



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

DIPLOMATICI IN AZIONE

ASPETTI GIURIDICI E POLITICI DELLA PRASSI DIPLOMATICA NEL MONDO CONTEMPORANEO

a cura di

STEFANO BALDI e GIUSEPPE NESI

2015



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

7

2015

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2015*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-582-8
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, con ISBN 978-88-6342-696-0.*

Gennaio 2015

DIPLOMATICI IN AZIONE

ASPETTI GIURIDICI E POLITICI DELLA PRASSI DIPLOMATICA NEL MONDO CONTEMPORANEO

a cura di

STEFANO BALDI e GIUSEPPE NESI

Università degli Studi di Trento 2015

INDICE

	Pag.
Stefano Baldi e Giuseppe Nesi <i>Introduzione</i>	1
Stefano Baldi <i>Cenni sulla struttura del Ministero degli Affari Esteri</i>	5
Benedetto Giuntini <i>Le principali attività di una piccola ambasciata</i>	17
Caterina Gioiella <i>L'attività dei consolati: l'assistenza ai connazionali</i>	23
Luca Fraticelli <i>Attività e problematiche di un Consolato d'Italia all'estero. Le attività di promozione</i>	33
Pietro Vacanti Perco <i>Il cerimoniale della Repubblica e le visite ufficiali in Italia e all'estero</i>	43
Pierangelo Cammarota <i>La comunicazione della diplomazia italiana</i>	53
Jessica Laganà <i>L'attività diplomatica italiana alle Nazioni Unite</i>	67
Andrea Esteban Samà <i>La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea (P.E.S.C.)</i>	77

INDICE

	Pag.
Piero Vaira <i>L'azione diplomatica italiana all'OSCE</i>	83
Thomas Botzios <i>L'attività del Ministero degli Affari Esteri nella lotta al terrorismo internazionale</i>	89
Donato Scioscioli <i>Struttura e funzionamento della cooperazione allo sviluppo italiana</i>	101
Roberto Nocella <i>La diplomazia culturale: il ruolo delle scuole italiane all'estero</i>	111
Alessandra Pastorelli <i>La diplomazia scientifica</i>	121
Matteo Romitelli <i>La diplomazia italiana e le questioni energetiche</i>	135
Mirta Gentile <i>Il Ministero degli Affari Esteri e le procedure per gli accordi internazionali</i>	153
Appendice.....	169

INTRODUZIONE

Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

Questo volume è il naturale sviluppo di un'idea che trovò una prima, concreta attuazione diversi anni fa quando eravamo entrambi in servizio alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a New York, in un ciclo di videoconferenze tra New York e Trento e nella pubblicazione di un volume in cui quegli interventi vennero raccolti¹. Constatammo allora, ma questo è vero anche oggi, che al di là di numerosi luoghi comuni o superficiali conoscenze, ben poco si sapeva del lavoro effettivamente svolto dai diplomatici in un ambito multilaterale importante come quello delle Nazioni Unite.

Il problema di far conoscere, possibilmente senza annoiare, quali siano le sfide operative che i diplomatici si trovano ad affrontare giorno per giorno non riguarda naturalmente solo gli aspetti legati alla diplomazia multilaterale, ma sicuramente, forse in maniera amplificata, anche il lavoro svolto da chi opera alla Farnesina, e cioè da chi presta servizio al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale a Roma.

Abbiamo così colto l'occasione, quando ci siamo ritrovati a dirigere due strutture che hanno un ruolo importante in termini di conoscenza e soprattutto di formazione, l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri (Stefano Baldi) e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (Giuseppe Nesi), per sperimentare una collaborazione tra un'istituzione pubblica e il mondo accademico, mettendo in diretto contatto i "practitioners" (in questo caso i diplomatici) con gli studenti interessati alle relazioni internazionali (che, oltre ad essere oggi discenti,

¹ S. BALDI, G. NESI (a cura di), *L'Italia al Palazzo di Vetro: aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU*, Trento, 2005, oggi reperibile in formato elettronico all'indirizzo <http://eprints.biblio.unitn.it/4261/>.

sono i potenziali “practitioners” del futuro). Non è forse questo un esempio concreto di quel passaggio di conoscenze fra “generazioni” di cui spesso si parla ma che si fatica a realizzare?

Abbiamo dunque promosso, con il sostegno delle nostre istituzioni di riferimento e dopo avere constatato che un numero di studenti superiore alle nostre aspettative era interessato all’iniziativa, un ciclo di interventi in videoconferenza che è stato denominato “Laboratorio applicativo” su “La diplomazia contemporanea fra diritto e prassi”. Attraverso un approccio pragmatico, l’obiettivo del laboratorio era quello di favorire la comprensione di alcuni degli aspetti operativi della diplomazia nel mondo contemporaneo, e in particolare, per quanto concerne gli studenti: 1) metterli in condizione di acquisire le conoscenze necessarie e gli strumenti per poter riconoscere e capire le 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 le oggettive limitazioni dello strumento della diplomazia.

I seminari hanno così permesso di conoscere meglio e “dall’interno” alcune delle tematiche di rilevanza contemporanea nella vita delle relazioni tra Stati quali, tra gli altri, gli obiettivi e gli strumenti della politica estera italiana, i rapporti con l’Unione europea, la soluzione con mezzi diplomatici delle controversie in contesti bilaterali e multilaterali, le nuove sfide nella sicurezza internazionale, la lotta contro il terrorismo internazionale.

Tutti i “docenti” del ciclo di seminari sono stati i Consiglieri di Legazione che hanno frequentato il corso di aggiornamento presso l’ISDI nel periodo 2013-14. Si tratta di funzionari che hanno già almeno dieci anni di esperienza, trascorsi principalmente in due diverse sedi all’estero.

Gli interventi sono stati realizzati facendo ricorso al sistema della videoconferenza. È un’innovazione nelle modalità di comunicazione dell’Istituto Diplomatico: una modalità che non solo ha permesso risparmi di tempo e di risorse finanziarie, ma che è stata anche un banco di prova per i Consiglieri che si sono potuti confrontare con la tecnologia della videoconferenza, uno strumento ormai molto utilizzato nelle relazioni

internazionali, e con le domande e le curiosità degli studenti, da cui provengono sempre utili stimoli per la riflessione e il confronto.

Questa modalità ha inoltre permesso di allargare il bacino dei beneficiari degli interventi, realizzando un esperimento all'interno dell'esperimento. Si è trattato del coinvolgimento, attraverso la modalità di trasmissione in "video streaming", di studenti dell'Università del Salento e dell'Università di Pavia. Ciò è stato possibile grazie all'interesse e all'impegno della professoressa Susanna Cafaro dell'Università del Salento e della professoressa Arianna Arisi Rota dell'Università di Pavia. Quindi oltre alla collaborazione inter-istituzionale vi è stato anche un esempio di condivisione inter-universitaria.

Poiché è importante riuscire a condividere le conoscenze con un numero quanto più ampio possibile di coloro che sono interessati alla materia, uno sviluppo quasi naturale è stato quello di realizzare una pubblicazione che prendesse spunto dal Laboratorio.

Non sappiamo se siamo riusciti a rispondere a domande del tipo "Cosa si fa dentro la Farnesina?" o "Come funziona il MAE?", ma siamo certi di aver dato un contributo originale e speriamo utile per chi desidera approfondire il ruolo dei diplomatici nelle relazioni internazionali e non si accontenta dei luoghi comuni che troppo spesso si basano su una superficiale conoscenza del complesso lavoro diplomatico.

Questa pubblicazione non sarebbe stata possibile senza il contributo degli studenti della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento che, oltre ad assistere agli interventi, hanno partecipato ai dibattiti che sono seguiti e, soprattutto, hanno direttamente contribuito alla prima stesura dei singoli interventi curandone la trascrizione. Per questa ragione, e come riconoscimento della loro attiva partecipazione abbiamo ritenuto opportuno inserire in questa pubblicazione in appendice i loro nomi. Siamo inoltre grati ai professori Nino Ali e Marco Pertile, e alle dottoresse Federica Cittadino e Chiara Sisler per avere contribuito all'organizzazione del Laboratorio.

Come organizzatori dell'iniziativa e curatori della pubblicazione desideriamo 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. Eventuali errori ed omissioni sono, quindi, da imputare ai singoli Autori. Va infine considerato che i contenuti dei contributi sono da considerare aggiornati alla data in cui sono stati effettuati gli interventi (marzo-aprile 2014)².

Dicembre 2014

S.B. e G.N.

² È opportuno segnalare che, a partire dal 29 agosto 2014, in seguito all'entrata in vigore della Legge di disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo (Legge 125/2014) la nuova denominazione del Ministero è: "Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale" (MAECI).

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.

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.

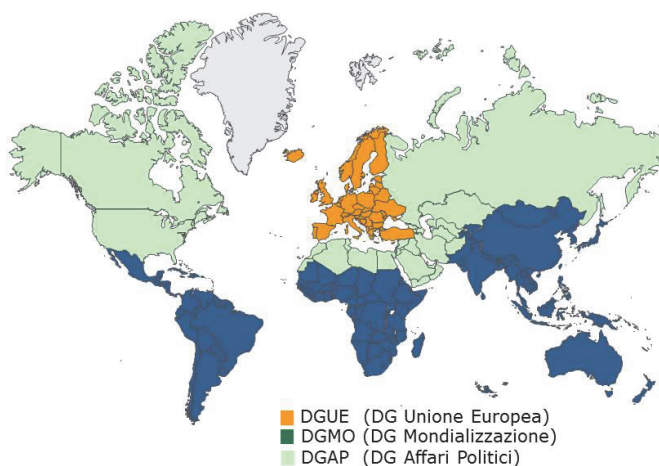
Le competenze geografiche sono ripartite all'Interno del MAE tra alcune direzioni generali.

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

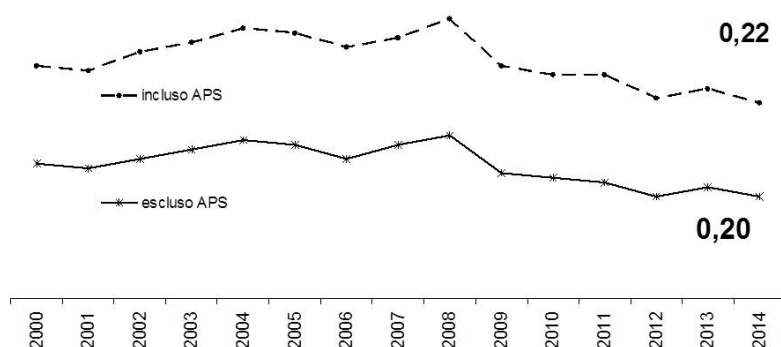
Il personale a contratto del Ministero degli Affari Esteri è costituito da unità assunte all'estero dalle Rappresentanze diplomatiche, dagli Uffici Consolari e dagli Istituti di Cultura su autorizzazione ministeriale, nell'ambito di un contingente massimo stabilito per legge ed attualmente pari a 2.492 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 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.

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   di vitale importanza "uscire" dagli ambienti istituzionali per avere una reale conoscenza della societ  di quel paese al di l  delle istituzioni statali.   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 nell'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'Ambasciatore 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.

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 cui non è presente un Consolato di carriera oppure in Paesi di accreditamento secondario, ove l'Ambasciata di riferimento è quella ac-

creditata 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 Circostrizione consolare, che viene individuata con un decreto ministeriale. Le circostrizioni consolari cor-

rispondono 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 predispose 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 attività 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 Consolato 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.

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 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'at-

tività 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'effet-

tuazione 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.

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 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 straniera 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 priva-

te) 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 ac-

compagnato 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 cerimoniale. 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 degli obiettivi che ci si prefigge, che in ultima analisi consistono nel fornire ai rispettivi “clienti” un supporto informativo solido e soprattutto

to 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. Accredimento 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 agenzia 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.

L'ATTIVITÀ DIPLOMATICA ITALIANA ALLE NAZIONI UNITE

Jessica Laganà

SOMMARIO: *1. Un quadro d'insieme. - 2. L'impegno italiano nel peace-keeping 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

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.

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.

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>.

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 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 rile-

vanti “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’attuazione 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 controllo 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, attra-

verso 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.

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 criminali, 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

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

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 fenome-

ni 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.

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.

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

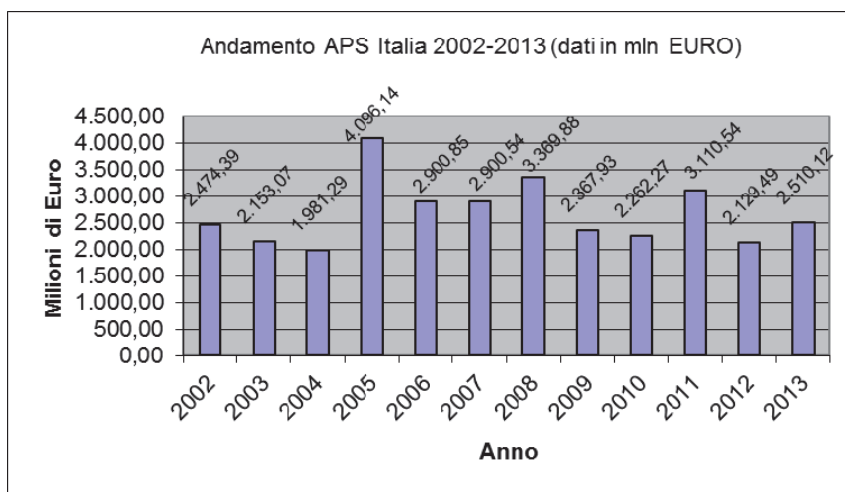
Se si considera il rapporto tra aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e reddito nazionale lordo (RNL), l'Italia non figura tra i Paesi che destinano maggiori risorse alla cooperazione allo sviluppo. Come si vede dalla tabella, l'APS italiano ha oscillato, negli ultimi dodici anni, tra lo 0,14% e lo 0,29% 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

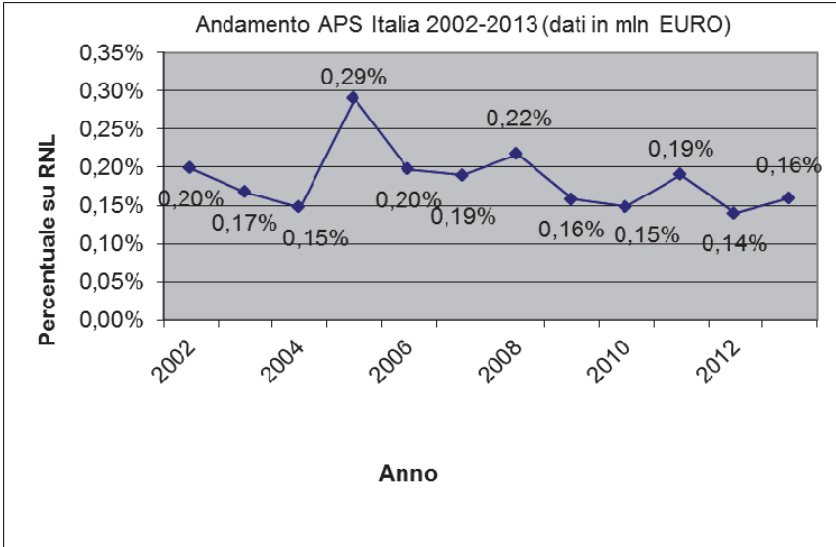
dell'Italia. Accanto a MAE e MEF (che gestiscono complessivamente circa il 90% dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano) ci sono anche altre Amministrazioni, centrali e periferiche, comprese numerose Regioni, Province e Comuni, ma anche la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), attraverso la quota dei 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.

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 diplomazia culturale da quella che potrebbe essere l'accusa di “propa-

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.

ganda”: 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 (Romania, 1866), Sarajevo (sempre 1866), e Salonicco (1868)⁴. Nel 1870 il

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.

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

Ministero dell'Istruzione trasferisce la gestione delle scuole italiane d'oltreconfine 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 scuole statali all'estero¹⁰. Misure queste a cui lo stesso Crispi imprime poco dopo un'inversione di tendenza.

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.*

¹⁰ L. MEDICI, *op. cit.*, p. 5.

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;
- 2) dall'altro, in coincidenza con l'espansione economica di alcune imprese italiane all'estero la creazione delle cosiddette "scuole di can-

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

tiere” 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 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

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.

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 paritaria all'estero nel sistema nazionale di istruzione e garantisce l'equiparazione dei diritti e dei doveri degli studenti, le medesime modalità di

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.

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 Presidenti di commissione e commissari esterni e la trasmissione delle

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.

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 alcuni esempi. Sono innanzitutto realtà italiane immerse in un contesto este-

ro, 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 le istituzioni scolastiche italiane all'estero e le scuole italiane in Italia

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.

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 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-

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.

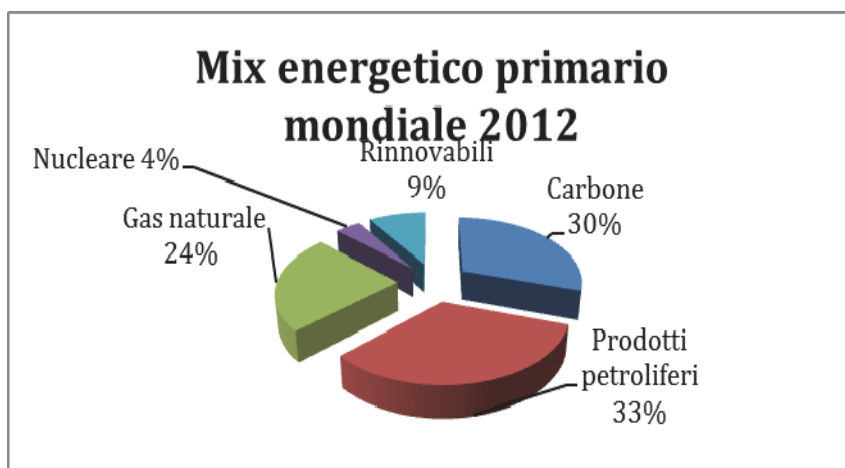
Verrà inoltre brevemente portato un esempio di come l'attività della diplomazia italiana si inserisca nel settore dell'energia. Le numerose iniziative intraprese, di concerto con altri dicasteri, in questi anni hanno permesso, tra l'altro, di varare il progetto Trans Adriatic Pipeline (TAP), sigla che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

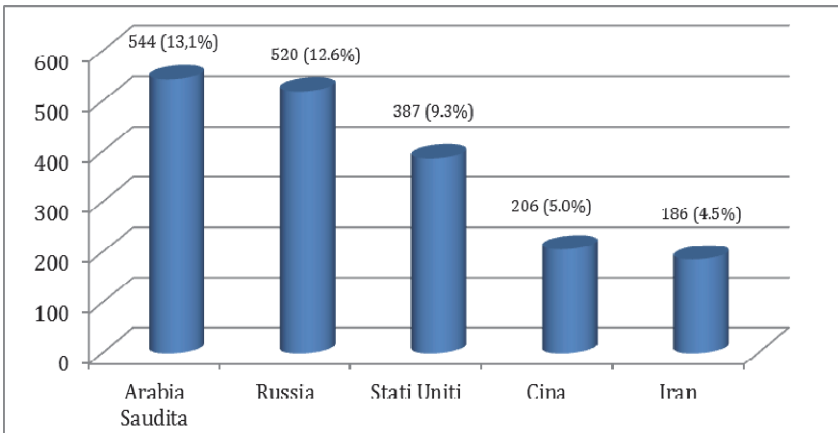


Fonte: AIE

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

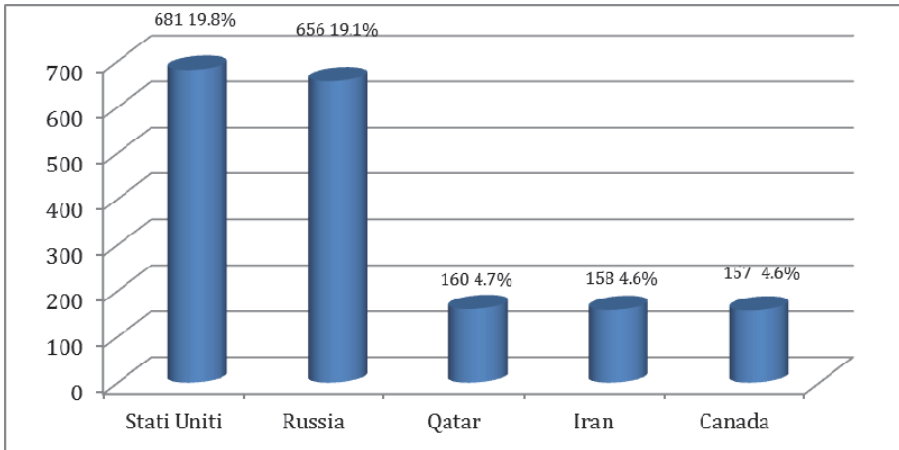
24% di detto fabbisogno. Tuttora cospicuo, circa un terzo del totale, l'utilizzo del carbone, non solo da parte di Paesi emergenti quali Cina e India, ma anche da parte di molti Stati europei quali la Polonia, la Germania e la stessa Italia. La quota di energia prodotta grazie allo sfruttamento delle 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)

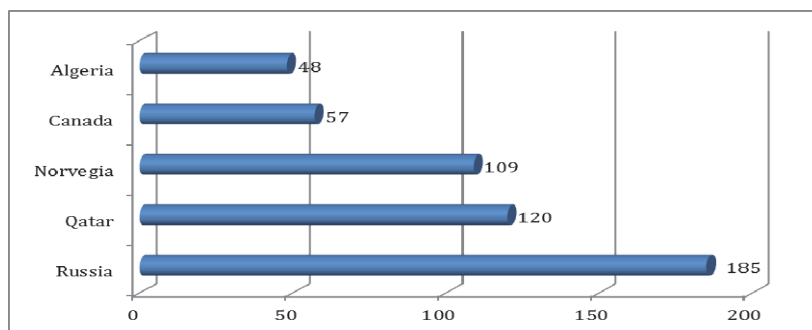
Fonte: AIE



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 “rilocizzazione 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.

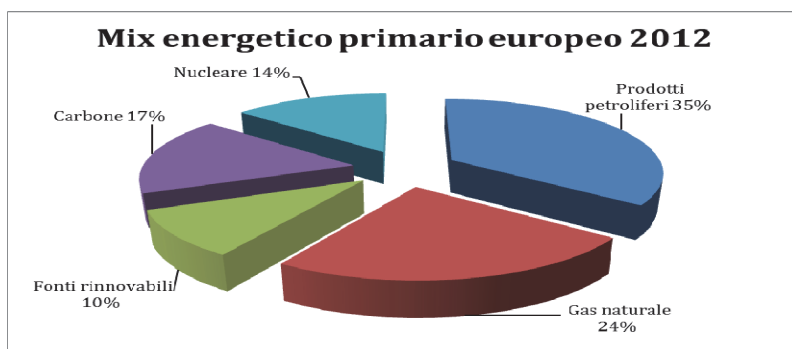
La previsione è che, nonostante gli sforzi e gli impegni assunti, il *mix* energetico mondiale al 2030 non cambierà significativamente rispetto all'attuale: il petrolio dovrebbe ancora incidere per il 26% (percentuale che non si discosta molto da quella odierna) e il ricorso al gas rimarrà pressoché 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

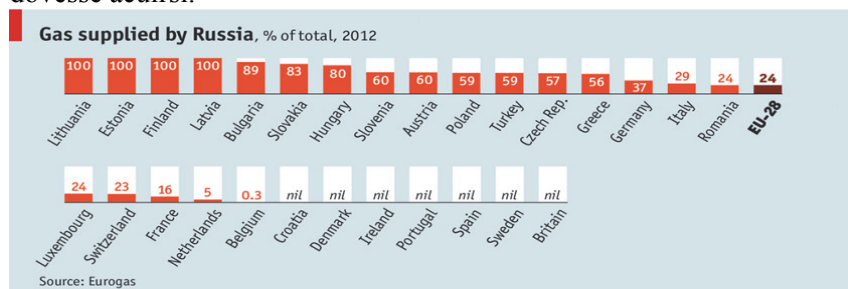


Fonte: AIE

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;

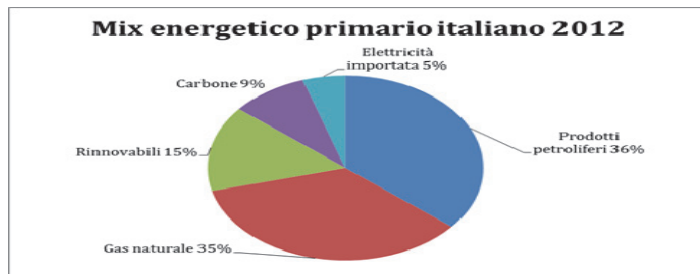
- impegno a ridurre del 20% il consumo di energia primaria rispetto ai livelli previsti al 2020, raggiungibile tramite misure di efficienza energetica.

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

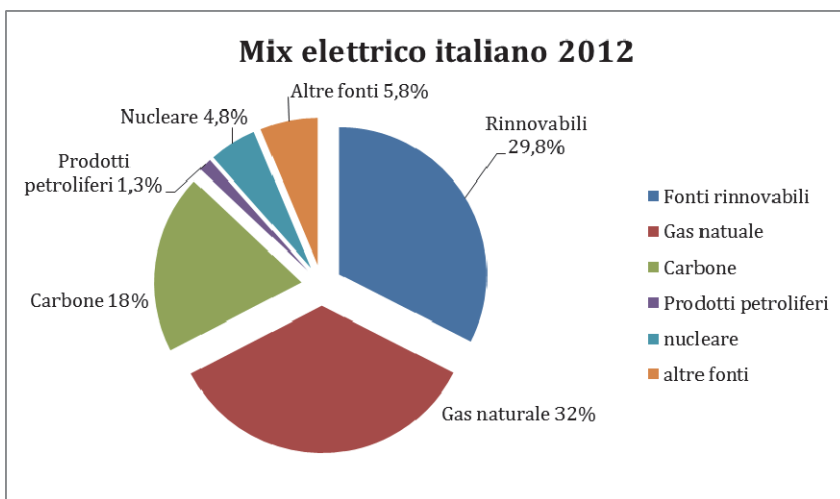
Si auspica che al 2030 le rinnovabili costituiranno il 27% del fabbisogno europeo di energia, obiettivo ambizioso ma raggiungibile.

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.

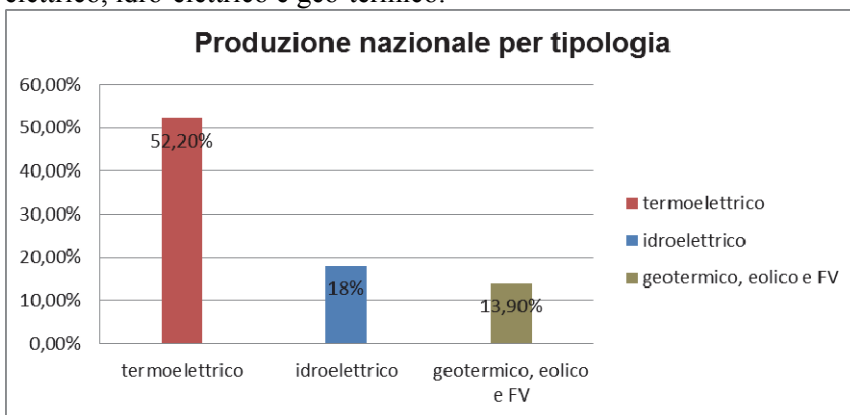


Passando al mix elettrico, il 30% della produzione italiana deriva dalle fonti rinnovabili; il dato dimostra quanto il nostro Paese sia all'avanguardia nell'uso di tali fonti. Il rimanente 32% è soddisfatto dal gas naturale, il carbone partecipa per il 18% (l'auspicio è di ridurne ulteriormente l'utilizzo), 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 gassiere, 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 so-

stenibilità 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 fondamentale 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 keniota 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 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 Autonomie 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’espletamen-

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

Esse sono riprodottrici 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 patrizia, 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 firma-

tari, 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 presentare 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 rischino 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 accreditatario; 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 propria 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 fonda-

mentali 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 rife-

rimento 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 terri-

toriali 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.

APPENDICE*

Francesco Arcuri	Valentina Scapin
Andrea Baldi	Stefano Scaramuzzino
Antonella Buosi	Maria Cristina Urbano
Eurosia Campagnari	Cecilia Valentini
Irene Castellani	Paolo Visconti
Deborah Civico	Natasa Vuckovic
Ana Luize Dalfovo	
Tommaso Giavoni	
Attilio Guariglia	
Riccardo Labianco	
Alessandro Lima	
Maria Ermelinda Marino	
Federica Melegari	
Maria Chiara Merlo	
Chiara Milanese	
Amedeo Federico Monti	
Alessandro Nicoletti	
Diletta Nuzzo	
Patrizia Pedretti	
Stefano Perlasca	
Lucia Pilat	
Enrica Porcellato	
Letizia Pulejo	
Alberto Rampanelli	
Eleonora Righi	
Giorgia Rosson	
Chiara Salvagno	

* 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 2013-14.

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)

