e capacità di generare rispetto all'interno della struttura ospitante. Altro aspetto qualificante della *job description* il possesso di capacità manageriali, equilibrio, e la durata dell'incarico. Quanto a quest'ultimo aspetto, è di tutta evidenza che l'incarico presso le Amministrazioni centrali e periferiche, essendo caratterizzate dal rapporto fiduciario con il Vertice politico, hanno una loro durata naturale nel mandato del Ministro/Presidente di regione/Sindaco³⁴. Limiti temporali analoghi (definiti ma elastici) sono rinvenibili nelle ipotesi di distacco "a progetto" presso il settore privato (la durata coinciderà con la durata del progetto³⁵ e, comunque, presso soggetti non pubblici, non potrà eccedere cinque anni). È opportuno infine collocare il discorso sulla *job description* nel quadro delle scelte di politica legislativa a livello governativo a favore del ricambio generazionale nella pubblica amministrazione. Con l'entrata in vigore del Decreto Legge del 24 giugno 2014, numero 90³⁶, l'Amministrazione degli esteri non può più affidare incarichi ai suoi funzionari in quiescenza se non a titolo gratuito.

Il collocamento del Consigliere Diplomatico/funziionario presso il settore privato deve infine rappresentare un valore aggiunto sia per la struttura che lo invia, sia per quella che lo ospita. In quest'ottica, la re-

³⁴ Non sono infrequenti le ipotesi di permanenza presso le strutture ospitanti anche dopo la cessazione del mandato politico del Vertice della struttura. In questi casi è tuttavia necessario un rinnovato atto di fiducia (i.e. una conferma) da parte del Vertice politico subentrante nei confronti del funzionario diplomatico.

³⁵ L'esempio più pregnante sotto questo punto di vista è il progetto con la Società EXPO. La collocazione di funzionari diplomatici presso la società è iniziata sin dalle prime fasi della campagna per l'elezione di Milano (2009) e si prolungherà sino al termine dell'esposizione universale.

³⁶ Convertito in legge numero 114 dell'11 agosto 2014.

gola d'oro da rispettare è la bi-dimensionalità del flusso di informazioni: del funzionario diplomatico verso la struttura che lo ospita³⁷, ma anche da parte del funzionario diplomatico verso la Farnesina, affinché questa sia messa nelle migliori condizioni per assolvere alla funzione di coordinamento dell'azione di politica estera attribuitole per legge. Una funzione che la diplomazia italiana assolve con serietà ed efficienza nel pieno rispetto degli obblighi di legge, come si può facilmente evincere dalla lettura del Piano della performance della Farnesina per il triennio 2015-17³⁸, nell'ambito degli obblighi di legge in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche Amministrazioni³⁹. Nel definire, tra gli obiettivi strategici, il “rilancio del ruolo di tutela attiva degli interessi nazionali nel mondo e di coordinamento efficace e intelligente del sistema paese all'estero”, “la diplomazia per la crescita” e la “riforma dell'azione amministrativa e la razionalizzazione delle risorse”, il Piano indica che nell'attuazione di questi obiettivi, l'Amministrazione degli esteri continuerà ad ispirarsi ai principi della responsabilità manageriale, del decentramento delle decisioni, dell'innovazione tecnologica e procedurale, della valorizzazione delle professionalità, con particolare riferimento alla parità di genere, alla misurazione e valutazione del merito individuale, alla razionalizzazione del patrimonio e delle risorse a disposizione. Si tratta, a ben vedere, di una piattaforma di lavoro che mette oggi il funzionario diplomatico – ed in maniera molto più sistematica rispetto al passato – in condizione di compiere l'evoluzione da amministratore/burocrate a manager pubblico⁴⁰, arricchendo un profilo professionale che, in ragione della preparazione richiesta in partenza a fini dell'accesso alla carriera e delle funzioni svolte, al netto delle sedi di servizio che un diplomatico può esse-

³⁷ Sia nella dimensione di condivisione delle informazioni che provengono dalla rete diplomatico-consolare che di analisi del funzionario stesso a seguito di opportune consultazioni con la Farnesina.

³⁸ Consultabile al sito http://www.esteri.it/mae/it/ministero/trasparenza_comunicazioni_legali/performance/piano-performance.html.

³⁹ Cfr. Decreto Legislativo 14 marzo 2013, numero 33, pubblicato in G.U. numero 80 del 5 aprile 2013.

⁴⁰ Cfr. V. CAVALIERE, D. ROSINI, *Da amministratore a manager, il dirigente pubblico nella gestione del personale. Esperienze a confronto*, Firenze, 2002, pp. 5-10.

re chiamato ad operare⁴¹, si presenta come assolutamente unico nel panorama della dirigenza pubblica italiana. La drastica diminuzione delle risorse disponibili per la proiezione internazionale rende tuttavia ancora più impegnativo il ruolo di manager pubblico affidato al funzionario diplomatico e gli impone uno sforzo intellettuale in più per individuare gli strumenti adatti a realizzare con risultati incisivi e durevoli l'insieme delle attività che gli sono affidate. Ciò a fronte di compiti accresciuti e di aspettative sempre più elevate da parte di istituzioni, cittadini e imprese. Ed ecco che, pur in un contesto in cui la Farnesina continua a perdere risorse umane di ruolo dirigenziale e delle aree funzionali in conseguenza del blocco del *turn-over*⁴², la rete dei Consiglieri Diplomatici/presso il settore privato costituisce uno strumento fondamentale per esercitare efficacemente la sua *mission* istituzionale.

⁴¹ Che corrisponde ad una gamma straordinaria di settori lavorativi, e che spaziano dalla gestione dei diversi aspetti della politica estera dello Stato e dei rapporti diplomatici tra Stati ed Organizzazioni Internazionali, ai servizi amministrativi per i cittadini all'estero e per gli stranieri che si rivolgono alle Autorità italiane, ai programmi di promozione culturale dell'Italia e commerciale del nostro sistema economico ed imprenditoriale.

⁴² Il 22% nell'arco di un decennio, solo in minima parte compensato da un aumento dei dipendenti a contratto negli Uffici all'estero, passati da 2149 a 2472 nello stesso periodo.

IL RUOLO DEL MAECI NELL'ORGANIZZAZIONE DI GRANDI EVENTI: LA PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA*

Gianluca Brusco

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La Presidenza italiana del Consiglio dell'UE. 3. Aspetti organizzativi. 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo breve saggio si sofferma su un aspetto centrale e caratterizzante, ancorché poco conosciuto, dell'impegno del MAECI nel quadro della Pubblica Amministrazione: la sua funzione di “Cabina di Regia” preposta all'organizzazione e gestione dei principali eventi e processi internazionali di cui il nostro Paese – nelle sue diverse articolazioni istituzionali (Governo, Parlamento, Regioni) – è protagonista. Si tratta, in verità, di un ambito di azione della diplomazia che in passato gli stessi diplomatici ritenevano piuttosto “marginale”, anche in parte per un riflesso condizionato che induceva ad escludere dal *core business* della diplomazia le attività non direttamente afferenti alla formulazione della politica estera del Paese in senso stretto.

Se non che, con l'accelerazione della Storia che ha fatto seguito, da un lato, al crollo del Muro ed alla proliferazione di relazioni e conflitti in passato congelati, dall'altro alla nuova fase della globalizzazione innescata dalla rivoluzione digitale, anche gli appuntamenti internazionali di cui il nostro Paese è chiamato a curare l'organizzazione sono cresciuti rapidamente in volume e complessità e la dirigenza della Farnesina ha messo prontamente a fuoco il “nocciolo della questione”: l'abilità di gestire efficacemente tale complessità (profili contabili ed amministrativi, predisposizioni di sicurezza, risvolti mediatici e proto-

* Pubblicato nel 2016.

collari) ha un impatto diretto sull'immagine del Paese e plasma quindi il contesto (in termini di percezione da parte di opinioni pubbliche ed Autorità politiche straniere) in cui la politica estera italiana viene a spiegare i propri effetti, influenzando in maniera determinante sulle sue possibilità di successo.

Dalla constatazione della valenza politica dei processi organizzativi è derivata la consapevolezza della necessità di identificare metodi di lavoro e soluzioni idonee ad affrontare al meglio i mandati che di volta in volta la Farnesina avrebbe ricevuto dai responsabili politici del Paese nel settore dell'organizzazione di grandi eventi, destinando specifici mezzi e risorse a tale scopo. Si noti, infatti, che la necessità di realizzare con ampio anticipo le predisposizioni necessarie a garantire il buon esito di un grande evento e di curarne poi i seguiti, in primo luogo in materia contabile, comporta che la Farnesina si veda impegnata su tale fronte praticamente senza soluzione di continuità. Oltre a curare fin dagli anni '80 l'organizzazione del Semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, la Farnesina è impegnata tradizionalmente nell'organizzazione di almeno altri due relevantissimi filoni di attività: le Presidenze italiane del G8, oggi G7, compresa evidentemente la prossima, nel 2017; la partecipazione del "Sistema Italia" alle Esposizioni internazionali, sia tematiche che universali. A quest'ultimo proposito merita ricordare il ruolo di punta del MAECI a sostegno di EXPO Milano, prima per propiziare – attraverso un capillare lavoro diplomatico di sponda con le nostre Sedi estere – una partecipazione attiva del più ampio numero di Paesi (ben 140), poi per assicurare che i rapporti con questi ultimi, ivi incluse le visite dei rappresentanti istituzionali a Milano, possano svilupparsi in una cornice adeguata.

2. La Presidenza Italiana del Consiglio UE

È tuttavia nella preparazione ed attuazione del calendario del Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione europea che vengono forse più chiaramente in evidenza le criticità che la funzione di centrale organizzativa e di servizi assunta dalla Farnesina comporta, e ciò in ragione dell'estensione *ratione materiae* dei compiti della Presi-

denza UE, che determina la necessità, per il soggetto che ha il compito di gestire tale fenomenologia di eventi, di esprimere uno sforzo di pianificazione e coordinamento assolutamente eccezionale. Sebbene, infatti, il Trattato di Lisbona abbia affidato a Presidenze stabili la guida del Consiglio Europeo, del Consiglio Affari Esteri e dell'Eurogruppo, il Governo che esercita la Presidenza turnante continua a presiedere nove delle dieci formazioni del Consiglio dei Ministri dell'UE, nonché gli organi sussidiari del Consiglio che preparano i lavori di dette formazioni. Esso è inoltre investito di essenziali compiti di rappresentanza, del Consiglio nei confronti delle restanti Istituzioni europee e dell'Unione in ambito internazionale.

Da tutto ciò discende una mole estremamente significativa di attività che spetta al Paese che detiene la Presidenza organizzare in ogni dettaglio, nella forma e nei contenuti, nonché presiedere. Sono abbastanza eloquenti le cifre dell'ultimo Semestre di Presidenza italiana: due riunioni a livello di Capi di Stato e di Governo, segnatamente la Conferenza europea di alto livello sull'occupazione (Milano, 16 e 17 ottobre 2014) ed il Vertice ASEM (Milano, 9 ottobre 2014), che ha visto la partecipazione di 52 Capi di Stato e di Governo in rappresentanza dell'Europa e dell'Asia; 35 riunioni ministeriali, fra cui 18 riunioni informali del Consiglio dei Ministri dell'UE (in media, trenta delegazioni ministeriali per riunione) ospitate in Italia, in prevalenza a Milano; più di 1900 riunioni di Gruppi di lavoro e Comitati afferenti al Consiglio; oltre trecento eventi preparatori a livello tecnico ospitati in Italia, in prevalenza a Roma, in preparazione delle riunioni ministeriali.

Si è trattato, in altri termini, di una straordinaria occasione di visibilità per il nostro Paese, declinata per volontà del Governo in chiave di promozione, politica e mediatica, dell'Esposizione Universale che si sarebbe aperta proprio all'indomani del Semestre. Giova ricordare la straordinaria attenzione accordata dagli organi di informazione internazionali al Vertice ASEM, con circa 1400 presenze tra reporter e tecnici. Evidenti le implicazioni di tutto ciò in termini di responsabilità per la Farnesina, incaricata di allestire in tempi record e con risorse contenute (circa settanta milioni di Euro la previsione di spesa complessiva) un Semestre che fosse all'altezza delle elevate aspettative di media e delegazioni ospiti.

Occorre a questo punto osservare che l'organizzazione di eventi internazionali a carattere istituzionale si rivela esercizio peculiarmente complesso: tali eventi infatti, proprio in ragione della loro natura istituzionale e del contesto intergovernativo in cui si inseriscono, devono soggiacere a tre ordini di condizionamenti: a) i precedenti; b) le decisioni politiche; c) le regole.

3. Aspetti organizzativi

Tutti gli assetti organizzativi dei grandi eventi curati dalla Farnesina sono condizionati dai precedenti e dalle consuetudini vigenti: la tempistica ed il formato delle riunioni, la taglia delle delegazioni, la tipologia di ospitalità da estendere ai delegati, i regimi linguistici. D'altra parte, come è naturale, c'è la politica, il "regno delle scelte", che rivendica la possibilità di decidere autonomamente – sottraendosi almeno parzialmente al condizionamento delle consuetudini e dei precedenti – i criteri che ispireranno l'organizzazione del grande evento. Nel caso specifico dell'ultimo Semestre italiano, la politica ha svolto in tal senso un'azione molto penetrante: basti pensare che, nell'assetto istituzionale "post Lisbona", i fori di dialogo tra UE e Paesi Terzi hanno luogo a Bruxelles, laddove risiedono le Presidenze stabili del Consiglio Europeo e del Consiglio Affari Esteri, che li presiedono per conto dell'Unione; ciononostante, come noto, il Vertice ASEM, già programmato a Bruxelles, ha invece avuto luogo a Milano, e ciò sulla base di una precisa ed energica richiesta del nostro Governo. Analoghi "affondi" della politica rappresentano un fattore con cui il soggetto pubblico organizzatore di grandi eventi deve sempre, in qualche misura, confrontarsi e ciò si traduce in una obiettiva complicazione sul fronte della pianificazione, tanto più consistente quando si consideri il terzo elemento del trittico dianzi menzionato: le regole, cioè l'esigenza di uno scrupoloso rispetto della legislazione che disciplina, in maniera vieppiù stringente, le possibili condotte della PA quando è chiamata ad amministrare fondi pubblici (basti pensare che per l'organizzazione della Presidenza UE la Farnesina ha concluso oltre quattrocento contratti di fornitura).

Il buon esito dell'organizzazione dei grandi eventi istituzionali dipenderà dalla capacità dei funzionari ad essa preposti, e dei loro collaboratori, di trovare un punto di equilibrio soddisfacente tra i tre fattori appena illustrati, disciplinandone l'intrinseca entropia. Per raggiungere tale obiettivo è essenziale pianificare per tempo: il Generale Patton ebbe a dire che "un buon piano messo in pratica subito è migliore di un piano perfetto che verrà avviato la prossima settimana". La pregnanza di questa massima è illustrata ancora una volta dall'esperienza del recente Semestre UE. La Farnesina veniva a disporre dei fondi indispensabili per organizzare la Presidenza solo con la Legge di Stabilità 2014, nel dicembre 2013, a distanza di poco più di sei mesi dall'avvio del Semestre. La struttura deputata a gestire materialmente tali fondi all'interno del MAECI, la Delegazione per l'Organizzazione della Presidenza, veniva istituita nell'agosto del 2013. In parallelo, presso la Presidenza del Consiglio, veniva creato il "Comitato Interministeriale per la Presidenza del Consiglio Europeo", con l'obiettivo di elaborare gli indirizzi strategici della Presidenza. Sebbene risorse e strutture avessero dunque visto la luce solo pochi mesi prima dell'apertura del Semestre, la Farnesina si era mossa ben prima, avviando fin dal 2012 un paziente lavoro di "istruzione" del processo volto, da un lato, a reperire i precedenti, identificando le "buone pratiche" stabilite dalle Presidenze del passato, dall'altro a creare, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, una rete di "punti di contatto" stabili, la cui attivazione, nelle intenzioni del MAECI, sarebbe stata funzionale a mettere in moto ed a tenere "oliata" la macchina organizzativa.

Ma il lavoro della Farnesina a monte del Semestre, in un'ottica di valorizzazione di risorse e competenze della PA, è andato ben oltre: a beneficio di oltre seicento funzionari incaricati di presiedere per conto dell'Italia i tavoli negoziali europei, o di partecipare a diverso titolo ai lavori della Presidenza, la Farnesina ha promosso un intenso programma di formazione, realizzato di concerto con le Istituzioni bruxellesi. Attraverso un serrato dialogo con i "punti di contatto" ed i funzionari responsabili dei dossier-Presidenza nelle varie Amministrazioni all'uopo formati si è quindi affrontato l'aspetto centrale della fase di programmazione, consistente nella redazione del calendario ufficiale degli eventi. Attività, quest'ultima, estremamente complessa, come è

facile intuire, data la necessità di tener conto del contesto complessivo (Nazioni Unite, NATO, G20), realizzando un delicato “gioco di incastri”.

Solo alla fine del 2013 venivano dunque a compimento i maggiori processi propedeutici all’avvio della fase operativa: una volta “acquisiti” il calendario (seppur in una versione ancora provvisoria), la struttura organizzativa (la Delegazione) ed i fondi, si poteva procedere all’affinamento delle previsioni di spesa, alla definizione di dettaglio dei singoli programmi degli eventi, in collaborazione con i Ministeri “capofila” dei medesimi, ed all’avvio delle procedure di appalto. Come già accennato, la finalità ultima dell’ente pubblico responsabile dell’organizzazione di un grande evento risiede nel realizzare un evento che sia all’altezza delle aspettative dei partecipanti, dando al contempo prova di parsimonia e trasparenza nell’impiego delle risorse pubbliche. Nel caso del Semestre di Presidenza, tale punto di equilibrio è stato perseguito attraverso la cristallizzazione di un certo numero di parametri innovativi, primi fra tutti quelli della “sede unica” per gli eventi principali (il MiCo di Milano, con la Farnesina come sede di riferimento per gli eventi a livello di funzionari) e di una scrupolosa selezione delle iniziative, per garantire che solo quelli direttamente attinenti alle principali priorità programmatiche che il Paese portava in Europa potessero collocarsi nel palinsesto ufficiale del Semestre e beneficiare di un sostegno organizzativo del MAECI.

Grazie a tali accorgimenti, ad una gestione particolarmente rigorosa dei finanziamenti ed al coinvolgimento di un ampio e articolato ventaglio di soggetti privati desiderosi di concorrere, in qualità di sponsor, a sostenere gli oneri organizzativi degli eventi di maggior richiamo, la Farnesina è stata in grado di realizzare più di quanto previsto (si pensi alla Conferenza sull’Occupazione, originariamente non preventivata, o al ricco programma di eventi collaterali a carattere culturale realizzati dalle Sedi estere) a fronte di un esborso complessivo fortemente ridimensionato rispetto alle già conservative previsioni di bilancio (40 milioni di Euro sui circa 70 stanziati).

Merita, da ultimo, un breve approfondimento l’aspetto della materiale “esecuzione” dei grandi eventi internazionali, a cui la Farnesina dà un apporto essenziale grazie alle sue capacità negoziali e di comunica-

zione, oltre che alle sue specifiche competenze in settori quali il cerimoniale diplomatico ed i rapporti con la stampa estera. Tali capacità e competenze fanno infatti del MAECI un candidato naturale ad assumere funzioni di coordinamento, stimolo e mediazione tra i numerosi attori a diverso titolo coinvolti nella realizzazione dell'evento: i comparti della PA, ivi incluse le Autorità territoriali responsabili per la gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza, le Rappresentanze diplomatiche dei Paesi/delle Organizzazioni partecipanti e le delegazioni ospiti, le società fornitrici di beni e servizi che la stessa Farnesina ha provveduto a selezionare (servizi congressuali, traduzioni ed interpretariato, accreditamento, trasporti), le organizzazioni della società civile e gli organi di stampa. Tale impegno di coordinamento e comunicazione si estrinseca in una varietà di iniziative: sopralluoghi intesi a consentire una familiarizzazione di funzionari italiani e stranieri con i luoghi delle riunioni, in vista della partecipazione di Ministri e Leader, ed a valutarne eventuali richieste in relazione a preparativi specifici o misure straordinarie di sicurezza; riunioni in loco per la messa a punto delle predisposizioni in collaborazione con responsabili di Regioni e Comuni, Forze dell'Ordine, Autorità aeroportuali, Servizi sanitari, spesso convocati e presieduti dai Prefetti o da loro diretti collaboratori nel quadro di una rodada tradizione di collaborazione tra Ministero dell'Interno e MAECI; briefing periodici con finalità di aggiornamento degli "utenti" dell'evento.

4. Conclusioni

Per quanto riguarda l'organizzazione della recente Presidenza italiana del Consiglio UE si può serenamente affermare che il "gioco di squadra" promosso dalla Farnesina ed il *modus operandi* su cui esso riposa hanno permesso al nostro Paese di riscuotere significativi risultati: in primis, quello di un'organizzazione elegante e funzionale, come si evince dalle numerose lettere di apprezzamento indirizzate al MAECI dalle Autorità di governo nostre ospiti e dai membri del Governo italiano che hanno presieduto le riunioni; poi ancora, la conferma dell'attenzione che l'Italia rivolge ai temi della buona gestione e della trasparenza, come riconosciutoci dalla positiva "pagella" sul Semestre elaborata

da *Transparency International*; infine, ma non meno importante, un metodo di lavoro ed un insieme di soluzioni organizzative che si prestano oggi ad essere proficuamente impiegati nell'organizzazione di analoghi eventi: un patrimonio di esperienza che auspicabilmente potrà rappresentare un "valore aggiunto" per i colleghi stranieri chiamati ad organizzare le prossime Presidenze dell'UE, molti dei quali hanno già effettuato visite di studio presso il MECI, ma anche e soprattutto per gli oltre settanta giovani neo-laureati, selezionati e formati dal MAECI che, in qualità di funzionari di collegamento con le delegazioni straniere, hanno contribuito a questo ennesimo successo organizzativo della Farnesina.

STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA *

Donato Scioscioli

SOMMARIO: *1. Origini ed evoluzione della cooperazione allo sviluppo. 2. Il quadro normativo e la definizione delle strategie e dei settori di intervento. 3. Attori e dotazioni finanziarie: tendenze e prospettive dell'APS italiano. 4. Le modalità operative della cooperazione allo sviluppo: bilaterale e multilaterale; a dono e a credito d'aiuto. 5. Il ruolo delle ONG e del settore privato. 6. I controlli.*

1. Origini ed evoluzione della cooperazione allo sviluppo

La cooperazione allo sviluppo nasce sostanzialmente nel secondo dopoguerra e si accompagna al processo di decolonizzazione; nasce dall'esigenza di garantire nei Paesi meno ricchi il rispetto della dignità umana e di assicurare anche la crescita economica di tutti i popoli, nel presupposto che da ciò discendano, quali effetti collaterali positivi, pace, stabilità e miglioramento in generale delle condizioni di vita delle popolazioni degli Stati beneficiari.

Nell'esperienza storica italiana la cooperazione è nata con una serie di interventi inizialmente riguardanti quei Paesi con cui l'Italia aveva dei precedenti vincoli coloniali. Il nesso con il passato coloniale è comune a una parte degli altri Stati impegnati nella cooperazione (cosiddetti "Stati donatori"), quali, ad esempio, Francia e Gran Bretagna. L'Italia è partita dalle ex colonie – Libia e Corno d'Africa – ed è pervenuta in seguito a sviluppare un programma di assistenza allo sviluppo globale, tanto da raggiungere addirittura ottantanove Paesi beneficiari di aiuti italiani, per poi tornare a concentrarsi su un numero più limitato di Paesi prioritari, coerentemente con il principio di concentrazione degli aiuti.

* Pubblicato nel 2015.

Tradizionalmente il concetto di cooperazione allo sviluppo si associa ai flussi finanziari governativi, vale a dire al concetto di “aiuto pubblico allo sviluppo” o “assistenza pubblica allo sviluppo”, che presuppone a sua volta l’idea di un Paese più ricco e sviluppato che ne aiuta uno meno avanzato. Tale concetto, affiancato dall’idea di aiutare il paese beneficiario consegnandoli delle opere decise sostanzialmente dal paese donatore, è velocemente invecchiato per evolversi poi nell’intento di coinvolgere sempre di più il paese beneficiario fornendo mezzi e know-how (la tradizionale metafora riassunta con la proposizione “insegnare a pescare invece di fornire pesce”). Anche questa prospettiva, peraltro, deve ritenersi superata dal concetto di efficacia dell’aiuto, sviluppato nel corso di successive conferenze internazionali (Roma, Accra, Parigi, Busan), e dall’idea di una partnership, che presuppone una collaborazione più stretta tra vecchi e nuovi donatori e Paesi beneficiari, con un coinvolgimento più stretto di questi ultimi nelle azioni di cooperazione. Questa evoluzione si collega anche alle trasformazioni dell’economia globale, con l’affermazione di alcuni Paesi che da beneficiari sono passati a donatori (tra i più attivi, la Corea e il Messico). Le conferenze sull’efficacia dell’aiuto e lo stesso strumento della Global Partnership for Effective Development Cooperation concepito a Busan rappresentano l’evoluzione del passato più recente, del presente e della prospettiva futura di quello che sarà il rapporto tra l’Occidente o “Nord del mondo” e quei Paesi che storicamente si sono trovati a dipendere in misura più o meno consistente dai Paesi industrializzati.

Questo processo va di pari passo con il processo della crescita dell’importanza del settore privato nello sviluppo economico dei paesi in via di sviluppo. Un tempo l’aiuto pubblico allo sviluppo era il canale principale di flussi economici e finanziari dai paesi industrializzati a paesi in via di sviluppo; adesso non è più così perché il ruolo dei flussi privati e delle altre forme di flussi finanziari che non possono essere catalogate come aiuto pubblico allo sviluppo è cresciuto al punto che lo stesso APS ha ormai un peso minoritario nei flussi finanziari destinati a favorire lo sviluppo dei PVS.

2. Il quadro normativo e la definizione delle strategie e dei settori di intervento

In Italia la cooperazione allo sviluppo è – ancora per il momento – regolata dalla legge n. 49 del 26 febbraio 1987 e dal regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 177 del 12.04.1988). La normativa, ormai datata, è attualmente in avanzato corso di revisione: il disegno di legge di riforma, che riprende quello presentato sul finire della scorsa legislatura, potrebbe essere approvato entro la fine del 2014. In attesa dell'approvazione della riforma, rimane comunque in vigore la legge 49, con le modifiche che si sono rese necessaria anche in tempi recenti per rendere lo strumento legislativo utilizzabile anche in un contesto storico ed economico profondamente diverso da quello esistente nel 1987.

Le strategie di cooperazione allo sviluppo sono definite dal Ministero degli Affari Esteri nelle Linee Guida Triennali e Indirizzi di Programmazione, uno strumento che prevede un orizzonte triennale, ma che viene aggiornato annualmente, prima e dopo l'approvazione della legge di bilancio, contemperando in tal modo le due esigenze di avviare il processo di definizione delle priorità prima dell'inizio dell'anno e di disporre di un quadro completo delle risorse finanziarie. Il documento, la cui preparazione è normalmente condivisa con tutti i principali attori pubblici e privati del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, è sottoposto al Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo (organo interministeriale presieduto dal Ministro degli Affari Esteri, previsto dall'articolo 9 della legge 49) per l'approvazione. Trattandosi del principale documento di strategia della cooperazione italiana, le Linee Guida sono oggetto di scrutinio a livello sia nazionale sia internazionale, in particolare in occasione della Peer Review OCSE. Per questo motivo, le linee guida 2014-2016 sono cambiate nella loro impostazione con un rovesciamento di prospettiva: per la prima volta il documento, anziché partire dalle risorse dettate con legge di bilancio per definire poi gli obiettivi, parte dagli obiettivi dell'azione di cooperazione allo sviluppo per poi definire priorità settoriali e risorse da destinare a ciascuna di esse.

Gli obiettivi, che non si discostano da quelli che si propongono gli altri paesi donatori, sono obiettivi a carattere generale, quali il sostegno

alla democrazia, l'affermazione dei diritti umani, la parità di genere, la riduzione della povertà, il miglioramento della sicurezza alimentare, l'assistenza umanitaria – componente importante dell'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo anche se concettualmente differente dall'attività di cooperazione in senso stretto – e anche l'educazione universale.

Dopo il rovesciamento del rapporto risorse finanziarie-obiettivi, il passo successivo nell'evoluzione dell'approccio strategico della cooperazione italiana dovrebbe essere dato dall'approdo alla gestione per risultati, oltrepassando il tradizionale approccio di tipo contabile-finanziario. Anche allo stato attuale, peraltro, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo DGCS del Ministero degli Affari Esteri porta avanti un programma di valutazione delle attività svolte, in cui si entra nel merito dello svolgimento delle iniziative finanziate allo scopo di trarne insegnamenti utili per le successive attività.

I settori di intervento della Cooperazione italiana per il triennio 2014-2016, modificati rispetto agli anni passati, sono divisi in cinque grandi aree:

- 1) diritti umani, genere, partecipazione inclusiva delle popolazioni locali e *governance*;
- 2) agricoltura e sviluppo rurale, sicurezza alimentare ed accesso all'acqua;
- 3) sviluppo umano, area che tradizionalmente comprende salute ed educazione – settori nei quali l'Italia ha una forte tradizione e grande esperienza;
- 4) sviluppo economico endogeno, cioè sviluppo del settore privato con strumenti anche finanziari – area in cui ci sono state le evoluzioni più interessanti negli ultimi anni e nel quale si guarda con grande interesse a nuove forme di intervento dirette a stimolare, attraverso una partecipazione finanziaria a volte anche ridotta dello Stato italiano, un apporto di risorse più consistente da parte del settore privato che viene incanalato verso obiettivi di sviluppo decisi con i governi degli stati parte.
- 5) ambiente e patrimonio culturale: quest'ultimo è un settore in cui l'Italia è particolarmente presente ed ha realizzato diverse iniziative molto rilevanti.

L'ambiente rappresenta una delle cerniere con il quadro di sviluppo post-2015, vale a dire la ridefinizione degli obiettivi internazionali di sviluppo prevista per il 2015, orizzonte temporale previsto per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Non tutti gli obiettivi sono stati pienamente raggiunti; è in corso la verifica degli obiettivi e della loro attualità, che dovrebbe segnare il passaggio da un concetto di obiettivi di sviluppo concentrato essenzialmente sulla riduzione della povertà ad un concetto più ampio di sviluppo sostenibile, basato cioè su obiettivi di sviluppo che si aprano anche ad altri temi quali l'ambiente e altri aspetti non puramente economici.

3. Attori e dotazioni finanziarie: tendenze e prospettive dell'APS italiano

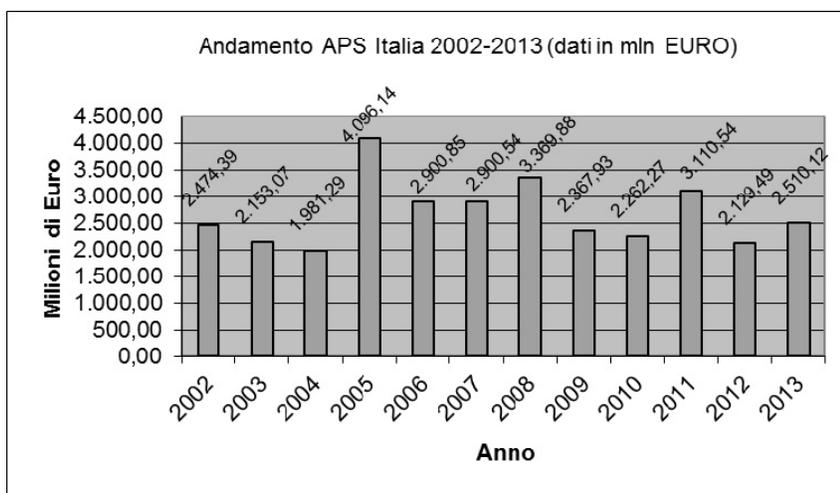
Se si considera il rapporto tra aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e reddito nazionale lordo (RNL), l'Italia non figura tra i Paesi che destinano maggiori risorse alla cooperazione allo sviluppo. Come si vede dalla tabella, l'APS italiano ha oscillato, negli ultimi dodici anni, tra lo 0,14% e lo 0,29% del RNL, laddove il benchmark internazionale è fissato allo 0,7% e i Paesi leader raggiungono anche l'1%. Lo 0,29% raggiunto dall'Italia nel 2005 corrisponde, invece, alla media attuale dei paesi donatori che si riuniscono nel Development Assistance Committee (DAC) dell'OCSE, organismo che si occupa, tra l'altro, anche delle statistiche dell'aiuto.

Il rapporto APS/RNL viene calcolato annualmente in due momenti (dato preliminare, in aprile e dato definitivo, a luglio). Si tratta di un'operazione articolata e complessa perché molti sono gli enti che a vario titolo effettuano attività riconducibili all'aiuto pubblico allo sviluppo e che quindi sono chiamati a fornire i propri dati. Un altro fattore di complessità è dato dall'articolato sistema di classificazione delle attività di cooperazione.

Gli attori principali del sistema sono il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale gestisce quasi tutta la parte multilaterale, che comprende i finanziamenti erogati per il tramite dell'Unione europea e rappresenta la parte principale dell'APS

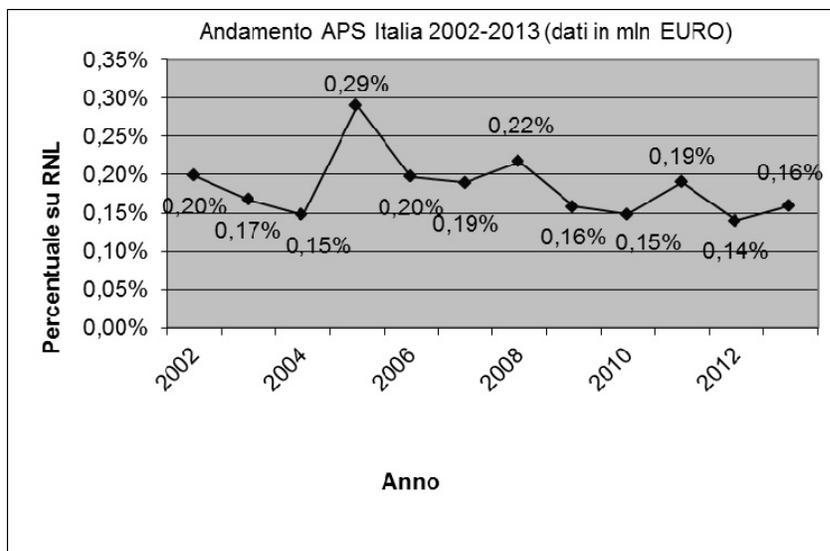
dell'Italia. Accanto a MAE e MEF (che gestiscono complessivamente circa il 90% dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano) ci sono anche altre Amministrazioni, centrali e periferiche, comprese numerose Regioni, Province e Comuni, ma anche la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), attraverso la quota dei finanziamenti dell'otto per mille destinati a progetti che combattono la fame del mondo nei PVS.

In termini di volumi di risorse, l'apice si è raggiunto nel 2005 con poco più di quattro miliardi di euro per poi attraversare una fase altalenante (ma tendenzialmente in calo) fino al 2012, quando si è toccato il livello più basso degli ultimi otto anni, prima del rialzo registrato nel 2013.



In termini percentuali, l'Italia è scesa dallo 0,29% allo 0,14% del 2012, per risalire nel 2013 allo 0,16%, dato sul quale hanno influito gli apporti finanziari, quantitativamente importanti, per l'assistenza ai rifugiati sul territorio italiano, apporti che nel 2013 sono stati molto rilevanti in considerazione dell'aumento dei flussi di rifugiati diretti nel nostro Paese. Lo 0,16% è comunque circa la metà di quello che ci si ripropone di raggiungere entro il 2017 e rappresenta l'impegno che il governo si è preso nel Documento di Economia e Finanza da qualche anno a questa parte: una piccola ma significativa sezione del corposo documento è dedicata alla cooperazione allo sviluppo e indica come il

governo si impegni in un percorso che nel 2017 dovrà portare l'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia dallo 0,16% di oggi allo 0,30%.



4. Le modalità operative della cooperazione allo sviluppo: bilaterale e multilaterale; a dono e a credito d'aiuto

Passando all'analisi delle modalità attraverso le quali la Cooperazione italiana opera, quella più importante del punto di vista quantitativo è la modalità multilaterale. L'Italia contribuisce al bilancio di molti organismi internazionali, tra cui l'Unione europea. Ai fini del computo dell'APS, i finanziamenti ai programmi di cooperazione allo sviluppo dell'UE sono attribuiti secondo delle quote ai rispettivi Stati membri. Altri contributi vengono assegnati a organismi internazionali appartenenti alla famiglia delle Nazioni Unite e a banche di sviluppo regionali o appartenenti al gruppo della Banca Mondiale (i primi gestiti dal MAE, i secondi dal MEF).

La modalità bilaterale normalmente è quella che dà più visibilità al Paese donatore: ne sono esempio il progetto di costruzione di un ospedale o un'iniziativa di formazione. Tali iniziative, che un tempo, in base al principio di "aiuti legati", erano realizzate quasi esclusivamente da

aziende o da ONG italiane, possono essere affidate in misura crescente a enti esecutori di altri Paesi, in base all'opposto principio di "aiuti slegati", la cui diffusione è oggetto di continue raccomandazioni in sede ONU e OCSE.

Il concetto tradizionale di aiuto bilaterale si basa sull'aiuto al progetto (finanziamento di una singola iniziativa) oppure sull'aiuto al programma (finanziamento di un insieme coerente e collegato di iniziative, finalizzate al raggiungimento di un obiettivo unitario). Più recentemente si sta affermando anche in Italia il concetto di sostegno al bilancio. Il sostegno al bilancio, per quei paesi che devono comunque dimostrare di avere raggiunto un adeguato livello di affidabilità nella gestione dei fondi, consiste – invece di vincolare il finanziamento a un singolo progetto o a un singolo programma – nell'erogazione del finanziamento direttamente al bilancio del paese beneficiario o a un suo settore. Se il paese beneficiario è in grado di gestire correttamente i fondi, il sostegno al bilancio è la forma più "nobile" di cooperazione allo sviluppo poiché è quella che meglio valorizza la capacità del paese di identificare, avviare, e portare a termine attività di sviluppo senza necessariamente dovere dipendere ad ogni passo dall'impulso del Paese donatore o delle organizzazioni internazionali.

Dal punto di vista delle modalità di finanziamento, i due principali strumenti di cui si avvale la cooperazione bilaterale sono il dono e il credito di aiuto. Il primo è sostanzialmente un finanziamento a fondo perduto, di cui il Governo italiano non chiede la restituzione. Il secondo è invece un finanziamento la cui restituzione è prevista a condizioni di particolare favore che si misurano con il c.d. tasso di concessionalità o "elemento dono", che dà la misura, in valore attuale, della parte di finanziamento a cui l'Italia rinuncia nel farsi restituire la somma prestata. I prestiti concessionali non seguono pertanto la logica dei prestiti commerciali, che prevedono un tasso di interesse adeguato che corrisponde alla remunerazione del capitale a livelli di mercato, ma sono caratterizzati dalla combinazione di bassi tassi d'interesse e/o periodi di grazia e di rimborso diluiti nel tempo, a beneficio del Paese ricevente.

Esiste poi un canale multilaterale che prevede che la realizzazione delle iniziative sia affidata dal Paese donatore a organismi internazionali. Questa modalità (definita "multi-bilaterale" o "multi-bi") permette di

usufruire delle procedure delle organizzazioni internazionali e delle loro strutture nel Paese beneficiario. Ciò consente alla Cooperazione italiana di operare anche in Paesi dove essa è meno presente, spesso anche in tempi più rapidi rispetto alle normali iniziative bilaterali. Rispetto ai finanziamenti multilaterali, le iniziative multi-bilaterali garantiscono una migliore visibilità del Paese donatore.

5. Il ruolo delle ONG e del settore privato

Una modalità particolare d'intervento riguarda i finanziamenti alle iniziative delle Organizzazioni Non Governative attive nei PVS e riconosciute dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo in base all'articolo 28 della legge n. 49. In questo caso, gli interventi sono proposti e realizzati da ciascuna ONG, in collaborazione con ONG nel paese beneficiario (aspetto chiave sotto il profilo sia della "ownership" del progetto da parte della collettività beneficiaria, sia della stessa sostenibilità dell'iniziativa). I progetti sono presentati per il cofinanziamento e una parte viene finanziata dalla DGCS. Fino all'anno scorso i progetti venivano presentati liberamente nel corso dell'anno. A seguito anche di osservazioni della Corte dei Conti, il sistema è stato radicalmente rivisto e dal 2013 la selezione è effettuata tramite gara, con un bando annuale in cui il MAE fissa delle priorità di aree e settori di interesse e ripartisce tra essi i fondi a disposizione. I progetti presentati dalle ONG entro il termine stabilito dal bando sono poi sottoposti a un articolato processo di valutazione e selezione che sfocia nell'adozione di una graduatoria, che determina a sua volta le iniziative beneficiarie dei finanziamenti.

Un tema di crescente interesse è quello dei rapporti con il settore privato. Secondo l'impostazione tradizionale della legge n. 49, le imprese private possono concorrere all'assegnazione della realizzazione di iniziative (bilaterali o multilaterali se finanziate da organismi internazionali), oppure possono richiedere, alle condizioni fissate dall'articolo 7 della legge n. 49, finanziamenti agevolati per la creazione di *joint ventures* con imprese dei PVS. Lo strumento dell'articolo 7, che era quasi caduto in disuso negli ultimi dieci anni, è stato recentemente ri-

formato anche con la creazione di un fondo di garanzia e l'adozione di altre misure dirette a incentivarne l'uso da parte delle aziende italiane attive nei PVS del settore privato, in cui ci sono possibilità di finanziare iniziative di singole imprese. Esistono, naturalmente, altri strumenti nel panorama internazionale (blending e altri meccanismi diretti a mobilitare l'utilizzo di capitali privati), cui la Cooperazione italiana guarda con grande interesse. Inoltre, il settore privato è regolarmente coinvolto nella discussione sui principali temi di cooperazione allo sviluppo attraverso le periodiche riunioni del Tavolo Interistituzionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

6. I controlli

Un aspetto molto delicato delle attività di cooperazione allo sviluppo è quello dei controlli, previsti durante l'iter di approvazione delle iniziative, nel corso della loro esecuzione e a conclusione delle attività. Esiste un sistema di monitoraggio e valutazione, un controllo di natura tecnica e amministrativo-contabile. L'approvazione delle iniziative è affidata a un organo collegiale di natura politica: il Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, che approva le iniziative a dono di importo superiore al milione di euro, i cofinanziamenti ai progetti delle ONG e le iniziative a credito di aiuto (su cui fornisce tecnicamente un parere). Per poter arrivare all'esame del Comitato Direzionale, le iniziative devono passare un controllo di tipo tecnico, demandato a un Nucleo di Valutazione Tecnica composto da cinque esperti. Successivamente all'approvazione, viene effettuato un monitoraggio dal punto di vista tecnico. Per quanto riguarda, infine, l'aspetto contabile, i finanziamenti sono sottoposti al controllo preventivo dell'Ufficio Centrale di Bilancio e a quello della Corte dei Conti.

L'ATTIVITÀ DI PREPARAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE PER GLI INCONTRI INTERNAZIONALI*

Emanuele di Lorenzo Badia

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *L'iter di produzione delle documentazioni.* 3. *L'articolazione delle documentazioni.* 4. *Ulteriori indicazioni.* 5. *Conclusione.*

1. Introduzione

“To do our work, we all have to read a mass of papers. Nearly all of them are far too long. This wastes time, while energy has to be spent in looking for the essential points”.

Comincia così una circolare intitolata “Brevity” che Winston Churchill ha inviato ai componenti del suo Gabinetto di guerra il 9 agosto del 1940, ovvero in piena battaglia d’Inghilterra. Il testo completo si trova nell’archivio del “War Cabinet” e ci ricorda come l’esigenza di sintesi nelle comunicazioni scritte dirette al vertice politico sia sentita già da qualche tempo.

Ho prestato servizio per oltre due anni in Segreteria generale, l’organo di coordinamento e di indirizzo strategico del Ministero degli Esteri, a rivedere numerosissime documentazioni per gli incontri del Ministro, del Capo dello Stato e del Capo del Governo. Ed è proprio da questa esperienza, così come dal periodo trascorso al Gabinetto del Ministro qualche anno fa, che ho tratto una convinzione. Le documentazioni sono il principale strumento di comunicazione tra gli uffici e il Ministro. Sono un’occasione per incidere sulle scelte del vertice politico, enucleando al meglio la linea dell’Italia su una determinata questione. È

* Pubblicato nel 2017.

quindi anche dalla qualità della documentazione che dipende la capacità dei diplomatici di incidere, in definitiva, sulla politica estera del Paese.

Qual è l'obiettivo di una buona documentazione? È quello di mettere il Ministro in condizione di affrontare al meglio l'incontro. Questo significa che ci si deve ispirare a criteri di massima sintesi e di tempestività, anche in considerazione dei numerosissimi impegni del Ministro e del suo grado di padronanza dei dossier. Il gioco di squadra dell'Amministrazione degli Esteri nel suo complesso – uffici romani e rete estera – è essenziale per raggiungere il risultato.

2. L'iter di produzione delle documentazioni

Quali sono i principali attori coinvolti e come funziona la “catena di comando”? Nelle pagine che seguono cercherò di riassumere brevemente la procedura in materia.

La richiesta iniziale e la scadenza

Una volta fissato un incontro internazionale del Ministro, è la Segreteria generale a chiedere agli uffici del Ministero la relativa documentazione di supporto. La richiesta è diretta alla Direzione generale individuata di volta in volta come capofila, a seconda del Paese della controparte o, nel caso di eventi multilaterali, della tematica che viene affrontata alla riunione.

Al termine del percorso, che vede il coinvolgimento di tutte le altre Direzioni generali competenti su temi specifici, la documentazione viene inviata dalla Direzione capofila alla Segreteria generale, che la processa, chiedendo ogni utile integrazione, aggiornamento o revisione agli uffici. Una volta ottenuto un “prodotto” unitario da parte dell'Amministrazione, la Segreteria generale inoltra la documentazione al Gabinetto del Ministro per la revisione finale, entro la scadenza indicata. Il rispetto di questo percorso lineare è fondamentale per assicurare coerenza agli elementi che vengono forniti al Ministro.

Le documentazioni vengono chieste con una media di tre o quattro giorni lavorativi di anticipo rispetto all'incontro. È chiaro che le sca-

denze sono fissate tenendo conto dei tempi fisiologici di revisione dei c.d. “marsupi” (il nome colloquiale che viene usato alla Farnesina per indicare le documentazioni) e, soprattutto, delle esigenze operative legate alla fitta agenda di impegni del Ministro. La Segreteria generale, in stretto contatto con il Gabinetto, ha il quadro completo e aggiornato di questi impegni e individua le scadenze di conseguenza.

L'agenda

La stella polare degli incontri deve essere l'agenda dei colloqui. Più sarà centrata l'agenda, maggiori saranno le possibilità di successo dell'incontro. Questo è un principio fondamentale da tenere sempre presente, in particolare nella fase di predisposizione dell'ordine del giorno.

Come nasce l'agenda di un incontro? Anche qui, il ruolo della Direzione capofila e delle Sedi all'estero è fondamentale nel processo. Non appena calendarizzato l'incontro vanno attivate l'Ambasciata e le altre strutture ministeriali interessate chiedendo loro di fornire indicazioni su possibili temi che possano formare l'oggetto dei colloqui. Vanno poi avviati i contatti con la controparte tramite l'Ambasciata italiana in loco. È buona norma, infatti, che siano le nostre Sedi all'estero a negoziare l'agenda. Soltanto in via residuale il compito può essere svolto direttamente con le Ambasciate straniere a Roma.

La definizione dell'agenda è un momento fondamentale di sintesi e di prioritarizzazione tra i contributi delle diverse Direzioni generali. Una volta ricevute tutte le indicazioni necessarie dagli attori coinvolti e sulla base di contatti avviati con la controparte, il progetto di agenda va sottoposto alla Segreteria generale, per la successiva approvazione del Gabinetto.

La qualità principale di una buona agenda è quella di essere “sostenibile”. Questo significa che si deve concentrare sui punti qualificanti dell'incontro, evitando di moltiplicare il numero dei temi all'ordine del giorno. La tradizionale tripartizione dell'agenda prevede l'inclusione di temi bilaterali (tra cui, ad esempio, gli interessi delle aziende italiane, le candidature, i casi di connazionali in difficoltà), internazionali ed europei.

Nel formulare la proposta va tenuto anche conto dei tempi a disposizione per il colloquio. Può naturalmente capitare che il Ministro non parli la stessa lingua del suo interlocutore, e viceversa. In questi casi l'incontro si terrà in regime di traduzione consecutiva, dimezzando di fatto la durata del colloquio e il tempo a disposizione per discutere i temi in agenda.

Le Sedi all'estero

I diplomatici della nostra Ambasciata nella capitale del Paese della controparte partecipano attivamente alla preparazione di un incontro, in quanto dispongono di un quadro completo e aggiornato della situazione nel Paese e dello stato di avanzamento dei principali dossier seguiti dalla Sede.

Il rapporto di collaborazione tra gli Uffici della Farnesina e le Ambasciate all'estero viene alimentato quotidianamente e non soltanto in occasione di incontri al vertice. Un assiduo e reciproco aggiornamento favorisce infatti la più ampia e tempestiva circolazione delle informazioni e lo scambio di valutazioni, entrambi elementi essenziali per la produzione di analisi e proposte per il vertice politico.

Ciò detto, in preparazione di un colloquio le Sedi hanno dei compiti precisi e sono invitate a collaborare attivamente con i funzionari della struttura capofila incaricati della predisposizione della documentazione.

Il "Signor Ministro"

La documentazione che viene predisposta a Roma può essere integrata dal c.d. "Signor Ministro", il rapporto, in forma di lettera, che il nostro Ambasciatore indirizza personalmente al Ministro alla vigilia di visite all'estero o di incontri con autorità straniere in Italia, secondo una antica consuetudine costantemente aggiornata.

I "Signor Ministro" integrano, senza duplicarla, la documentazione predisposta dal Ministero. I rapporti dovrebbero pertanto essere sintetici e concentrarsi su questioni di particolare importanza e delicatezza, per fornire un valore aggiunto grazie anche agli elementi di contesto locale.

Il c.d. "fuori sacco"

Abbiamo appena descritto l'iter di produzione della documentazione. Ma il lavoro non finisce con l'invio della documentazione al c.d. "primo piano" (gli Uffici della Segreteria generale e del Gabinetto del Ministro si trovano al primo piano del Palazzo della Farnesina). Fino al momento dell'incontro o dell'evento, vanno infatti seguiti con attenzione gli ulteriori sviluppi che potrebbero verificarsi in relazione a un dossier internazionale o a una questione bilaterale inseriti nell'agenda del colloquio.

Se si verificano variazioni significative rispetto a quanto indicato nella documentazione, va predisposto un c.d. "fuori sacco". Si tratta di un aggiornamento puntale e specifico di una nota informativa o di uno spunto d'intervento, che andrà ben evidenziato nel testo della documentazione e inviato tempestivamente alla Segreteria generale e al Gabinetto.

3. L'articolazione delle documentazioni

Come detto, i requisiti di fondo di ogni documentazione sono quelli della estrema sintesi, unita alla concretezza, alla chiarezza, alla focalizzazione dei contenuti sui temi in agenda e al rispetto dei tempi di consegna. Il lavoro va quindi organizzato intorno a queste quattro caratteristiche fondamentali. Esaminiamo di seguito il caso di un classico colloquio bilaterale, che rappresenta la "richiesta tipo" di documentazione. Vi sono naturalmente anche altre tipologie di impegni internazionali, che vedremo nel quarto paragrafo.

Lo scenario

Con la lettura dello scenario il Ministro si farà un'idea dell'incontro che sta per affrontare. Lo scenario deve quindi contenere alcune informazioni essenziali per inquadrare il colloquio, non dovrebbe superare una pagina e va strutturato per *bullet points*.

È importante segnalare in apertura da chi è stato richiesto il colloquio, così come accennare brevemente ai risultati dell'ultimo incontro del Ministro con la stessa controparte. Vi sono poi dei punti saldi degli scenari dei "marsupi" ministeriali, che è sempre bene conoscere e replicare. Anzitutto si può descrivere molto brevemente il contesto internazionale in cui l'incontro si svolge. Basta qualche frase, considerato il Ministro è naturalmente al corrente del quadro generale. Vanno anche descritti, sempre in estrema sintesi, gli ultimi sviluppi di politica interna del Paese, così come quelli relativi alla politica estera e alla situazione economica della controparte.

Essenziale è anche il riferimento ai rapporti bilaterali tra l'Italia e il Paese da cui proviene l'interlocutore. Sono questi gli aspetti che attirano maggiormente l'attenzione del vertice politico. Il Ministro intrattiene infatti frequentissimi contatti con i suoi omologhi sui temi di attualità internazionale, mentre i profili bilaterali dei rapporti emergono con minore frequenza. Un accenno ragionato a queste tematiche permette poi di collegare lo scenario con la successiva descrizione delle finalità dell'incontro.

Gli obiettivi

Perché si è suggerito al Ministro d'incontrare una personalità straniera? Come mai gli è stato consigliato di accettare una richiesta d'incontro? Sono quesiti essenziali, la cui risposta è alla base della redazione di una buona documentazione.

A queste domande si può rispondere in mezza pagina, articolando gli obiettivi del colloquio e/o della visita. Si tratta di ragionare sui c.d. *deliverables*, ovvero di indicare con chiarezza i risultati attesi e tangibili e le iniziative concrete che possono scaturire dall'incontro.

Un breve elenco di esempi può essere utile: la firma di un accordo, il sostegno a una candidatura, l'adozione di un documento, la concessione di aiuti, lo sblocco di un negoziato, il varo di un'iniziativa, il contributo che si riesce a portare a un processo politico.

Individuare chiaramente le finalità dell'incontro è importante anche in termini di comunicazione. È proprio su questa base che il Servizio Stampa predispone gli elementi a uso degli organi d'informazione.

La biografia

I CV vanno predisposti in forma sintetica. Si tratta di riportare in poche righe i dati biografici e professionali essenziali della persona, come la data di nascita, la data in cui ha assunto l'attuale incarico e i precedenti incarichi di maggior rilievo. Va da sé che i dati dovranno essere sempre aggiornati, consultando esclusivamente siti istituzionali e facendo un controllo incrociato con l'Ambasciata.

Si potrà poi aggiungere un brevissimo profilo politico dell'interessato, descrivendone sinteticamente il rilievo politico, il ruolo all'interno della compagine governativa, l'influenza nel Paese e, soprattutto, la linea nei confronti dell'Italia.

Le note informative

Nei pochi minuti a disposizione prima di un incontro, l'attenzione del vertice politico si concentrerà sulle note informative e sugli spunti d'intervento predisposti per i vari temi in agenda. Note e spunti sono profondamente connessi tra loro: la coerenza tra queste due parti della documentazione dev'essere completa.

Come si fa a scrivere una buona nota informativa? Anche in questo caso la sintesi è assolutamente essenziale. Le note vanno strutturate per *bullet points* e non devono mai superare una pagina.

La nota va focalizzata sulla posizione dell'interlocutore, concentrandosi sulle novità recentissime del dossier e cercando di enucleare in poche righe la posizione italiana in materia. È proprio in questi casi che si può fare maggiore affidamento sui colleghi dell'Ambasciata di riferimento.

Gli spunti di intervento

Siamo così arrivati al cuore della materia. Gli spunti di intervento da proporre al Ministro su un certo tema sono l'aspetto cruciale di ogni documentazione. Si tratta di un combinato disposto delle analisi fornite dalla rete all'estero e della sintesi che ne viene tratta al Ministero. In

sostanza, gli spunti di intervento rappresentano la posizione dell'Italia su un determinato tema.

Gli spunti non devono essere discorsivi, ma esprimere in maniera impersonale e telegrafica i concetti che il Ministro potrà liberamente sviluppare. Si tratta di redigere in modo assolutamente sintetico e mirato due o tre spunti per ciascun tema all'ordine del giorno, non di più. È proprio il numero limitato di spunti, unito a uno stile asciutto, che farà emergere con la massima chiarezza i messaggi chiave da trasmettere all'interlocutore.

I temi difensivi

Non va dimenticato che esistono temi che stanno a cuore all'interlocutore e che potrebbero essere sollevati durante l'incontro, anche se non sono stati inclusi nell'ordine del giorno concordato tra le parti.

È compito degli Uffici, in raccordo con l'Ambasciata, domandarsi se e quali potrebbero essere questi temi. Si tratta poi di redigere una brevissima nota e uno o due spunti secondo gli stessi criteri che abbiamo appena descritto, da inserire nel "marsupio" dopo quelli relativi ai punti in agenda e precisando che vanno usati soltanto "ove sollevato dalla controparte". L'importante è evitare sorprese.

4. Ulteriori indicazioni

Come abbiamo già detto, l'iter procedurale è unico, così come l'articolazione della documentazione. Restano, com'è ovvio, alcune differenze che riguardano impegni del Ministro di natura molto diversa tra loro. Vi è poi qualche richiesta specifica che arriva dai "Palazzi", data la diversità dei ruoli del Capo dello Stato e del Capo del Governo rispetto a quello del Ministro nel trattare le questioni internazionali.

Le visite articolate

Quando il Ministro si reca all'estero per incontrare il suo omologo, è molto probabile che vengano organizzati anche incontri con altre cari-

che istituzionali del Paese visitato. Vi sono poi i profili di promozione del sistema Paese che assumono un rilievo sempre maggiore nelle visite all'estero. Non sono pochi, infatti, i casi in cui il Ministro parteciperà a eventi come i *business forum*, alla presenza di imprenditori, spesso giunti appositamente da Roma. Tra le diverse tipologie vengono frequentemente organizzati anche incontri con le comunità italiane all'estero, oltre che con il personale delle nostre Ambasciate.

Ci si trova quindi a preparare incontri molto diversi tra loro. In linea di massima, quando i temi trattati con gli interlocutori sono gli stessi, si potrà redigere un'unica documentazione, avendo però cura di specificare nello scenario i diversi momenti di incontro e calibrare comunque gli spunti per i singoli destinatari cui si riferiscono. Nel caso, invece, in cui una visita preveda momenti diversi fra loro (ad esempio, un incontro istituzionale e un evento culturale, ovvero commerciale, ecc.) si potrà redigere un "marsupio principale" per i colloqui istituzionali, accompagnato da piccoli "marsupi" separati, particolarmente sintetici (a volte anche solo uno scenario e pochi spunti di intervento). L'aiuto dell'Ambasciata, soprattutto per gli incontri dal taglio prettamente locale (es. incontro del Ministro con la collettività italiana, con il personale della Sede, etc.), è fondamentale.

Gli interventi in pubblico

Lo *speech writer*, soprattutto nei sistemi anglosassoni, è spesso persona molto vicina al Ministro, che ne conosce perfettamente il percorso e la visione politica. Quando si è chiamati a redigere degli spunti per un intervento del Ministro, è chiaro che non vi è richiesto di diventare improvvisamente degli *speech writers* di professione. Ma occorre tenere ben presente il contesto in cui il Ministro terrà il discorso e le sue pregresse dichiarazioni pubbliche sul tema, orientando di conseguenza il progetto d'intervento.

Che cosa ci si aspetta dal redattore? Anche in questo caso è molto importante prendere contatto anticipatamente con la Segreteria generale e con il Gabinetto per definire la "scaletta" e i contenuti del progetto d'intervento. È poi essenziale che le relative bozze siano redatte come dei sintetici *bullets*, anziché in forma discorsiva.

Per gli eventi pubblici a cui partecipa il Ministro va predisposto anche uno scenario dettagliato, che preveda elementi di inquadramento e informazioni logistiche. Tra queste le più importanti, che permettono di “tarare” al meglio gli spunti, sono senz’altro la durata prevista dell’intervento, la lingua di lavoro e la presenza (o meno) della stampa in sala. Vanno poi citati elementi quali il tipo di uditorio (politici, imprenditori, accademici, studenti, pubblico), il numero dei partecipanti e/o dei relatori e le modalità di interazione tra relatori e pubblico e la configurazione della sala.

I grandi eventi multilaterali, gli incontri bilaterali a margine e i colloqui telefonici

Le documentazioni per la partecipazione del Ministro alle grandi conferenze internazionali vanno redatte secondo gli stessi criteri e la stessa articolazione di quelle per i colloqui: scenario, obiettivi, note informative (una per ogni sessione di lavoro) e spunti d’intervento (anche queste divise per sessione).

Ma va anche previsto che gli eventi multilaterali vedono tipicamente svolgersi al loro margine numerosi incontri bilaterali tra i partecipanti. L’esempio principale è quello della sessione ministeriale dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che si tiene ogni anno a New York alla fine del mese di settembre. In quell’occasione i leader del mondo si trovano tutti (o quasi) nello stesso posto e nello stesso momento. Questo implica una “corsa ai colloqui bilaterali”, anche considerato che con molti Paesi l’occasione per rivedersi non si ripeterà fino all’anno successivo. Anche in altri fora e in altri formati, lo svolgimento di incontri bilaterali a margine di eventi multilaterali di rilievo resta un punto fermo.

Come potete facilmente immaginare, in questi casi lo sforzo di sintesi richiesto diventa massimo. Oltre agli interventi alle riunioni multilaterali, il Ministro deve sostenere decine di incontri bilaterali al giorno. La documentazione da predisporre dev’essere quindi brevissima, non superando le tre pagine.

Queste indicazioni valgono a maggior ragione in occasione di colloqui telefonici, che vengono spesso richiesti con breve preavviso e il più

delle volte hanno un unico tema all'ordine del giorno. In questi casi è bene non superare una pagina, comprensiva di breve nota informativa e spunti d'intervento.

5. *Conclusioni*

“Il mondo sembra più bello visto dallo stanzone” (la grande stanza al primo piano della Farnesina dove lavorano i diplomatici della Segreteria generale). L'ho sentito dire qualche anno fa a un grande diplomatico italiano, che aveva ricoperto diversi incarichi di vertice alla Farnesina, compreso quello di Segretario generale.

Non voglio certo chiudere queste poche pagine su una nota di nostalgia, ma soltanto ricordare come un lavoro che può sembrare ripetitivo come quello della preparazione della documentazione permetta in realtà di incidere sulla politica estera italiana. A patto che le carte siano scritte seguendo le poche regole che ci siamo dati. Una per tutte: fare emergere sempre, in maniera chiara e concisa, l'essenza dei problemi e il messaggio che si vuole trasmettere.

Queste regole erano valide già nel 1940, come dimostra l'istruzione inviata dal Primo Ministro britannico ai suoi collaboratori citata nell'introduzione. Lo sono a maggior ragione oggi, nell'epoca di *twitter*, in cui i tempi di reazione sono sempre più compressi e le fonti d'informazione sempre più numerose.

LA RETE DIPLOMATICO CONSOLARE

LE PRINCIPALI ATTIVITÀ DI UNA PICCOLA AMBASCIATA*

Benedetto Giuntini

Poiché l'Ambasciata costituisce la massima rappresentanza istituzionale dell'Italia in un altro Stato, la sua funzione si concretizza in un'attività complessa e articolata, promossa ed indirizzata dal capo missione, l'Ambasciatore, coadiuvato dai suoi collaboratori, che sono formati sia dal personale diplomatico e di ruolo del Ministero degli Affari Esteri, sia da personale locale, assunto con contratto a legge locale o nazionale. Questa attività riguarda l'intero quadro delle relazioni bilaterali con quel Paese.

L'Ambasciata rappresenta, difende e promuove gli interessi dell'Italia, fornisce servizi consolari e assicura l'assistenza ai connazionali qualora se ne presenti occasione. Favorisce la cooperazione politica nei rapporti bilaterali ma anche forme di collaborazione in altri settori quali quello economico, sociale, scientifico e culturale. Per un paese come l'Italia, è fondamentale far conoscere e apprezzare il nostro patrimonio culturale anche all'estero, vera punta di diamante della nostra proiezione come sistema Italia nel mondo. Gli Stati Uniti d'America ne sono un esempio importante in tale senso poiché vi è molta domanda di Italia anche da questo punto di vista e ciò comporta un gran lavoro da parte dell'Ambasciata in termini di informazione e cooperazione.

Un altro compito fondamentale per un'Ambasciata, e che costituisce una delle funzioni storiche e tradizionali delle attività di un'Ambasciata, è quello di fornire servizi di tutela e supporto ai cittadini italiani all'estero. In taluni Stati, affinché tali servizi possano essere erogati efficientemente e in presenza di forti comunità di connazionali dislocate sul territorio, all'Ambasciata si affiancano i Consolati.

* Pubblicato nel 2015.

L'Ambasciata è uno dei terminali dell'estesa rete diplomatico-consolare del MAE, impegnata quotidianamente in una serie di disparate attività. I diplomatici all'estero, dunque, dialogano con il Ministero, che esercita una funzione di controllo e di indirizzo, riferiscono e informano sugli sviluppi e gli avvenimenti più rilevanti attinenti a molteplici settori e ambiti di interesse per le relazioni bilaterali. Essenziali, in questa attività, sono le relazioni e i rapporti che si instaurano con le autorità locali, a tutti i livelli, governativi ma non solo. Può accadere infatti che il MAE richieda di approfondire le conoscenze su un determinato settore di interesse, e, per poter ottemperare a queste richieste, è necessario che i funzionari diplomatici distaccati nelle Ambasciate raccolgano informazioni direttamente dalle strutture amministrative del Paese presso cui le Ambasciate sono accreditate. Un diplomatico che è in missione a Washington, ha come primo contatto lavorativo quotidiano gli uffici del Dipartimento di Stato, l'equivalente del nostro Ministero degli Esteri, che cura le relazioni con le Ambasciate e Consolati di altre nazioni. Inoltre, se si occupa del settore commerciale ed economico, avrà anche contatti quotidiani con Dipartimenti tecnici, omologhi dei Ministeri del tesoro, delle infrastrutture e dei trasporti, del commercio e organismi paragonati nonch  ambienti legati al Congresso, settore privato, imprenditori, rappresentanti del mondo finanziario e dei mercati.

In questo modo si crea una fitta rete di rapporti e di scambi di informazioni che fanno da tessuto connettivo a quello che   il necessario quadro conoscitivo fattuale di un paese. Infatti,   di vitale importanza, per i diplomatici all'estero, conoscere il paese presso cui svolgono il proprio lavoro, non soltanto attraverso la stampa e i media. Si deve, quindi, cercare di avere pi  contatti possibili con il mondo politico, ma anche economico, sociale e culturale di quello Stato. Sono frequenti, infatti, i contatti con i Dipartimenti tecnici, di settore che non con il "mondo pi  propriamente politico". Ci si deve confrontare molto spesso, quindi, con colleghi locali che si occupano di questioni tecniche in ambito commerciale, economico-finanziario e industriale. Sempre nell'ottica di creare questa rete di contatti nel paese dove si   accreditati,   fondamentale creare rapporti personali con la controparte perch , molte volte, la capacit  di interpretare certi processi decisionali o avvenimenti viene dalla conoscenza diretta delle persone con cui ci si confronta.

Inoltre è di vitale importanza “uscire” dagli ambienti istituzionali per avere una reale conoscenza della società di quel paese al di là delle istituzioni statali. È buona regola per un funzionario avere presente cosa fa l’opposizione, chi sono i suoi esponenti, ciò che accade nella realtà economica e sociale di un paese: vedere certi aspetti meno formali di queste realtà. I riscontri che se ne ricavano sono certamente diversi da quelli derivanti dall’aver seguito una seduta formale del Congresso o dall’incontro con un importante esponente politico.

DAR ES SALAAM

È difficile comprendere bene quale sia la funzione concreta e quotidiana di un’Ambasciata in un paese africano, se non attraverso le esperienze dei funzionari che vi hanno lavorato sino ad allora. Solitamente si parte per la propria missione all’estero, dopo aver cessato le funzioni al MAE, nel weekend oppure nei giorni immediatamente precedenti e si assumono le funzioni, nella sede di destinazione, la settimana seguente. È il caso di un’assegnazione in Tanzania, presso l’Ambasciata d’Italia a Dar Es Salaam, un paese del quale, ad esempio non si conosce la lingua locale, il Kiswahili. Naturalmente la lingua ufficiale è l’inglese, ma l’idioma locale rappresenta un altro aspetto vitale per capire la realtà sociale profonda di uno Stato. La Tanzania è oggettivamente un paese poco noto; famoso per i parchi naturali e i safari fotografici. Quello che traspare dai mezzi di informazione sull’Africa sono spesso informazioni sommarie e, talvolta stereotipate: sembra quasi che il continente africano sia un tutt’uno, ma, nella realtà, esistono almeno dieci diverse “Afriche”, la Tanzania, in questo senso è un tipo di Africa “vera”.

L’Ambasciata di Dar Es Salaam è piccola. Il personale diplomatico consta di due persone: l’Ambasciatore e il giovane diplomatico nuovo arrivato. La sede è piuttosto disagiata e, pertanto, il nuovo funzionario deve occuparsi anche di questioni prettamente pratico-logistiche. Ci si potrebbe immaginare che un diplomatico, appena arrivato, debba occuparsi di scrivere messaggi politici o stilare valutazioni e analisi della situazione del paese. Invece no, soprattutto se si arriva in Tanzania, nel corso di una gravissima siccità. Le conseguenze di tali crisi idrica nel-

l'approvvigionamento elettrico erano terribili e vi erano continui black-out di dodici ore al giorno per mesi, pertanto la preoccupazione quotidiana era di fare in modo che il generatore di energia che alimentava l'impianto elettrico dell'Ambasciata funzionasse senza problemi perché, altrimenti, vi era il rischio di non poter aprire gli uffici. Si evince da ciò che per svolgere al meglio un lavoro come quello del funzionario diplomatico è necessario essere flessibili e adattarsi a situazioni le più diverse e imprevedibili.

Il fatto che l'Ambasciata fosse così piccola, fece sì che il giovane diplomatico in "prima assegnazione" entrasse da subito in stretto contatto con l'Ambasciatore e che gli fossero assegnate una serie di funzioni di responsabilità che lo hanno profondamente formato. Al MAE aveva appreso un certo tipo di mestiere che si è rivelato diverso da quello da svolgere in Ambasciata principalmente perché si trovava in un paese straniero. Quando si diventa funzionario diplomatico all'estero, si deve capire che ogni comportamento, anche della sfera privata, è, in un certo qual modo, pubblico. In qualità di funzionari stranieri, si è ospiti nello Stato presso cui si è in missione, perciò bisogna tenere un atteggiamento che sia in linea con le aspettative del Paese che sei chiamato a rappresentare. Questo comportamento sobrio va tenuto anche al di fuori dell'Ambasciata, fuori dalle attività di ufficio. È sempre buona norma seguire questa norma di buon senso e di decoro.

A Dar Es Salaam, il giovane diplomatico svolgeva compiti più disparati. Dal secondo giorno di attività, gli viene delegata la responsabilità della cancelleria consolare. Doveva occuparsi della concessione dei visti, tema molto delicato, e dell'assistenza e tutela dei connazionali. La prima cosa opportuna da fare era entrare in contatto con la comunità italiana in loco e conoscerla. Le comunità di italiani sono presenti in tutto il mondo e anche in Tanzania vi è una buona presenza di connazionali. Alcuni di essi sono diventati tanzani di adozione, essendo lì da trenta, quarant'anni e avendo svolto attività economiche anche di grande rilievo. Altri, invece, sono nel paese solo in via transitoria. Una parte importante del lavoro consisteva nell'assicurare buone relazioni con i connazionali, ascoltare i loro bisogni e incontrarli. In un ambiente difficile, quale quello di Dar Es Salaam, può capitare che connazionali si rivolgano spesso all'Ambasciatore e ai funzionari per avere consigli,

supporto, a volte assistenza. Quella di supporto ai connazionali è una funzione costante e quotidiana dell'Ambasciata. Nei momenti di chiusura al pubblico degli sportelli consolari, tutte le Ambasciate hanno un numero di emergenza H24, al quale risponde un funzionario, anche nei weekend o durante le festività. È ovvio che tale numero non può essere utilizzato per richieste ordinarie; se ciò dovesse capitare, si inviterebbe il richiedente a presentarsi in Ambasciata durante l'orario di apertura, in modo da non occupare la linea a scapito di reali emergenze. Quando ci si occupa della tutela dei connazionali può capitare di tutto: si passa dalla gestione di aspetti burocratici a casi di assistenza di connazionali coinvolti in incidenti o deceduti all'estero. Ci si trova purtroppo, talvolta, anche a gestire situazione tragiche con incidenti mortali che coinvolgono nostri connazionali. Può capitare che in quei giorni, l'Ambasciatore sia in congedo e l'Unità di Crisi della Farnesina, che è quella struttura che coordina le attività delle Ambasciate all'estero nei casi di emergenza, richieda urgentemente elementi di verifica su eventuali Italiani coinvolti. Vi è necessità di un riscontro, da parte delle autorità locali, sugli accadimenti e sulla situazione dei connazionali. È in casi come questo che viene in rilievo la fondamentale importanza dell'aver intrecciato buoni rapporti con gli ambienti governativi del paese ospite. In Tanzania, però, ci si doveva misurare con un apparato amministrativo non bene organizzato: non vi era, infatti, una corrispettiva unità di crisi di un Ministero degli Esteri. Ciò nonostante si riesce, grazie all'aiuto di colleghi tanzani e le Autorità di Polizia locali a verificare l'accaduto, fornire riscontri certi, assicurare un flusso informativo rapido e univoco. Oltre a questa attività di ricerca, verifica e di informazione, l'Ambasciata, in casi che riguardano la morte di connazionali, si deve occupare delle procedure giuridiche finalizzate a far rientrare le salme in Italia.

Un altro aspetto di cui un funzionario diplomatico si occupa in una sede come Dar Es Salaam è anche il monitoraggio sulla gestione di fondi erogati nel quadro di progetti finanziati dalla nostra cooperazione allo sviluppo. Ad esempio possono esserci programmi per sostenere il sistema sanitario tanzano, in particolare nel fronteggiare malattie quali la malaria, l'AIDS o altre malattie contagiose. L'Ambasciata doveva, quindi, curare la realizzazione in loco di un progetto promosso dal

MAE, in collaborazione con esperti di Roma e con le autorità della Tanzania. È interessante constatare la buona realizzazione del progetto attraverso investimenti e fondi erogati per la formazione dei medici o per la creazione di laboratori, strutture mediche e ambulatori.

Prestando servizio diplomatico in una sede così piccola, si collabora strettamente con l'Ambasciatore anche per tutti gli aspetti organizzativi relativi ad incontri di vario tipo con gli esponenti della società locale, non solo politici. Si partecipa all'organizzazione di eventi per promuovere l'Italia e per valorizzare i suoi punti di forza. Vi sono, infine, anche aspetti meno noti dell'attività di un'Ambasciata ma che riguardano profili molto importanti della sua attività quali la sicurezza attiva e passiva della sua struttura e della residenza dell'Ambasciatore.

Tutte queste mansioni fanno sì che la giornata tipica di lavoro di un funzionario diplomatico all'estero sia molto varia e caratterizzata da una molteplicità di attività e responsabilità. E questo è un lato caratteristico del lavoro del diplomatico: non c'è mai una routine prestabilita. Ogni giorno è diverso e diverse sono sempre le sfide da affrontare e risolvere. Ma questo è il bello di questa professione, e ciò continua a renderla unica, senza eguali.

IL FUNZIONAMENTO DI UN'AMBASCIATA *

Mauro Campanella

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. La diplomazia bilaterale. 3. Il funzionamento dell'Ambasciata. 4. La struttura organizzativa. 5. Il personale delle Ambasciate.*

1. Introduzione

Per descrivere il funzionamento di una Rappresentanza diplomatica occorre innanzi tutto illustrarne gli obiettivi ed individuarne i contorni. Uno dei possibili metodi per raffigurare un'Ambasciata è quello di immaginarla come una sorta di “microcosmo” di un Paese all'estero, il cui principale obiettivo è quello di rappresentarlo e di promuoverlo al meglio, in tutte le sue potenziali articolazioni. Non solo quindi a livello politico, ma anche nelle sue dimensioni culturale ed economica. L'Ambasciata funge inoltre da punto di riferimento per tutti i connazionali che risiedono nel Paese dove essa ha sede.

2. La diplomazia bilaterale

È opportuno operare una preliminare distinzione tra la Rappresentanza diplomatica bilaterale (o Ambasciata propriamente detta) e quella multilaterale. La prima è destinata ad interagire con un singolo Paese, tutelando e rappresentando gli interessi del proprio Stato presso quello di accreditamento. La Rappresentanza diplomatica multilaterale è invece deputata a perseguire gli obiettivi di un Paese presso una o più Organizzazioni internazionali. Si tratta, proprio per questa ragione, di un contesto multi-direzionale, in cui coesistono diversi attori che interagi-

* Pubblicato nel 2016.

scono contemporaneamente fra di loro. Ciascuno di essi tutela la propria posizione nazionale – ovvero nell’ambito di un gruppo di Stati – nei confronti di Paesi diversi. È il caso tipico delle Nazioni Unite, dove l’Italia, come tutti gli altri Stati membri, vanta una presenza diplomatica articolata e permanente, chiamata a seguire da vicino tutti i dossier di politica internazionale trattati in ambito onusiano. Ci concentreremo tuttavia, in questo specifico contesto, sull’operato di un’Ambasciata bilaterale, che rappresenta tuttora – anche numericamente – l’ambito tradizionalmente più diversificato e diffuso dell’azione diplomatica, pur avendo assunto quella multilaterale un rilievo in alcuni casi anche maggiore, soprattutto nell’attuale contesto internazionale globalizzato.

Il d.P.R. n. 18 del 5 gennaio 1967 è l’impianto normativo che regola il funzionamento dell’Amministrazione degli esteri e, quindi, anche delle Ambasciate all’estero. La formulazione del testo dell’articolo 36 del d.P.R. 18/67 sintetizza in maniera eloquente l’importanza della funzione di chi è chiamato a dirigere una Rappresentanza diplomatica all’estero. Esso recita difatti – fra gli altri – che “...i capi delle missioni diplomatiche (...) rappresentano la Repubblica”. Il legislatore ha quindi voluto conferire alla figura dell’Ambasciatore, quale rappresentante della nostra Nazione, un ruolo onnicomprensivo in quanto egli “incarna” – per usare una metafora – il nostro Paese all’estero. Si pensi, al riguardo, al testo delle lettere con le quali il Capo dello Stato accredita i nostri rappresentanti presso il proprio omologo: vi si legge un passaggio con il quale viene richiesto alla controparte di “prestare fede a tutto ciò che egli (l’Ambasciatore) avrà l’onore di dire in nome dell’Italia”. Ciò testimonia la completa fiducia che il Presidente della Repubblica ripone nei rappresentanti designati del Paese, dalla quale non può che derivare un senso di responsabilità ed uno spirito di servizio tali da ispirare e guidare, in ogni circostanza, l’azione e l’operato dell’Ambasciatore d’Italia. Il Capo di una Missione diplomatica è quindi consapevole che ogni sua dichiarazione, pubblica o privata, potrà essere legittimamente interpretata dai suoi interlocutori locali come se fosse rilasciata a nome del proprio Paese.

3. *Il funzionamento dell'Ambasciata*

Le premesse di cui sopra ci consentono di meglio inquadrare il funzionamento di una Rappresentanza diplomatica. Come accennato, l'Ambasciata può essere raffigurata come il microcosmo di uno Stato presso un altro Stato (si pensi ad esempio all'istituto giuridico dell'extraterritorialità), seppur dimensionata a seconda della profondità e dell'ampiezza delle relazioni stabilite con ciascun Paese. Possiamo ad esempio assimilare – seguendo una linea di concretezza – la figura del Capo Missione a quella di un Organo di vertice dello Stato che determina ed indica ai propri stretti collaboratori (i funzionari diplomatici, suoi “ministri”) le linee da seguire nel perseguimento dei diversi obiettivi in campo politico, economico, sociale, culturale. Ciascuno di essi è chiamato non solo ad attuare le direttive impartite dal Capo Missione (che a, sua volta, le determina in coerenza con il mandato affidatogli dal proprio governo), ma anche a riferire sul loro progressivo conseguimento. Ciò consente all'Ambasciatore stesso di disporre, in ogni momento, di una visione complessiva ed aggiornata dell'azione svolta dall'Ambasciata che egli guida.

Una Rappresentanza diplomatica italiana è chiamata, oggi più che mai, a coordinare le attività del “Sistema Italia” presenti nel Paese. Si tratta di tutte quelle realtà (istituzionali e non) che, attraverso un'azione più sinergica, possono offrire un reale valore aggiunto al Paese. Ci riferiamo, ad esempio, alle Camere di commercio, all'ENIT, all'ICE, alle grandi imprese ivi operanti, alle diverse associazioni promotrici di cultura (si pensi alle “Dante Alighieri”) e via dicendo. L'Ambasciata, attraverso un'attività di coordinamento ed indirizzo, mette a fattor comune l'operato di ciascuno di questi attori, con l'obiettivo di rafforzare – ed anche espandere, soprattutto in campo economico/commerciale – la presenza del nostro Paese in loco.

Rispetto al passato, in cui l'attività diplomatica era prevalentemente concentrata sugli aspetti politici dei rapporti bilaterali, nel mondo attuale tutte le diverse articolazioni del nostro Paese presenti all'estero sono inevitabilmente destinate ad intersecarsi fra di loro. Si pensi, a titolo di esempio, all'impatto che la promozione culturale può avere sui rapporti economico-commerciali (capita spesso di abbinare alle manifestazioni

culturali anche eventi legati alla promozione del *made in Italy*) e viceversa (si pensi, ad esempio, al fenomeno delle sponsorizzazioni di grandi manifestazioni da parte di aziende nazionali). Gli strumenti ed i metodi di “fare diplomazia” sono quindi cambiati rispetto al passato, adattandosi anch’essi ad un mondo globalizzato ed interconnesso.

4. La struttura organizzativa

Sul piano operativo l’Ambasciata, come ogni altra struttura organizzativa, è suddivisa in diversi settori. Vi è quindi un responsabile dei rapporti politici, al quale viene di norma affidato il compito di analizzare la politica interna ed estera di quel Paese. Egli dovrà operare una ragionata sintesi di ciò che osserva, onde consentire al Capo Missione di individuare i possibili terreni comuni d’intesa tra l’Italia e quello Stato. Le Ambasciate sono di norma dotate anche un responsabile del settore economico-finanziario-commerciale che, oltre ad analizzare le scelte di politica economica compiute da quel Paese, è anche incaricato di promuovere gli interessi economici italiani in loco. Egli è quindi chiamato non solo a coordinare l’azione dei diversi attori già presenti, ma anche ad assistere gli operatori intenzionati ad esplorare od avviare attività economico-commerciali nel Paese. Si tratta di un settore che sta assumendo un rilievo crescente, nel quadro di quella che viene oggi comunemente definita la “diplomazia economica” al servizio della crescita del Paese. L’attività di promozione economico-commerciale è quindi sempre più al centro dell’operato delle nostre Rappresentanze all’estero, che diventano punti di riferimento talvolta ineludibili per tutte quelle imprese italiane – soprattutto per quelle medio-piccole, che non possiedono al loro interno il *know-how* per internazionalizzarsi – intenzionate ad espandersi su quei mercati.

Strettamente collegata all’attività di promozione commerciale è, come accennato, quella culturale. L’Italia può difatti considerarsi una “superpotenza” di questo settore e la diplomazia può avvalersi dell’*atout* della cultura anche per trainare le relazioni economiche e politiche. Non c’è quindi da sorprendersi che agli eventi culturali organizzati dalle nostre Ambasciate – caratterizzati, grazie al nostro patrimonio, da

un livello di eccellenza e di varietà forse ineguagliabili al mondo – partecipino di norma le personalità più prestigiose del campo politico, sociale ed economico del Paese di accreditamento. Si tratta quindi di uno strumento che non solo agevola, ma consolida i rapporti dei nostri rappresentanti con la leadership e con le élites (economiche, culturali, politiche) locali.

L'Ambasciata è inoltre chiamata ad attuare una prolifica attività di cooperazione tecnico-scientifica con il Paese d'accreditamento. Il Capo Missione ha quindi il compito di individuare e di valutare tutti i potenziali ambiti di collaborazione fra le università e gli enti di ricerca nei diversi temi di comune interesse. Per perseguire tale obiettivo, l'Ambasciata mette in atto una capillare azione di *networking* con tutto il sistema di ricerca universitaria del Paese, mirata a promuovere forme di collaborazione fra gli enti, nonché la conclusione di possibili accordi scientifici e tecnologici mirati allo scambio di conoscenza. Le opportunità che ne conseguono sono spesso sorprendenti e rimarrebbero con ogni probabilità inesplorate senza l'azione delle Ambasciate. Nei paesi in cui le potenzialità di cooperazione scientifica sono maggiori – ovvero è richiesta una specifica conoscenza per l'approfondimento dei dossier – la Rappresentanza diplomatica può temporaneamente avvalersi di esperti provenienti sia dalla Pubblica Amministrazione, sia dal settore privato. Si tratta dei c.d. "Addetti scientifici".

L'Ambasciata si occupa anche di cooperazione allo sviluppo: si tratta di un rilevante strumento di politica estera, soprattutto nei confronti di quei Paesi meno sviluppati verso i quali l'Italia può fornire un sostanziale contributo al consolidamento democratico-istituzionale, nonché alla crescita economica ed alla modernizzazione del tessuto politico-sociale del Paese.

Fra i variegati compiti "interni" chiamati ad essere gestiti non va dimenticato quello relativo alla sicurezza della Sede che, data la sua funzione, richiede il rispetto di misure rigorose sia dal punto di vista dell'accesso agli Uffici che di quella dei documenti in essa custoditi.

Un settore che riveste un ruolo crescente nell'ambito delle attività svolte da un'Ambasciata è quello dei rapporti con i media. Nell'attuale contesto storico, caratterizzato da una società sempre più attenta all'informazione, sia in termini quantitativi che qualitativi (si pensi anche al

fenomeno dei *social network*), l'Ambasciata non può prescindere da un contatto pressoché quotidiano con gli organi di informazione locali e con la società civile. Nelle Ambasciate più importanti vi è di norma un Capo dell'Ufficio stampa, che cura i rapporti con i media (sia locali che italiani), anche in funzione delle visite – politiche e non – gestite dalla struttura. L'Ufficio stampa seleziona anche l'informazione da diffondere ai funzionari, offrendo anche le eventuali chiavi di lettura delle diverse questioni di volta in volta trattate dai media. Il capo dell'ufficio stampa ha anche il compito di assistere l'Ambasciatore, che deve essere messo in condizione di ricevere in tempo utile le notizie rilevanti riportate dagli organi di informazione.

Nel descrivere il funzionamento di una Rappresentanza diplomatica non si può prescindere dal ricordare il fondamentale ruolo politico da essa svolto, seppur affiancato dai settori – ormai altrettanto importanti – citati in precedenza. L'Ambasciata ha difatti il compito precipuo di favorire i contatti tra il mondo politico-istituzionale di un Paese con quello dello Stato di accreditamento. Un aspetto saliente di questa attività è la preparazione ed organizzazione operativa di visite, soprattutto governative, ma anche di esponenti di Enti locali (Regioni, Comuni, ecc.) o del mondo economico e culturale privato. Il “fiore all'occhiello” di questa attività è tuttavia rappresentato dallo svolgimento di una visita di Stato, che vede come protagonisti i Capi di Stato dei due Paesi. Il loro incontro ufficiale rappresenta il contatto politico al più alto livello possibile tra le nazioni interessate e, di conseguenza, uno degli obiettivi primari delle rispettive Ambasciate. La preparazione di una visita di Stato richiede, da parte del personale addetto, un meticoloso lavoro di cerimoniale, di logistica, di rapporti con i media e con le Autorità locali affinché ogni dettaglio del programma consegua la massima fluidità organizzativa. L'Ambasciata cura anche, d'intesa con l'Amministrazione centrale (il Ministero degli Esteri), la preparazione di tutti i temi che faranno parte dell'agenda dei colloqui dei Capi di Stato, fornendo anche tutti i contributi necessari alla preparazione dei relativi dossier.

5. *Il personale delle Ambasciate*

Una Rappresentanza diplomatica all'estero non è solamente composta da funzionari diplomatici, chiamati d'altro canto a dirigere l'intera struttura (o i suoi singoli settori). Come accennato in precedenza, si tratta di un microcosmo di un Paese all'estero che va gestito nelle sue diverse articolazioni, combinando spirito manageriale ed applicazione del principio di legalità, al cui rispetto è tenuto ciascun dirigente pubblico. Vi è in primo luogo la necessità di coordinare il personale che vi presta servizio – talvolta anche molto numeroso composto da addetti provenienti direttamente dal Ministero degli Affari Esteri, da impiegati reclutati localmente, ovvero da professionalità talvolta provenienti da altre amministrazioni dello Stato. È il caso, ad esempio, del c.d. “esperti” che in particolari sedi si occupano di quei dossier che richiedono un elevato grado di specializzazione (si pensi, per esempio, ai diversi gruppi tecnici di lavoro seguiti dalla Rappresentanza Italiana presso l'Unione europea a Bruxelles). Essi fanno *pro tempore* un lavoro tipicamente diplomatico, per periodi di due anni rinnovabili fino ad un massimo di otto. Le altre professionalità presenti in Ambasciata vanno da quelle tipicamente ausiliarie a quelle più qualificate, che assistono i diplomatici nei rispettivi settori di competenza. Ogni sede all'estero è naturalmente dotata di un ufficio contabile, deputato alla gestione amministrativa secondo le rigorose procedure della contabilità dello Stato, nonché il patrimonio immobiliare – spesso molto prestigioso – di cui è dotata la Rappresentanza diplomatica. Quest'ultimo richiede, soprattutto per le sedi di rilevanza storica, un impegno quotidiano rilevante, sia sul fronte della manutenzione che su quello del rinnovamento.

LA DIPLOMAZIA BILATERALE E LA GESTIONE DELLE VISITE UFFICIALI ALL'ESTERO*

Alessandro De Masi

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Organizzazione della visita. 3. Casi pratici. Due realtà diverse.*

1. Introduzione

L'importanza delle relazioni diplomatiche si snoda anche attraverso visite all'estero da parte di esponenti istituzionali (Capo di Stato o di Governo, Ministri, Presidenti di Regioni, ecc.). Ogni visita ha scopi diversi. L'obiettivo è mantenere buoni rapporti interstatali e raggiungere, attraverso colloqui e visite di luoghi, nuovi accordi politici, economici, sociali, nonostante le diverse culture. Un vero e proprio sostegno al negoziato che il più delle volte può effettivamente essere facilitato dalla presenza di un esponente istituzionale presso un altro Stato. Il gesto stesso di recarsi in visita in un altro Stato rappresenta un dato politico importante.

2. Organizzazione della visita

Il successo di una visita consiste nel trovare un compromesso tra Stati diversi, e ciò si ottiene grazie all'ottimizzazione del processo preparatorio della missione. Occorre preparare i rappresentanti istituzionali sugli incontri e istruirli su come comportarsi per massimizzare il valore aggiunto della loro presenza in uno Stato straniero. Una visita attribuisce valore alle relazioni bilaterali (o può addirittura avviarle se non ancora esistenti – pensiamo alla Missione di Nixon a Pechino nel 1972

* Pubblicato nel 2016.

che inaugurerà le relazioni diplomatiche tra i due Paesi) ed è importante non commettere errori per la buona riuscita della stessa. Solitamente l'Ambasciata accreditata nello Stato di destinazione della visita prepara la missione in virtù dei contatti e conoscenza degli usi e costumi dello Stato accreditatario.

La visita è strutturata essenzialmente in due fasi:

- organizzazione del programma (operativa-logistica)
- contenuti (incontri e discussioni su argomenti importanti).

Particolarmente importante è la definizione dell'agenda degli incontri durante la visita, in raccordo con le competenti autorità del Paese ospitante. Se durante una visita si vogliono sollevare delle questioni spinose è bene definirle preventivamente e informarne lo Stato ospitante per evitare ripercussioni negative durante la missione. Tale accortezza, a titolo di esempio, va riposta nella gestione di argomenti che possono risultare di particolare sensibilità per lo Stato invitante, quale ad esempio il rispetto dei diritti umani.

3. Casi pratici. Due realtà diverse

La diversità di cultura tra Stati può incidere anche nelle relazioni diplomatiche e nella risoluzione dei casi pratici.

Prendendo spunto dalle mie due esperienze sinora svolte all'estero (Sudan e Repubblica Popolare Cinese) posso evidenziare due casi pratici.

a) Repubblica Popolare Cinese

L'Italia così come altri Stati si prefigge, tra gli altri obiettivi, quello di rafforzare le relazioni economiche con Pechino. Per il raggiungimento di tale obiettivo sono organizzate frequenti visite, a tutti i livelli (il Presidente della Repubblica Napolitano ha visitato la RPC alla fine del 2010).

Durante la visita si deve entrare nella mentalità del paese ospitante, immedesimarsi nella sua tradizione e linguaggio, adattandovisi, senza per questo negare la propria tradizione diplomatica e gli obiettivi che si intendono raggiungere.

Atteggiamenti ritenuti “normali” nella nostra cultura possono essere ritenuti offensivi o di sgarbo in quella cinese. Data la grande differenza culturale è necessaria una meticolosa preparazione all'incontro in modo da non incrinare il successo della visita.

b) Sudan

Altre tradizioni, altra cultura, altre sensibilità. Occorre adeguarsi e individuare la chiave di accesso nei confronti dei nuovi interlocutori.

Caso concreto di un cittadino italiano che lavorava come *project manager* a Juba (Sud Sudan) per una società italiana, vincitrice di un appalto per asfaltare 60 km di strade a Juba nel 2005. Nel 2009 il conazionale iniziò ad informare l'Ambasciata che non riusciva a pagare gli operai locali perché il governo sud Sudanese non versava alla società la somma pattuita. Obiettivo per l'Ambasciata: instaurare un rapporto con il Ministro dei Trasporti e Lavori Pubblici del Sud Sudan per esprimere l'insoddisfazione per la situazione venutasi a creare. Il Ministro ci informa che il suo Governo aveva invece versato 10 milioni di dollari, fondi che la società italiana aveva trattenuto senza impiegarli ai fini del progetto. Emergono anzi debiti della società italiana nei confronti di un fornitore sudanese, per un importo di 800.000 dollari. Nel frattempo gli operai iniziano a reagire con violenza nei confronti del manager, unico italiano rimasto a rappresentare la società in loco. La situazione si complica in quanto in Sudan il creditore ha il diritto di chiedere l'incarcerazione del debitore, sino a restituzione del credito. Il cittadino italiano resta infatti per un periodo di sei mesi nelle carceri di Juba. Nel frattempo l'Ambasciata italiana si attiva per cercare una soluzione del caso comportante la liberazione del concittadino perché non responsabile per i debiti della società. Si chiede appuntamento col presidente del Sud Sudan ma non si ottiene nulla.

Lo sblocco dello stallo si ha con la visita che era in programma nel maggio 2009 dell'inviato speciale per le emergenze del Ministro Frattini, On. Margherita Boniver, che doveva andare a Juba per l'inaugurazione dell'Ufficio di Cooperazione allo Sviluppo. L'obiettivo della visita si trasforma da inaugurazione in liberazione e rientro a casa del concittadino detenuto. Il nostro esponente politico intavolò nel corso della sua unica giornata di permanenza a Juba una serie di lunghi incontri

con le massime Autorità locali, facendo leva sulle relazioni sociali e sulla massiccia presenza di missionari italiani nel paese.

In Sud Sudan, quindi, i mezzi diplomatici si sono rivelati gli unici per liberare la persona, benché oramai si fosse creato un caso a livello europeo. È stato cruciale il lavoro svolto dall'Onorevole Boniver.

IL RUOLO E LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL CONSIGLIERE ECONOMICO E COMMERCIALE NELLE MISSIONI ALL'ESTERO*

Cristiano Musillo

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *Costruire una “rete italiana”*. 3. *Costruire una “rete locale”*. 4. *Le mappature: imprese italiane e opportunità di investimento*. 5. *Conclusioni*.

1. Introduzione

Alla diplomazia tradizionale che si occupa di relazioni politiche bilaterali e multilaterali si è andato affiancando un concetto moderno di diplomazia economica, che gradualmente ha assunto un ruolo prominente nella gran parte delle Cancellerie dei Paesi dell'Occidente.

La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche annoverava già nel 1961 tra le funzioni di una missione diplomatica lo sviluppo delle relazioni economiche tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditario, tuttavia, l'interpretazione attuale di diplomazia economica ha comportato una ridefinizione del ruolo del consigliere economico e commerciale. Il diplomatico che si trova a dover difendere gli interessi economici del proprio Paese è ora divenuto un manager pubblico dotato di abilità e conoscenze specifiche.

L'uso dei “social media” e lo sviluppo delle telecomunicazioni hanno intensificato il rapporto e il confronto che il diplomatico ha con i diversi attori all'estero, nazionali e locali (professori universitari, rappresentanti ONG, rappresentanti delle regioni, rappresentanti degli altri enti locali, manager delle aziende all'estero, autorità, colleghi di Ambasciate di altri Paesi, ecc.). Inoltre, il diplomatico affronta la sfida di presentare un'immagine integrata del Paese, privilegiando un approccio

* Pubblicato nel 2017.

culturale a tutto tondo che contempra gli aspetti economici, scientifici, tecnologici e innovativi del “Marchio Nazionale”. Quanto più sarà in grado di raccontare “storie di successo” del proprio Paese, tanto più darà il senso di una realtà nazionale che vive di tradizione ma che è proiettata nella contemporaneità.

Per l’Italia, questa premessa è ancora più vera rispetto ad altri Paesi: il diplomatico italiano presterà attenzione a quell’insieme di fattori materiali e immateriali, razionali ed emozionali, che influenza le scelte economiche dei consumatori e dei *policy makers* e che si traduce in una forte attrattività per investitori e turisti stranieri.

Durante i quattro anni e mezzo trascorsi in Brasile quale consigliere economico e commerciale, ho avuto modo di identificare e analizzare vari aspetti di questa professione, mettendo a fuoco pratiche metodologiche rivelatesi poi molto proficue.

2. *Costruire una “rete italiana”*

In via preliminare è utile sapere che l’attività di promozione all’estero del sistema economico italiano è affidata alla Cabina di Regia per l’Internazionalizzazione¹, istituita nel 2011 e co-presieduta dal Ministro degli Affari Esteri e dal Ministro dello Sviluppo Economico. Alla Cabina di regia prendono parte i principali attori governativi ed economici nazionali e regionali impegnati nell’internazionalizzazione del sistema Paese, quali il Ministro per i Beni, le Attività Culturali e il Turismo, che co-presiede per le materie di propria competenza, il Ministro dell’Economia e delle Finanze, il Ministro per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, nonché i Presidenti di UnionCamere, Confindustria, Rete Imprese Italia, ABI e Alleanza delle Cooperative Italiane.

La Cabina di Regia si prefigge di definire le linee guida e di indirizzare e coordinare le politiche di internazionalizzazione, mettendo a sistema le iniziative per la promozione con gli strumenti di analisi e pe-

¹ Per maggiori informazioni sulla Cabina di Regia per l’Internazionalizzazione, si veda la legge del 22.12.2011, n. 214, al seguente link: http://www.ice.gov.it/legge_214.pdf.

netrazione sui mercati, destinando l'uso delle risorse finanziarie verso obiettivi specifici e condivisi. Le attività dell'Agenzia ICE e dell'ENIT sono sottoposte all'indirizzo della Cabina di Regia e, all'estero, anche alla funzione di coordinamento e vigilanza del Capo Missione.

Quando il consigliere economico e commerciale sarà arrivato nella sua nuova Sede, inizierà subito a costruire quella rete di contatti che gli sarà utile per impostare nel migliore dei modi il suo lavoro. Mi riferisco prima di tutto alla necessità di creare una "rete italiana" nel Paese di accreditamento o a entrarvi a farne parte con dinamismo nel caso sia già funzionante. Darà priorità ai rapporti con:

- l'ufficio ICE, che segue con particolare attenzione le PMI, i consorzi e le reti di imprese per promuovere la loro internazionalizzazione, incrementare il commercio con il Paese di accreditamento e attrarre gli investimenti in Italia;
- l'ufficio dell'addetto alla difesa, che si occupa di tutte le questioni relative al settore militare;
- l'ufficio ENIT, che cura le attività volte a far conoscere l'Italia quale meta turistica;
- la delegazione o l'addetto finanziario della Banca d'Italia, se presenti, che effettua studi sull'evoluzione della congiuntura reale e finanziaria del Paese ospitante e intrattiene i contatti con le istituzioni monetarie e con banche e intermediari finanziari;
- l'esperto della Guardia di Finanza, se presente, che esercita attività di cooperazione internazionale per il contrasto all'evasione fiscale e alla criminalità economico-finanziaria;
- la/e Camere di Commercio, entità di diritto locale con il riconoscimento di Assocamerestero e/o del MISE con il compito di favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane e promuovere il *Made in Italy*;
- gli uffici di rappresentanza delle Regioni;
- i funzionari italiani presso le OO.II., con particolare riferimento a quelle operanti nei settori economico e finanziario;
- il sistema bancario italiano in loco che, operando sul mercato dei capitali, direttamente o mediante accordi con banche locali, fornisce consulenza e credito alle imprese;

- gli uffici di Simest, società creata nel 1990, appartenente dal 2012 al Gruppo CDP, con il compito di promuovere l'internazionalizzazione delle imprese italiane, sostenendone gli investimenti italiani all'estero, sotto il profilo sia tecnico sia finanziario, e agevolandone l'attività commerciale. Può acquisire partecipazioni nelle imprese italiane all'estero fino al 49% del capitale sociale;
- gli uffici di Sace, società attiva dal 1977 nei settori del credito all'esportazione, assicurazione del credito, protezione degli investimenti, garanzie finanziarie, cauzioni e factoring. Trasformata, nel 2004, da ente pubblico economico in SpA, fa parte del Gruppo CDP;
- le imprese italiane;
- gli uffici legali e di consulenza italiani.

Inoltre, il consigliere economico e commerciale intratterrà rapporti continui con i colleghi dei consolati di carriera e con i titolari degli uffici onorari, se presenti nel Paese. Tale approccio di rete gli consentirà di diffondere le informazioni rilevanti e promuovere iniziative coinvolgendo una serie di attori del sistema Italia, proponendosi come aggregatore e punto di riferimento dei suoi partner istituzionali e privati.

Il ruolo del diplomatico è, dunque, quello di divenire parte attiva nel coordinamento di tutti questi interlocutori, veicolando informazioni utili al Sistema Italia, grazie a una rete funzionante di comunicazioni e di relazioni.

3. Costruire una "rete locale"

Dopo aver costruito una rete italiana, per essere pienamente operativi e inserirsi nel tessuto sociale ed economico del Paese in cui si sta lavorando, è necessario costituire una "rete locale", formata da quelle istituzioni, partner privati e persone chiave che potranno essere d'aiuto, anche in momenti di necessità. Mi riferisco a:

- Autorità centrali: il Ministero degli esteri, ma anche i dicasteri tecnici, come attività produttive/sviluppo economico, difesa, telecomunicazioni, politiche agricole e per la pesca, energia, petrolio e risorse minerarie, salute, ecc.;

- Autorità indipendenti in settori di particolare interesse, quali comunicazioni, trasporti, aviazione civile, agroalimentare, vigilanza sanitaria;
- Autorità di regioni ed enti territoriali in Stati a ordinamento regionale e stati federati in ordinamenti federali;
- Agenzie di promozione delle esportazioni e degli investimenti, che saranno utili coinvolgere per la parte relativa all'attrazione degli investimenti e all'incremento del commercio bilaterale;
- Ambasciate straniere di Paesi che rivestono un ruolo di rilievo nello Stato di accreditamento e la delegazione dell'Unione europea nei Paesi terzi o gli uffici di rappresentanza nei Paesi dell'U.E.
- Associazioni di categoria e centri lobbistici impegnati in settori economici di interesse per le relazioni economiche bilaterali;
- Uffici legali e di consulenza di impresa, che saranno ottimi riferimenti per gli investimenti nelle due direzioni, da e verso l'Italia.

Il diplomatico si avvale di tutte le informazioni utili a formarsi un'idea di ciò che il Paese di accreditamento sia veramente.

Quando nel 2011 arrivai in Brasile, mi trovai a dover redigere il primo rapporto sulla situazione economica del Paese. All'epoca il Brasile cresceva a "ritmi cinesi": nel 2010 il PIL era cresciuto del 7,5% e le riviste internazionali indicavano nel Brasile una sorta di "El Dorado". In seguito, però, le percentuali di crescita incominciarono a ridursi fino ad arrivare allo 0,1% nel 2014 e addirittura a -3,6% nel 2015. Nell'analisi di lungo periodo, quindi, l'imprenditore, l'analista o il professore si trova a valutare la portata complessiva dell'evoluzione economica di un Paese.

Il consigliere commerciale deve, quindi, fungere da una delle "stanze di compensazione" per orientare gli operatori economici e offrire un quadro di lettura preciso. Oggi, si parla del Brasile, infatti, come un Paese in grave difficoltà: per questa ragione è sempre importantissimo basare ogni valutazione economica su dati numerici certi e un'analisi diretta della realtà sociale in cui si vive.

Il quadro generale che ne scaturisce può anche essere molto lontano dalle tendenze delle stampe nazionali e dalle agenzie di *rating*, a volte anche queste ultime influenzate in modo eccessivo da elementi contingenti.

4. Le mappature: imprese italiane e opportunità di investimento

Il censimento delle imprese italiane nel Paese è un elemento essenziale di conoscenza per l'attività del consigliere economico. Potrà essere realizzato in modo efficiente soltanto se sarà già in funzione una rete italiana e una rete locale, che forniranno informazioni dettagliate e aggiornate sulla presenza delle aziende anche in posti remoti dalle sedi istituzionali.

In Brasile la mappatura ha preso in considerazione unicamente le aziende controllate direttamente da una casa madre italiana; quindi, non *trading companies* o imprese costituite in Brasile da italiani residenti. I dati si sono poi riferiti al numero di aziende e non al fatturato o volume di capitale investito. Il data base così realizzato ha censito 903 stabilimenti produttivi e filiali di 574 imprese italiane².

Se si opterà per una scelta che registri soltanto la presenza delle filiali di case madri italiane e non di tutte le aziende partecipate da capitali italiani o costituite da cittadini italiani, il lavoro sarà sicuramente più agevole.

La Banca centrale brasiliana, infatti, ad esempio, aveva pubblicato uno studio che registrava le aziende partecipate per almeno il 10% da capitale straniero. In tale ricerca, la Banca centrale rilevava la presenza di 1.030 imprese italiane in Brasile rispetto alle 600 imprese italiane censite dalla mappatura realizzata dall'Ufficio economico dell'Ambasciata a Brasilia. Tale dato risultava più ampio rispetto a quello del censimento, in quanto includeva la partecipazione di capitali provenienti anche da persone fisiche o da gruppi industriali che avevano deciso di trasferire in Brasile la propria sede.

Tuttavia, il fine che ci si era prefissi con la banca dati era quello di analizzare il legame industriale tra case madri italiane e relative filiali. Tali informazioni hanno consentito, infatti, di tracciare un quadro degli Stati federati brasiliani e dei settori produttivi che storicamente avevano maggiormente attratto i capitali italiani nel Paese sudamericano. Considerando la localizzazione geografica delle aziende, si è potuto notare

² Per consultare la banca dati delle imprese italiane presenti in Brasile si veda: http://www.infomercatiesteri.it/presenza_italiana_brasile.php?id_paesi=38#/.

come gli Stati del sud e del sud-est brasiliano, tradizionalmente più industrializzati, avessero continuato a rappresentare la principale meta degli investimenti italiani. Tuttavia, la mappatura ha segnalato una tendenza di espansione produttiva verso Stati del nord-est e del centro-ovest brasiliano i quali, oltre a presentare negli ultimi anni una crescita significativa del loro PIL, offrivano incentivi e agevolazioni di particolare rilievo.

Dal punto di vista settoriale, è emerso il protagonismo delle aziende italiane nell'ambito della meccanica, con i suoi svariati segmenti, del settore automobilistico e dei servizi; la presenza di alcuni grandi gruppi che ha facilitato la formazione di solidi distretti industriali caratterizzati dalla presenza di PMI italiane e brasiliane.

L'analisi condotta ha offerto indicazioni interessanti per chiunque intendesse affrontare la sfida di un nuovo investimento di carattere produttivo in Brasile, consentendo di conoscere le aziende presenti, la regione italiana di loro provenienza e lo Stato federato di destinazione dell'investimento italiano. In particolare, le PMI hanno potuto attingere informazioni direttamente dalle aziende censite, costituire consorzi o reti di imprese, andare a posizionarsi in indotti di grandi aziende italiane oppure in distretti industriali già esistenti.

La banca dati consente di effettuare la ricerca per ragione sociale dell'impresa, sia italiana sia brasiliana, per regione e provincia italiane di provenienza e per Stato federato e città brasiliane di destinazione dell'investimento, nonché di restringere la ricerca a uno dei 42 settori merceologici evidenziati nel menù a tendina "Settore".

Una volta ottenuta la suddetta mappatura delle aziende italiane operative sul territorio, il ruolo essenziale dell'ambasciata, e in particolare del consigliere economico, è quello di sostenerle e di dare indicazioni sui settori maggiormente favorevoli a ulteriori investimenti italiani.

La mappatura delle opportunità di investimento rappresenterà, quindi, il passo successivo, vale a dire uno studio che incroci la "domanda di Italia" da parte degli operatori locali con l'offerta proveniente dal nostro sistema economico. Non si tratta, quindi, di realizzare una guida per l'imprenditore, ma di analizzare i vari settori del mercato in cui si opera, le varie regioni o Stati federati del Paese e tutta quella complessa

struttura normativa, fiscale e del credito che è parte essenziale di un possibile investimento all'estero.

A titolo di esempio, fornisco quanto realizzato presso l'ufficio economico e commerciale in Brasile. L'e-book che ho curato dal titolo "Il modello di sviluppo industriale del Sistema Italia in Brasile"³, e che è stato premiato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale quale Buona Prassi 2012 ha preso in esame i seguenti aspetti:

- Aspetti Generali e caratteristiche del Brasile
- Relazioni economiche bilaterali
- Mappatura delle opportunità: visione territoriale e profilo settoriale
- Opportunità nel settore delle infrastrutture
- Strumenti finanziari offerti dall'Italia e dal Brasile
- Strategie di entrata sul mercato
- Internazionalizzazione delle imprese brasiliane e investimenti del Brasile in Italia
- Il sistema fiscale brasiliano
- Guida alle esportazioni
- Guida alla costituzione di un'impresa
- Legislazione sui visti di lavoro
- La tutela della proprietà intellettuale in Brasile
- Legge di incentivo alla cultura e legge di incentivo allo sport
- Progetto "Scienza senza Frontiere" – opportunità per le imprese nel settore della formazione
- Elenco delle imprese italiane censite divise per settori e regioni.

L'ebook ha fornito agli imprenditori italiani uno strumento semplice e di rapida consultazione per la loro pianificazione strategica rispetto a un mercato importante quale quello brasiliano. In particolare, si sono prese in esame le opportunità presentate dal piano di ammodernamento delle infrastrutture varato dal governo brasiliano: rete stradale e ferroviaria, porti, aeroporti e sistema di mobilità urbana. Si è anche dedicato un approfondimento al tema ambientale, con enfasi sull'efficienza energetica, la raccolta e l'utilizzo dei rifiuti, il risanamento. Le opportu-

³ Si vedano l'edizione 2011 in http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2011/20111005_ebook_mae.pdf e l'edizione 2012 in www.ambbrasilia.esteri.it/ambasciata_brasilia/it/in_linea_con_utente/pubblicazioni.

nità di investimento per le aziende italiane, soprattutto per le PMI, sono state presentate con una serie di schede di carattere territoriale e settoriale che guidano gli operatori nell'analisi.

Il documento offre una rassegna sintetica dei progetti infrastrutturali in generale e di quelli legati ai grandi eventi sportivi, in particolare la Coppa del Mondo di calcio del 2014 e le Olimpiadi estive di Rio de Janeiro del 2016. Una sezione dedicata alle linee di credito e agli strumenti offerti da istituzioni finanziarie italiane e brasiliane ha fornito indicazioni sulle fonti di finanziamento destinate agli investimenti in Brasile.

Quale complemento ai contenuti proposti nell'ebook è stata inserita in appendice un'analisi sull'internazionalizzazione delle imprese brasiliane in Europa, curata da Confindustria, volta a segnalare la nuova tendenza del sistema produttivo brasiliano ad affacciarsi sui mercati esteri, anche con investimenti di rilievo.

Inoltre, l'ebook è stato arricchito di una guida alle esportazioni per facilitare gli adempimenti necessari all'ingresso dei prodotti in Brasile, un vademecum fiscale che fornisce indicazioni sul sistema di imposte e tributi brasiliano, una guida sulla tutela della proprietà intellettuale contenente informazioni sulla registrazione dei marchi e dei brevetti e, infine, la lista delle aziende italiane censite.

L'analisi, quindi, non si è fermata soltanto all'individuazione dei settori in cui si concentravano gli investimenti italiani ma è andata oltre, verificando l'esistenza di "reti" di imprese italiane, osservando in che misura le grandi aziende avessero fatto da traino alle PMI ed esplorando l'interesse del mercato brasiliano in maniera prospettica al fine di individuare per ciascun settore industriale italiano la destinazione più adatta per ubicazione geografica, agevolazioni fiscali, doganali, vocazione del tessuto industriale e programmi di sviluppo economico.

È importante, infatti, sottolineare come le PMI, più dei grandi gruppi industriali, abbiano bisogno di un accesso al credito che può essere facilitato tramite il ruolo del settore bancario italiano, di Simest e degli Istituti di credito locali. Inoltre, è particolarmente importante il lavoro di orientamento sulle agevolazioni fiscali e per l'acquisizione di terreni che i singoli Stati federati o le Regioni possono concedere per attrarre investimenti nelle proprie aree.

5. Conclusioni

Il consigliere economico, come ho potuto brevemente illustrare, costruirà e utilizzerà le “reti”, sia quella delle componenti del sistema Italia, sia quella degli interlocutori locali, identificando gli obiettivi dell’azione economica. Il diplomatico si doterà, in raccordo con la sede centrale, di strumenti innovativi che possano aiutarlo a formulare indicazioni specifiche sui settori prioritari per le imprese nei singoli mercati.

L’azione da svolgere, quindi, avrà quale fine non quello di sostituirsi alla strategia delle imprese, bensì di offrire un servizio qualificato e di alto valore aggiunto in grado di orientare e sostenere le attività dei gruppi italiani nel loro processo di internazionalizzazione.

Lo spirito di collaborazione con gli interlocutori locali e un’attività di promozione e comunicazione dei fondamentali del sistema economico italiano renderanno più efficace tale funzione. La comunicazione, infatti, rappresenta uno dei pilastri del ruolo del consigliere economico di una sede all’estero, che tenderà sempre più a identificarsi con la “promozione integrata del Marchio Italia”.

L'ATTIVITÀ DEI CONSOLATI: L'ASSISTENZA AI CONNAZIONALI*

Caterina Gioiella

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Le attività “assistenziali” del Consolato. 2.1. Assistenza consolare (principalmente rivolta ai connazionali di passaggio). 2.2. Servizi consolari (principalmente erogati a favore dei connazionali residenti). 3. Conclusione.*

1. Introduzione

Ambasciate e Consolati sono sedi della rete diplomatica all'estero che fa capo al Ministero degli Affari Esteri. A differenza dell'Ambasciata, che è la rappresentanza diplomatica dello Stato italiano presso il paese di accreditamento, il Consolato è per tradizione l'Ufficio preposto alla tutela e all'assistenza dei connazionali all'estero.

Le attività di un Consolato possono interessare due diverse sfere di azione: la promozione e l'assistenza.

Nello svolgimento dell'attività promozionale, le funzioni del Consolato sono molto simili a quelle dell'Ambasciata e vanno dal settore economico-commerciale a quello culturale. L'attività assistenziale è invece quella che più comunemente viene associata alla funzione consolare.

Di seguito si farà riferimento esclusivamente alle attività assistenziali svolte da un Consolato, tralasciando quelle volte alla promozione del paese. Prima di analizzare da vicino quali esse siano, giova ricordare che un Consolato può essere di carriera oppure onorario. Il Consolato onorario è un Ufficio retto da un Console onorario che non è un funzionario di carriera, ma è una persona che riceve l'incarico a titolo onorifico con un decreto ministeriale che ne individua e ne limita le funzioni: sostanzialmente l'Ufficio consolare onorario opera in aree del paese in

* Pubblicato nel 2015.

cui non è presente un Consolato di carriera oppure in Paesi di accreditamento secondario, ove l'Ambasciata di riferimento è quella accreditata in un paese vicino. Anche le attività di un Consolato onorario possono consistere, come spesso accade, nell'assistenza a connazionali in difficoltà, che il Consolato di carriera non riesce a raggiungere agevolmente e direttamente a causa della distanza della sede.

Gli Uffici consolari di carriera si distinguono in Consolati e Consolati Generali.

La differenza è sostanzialmente strutturale più che funzionale, dal momento che essi possono svolgere le medesime funzioni. Generalmente, i Consolati Generali hanno un bacino di utenza molto più ampio dei Consolati semplici ed hanno sede nelle città principali, per importanza demografica o economica, del Paese di accreditamento, dopo la capitale, o comunque in città dove risiede una consistente collettività di connazionali. In entrambi i casi, il titolare dell'Ufficio è un funzionario diplomatico, ma mentre il semplice Consolato è retto da un funzionario diplomatico con il grado minimo della carriera (quello di Segretario di Legazione), per la titolarità di un Consolato Generale occorre di norma un grado più elevato, quello di Consigliere d'Ambasciata (o, in determinate circostanze, di Consigliere di Legazione), che corrisponde ad un grado medio-alto della Carriera diplomatica.

Altra struttura con competenze consolari, ubicata all'interno di un'Ambasciata, è la Cancelleria consolare, le cui funzioni sono limitate alle attività propriamente assistenziali.

Tanto il Consolato quanto il Consolato Generale sono gerarchicamente dipendenti dall'Ambasciata avente sede nel Paese di accreditamento; dal punto di vista funzionale, essi fanno riferimento alla Direzione Generale della Farnesina che si occupa di affari consolari, che è la Direzione Generale per gli Italiani all'Estero (DGIT).

Si utilizzerà nel prosieguo genericamente il termine di Consolato o di Ufficio consolare per riferirsi alle funzioni che possono essere svolte indifferentemente da un Consolato Generale, da un Consolato o da una Cancelleria Consolare, quindi da Uffici di carriera, con l'esclusione del solo Consolato onorario, che nello svolgimento delle sue limitate funzioni agisce sotto la diretta supervisione di un Console di carriera.

L'Ufficio Consolare esercita le sue funzioni in un preciso ambito territoriale di competenza, definito Circoscrizione consolare, che viene individuata con un decreto ministeriale. Le circoscrizioni consolari corrispondono solitamente alle ripartizioni amministrative o interne dello Stato di accreditamento.

2. Le attività “assistenziali” del Consolato

L'utente di un consolato è generalmente – ma non esclusivamente – il connazionale, dal momento che anche il cittadino di un altro Stato può avere necessità di rivolgersi ad un Consolato italiano. È il caso, ad esempio, dell'attività di rilascio dei visti d'ingresso nel territorio nazionale dello Stato o nell'area Schengen a favore di stranieri – cittadini non europei né dell'area Schengen né dello Spazio Economico Europeo – residenti nello Stato di accreditamento del Consolato. Secondo i Trattati UE, l'utente dell'Ufficio consolare italiano può anche essere il cittadino europeo (cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea): laddove lo Stato di appartenenza non abbia proprie rappresentanze – quindi né un'Ambasciata né un Consolato – nel Paese di accreditamento del Consolato italiano, il cittadino di quello Stato dell'Unione europea potrà rivolgersi al Consolato italiano (come al Consolato di un qualunque altro Stato UE presente *in loco*) per chiedere assistenza in caso di necessità o emergenza.

Le attività assistenziali di un Consolato possono essere indirizzate tanto al connazionale residente nella circoscrizione consolare, quanto al connazionale di passaggio.

Casistica

Saranno analizzati i diversi casi in cui un connazionale, residente o anche solo di passaggio, può avere necessità di rivolgersi ad un Consolato. L'analisi verterà non sulla normativa quanto sulla prassi, per chiarire in che modo il Consolato può essere di aiuto al connazionale. Arresto, detenzione, incidenti, decessi, ricoveri, furti, rapimenti, sottrazioni

di minori, attentati, interventi in sostegno di persone affette da disturbi psichici riempiono questa casistica. Spesso sono casi che destano anche un'attenzione mediatica, specie quando coinvolgono connazionali di passaggio, che – non conoscendo bene il Paese straniero in cui si trovano – hanno necessità di affidarsi *in toto* all'assistenza consolare.

2.1. Assistenza consolare (principalmente rivolta ai connazionali di passaggio)

In ciascuno dei casi sopra elencati, il Consolato attiva una propria rete di assistenza. Ogni Ufficio consolare predispone e coordina una rete di cui si avvale per gli interventi. Essa può essere costituita dai Consoli onorari oppure dalle antenne consolari, ma anche da ospedali (specie laddove sono presenti “ospedali italiani”, quale è il caso dell'Ospedale italiano del Cairo, in Egitto), da hotel di riferimento, dalle missioni cattoliche e da due figure fondamentali in qualsiasi Ufficio consolare: il medico di fiducia e il legale di fiducia.

Al verificarsi della situazione di emergenza o di difficoltà in cui rimane coinvolto il connazionale, il Consolato attiva tempestivamente questa rete di assistenza.

Contestualmente, viene posta in essere un'attività di verifica per circostanziare la vicenda o l'accaduto ed ottenere elementi informativi certi. Tale attività viene svolta con diverse fonti che il Consolato giudica attendibili, come in primo luogo le autorità locali, che sono generalmente autorità di polizia o autorità giudiziarie o, a seconda dei casi, istituzioni ospedaliere locali, ma possono anche essere gli interlocutori abituali del Ministero degli Esteri locale o di altri Ministeri.

Specie nei casi di assistenza a connazionali di passaggio, il Consolato contatta in Italia i familiari del connazionale. Anche questa è un'attività fondamentale che viene posta in essere immediatamente, appena la situazione è nota e verificata. Per i casi gravi che possono destare l'attenzione dei media in Italia, è fondamentale informare i familiari in Italia prima che questi apprendano dai media.

Il contatto con le autorità locali, sia formale sia informale (e anche solo a titolo informativo), è un'altra attività importante per i casi di assistenza. Il contatto è spesso implicito perché nella maggior parte dei

casi è proprio dalle autorità locali che il Consolato apprende dell'accaduto.

A queste attività si aggiunge quella di informazione dell'Ambasciata di riferimento e della Farnesina. Oltre che informativa, questa attività può concretizzarsi anche in una richiesta di istruzioni. Molto spesso nelle situazioni di emergenza fa premio la tempestività delle decisioni.

Vi è poi il contatto con le autorità in Italia, che possono essere Comuni, Prefetture, Questure, Servizi sociali, forze dell'ordine, ASL del territorio di residenza del connazionale in Italia, autorità aeroportuali (ad esempio nei casi in cui sia necessario che all'arrivo all'aeroporto di destinazione in Italia, il connazionale sia accolto in un'ambulanza o comunque da personale medico o paramedico) oppure Procure, per le segnalazioni di reati di cui il Console sia venuto a conoscenza.

Infine, vi è il rapporto con i media, sia locali sia italiani, che ogni Console nell'espletamento dell'incarico ha un'alta probabilità di ritrovarsi a gestire, in parallelo e/o coordinamento con il Servizio Stampa della Farnesina, nei casi più eclatanti di assistenza consolare.

Più in dettaglio, ecco come interviene il Consolato in alcuni casi di assistenza consolare.

Nei casi di arresto o detenzione di un connazionale all'estero, il Consolato innanzitutto può esercitare il diritto di visita, che può essere fondamentale per il connazionale, perché nel momento in cui il connazionale è arrestato potrebbe essergli negata la possibilità di contattare i familiari, sia *in loco* sia in Italia. L'azione di tramite svolta dall'autorità consolare diventa in questi casi di fondamentale importanza, sia per il connazionale sia per i familiari. Il Consolato interviene inoltre con le autorità locali, al fine di migliorare la situazione dell'arrestato o del detenuto (ottenendo ad esempio per lui o lei delle visite dei familiari) oppure al fine di portare generi di prima necessità oppure ottenerne lo spostamento in celle singole.

Nei casi di incidenti, non infrequentemente quelli stradali, nei quali il connazionale rimanga ferito, il Consolato organizza il rimpatrio in aereo-ambulanza. In caso di ricoveri, si agisce a stretto contatto con le strutture ospedaliere locali.

Nei casi di decesso di connazionali di passaggio, oltre che organizzare il rimpatrio della salma, il Consolato si occupa di tutte le altre atti-

vità connesse ad esempio all'accoglienza dei familiari che giungono dall'Italia.

Quello del furto, di cui il connazionale di passaggio rimane vittima, è un caso classico di assistenza consolare: il Consolato emette un "Emergency Travel Document", che è il documento che consente al connazionale di effettuare il viaggio di rientro in Italia o nel Paese terzo di residenza.

Particolare è invece il caso del rapimento, che può essere di matrice terroristica o a scopo di estorsione. Il rapimento è uno di quei casi emblematici che richiedono un'attenzione particolare, sia per la delicatezza sia per la grande attenzione mediatica che destano e la conseguente forte pressione da parte dei media.

Altrettanto particolare è il caso degli attentati terroristici. In queste situazioni il Consolato provvede con la massima tempestività a verificare, negli ospedali locali, se siano o meno rimasti coinvolti cittadini italiani. Il Consolato agisce inoltre, in questi casi, in stretto coordinamento con l'Unità di Crisi della Farnesina.

Un altro caso che capita purtroppo frequentemente è quello della sottrazione di minori da parte di uno dei genitori. Si tratta di casi che richiedono un notevole impiego di risorse, per aumentare la pressione sulle autorità locali ed ottenerne il massimo della collaborazione. In tali casi diventa fondamentale la collaborazione del legale di fiducia del Consolato, per poter conoscere bene ed inquadrare la normativa locale, oltre che indirizzare eventualmente al meglio il genitore italiano, specie in quei casi complicati oltretutto dalla scomparsa del minore e dell'altro genitore.

Accanto a queste attività assistenziali – la maggior parte delle quali rivolte a connazionali di passaggio – l'Ufficio consolare "assiste" specificamente i connazionali residenti nella Circoscrizione consolare, attraverso l'erogazione dei cosiddetti servizi consolari.

2.2. Servizi consolari (principalmente erogati a favore dei connazionali residenti)

Si tratta, in linea di massima, dei medesimi servizi erogati dal Comune per i residenti in Italia. In molti casi, il numero dei residenti nella

circoscrizione consolare è equiparabile a quello di un comune medio-grande in Italia, con la differenza che il Consolato si trova ad operare con un numero molto più esiguo di risorse.

Fondamentale per l'erogazione dei servizi consolari ai connazionali residenti nella circoscrizione è l'iscrizione all'AIRE, l'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero, obbligatoria per tutti coloro che risiedono nel paese per più di dodici mesi. L'AIRE è gestita dai Comuni in Italia, sulla base delle informazioni inviate dai Consolati nei Paesi di residenza dei connazionali.

A partire dal 2001, gli italiani residenti all'estero possono esercitare per corrispondenza il diritto di voto alle elezioni politiche e ai referendum, purché iscritti all'AIRE. Il procedimento elettorale per l'esercizio del voto all'estero si articola in fasi gestite dagli Uffici consolari sotto la diretta supervisione della Farnesina ed in stretto coordinamento con i Comuni di riferimento in Italia. Il procedimento ha inizio con una campagna informativa sulle modalità di esercizio del voto e con l'opzione di cui possono avvalersi i connazionali che intendono recarsi a votare in Italia piuttosto che esercitare il voto per corrispondenza. La complessa attività del procedimento elettorale, che vede il Consolato impegnato nella stampa di tutto il materiale elettorale e nella gestione della distribuzione dei plichi elettorali, si conclude con la raccolta delle schede votate – che devono pervenire all'indirizzo dell'Ufficio Consolare entro il giovedì precedente alla domenica in cui si vota in Italia – ed il loro trasporto a Roma. È importante per il Consolato, affinché i plichi elettorali raggiungano il più alto numero di elettori iscritti nelle liste elettorali, disporre di un'AIRE il più possibile aggiornata.

Lo stato civile contempla il servizio di ricezione dei certificati di nascita, matrimonio e morte, che vengono trasmessi ai Comuni AIRE di riferimento dei connazionali per la loro trascrizione nei registri di stato civile dei Comuni. Un'analoga attività viene svolta per le sentenze di divorzio.

I Consolati rilasciano ai connazionali residenti passaporti e carte di identità (queste ultime soltanto per i connazionali residenti nei Paesi dell'Unione europea). Il passaporto può essere rilasciato anche ai non residenti su delega dell'autorità competente, che può essere il Consola-

to della circoscrizione di residenza del connazionale o la Questura per i residenti in Italia.

L'attività di assistenza diretta o indiretta (quest'ultima per il tramite di enti assistenziali) a favore dei connazionali residenti che versano in condizioni di indigenza può svolgersi attraverso l'erogazione di sussidi o sotto altre forme di aiuto.

Il Consolato si occupa inoltre degli atti cosiddetti notarili (solitamente procure, autenticazioni, legalizzazioni) e delle notifiche (salvo che nei Paesi UE).

Il Consolato esercita anche una serie di funzioni in tema di navigazione, con riferimento ai natanti che battono bandiera nazionale. Alcune di queste attività sono ordinarie, come la registrazione di imbarchi e sbarchi dei marittimi, altre sono invece attività straordinarie. È quest'ultimo il caso della conduzione dell'inchiesta sommaria, prevista dal Codice di navigazione, nei casi di incidenti in cui rimangono coinvolti natanti battenti bandiera italiana. L'inchiesta sommaria viene quindi trasmessa alla Capitaneria di Porto competente per l'eventuale espletamento dell'inchiesta formale.

Il consolato svolge poi una serie di altre attività, come il rilascio dei codici fiscali, il rinnovo delle patenti di guida (nelle sole sedi extra UE), e si occupa della tutela dei minori orfani o abbandonati e della gestione delle scuole italiane all'estero.

Fondamentale per ogni Consolato è la gestione del rapporto con il pubblico, che rappresenta per l'utente il primo contatto con l'ufficio.

È altrettanto fondamentale per un Consolato poter operare sempre in stretto contatto con i rappresentanti e con le associazioni della collettività locale. L'ente rappresentativo della collettività dei residenti è il Comites (Comitato degli Italiani all'Estero), previsto in tutte le circoscrizioni consolari con un numero superiore ai 3.000 residenti e i cui membri sono eletti direttamente dalla collettività locale.

Altro organismo rappresentativo degli italiani all'estero è il Consiglio Generale degli Italiani all'Estero (CGIE), che ha sede a Roma ed è presieduto dal Ministro degli Esteri. È un organo consultivo del governo in materia di italiani all'estero.

3. Conclusione

In conclusione, l'attività consolare è un'attività estremamente variegata e complessa, che implica una grande capacità di saper assumere decisioni e comporta delicate responsabilità. Quella del Console, in particolare, è un'attività tipicamente manageriale che richiede un'accurata gestione di risorse umane e finanziarie. Ad essa si accompagna l'attività di rappresentanza dello Stato e delle sue istituzioni nei confronti sia delle autorità locali sia della collettività italiana locale e dei suoi rappresentanti, che possono avvertire in tal modo la vicinanza dello Stato italiano.

L'ATTIVITÀ CONSOLARE IN MATERIA DI CITTADINANZA*

Giuseppe Giacalone

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Il concetto di cittadinanza. 3. Chiarimenti terminologici. 4. Disciplina della cittadinanza. 5. Competenze dei consolati in materia di cittadinanza. 6. Acquisto, perdita e disconoscimento della cittadinanza. 7. Misure in funzione anticorruzione e giurisdizione. 8. Conclusioni. 9. Domanda e risposta.*

1. Introduzione

Uno dei reparti di maggiore rilievo e responsabilità all'interno dei consolati è quello che si occupa di cittadinanza. Nonostante tale materia rientri nella sfera di competenza del Ministero dell'Interno, varie procedure sono attivabili presso gli uffici consolari da parte dei soggetti richiedenti il riconoscimento della cittadinanza per discendenza e filiazione, per matrimonio con cittadino/a italiano/a, dallo straniero che ha prestato servizio anche all'estero per lo Stato Italiano per almeno cinque anni o in base a meriti speciali o leggi speciali.

La gestione dell'ufficio cittadinanza richiede una conoscenza approfondita della disciplina – vigente e pregressa – così come delle numerose circolari ministeriali emanate nel corso degli anni. Infatti, nel caso del riconoscimento della cittadinanza per discendenza da avo italiano emigrato all'estero, l'attività istruttoria effettuata dal consolato è articolata e deve, pertanto, essere espletata con cura e nel rispetto delle scadenze temporali. Tale lavoro di accertamento prevede vari passaggi: la verifica dell'eventuale naturalizzazione straniera dell'avo; il controllo della validità dei documenti presentati dai richiedenti, soprattutto se si tratta di atti antichi – a volte difficilmente leggibili; la loro traduzione e

* Pubblicato nel 2017.

legalizzazione; l'attestazione che né l'istante né gli ascendenti hanno mai rinunciato allo *status civitatis*.

Il consolato si occupa altresì dell'acquisto dello *status civitatis* per matrimonio con cittadino/a italiano/a ed eroga ulteriori servizi: dal rilascio dei cosiddetti "attestati di non rinuncia" su richiesta dei Comuni ove la domanda venga presentata in Italia dal soggetto straniero colà residente alle istanze di riacquisto della cittadinanza; dalle dichiarazioni di rinuncia ai procedimenti di disconoscimento.

Data la complessità della materia, è fondamentale prestare la massima attenzione al fine di non commettere errori che possono arrecare danni all'utente, facendo sempre riferimento alla normativa e alle circolari ministeriali vigenti, così come alle indicazioni diramate dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale alla rete diplomatico-consolare.

2. Il concetto di cittadinanza

Sorvolando per ragioni di spazio sull'evoluzione che il concetto di cittadinanza ha avuto nei secoli, occorre soffermarsi sul significato odierno di tale istituto. Oggi il termine si riferisce al rapporto esistente tra lo Stato e il singolo individuo. Come dice l'Ambasciatore Zampaglione (Diritto consolare: La cittadinanza, il volume terzo, edizione 1995, casa editrice Stamperia Nazionale), per cittadinanza si intende: "una situazione giuridica soggettiva che comporta l'appartenenza a una comunità politica istituzionalizzata (lo Stato) e la titolarità di un complesso di diritti e di doveri".

Ciascuno Stato ha, dunque, il potere di disciplinare la materia della cittadinanza, fissando i criteri di acquisto e perdita dello *status civitatis*. Il Diritto internazionale consuetudinario si limita ad esigere che sussista un legame effettivo tra individuo e Stato, al fine di evitare lesioni della sovranità degli altri Stati. Nonostante l'istituto della cittadinanza afferisca alla sfera statale e sia, in generale, prerogativa esclusiva dello Stato, con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 è stata prevista l'istituzione della "cittadinanza europea". Ovviamente, tale status non sostituisce quella nazionale ma si aggiunge a essa e, anzi, assume la cittadi-

nanza nazionale come presupposto necessario per l'attribuzione di quella europea.

Ma che cos'è la cittadinanza in concreto nella nostra epoca? Essa è sicuramente uno dei presupposti indispensabili per l'esistenza stessa dello Stato-nazione e degli individui che risiedono nel suo territorio, costituendo, nel suo significato originario, il fattore identificativo di una precisa ed omogenea comunità nazionale. Peraltro, è pur vero che col tempo si è assistito a una progressiva evoluzione delle caratteristiche di tale istituto. C'è chi ha parlato di una vera e propria "laicizzazione" del concetto di cittadinanza, a fronte dei processi di trasformazione sociale, politica e economica e all'affermarsi di una società sempre più multietnica e multiculturale.

Se in passato l'istituto della cittadinanza ha avuto come fine precipuo quello di assicurare la tutela e la difesa dei diritti e degli interessi dei soggetti cittadini, prevedendo anche dei doveri in capo ai predetti (primo tra tutti quelli di fedeltà allo Stato di appartenenza e di contribuzione – secondo le proprie capacità – agli interessi pubblici in materia fiscale), oggi la nozione di cittadinanza viene utilizzata su piani distinti e non necessariamente ristretti all'ambito giuridico. La disciplina della cittadinanza, infatti, è in costante evoluzione; cionondimeno l'obiettivo che si deve perseguire è di assicurare la protezione dei comuni valori identitari, alla base della comunità contemporanea, sempre più multietnica, multiconfessionale e interculturale.

3. *Chiarimenti terminologici*

L'"acquisto" della cittadinanza è il conseguimento della cittadinanza, dello *status civitatis* da parte di un soggetto che prima era straniero. Quindi chi richiede la cittadinanza, fino a quando non la ottiene, è uno straniero. L'"attribuzione" della cittadinanza è il possesso dello stesso sin dall'inizio, fin dalla nascita, quindi a titolo originario. Il termine "concessione" fa, invece, riferimento a un provvedimento amministrativo. Ci possono essere diversi tipi di concessione con cui l'amministrazione statale concede la cittadinanza allo straniero che possiede determinati requisiti. C'è una piccola sfumatura tra concessione e conferi-

mento, che attiene al margine di discrezionalità in capo all'amministrazione nell'attribuire questo *status civitatis* al richiedente.

Infine, con il termine "ricostruzione" (o anche riconoscimento) si intende l'attività istruttoria svolta dall'Autorità diplomatico-consolare (o dal Comune) finalizzata alla verifica dello *status civitatis* in capo al soggetto richiedente discendente da avo italiano emigrato all'estero (sia in paesi ove vige lo *ius soli* (vedasi sotto) che in quelli non di *ius soli*). La c.d. "ricostruzione" riguarda infatti, in generale, ipotesi di mancato esercizio per lungo tempo dei diritti conseguenti al possesso del nostro *status civitatis*, con connessa mancata presentazione degli atti di stato civile per la loro trascrizione.

4. *Disciplina della cittadinanza*

In Italia la disciplina dell'acquisto, della perdita e del riacquisto della cittadinanza non ha rango costituzionale ma è riservata a una legge ordinaria statale, la legge 5 febbraio 1992, n. 91 (da ora l. 91/92) e ai relativi regolamenti di esecuzione: in particolare d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 e d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362. Le successive modificazioni intervenute non ne hanno alterato in modo sostanziale l'impianto originario. Tale disciplina ha sostituito la legge 13 giugno 1912, n. 555 (da ora: l. 555/12), già parzialmente riformata a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e della riforma del diritto di famiglia.

La l. 91/92 recepisce i principi di uguaglianza all'interno della famiglia e di divieto di discriminazione in base al sesso enunciati dalla nostra Costituzione, eliminando ogni distinzione tra padre cittadino e madre cittadina nella trasmissione della cittadinanza. Viene conservata l'impostazione originaria quanto alla centralità del modo di acquisto per *ius sanguinis*, cioè per nascita da genitore cittadino. Sono rimaste marginali, peraltro, le ipotesi di acquisto per *ius soli*. Sono stati confermati gli altri tre modi di acquisto della cittadinanza: per matrimonio, beneficio di legge e naturalizzazione. Viene ammessa la cittadinanza doppia o plurima.

La l. 91/92 rivaluta, altresì, il peso della volontà individuale nell'acquisto e nella perdita della cittadinanza. In sintesi, i principi fondamentali in materia di cittadinanza fissati dalla l. 91/92 sono:

- la completa uguaglianza tra uomo e donna;
- la trasmissibilità della cittadinanza per discendenza *iure sanguinis*;
- l'acquisto per nascita sul territorio italiano *iure soli* solo in casi particolari;
- la possibilità di mantenere la doppia o plurima cittadinanza;
- la manifestazione espressa di volontà per acquisto e perdita della cittadinanza.

Come detto sopra, la normativa italiana in materia di cittadinanza è basata prevalentemente sullo *ius sanguinis*, che determina la cittadinanza di un soggetto in base a quella posseduta dai genitori. L'acquisto della cittadinanza per nascita è automatico nei seguenti casi:

- per nascita da padre o madre cittadini italiani;
- durante la minore età per acquisto della cittadinanza italiana da parte del genitore convivente.

Da quanto sopra discende che è cittadino italiano chi nasce da genitori italiani, a prescindere del luogo di nascita. La donna trasmette la cittadinanza solo a partire del 1° gennaio 1948; perciò, chi è nato prima di quella data può ricevere la cittadinanza esclusivamente dal padre.

N.B. La trasmissione della cittadinanza non prevede limiti di generazione ma non consente salti generazionali (ad es. se il nonno non la trasmette al padre, questi non la può trasmettere al figlio).

In via residuale, la normativa italiana in materia di cittadinanza riconosce anche il criterio dello *ius soli* (diritto del suolo), in base al quale la cittadinanza è attribuita a seguito della nascita del soggetto nel territorio sottoposto alla sovranità dello Stato:

- per nascita sul territorio italiano se i genitori sono ignoti o apolidi o non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza;
- se il figlio di ignoti è trovato nel territorio italiano.

Tale criterio prevede che chi nasca sul territorio italiano possa, in presenza di determinati requisiti, diventare italiano. Questo è un criterio che regola l'acquisto della cittadinanza in paesi quali gli Stati Uniti d'America o l'Argentina, paesi cioè d'immigrazione, dove si cercava di

accogliere lo straniero e farlo diventare quanto prima cittadino e dunque beneficiare di una serie di diritti ed anche di doveri che fanno parte del concetto stesso di cittadinanza e cittadino.

Il criterio dello *ius soli* è al centro della riforma della legge sulla cittadinanza (se ne parlerà al paragrafo 8. *Conclusioni*). Negli ultimi mesi del 2015 è stato approvato un disegno di legge che vuole riformare la l. 91/92, estendendo il criterio dello *ius soli* per agevolare le seconde generazioni di extracomunitari che col tempo si sono trasferiti in Italia.

Vi sono ulteriori fattispecie di acquisto della cittadinanza. Ad esempio l'acquisto per beneficio di legge ex art. 4 della l. 91/92. Mette conto precisare, peraltro, che le fattispecie previste dall'art. 4 esulano dalle competenze del consolato, trattandosi di situazioni che rientrano nella sfera di competenza del Ministero dell'Interno, salvo il caso dello straniero che assume un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato e dichiara di volere acquistare la cittadinanza italiana.

Un'altra ipotesi di acquisto dello *status civitatis* italiano è regolato dall'art. 5 e ss. della l. 91/92, val a dire a seguito di matrimonio con cittadino o cittadina italiana. All'estero, i requisiti si maturano dopo tre anni dal matrimonio, in Italia invece dopo due anni. Questi termini sono ridotti in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

C'è poi l'acquisto per residenza che è regolato dall'art. 9 della l. 91/92 e praticamente prevede la possibilità, con d.P.R., di concedere la cittadinanza allo straniero che risiede, a seconda dei casi, nel territorio italiano dopo un determinato lasso di tempo: tre anni ad esempio per i discendenti di ex cittadini per nascita fino al secondo grado oppure per gli stranieri nati sul territorio italiano; quattro anni per un cittadino dell'Unione europea; cinque anni per uno straniero maggiorenne adottato; dieci anni per gli stranieri.

È interessante soffermarsi su di un punto fondamentale della l. 91/92, che la distingue sensibilmente dalla normativa precedente. La disciplina attuale si caratterizza, infatti, per l'uguaglianza uomo/donna come cittadini, venendo meno l'ipotesi di perdita della cittadinanza per la cittadina sposatasi con uno straniero. Questo accadeva con la vecchia normativa: semplificando, prima della l. 91/92 la madre perdeva la cittadinanza per matrimonio con uno straniero e i discendenti si venivano giocoforza a trovare in una situazione di svantaggio e disagio.

Per ovviare a tale situazione, ci sono stati diversi interventi a livello giurisdizionale prima ancora dell'entrata in vigore della legge del '92 che hanno sanato la situazione delle cittadine che avevano perso la cittadinanza per matrimonio con straniero a partire dal 1° gennaio del 1948, alle quali veniva riconosciuto automaticamente il possesso dello *status civitatis*. I figli delle stesse sono dunque da considerarsi italiani alla nascita.

Il problema è rimasto parzialmente insoluto, invece, per le cittadine che avevano perso la cittadinanza – per la stessa motivazione di cui sopra o per rinuncia – prima del 1° gennaio 1948. In siffatte ipotesi, la cittadina italiana poteva riacquistare la cittadinanza dietro manifestazione di volontà, ma lo status le era riconosciuto *ex nunc*. Ne deriva che i discendenti di queste sono soltanto stranieri e non possono essere riconosciuti come italiani salvo l'ipotesi residuale di acquisto della cittadinanza in derivazione materna, in base all'art. 1 della l. 555/12, cioè nel caso in cui il padre fosse apolide o ignoto, oppure cittadino di uno Stato, il cui ordinamento non contemplasse la trasmissione della cittadinanza al figlio.

La medesima fattispecie è stata, peraltro, oggetto di una pronuncia della Corte di Cassazione a sezioni riunite (n. 4466 del 25 febbraio 2009) che ha introdotto un principio dirompente che prevede per il ricorrente la possibilità di vedersi riconosciuto lo *status civitatis* sia per sé che per i discendenti. Questa grande innovazione, dalla portata rivoluzionaria, non interessa però – se non indirettamente – i consolati, che sono obbligati ad applicare la normativa vigente.

Da ultimo, giova ricordare, sia pur sommariamente, alcuni *subcasi* in materia di acquisto della cittadinanza: quello delle cittadine che avevano perso la cittadinanza per matrimonio con militari polacchi nel periodo della seconda guerra mondiale; le leggi speciali per i cittadini residenti nei territori dell'ex Jugoslavia o dell'Impero Austroungarico. In tali ipotesi non vige solo la legge 91/92 ma si applicano delle leggi speciali, ad esempio la l. 379/200 per il riconoscimento della cittadinanza a favore di persone nate e che risiedevano nell'Impero Austroungarico o la l. 124/2006 per i residenti a Istria, Fiume e Dalmazia e dunque in territori che erano parte dell'Italia e ceduti dopo i trattati di Parigi.

5. Competenze dei consolati in materia di cittadinanza

La l. 91/92 e i regolamenti di esecuzione attribuiscono differenti funzioni agli uffici consolari nel settore della cittadinanza. Alla normativa di cui sopra si aggiunge quanto previsto dal d.lgs. 3 febbraio 2011, n. 71, Ordinamento e funzioni degli uffici consolari (da ora d.lgs. 71/2011), in particolare agli articoli 10 (potere del capo dell'ufficio consolare di accertamento del possesso di cittadinanza italiana) e 11 (comunicazione agli uffici in Italia).

Il procedimento amministrativo di riconoscimento (o "ricostruzione") della cittadinanza italiana in capo a un soggetto residente all'estero discendente da un cittadino italiano viene effettuato dall'Autorità diplomatico-consolare competente (in base alla residenza dell'istante) ed è finalizzato ad accertare la sussistenza della cittadinanza in capo al richiedente. Tale procedimento, che è avviato su istanza di parte e NON d'ufficio, è subordinato alla dimostrazione, da parte dell'istante, che i suoi ascendenti in linea retta abbiano mantenuto la cittadinanza senza interruzione.

Le modalità del procedimento di riconoscimento del possesso *iure sanguinis* della cittadinanza italiana sono state puntualmente formalizzate nella circolare n. K.28.1 dell'8 aprile 1991 del Ministero dell'Interno (la cui validità giuridica non risulta intaccata dalla successiva entrata in vigore della legge n. 91/1992).

Secondo la predetta Circolare le istanze devono essere presentate alle autorità del luogo in cui il richiedente ha la residenza: se residenti all'estero all'Ufficio consolare; se residenti in Italia al Comune di competenza. In via preliminare, l'utente maggiorenne, provvisto del requisito della residenza nella circoscrizione consolare, deve prenotare un turno per potere accedere all'ufficio cittadinanza dell'ufficio consolare e presentare l'istanza per il riconoscimento della cittadinanza italiana.

In secondo luogo, l'interessato deve corredare l'istanza con la seguente documentazione:

1. estratto dell'atto di nascita dell'avo italiano emigrato all'estero rilasciato dal Comune italiano di nascita (contenente le indicazioni di paternità e maternità);

2. atto di matrimonio dell'avo italiano emigrato all'estero, munito di traduzione ufficiale italiana se formato all'estero;
3. atto di morte (se deceduto);
4. certificato rilasciato dalle competenti Autorità dello Stato estero di emigrazione, munito di traduzione ufficiale in lingua italiana, attestante che l'avo italiano a suo tempo emigrato dall'Italia non acquistò la cittadinanza dello Stato estero di emigrazione anteriormente alla nascita dell'ascendente dell'interessato;
5. atti di nascita, muniti di traduzione ufficiale italiana, di tutti i suoi discendenti in linea retta, compreso quello della persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana;
6. atti di matrimonio dei suoi discendenti, in linea retta, compreso quello dei genitori della persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana (muniti di traduzione ufficiale italiana);
7. atti di morte (se deceduti);
8. certificato rilasciato dalla competente Autorità consolare italiana attestante che né gli ascendenti in linea diretta né la persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana vi abbiano mai rinunciato ai termini dell'art. 7 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (c.d. "Dichiarazione o attestazione di non rinuncia").

La Circolare K.28 prevede che gli atti devono essere presentati in originale anche quando relativi a congiunti che siano già stati riconosciuti cittadini italiani da un Comune italiano o da un'altra Autorità consolare. Tutti gli atti devono essere rilasciati in copia autentica dagli uffici competenti. I certificati rilasciati da Autorità straniera dovranno essere redatti su carta semplice ed opportunamente legalizzati salvo che non sia previsto l'esonero dalla legalizzazione in base a convenzioni internazionali ratificate dall'Italia. Gli atti stranieri devono essere tradotti in lingua italiana. Non si accettano i certificati bilingue se non laddove tali certificati siano stati riconosciuti per via diplomatica tra i Paesi interessati. Gli originali verranno inviati al Comune in Italia per la trascrizione e non verranno restituiti all'interessato. Gli interessati devono controllare i dati che appaiono sugli atti e nelle corrispondenti traduzioni. In caso di errore o di divergenze è necessario farle rettificare dalle autorità competenti.

N.B. Occorre fare particolare attenzione per verificare che non si tratti di documenti contraffatti. Come noto, in passato si sono verificati episodi legati a calciatori stranieri che avevano contraffatto gli atti dello stato civile degli avi per avere riconosciuta la cittadinanza e poter giocare con maggiore facilità in uno dei Paesi europei, e anche in Italia.

Dopo la legalizzazione e la traduzione, il funzionario consolare, una volta che ha riconosciuto la sussistenza di tutti i requisiti in capo al richiedente, trasmette la pratica al comune interessato affinché la cittadinanza italiana riconosciuta dalla autorità consolare venga trascritta nei registri dello stato civile che sono custoditi nel comune di riferimento.

Un'importante innovazione in materia è stata apportata dal Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata sulla G.U. n. 143 del 23.06.2014, che ha introdotto un nuovo diritto consolare per la trattazione della domanda di riconoscimento della cittadinanza italiana di persona maggiorenne pari a euro 300. N.B. Rimangono a titolo gratuito tutte le richieste di riconoscimento di cittadinanza presentate in favore di minori.

Le istanze o dichiarazioni finalizzate all'elezione, all'acquisto, riacquisto o concessione della cittadinanza rimangono invece soggette al pagamento del contributo di 200 euro previsto dall'art. 9 bis della legge n. 91/1992.

Tenuto conto di quanto stabilisce l'art. 2, primo comma, della legge 241/1990, secondo il quale la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ne consegue che anche la trattazione delle pratiche di cittadinanza deve concludersi con un atto di accoglimento ovvero di diniego dell'istanza di riconoscimento della cittadinanza.

A proposito dell'adempimento delle funzioni consolari in materia di cittadinanza, è d'obbligo ricordare che è sempre esclusa la possibilità di sospendere la ricezione di istanze presentate sia personalmente che per posta. Infatti, non può essere soppresso il diritto dell'utenza a rivolgersi alla pubblica amministrazione italiana, tanto più quando questo diritto derivi da una legge, come ad esempio la normativa sulla cittadinanza. Inoltre, al Console è fatto obbligo rispondere al presentatore della "diffida ad adempiere" entro il termine di 30 giorni, specificando nella stessa le motivazioni che giustificano il ritardo dell'Amministrazione. Tali

adempimenti eviteranno al funzionario consolare di incorrere nella fattispecie del “rifiuto di atti d’ufficio” (art. 328 c.p.).

N.B. Il D.P.C.M. n. 33 del 17 gennaio 2014 ha stabilito il termine di 730 giorni per la conclusione dei procedimenti di accertamento del possesso della cittadinanza italiana e del rilascio della relativa certificazione.

6. Acquisto, perdita e disconoscimento della cittadinanza

Perdita

Con l’entrata in vigore della l. 91/92, la perdita della cittadinanza italiana, disciplinata dagli articoli 3, 11, 12 e 14, dipende in linea generale dalla libera volontà dell’interessato, a condizione che sia in possesso di altra cittadinanza o si stabilisca all’estero. N.B. All’estero la rinuncia avviene tramite dichiarazione – corredata dei richiesti documenti – da rendere in Consolato.

Perde la cittadinanza a condizione che vi rinunci formalmente:

1. l’adottato maggiorenne, a seguito di revoca dell’adozione per fatto imputabile all’adottante, sempre che detenga o riacquisti un’altra cittadinanza (art. 3, comma 4, l. 91/92);
2. il cittadino italiano, qualora risieda o stabilisca la propria residenza all’estero e se possiede, acquista o riacquista un’altra cittadinanza (art. 11, l. 91/92);
3. il maggiorenne che ha conseguito la cittadinanza italiana da minorenni a seguito di acquisto o riacquisto della cittadinanza da parte di uno dei genitori, a condizione che detenga un’altra cittadinanza (art. 14, l. 91/92).

N.B. Il minore NON perde la cittadinanza italiana se uno o entrambi i genitori la perdono o riacquistano una cittadinanza straniera. Tassative ed eccezionali sono le ipotesi di privazione “sanzionatoria” della cittadinanza (art. 12, commi 1 e 2, e art. 3, c. 3, l. 91/92).

Riacquisto

L'art. 13 l. 91/92 disciplina l'istituto del riacquisto della cittadinanza italiana a favore di chi l'abbia dismessa ed a prescindere dai motivi della perdita.

Oltre a quanto previsto alle lettere a) (prestazione servizio militare per lo Stato italiano) e b) (assunzione pubblico impiego alle dipendenze dello Stato italiano) del predetto articolo, i casi di riacquisto della cittadinanza italiana sono i seguenti:

- lettera c) dell'art. 13: l'ex cittadino che dichiara di volerla riacquistare e stabilisce o dichiara di voler stabilire la residenza in Italia entro il termine di un anno dalla dichiarazione. N.B. Il mancato trasferimento in Italia entro il termine di un anno dalla data della dichiarazione rende inefficace la stessa resa in precedenza dall'interessato.
- lettera d) dell'art. 13: dopo un anno di residenza in Italia il riacquisto è automatico salvo dichiarazione in contrario dell'interessato o diniego da parte delle autorità italiane entro lo stesso termine di un anno.

In buona sostanza dunque, applicando quanto disposto dal punto c), si osserva che il riacquisto della cittadinanza italiana può essere ottenuto quasi immediatamente dopo il rientro in Italia. Il punto d) dell'art. 13 si differenzia dal precedente in quanto il riacquisto della cittadinanza italiana è automatico, ma avviene, e solo in questo caso, dopo un anno di residenza in Italia, perché in assenza di una specifica manifestazione di volontà da parte degli aventi diritto.

Ipotesi particolare di riacquisto della cittadinanza è prevista dall'art. 17, comma 2, legge 91/92 che conferma quanto disposto dall'art. 219 della legge 19 maggio 1975, n. 151:

- la donna italiana che ha perso la cittadinanza per matrimonio con cittadino straniero avvenuto prima dell'1.1.1948 la può riacquistare con dichiarazione resa davanti all'autorità consolare.

Disconoscimento

Il procedimento di disconoscimento di cittadinanza può essere avviato dall'autorità consolare e, ove si concluda con un atto di diniego della cittadinanza, interviene sul possesso del diritto e determina la per-

dita dello *status civitatis* in capo al soggetto destinatario del provvedimento. La fonte è da ricondurre agli articoli 10 e 11 del d.lgs. 71/2011 (che conferiscono all'Autorità consolare specifiche attribuzioni in materia di cittadinanza – l'art. 10, in particolare, attribuisce la facoltà di esperire le opportune indagini d'ufficio ai fini dell'accertamento dello stato di cittadinanza) e all'art. 24 del d.P.R. 396/2000 relativamente agli atti trascrivibili negli archivi di stato civile.

Tale procedimento deve essere esercitato nel rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo previste dalla legge 241/1990 e delle specifiche norme legislative e regolamentari relative al provvedimento da disporre. I provvedimenti conseguenti all'eventuale accertamento della perdita della cittadinanza italiana, come ad esempio il ritiro del passaporto o il rifiuto al rilascio dello stesso, andranno posti in essere solo dopo la conclusione del procedimento principale di accertamento.

7. Misure in funzione anticorruzione e giurisdizione

Premesso che tutti i reparti di un consolato devono osservare precise norme di condotta in funzione anticorruzione, particolare attenzione va dedicata alle misure difensive da adottare all'interno dell'ufficio cittadinanza, che, come noto, costituisce una delle aree ad alto rischio.

Onde prevenire ogni possibile fenomeno corruttivo, occorre:

- prevedere un sistema di programmazione dei turni di cittadinanza, strettamente contingentati in funzione delle risorse disponibili;
- l'apertura dei turni di cittadinanza deve avvenire senza preavviso su decisione del Capo dell'ufficio consolare;
- può essere opportuno articolare l'attività dell'ufficio in tre diverse fasi incaricando personale distinto: ricezione del pubblico (front office), trattazione delle pratiche (back office) controllo e firma delle pratiche;
- data la delicatezza della materia, nel rispetto della normativa vigente in materia di delega delle funzioni consolari, l'attività di firma delle attestazioni/certificato di cittadinanza deve essere riservata al personale diplomatico e a quello della terza area funzionale (vedasi d.lgs. n. 71/2011);

- portare avanti una costante attività di vigilanza volta a verificare l'eventuale presentazione di documentazione falsa a corredo delle domande di cittadinanza;
- dedicare particolare attenzione ad ogni eventuale segnalazione relativa all'esistenza di singoli gruppi che possono inquinare la corretta gestione dei processi decisionali relativi al riconoscimento della cittadinanza italiana presso un Consolato ovvero presso il competente Comune italiano.

Per quanto riguarda la giurisdizione in materia di cittadinanza, normalmente la competenza spetta al giudice ordinario, salvo i casi di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91/92 perché riguardanti una concessione discrezionale dell'Amministrazione pubblica e quindi giudicati dal giudice amministrativo.

8. Conclusioni

Ad oltre un secolo dalla prima legislazione organica in materia di cittadinanza, l'assetto normativo originario basato sul criterio dello *ius sanguinis* non ha subito cambiamenti di rilievo, a parte l'adeguamento al principio di non discriminazione in base al sesso, alla valorizzazione della volontà dell'individuo e al superamento dell'avversione nei confronti della pluripolizia.

Se volessimo effettuare un'analisi costi-benefici della normativa vigente, potremmo osservare che il criterio dello *ius sanguinis* ha avuto il pregio di permettere il mantenimento di un legame, non solo sentimentale, ma anche giuridico tra le numerose comunità radicate all'estero e la madre patria. Dal lato dei costi, invece, è un dato oggettivo che la nostra legge, assai estensiva, consente la lavorazione di pratiche di "ricostruzione" della cittadinanza senza limiti temporali (vi sono casi di avi nati nell'Ottocento, sic!). Ciò, ovviamente, comporta un aggravio sensibile in termini di ore lavoro e di risorse umane da impiegare in questo settore del consolato. Inoltre, una diretta conseguenza una normativa così generosa è che, progressivamente, gli uffici consolari sono chiamati a far fronte alla domanda di servizi da parte di un numero sempre crescente di cittadini.

Oggi appare evidente che una riforma della legge sulla cittadinanza sia opportuna, anche perché, l'Italia, da Paese di emigrazione si è trasformato in Paese di immigrazione. In tale contesto, lo scorso 13 ottobre 2015 la Camera dei Deputati ha approvato a larga maggioranza un disegno di legge di riforma della legislazione sulla cittadinanza, mancando adesso l'approvazione da parte del Senato. Tale disegno normativo modifica le regole vigenti con l'introduzione di nuovi criteri ispirati allo *ius soli*, combinato con quello che ora viene definito *ius culturae*.

La riforma legislativa di cui sopra non pare, peraltro, in grado di determinare un alleggerimento del lavoro dei consolati, per i quali l'attività di "ricostruzione" della cittadinanza verrebbe agevolata solo in caso di una modifica del criterio dello *ius sanguinis*. Una proposta in tal senso – che non è presente nell'attuale disegno di legge – potrebbe essere quella di limitare nel tempo la trasmissione dello *status civitatis* (come avviene in Spagna solo per citare un nostro Paese vicino).

Al di là della specifica disciplina, resta fermo che la cittadinanza sia un *asset* da tutelare e valorizzare. Soprattutto se si pensa che essa fa pendant con il concetto di "italianità", cioè quel patrimonio di elementi culturali, storici, sociali che unisce, con un filo invisibile, i propri cittadini al di là del Paese in cui essi risiedono. Si ritiene che la preservazione e la tutela dell'italianità all'estero, attraverso mirate azioni e interventi riformatori (tra cui la modifica della legge sulla cittadinanza), debba essere una delle priorità della nostra classe dirigente.

9. Domanda e risposta

Chiarimenti sull'accordo Italo-Argentino in materia di cittadinanza.

Ratificato in Italia con la legge 18 maggio 1973, n. 282 e in vigore dal 12/09/1974, stabilisce che l'acquisizione della cittadinanza argentina non provoca – per coloro che aderiscono a questo accordo – la perdita della cittadinanza d'origine, che si conserva in forma "latente" (ossia con la perdita dei diritti politici, civili ecc.). Suddetta "latenza" cessa con il trasferimento della propria residenza in Italia, provocando l'immediata restaurazione di tutti i diritti. È, inoltre, possibile tornare a godere pienamente di tutti i diritti senza trasferirsi in Italia, realizzando

una dichiarazione di “revoca”: tale dichiarazione deve essere fatta presso il consolato italiano alla presenza di due testimoni e si può realizzare in qualsiasi momento.

Fino all’entrata in vigore della l. 91/92, questo accordo ha permesso di gestire la situazione molto difficile che si era venuta a creare negli anni in cui è stato stipulato, cioè quando molti cittadini italiani si erano trovati ad abbandonare la propria cittadinanza per motivi politici, di lavoro, etc.

In sintesi, la disciplina prevede che:

- chi si è naturalizzato argentino prima dell’Accordo (12.09.1974) potrà chiedere l’adesione allo stesso in qualsiasi momento (non ci sono scadenze);
- coloro che si sono naturalizzati argentini in data posteriore (12.09.1974) dovranno chiedere tale adesione all’Accordo contestualmente alla data di naturalizzazione;
- chi si è naturalizzato argentino prima dell’Accordo (12.09.1974) e ha chiesto in data successiva l’adesione all’accordo o chi si è naturalizzato argentino in data posteriore al 12.09.1974 ed ha chiesto l’adesione contestuale all’accordo, può richiedere la piena cittadinanza italiana mediante revoca del predetto accordo in qualunque momento (non ci sono scadenze).

ATTIVITÀ E PROBLEMATICHE DI UN CONSOLATO D'ITALIA ALL'ESTERO*

LE ATTIVITÀ DI PROMOZIONE

Luca Fraticelli

SOMMARIO: *1. L'attività di promozione commerciale dei Consolati italiani. 1.1. L'assistenza in ambito commerciale. 1.2. Assistenza in caso di contenzioso o controversie. 1.3. Missioni imprenditoriali. 1.4. Emissione di visti per ragioni d'affari. 1.5. Orientamento delle imprese straniere. 1.6. I protagonisti coinvolti e il "Sistema Italia". 2. L'attività di promozione culturale e i vantaggi strategici della promozione dei Consolati italiani all'estero. 2.1. Natura ed importanza dell'attività di promozione culturale dei Consolati italiani all'estero. 2.2. I mezzi e gli attori dell'attività di promozione culturale. 2.2.1. La cooperazione fra istituzioni consolari. 2.2.2. Il ruolo degli Istituti di cultura italiana e della Società Dante Alighieri. 2.2.3. La cooperazione con Autorità ed istituzioni del paese ospitante. 2.2.4. Il ruolo degli organismi associativi locali. 2.3. Le risorse ed i principali contributi all'attività di promozione culturale. 3. Conclusione: i vantaggi strategici dell'azione di promozione dei consolati.*

1. L'attività di promozione commerciale dei Consolati italiani

I Consolati italiani all'estero vengono abitualmente identificati con l'assistenza ai connazionali presenti nella loro area di competenza, compito molto importante e primario, ma di certo non l'unico tra quelli loro spettanti. Essi, attraverso uno specifico ufficio commerciale e un ufficio culturale si occupano infatti anche della promozione commerciale e culturale dell'Italia all'estero. Quest'attività non è un fenomeno nuovo, ma è specificatamente prevista dallo stesso articolo 45 del d.P.R. 18 del 1967, che organizza e struttura l'attività della rete diplomatica e consolare all'estero. Lo sviluppo di rapporti commerciali e la

* Pubblicato nel 2015.

promozione della lingua e della cultura italiana all'estero hanno acquisito un'importanza sempre più crescente negli ultimi tempi.

1.1. L'assistenza in ambito commerciale

L'ambito di azione dell'ufficio commerciale dei Consolati può essere suddiviso in varie attività corrispondenti a specifiche funzioni. La prima concerne la consulenza e l'orientamento delle imprese italiane nel Paese, fornendo supporto agli imprenditori italiani che guardano all'estero grazie all'esperienza e alle conoscenze messe a disposizione dai Consolati. Un compito importante, se si pensa alla dimensione media o piccola della maggior parte delle imprese nazionali, che necessitano non solo di corrette segnalazioni delle opportunità presenti all'estero, ma anche dell'evidenziazione di pericoli e delle necessarie cautele per affrontare i nuovi mercati, spesso a loro sconosciuti.

L'ufficio commerciale presso il Consolato svolge un'attività di analisi e di reporting del mercato e dell'economia locale, non solo per una generale attività di raccolta di dati e informazioni indirizzata al Ministero, ma anche a favore delle imprese italiane, per fornire a queste una corretta analisi economica del mercato estero d'interesse.

1.2. Assistenza in caso di contenzioso o controversie

L'ufficio commerciale del Consolato è predisposto per fornire l'aiuto necessario in caso di problematiche commerciali e burocratiche che talvolta le imprese italiane all'estero devono affrontare. Attività che sembra meno complessa della prima ma che, in realtà, richiede un buon tessuto di relazioni con le principali Autorità di settore nel Paese di riferimento.

Possono capitare casi di diversa natura, come ad esempio quello di alcuni imprenditori italiani che avevano effettuato degli investimenti nel settore immobiliare all'estero e che avendo successivamente incontrato delle difficoltà nei rapporti con i partner locali – con i quali avevano creato delle joint ventures – sono stati spinti a contattare il Consolato con una richiesta di consulenza specifica sulle modalità di soluzione delle controversie sorte.

Un altro esempio riguarda quello di una grande società italiana nel settore delle infrastrutture che si è rivolta al Consolato a causa di alcuni problemi nel far arrivare dei propri operai nel Paese per svolgere un'attività fondamentale nell'esecuzione di un'infrastruttura per la quale aveva vinto una gara d'appalto. Non riuscendo ad ottenere i permessi di lavoro per i lavoratori italiani, la Società italiana ha chiesto un intervento del Consolato italiano nei confronti della locale Autorità per l'immigrazione. Attraverso l'azione del Consolato è stato possibile evidenziare l'impossibilità di reperire in loco operai altamente specializzati, come quelli dei quali aveva bisogno la Società italiana, giungendo in tale maniera all'ottenimento dei permessi richiesti e a sbloccare in maniera risolutiva la situazione.

Come si può desumere dai brevi esempi riportati, l'assistenza fornita in questi casi di controversie non attiene solo l'ambito di contenziosi giuridici, ma spesso sono richiesti veri e propri interventi politici da parte del Consolato nei confronti delle autorità straniere per sostenere le imprese italiane.

1.3. Missioni imprenditoriali

Altra attività di cui si occupa l'ufficio consiste nell'organizzazione di missioni imprenditoriali e nel fornire i contatti richiesti dalle Società italiane all'estero. Può accadere a volte che richieste di assistenza non vengano da un singolo imprenditore, ma da intere associazioni ed organizzazioni di categoria interessate a effettuare delle visite per promuovere le imprese associate fuori dall'Italia.

1.4. Emissione di visti per ragioni d'affari

Il Consolato ha anche competenza per il rilascio di visti a cittadini stranieri diretti in Italia. I visti possono essere di diverse tipologie, tra le quali anche quella di "motivi d'affari". Il rilascio di visti per ragioni di affari rivolti ad imprenditori stranieri per recarsi in Italia è una materia complessa, regolata dalle norme sui visti previste dall'Accordo dell'area Schengen. Questi visti permettono l'accesso al nostro territorio

per un periodo massimo di novanta giorni e di circolare liberamente all'interno dei Paesi europei che fanno parte dell'area Schengen.

Il rilascio di visti è molto sensibile perché collegato al rischio del fenomeno migratorio, rappresentato dalla possibilità che il richiedente permanga sul territorio al di là del periodo previsto e ciò implica la necessità dell'effettuazione di verifiche approfondite ed articolate.

Queste situazioni di attente verifiche legate al rilascio di visti in generale si scontrano con le esigenze di imprenditori, che effettivamente si recano nel nostro Paese per motivi di affari, di ottenere il visto in tempi rapidi. L'ufficio commerciale in vari Paesi gioca un ruolo importante in tale quadro, assistendo gli sportelli consolari nell'effettuazione di interviste agli imprenditori stranieri che fanno domanda e facilitando in tale maniera una procedura più rapida e snella per giungere al rilascio del visto.

1.5. Orientamento delle imprese straniere

Ricade tra le funzioni dell'ufficio commerciale consolare anche l'orientamento delle imprese straniere interessate a poter effettuare attività commerciali in Italia. Gli imprenditori stranieri, specie in paesi con economie emergenti come la Cina, vedono nell'ufficio commerciale presso il Consolato un contatto preliminare molto importante. In questa attività l'ufficio commerciale rappresenta il biglietto da visita del nostro Paese all'estero.

1.6. I protagonisti coinvolti e il "Sistema Italia"

L'azione di assistenza commerciale è svolta dai novantadue consolati di carriera e coadiuvata da una serie di attori, tra i quali gli uffici della rete ICE (Istituto per il Commercio con l'Estero), composta da settantannove unità operative in tutto il mondo, un'altra interfaccia pubblica che sostiene le imprese italiane nell'ambito del commercio con Paesi stranieri.

Anche le unità operative dell'ICE forniscono assistenza agli imprenditori italiani, ma pongono la loro attenzione ad attività che non rientrano nell'ambito delle competenze dell'ufficio commerciale del

Consolato o dell'Ambasciata. Tra queste vi è l'organizzazione della partecipazione di aziende italiane a fiere internazionali, l'organizzazione di attività promozionali di settore per le aziende italiane o l'effettuazione di ricerche di mercato per le imprese italiane. Si tratta di attività per le quali l'ICE dispone di una particolare expertise.

Altra colonna portante è l'ENIT, Ente Nazionale del Turismo, che con i suoi ventiquattro uffici all'estero provvede a favorire e promuovere la conoscenza turistica dell'Italia nel mondo.

Ultimo, ma non meno importante, protagonista nella promozione commerciale sono le Camere di Commercio all'estero. Laddove vi sia una notevole presenza di imprese italiane solitamente è presente anche un certo grado di associazionismo tra le stesse, aggregate in Camere di commercio che possono successivamente ottenere un riconoscimento da parte dell'Assocamerestero¹.

L'insieme delle attività in materia di promozione commerciale del nostro Paese è, come si può notare, complesso ed articolato e in tale contesto i Consolati svolgono un ruolo importante nel coordinare la presenza e l'azione dei vari attori istituzionali coinvolti, con un'azione "pivotale" che facilita la presenza e l'azione del cosiddetto "Sistema Italia". Questo costituisce l'insieme delle istituzioni che hanno come obiettivo l'adeguato sostegno delle imprese italiane all'estero. L'attività di coordinamento è fondamentale, per agevolare il passaggio e la raccolta di informazioni tra i vari operatori appartenenti al "Sistema Italia" ed evitare inutili e dannose sovrapposizioni di attività tra enti in settori di competenze comuni.



¹ Assocamerestero è un'associazione che rappresenta il braccio esterno della rete di Camere di commercio italiane che assiste, riconosce e finanzia le Camere di commercio italiane nel mondo.

2. L'attività di promozione culturale e i vantaggi strategici della promozione dei Consolati italiani all'estero

2.1. Natura ed importanza dell'attività di promozione culturale dei Consolati italiani all'estero

Come si è precedentemente osservato, è previsto che il Consolato svolga non solo una funzione di sostegno alle imprese, ma anche di promozione della cultura italiana all'estero. Se l'azione di promozione commerciale avviene in varie forme, si può dire che quella della promozione culturale avvenga in mille maniere: qui è possibile "sbizzarrire la fantasia", in quanto si tratta di un'attività che per sua natura lascia molto spazio all'inventiva, alla creatività, nonché allo sviluppo dei contatti e delle relazioni assicurati dai Consolati e dai diplomatici italiani all'estero.

In cosa consiste l'attività di promozione culturale? La promozione culturale è rappresentata anzitutto dall'organizzazione di eventi di vario genere quali mostre d'arte, convegni, concerti, rassegne cinematografiche, ma anche di corsi di lingua italiana all'estero. Proprio la nostra lingua, negli anni recenti, sta conoscendo un crescente interesse fuori dai nostri confini, come dimostrato dal costante aumento di corsi in tutto il mondo.

2.2. I mezzi e gli attori dell'attività di promozione culturale

2.2.1. La cooperazione fra istituzioni consolari

Ogni Consolato può organizzare da sé eventi culturali sulla base di iniziative proprie o provenienti da artisti. Tali eventi possono essere realizzati assieme ad altri enti culturali locali o a Consolati stranieri. In particolare, laddove non vi siano altri operatori del "Sistema Italia" con i quali organizzare e promuovere attività culturali, ci si trova maggiormente nella necessità di partire da iniziative proprie, ed in casi non rari, l'utilità di realizzare eventi culturali può essere combinata con le opportunità e le esperienze che provengono da Consolati di altri Paesi. Ad esempio, nella mia esperienza personale mi sono trovato ad operare

assieme ad altri Consolati europei per la realizzazione di eventi congiunti. Si può citare l'organizzazione del *Festival del Cinema Europeo*, in occasione della quale sono stati proiettati film nazionali forniti dai singoli Consolati nell'ambito di un evento promosso dai Consolati dell'UE. Tale organizzazione ha permesso una maggiore visibilità alle opere cinematografiche proiettate, nonché una riduzione sensibile dei costi nella realizzazione dell'evento, con benefici evidenti di tutti i Paesi coinvolti.

2.2.2. Il ruolo degli Istituti di cultura italiana e della Società Dante Alighieri

Laddove vi è invece una maggiore presenza italiana, gli operatori consolari possono avvalersi del sostegno e dell'aiuto di un'altra serie di attori fra cui, *in primis*, gli Istituti di cultura: essi sono presenti in novantasei paesi del mondo e rappresentano il "braccio culturale" del Ministero degli Affari Esteri e costituiscono l'ideale complemento della nostra rete diplomatico-consolare. Solitamente, gli Istituti culturali sono integrati logisticamente all'interno degli stessi Consolati o delle Ambasciate, hanno una loro struttura autonoma, ed hanno a loro capo dei funzionari del MAE o – in alcuni casi limitati – delle persone provenienti dal mondo accademico-culturale che vengono appositamente nominate dal Ministro degli Esteri. L'attività di promozione culturale all'estero viene svolta anche con il sostegno del comitato della Società Dante Alighieri, che promuove la lingua italiana nel mondo, nonché con associazioni in amicizia, che vengono costituite in numerosi Paesi e che raggruppano alcune delle personalità più rilevanti della comunità locale aventi un particolare interesse e passione nei confronti del nostro Paese. Le associazioni di amicizia, in particolare, sono fortemente inclini a collaborare nella realizzazione di eventi che permettono al nostro Paese di incrementare la propria visibilità all'estero. In alcune realtà, l'attività di collaborazione viene inoltre svolta con la collaborazione e il coinvolgimento dei comitati degli italiani all'estero o con associazioni italiane presenti "in loco".

2.2.3. La cooperazione con Autorità ed istituzioni del paese ospitante

È inoltre interessante porre l'attenzione anche sullo sviluppo dell'organizzazione di eventi culturali attraverso la collaborazione con istituzioni culturali locali (enti locali, associazioni culturali locali o accademie), che possono avere l'interesse a portare "in loco" piccoli o grandi eventi culturali. Sempre a titolo di esempio, si ricorda come nel 2010 in Cina si svolse un'importante mostra su Padre Matteo Ricci, che era stata portata nella Repubblica Popolare dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal MAE e dalla Regione Marche, e che prevedeva, nella sua circuitazione, una serie di tappe in alcune delle più grandi città della Cina. Fra queste non erano previste né Hong Kong né Macao (prima città di ingresso in Cina di Padre Matteo Ricci, dove soggiornò per più di dieci anni prima riuscire ad entrare all'interno del Paese e dove apprese il cinese) poiché, per via di una carenza di fondi ed anche di tempi, non era stato possibile includerle tra le sedi del circuito della mostra. Fu proprio grazie ad un'iniziativa del Consolato che l'importanza della mostra (che già si trovava in Cina) fu sottoposta alle Autorità del Governo di Macao ottenendo la disponibilità di queste ultime a finanziarne per intero la sua realizzazione nella città macanese, dove essa fu portata e ricevette un particolare interesse da parte del pubblico. È stata proprio l'azione della diplomazia italiana con l'Autorità locale (in questo caso il governo macanese) che ha reso possibile assicurare il finanziamento e la realizzazione di questo importantissimo evento per la nostra cultura.

2.2.4. Il ruolo degli organismi associativi locali

Come accennato, l'azione di promozione culturale viene svolta anche in collaborazione sia con alcuni Consolati "in loco", ed in particolare con i consolati dell'Unione europea, sia con la comunità locale o con la comunità italiana presente nel Paese. Quest'ultimo aspetto è estremamente importante perché, soprattutto in località molto lontane dall'Italia, le associazioni ed i gruppi italiani residenti hanno una forte domanda di cultura italiana – in quanto non sempre facilmente fruibile – e forte è la loro esigenza di mantenere uno stretto contatto con la propria

identità culturale. In varie occasioni sono le stesse comunità locali italiane ad essere le prime grandi “contributrici” di piccoli e grandi eventi culturali che vengono proposti dai Consolati italiani all'estero ed esse rappresentano quindi un importantissimo “partner”.

2.3. Le risorse ed i principali contributi all'attività di promozione culturale

Rivolgendo un breve cenno alle risorse con cui vengono realizzati gli eventi culturali, queste possono essere innanzitutto di natura propria (ovvero fondi pubblici messi a disposizione dal MAE alle varie sedi all'estero), nonché sponsorizzazioni da parte di privati, che rappresentano un “canale parallelo” a quello dei fondi pubblici.

Le due (risorse proprie e sponsorizzazioni) possono essere anche combinate. In particolare, è importante notare come a fronte di risorse pubbliche continuamente in declino, le sponsorizzazioni (ottenute attraverso enti e autorità locali, imprese e imprenditori locali, gruppi di amicizia o associazioni di italiani all'estero) costituiscono oramai la fonte principale attraverso la quale i Consolati all'estero possono raccogliere i fondi necessari per realizzare gli eventi culturali programmati. Alle sponsorizzazioni occorre pertanto guardare con sempre maggiore attenzione e professionalità, poiché la loro ricerca e reperimento costituisce una delle attività che meglio consente di finalizzare l'azione di promozione della cultura italiana all'estero.

3. Conclusione: i vantaggi strategici dell'azione di promozione dei consolati

I vantaggi strategici dell'azione di promozione svolta dai Consolati all'estero assieme al “sistema Italia” sono particolarmente evidenti in Paesi dal territorio molto vasto: laddove l'Ambasciata non riesca, da sola, a coprire un'area geografica particolarmente ampia e diversificata, diviene fondamentale la presenza di uffici consolari nelle zone più distanti e remote. Un esempio è quello della Repubblica Popolare Cinese, dove all'Ambasciata d'Italia a Pechino si affiancano una serie di Con-

solati Generali in tutto il paese (a Shanghai, ad Hong Kong, a Canton e, recentemente, anche a Chongqing, dove è stato aperto da poco un nuovo Consolato Generale). Il vantaggio della presenza dei Consolati sul territorio è rappresentato dalla conoscenza specifica e diretta delle realtà in cui essi operano, la quale non sempre è posseduta con lo stesso grado di dettaglio dalle Ambasciate, oltre che da una vicinanza alle istituzioni locali ed alle comunità e imprese italiane presenti nell'area che costituisce un valore aggiunto dell'azione di promozione da essi svolta.

STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA*

Emanuela Curnis

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *Gli Istituti Italiani di Cultura e la loro funzione*. 3. *Gli IIC e la loro dislocazione geografica*. 4. *Il Personale in servizio presso gli IIC*. 5. *Finanziamento degli IIC*. 6. *Criticità*.

1. Introduzione

Promuovere la cultura e la lingua italiane significa valorizzare il nostro patrimonio nazionale, frutto della nostra creatività e della ricerca che viene svolta nel nostro Paese. La cultura italiana è quindi un patrimonio che non è fine a se stesso, ma funzionale alla crescita del nostro Paese e per questo motivo, secondo un nuovo approccio, si lega la cultura alla promozione del Sistema Paese. Chi si occupa della promozione della cultura? In Italia hanno tale compito il MiBACT (Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) e il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca). All'estero, invece, gli strumenti di promozione sono le Ambasciate, i Consolati, l'Enit (Agenzia Nazionale del Turismo) e, soprattutto, gli Istituti Italiani di Cultura (IIC). Questi ultimi, alcuni dei quali risalenti agli anni '20, sono oggi regolati dalla legge del 22 dicembre 1990, n. 401, e dal regolamento attuativo della stessa, il decreto 27 aprile 1995, n. 392, come successivamente modificati e integrati. Tale legge, nel disciplinare in maniera organica gli Istituti, il loro ruolo e la loro organizzazione, li definisce il principale strumento operativo di promozione della lingua e della cultura italiane all'estero. Essi ricevono indicazioni sulle priorità strategiche e sulle linee d'azione da Roma, in quanto il sistema di promozione deve essere integrato e deve essere funzionale alla promozione complessiva

* Pubblicato nel 2017.

del nostro Paese. Gli indirizzi provengono, in primo luogo, dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ma anche dal MiBACT e dal MIUR.

Peraltro, per favorire un approccio integrato e sistemico, di recente è stato costituito un “Gruppo di Lavoro consultivo per la promozione della lingua e della cultura italiana” del quale fanno parte, oltre ai Ministeri sopra menzionati, la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), l’Accademia della Crusca, l’Accademia dei Lincei, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l’editoria, il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche), la Commissione Nazionale Italiana per l’Unesco, la Società Dante Alighieri e la Conferenza Stato-Regioni. Quindi abbiamo, da una parte, Enti Istituzionali e, dall’altra, i principali rappresentanti e promotori della nostra cultura, intesa in senso ampio. Quindi, non solo mostre e conferenze ma anche editoria, cinema, design, turismo, ricerca, scienza e tecnologia, missioni archeologiche, arte contemporanea. E queste, infatti, sono le linee direttrici che, insieme agli altri soggetti del Sistema Paese, stiamo promuovendo all’Estero e abbiamo indicato agli IIC come base della loro programmazione.

2. Gli Istituti Italiani di Cultura e la loro funzione

Gli Istituti Italiani di Cultura sono le strutture che, per legge, sono deputate alla promozione della lingua e della cultura italiane all’estero.

In particolare, essi:

- a) stabiliscono contatti con istituzioni, enti e personalità del mondo culturale e scientifico del Paese ospitante e favoriscono proposte e progetti per la conoscenza della cultura e delle realtà italiane o comunque finalizzati alla collaborazione culturale, accademica e scientifica;
- b) forniscono documentazione e informazioni sulla vita culturale italiana e sulle relative istituzioni;
- c) promuovono iniziative, manifestazioni culturali, mostre, partecipazioni a Fiere del Libro, seminari di ricerca scientifica e tecnologica o

- di promozione delle missioni archeologiche o di promozione del nostro turismo;
- d) sostengono iniziative per lo sviluppo culturale delle comunità italiane all'estero, per favorire sia la loro integrazione nel Paese ospitante che il rapporto culturale con la patria d'origine;
 - e) assicurano la collaborazione a studiosi e studenti italiani nella loro attività di ricerca e di studio all'estero;
 - f) promuovono e favoriscono iniziative per la diffusione della lingua italiana all'estero, avvalendosi anche della collaborazione dei lettori d'italiano presso le Università del Paese ospitante e delle Università italiane, mediante l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiane e il rilascio di certificazioni di conoscenza dell'italiano.

Nello svolgimento delle loro funzioni, gli IIC interagiscono e sviluppano collaborazioni con realtà locali straniere, come musei e università, ma anche con la realtà locale italiana, dalle Ambasciate ai Consolati, che svolgono una funzione di indirizzo e vigilanza, dai lettori che il Ministero degli Esteri invia in alcune Università ai Dipartimenti di Italo-italianistica attivi in alcune Università, alle scuole italiane all'estero, paritarie o statali, agli esperti scientifici o culturali ex art 168 del d.P.R. 18/67, sempre inviati all'estero dal Ministero.

Nella programmazione delle loro attività gli Istituti si attengono alle linee strategiche segnalate dal Ministero, di concerto con il summenzionato "Gruppo di Lavoro consultivo". Di recente, oltre che sugli aspetti della cultura italiana classica e contemporanea, l'attenzione si è focalizzata su settori particolarmente rilevanti per lo sviluppo del Paese, quali il turismo culturale, le industrie creative (design, architettura, pubblicità) e culturali (editoria, musica, cinema), la ricerca scientifica e tecnologica. Peraltro, quest'anno la "Settimana della Lingua e della Cultura Italiana", appuntamento ormai tradizionale che si svolge in autunno, sarà dedicata al tema del design, anche in considerazione della tenuta, a partire da aprile, dopo vent'anni di assenza, della XXI Esposizione Internazionale della Triennale di Milano (nel 2015 il tema era la musica, nel 2014 l'editoria).

Le attività degli Istituti vengono costantemente promosse sui loro siti internet, recentemente rinnovati nella grafica e nelle funzionalità, così come su social media quali Facebook, Twitter e Instagram e attraverso

mailing-list. Altre informazioni possono essere reperite nella Relazione annuale al Parlamento sugli IIC prodotta dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e in una recente Relazione della Corte dei Conti, a seguito dell'indagine avviata dalla stessa nel giugno del 2014 sul funzionamento operativo e sulle attività degli Istituti di cultura.

3. Gli IIC e la loro dislocazione geografica

Gli IIC sono, attualmente, 83. Nel novero sono comprese anche le sedi di Tripoli, al momento non operativa a causa della situazione in Libia, e di Damasco, che funziona, anche se a ranghi ridotti, grazie a un volenteroso contrattista locale che, condizioni di sicurezza permettendo, istruisce le pratiche necessarie per consentire agli studenti siriani di frequentare Università italiane.

Gli IIC sono concentrati prevalentemente in Europa: ben 33 nei Paesi dell'UE e 8 in quelli al di fuori dell'Unione europea. Ve ne sono poi 9 nella regione del Medio Oriente e del Mediterraneo, 3 in Africa subsahariana, 18 nelle Americhe e 12 tra Asia e Oceania. La concentrazione in Europa è un retaggio storico, legato ai rapporti che, da decenni, intratteniamo con questi Paesi.

Tuttavia l'obiettivo è di ampliare via via la nostra area di azione. Infatti, le ultime chiusure di IIC, avvenute nel 2014 in attuazione della cosiddetta "Spending Review", hanno riguardato IIC con sede prevalentemente in Europa. Recentemente, è stato avviato l'iter per l'apertura di una nuova Sede in un'area promettente che ha dimostrato un forte interesse per l'Italia.

Peraltro, per rendere la Rete degli IIC più flessibile, la riforma del 2013 della legge 401/1990 ha introdotto la possibilità di accreditare gli Istituti di Cultura in Paesi diversi da quelli in cui hanno sede. Gli IIC a Belgrado e Sydney sono stati i primi ad essere accreditati in altri Paesi (rispettivamente, Montenegro e Nuova Zelanda, con decorrenza 1° gennaio 2016). Ha seguito quello di Bruxelles, dal 1° aprile 2016 competente anche per il Lussemburgo (dove si è chiuso l'Istituto nel 2014),

mentre sono ancora in corso le procedure per l'estensione delle competenze dell'IIC di Bogotá a Panama e di quello di Lima in Ecuador.

Altra innovazione introdotta dalla riforma del 2013 è stata quella di permettere di destinare il Personale dell'Area della Promozione Culturale anche presso Ambasciate e Consolati in Paesi privi di IIC, per realizzare quelle attività di promozione della cultura italiana normalmente svolte dal singolo diplomatico e che potranno ora essere demandate a professionisti della materia.

4. Il Personale in servizio presso gli IIC

Gli IIC sono Uffici all'estero del Ministero degli e Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al pari di Ambasciate e Consolati. Chi ci può lavorare? Non i diplomatici e il normale personale del Ministero degli Esteri ma i cosiddetti funzionari dell'Area della Promozione Culturale, generalmente chiamati "APC". Essi sono dipendenti del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale che accedono a tale incarico con un concorso *ad hoc*, per l'ammissione al quale sono richieste una laurea nell'area umanistica, sociale o scientifica, la conoscenza di almeno due lingue straniere e una competenza molto vasta sul patrimonio culturale del nostro Paese. Sono quindi dei "professionisti della cultura" e una volta entrati, dopo un periodo al Ministero, possono essere assegnati all'estero per svolgere le funzioni di Direttore (dirigenziale o ordinario), Capo Sezione o di Addetto, a seconda dell'esperienza maturata. Auspicabilmente in ogni Istituto dovrebbero prestare servizio un Direttore e un Addetto. Tuttavia, a seguito della progressiva riduzione del Personale dell'APC, acuitasi negli ultimi anni, anche un giovane di 25-30 anni può dirigere un Istituto, con la qualifica di "Addetto Reggente". È inoltre sempre più frequente il caso in cui, per le stesse ragioni di limitatezza dell'organico degli APC, il posto-funzione di Direttore risulti vacante e la reggenza *ad interim* dell'Istituto venga assunta dal Capo della Rappresentanza diplomatico-consolare territorialmente competente.

In base alla legge 401/90, gli IIC possono essere diretti anche dai cosiddetti "chiara fama", personalità di prestigio culturale ed elevata

competenza che il Ministro degli Affari Esteri può nominare, con decreto, in alcuni Istituti considerati di particolare rilevanza.

Attualmente vi sono otto Istituti di “chiara fama”, su un totale di dieci ammessi dalla legge, localizzati nelle principali città del mondo, ovvero New York, Mosca, Berlino, Londra, Pechino, Tokyo e Parigi, cui recentemente si è aggiunta Istanbul. Quindi, ci sono figure esterne all’Amministrazione che per due o massimo quattro anni possono svolgere il ruolo di Direttore di alcuni Istituti. A cosa è riconducibile questa scelta di nominare esterni? Secondo le valutazioni del Ministro degli Esteri, si tratta di Paesi con cui l’Italia intrattiene dei rapporti privilegiati, in particolare in campo culturale, e nei quali una persona con una profonda conoscenza del Paese, una cultura e una rete di contatti molto più vasta dei funzionari dell’APC, può dare un contributo maggiore, rispetto al semplice APC, nella promozione della nostra cultura. Si tratta poi dei Paesi e delle capitali più importanti e quindi frutto di un retaggio storico. C’è la volontà politica di aprire anche nuovi IIC di “chiara fama” in Paesi emergenti, Ministero dell’Economia e delle Finanze permettendo.

Sempre in base alla legge 401/90, presso gli Istituti Italiani di Cultura possono prestare servizio anche contrattisti di ruolo del MAECI, assunti con contratto a legge italiana (ruolo ad esaurimento) o a legge locale, nonché Esperti appartenenti ad altre Amministrazioni dello Stato, Università ed Enti pubblici non economici, nominati ai sensi dell’art. 16, comma 1, e personale aggiuntivo a contratto, anche di cittadinanza non italiana, assunto localmente dagli Istituti, ai sensi dell’art. 17 della legge summenzionata, a gravare sui loro bilanci. A volte, il ricorso a quest’ultima categoria di Personale, che include anche i docenti di corsi di lingua, solleva alcune criticità, per ragioni connesse alla necessità di contemperare la normativa locale in materia giuslavoristica con alcuni principi cardine del nostro ordinamento, richiamati espressamente dalla legge 401/90 e dal suo regolamento attuativo.

5. *Finanziamento degli IIC*

Come vengono finanziati gli IIC? Essendo Uffici del Ministero degli Esteri, ricevono fondi da quest'ultimo, come peraltro espressamente previsto dalla legge 401/90. La dotazione annuale del 2016 è pari a 12.6 milioni di euro, da ripartirsi su una Rete di 83 Istituti. Si tratta, tuttavia, di una somma insufficiente, soprattutto se comparata con quella a disposizione di Istituzioni simili dei nostri principali *partner*. In virtù del fatto di essere dotati di autonomia finanziaria, gli Istituti sopperiscono di fatto alla scarsità della dotazione ministeriale attraverso il ricorso a varie forme di autofinanziamento, come le sponsorizzazioni e, soprattutto, l'organizzazione di corsi di lingua italiana, in gestione diretta o indiretta e la fornitura di servizi correlati. Il ricavato si aggira sui 14 milioni di euro e supera dunque la dotazione finanziaria a disposizione del Ministero degli Esteri. Altra possibile fonte di finanziamento sono gli Accordi Culturali stipulati con una pluralità di Paesi e aventi una dotazione finanziaria specifica per la realizzazione di attività in ambito culturale (ad es., nel 2015, nell'ambito degli Accordi bilaterali di cooperazione culturale con Croazia e Bosnia Erzegovina, è stata a Paesi è stata allestita a Zagabria (ottobre-novembre) e Sarajevo (novembre-dicembre) la mostra "Capolavori dalla Collezione Farnesina. Uno sguardo sull'arte italiana dagli anni Cinquanta ad oggi", corredata da un catalogo *ad hoc* e composta da una cinquantina di opere).

Per facilitare il lavoro degli Istituti in materia amministrativo-contabile e di tenuta dei bilanci, a partire dalla fine del 2014 il Ministero degli Affari Esteri ha promosso una uniformazione delle procedure e la dematerializzazione dei documenti contabili consentendo, tra l'altro, di ridurre i tempi e i costi, garantire la coerenza e la univocità delle strutture di bilancio e dei documenti a corredo dei bilanci e attuare dal centro un controllo più diretto ed immediato sulla gestione amministrativo-contabile degli IIC. A tal fine ha avviato una revisione del regolamento degli IIC, culminata nell'adozione del Decreto Interministeriale 3 dicembre 2015, n. 211, e ha introdotto un programma informatico ad hoc, "Sistema Informativo Gestionale degli Istituti Italiani di Cultura", che consente ora la gestione telematica di tutte le fasi dei bilanci degli Istituti, dall'elaborazione degli stessi e dei documenti da allegare, alla loro

trasmissione, all'approvazione da parte del MAECI. Permette altresì la predisposizione e stampa dei passaggi di consegne; l'imputazione delle singole spese alle varie voci di bilancio; la tenuta e l'aggiornamento dei registri previsti dalla normativa; la gestione elettronica delle fatture emesse da soggetti residenti in Italia; la gestione di ogni fase degli eventi, dal loro inserimento alla loro chiusura e rendicontazione.

6. Criticità

La principale criticità è legata alla esiguità del Personale dell'Area della Promozione Culturale attualmente in servizio. A causa dei pensionamenti intervenuti negli ultimi anni e previsti nel breve periodo, alla fine del 2016 risulteranno in servizio, negli Istituti e presso l'Amministrazione Centrale, circa 110 APC, su un organico totale stabilito per legge di 149 unità. Come riconosciuto dalla Corte dei Conti nella summenzionata relazione sulle attività degli IIC, "risulta imprescindibile l'esigenza di indire procedure di concorso, almeno nei limiti in cui si intenda conservare l'attuale assetto organizzativo alla rete estera". In assenza di un nuovo concorso, un numero consistente di Istituti è destinato a rimanere privo di funzionari dell'APC e a essere gestito, per periodi di tempo anche prolungati, dalla Rappresentanza diplomatico-consolare di riferimento. Tuttavia quest'ultima, nonostante gli sforzi, a causa delle altre numerose incombenze che gravano sulla stessa, non potrà necessariamente dedicare all'Istituto tutta l'attenzione necessaria alla gestione di una struttura complessa, che richiede competenze particolari e che, in alcune materie, è sottoposta a regole specifiche.

Altra problematicità è ricollegabile alla limitatezza della dotazione finanziaria annuale, soprattutto laddove l'IIC, per una pluralità di ragioni – non da ultimo l'assenza di personale specializzato –, non sia in grado di acquisire da altre fonti le risorse per il suo funzionamento e per la realizzazione di attività.

Occorre inoltre rilevare le difficoltà che gli IIC incontrano, a volte, nel contemperare la normativa locale con quella italiana, cui sono comunque sottoposti, con rischio di contenziosi – soprattutto con riferimento al personale aggiuntivo a contratto e ai docenti – anche molto

onerosi. Peraltro, alcune disposizioni italiane, quali quelle sulla sicurezza sul lavoro o sugli appalti o sulla certificazione unica richiedono competenze specifiche e complesse che gli APC, in generale, non possiedono e impongono loro di dedicare un tempo considerevole a incombenze burocratiche, eventualmente a scapito della promozione della nostra lingua e cultura e delle attività proprie di un IIC. Peraltro, alcuni limiti posti dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, ad esempio in materia di ricorso a consulenze o all'acquisto di beni e servizi, possono influire negativamente sul buon funzionamento degli IIC.

LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA (P.E.S.C.) *

Andrea Esteban Samà

SOMMARIO: *1. Introduzione. - 2. Le Istituzioni e il funzionamento della PESC. - 3. Partecipazione dell'Italia alle missioni PSDC e agli uffici dei Rappresentanti speciali UE. - 4. Politica estera UE e trasparenza.*

1. Introduzione

L'UE dispone di una propria Politica estera e di sicurezza (PESC), che si è progressivamente sviluppata nel corso degli anni e che le consente di esprimersi e di agire in maniera sempre più coerente ed efficace sulla scena internazionale. Agendo collettivamente come Unione europea, infatti, i ventotto paesi membri possono esercitare un peso e un'influenza maggiori rispetto al caso in cui agissero autonomamente.

La Politica estera e di sicurezza comune dell'UE è stata ulteriormente rafforzata dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009. Quest'ultimo ha introdotto la figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha creato il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), ha riformato gli atti giuridici che possono essere adottati dal Consiglio nell'ambito della PESC.

La Politica estera e di sicurezza dell'UE si basa ovviamente sui valori e principi fondamentali identificati dal Trattato sull'Unione europea. Essa ha il compito di preservare la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la cooperazione internazionale e sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

* Pubblicato nel 2015.

2. *Le Istituzioni e il funzionamento della PESC*

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'UE ha compiuto passi in avanti nell'armonizzare e rendere sempre più coesa la propria politica estera: sviluppo certamente positivo nel quadro del processo di integrazione europea. Il Consiglio è probabilmente l'Istituzione che ha un ruolo di primo piano nella definizione della Politica estera comune. Il suo funzionamento, tuttavia, è cambiato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il settore della politica estera è infatti l'unico in cui la Presidenza di turno, detenuta ogni sei mesi a rotazione da un diverso Stato membro dell'Unione europea, non gioca il ruolo di "primo attore". Il Consiglio dei ministri degli esteri, infatti, è presieduto dall'Alto rappresentante e non dal Ministro dello Stato membro che detiene la Presidenza di turno. Questa è un'innovazione importante introdotta dal Trattato di Lisbona che contribuisce a dare più continuità e coerenza ai lavori e alla programmazione dell'agenda del Consiglio e all'attività di attuazione, a livello diplomatico, delle scelte politiche dei ministri.

Dopo il Consiglio, fondamentale è il ruolo dell'Alto rappresentante, figura che il Trattato di Lisbona ha voluto far diventare una somma di due titoli diversi: sia di Alto rappresentante per la PESC, sia di Vicepresidente della Commissione Europea. Come Vicepresidente, l'Alto rappresentante ha un potere di indirizzo ed impulso nei confronti di alcuni Commissari europei, in particolare coloro che seguono materie rilevanti per la politica estera: ad esempio la politica commerciale e gli accordi commerciali con paesi terzi; l'allargamento; le altre politiche gestite e seguite dalla Commissione che hanno forti implicazioni nelle relazioni con i paesi terzi come i cambiamenti climatici, l'energia, e così via.

L'Alto rappresentante è quindi una figura importante che funge da perno e collegamento tra la Commissione, la più grande Istituzione dell'Unione, e il Consiglio, che rappresenta gli interessi e le posizioni degli Stati membri. Si tratta di una novità introdotta dal trattato di Lisbona che ha profondamente modificato il panorama istituzionale che per decenni è stato tipico dell'UE.

Un'altra importante Istituzione nel funzionamento della PESC è il Parlamento europeo, che nel settore della Politica estera e di sicurezza

ha dei ruoli rilevanti ma non così incisivi come nelle altre politiche dell'Unione. Nella PESC, infatti, gli atti giuridici che vengono adottati – ad esempio in tema di sanzioni – non prevedono il consenso del Parlamento europeo ma sono adottati autonomamente dal Consiglio. Questo perché il Trattato di Lisbona, sebbene abbia molto rafforzato la PESC, la ha lasciata ancora in buona parte come politica “intergovernativa”, cioè sottoposta al controllo degli Stati membri e dei rispettivi Governi. Il ruolo decisionale del Parlamento europeo è quindi ancora limitato. Al Parlamento europeo spettano però alcune non secondarie prerogative: ad esempio la possibilità di approvare risoluzioni con cui invita il Consiglio e l'Alto rappresentante a perseguire specifici obiettivi di Politica estera oppure a tenere nel dovuto conto le proprie posizioni; oppure presentare interrogazioni all'Alto rappresentante e al Consiglio chiedendo di ricevere determinate informazioni in merito a temi di politica estera e di sicurezza. Il Parlamento UE mantiene comunque un ruolo fondamentale in qualità di “autorità di bilancio”, ossia di Istituzione che co-decide il bilancio dell'Unione europea. Le risorse finanziarie di cui l'Unione dispone e che può utilizzare, anche in ambito PESC, sono infatti approvate ogni anno dal Parlamento europeo.

È opportuno non dimenticare che la Politica estera e di sicurezza comune è sempre sottoposta al controllo democratico dei Parlamenti nazionali: i Governi degli Stati membri (che agiscono con propri rappresentanti nel quadro del Consiglio UE) sono successivamente chiamati a rispondere presso il proprio Parlamento nazionale in merito alle decisioni e posizioni assunte anche in ambito europeo. L'importante e necessario controllo democratico è quindi esercitato in parte tramite il Parlamento europeo, ma anche tramite l'azione dei Parlamenti nazionali.

Infine, i Trattati prevedono che la Politica estera e di sicurezza comune sia seguita dal “Comitato politico e di sicurezza”, che si riunisce in media due volte a settimana, e che fornisce i necessari input strategici e di direzione all'azione dell'Alto Rappresentante e del SEAE. Vi partecipano gli Stati membri con un proprio Ambasciatore.

Le missioni ed operazioni della “Politica di sicurezza e difesa comune” (PSDC)

La “Politica di sicurezza e difesa comune” fa parte integrante della PESC e ha lo scopo, fra l’altro, di contribuire alla gestione di situazioni di crisi ed instabilità tramite apposite “missioni”. Un tema spesso all’ordine del giorno del Comitato politico e di sicurezza è proprio la gestione di queste missioni dispiegate in numerosi teatri di crisi ed instabilità o caratterizzati da fasi di transizione istituzionale. Da quando è nata la PESC sono state avviate diverse missioni operative, la maggior parte civili – ma alcune anche di natura militare – che forniscono un contributo alla stabilizzazione, alla pace e alla transizione democratica in diversi Paesi e regioni di crisi. Queste missioni sono dispiegate in Africa, nei Balcani, nel Caucaso (Georgia), in Medio Oriente, in Afghanistan. Oggi l’UE ha diciassette di queste missioni, di cui cinque militari e dodici civili. È previsto nell’immediato futuro il dispiegamento di un’ulteriore missione civile in Ucraina. Le missioni hanno compiti molto diversi: ci sono, ad esempio, alcune missioni che servono a rafforzare le capacità amministrative e politiche di Stati ancora “giovani” come il Kosovo, che ha ottenuto l’indipendenza circa dieci anni fa, ma è ancora uno Stato che deve consolidare le proprie Istituzioni e quadro giuridico. Dal 2008, pertanto, l’UE ha una missione civile in Kosovo (Eulex), che aiuta questo Paese a rafforzare le proprie strutture amministrative, soprattutto nel campo della giustizia, in modo che esse divengano moderne, efficaci e rispettose degli standard internazionali, ad esempio nel settore dei diritti umani, del giusto processo e così via. Le missioni UE PSDC come Eulex Kosovo sono altamente specializzate: annoverano tra i propri funzionari giudici, poliziotti, esperti civili, doganieri, ecc. ed operano nel Paese d’invio solamente previo consenso delle Autorità locali. Oltre alle missioni civili, esistono anche operazioni militari, come l’operazione “Atalanta”, il cui compito consiste nel pattugliare le acque internazionali al largo della Somalia per prevenire incidenti e fenomeni di pirateria. Sempre nel Corno d’Africa è operativa una missione civile a carattere regionale, Eucap Nestor, in cui sono dispiegati esperti europei delle Capitanerie di porto, della Guardia costiera, della Polizia marittima con il compito di aiutare le Amministrazioni di Paesi

come Somalia, Gibuti e Tanzania a migliorare le proprie capacità amministrative nel sorvegliare e pattugliare il tratto di mare circostante per prevenire fenomeni di pirateria o di traffici illegali. L'ultima missione lanciata dall'Unione europea è quella nella Repubblica Centro Africana (EUFOR RCA): un'operazione militare che prevede l'impiego di alcune centinaia di soldati pronti ad intervenire assieme ad altro personale altamente qualificato, per contribuire a far cessare situazioni bellicose e conflittuali interne a questo Paese.

Se confrontate con le missioni dispiegate dalla NATO e dall'ONU, quelle dell'UE risultano certamente di dimensioni più piccole, ma non per questo se ne deve sottovalutare l'importanza, la necessità ed il successo. La prassi dimostra come sono chiamate a svolgere un ruolo difficile, ma utile: aiutare i Paesi in situazione di crisi o transizione a riformarsi avendo particolare riguardo alle strutture amministrative, all'ordinamento giuridico e agli impianti normativi per modernizzarli e per allinearli agli standard internazionali.

3. Partecipazione dell'Italia alle missioni PSDC e agli uffici dei Rappresentanti speciali UE

L'Italia fornisce, sulla base del "Decreto Missioni", un contributo di primo piano in termini di unità di personale, di risorse materiali e di connesso sostegno finanziario nella maggioranza delle missioni PSDC attualmente in corso e in altre strutture UE (come il SEAE e gli Uffici dei Rappresentanti speciali dell'Unione europea). Sulla base dell'attuale "Decreto Missioni", l'Italia contribuisce alle missioni PSDC e agli Uffici dei Rappresentanti speciali UE con circa ottanta unità di personale tra militari ed esperti civili, di cui circa quaranta a carico del Ministero degli Affari Esteri.

4. Politica estera UE e trasparenza

Conformemente al carattere democratico di tutti gli Stati membri dell'Unione europea e alla sempre più pressante richiesta di informa-

zione da parte dei cittadini e delle opinioni pubbliche, la Politica estera e di sicurezza europea è improntata a criteri di apertura, trasparenza e comunicazione. La PESC rispetta pienamente i principi della tutela della democrazia, dei diritti umani, della pace, del dialogo internazionale, del rispetto del diritto internazionale, della sovranità ed indipendenza degli Stati. Ogni anno, l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune presenta al Parlamento europeo un approfondito rapporto su questa politica, documento che viene successivamente reso pubblico (http://eeas.europa.eu/cfsp/index_en.htm).

Per reperire informazioni aggiornate e approfondire le tematiche relative alla Politica estera e di sicurezza comune è possibile affidarsi al sito del SEAE-Servizio Europeo per l'azione Estera (www.eeas.europa.eu), che offre una vasta gamma di documenti ed informazioni dai quali è facile reperire posizioni, programmi ed iniziative dell'Unione europea relativamente alle più importanti questioni della politica estera e dell'attualità internazionale. Una volta entrati nel portale, occorre scegliere la lingua ed è poi possibile selezionare un Paese di interesse (ad esempio: "Ucraina"), una regione (ad esempio: "America Centrale") o una tematica (ad esempio: "diritti umani", "non proliferazione", "politica di vicinato", ecc.). Appariranno successivamente tutte le notizie e i documenti più importanti che spiegano quali sono le posizioni e le iniziative adottate dall'Unione europea in merito al Paese, regione o tematica selezionata. Selezionando il menù "Politica di sicurezza e difesa comune" e poi cliccando su "missioni e operazioni", apparirà la mappa che mostra tutte le missioni dell'Unione europea attualmente in corso distinguendo tra missioni civili e operazioni militari.

Aggiornate notizie sulla politica estera italiana e sulla partecipazione dell'Italia alla Politica estera e di sicurezza dell'Unione europea possono essere rinvenute anche sul sito della Farnesina: <http://www.esteri.it/MAE/IT>.

IL RUOLO DELLA RAPPRESENTANZA PERMANENTE PRESSO L'UE NEL QUADRO DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA*

Carlo Jacobucci

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Struttura e principali attori della Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea: il Rappresentante Permanente e il Rappresentante Permanente Aggiunto.* 3. *Il ruolo dell'esperto settoriale o attaché e dei coordinatori di settore.* 4. *Le funzioni dei Consiglieri Antici e Mertens.* 5. *I negoziati in Consiglio UE: i rapporti con la Presidenza e gli altri Stati membri.* 6. *L'azione della Rappresentanza Permanente nei confronti della Commissione europea.* 7. *Un potenziale gioco di sponda con il Parlamento europeo.* 8. *Conclusione.*

1. Introduzione

Scopo del presente elaborato è illustrare il contributo della Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea nel quadro della procedura legislativa europea, che riguarda circa 500 milioni di cittadini europei e presenta ricadute importanti in termini di opportunità per i nostri cittadini e le nostre imprese.

La Rappresentanza Permanente presso l'UE è la struttura della rete diplomatica (che fa quindi capo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) incaricata di intrattenere rapporti tra le Autorità italiane e le istituzioni dell'Unione europea, sia nella condotta dei negoziati nelle apposite istanze del Consiglio UE, sia nella cura delle relazioni con le altre istituzioni, in particolare il Parlamento europeo e la Commissione europea¹.

* Pubblicato nel 2017.

¹ Per maggiori informazioni sulla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea: http://www.italiaue.esteri.it/Rapp_Ue/it/.

Essa svolge un ruolo di primo piano nella procedura legislativa ordinaria, che trae origine dalla procedura di codecisione introdotta dal Trattato di Maastricht (1992) e successivamente rivista dal Trattato di Amsterdam (1999). Con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009), la procedura legislativa ordinaria diventa la principale procedura legislativa dell'Unione europea, ponendo il Parlamento europeo su di un piano di parità con il Consiglio.

L'art. 289 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che la procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294 TFUE.

In estrema sintesi, la procedura inizia con la presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione, che viene trasmessa in parallelo al Parlamento europeo (di seguito "Parlamento") e al Consiglio dell'Unione europea (di seguito "Consiglio"). Ciascuna istituzione esamina il testo, definisce una propria posizione (proponendo eventuali emendamenti) e successivamente negozia con la controparte (nel corso di riunioni informali chiamate "triloghi"). L'obiettivo è giungere ad un testo condiviso, che possa essere votato in forma identica da entrambi i colegislatori, condizione per la sua adozione e successiva entrata in vigore.

In tale processo la Rappresentanza Permanente presso l'UE svolge un ruolo di primaria rilevanza, principalmente nel quadro della definizione della posizione consiliare (e, quindi, del mandato che viene conferito alla Presidenza di turno del Consiglio UE, incaricata di negoziare con il Parlamento europeo e la Commissione). Essa intrattiene, inoltre, rapporti costanti anche con le altre Istituzioni, svolgendo un'azione importante per assicurare il buon esito del negoziato legislativo e tutelare gli interessi dei cittadini e delle imprese italiane.

Prima di affrontare nel dettaglio la struttura e i principali attori della Rappresentanza Permanente si ricorda che la legge n. 234 del 24 dicembre 2012, nel creare un nuovo quadro per l'intervento del Governo, del Parlamento, delle Regioni e degli altri attori istituzionali coinvolti nella fase di formazione e recepimento del diritto dell'Unione europea, ha introdotto una serie di nuovi obblighi cui deve attenersi la Rappre-

sentanza Permanente. In particolare, l'art. 4, comma 3 della legge prevede l'obbligo – in capo al Presidente del Consiglio o al Ministro/Sottosegretario per gli Affari Europei – di trasmettere alle Camere le relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea, attinenti tra l'altro a riunioni del Consiglio a livello di Ministri, rappresentanti permanenti o gruppi di lavoro, ad atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, a procedure di precontenzioso e di contenzioso avviate nei confronti dell'Italia. Un'altra novità significativa introdotta dalla legge è l'obbligo in capo alla Rappresentanza Permanente di assicurare un'assistenza documentale e informativa agli Uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni dell'Unione europea (art. 3, comma 3).

2. Struttura e principali attori della Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea: il Rappresentante Permanente e il Rappresentante Permanente Aggiunto

La Rappresentanza Permanente è articolata in due grandi settori, che riprendono la suddivisione dei lavori del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) quale organo ausiliario del Consiglio:

- a) il COREPER II, che fa capo al Rappresentante Permanente (RP), prepara le formazioni consiliari di maggiore profilo politico: Affari Generali (nonché preparazione del Consiglio Europeo), Affari Esteri, ECOFIN (Economia e Finanze), Giustizia e Affari Interni;
- b) il COREPER I, che fa capo al Rappresentante Permanente Aggiunto (RPA), prepara invece le formazioni consiliari più tecniche, riguardanti principalmente l'economia "reale": Competitività (Mercato Interno, Industria, Ricerca e Spazio); Ambiente; TTE (Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia); EPSCO (Occupazione, Affari Sociali, Salute); Agricoltura² e Pesca; EYCS (Istruzione, Gioventù, Cultura e Sport).

² Ad eccezione delle materie preparate dal Comitato Speciale Agricoltura, istituito con decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri il 12 maggio 1960 e composto da alti funzionari responsabili della politica agricola presso le Rappresentanze Permanenti degli Stati membri o presso i Ministeri.

Dato il carattere molto ampio dei settori di intervento, che toccano tutti gli ambiti di competenza dell'Unione europea, la Rappresentanza è la struttura più importante, in termini di unità di personale, della rete diplomatica della Farnesina. Essa è composta non solo da personale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ma anche da un numero significativo di “esperti” settoriali (circa sessanta dirigenti e funzionari) provenienti da altre Amministrazioni centrali e regionali, che insieme riproducono a Bruxelles una sorta di “microcosmo” della Pubblica Amministrazione italiana.

In seno alla Rappresentanza Permanente operano, inoltre, uffici che svolgono anche importanti compiti orizzontali, complementari o di supporto ai settori COREPER I e II nel negoziato legislativo. L'Ufficio Relazioni con il Parlamento europeo ha per obiettivo principale di seguire e monitorare l'attività del Parlamento, assicurando uno stretto raccordo con gli Europarlamentari (in particolare con quelli eletti in Italia) anche in funzione della migliore tutela degli interessi italiani nei temi al centro dell'agenda parlamentare. In tale ambito, garantisce un flusso costante di informazioni fra i vari funzionari ed esperti della Rappresentanza e gli Uffici di Parlamentari europei, Capi Delegazione, Vice Presidenti e l'Ufficio di Presidenza del Parlamento, nonché i competenti funzionari parlamentari.

Il Rappresentante Permanente è Capo missione della Rappresentanza Permanente e, assieme al Rappresentante Permanente Aggiunto (RPA), svolge un ruolo centrale nell'attività negoziale. Entrambi sono accreditati presso le Istituzioni europee come Ambasciatori.

Istituzionalmente, RP e RPA svolgono la propria attività a livello di COREPER (dove siedono in qualità di membri titolari) e Consiglio dei Ministri UE (dove assistono il Ministro competente o lo sostituiscono in caso di assenza). La loro azione si svolge, inoltre, nell'ambito di una pluralità di canali informali.

Infatti, gran parte dei negoziati si svolgono a margine delle riunioni consiliari con l'obiettivo di preparare il terreno alla definizione di accordi successivamente approvati sul piano formale nel corso del COREPER. Senza adeguata preparazione, anche il più brillante degli interventi in COREPER può risultare inefficace.

Prima delle riunioni consiliari, l'RP e l'RPA devono quindi disporre di tempestive istruzioni provenienti dalla capitale, al fine di poter promuovere un'azione di sensibilizzazione e/o di negoziazione diretta nei confronti dei vari attori coinvolti nel negoziato. Nella pratica, nei giorni che precedono le riunioni del COREPER, l'RP e l'RPA individuano insieme ai loro più stretti collaboratori i dossier più rilevanti e che potenzialmente richiedono un intervento nei confronti di una o più parti del negoziato (Presidenza, Commissione o Stati membri). Per ciascun atto legislativo in discussione definiscono, d'intesa con l'Amministrazione competente, una strategia negoziale ed eventuali proposte di compromesso, individuando gli interlocutori per i quali si ritiene opportuno svolgere un'azione di sensibilizzazione. Nel corso di tale attività, l'RP e l'RPA mantengono inoltre un dialogo costante con i vari *stakeholder* italiani presenti a Bruxelles (regioni e enti territoriali, associazioni di imprese, ecc.).

L'attività preparatoria del COREPER richiede un'azione a vari livelli (tecnico, Ambasciatori e talvolta anche politico), ma a risultare il più delle volte decisivo nei confronti degli interlocutori esterni è proprio l'intervento dell'RP/RPA, non solo in quanto siede come titolare in COREPER e per i rapporti diretti che intrattiene con i membri del Governo, ma anche per il carattere orizzontale di tale incarico, che consente di negoziare contemporaneamente più dossier e quindi proporre eventuali *trade-off* (accordi di scambio) intersettoriali.

Nella programmazione di medio-lungo periodo, l'RP e l'RPA hanno inoltre periodiche opportunità di confronto a livello apicale sui vari dossier con la Presidenza di turno, la Commissione ed i Parlamentari europei.

3. Il ruolo dell'esperto settoriale o attaché e dei coordinatori di settore

Ciascun atto legislativo viene seguito in Rappresentanza a livello tecnico da un esperto settoriale o *attaché*, che ne cura l'iter in raccordo con l'Amministrazione di riferimento. A seconda del settore di competenza, l'*attaché* può negoziare più atti legislativi contemporaneamente, in diverse fasi della procedura (esame iniziale dell'atto, definizione di

una posizione consiliare, triloghi in prima/seconda lettura, conciliazione).

L'*attaché* deve combinare una conoscenza tecnica del settore con capacità negoziali in ambito multilaterale. Deve inoltre sapersi orientare con disinvoltura nelle complesse procedure del Consiglio e delle altre istituzioni, nonché dimostrare disponibilità al gioco di squadra con gli altri funzionari della Rappresentanza e con la propria Amministrazione centrale di riferimento.

L'*attaché* deve avere grandi capacità interpersonali e sapere operare in maniera proattiva nelle diverse fasi del negoziato legislativo con diversi compiti: per “intercettare” una bozza di proposta legislativa prima della sua adozione da parte della Commissione; per influenzare la Presidenza prima della presentazione da parte di quest’ultima di una proposta di compromesso; per acquisire anticipazioni sulle posizioni degli altri Stati membri prima che vengano formalmente espresse in gruppo di lavoro/COREPER/Consiglio; per formulare eventuali proposte di compromesso maggiormente in linea con la posizione nazionale.

L'*attaché* deve creare un rapporto di fiducia, oltre che con la sua Amministrazione di provenienza, con l’RP e RPA, al quale dovrà proporre di intervenire al momento opportuno e a livello adeguato al fine di massimizzare l’efficacia dell’azione negoziale.

Molte Rappresentanze Permanenti degli Stati membri tendono inoltre ad affiancare gli esperti settoriali, provenienti da Amministrazioni tecniche, da funzionari diplomatici, al fine di combinare la conoscenza tecnica dei primi con le capacità negoziali e la sensibilità politica caratteristiche dei secondi. Anche l’Italia ha recentemente previsto dei coordinatori di settore, che hanno inoltre il compito di promuovere utili sinergie intersettoriali.

L’attività degli *attaché* si svolge prevalentemente nel gruppo di lavoro di competenza (sono circa 150 i gruppi di lavoro preparatori del COREPER), dove solitamente affianca o viene affiancato da esperti provenienti dalla capitale che dispongono di una approfondita conoscenza tecnica della materia. Inoltre, l'*attaché* segue regolarmente i lavori del Parlamento europeo e mantiene contatti costanti con i vari Capi Unità di riferimento della Commissione europea.

Nel corso del COREPER, l'attaché affianca l'RP/RPA per i punti in discussione di propria competenza. Svolge, inoltre, un importante ruolo preparatorio in occasione dei Consigli dei Ministri, fungendo da punto di contatto per l'Amministrazione di appartenenza e fornendo sostegno all'RP/RPA nell'assistere il Ministro.

4. Le funzioni dei Consiglieri Antici e Mertens

Due funzionari di grado intermedio della carriera diplomatica svolgono le funzioni vicarie del RP/RPA in seno al Coreper, con incarichi di coordinamento dei rispettivi settori all'interno della Rappresentanza Permanente: il Consigliere Antici (per il COREPER II) e il Consigliere Mertens (per il settore COREPER I).

Essi rappresentano l'Italia in seno ai due gruppi preparatori del COREPER. Il Gruppo Antici (dal nome del suo primo Presidente, un diplomatico italiano) fu istituito nel 1975, con il compito di preparare l'agenda del COREPER II (e quindi anche delle formazioni consiliari Affari Generali, Affari Esteri, ECOFIN, Giustizia e Affari Interni, nonché del Consiglio Europeo), coordinarne i lavori e svolgere determinati compiti su incarico del COREPER. Nel 1993 fu istituito il gruppo Mertens (dal nome del diplomatico belga che per primo lo presiedette) con funzioni analoghe per il COREPER I e i relativi Consigli settoriali. I Consiglieri Antici e Mertens sono i più stretti collaboratori rispettivamente dell'RP/RPA e li sostituiscono in COREPER in caso di assenza, svolgendo pertanto un incarico di primo piano nel quadro dei negoziati legislativi.

I Gruppi Antici e Mertens si riuniscono il giorno precedente al COREPER al fine di prepararne i lavori. Nel corso di tali riunioni non si svolgono veri e propri negoziati, a meno che uno specifico incarico in tal senso non venga loro specificamente attribuito dal COREPER. Tali riunioni servono principalmente a coordinare i lavori del COREPER e preparare il terreno per il negoziato vero e proprio che si svolge a livello di Ambasciatori, nonché a definire le agende e preparare i lavori del Consiglio.

Nel corso delle riunioni del Gruppo Mertens o Antici, la Presidenza espone l'ordine del giorno del COREPER o del Consiglio, soffermandosi sugli obiettivi attesi e sulle modalità di svolgimento della riunione, mentre le delegazioni sono invitate a fornire indicazioni sulla posizione che la loro delegazione intende assumere nel corso del negoziato, ad esempio manifestando sostegno al testo di compromesso proposto dalla Presidenza o segnalando eventuali criticità.

Il negoziato formalmente avviene in COREPER, ma l'attività negoziale informale nel giorno che precede la riunione è particolarmente frenetica, specie dopo che nel corso delle riunioni preparatorie del COREPER le delegazioni hanno fornito indicazioni sulle rispettive posizioni negoziali. Le riunioni Antici e Mertens spesso infatti rappresentano il primo momento in cui un nuovo compromesso della Presidenza viene "testato": i commenti delle delegazioni costituiscono, pertanto, un'indicazione importante di come si svilupperà il negoziato il giorno successivo. Tale informazione permette alle varie delegazioni di affinare la loro posizione, lavorare su delle proposte di riformulazione alternativa assieme ai delegati degli altri Stati membri, nonché svolgere ogni ulteriore azione utile per agevolare l'esito del negoziato nel senso auspicato.

Per tale motivo, al momento della diramazione dell'ordine del giorno del COREPER (di norma il venerdì sera della settimana che precede la riunione) i Consiglieri Antici/Mertens chiedono agli attaché di acquisire istruzioni dalla capitale in tempo utile per la riunione preparatoria del COREPER. Al termine della stessa, riferiscono sugli esiti e organizzano delle riunioni di coordinamento con gli Attaché e l'RP/RPA su ciascun dossier in agenda del COREPER, al fine di affinare la strategia negoziale. In esito a tali riunioni, contattano i loro omologhi al fine di negoziare direttamente le basi di un accordo o preparare contatti a più alto livello (RP/RPA) in vista del COREPER.

5. I negoziati in Consiglio UE: i rapporti con la Presidenza e gli altri Stati membri

Il Consiglio dell'Unione europea è l'istituzione che riunisce i rappresentanti dei Governi degli Stati membri. Esso negozia e adotta la nuova legislazione dell'UE su un piano di sostanziale parità con il Parlamento europeo, e svolge una serie di attività non legislative, come il coordinamento delle politiche e l'adozione di testi di conclusioni non vincolanti.

Come si è già avuto modo di accennare, le riunioni del Consiglio sono preparate dal COREPER, che si avvale di circa 150 gruppi di lavoro preparatori. A prescindere dal livello in cui si riunisce (Ministri, Ambasciatori o Esperti), salvo rare eccezioni alle riunioni del Consiglio partecipano i 28 delegati degli Stati membri, la Commissione e la Presidenza, assistita dal Segretariato Generale del Consiglio e dal Servizio Giuridico del Consiglio³.

La Rappresentanza Permanente partecipa a tutte le riunioni delle varie istanze preparatorie del Consiglio. A seconda del tipo di riunione, i membri della Rappresentanza Permanente partecipano in qualità di delegati nazionali (incaricati di intervenire nel corso della riunione), oppure affiancano e forniscono assistenza a rappresentanti di governo (se si tratta di una riunione a livello ministeriale) o a esperti provenienti dalla capitale (se si tratta di riunioni a livello di gruppi di lavoro).

Alle riunioni del COREPER partecipano esclusivamente funzionari della rappresentanza (l'RP e RPA in qualità di delegati nazionali, assistiti dai Consiglieri Antici/Mertens e degli attaché responsabili del dossier in trattazione).

La Presidenza di turno semestrale, assistita dal Segretariato Generale del Consiglio, ha il compito di preparare, coordinare e presiedere i lavori del Consiglio, agendo come mediatore neutrale (*honest broker*) e favorendo compromessi su iniziative legislative o politiche. La Presidenza ha due compiti principali: a) pianificare e presiedere le sessioni

³ Per maggiori informazioni su funzioni, composizione e organizzazione del Consiglio: <http://www.consilium.europa.eu/it/home/>.

del Consiglio e le riunioni dei suoi organi preparatori; b) rappresentare il Consiglio nelle relazioni con le altre istituzioni dell'UE.

Nella procedura legislativa ordinaria, il ruolo della Presidenza del Consiglio UE è fondamentale in quanto spetta ad essa, in primo luogo, stabilire le priorità del Consiglio nel corso del semestre. Il ruolo della Presidenza semestrale è stato certamente ridimensionato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'istituzione della Presidenza stabile del Consiglio Europeo, ma il margine di discrezionalità rimane elevato, in quanto essa ha la facoltà di rallentare o accelerare le dinamiche di un negoziato, investendo risorse in termini di tempo, capacità umane e iniziativa politica su un dossier piuttosto che un altro.

Spetta infatti alla Presidenza di turno il compito di stabilire l'ordine del giorno delle sessioni consiliari, delle riunioni del COREPER e dei gruppi di lavoro preparatori. Tali priorità non necessariamente coincidono con quelle di tutti gli Stati membri. Pertanto, sin dai primi contatti con la Presidenza entrante, la Rappresentanza Permanente conduce un'azione di sensibilizzazione a vari livelli affinché adeguata attenzione venga attribuita dalla Presidenza entrante ai dossier ritenuti prioritari per gli interessi italiani.

Passando più specificamente al ruolo della Presidenza nella procedura legislativa, una volta ricevuta la proposta da parte della Commissione europea, essa deve in primo luogo individuare il gruppo di lavoro più appropriato al quale conferire il compito di esaminare l'atto sul piano tecnico.

L'esame generalmente inizia con un'illustrazione della proposta da parte del delegato della Commissione, seguito da un giro di tavolo con commenti di carattere generale da parte degli Stati membri. La Presidenza può anche decidere di tenere tale dibattito preliminare a livello ministeriale, al fine di acquisire prime indicazioni a livello politico, utili ad indirizzare il successivo negoziato a livello tecnico.

La Presidenza invita in seguito le delegazioni a commentare (oralmente o per iscritto) più nel dettaglio il testo, articolo per articolo. Sulla base di tali indicazioni, la Presidenza valuta se proporre degli emendamenti suscettibili di aumentare il livello di sostegno delle delegazioni. Nella redazione del testo di compromesso, contenente gli emendamenti alla proposta della Commissione, la Presidenza si avvale del Segretaria-

to Generale del Consiglio e in genere consulta informalmente la Commissione e gli Stati membri ritenuti più rilevanti ai fini del buon esito del negoziato. Il testo di compromesso, una volta approvato dal Coreper o dal Consiglio dei ministri a maggioranza qualificata, rappresenta un mandato negoziale per la Presidenza di turno in vista dei successivi triloghi con il Parlamento europeo e la Commissione.

La Rappresentanza Permanente interviene nelle diverse fasi del negoziato per assicurare che il testo approvato sia in linea con la posizione nazionale. Di norma contatta la Presidenza già nel corso della fase redazionale (prima ancora, cioè, della presentazione e discussione di una proposta di compromesso in Consiglio), al fine di tentare di fare in modo che il testo una volta ufficialmente presentato sia già in linea con la posizione nazionale e potersi porre così in una posizione più agevole di “difesa” di tale testo nel corso del successivo negoziato con le altre delegazioni.

Nel corso del negoziato, la capacità della Rappresentanza Permanente di relazionarsi e tessere alleanze con gli altri Stati membri svolge un ruolo cruciale nel condizionare l'esito finale.

Nell'interagire con i delegati degli altri Stati membri la Rappresentanza Permanente deve tenere in considerazione la complessità e il dinamismo del contesto negoziale a maggioranza qualificata⁴. Risulta, infatti, il più delle volte controproducente arroccarsi su una posizione negoziale statica, in quanto una delegazione non può, da sola, bloccare una decisione presa a maggioranza qualificata. Di conseguenza, la Rappresentanza Permanente deve mantenersi in costante raccordo con gli altri Stati membri, anche al fine di poter cogliere con sufficiente anticipo eventuali mutamenti di posizione ed evitare di trovarsi isolata.

Come in tutti i negoziati, anche nei contatti con gli altri Stati membri le relazioni interpersonali svolgono un ruolo fondamentale. Naturalmente, i membri della Rappresentanza Permanente, dal momento che risiedono stabilmente a Bruxelles, possono intrattenere rapporti continui e quindi sviluppare più facilmente un rapporto di stima e di reciproca fiducia con i delegati degli altri Stati membri, rispetto ai delegati

⁴ Per la verifica della maggioranza qualificata, è possibile scaricare una App per dispositivo mobile dal sito seguente: <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/voting-system/voting-calculator/>.

provenienti dalla capitale, che solo saltuariamente partecipano alle riunioni consiliari.

6. L'azione della Rappresentanza Permanente nei confronti della Commissione europea

La Commissione europea ha il compito di promuovere l'interesse dell'Unione europea nel suo complesso. Svolge un ruolo fondamentale nel quadro della procedura legislativa ordinaria, in quanto dispone del monopolio di iniziativa normativa. Spetta solo alla Commissione, infatti, presentare delle proposte legislative (su propria iniziativa, su richiesta di altre Istituzioni europee o a seguito di una iniziativa dei cittadini).

La Commissione è un organo collegiale composto da 28 Commissari (uno per ciascun Stato membro). Il processo decisionale interno è complesso e non mancano momenti di dialettica e di confronto, ma una volta che il Collegio dei Commissari assume una decisione, essa viene difesa da tutta l'Istituzione nel suo complesso.

Spesso si sottovaluta l'importanza di sensibilizzare la Commissione prima dell'adozione di una proposta legislativa. La Commissione ha un forte potere negoziale nel corso della procedura legislativa e, una volta che un testo viene approvato dal Collegio dei Commissari, convincere l'Esecutivo UE a modificarlo non è agevole. Si ricordi che di regola per modificare una proposta contro la volontà della Commissione occorre l'unanimità in Consiglio (art. 293.1 TFUE). Pertanto, se si vuole evitare di iniziare un negoziato in salita, è utile agire nelle fasi preparatorie di una proposta.

Vi sono diverse modalità con cui la Rappresentanza Permanente può condividere la propria posizione con la Commissione durante la lunga fase preparatoria che precede la presentazione di una proposta legislativa, di norma annunciata dalla Commissione nel proprio programma di lavoro pluriennale e/o annuale.

Prima di predisporre una proposta, la Commissione di norma conduce una consultazione degli attori potenzialmente interessati (*stakeholder*), tiene conto delle valutazioni *ex-post* della legislazione esistente e

svolge delle valutazioni di impatto *ex-ante* delle varie opzioni legislative.

In linea con i principi della *Better Regulation*, prima di presentare una proposta legislativa, la Commissione dovrebbe pertanto condurre una consultazione pubblica in maniera aperta e trasparente.

Talvolta gli Stati membri possono partecipare alle consultazioni pubbliche, in altri casi vengono interpellati direttamente dalla Commissione. La Rappresentanza Permanente a Bruxelles spesso assiste le Amministrazioni settoriali di riferimento nell'azione di sensibilizzare dei funzionari della Commissione incaricati di redigere la proposta. Oltre a rappresentare la prima occasione per informare la Commissione della posizione nazionale e tentare di influenzarla nell'elaborazione del testo, tale momento costituisce anche l'occasione per un utile esercizio interno allo Stato membro per definire preliminarmente la propria posizione nazionale sulla materia in vista dell'avvio dei futuri negoziati legislativi in seno al Consiglio.

Una volta approvata la proposta legislativa, la sua trasmissione al Parlamento europeo e al Consiglio segna l'avvio formale del negoziato, in cui la Commissione svolge un ruolo da protagonista. Essa partecipa sempre, seppur con modalità diverse, sia ai negoziati interni in seno al Consiglio che alle discussioni interne al Parlamento europeo. Successivamente, partecipa ai triloghi, difendendo la propria proposta nei confronti dei tentativi di emendamento da parte di Consiglio e Parlamento europeo, e/o svolgendo una funzione di mediazione tra le posizioni dei due colegislatori.

In linea di principio, la Commissione assume una posizione pragmatica: da un lato difende gli elementi essenziali della sua proposta; dall'altro, mostra disponibilità al compromesso al fine di consentire una rapida adozione dell'atto.

La Rappresentanza Permanente mantiene un costante canale di dialogo informale con la Commissione nel corso del negoziato – tentando di assicurare quantomeno un suo atteggiamento benevolo di non opposizione nei confronti di eventuali proposte di emendamento – tenendo anche conto del fatto che, oltre ad avere un importante peso negoziale nel corso dei negoziati in seno al Consiglio e durante i triloghi, essa viene spesso associata alle sessioni redazionali (*drafting*) delle proposte

di compromesso della Presidenza o di norma viene quantomeno consultata.

7. Un potenziale gioco di sponda con il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è composto da 751 deputati, eletti nei 28 Stati membri dell'Unione europea a suffragio universale diretto per un mandato quinquennale. Per preparare il lavoro del Parlamento europeo in Aula, i deputati si suddividono in commissioni permanenti, ciascuna delle quali specializzata in determinati settori. Vi sono attualmente 20 commissioni parlamentari, composte da un minimo di 25 a un massimo di 71 deputati. Ciascuna di esse ha un presidente, un ufficio di presidenza e una segreteria. La composizione politica delle commissioni parlamentari rispecchia quella dell'Aula⁵.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con la procedura legislativa ordinaria il Parlamento europeo ha ormai acquisito un ruolo paritario rispetto al Consiglio.

Ciò comporta che riuscire a conseguire un mandato negoziale in seno al Consiglio in linea con la posizione nazionale rappresenta un successo solo parziale, in quanto il testo deve successivamente essere negoziato con il Parlamento europeo.

In altre parole, vi è sempre la possibilità che un emendamento consiliare possa essere modificato o stralciato durante i triloghi con il Parlamento europeo, se richiesto con forza da quest'ultimo.

Viceversa, è possibile che ripetute richieste di emendare un testo in Consiglio vengano respinte, ma che gli stessi emendamenti vengano successivamente inclusi nel testo di compromesso finale a seguito dell'insistenza del Parlamento europeo, che può quindi rappresentare una sponda utile nel corso del negoziato.

La Rappresentanza Permanente segue pertanto con grande attenzione le attività del Parlamento europeo – dove tutti i dibattiti sono pubbli-

⁵ Per maggiori informazioni su funzioni, composizione e organizzazione del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu>.

ci – e mantiene un costante dialogo con gli Europarlamentari, in particolare quelli eletti in Italia.

Non vi sono canali istituzionali formali con cui uno Stato membro interloquisce con Parlamento, in quanto spetta istituzionalmente alla Presidenza di turno il compito di rappresentare il Consiglio nei contatti con le altre Istituzioni.

Tuttavia, i membri dell'Europarlamento intrattengono regolari contatti informali con una pluralità di attori (si pensi nel 2015, erano circa 5.000 i lobbisti ufficialmente registrati al Parlamento europeo) e quindi ovviamente anche con gli Stati membri.

Per la Rappresentanza Permanente, sensibilizzare i membri del Parlamento su potenziali criticità di determinate proposte legislative costituisce un'attività di primaria importanza. Di norma esiste un canale privilegiato con gli Eurodeputati eletti nel proprio Paese, che data la loro *constituency* sono in linea di principio di norma maggiormente sensibili a determinate problematiche nazionali. Tuttavia, è buona norma mantenere proficui contatti anche con il Presidente di Commissione, il Relatore e i Relatori ombra (deputati che seguono un dossier per conto di un partito politico diverso da quello del relatore).

Si ricorda che l'azione di sensibilizzazione dovrebbe sempre essere condotta nel rispetto del principio di leale cooperazione con le istituzioni: uno Stato membro non dovrebbe fornire al Parlamento europeo informazioni riservate sulla posizione del Consiglio, né mettere in difficoltà la Presidenza che per conto del Consiglio sta negoziando con il Parlamento europeo.

Dal punto di vista dei parlamentari, acquisire informazioni su sensibilità o criticità da parte di uno o più Stati membri può in alcuni casi aiutarli a definire la loro posizione, nel rispetto ovviamente dell'indipendenza proprio mandato.

Riuscire ad evitare che un emendamento contrario alla posizione nazionale venga approvato o fare in modo che la posizione del Parlamento europeo rifletta quello dello Stato membro costituisce un passo di fondamentale importanza verso l'adozione di un testo che sia in linea con la posizione nazionale.

8. *Conclusion*

Per uno Stato membro il successo di un negoziato legislativo in ambito europeo richiede un importante sforzo collettivo e un grande investimento di risorse, in termini di tempo, capacità umane e impulso politico. Non solo è necessario definire una posizione negoziale, ma bisogna anche dar prova di grandi capacità di proiezione esterna, in un contesto caratterizzato da una costante evoluzione della complessa cornice negoziale multilaterale.

Nel corso del negoziato occorre essere proattivi, adattando dinamicamente la propria posizione a seconda del contesto e della posizione degli altri attori negoziali in costante evoluzione. Ciò richiede un'approfondita conoscenza tecnica dei dossier e delle procedure, grande sensibilità politica, e soprattutto una costante azione diplomatica volta a sensibilizzare gli interlocutori corretti nel momento giusto a seconda dello stadio della procedura in cui si trova il negoziato.

In tale contesto, la Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea svolge un ruolo fondamentale nell'assicurare un'azione negoziale continua, principalmente in seno al Consiglio dell'Unione europea ma anche nei confronti della Commissione e del Parlamento europeo, in stretto raccordo con l'Amministrazione e i vari *stakeholders* italiani, con la finalità di tutelare gli interessi dei nostri cittadini e delle nostre imprese.

L'ATTIVITÀ DIPLOMATICA ITALIANA ALLE NAZIONI UNITE*

Jessica Laganà

SOMMARIO: 1. *Un quadro d'insieme*. 2. *L'impegno italiano nel peacekeeping in evoluzione*. 3. *La partita del Consiglio di Sicurezza*.

1. Un quadro d'insieme

Nel 2015 celebriamo una duplice ricorrenza: il settantesimo anniversario dell'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e il sessantesimo anniversario dell'ingresso dell'Italia nelle Nazioni Unite, avvenuto il 14 dicembre 1955. Dopo una lunga attesa dovuta ai veti incrociati delle due superpotenze dell'epoca, con l'Italia fecero il loro ingresso all'ONU altri quindici Paesi, aumentando di circa un quarto il numero degli Stati membri, che oggi – dopo gli allargamenti seguiti alla decolonizzazione e alla fine del blocco comunista – ammontano a 193.

In un breve arco di tempo, da quel lontano 1955, l'Italia guadagnò prestigio e credibilità, grazie all'immagine di Paese dialogante, ponte tra culture per storia e posizione geografica, e convinto promotore di un sistema internazionale basato sulla cooperazione multilaterale. Il multilateralismo è innegabilmente una delle direttrici fondamentali della politica estera italiana dal secondo dopoguerra: le Nazioni Unite assieme all'integrazione europea e alla NATO sono state la “carta vincente” dal secondo dopoguerra “per la nostra sicurezza nazionale, il terzo e universale circuito di sicurezza”, anche se per alcuni “sono oggi poco frequentate dai nostri media e pressoché sconosciute all'opinione pubblica italiana”¹. Il duplice anniversario del 2015 potrà costituire l'occasione

* Pubblicato nel 2015.

¹ L. MIRACHIAN, *L'ONU e noi, noi e l'ONU. La lettera che avrei voluto scrivere*, in LIMES, agosto 2013.

per valorizzare il ruolo dell'Italia nelle Nazioni Unite e l'importanza dell'Organizzazione stessa presso il grande pubblico.

Già prima dell'ingresso nell'ONU, vi erano stati segnali positivi quanto al ruolo dell'Italia nella nuova architettura mondiale. Nonostante una disposizione transitoria della Carta delle Nazioni Unite, che ribadiva lo status del nostro Paese quale ex nemico, nel 1946 fu deciso che l'Italia avrebbe ospitato la FAO, mentre nel 1949 fu designata quale potenza amministratrice della Somalia. Dieci anni dopo l'ingresso nell'ONU, nel 1965, l'allora Ministro degli Esteri Fanfani divenne Presidente dell'Assemblea Generale, unico italiano finora ad avere ricoperto tale importante incarico. Sempre a partire dagli anni Sessanta, il contributo italiano alle Nazioni Unite cominciò a caratterizzarsi per un convinto sostegno alle operazioni di mantenimento della pace (peacekeeping), allora agli albori e mirate a quel tempo ad azioni di mantenimento e monitoraggio dei “cessate il fuoco”, con interposizione tra le Parti. Ancora oggi, come vedremo, il peacekeeping – settore che ha registrato una notevole evoluzione – rappresenta forse il principale cardine dell'impegno dell'Italia all'ONU.

In settant'anni le Nazioni Unite hanno esteso il loro ambito di attività a nuovi settori, si sono adattate a nuove realtà e ad una nuova membership, dove l'elemento occidentale non è più prevalente, hanno intrapreso riforme interne volte a migliorare l'efficacia e la tempestività degli interventi. Seppure negli ultimi anni altri fori multilaterali hanno ambito ad esercitare un'influenza crescente e si è anche assistito a tentativi di unilateralismo, le Nazioni Unite – con la loro universalità – continuano a rappresentare tutt'ora il fulcro della governance mondiale e della legittimità. In sessant'anni di Stato membro, il contributo dell'Italia è cresciuto e si è ampliato a tutte le aree di attività delle Nazioni Unite, tanto che in anni recenti il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon ha definito l'Italia “partner ideale”. Oltre al settore della pace e della sicurezza, l'Italia svolge un ruolo attivo negli altri filoni di attività dell'Organizzazione, ormai sempre più interconnessi: nel campo dei diritti umani, si pensi ad esempio alle campagne contro la pena di morte, contro le mutilazioni genitali femminili che ci vedono in prima fila, anche attraverso il coinvolgimento della società civile; nel settore dello sviluppo sostenibile, ad esempio lo scorso anno l'Italia ha co-faci-

litato il negoziato per la creazione dello High Level Forum, organo chiamato a fornire impulso politico all'attuazione dell'agenda di sviluppo post-2015, ed è molto attiva nei negoziati in corso per la definizione dei nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, che detteranno l'agenda internazionale dei prossimi decenni.

Sul fronte del diritto e della lotta alle impunità, di fronte alla commissione di *crimini di massa*, abbiamo esercitato una forte leadership per la costituzione della Corte Penale Internazionale, il cui Statuto fu firmato a Roma nel 1998, e continuiamo ad essere fortemente impegnati per l'universalizzazione dello Statuto, quale fattore che rafforza l'effetto deterrente della Corte. Abbiamo inoltre contribuito in modo decisivo a numerose iniziative delle Nazioni Unite in materia di consolidamento della pace, come in Mozambico – il cui accordo di pace fu firmato a Roma nel 1992 – che ancora oggi viene indicato quale esempio riuscito di mediazione, che vide coinvolti numerosi attori e si risolse nella pacificazione.

Il ruolo attivo svolto in numerosi settori si riflette anche sulla presenza dell'Italia negli organi principali dell'ONU. L'Italia è stata eletta sei volte membro non permanente del Consiglio di Sicurezza, ha ricoperto otto mandati nel Consiglio Economico e Sociale (l'ultimo dei quali è in corso) e due mandati nel Consiglio Diritti Umani (il secondo, in corso, terminerà il 31.12.2014). Per il futuro è candidata ad un seggio non permanente del Consiglio di Sicurezza per il biennio 2017-2018 e al Consiglio Diritti Umani per il triennio 2019-2021.

In questi decenni, inoltre, alla FAO – che abbiamo già menzionato e che costituisce il fulcro del c.d. “Polo agro-alimentare” delle Nazioni Unite, con sede a Roma – si sono aggiunte sul territorio nazionale numerose altre agenzie e strutture del sistema delle Nazioni Unite, tra cui ad esempio la Base Logistica di Brindisi (UNLB). La Base, quale Centro Globale di Servizi (GSC) delle Nazioni Unite, assicura il supporto logistico di tutte le missioni ONU nel mondo ed è inoltre una struttura chiave per la comunicazione satellitare delle Nazioni Unite, per l'addestramento professionale di personale civile impiegato nelle operazioni ONU e per il supporto tecnico ai velivoli impegnati nei collegamenti tra missioni. La presenza delle Nazioni Unite sul territorio nazionale è parte rilevante del contributo fornito dall'Italia alle attività dell'ONU e del

suo sistema (si pensi che la maggior parte delle strutture sono ospitate in sedi demaniali o di cui le istituzioni italiane si fanno carico), rappresenta un fattore di prestigio internazionale e soprattutto – sul piano interno – una preziosa opportunità per l’economia (si pensi a indotto e commesse) e per rafforzare l’internazionalizzazione della società civile e del mondo dell’accademia.

2. L’impegno italiano nel peacekeeping in evoluzione

L’Italia è fortemente impegnata da sempre nelle attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali dell’ONU. Negli ultimi decenni, dalla fine della guerra fredda, il settore ha registrato una profonda evoluzione, adattandosi alla natura dei conflitti, che è profondamente mutata. Le nuove minacce asimmetriche (non solo quanto a forze e mezzi in campo, ma anche nel rispetto delle regole), quali il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la possibilità del ricorso ad attacchi cibernetici, ecc., hanno inciso sui tradizionali scenari di sicurezza: gli attuali conflitti – lungi dall’essere interstatali – traggono oggi le loro origini prevalentemente da crescenti disparità economiche e sociali, da contrasti etnici e radicalismi religiosi, dal mancato rispetto dei diritti delle minoranze, all’interno dei singoli Stati e, animati per lo più da attori non statuali, tendono ad internazionalizzarsi a seguito del coinvolgimento di Stati limitrofi, a causa di esodi di parte della popolazione, di sconfinamenti, di traffici illeciti, di riferimenti e incitamenti che pullulano nel web e valicano le frontiere.

In tale contesto, le attività delle Nazioni Unite per la prevenzione dei conflitti e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali continuano a rappresentare il maggiore (e “cost-effective”) strumento multilaterale di sostegno alla convivenza pacifica delle differenze e ai processi di transizione democratica e stabilizzazione delle aree di crisi.

L’esigenza di fare fronte a sfide complesse e a minacce asimmetriche ha comportato da un lato una rinnovata attenzione della Comunità Internazionale per la diplomazia preventiva e quindi per gli strumenti di cui al Cap. VI della Carta ONU, tra cui la mediazione (che il Segretario

Generale Ban Ki-moon ha posto tra le priorità del suo attuale secondo mandato); dall'altro, l'affermarsi di nuove tipologie di operazioni di peacekeeping, che assolvono su mandato del Consiglio di Sicurezza funzioni sempre più diversificate, qualificate (non solo in ambito ONU) nel quadro di un "comprehensive approach", e che vanno dalla promozione del dialogo politico tra le parti, alla protezione dei civili, al rispetto dei diritti umani, al reintegro degli ex combattenti, ecc. Lo strumento militare infatti non è di per sé più sufficiente e deve essere integrato sin dalle fasi iniziali con politiche mirate a favorire strutture di governo autonome, il dialogo inclusivo all'interno delle società, la riconciliazione e il ripristino di condizioni di sviluppo. Ciò nella consapevolezza del carattere multiforme e multidimensionale delle sfide alla pace ed alla sicurezza e del legame indissolubile fra sviluppo, sicurezza e diritti umani.

La partecipazione di oltre 120 Stati membri e le caratteristiche stesse del peacekeeping onusiano (autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, imparzialità, consenso delle parti e ricorso all'uso della forza solo per scopi difensivi e a tutela del mandato) consentono all'Organizzazione di intervenire con estrema autorevolezza e legittimità in scenari particolarmente sensibili, come il Medio Oriente e l'Africa.

L'Italia è primo fornitore di Caschi blu tra i Paesi occidentali (con circa 1.140 unità) e il settimo contributore al bilancio dell'ONU e al bilancio specifico del peacekeeping, con una quota del 4,448%, secondo la scala di contribuzione in vigore (che dovrà essere rivista nel 2015). Secondo le direttrici tradizionali della nostra politica estera, siamo presenti in particolare nelle missioni attive in Medio Oriente (UNIFIL, UNTSO) e nel Mediterraneo (UNFICYP, UNMIK), ma anche in Africa (MINURSO, MINUSMA) e Asia (UNMOGIP). I "Caschi blu" italiani sono dislocati in larga prevalenza nel sud del Libano in UNIFIL II, Missione a guida italiana, che in questi anni ha concorso alla stabilità del Paese dei Cedri e alla sicurezza di Israele, anche in un'ottica regionale. Il mandato di UNIFIL ha una triplice valenza: politica (basti pensare all'azione di buoni uffici svolta dal suo Comandante nel quadro del c.d. "meccanismo tripartito" con alti funzionari delle Forze armate libanesi ed israeliane), militare (attraverso il controllo della c.d. "Blue Line") e umanitaria (con l'attuazione di numerosi progetti per le comu-

nità locali). Proprio la capacità delle Forze Armate italiane di interagire con le realtà locali, con iniziative che hanno coniugato gli aspetti civili e militari (nella formula CIMIC), rappresenta un elemento di successo, molto apprezzato dalla Comunità internazionale e dalle Parti in causa. Secondo il Segretariato ONU, inoltre, UNIFIL rappresenta una “best practice” per aver instaurato un forte coordinamento con l’Ufficio del Coordinatore Speciale per il Libano (UNSCOL) e un’efficace collaborazione con altre realtà del sistema delle Nazioni Unite presenti nel Paese e nella regione (“intermission cooperation”), divenendo una sorta di “hub regionale”. UNIFIL è riuscita inoltre a “fare di più con meno”, ad esempio fronteggiando il ridispiegamento delle Forze Armate Libanesi al confine con la Siria – in conseguenza del conflitto siriano – che ha determinato una diminuzione dei pattugliamenti congiunti nel Sud del Libano.

Mai come in questo periodo la richiesta di assistenza delle Nazioni Unite ha raggiunto livelli tanto elevati: si pensi alle crisi politiche, militari e umanitarie in corso. L’efficacia degli interventi, la necessità di evitare duplicazioni e contenere i costi richiedono coordinamento, sviluppo di sinergie e complementarità tra le varie articolazioni della presenza delle Nazioni Unite sul territorio (missioni di peacekeeping, missioni politiche speciali, UN Country teams, agenzie, ecc.). Al contempo, le Nazioni Unite non possono fare tutto da sole. Un elemento essenziale è la cooperazione dell’ONU con le Organizzazioni regionali, come Unione europea (UE) e Unione Africana (UA), per la prevenzione e la gestione tempestiva delle crisi. Esempi attuali della cooperazione dell’ONU con le Organizzazioni regionali sono il Mali e la Repubblica Centro Africana (RCA), ma anche la Somalia. L’Italia sostiene tali forme imprescindibili di cooperazione, sia nella fase preventiva – attraverso la condivisione delle informazioni e l’affinamento dei sistemi di early warning – sia nella gestione delle crisi ed è nell’ambito UE uno dei partner più attivi nel dialogo con l’ONU su tali fronti.

Un altro aspetto qualificante del nostro sostegno al peacekeeping è quello della formazione. La capacità delle operazioni di pace di esercitare in concreto e in maniera efficace i mandati relativi alla protezione dei civili e al rispetto dei diritti umani, come pure il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani da parte dei “Caschi blu”,

contribuiscono a rafforzare la legittimità della presenza internazionale e quindi a decretare il successo delle operazioni. Non è sufficiente, infatti, che le missioni – come spesso oramai avviene – abbiano funzioni esecutive con riguardo al rispetto dei diritti umani e alla sanzione delle impunità, ma è anche necessario che il personale sia adeguatamente formato allo svolgimento di tali compiti.

L'Italia è da sempre impegnata nel miglioramento della formazione del personale delle missioni, secondo linee guida ONU standardizzate. A tal fine nel 2005, a seguito degli impegni assunti dal G8 nel Vertice di Sea Island (2004), l'Italia ha istituito a Vicenza il “Centre of Excellence for Stability Police Units” (CoESPU), diretto dall'Arma dei Carabinieri e co-finanziato dagli USA. Il Centro svolge l'addestramento di formatori di unità di Polizia, con compiti specializzati sul modello Carabinieri/Gendarmeria. Il personale addestrato a Vicenza (nel 2013 circa 1.200 unità, provenienti al 70% da Paesi africani ed asiatici) contribuisce a costituire le “Formed Police Units” (FPU), utilizzate nelle missioni dell'ONU (in base ad un Memorandum of Understanding, firmato nel 2010 tra il Dipartimento per il Peacekeeping ed il CoESPU) o di organizzazioni regionali, come l'Unione Africana. Il modello offerto dai Carabinieri consente di rispondere puntualmente alle esigenze della componente di Polizia delle missioni di pace, con una “polizia robusta”, con elevata preparazione ed un'autonomia e capacità di dispiegamento in teatro. I corsi del CoESPU includono moduli sul rispetto dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, la protezione dei civili e la prevenzione della sexual and gender-based violence (SGBV), unitamente alle forme di collaborazione con le autorità giudiziarie e di Polizia.

Un mandato “robusto”, ovviamente nelle condizioni decise dal Consiglio di Sicurezza, come l'impiego di nuove capacità hanno dimostrato che il “peace-enforcement” può contribuire all'efficacia delle missioni ONU: è questa la tendenza degli ultimi anni, testimoniata dalle autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza al dispiegamento di una Forza d'Intervento a sostegno di MONUSCO in Repubblica Democratica del Congo (RDC) e di una Forza francese a supporto di MINUSMA in Mali, con compiti di fatto prevalentemente di anti-terrorismo.

A fronte delle nuove sfide, le parole d'ordine per un peacekeeping efficace appaiono essere: flessibilità e innovazione, pur nell'ambito di un dibattito fortemente polarizzato tra Non Allineati e Paesi occidentali. Anche in questo caso, l'Italia – nella sua doppia veste di principale contributore al bilancio del peacekeeping e primo fornitore occidentale di Caschi blu – è convinta sostenitrice degli sforzi del Segretariato.

Nel marzo 2014, l'Italia ha facilitato i lavori del Comitato (c.d. C34) dell'Assemblea Generale competente per il peacekeeping, che ha concluso con successo (a differenza di quanto avvenuto l'anno precedente) i lavori, adottando il previsto Rapporto, contenente proposte e raccomandazioni. Il testo riflette, per la prima volta, un'apertura al modello di peacekeeping moderno ed efficiente per cui si battono il Segretariato e alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, contenendo tra l'altro il riferimento all'uso di tecnologie moderne, come gli Unmanned Aerial Systems (UAS), impiegati nella Repubblica Democratica del Congo (RDC), a supporto di MONUSCO, sulla base di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (si tratta in particolare di droni da ricognizione forniti da Selex, compagnia del gruppo Finmeccanica, in base ad un contratto di servizio). L'utilizzo degli UAS rappresenta una questione ancora controversa per la membership, perché ritenuto da alcuni Paesi (in particolare tra i Non Allineati, appoggiati da alcuni Membri Permanenti) come lesivo della sovranità statale. Altri Paesi, tra cui l'Italia, sostengono invece l'opportunità di tali dotazioni, che consentono di assicurare un'efficace protezione dei civili, salvaguardando la vita dei Caschi blu.

L'utilizzo delle nuove tecnologie può contribuire al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario anche lì dove non sono attive missioni di pace ONU, ma la Comunità Internazionale è chiamata al rispetto di specifiche Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sull'accesso umanitario, come ad esempio in Siria. La tecnologia satellitare può infatti rendere disponibili informazioni utili per verificare l'eventuale violazione di quanto stabilito dal Consiglio di Sicurezza. Per questo l'Italia sostiene il Programma Operativo per le Applicazioni Satellitari di UNITAR ed è – più in generale – a favore della modernizzazione delle modalità di intervento dell'ONU per salvare vite umane e concorrere alla pace, alla stabilità internazionali ed al rispetto dei diritti umani.

3. La partita del Consiglio di Sicurezza

Questo breve excursus dell'azione diplomatica dell'Italia in seno alle Nazioni Unite non può concludersi senza menzionare un dossier che da decenni caratterizza il ruolo del nostro Paese: il processo di riforma del Consiglio di Sicurezza, organo che in base alla Carta ONU ha responsabilità primaria del mantenimento della pace e della stabilità internazionali. L'esercizio di riforma del Consiglio appare in questi anni in deciso movimento, anche in vista del settantesimo anniversario del 2015. I Negoziati Intergovernativi per la riforma, che dal 2009 non hanno ancora prodotto un testo negoziale, e al contempo l'impasse che il Consiglio di Sicurezza ha in questi anni registrato su dossier drammatici, in ragione del potere di veto, hanno causato un forte senso di frustrazione presso larga parte della membership, oltre che nelle opinioni pubbliche mondiali. La Comunità Internazionale ha oramai maturato un comune sentimento che aspira al cambiamento, per fare in modo che il Consiglio mantenga la sua rilevanza e continui ad essere al centro della governance mondiale, accrescendo la sua capacità di intervenire. Un esempio di riforma "parziale" è quello dell'iniziativa promossa dalla Francia per la promozione di un codice di condotta che limiti l'utilizzo del potere di veto in caso di atrocità di massa. Sul piano generale del processo di riforma, intanto, due diverse visioni continuano ad opporsi: da una parte, Stati che aspirano a seggi permanenti a titolo nazionale (il c.d. G4, Brasile, Germania, Giappone e India) e Gruppi negoziali che sono favorevoli ad un allargamento del Consiglio ad entrambe le categorie di seggi (ad es. il Gruppo africano, che rivendica nuovi seggi permanenti con potere di veto e seggi non permanenti); dall'altra, Stati come l'Italia e gli altri membri del movimento "Uniting for Consensus" (UfC) – di cui l'Italia è focal point – che sono favorevoli solo alla creazione di nuovi seggi non permanenti eletti, in modo da mantenere il momento essenziale di verifica democratica rappresentato dalle votazioni e salvaguardare l'"accountability" dei membri del Consiglio nei riguardi della "general membership". La creazione di nuovi seggi permanenti per l'Italia e UfC non farebbe, invece, che creare nuove gerarchie nella Comunità Internazionale e aumentare i contrasti regionali. Nei prossimi mesi assisteremo senz'altro ad un'accelerazione dei nego-

ziati per la riforma del Consiglio di Sicurezza. Elemento essenziale della piattaforma promossa dall'Italia con UfC continuerà ad essere la ricerca di una larga condivisione politica del progetto di riforma, contro l'ipotesi di soluzioni divisive e accelerazioni artificiali.

L'AZIONE DIPLOMATICA ITALIANA ALL'OSCE*

Piero Vaira

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Architettura istituzionale e compiti dell'OSCE. 3. L'Italia e l'OSCE.*

1. Introduzione

L'Italia conferisce grande importanza alla sua appartenenza all'OSCE, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Il Ministero degli Affari Esteri, tramite l'Ufficio VI della Direzione Generale per gli Affari politici e la Sicurezza e la Rappresentanza Permanente presso l'OSCE a Vienna, ha il compito di coordinare l'azione diplomatica del nostro Paese in tale Organizzazione.

L'OSCE ha subito nel corso della sua storia vari cambiamenti, legati all'evoluzione storica del continente negli ultimi quarant'anni.

Istituita con l'Atto finale di Helsinki (1975) sotto il nome di CSCE (Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), in un periodo di contrapposizione Est-Ovest, mentre era ancora in atto la c.d. "guerra fredda", essa ha assunto in seguito alla caduta del Muro di Berlino un importante ruolo nella gestione della transizione post-era sovietica, mutando il nome in quello attuale di OSCE nel vertice di Budapest (1994).

Nata come Organizzazione tesa a garantire la cooperazione e la sicurezza in Europa soprattutto in tre settori, politico-militare, economico-ambientale e tutela dei diritti umani, ha risentito e risente nella sua azione delle contrapposizioni tra i suoi due principali Stati partecipanti, Stati Uniti e, all'origine, Unione Sovietica (oggi, Federazione Russa). Mosca rimprovera all'Occidente l'eccessiva enfasi posta sulla tutela internazionale dei diritti umani, gli Stati Uniti reagiscono accusando i

* Pubblicato nel 2015.

paesi dell'Est di trascurare tale aspetto e di concentrarsi solamente sulla dimensione militare/controllo degli armamenti.

Sebbene non fosse cessata la storica diatriba interna tra le due grandi potenze, il processo decisionale aveva riacquisito un certo dinamismo nel corso della riunione dei Ministri degli Esteri dei Paesi OSCE, lo scorso dicembre a Kiev dove, in un clima di assedio, in concomitanza con l'esplosione della protesta "Euro-Maidan", era stato un successo l'aver adottato decisioni in ciascuna delle tre grandi sfere di azione dell'Organizzazione. La crisi ucraina, nella quale l'Organizzazione viennese sta giocando un ruolo di primo piano nel tentativo di pacificare le parti in conflitto, ha rimesso in luce le difficoltà di comunicazione tra Washington e Mosca, anche dal punto di vista del processo di ripensamento organizzativo/istituzionale dell'OSCE a quarant'anni dalla firma dell'Atto di Helsinki.

2. Architettura istituzionale e compiti dell'OSCE

Istituzionalmente oggi l'OSCE è un'organizzazione internazionale regionale, ex capo VIII della Carta delle Nazioni Unite, che si occupa prevalentemente del mantenimento della pace e della prevenzione dei conflitti, oltre che di sostenere processi di costruzione di istituzioni democratiche e pluralistiche. La sua struttura corrisponde a quella tipica di un'organizzazione intergovernativa.

La Presidenza di turno è attualmente detenuta dalla Svizzera, nella persona del suo Ministro degli Affari Esteri Burkhalter, che ha predisposto la propria agenda ed i propri obiettivi in stretto coordinamento con le Presidenze OSCE di Ucraina (2013) e Serbia (2015), in un'ottica di continuità tra gli operati delle varie Presidenze.

Il lavoro della Presidenza è coadiuvato dal Segretariato Generale, organo di natura amministrativa, guidato dal Segretario Generale, eletto con mandato triennale, rinnovabile per una sola volta. Dal 2011 tale incarico è ricoperto da un diplomatico di carriera italiano, l'Amb. Lamberto Zannier, il quale ha ottenuto il rinnovo del mandato per il triennio 2014-2017 lo scorso mese di maggio.

L'attività ordinaria dell'Organizzazione è gestita dal Consiglio Permanente, nel quale si riuniscono settimanalmente i Rappresentanti Permanenti dei singoli Stati membri, che possono adottare decisioni rilevanti “per consensus”, come accaduto il 21 marzo scorso, con la deliberazione dell'invio della Missione Speciale di Monitoraggio in Ucraina, finalizzata all'osservazione sul campo degli sviluppi della crisi.

In seno all'OSCE operano anche l'Assemblea Parlamentare, organo in cui confluiscono parlamentari eletti dai singoli Parlamenti nazionali dei Paesi membri, con il compito di colmare il gap esistente tra la conformazione intergovernativa dell'Organizzazione e la società civile, e la Corte di Riconciliazione e Arbitrato, che può essere adita nelle controversie tra Paesi membri.

L'OSCE è costituito da 57 Paesi membri dell'area euro-asiatica, a cui si aggiungono Canada e Stati Uniti. In ordine di tempo, l'ultimo paese ad aver aderito, in occasione della Ministeriale di Dublino 2012, è stato la Mongolia. L'Organizzazione ha stretto accordi di partnership con paesi dell'area mediterranea (Marocco, Algeria, Tunisia, Giordania, Egitto e Israele) e di quella asiatica (Afghanistan, Australia, Giappone, Mongolia, Corea del sud e Thailandia). La Libia aveva formalizzato nel corso del 2013 una richiesta per ottenere lo status di Paese Partner di Cooperazione, però questa è stata respinta a causa del veto russo.

L'azione dell'OSCE è suddivisa, come già accennato, in tre grandi pilastri:

- I pilastro: ambito politico-militare: regime di controllo e riduzione delle armi convenzionali in Europa, sfide globali alla sicurezza, (terrorismo internazionale, tratta di esseri umani, cyber crime);
- II pilastro: ambito economico-ambientale: analisi delle connessioni esistenti tra problematiche economico/ambientali e sicurezza. In questo settore un ruolo centrale è svolto dal Foro economico-ambientale, che si riunisce annualmente a Praga al fine di discutere le strategie più adatte ad affrontare tali problematiche. La Presidenza svizzera si è focalizzata in particolare sul tema della prevenzione dei disastri ambientali causati dall'azione dell'uomo;
- III pilastro: ambito diritti umani: monitoraggio del rispetto dei diritti umani nell'area OSCE e azione di sostegno agli Stati per l'attuazio-

ne di misure legislative in tal senso. In questa dimensione operano organi quali:

- il Rappresentante speciale per la tutela delle minoranze, il quale si occupa di monitorare il rispetto delle minoranze etniche;
- il Rappresentante speciale per la libertà dei media, che si focalizza sulla tutela della libertà d'informazione e sul monitoraggio del pluralismo nell'attività giornalistica, operando anche mediante l'invio di raccomandazioni ai Paesi membri;
- il Rappresentante speciale per la tratta di esseri umani analizza le profonde connessioni esistenti tra il fenomeno della tratta di esseri umani ed i traffici illeciti in generale (l'incarico è stato ricoperto negli ultimi anni da un magistrato italiano, la Dott.ssa Mariagrazia Giammarinaro, che ha cessato le sue funzioni nel gennaio di quest'anno);
- l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani (ODHIR), organo che ha sede a Varsavia ed ha competenze in materia di promozione della democrazia e dei diritti umani, realizzazione di missioni di monitoraggio elettorale, cooperazione nel processo di ricostruzione di istituzioni democratiche e pluralistiche in realtà post-conflittuali.

Il “braccio operativo” dell'organizzazione viennese è rappresentato dalle c.d. “missioni sul campo”, attive specialmente nell'area dei Balcani e dell'Asia Centrale (Serbia, Bosnia, Kazakistan, Turkmenistan, Kosovo). Stabilite su invito dei Paesi ospitanti e con un mandato approvato per consenso dagli Stati Parte, le Missioni sono finalizzate al compimento di un gran numero di attività: dal “peacekeeping” alla cooperazione nel “law-enforcement” (sostegno alle forze di polizia locali, supporto nella riforma del sistema giudiziario e/o penale, costruzione di istituzioni democratiche e pluraliste), alla tutela delle minoranze.

3. L'Italia e l'OSCE

L'azione dell'Italia in seno all'OSCE, come ricordato lo scorso anno dal Sottosegretario agli Affari Esteri Mario Giro nel suo intervento alla Ministeriale di Kiev, ha fra le sue priorità la riforma del regime di con-

trollo degli armamenti convenzionali in Europa, l'evoluzione degli strumenti a disposizione dell'Organizzazione per far fronte alle nuove minacce transazionali alla sicurezza e alla stabilità (terrorismo, traffici illeciti, cybercrime), lo sviluppo della dimensione mediterranea, attraverso il potenziamento del dialogo con i Paesi della sponda sud, attori chiave da un punto di vista geopolitico per far fronte a sfide comuni sempre sotto il profilo della sicurezza.

L'operato italiano in ambito OSCE è di forte sostegno inoltre all'esercizio denominato "Helsinki + 40", finalizzato all'avvio di una riflessione comune sul rilancio dell'azione e del ruolo dell'Organizzazione, a quarant'anni dalla sua nascita.

Il nostro paese è infine uno dei massimi contributori dell'OSCE, assieme a Francia, Germania e Regno Unito, e finanzia il 10% del bilancio ordinario dell'Organizzazione (nel 2013 è stata versata la somma di Euro 14.750.784). Importante è anche il nostro apporto in termini di risorse umane: circa trenta Funzionari italiani operano all'interno delle Missioni sul campo, e tredici prestano il proprio servizio come osservatori della Missione Speciale di Monitoraggio in Ucraina, avviata nello scorso mese di aprile per osservare "sul terreno" gli sviluppi della crisi ucraina.

La Presidenza italiana dell'Unione europea, nel secondo semestre del 2014, rappresenta infine un'importante opportunità per l'esercizio di un'azione congiunta con la Presidenza svizzera dell'OSCE nei principali dossiers riguardanti la sicurezza del Continente, Ucraina in primis.

APPENDICE

Studenti partecipanti al laboratorio applicativo su “La diplomazia contemporanea fra diritto e prassi” tenutosi nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento nell’anno accademico 2013-2014:

Francesco Arcuri	Diletta Nuzzo
Andrea Baldi	Patrizia Pedretti
Antonella Buosi	Stefano Perlasca
Eurosia Campagnari	Lucia Pilat
Irene Castellani	Enrica Porcellato
Deborah Civico	Letizia Pulejo
Ana Luize Dalfovo	Alberto Rampanelli
Tommaso Giavoni	Eleonora Righi
Attilio Guariglia	Giorgia Rosson
Riccardo Labianco	Chiara Salvagno
Alessandro Lima	Valentina Scapin
Maria Ermelinda Marino	Stefano Scaramuzzino
Federica Melegari	Maria Cristina Urbano
Maria Chiara Merlo	Cecilia Valentini
Chiara Milanese	Paolo Visconti
Amedeo Federico Monti	Natasa Vuckovic
Alessandro Nicoletti	

APPENDICE

Studenti partecipanti al laboratorio applicativo su “La diplomazia contemporanea fra diritto e prassi” tenutosi nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento nell’anno accademico 2014-2015:

Abrate Chiara	Dolazza Laura
Barbiero Gianmarco	Fazio Emanuele
Bassi Laura	Finocchiaro Giulia
Bellotto Enrico	Francioso Mara
Bertolani Michela	Gabrieli Tommaso
Borsari Linda	Gregnanin Alessandro
Botti Makero	Lazzaroni Camilla
Bresciani Simone	Lorusso Barbara
Burro Alessandro	Mezzetti Michele
Campo Antonio	Moraru Bianca
Casilli Silvia	Russo Antonio
Cassinari Giorgio	Salati Chiara
Chenet Melissa	Saura Irene
Cortese Ilaria	Scotton Serena
Cordischi Luca	Turci Giulia
Dalessandri Alberto	

APPENDICE

Studenti partecipanti al laboratorio applicativo su “La diplomazia contemporanea fra diritto e prassi” tenutosi nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento nell’anno accademico 2015-2016:

Asnicar Andrea	Olivato Giulia
Barchet Sabina	Orlando Sara
Bassetto Edoardo	Peca Eleonora
Bonenti Andrea	Petrelli Federico
Bordignon Francesca	Petrucci Livia
Carella Simona	Pipere Giosué
Casu Martina	Piras Veronica
Causo Valentina Carlotta	Porcari Francesca
Cirillo Antonino	Raciti Giulia
Conci Niccolò	Rammazzo Serena
Dalla Benetta Anna	Ricci Angelica
Demarco Roberta	Rigoldi Alessandra
Gaioni Martina	Romano Roberta
Gozzi Jacopo	Rossi Alexa
Grassar Natasha	Ruaro Giovanni Battista
Greco Gabirle	Ruggeri Diletta
Guidano Gabriella	Sartore Silvia
Kovaleva Anna	Schiavone Ludovica
Lussu Michele	Schirato Caterina
Mastropasqua Lucrezia	Serra Eugenio
Matteotti Alice	Soci Lorenzo
Mattiello Marta	Stallone Miriam
Memmi Noemi	Stefani Sofia
Miglioranza Luca	Trevisanello Laura
Miscischia Silvia	Vantini Andrea
Montesi Caterina	Vecchio Eleonora
Moro Mariagrazia	Zanon Miriana
Neglia Stefania	

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (ed. by) ANDREA PRADI (2015)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)