



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

DIPLOMATICI IN AZIONE
ASPETTI GIURIDICI E POLITICI
DELLA PRASSI DIPLOMATICA
NEL MONDO CONTEMPORANEO

VOLUME II

a cura di
Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

2016



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

20

2016

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 2016*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-533-0

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>

Aprile 2016

DIPLOMATICI IN AZIONE

ASPETTI GIURIDICI E POLITICI
DELLA PRASSI DIPLOMATICA
NEL MONDO CONTEMPORANEO

VOLUME II

a cura di
Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

Università degli Studi di Trento 2016

INDICE

| | Pag. |
|---|------|
| Stefano Baldi e Giuseppe Nesi <i>Introduzione</i> | 1 |
| Renato Di Porcia <i>Le professionalità del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale</i> | 9 |
| Mauro Campanella <i>Il funzionamento di un'Ambasciata</i> | 21 |
| Hanna Pappalardo <i>Il ruolo e le funzioni dei Consiglieri Diplomatici</i> | 29 |
| Veronica Ferrucci <i>Diplomazia economica: nuovi strumenti per l'internazionalizzazione delle imprese</i> | 41 |
| Gianluca Brusco <i>Il ruolo del MAECI nell'organizzazione di grandi eventi: la presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea</i> | 53 |
| Pierluigi D'Elia <i>Il ruolo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nella politica europea</i> | 61 |
| Patrick Mura <i>La diplomazia culturale: il sistema delle borse di studio e degli scambi giovanili</i> | 69 |

INDICE

| | Pag. |
|---|------|
| Luis Cavalieri <i>Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ed il sistema di rappresentanza dei cittadini italiani all'estero</i> | 85 |
| Alberto Dal Degan <i>Le relazioni fra MAECI e Parlamento ed il ruolo dell'Ufficio Rapporti con il Parlamento</i> | 91 |
| Alessandro De Masi <i>La diplomazia bilaterale e la gestione delle visite ufficiali all'estero</i> | 99 |
| Appendice..... | 103 |

INTRODUZIONE

Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

Questo secondo volume di “Diplomatici in azione” costituisce un ulteriore tassello di un percorso formativo e divulgativo che abbiamo iniziato ormai diversi anni fa alla Rappresentanza permanente d’Italia presso le Nazioni Unite a New York, dove eravamo in servizio uno come diplomatico di carriera e l’altro come accademico “prestato” al Ministero degli Esteri nel ruolo di consigliere giuridico della Rappresentanza¹.

In quella sede giungevano numerose richieste da parte di diverse Università italiane e straniere di offrire agli studenti occasioni d’incontro che permettessero loro di comprendere cosa è e come funziona una rappresentanza diplomatica all’ONU. Entrambi ci prestavamo volentieri, compatibilmente con i nostri impegni, a presentare a studenti curiosi e interessati quali erano le modalità mediante le quali l’Italia partecipava pienamente e quotidianamente alle diverse e complesse fasi attraverso cui si sviluppa la politica estera del nostro Paese nella più importante sede multilaterale. Di più: si tentava di offrire anche un quadro esausti-

¹ Per altri volumi nei quali gli attuali curatori hanno raccolto e pubblicato con l’Università degli Studi di Trento contributi di tenore analogo a quelli che qui si presentano sia permesso rinviare a:

S. BALDI, G. NESI (a cura di), *L’Italia al Palazzo di vetro. Aspetti dell’azione diplomatica e della presenza italiana all’ONU*, Collana Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Trento, vol. 50, Trento, 2005, pp. 130, reperibile in formato elettronico in open access all’indirizzo <http://eprints.biblio.unitn.it/4261/>;

S. BALDI, G. NESI (a cura di), *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Napoli, 2015, pp. 182, reperibile in formato elettronico in open access all’indirizzo <http://eprints.biblio.unitn.it/4417/>.

Per un’ulteriore, simile pubblicazione frutto della collaborazione tra il Ministero e altra Università, S. BALDI, C. BUCCIANI (a cura di), *Le Nazioni Unite viste da vicino. Aspetti e problemi dell’attività dell’ONU e dell’azione dell’Italia*, Padova, 2006, pp. 256.

vo dei caratteri essenziali e della rilevanza delle Nazioni Unite nei diversi settori d'attività di nostra competenza.

Una volta rientrati entrambi in Italia è apparso dunque naturale proseguire questa opera di diffusione delle informazioni sui modi in cui si forma e viene perseguita la politica estera del nostro Paese; lo abbiamo fatto tentando di fare conoscere agli studenti, attraverso la testimonianza diretta dei diplomatici, alcuni aspetti delle attività di questi ultimi. Con lo spirito pragmatico che ci caratterizza abbiamo dunque dato vita a un laboratorio applicativo su “La diplomazia contemporanea tra diritto e prassi” che si è svolto in videoconferenza tra Roma e Trento a partire dall'anno accademico 2013-14. L'entusiasmo e la grande partecipazione degli studenti ci hanno incoraggiato a ripetere l'esperienza negli anni accademici 2014-15 e 2015-16.

Gli studenti hanno accolto con entusiasmo e interesse l'iniziativa e anche i diplomatici hanno partecipato con impegno e spirito costruttivo a far sì che il laboratorio applicativo avesse successo. In particolare, gli studenti hanno avuto la possibilità di conoscere direttamente da chi li pratica, gli strumenti, le azioni concrete e le limitazioni oggettive che caratterizzano la diplomazia contemporanea. Si tratta di esperienze di diverso impatto che, insieme a quanto appreso sulla base dei programmi dei corsi universitari, permetteranno agli studenti di capire meglio, tra l'altro, le attività svolte dalla nostra diplomazia e il ruolo del Ministero degli Esteri nell'ambito della politica internazionale.

Per quanto riguarda i “docenti” del ciclo i cui interventi sono riuniti in questo volume, si è trattato di Consiglieri di Legazione – molti dei quali abbiamo entrambi conosciuto e apprezzato “sul campo” – impegnati nel corso di aggiornamento semestrale previsto per il periodo 2014-15. Sono tutti funzionari con almeno dieci anni di esperienza che hanno tra l'altro prestato servizio in due diverse sedi all'estero.

Anche loro hanno molto imparato durante i collegamenti in videoconferenza se è vero che il livello più elevato di apprendimento lo si raggiunge quando si deve insegnare ad altri. Possiamo dunque ben dire che i seminari hanno costituito l'occasione per i diplomatici coinvolti di approfondire quegli aspetti del proprio lavoro quotidiano che troppo spesso chi compie dà per scontato.

Non bisogna inoltre dimenticare che, secondo molti studi specializzati, uno dei presupposti per migliorare la propria “efficienza professionale” è la periodica rotazione negli incarichi e negli ambiti di competenza. Più specificamente, tutte le teorie moderne di organizzazione del lavoro raccomandano siffatta rotazione al fine di assicurare sempre nuovi stimoli e soprattutto limitare il fenomeno della cosiddetta *comfort zone* che comporta l’inevitabile perdita di slancio e di stimoli innovativi che caratterizza chi rimane troppo a lungo nella propria posizione lavorativa. È molto probabile che fra tre o quattro anni nessuno degli odierani relatori svolgerà le funzioni ed attività di cui ha parlato e scritto in questo contesto e in cui ha acquisito grande dimestichezza. È dunque oltremodo interessante, per molte ragioni, che rimanga una traccia “pubblica” di come si è presentato un certo settore di attività in un determinato momento storico.

L’utilizzo del sistema di videoconferenze, oltre ad abbattere completamente i costi e ottimizzare il tempo disponibile, ha in questa edizione permesso di estendere il numero dei partecipanti anche all’Università di Pavia. Grazie al costante impegno ed interesse della Professoressa Arianna Arisi Rota anche alcuni studenti di Pavia hanno potuto partecipare attivamente, in modalità “streaming”, alle videoconferenze.

Rimane sempre il desiderio di condividere queste iniziative con un numero quanto più ampio possibile di beneficiari. In questo caso è stato possibile grazie anche all’impegno, la buona volontà e un po’ di creatività di tutte le parti coinvolte.

I contributi che abbiamo qui raccolto vanno dunque considerati come piccoli pezzi di un “puzzle” iniziato diversi anni fa e volto a fornire un quadro di una professione come quella del diplomatico, tanto straordinaria, quanto poco conosciuta nella sua realtà quotidiana.

I singoli contributi

Renato Di Porcia illustra in modo sintetico la struttura del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale che si articola a Roma in diverse Direzioni Generali e Servizi e all’estero in Ambasciate, Consolati, Rappresentanze e Istituti di Cultura. Particolare attenzio-

ne viene posta al tema delle risorse umane che lavorano all'interno del Ministero. A questo riguardo viene descritta la complessità e varietà delle figure presenti all'interno della struttura ministeriale dove operano, oltre ai funzionari diplomatici, anche dirigenti amministrativi, aree funzionali con competenze specifiche, esperti esterni all'amministrazione e contrattisti impiegati nella rete all'estero.

Mauro Campanella presenta un quadro sintetico del funzionamento di un'Ambasciata e, quindi, delle caratteristiche della diplomazia bilaterale che oggi più che in passato possiede un'anima non solo politica ma anche economica e culturale. L'Ambasciata, descritta come un microcosmo dello Stato in un altro Stato, è una struttura complessa, in ragione tanto delle numerose funzioni che assolve quanto della varietà del personale che vi presta servizio.

Hanna Pappalardo illustra la figura dei Consiglieri Diplomatici, funzionari diplomatici del MAECI dislocati in enti pubblici e privati strategici. Al fine di assicurare la coerenza dell'azione internazionale del nostro Paese è infatti necessaria un'opera di raccordo tra i diversi enti pubblici e privati coinvolti. In ragione delle competenze possedute, la rete dei Consiglieri Diplomatici consente di indirizzare in modo efficace e coerente tale azione, tramite quello che Hanna Pappalardo definisce uno scambio bidimensionale del flusso di informazioni: del funzionario diplomatico verso la struttura presso cui è dislocato e dello stesso funzionario verso la Farnesina.

Veronica Ferrucci incentra il proprio contributo sulla diplomazia economica, quella attività svolta dalla Farnesina, tramite la Direzione Generale per la promozione del Sistema Paese, e dalla rete diplomatica all'estero nel sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane e nel promuovere così il nostro *made in Italy*. La diplomazia economica rappresenta un aspetto di particolare importanza per il nostro Paese che si situa al terzo posto mondiale per propensione all'esportazione. Tale attività viene svolta in stretta collaborazione con altre amministrazioni dello Stato tramite la Cabina di Regia per l'Italia Internazionale. Nella sua trattazione, Veronica Ferrucci si sofferma, in particolare, sugli

strumenti di diplomazia economica che il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale mette a disposizione delle imprese italiane.

Gianluca Brusco si sofferma su un aspetto particolare dell'attività del MAECI che, sebbene poco conosciuto e un tempo reputato "marginale", rappresenta un impegno fondamentale per il Ministero. Si tratta dell'attività che la Farnesina, agendo da Cabina di Regia, svolge nell'organizzare e coordinare i grandi eventi internazionali di cui l'Italia è protagonista. Prendendo come esempio la recente Presidenza italiana del Consiglio dell'UE, Brusco illustra la complessa attività organizzativa che il MAECI deve approntare nell'organizzazione dei grandi eventi, sottolineando come l'impegno premiante profuso dal Ministero ed intelligenti ed oculate scelte nell'organizzazione e gestione dell'evento siano state la chiave per il successo della Presidenza italiana del Consiglio dell'UE, con ovvie ricadute sull'immagine dell'Italia.

Pierluigi D'Elia illustra il ruolo che il MAECI riveste nella politica dell'Unione Europea. L'Italia, a differenza della maggior parte degli Stati membri, ha un Sottosegretario per gli Affari Europei che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è quindi esterno all'Amministrazione degli Esteri. Tuttavia, il ruolo del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, tramite la Direzione Generale per l'Unione europea, la Rappresentanza Permanente presso l'UE e il distacco di propri funzionari presso il Servizio Europeo di Azione Esterna e altre Amministrazioni dello Stato, rimane fondamentale tanto nell'indirizzare e coordinare la politica europea quanto in termini di stimolo e impegno nella stessa costruzione europea.

Il contributo di Patrick Mura è dedicato a un delicato aspetto della cooperazione culturale, e in particolare alle borse di studio e al tema degli scambi giovanili promossi dal MAECI. Si tratta di due fondamentali strumenti, gestiti da uno specifico ufficio del Ministero, di quella che viene definita diplomazia culturale. In particolare, la concessione di borse di studio presso università italiane e straniere prevede un processo di selezione che, con l'assottigliarsi delle risorse disponibili, diventa

sempre più complesso. Esso può e deve rappresentare, infatti, lo strumento per promuovere, proprio tramite la diffusione della lingua e della cultura italiana, il Sistema Paese. Pertanto, spiega Patrick Mura, scegliere quante borse concedere, a chi e a quali condizioni costituisce una scelta ed un investimento strategico per l'intero Paese.

L'intervento di Luis Cavalieri è focalizzato sulla partecipazione dei cittadini italiani all'estero alla vita democratica del nostro Paese. La rappresentanza politica di questa comunità è garantita già dal 1985 tramite i COMITES, Comitati degli Italiani residenti all'estero. Dal 2001 i cittadini residenti all'estero possono votare anche per il Parlamento della Repubblica. Luis Cavalieri si sofferma sul sistema di voto vigente, evidenziandone vantaggi e criticità e confrontandolo con i sistemi di altri paesi quali Francia, Spagna, Germania e Regno Unito.

Nel suo intervento Alberto Dal Degan presenta l'Ufficio Rapporti con il Parlamento (URP) del MAECI illustrando in modo chiaro e dettagliato i compiti che esso assolve nel curare le relazioni tra il Ministero degli Esteri ed il Parlamento. L'URP assiste il Ministro, i Vice Ministri ed i Sottosegretari nella loro attività parlamentare, in particolare quando questi sono chiamati a riferire su argomenti di interesse del Parlamento. L'URP provvede a fornire ai rappresentanti di governo la documentazione idonea a rispondere al Parlamento sia per quanto riguarda gli strumenti di carattere ispettivo che per quelli di indirizzo politico. Questo compito presuppone il più delle volte un'attività di coordinamento con le Direzioni Generali del Ministero che forniscono elementi di risposta.

Sulla base della propria esperienza lavorativa nell'Ambasciata d'Italia in Sudan e in quella nella Repubblica Popolare Cinese, Alessandro De Masi illustra nel suo intervento l'importanza delle visite istituzionali all'estero. Gli obiettivi che queste mirano a raggiungere sono i più vari ma il fatto stesso di recarsi in visita in un altro Stato, afferma De Masi, rappresenta sempre un dato politico importante. Essenziale è il ruolo dei diplomatici accreditati nel Paese non solo nell'organizzazione logistica della visita ma anche nella definizione dei contenuti da affrontare,

aspetti rispetto ai quali è necessario tenere sempre conto delle diverse sensibilità degli interlocutori.

Questa pubblicazione non sarebbe stata possibile senza il contributo degli studenti della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, ai quali questo volume è dedicato. Gli studenti, oltre ad assistere agli interventi, sono intervenuti nei dibattiti che sono seguiti e hanno redatto la prima stesura dei singoli interventi. 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 a Federica Cittadino, Michele Gagliardini e Luca Poltronieri Rossetti, dottorandi di ricerca nell'Università degli Studi di Trento, per avere attivamente contribuito alla realizzazione del Laboratorio. Un ringraziamento particolare va inoltre alla Dott.ssa Livia Satullo, dell'Unità di aggiornamento professionale del MAECI, per il prezioso ed attento lavoro di revisione editoriale che ha effettuato sui testi dei singoli autori.

Tutti i riferimenti procedurali e temporali contenuti nei contributi sono legati al periodo in cui sono stati effettuati gli interventi (febbraio - aprile 2015) e quindi non tengono conto di quanto avvenuto successivamente.

Come curatori della pubblicazione ed organizzatori dell'iniziativa, teniamo infine a sottolineare che tutte le valutazioni e le opinioni espresse nei contributi sono da attribuire esclusivamente agli Autori e non riflettono necessariamente analisi e posizioni ufficiali delle istituzioni di cui fanno parte. Eventuali errori ed omissioni sono quindi da imputare solo ai singoli Autori.

LE PROFESSIONALITÀ DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Renato di Porcia

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. I compiti del MAECI. 3. L'organizzazione del MAECI. 4. Le risorse del MAECI. 5. I compiti del personale.*

1. Introduzione

In questo breve saggio vengono illustrate in modo sintetico le professionalità che operano all'interno del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale. Il tema non sarà affrontato sotto un profilo strettamente giuridico, che potrebbe risultare inutilmente ricco di dati e non particolarmente interessante in questo contesto, quanto piuttosto sotto un profilo dell'organizzazione amministrativa, della struttura complessiva del Ministero degli Esteri e dei compiti che esso è chiamato a svolgere, per individuare chi all'interno della struttura opera per realizzare gli obiettivi che vengono fissati per l'Amministrazione degli esteri.

Le domande da cui partire sono dunque:

- cosa fa il Ministero degli Esteri?
- dove lo fa?
- chi lo fa, cioè quali sono le categorie professionali che all'interno del Ministero degli Esteri operano?
- e infine: come lo fa, cioè quali sono le interazioni che tra le varie categorie professionali all'interno del Ministero degli Esteri operano per il raggiungimento, il conseguimento degli obiettivi di politica estera italiana?

2. *I compiti del MAECI*

Iniziamo con l'indicazione, pur necessariamente generica in questo ambito, di quali siano i compiti del Ministero degli Esteri.

Le Amministrazioni Pubbliche, come noto, non sono libere nei propri fini e nei propri compiti, i quali vengono dettati da normative. Nel nostro caso, l'ordinamento del MAECI, inclusi i suoi obiettivi e le sue finalità, è dettato dal d.P.R. n. 18 del 1967. Tale normativa indica quali compiti del MAECI:

- la cura dei rapporti politici economici sociali e culturali con l'estero, cioè la rappresentanza e la tutela degli interessi italiani in ambito internazionale;
- i rapporti con altri Stati ed Organizzazioni;
- la rappresentanza dell'Italia nella stipula, revisione, negoziazione di trattati e convenzioni internazionali, nonché nelle eventuali questioni di diritto internazionale o nei contenziosi che possano sorgere in ambito di applicazione dei trattati suddetti;
- la gestione delle relazioni internazionali e della rappresentanza degli interessi nazionali nell'ambito più ristretto dell'UE. Pur tralasciando il dibattito se l'UE sia un'organizzazione internazionale o un ente sovranazionale cui siano delegate e devolute parti di sovranità nazionale, è un dato di fatto che vi sia l'esigenza di rappresentare in seno alle Istituzioni europee l'interesse del singolo Stato membro. Il Ministero degli Esteri tutela dunque, attraverso la propria Rappresentanza presso l'UE a Bruxelles, gli interessi nazionali specifici in ambiti spesso estremamente tecnici e settoriali: dalle politiche agricole a quelle commerciali, dalle politiche fiscali a quelle monetarie e alle salvaguardie dei bilanci dei singoli paesi, dalle problematiche ambientali alle questioni di politica estera e di sicurezza comune e di politica europea di sicurezza e difesa. In questi ambiti siedono rappresentanti del Ministero degli Esteri, coadiuvati da esperti settoriali provenienti da altre Amministrazioni dello Stato, che rappresentano e tutelano la posizione e gli interessi italiani. Lo stesso tipo di attività, di rappresentanza delle posizioni italiane, avviene ovviamente nell'ambito di organizzazioni internazionali di vario genere, a partire dalle Nazioni Unite, e altre organizzazioni

- internazionali di cui l'Italia fa parte: l'UNESCO, il Programma Alimentare Mondiale (PAM/WFP) e tutte le Organizzazioni Internazionali di cui l'Italia è membro;
- la cura degli interessi della comunità di italiani all'estero rientra anch'essa tra i compiti istituzionali, che il Ministero degli Esteri è tenuto a seguire con particolare attenzione. In questo ambito, il MAECI, tra le altre cose, siede e agisce in quelle organizzazioni rappresentative della comunità degli italiani all'estero che si occupano specificamente di sviluppo della comunità medesima e della tutela dei lavoratori all'estero. L'Italia, è bene ricordare, è stato un paese di grande emigrazione e la comunità italiana espatriata è numericamente assai rilevante;
 - infine, un compito singolare, che però viene specificamente indicato dal d.P.R. 18/1967, è quello della partecipazione al Consiglio Supremo di Difesa, organo di rilevanza costituzionale di cui fanno parte il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, i Ministri degli Esteri, della Difesa, dell'Interno, dello Sviluppo Economico e dell'Economia e Finanze. Il CSD è previsto dall'art. 87 della Costituzione. Il Ministero degli Esteri vi partecipa in considerazione della particolare rilevanza della componente internazionale per le politiche di difesa del paese.

3. L'organizzazione del MAECI

Definiti in tal modo, pur generico, i compiti del MAECI, esaminiamo dove essi vengono svolti, ovvero quale sia l'organizzazione del Ministero degli Esteri.

Il Ministero degli Esteri, come struttura amministrativa, dispone di una Sede Centrale (la Farnesina), ma ha come caratteristica peculiare soprattutto quella di avere una Rete estera capillarmente diffusa, tra le più estese rispetto a quelle dei nostri paesi partner di pari dimensione e pari livello. Essa è costituita dalle Rappresentanze diplomatiche, le Ambasciate e le Rappresentanze Permanenti, dagli Uffici consolari e dagli Istituti Italiani di Cultura (questi ultimi sono una presenza fonda-

mentale, funzionale alla rappresentanza degli interessi italiani all'estero!).

Un rapido esame della struttura centrale del MAECI è necessario per poter in seguito approfondire alcuni aspetti relativi alle tipologie di attività che il personale del Ministero degli Esteri è chiamato a svolgere.

Come quasi tutte le strutture amministrative centrali (Ministeri), anche il Ministero degli Esteri ha un vertice politico (Ministro) che dispone di un ufficio di diretta collaborazione (Gabinetto del Ministro). La struttura amministrativa in quanto tale è invece retta e coordinata da un Segretariato Generale che ha compiti trasversali di coordinamento dell'azione amministrativa.

L'azione amministrativa, cioè la trasposizione dell'input politico che viene dal vertice in azione amministrativa, viene svolta attraverso le Direzioni Generali, che sono attualmente per il MAECI:

- la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza (DGAP), che si occupa delle tematiche di maggiore rilievo politico, dalla lotta al terrorismo ai rapporti politici con aree geografiche di particolare delicatezza ai fini della sicurezza nazionale: pensiamo al Medio Oriente, alla Libia, alla Siria, o ad altre aree sensibili quali l'Iraq e l'Afghanistan. Ad essa fa capo anche la cura degli interessi italiani all'interno di organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite (ad esempio, fa capo alla DGAP, in questo momento, la candidatura italiana ad un seggio non-permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il 2017-18);
- la Direzione Generale per la promozione del Sistema Paese (DGSP), che accorpa tutte le attività di promozione della presenza economica italiana all'estero, ma anche della cultura e della scienza e tecnologia italiane all'estero e i rapporti di collaborazione che, attraverso questi strumenti, possono essere instaurati. Fra le competenze della DGSP vi è stata, ad esempio, la cura di quella intensissima rete di rapporti internazionali che hanno sostenuto la partecipazione internazionale ad Expo Milano 2015;
- la Direzione Generale per la Mondializzazione e le questioni globali (DGMO) è stata invece pensata per la cura e la tutela di quegli interessi che ormai abbiano una valenza per l'appunto globale e trasversale. Pensiamo a temi come l'energia e l'ambiente, che non tro-

vano più una collocazione su un piano bilaterale, ma che evidentemente richiedono una particolare attenzione in una pluralità di ambiti: da quelli eminentemente multilaterali (organizzazioni internazionali tematiche) a quelli bilaterali, ma collocati in contesti più allargati, quali ad esempio il G20. La DGMO è poi la Direzione che si occupa di rapporti bilaterali o multilaterali particolarmente rilevanti sotto il profilo dello sviluppo economico e aventi una dimensione globalizzata: pensiamo ad esempio alla tutela della proprietà intellettuale, tema evidentemente fondamentale dal punto di vista dello sviluppo economico, che ha una portata che trascende l'ambito bilaterale pur avendo un particolare impatto nelle relazioni bilaterali con alcuni paesi, quali ad esempio la Cina;

- la Direzione Generale per l'Unione europea (DGUE) è quella deputata ai rapporti con i paesi europei ma anche con le istituzioni dell'UE. È la Direzione Generale che ha dunque curato il recente semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea (luglio-dicembre 2015);
- la Direzione Generale per la Cooperazione e allo Sviluppo (DGCS), deputata alla definizione ed alla gestione delle politiche di cooperazione italiana. Essa è stata assoggettata recentemente ad una profonda revisione, che ha portato, dal 1° gennaio 2016, alla creazione di una Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) esterna al Ministero degli Esteri, cui verrà affidata la gestione dei progetti di cooperazione. Al Ministero degli Esteri (e quindi alla DGCS) rimarrà invece il fondamentale compito di elaborare le policy e gli orientamenti generali della cooperazione allo sviluppo, cioè dove fare cooperazione allo sviluppo, con quali finalità e con quali strategie;
- la Direzione Generale per gli Italiani all'Estero (DGIT) che si occupa di tutti gli aspetti di tutela delle comunità italiane all'estero, dei flussi migratori in entrata (quindi delle politiche dei visti di ingresso degli stranieri in Italia);
- la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione (DGRI) è la direzione che si occupa di materie interne e di gestione del personale;
- la Direzione Generale per l'Amministrazione, l'Informatica e le Comunicazioni (DGAI), svolge attività strumentali al funzionamento e alla sicurezza della sede centrale e della rete estera. Si tratta di fun-

- zioni di particolare delicatezza, ben chiare se si pensa ai rischi legati alla sicurezza informatica di una rete attraverso cui passano informazioni sensibili, come quella del Ministero degli Esteri;
- l'Ispettorato Generale che assicura la coerenza dell'azione svolta dalle singole Direzioni ed Ambasciate rispetto alla normativa amministrativa;
 - il Cerimoniale Diplomatico, che cura le attività di protocollo nei rapporti con il Corpo Diplomatico, e le visite all'estero del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e del Ministro degli Esteri, nonché le visite di Stato e le visite ufficiali in arrivo dall'estero;
 - il Servizio Stampa;
 - il Servizio del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati, che si occupa – sotto il profilo tecnico – della stipula degli accordi internazionali, nonché degli eventuali contenziosi che ne nascano.

Alla struttura amministrativa centrale si affianca, come detto, una rete estera capillarmente diffusa nel mondo. In estrema sintesi, essa si articola (dati 2015) in 125 Ambasciate, 79 Consolati, 85 Istituti Italiani di Cultura, 8 Rappresentanze Permanenti (presso Organizzazioni Internazionali), e una Delegazione Diplomatica Speciale (a Taipei).

4. Le risorse del MAECI

Definiti i compiti istituzionali del Ministero degli Esteri e dove essi trovino espressione, sia all'interno della struttura centrale, che nella rete estera, è possibile esaminare quali sono le Risorse Umane, le categorie professionali, che operano all'interno del MAECI.

Una errata percezione esterna porta a pensare che all'interno del MAECI operino solamente diplomatici. In realtà il personale diplomatico (che costituisce appunto una "carriera", cioè un percorso di gradi successivi a cui si accede a seguito della maturazione di requisiti di anzianità e di valutazione delle precedenti performance), costituisce solo una percentuale delle risorse umane del Ministero degli Esteri: i diplomatici sono, in questo momento, solo 933, un numero estremamente

esiguo se paragonato alle circa 4000 unità che operano nei ruoli del Ministero degli Esteri.

A fianco dei diplomatici operano necessariamente altre figure non meno essenziali e funzionali al conseguimento degli obiettivi e alla rappresentanza degli interessi italiani all'estero: la complessità anche tecnica, che abbiamo visto essere propria di alcuni settori di attività, richiede necessariamente professionalità specifiche e dotate di competenze tecniche peculiari. Operano allora all'interno del Ministero degli Esteri, oltre ai diplomatici:

- dirigenti amministrativi, a cui sono demandate funzioni di carattere dirigenziale tecnico, e di promozione della cultura italiana;
- il personale delle aree funzionali, suddiviso in gradi diversi, predominante dal punto di vista della componente numerica, che svolge attività di supporto;
- gli Esperti provenienti da altri enti o Amministrazioni dello Stato (o, in numero limitatissimo e strettamente determinato, anche soggetti esterni all'amministrazione);
- impiegati a contratto: parliamo in questo caso di impiegati a contratto a tempo indeterminato che possono essere assunti esclusivamente presso la rete estera (Ambasciate, Rappresentanze Permanenti, Consolati o Istituti di Cultura) in base a contratti disciplinati dalla legge italiana (casi ormai residuali) o più frequentemente dalla legge locale.

5. I compiti del personale

Vediamo nel dettaglio quali sono i compiti che ciascuna di queste categorie è chiamata a svolgere all'interno dell'Amministrazione degli esteri.

Innanzitutto alcuni elementi numerici. I diplomatici, come sopra indicato, sono oggi 933, i dirigenti amministrativi sono circa 50, la componente del personale delle Aree Funzionali è di circa 3000 unità, gli Esperti provenienti da altre Amministrazioni sono circa 130 e gli impiegati a contratto sono circa 3000. Complessivamente dunque il

MAECI contra su una struttura che opera diffusamente in tutto il mondo e a livello centrale con un organico di circa settemila unità.

Vediamo nel dettaglio che cosa fa ciascuna singola categoria.

La carriera diplomatica è una carriera dirigenziale chiamata principalmente al conseguimento della sintesi delle varie istanze che compongono l'interesse nazionale. È chiamata cioè a svolgere quelle funzioni di relazione con l'estero che si esplicano attraverso la gestione di rapporti politici e diplomatici con le entità che di questo si occupano in altri paesi (ministeri degli esteri ed entità amministrative), i soggetti privati che costituiscono la società civile e la società politica dei paesi esteri, nonché, in sede centrale, con le Ambasciate accreditate in Italia. Il Ministero degli Esteri svolge queste attività attraverso il coordinamento e l'organizzazione di vari settori che vanno da quello consolare, a quello della promozione economica, finanziaria e commerciale degli interessi italiani, a quello della tutela delle comunità italiane, a quello della diffusione della cultura italiana, che è strumento fondamentale per la percezione all'estero della presenza del nostro paese, ad attività di cooperazione scientifica e tecnologica dove ci siano le condizioni per farlo (pensiamo a paesi avanzati, non solo gli Stati Uniti, ma anche paesi dell'est asiatico, come Cina, Giappone, Corea, dove ormai la cooperazione scientifica e tecnologica è una realtà quotidiana fondamentale per lo sviluppo economico nelle relazioni bilaterali e dove quindi l'Italia ha un interesse specifico a fare in modo che vi sia uno stretto rapporto in questi settori).

La carriera diplomatica si articola su cinque gradi: Segretario di Legazione, Consigliere di Legazione, Consigliere di Ambasciata, Ministro Plenipotenziario, Ambasciatore.

È una struttura a piramide, nel senso che i Segretari di Legazione sono il maggior numero, il numero di Consiglieri di Legazione e di Consiglieri di Ambasciata è un po' minore, i Ministri Plenipotenziari sono ancora meno, mentre gli Ambasciatori di grado sono solamente ventinove (la funzione di Ambasciatore all'estero può tuttavia essere svolta anche da gradi inferiori della carriera: spesso le funzioni di Ambasciatore sono ricoperte da Ministri Plenipotenziari e, in alcuni casi in paesi di minori dimensioni, rispetto ai quali i rapporti politici e diplo-

matici sono di minore portata, anche da Consiglieri di Ambasciata o di Legazione).

La funzione diplomatica è, per definizione, generalista, essendo orientata alla sintesi, nelle relazioni diplomatiche, delle varie istanze che compongono l'interesse nazionale. Il funzionario diplomatico generalmente proviene da Facoltà come giurisprudenza, scienze politiche, economia, ma ovviamente anche da Facoltà universitarie assimilate, cioè scuole di formazione specifica sulle relazioni internazionali.

Conseguentemente, la carriera diplomatica richiede un continuo aggiornamento nella propria formazione e questo è ciò di cui si occupa l'Unità per l'aggiornamento professionale del Ministero degli Esteri che provvede affinché i funzionari diplomatici, sia nella fase di ingresso sia nella fase di rientro dall'estero, vengano aggiornati su quella che è stata l'evoluzione legislativa, politica economica e culturale in Italia.

La pluralità di compiti che il Ministero degli Esteri è chiamato a svolgere non potrebbe essere coperta interamente dai diplomatici per il semplice motivo che sono richieste – ormai sempre di più, nella complessità del mondo e delle relazioni diplomatiche internazionali – competenze tecniche e specifiche che il funzionario diplomatico non ha.

Deve quindi subentrare necessariamente altro personale, a partire dalla dirigenza amministrativa, disciplinata del d.P.R. n. 368 del 2000 che le attribuisce compiti non affidati alla dirigenza diplomatica. Si tratta di compiti legati all'amministrazione, al bilancio, all'informatica e alle telecomunicazioni, che richiedono specifiche competenze tecniche per consentire il pieno funzionamento dell'amministrazione, ma altrettanto attività di consulenza e studio in settori specifici a cui la dirigenza diplomatica non potrebbe dedicare sufficiente tempo per un approfondimento come spesso è invece necessario, a supporto di quelle attività propriamente diplomatiche (materie giuridiche piuttosto che amministrative o di bilancio). Va ricordato, al riguardo, che vi sono anche attività normative che attengono al Ministero degli Esteri, il quale produce proprie norme legate al bilancio e all'organizzazione della propria struttura. In questi settori è necessaria un'attenta consulenza che consenta di portare in Consiglio dei Ministri normative che non confliggano con altre o non presentino profili di incostituzionalità. Tutte queste materie

tecniche sono riservate a dirigenti amministrativi che si occupano specificamente di questo come pure di attività di tipo ispettivo in campo amministrativo e contabile al fine di disporre un *auditing* esterno ed imparziale rispetto alla corrispondenza tra azione amministrativa delle strutture del Ministero degli Esteri e la normativa che disciplina quelle stesse attività.

A ulteriore supporto, sotto il profilo tecnico e funzionale e operativo – sia presso il centro centrale che all'estero – ci sono le Aree Funzionali, che hanno profili più specifici pur lavorando in stretta collaborazione con i dirigenti delle strutture, cioè con il personale diplomatico. Ad essi è demandata l'attività di promozione commerciale, l'ordinaria attività amministrativa consolare e contabile.

Tra le varie attività per le quali vi è esigenza di specifiche professionalità, vi è poi quella della promozione culturale, da svolgere negli Istituti di Cultura, ma anche all'interno delle Ambasciate per promuovere la presenza culturale italiana che ha una forte valenza strumentale rispetto all'azione diplomatica, con rilevanti risvolti anche economici e di attrazione dei flussi turistici (il nostro paese è conosciuto per il *made in Italy*, il *life style* e ovviamente per il proprio patrimonio culturale). Al riguardo è bene ricordare che l'Italia è tra i pochi paesi che godono di un naturale vantaggio competitivo derivante dal fascino della propria cultura. È questa una realtà che è facilmente utilizzabile e che deve essere valorizzata sempre di più ai fini della penetrazione della presenza italiana in altri paesi. Un patrimonio culturale come quello italiano deve essere valorizzato in maniera professionale e a ciò sono dedicate risorse specifiche del Ministero degli Esteri, cioè la fascia dirigenziale, attraverso Direttori e Vicedirettori degli Istituti Italiani di Cultura, i coordinatori della promozione culturale per aree geografiche, gli attaché presso le Ambasciate italiane e i funzionari che operano nella sede centrale, cioè la Direzione Generale per il Sistema Paese (DGSP).

La sempre maggiore specificità dei compiti che sono stati sopra descritti, soprattutto in relazione alla presenza italiana nell'ambito di alcune organizzazioni internazionali e dell'Unione europea, è poi tale da far comprendere chiaramente l'importanza di poter disporre nei nego-

ziati internazionali di professionalità che abbiano competenze settoriali estremamente approfondite. In questo ambito entrano in gioco gli Esperti previsti dall'articolo 168 dell'ordinamento del Ministero degli Esteri, che prevede che il MAECI possa utilizzare – laddove non sia possibile reperire al proprio interno professionalità con specifici profili tecnici – esperti provenienti da altre amministrazioni e in alcuni casi anche soggetti esterni all'amministrazione pubblica che però abbiano una notoria competenza negli ambiti in cui sono chiamati ad operare per l'amministrazione pubblica. Stiamo parlando, per esempio, dei Direttori di chiara fama degli Istituti di Cultura. È altresì il caso degli addetti scientifici, dagli addetti alla cooperazione industriale e dagli addetti agricoli, che provengono, per esempio, dal CNR, dall'Agenzia Spaziale Italiana o dall'ambiente universitario. Queste professionalità rispondono all'esigenza ineludibile di poter disporre di soggetti che “parlino” lo stesso linguaggio tecnico di interlocutori particolarmente significativi in alcuni paesi partner. Così, ad esempio, nelle Ambasciate italiane in Giappone, Corea, Stati Uniti, Cina, Israele ed alcune altre, opera un Addetto Scientifico (o per la cooperazione industriale), che interloquisce con le realtà produttive locali al fine di promuovere con esse relazioni sul piano bilaterale, sia ai fini istituzionali, che per lo sviluppo di partnership e progetti comuni di ricerca e collaborazione. È un settore in grandissima crescita, che richiede un elevato e specifico grado di professionalità.

Ci sono poi altre attività ad esempio legate alla tutela della sicurezza nazionale, piuttosto che ai controlli doganali o ai flussi di immigrazione o di traffico di esseri umani. Sono materie in cui operano, nell'ambito delle Ambasciate, esperti che provengono dal Ministero degli interni oppure dalla Polizia, dall'Agenzia delle Dogane, per intrattenere relazioni con componenti omologhe di quei paesi.

Ci sono infine gli Esperti della Cooperazione allo Sviluppo, incaricati della gestione, sviluppo e controllo di progetti di cooperazione (come sopra accennato, si tratta in questo caso di figure professionali destinate a transitare nell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, sotto la direzione del Ministero per gli Affari Esteri, ma separata dallo stesso).

Un ottimo esempio di integrazione delle funzioni svolte da tutte le professionalità sopra descritte, è la Rappresentanza Permanente presso l'UE a Bruxelles, dove le materie trattate sono di tale ampiezza che è necessario disporre di consulenti tecnici che provengano da altre amministrazioni dello Stato, che in questi settori specifici indicano gli interessi settoriali italiani. Il coordinamento tra tutte queste varie componenti è svolto attraverso la delega di rappresentanza degli interessi all'estero alla funzione diplomatica, che – proprio con l'assistenza di questi esperti – è chiamata a trovare una sintesi dell'interesse nazionale superiore complessivo da rappresentare negli organi competenti dell'Unione europea. La funzione di sintesi è quindi essenziale, ma essa non può prescindere da conoscenze di carattere scientifico e tecnico.

Un'altra componente che opera nelle Ambasciate italiane è costituita dagli Addetti per la Difesa. Essi hanno compiti di raccordo con i Ministeri della Difesa di altri paesi a fini informativi e di tutela della sicurezza nazionale, ma sempre più si ampliano anche alla promozione dell'industria italiana per la difesa. È importante ricordare che anche questa attività viene svolta sotto il coordinamento del responsabile dell'Ambasciata, cioè l'Ambasciatore o il Consigliere politico. Vi è quindi anche in questo caso una struttura che consente all'Amministrazione di lavorare all'estero in maniera unitaria.

Il quadro che emerge da quanto sin qui detto è dunque quello di un Ministero degli Esteri quale realtà estremamente complessa e variegata sia per compiti, funzioni e presenza di professionalità specifiche al proprio interno, ma che lavora con unità di intenti per la rappresentanza di interessi nazionali unitari.

All'estero, nelle Ambasciate, tale ruolo essenziale è attribuito al Capo Missione (l'Ambasciatore), cui spetta il coordinamento non solo del personale della propria struttura, ma anche di quello di altre entità che concorrono a rappresentare e a curare l'interesse nazionale in ambiti specifici.

IL FUNZIONAMENTO DI UN' AMBASCIATA

Mauro Campanella

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. La diplomazia bilaterale. 3. Il funzionamento dell'Ambasciata. 4. La struttura organizzativa. 5. Il personale delle Ambasciate.*

1. Introduzione

Per descrivere il funzionamento di una Rappresentanza diplomatica occorre innanzi tutto illustrarne gli obiettivi ed individuarne i contorni. Uno dei possibili metodi per raffigurare un'Ambasciata è quello di immaginarla come una sorta di “microcosmo” di un Paese all'estero, il cui principale obiettivo è quello di rappresentarlo e di promuoverlo al meglio, in tutte le sue potenziali articolazioni. Non solo quindi a livello politico, ma anche nelle sue dimensioni culturale ed economica. L'Ambasciata funge inoltre da punto di riferimento per tutti i connazionali che risiedono nel Paese dove essa ha sede.

2. La diplomazia bilaterale

È opportuno operare una preliminare distinzione tra la Rappresentanza diplomatica bilaterale (o Ambasciata propriamente detta) e quella multilaterale. La prima è destinata ad interagire con un singolo Paese, tutelando e rappresentando gli interessi del proprio Stato presso quello di accreditamento. La Rappresentanza diplomatica multilaterale è invece deputata a perseguire gli obiettivi di un Paese presso una o più Organizzazioni internazionali. Si tratta, proprio per questa ragione, di un contesto multi-direzionale, in cui coesistono diversi attori che interagiscono contemporaneamente fra di loro. Ciascuno di essi tutela la propria posizione nazionale – ovvero nell'ambito di un gruppo di Stati –

nei confronti di Paesi diversi. È il caso tipico delle Nazioni Unite, dove l'Italia, come tutti gli altri Stati membri, vanta una presenza diplomatica articolata e permanente, chiamata a seguire da vicino tutti i dossier di politica internazionale trattati in ambito onusiano. Ci concentreremo tuttavia, in questo specifico contesto, sull'operato di un'Ambasciata bilaterale, che rappresenta tuttora – anche numericamente – l'ambito tradizionalmente più diversificato e diffuso dell'azione diplomatica, pur avendo assunto quella multilaterale un rilievo in alcuni casi anche maggiore, soprattutto nell'attuale contesto internazionale globalizzato.

Il d.P.R. n. 18 del 5 gennaio 1967 è l'impianto normativo che regola il funzionamento dell'Amministrazione degli esteri e, quindi, anche delle Ambasciate all'estero. La formulazione del testo dell'articolo 36 del d.P.R. 18/67 sintetizza in maniera eloquente l'importanza della funzione di chi è chiamato a dirigere una Rappresentanza diplomatica all'estero. Esso recita difatti – fra gli altri – che “...i capi delle missioni diplomatiche (...) rappresentano la Repubblica”. Il legislatore ha quindi voluto conferire alla figura dell'Ambasciatore, quale rappresentante della nostra Nazione, un ruolo onnicomprensivo in quanto egli “incarna” – per usare una metafora – il nostro Paese all'estero. Si pensi, al riguardo, al testo delle lettere con le quali il Capo dello Stato accredita i nostri rappresentanti presso il proprio omologo: vi si legge un passaggio con il quale viene richiesto alla controparte di “prestare fede a tutto ciò che egli (l'Ambasciatore) avrà l'onore di dire in nome dell'Italia”. Ciò testimonia la completa fiducia che il Presidente della Repubblica ripone nei rappresentanti designati del Paese, dalla quale non può che derivare un senso di responsabilità ed uno spirito di servizio tali da ispirare e guidare, in ogni circostanza, l'azione e l'operato dell'Ambasciatore d'Italia. Il Capo di una Missione diplomatica è quindi consapevole che ogni sua dichiarazione, pubblica o privata, potrà essere legittimamente interpretata dai suoi interlocutori locali come se fosse rilasciata a nome del proprio Paese.

3. Il funzionamento dell'Ambasciata

Le premesse di cui sopra ci consentono di meglio inquadrare il funzionamento di una Rappresentanza diplomatica. Come accennato, l'Ambasciata può essere raffigurata come il microcosmo di uno Stato presso un altro Stato (si pensi ad esempio all'istituto giuridico dell'extraterritorialità), seppur dimensionata a seconda della profondità e dell'ampiezza delle relazioni stabilite con ciascun Paese. Possiamo ad esempio assimilare – seguendo una linea di concretezza – la figura del Capo Missione a quella di un Organo di vertice dello Stato che determina ed indica ai propri stretti collaboratori (i funzionari diplomatici, suoi “ministri”) le linee da seguire nel perseguimento dei diversi obiettivi in campo politico, economico, sociale, culturale. Ciascuno di essi è chiamato non solo ad attuare le direttive impartite dal Capo Missione (che a, sua volta, le determina in coerenza con il mandato affidatogli dal proprio governo), ma anche a riferire sul loro progressivo conseguimento. Ciò consente all'Ambasciatore stesso di disporre, in ogni momento, di una visione complessiva ed aggiornata dell'azione svolta dall'Ambasciata che egli guida.

Una Rappresentanza diplomatica italiana è chiamata, oggi più che mai, a coordinare le attività del “Sistema Italia” presenti nel Paese. Si tratta di tutte quelle realtà (istituzionali e non) che, attraverso un'azione più sinergica, possono offrire un reale valore aggiunto al Paese. Ci riferiamo, ad esempio, alle Camere di commercio, all'ENIT, all'ICE, alle grandi imprese ivi operanti, alle diverse associazioni promotrici di cultura (si pensi alle “Dante Alighieri”) e via dicendo. L'Ambasciata, attraverso un'attività di coordinamento ed indirizzo, mette a fattor comune l'operato di ciascuno di questi attori, con l'obiettivo di rafforzare – ed anche espandere, soprattutto in campo economico/commerciale – la presenza del nostro Paese in loco.

Rispetto al passato, in cui l'attività diplomatica era prevalentemente concentrata sugli aspetti politici dei rapporti bilaterali, nel mondo attuale tutte le diverse articolazioni del nostro Paese presenti all'estero sono inevitabilmente destinate ad intersecarsi fra di loro. Si pensi, a titolo di esempio, all'impatto che la promozione culturale può avere sui rapporti economico-commerciali (capita spesso di abbinare alle manifestazioni

culturali anche eventi legati alla promozione del *made in Italy*) e viceversa (si pensi, ad esempio, al fenomeno delle sponsorizzazioni di grandi manifestazioni da parte di aziende nazionali). Gli strumenti ed i metodi di “fare diplomazia” sono quindi cambiati rispetto al passato, adattandosi anch’essi ad un mondo globalizzato ed interconnesso.

4. La struttura organizzativa

Sul piano operativo l’Ambasciata, come ogni altra struttura organizzativa, è suddivisa in diversi settori. Vi è quindi un responsabile dei rapporti politici, al quale viene di norma affidato il compito di analizzare la politica interna ed estera di quel Paese. Egli dovrà operare una ragionata sintesi di ciò che osserva, onde consentire al Capo Missione di individuare i possibili terreni comuni d’intesa tra l’Italia e quello Stato. Le Ambasciate sono di norma dotate anche un responsabile del settore economico-finanziario-commerciale che, oltre ad analizzare le scelte di politica economica compiute da quel Paese, è anche incaricato di promuovere gli interessi economici italiani in loco. Egli è quindi chiamato non solo a coordinare l’azione dei diversi attori già presenti, ma anche ad assistere gli operatori intenzionati ad esplorare od avviare attività economico-commerciali nel Paese. Si tratta di un settore che sta assumendo un rilievo crescente, nel quadro di quella che viene oggi comunemente definita la “diplomazia economica” al servizio della crescita del Paese. L’attività di promozione economico-commerciale è quindi sempre più al centro dell’operato delle nostre Rappresentanze all’estero, che diventano punti di riferimento talvolta ineludibili per tutte quelle imprese italiane – soprattutto per quelle medio-piccole, che non possiedono al loro interno il *know-how* per internazionalizzarsi – intenzionate ad espandersi su quei mercati.

Strettamente collegata all’attività di promozione commerciale è, come accennato, quella culturale. L’Italia può difatti considerarsi una “superpotenza” di questo settore e la diplomazia può avvalersi dell’*atout* della cultura anche per trainare le relazioni economiche e politiche. Non c’è quindi da sorprendersi che agli eventi culturali organizzati dalle nostre Ambasciate – caratterizzati, grazie al nostro patrimonio, da

un livello di eccellenza e di varietà forse ineguagliabili al mondo – partecipino di norma le personalità più prestigiose del campo politico, sociale ed economico del Paese di accreditamento. Si tratta quindi di uno strumento che non solo agevola, ma consolida i rapporti dei nostri rappresentanti con la leadership e con le élites (economiche, culturali, politiche) locali.

L' Ambasciata è inoltre chiamata ad attuare una prolifica attività di cooperazione tecnico-scientifica con il Paese d' accreditamento. Il Capo Missione ha quindi il compito di individuare e di valutare tutti i potenziali ambiti di collaborazione fra le università e gli enti di ricerca nei diversi temi di comune interesse. Per perseguire tale obiettivo, l' Ambasciata mette in atto una capillare azione di *networking* con tutto il sistema di ricerca universitaria del Paese, mirata a promuovere forme di collaborazione fra gli enti, nonché la conclusione di possibili accordi scientifici e tecnologici mirati allo scambio di conoscenza. Le opportunità che ne conseguono sono spesso sorprendenti e rimarrebbero con ogni probabilità inesplorate senza l' azione delle Ambasciate. Nei paesi in cui le potenzialità di cooperazione scientifica sono maggiori – ovvero è richiesta una specifica conoscenza per l' approfondimento dei dossier – la Rappresentanza diplomatica può temporaneamente avvalersi di esperti provenienti sia dalla Pubblica Amministrazione, sia dal settore privato. Si tratta dei c.d. “Addetti scientifici”.

L' Ambasciata si occupa anche di cooperazione allo sviluppo: si tratta di un rilevante strumento di politica estera, soprattutto nei confronti di quei Paesi meno sviluppati verso i quali l' Italia può fornire un sostanziale contributo al consolidamento democratico-istituzionale, nonché alla crescita economica ed alla modernizzazione del tessuto politico-sociale del Paese.

Fra i variegati compiti “interni” chiamati ad essere gestiti non va dimenticato quello relativo alla sicurezza della Sede che, data la sua funzione, richiede il rispetto di misure rigorose sia dal punto di vista dell' accesso agli Uffici che di quella dei documenti in essa custoditi.

Un settore che riveste un ruolo crescente nell' ambito delle attività svolte da un' Ambasciata è quello dei rapporti con i media. Nell' attuale contesto storico, caratterizzato da una società sempre più attenta all' informazione, sia in termini quantitativi che qualitativi (si pensi anche al

fenomeno dei *social network*), l’Ambasciata non può prescindere da un contatto pressoché quotidiano con gli organi di informazione locali e con la società civile. Nelle Ambasciate più importanti vi è di norma un Capo dell’Ufficio stampa, che cura i rapporti con i media (sia locali che italiani), anche in funzione delle visite – politiche e non – gestite dalla struttura. L’Ufficio stampa seleziona anche l’informazione da diffondere ai funzionari, offrendo anche le eventuali chiavi di lettura delle diverse questioni di volta in volta trattate dai media. Il capo dell’ufficio stampa ha anche il compito di assistere l’Ambasciatore, che deve essere messo in condizione di ricevere in tempo utile le notizie rilevanti riportate dagli organi di informazione.

Nel descrivere il funzionamento di una Rappresentanza diplomatica non si può prescindere dal ricordare il fondamentale ruolo politico da essa svolto, seppur affiancato dai settori – ormai altrettanto importanti – citati in precedenza. L’Ambasciata ha difatti il compito precipuo di favorire i contatti tra il mondo politico-istituzionale di un Paese con quello dello Stato di accreditamento. Un aspetto saliente di questa attività è la preparazione ed organizzazione operativa di visite, soprattutto governative, ma anche di esponenti di Enti locali (Regioni, Comuni, ecc.) o del mondo economico e culturale privato. Il “fiore all’occhiello” di questa attività è tuttavia rappresentato dallo svolgimento di una visita di Stato, che vede come protagonisti i Capi di Stato dei due Paesi. Il loro incontro ufficiale rappresenta il contatto politico al più alto livello possibile tra le nazioni interessate e, di conseguenza, uno degli obiettivi primari delle rispettive Ambasciate. La preparazione di una visita di Stato richiede, da parte del personale addetto, un meticoloso lavoro di cerimoniale, di logistica, di rapporti con i media e con le Autorità locali affinché ogni dettaglio del programma consegua la massima fluidità organizzativa. L’Ambasciata cura anche, d’intesa con l’Amministrazione centrale (il Ministero degli Esteri), la preparazione di tutti i temi che faranno parte dell’agenda dei colloqui dei Capi di Stato, fornendo anche tutti i contributi necessari alla preparazione dei relativi dossier.

5. *Il personale delle Ambasciate*

Una Rappresentanza diplomatica all'estero non è solamente composta da funzionari diplomatici, chiamati d'altro canto a dirigere l'intera struttura (o i suoi singoli settori). Come accennato in precedenza, si tratta di un microcosmo di un Paese all'estero che va gestito nelle sue diverse articolazioni, combinando spirito manageriale ed applicazione del principio di legalità, al cui rispetto è tenuto ciascun dirigente pubblico. Vi è in primo luogo la necessità di coordinare il personale che vi presta servizio – talvolta anche molto numeroso composto da addetti provenienti direttamente dal Ministero degli Affari Esteri, da impiegati reclutati localmente, ovvero da professionalità talvolta provenienti da altre amministrazioni dello Stato. È il caso, ad esempio, del c.d. “esperti” che in particolari sedi si occupano di quei dossier che richiedono un elevato grado di specializzazione (si pensi, per esempio, ai diversi gruppi tecnici di lavoro seguiti dalla Rappresentanza Italiana presso l'Unione europea a Bruxelles). Essi fanno *pro tempore* un lavoro tipicamente diplomatico, per periodi di due anni rinnovabili fino ad un massimo di otto. Le altre professionalità presenti in Ambasciata vanno da quelle tipicamente ausiliarie a quelle più qualificate, che assistono i diplomatici nei rispettivi settori di competenza. Ogni sede all'estero è naturalmente dotata di un ufficio contabile, deputato alla gestione amministrativa secondo le rigorose procedure della contabilità dello Stato, nonché il patrimonio immobiliare – spesso molto prestigioso – di cui è dotata la Rappresentanza diplomatica. Quest'ultimo richiede, soprattutto per le sedi di rilevanza storica, un impegno quotidiano rilevante, sia sul fronte della manutenzione che su quello del rinnovamento.

IL RUOLO E LE FUNZIONI DEI CONSIGLIERI DIPLOMATICI

Hanna Pappalardo

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *La rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari*. 3. *Rapporto con la struttura ospitante*. 4. *Rapporti con la Farnesina e con la rete diplomatico-consolare all'estero*. 5. *Job description*.

1. Introduzione

Quando si parla di Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) si pensa istintivamente e prioritariamente alla dimensione internazionale delle sue attività, alla sua rete diplomatico-consolare all'estero. È infatti questo il concetto principale che viene illustrato all'utente del sito internet della Farnesina quando gli viene dato il benvenuto alla navigazione. Nel delimitare la sua *mission* – il “cosa siamo e cosa facciamo” – il Ministero informa che opera attraverso una rete di Uffici in tutto il mondo: Ambasciate, Rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali, Delegazioni Diplomatiche Speciali, Uffici Consolari e Istituti Italiani di Cultura¹. A prima vista sembra quindi che lo strumento attraverso il quale il MAECI adempie ai compiti fondamentali che la Legge gli assegna, ovvero assicurare, nell'ambito delle sue attribuzioni², la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale³ sia la rete diplomatico-consolare. Ma così non è: esiste un altro strumento che risponde alla stessa logica che ispira l'attività del MAECI all'estero – svolgere un'efficace azione di raccordo ed indirizzo e assicurare la proiezione coerente e sistemica delle

¹ Cfr. www.esteri.it/mae/it/ministero.

² Articolo 12, comma 1, Decreto Legislativo 30 luglio 1999, nr. 30.

³ Articolo 12, comma 2, Decreto Legislativo 30 luglio 1999, nr. 30.

posizioni⁴ – ma che opera in Italia. Si tratta della rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari collocati presso il settore privato⁵.

La fondamentale esigenza di assicurare la coerenza delle attività internazionali del nostro Paese e un'efficace azione di raccordo e indirizzo dei soggetti pubblici e privati coinvolti in queste attività si pone infatti indistintamente sia all'estero che in Italia. È lo stesso contesto internazionale, ormai caratterizzato da una competizione sempre più serrata tra “Sistemi Paese”, con tutto ciò che ne consegue in termini di promozione e difesa dei nostri interessi al di fuori dei confini nazionali, a richiederlo. A queste sfide si può fare fronte solo se al coordinamento e all'indirizzo delle diverse componenti del “Sistema Italia” all'estero come contemplato nella Direttiva del Presidente del Consiglio del 1° agosto 2008⁶, corrisponde un raccordo altrettanto coerente e sistemico a livello nazionale. È questo il compito cui assolve la diplomazia italiana attraverso le sue due reti, quella diplomatico-consolare all'estero e dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari collocati presso il settore privato in Italia.

2. La rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari

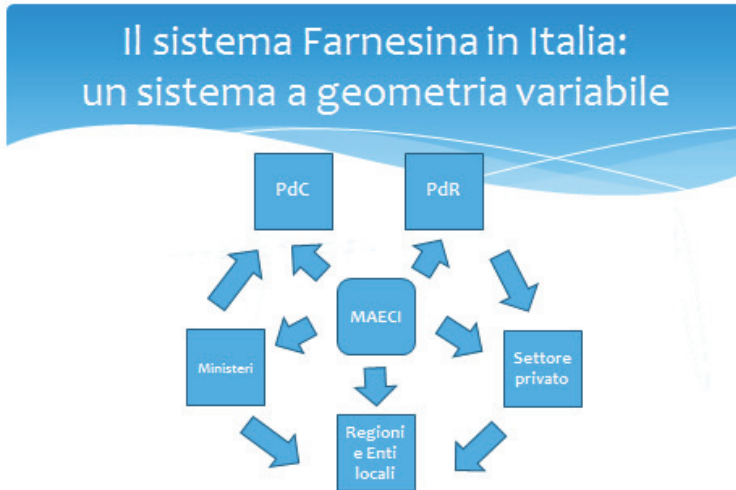
La rete dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari presso il settore privato (in breve: la rete), può essere in astratto definita come un sistema a geometria variabile, elastico ed adattabile alla congiuntura storico-politico-economica del Paese ed alle esigenze del momento (vedi Fig. 2.1), sia dell'Amministrazione degli esteri che dei soggetti che accolgono il funzionario diplomatico.

⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2008, consultabile sul sito: http://www.esteri.it/mae/normative/normativa_online/principalesidispizioni_mae/2011/20110721_direttiva_attivita_capi_missione.pdf.

⁵ Ai fini del presente lavoro e per semplicità di categorizzazione, si fa riferimento al settore privato sia come settore privato a partecipazione o controllo pubblico, sia come aziende e associazioni imprenditoriali di categoria. Si tratterà più approfonditamente più avanti la distinzione tra Consiglieri Diplomatici in senso stretto e altri funzionari presso il settore privato.

⁶ Cfr. nota 4.

Fig. 2.1 - Il sistema Farnesina in Italia



La configurazione attuale⁷ prevede la presenza di funzionari diplomatici presso le seguenti strutture:

- Presidenza della Repubblica;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Ministero dell'Interno;
- Ministero della Giustizia;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- Ministero della Difesa;
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca⁸;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- Ministero dello Sviluppo Economico⁹;

⁷ Al momento in cui si scrive: agosto 2015. Elenco consultabile sul sito <http://www.esteri.it>.

⁸ Il funzionario diplomatico qui collocato svolge funzioni di collegamento anche con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) <http://www.cnr.it/sitocnr/home.html>.

⁹ Dove troviamo un Consigliere Diplomatico del Ministro dello Sviluppo Economico ed uno per il Vice Ministro e i Sottosegretari. Di fatto il secondo funzionario diplomatico lavora essenzialmente con il Vice Ministro. Per una panoramica delle deleghe

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
- Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;
- Ministero della Salute;
- Comune di Roma Capitale;
- Regione Lombardia;
- Regione Liguria;
- Città di Torino.

A queste si aggiungono¹⁰:

- la Segreteria Tecnica del Sottosegretario per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili (ANCE)¹¹;
- la Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)¹²;
- Società EXPO;
- ENEL;
- ENI;
- UNICREDIT.

La panoramica non sarebbe completa se non si menzionassero anche alcune figure che possono essere definite “extra-sistemiche”, ma che rispondono alla stessa logica sopra esposta¹³ e che contribuiscono a fare in modo che le strutture che li ospitano parlino la “lingua della diplomazia”, ovvero:

- il Dipartimento per le Informazioni di Sicurezza (DIS)¹⁴;
- l'Istituto Universitario Europeo di Firenze (IUE)¹⁵;

attribuite al Vice Ministro, vedasi il Decreto del Presidente della Repubblica numero del 25 giugno 2014 (pubblicato in G.U. numero 156 dell'8 luglio 2014).

¹⁰ Non comprese nell'elenco di cui alla nota 7.

¹¹ Il funzionario ivi collocato è rientrato al Ministero il 30 giugno 2015. La posizione non è quindi al momento attiva.

¹² <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>.

¹³ Cfr. pagina 1.

¹⁴ <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo/organizzazione/dis.html>.

- l'Istituto per gli Affari Internazionali (IAI)¹⁶;
- l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)¹⁷.

Si tratta quindi di una rete che spaziando dagli organi costituzionali, alle amministrazioni centrali, passando per gli enti territoriali, associazioni imprenditoriali di categoria, aziende private e società per azioni a controllo pubblico, contempla figure molto diverse tra loro ed ognuna con titoli, funzioni ed un profilo professionale specifico¹⁸. Tutte le figure della rete sono collocate in posizione apicale all'interno delle strutture che li ospitano, anche se con sfumature diverse a seconda che si tratti di funzionari presso le amministrazioni centrali, presso enti territoriali¹⁹ o altri soggetti. I primi, ferma restando l'autonomia organizzativa delle singole strutture, si collocano di norma tra gli Uffici di diretta collaborazione del Vertice politico²⁰. Alcuni sono qualificati come Uffici *tout court* e sono dotati di un'articolata struttura di supporto²¹, altri come consiglieri del Ministro, per lo più all'interno dei Gabinetti²², a volte al-

¹⁵ <http://www.eui.eu/Home.aspx>.

¹⁶ <http://www.iai.it/it>.

¹⁷ <http://www.ispionline.it/>.

¹⁸ Si pensi solo al fatto che i funzionari presso il settore privato spesso assumono il titolo di Capo Ufficio affari internazionali e/o istituzionali dell'azienda.

¹⁹ Ipotesi, in questo particolare momento storico, residuale.

²⁰ Si veda, quale esempio, il Decreto organizzativo della Presidenza del Consiglio (in G.U. 11 dicembre 2012, numero 288), che all'art. 10 prevede un Ufficio del Consigliere Diplomatico che "assiste il Presidente nella sua attività in materia di relazioni internazionali in Italia e all'estero e, in generale, negli atti che attengono alla politica estera".

²¹ Tra gli esempi più qualificanti, anche per la specifica funzione che svolgono, l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica e l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio dei Ministri (che è anche Sherpa G7/8-G20 del Presidente del Consiglio). Entrambi gli Uffici, diversamente dal resto della rete, dispongono di un'articolata struttura di supporto, composta anche di diversi funzionari diplomatici (con anzianità di servizio differenziata) incaricati di assistere il Capo dell'Ufficio nella cura dei vari dossier di rilievo per la sua attività. Da notare che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio è stato fatto rientrare nelle strutture generali della Presidenza, al pari dell'Ufficio stampa e all'Ufficio del Consigliere militare.

²² Come è il caso del Consigliere Diplomatico presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

l'interno di altri Uffici di diretta collaborazione²³. I funzionari collocati presso gli enti territoriali²⁴ operano in una posizione di diretta collaborazione con il Presidente della regione o il Sindaco per la cura di tutte le attività di rilievo internazionale, mentre i funzionari diplomatici presso le aziende hanno di solito il titolo di Capo delle relazioni internazionali o istituzionali dell'azienda o di Coordinatori delle iniziative di promozione all'estero²⁵ ed operano a stretto contatto con i Presidenti e gli Amministratori delegati delle società. Ad eccezione degli Uffici presso il Quirinale e presso Palazzo Chigi che per propria natura hanno una rilevanza sistemica²⁶, i funzionari diplomatici collocati all'esterno della Farnesina assumono quindi titoli, ruolo e funzioni diversi a seconda della struttura che li ospita. Ma nonostante queste premesse – flessibilità della rete, differente collocazione funzionale ed organizzativa all'interno della struttura ospitante, rapporto di fiducia con la figura apicale che richiede il funzionario diplomatico, ampia autonomia nella gestione dell'incarico – è possibile inquadrare l'attività dei Consiglieri Diplomatici e degli altri funzionari presso il settore privato all'interno di due macro-aree: a) rapporti con la struttura ospitante; b) rapporti con la Farnesina e con la rete diplomatico-consolare all'estero e tratteggiare una *job description*.

3. Rapporto con la struttura ospitante

Come già detto, il funzionario diplomatico è collocato in posizione di diretta collaborazione con il Vertice della struttura ospitante per svolgere attività in materia di rapporti internazionali²⁷. Questa formula si declina in maniera diversa a seconda dei contesti e soprattutto della

²³ Come è il caso del Consigliere Diplomatico presso il Ministero della Giustizia, collocato all'interno dell'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale.

²⁴ In questo momento, come già visto, presso la Regione Lombardia, Regione Liguria, Città di Torino e Roma Capitale.

²⁵ Come era il caso del Consigliere Diplomatico del Presidente di ANCE.

²⁶ Cfr. nota numero 22.

²⁷ Questa formula è volutamente generica per ricomprendere una pluralità di fattispecie.

presenza, o meno, di Uffici (e quindi di figure dirigenziali) con responsabilità in materia internazionale. Anche a prescindere da una espressa menzione nel regolamento organizzativo della struttura ospitante²⁸, è prassi che il Consigliere Diplomatico/funziionario presso il settore privato sia chiamato ad interagire con il resto della struttura, svolgendo, di fatto, il coordinamento delle attività internazionali ed europee. Si tratta di una circostanza tutt'altro che secondaria, soprattutto in considerazione del fatto che la totalità delle Amministrazioni centrali e periferiche hanno oramai una fortissima dimensione internazionale. Una dimensione cui però non corrisponde ancora, almeno non in maniera sistematica e non per tutte le Amministrazioni, una professionalità in materia internazionale all'altezza dei compiti. Restando quindi ancora invariata la domanda di professionalità diplomatica, l'interazione con la struttura ospitante assume rilievo centrale: a maggior ragione se non formalizzate, le modalità di inserimento in strutture, spesso restie ad accogliere professionalità esterne in posizioni apicali, e la collaborazione che il funzionario diplomatico è in grado di assicurare anche con i livelli inferiori possono essere la chiave di volta per lo svolgimento dell'incarico. Il prestigio che il funzionario diplomatico sarà in grado di guadagnarsi sul campo (non sempre scontato in partenza) sarà quindi direttamente proporzionale al suo posizionamento non solo nei confronti del Vertice, ma anche all'interno della struttura. Non trascurabile è anche il fatto che il funzionario diplomatico è spesso l'unico referente della comunità diplomatica straniera in Italia per questioni che ricadono nelle competenze primarie delle strutture che li ospitano, così attribuendo implicitamente centralità al sistema Farnesina nel Paese.

²⁸ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, numero 198 - Regolamento di definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dello Sviluppo Economico in G.U. numero 294 del 17 dicembre 2008, Supplemento Ordinario numero 277 - articolo 3 comma 5: "l'Ufficio del Consigliere Diplomatico svolge, in raccordo con le strutture del Ministero, le attività di supporto al Ministro per i Rapporti internazionali, comunitari e diplomatici".

4. *Rapporti con la Farnesina e con la rete diplomatico-consolare all'estero*

I rapporti con il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale sono altrettanto diversificati e si articolano, a vari livelli, attraverso un coordinamento “a valle” così articolato:

1. livello Segretario Generale: attraverso periodiche riunioni dell'intera rete, talvolta estese alla partecipazione del Vertice politico del Ministero, contatti ad hoc e attività di reporting su questioni di particolare interesse per la Farnesina e per la collaborazione tra Amministrazioni. Strumenti complementari di collegamento sono rappresentati dagli incontri di Vertice (Segretario Generale/omologo di altra Amministrazione pubblica/ Presidente o Amministratore Delegato) o dai Tavoli tecnici tra Amministrazioni/aziende quando è il Segretario Generale a presiederli²⁹;
2. livello Vice Segretario Generale³⁰: attraverso periodiche riunioni di coordinamento che coinvolgono, oltre al consigliere diplomatico/funzionario presso il settore privato, anche le Direzioni Generali tematiche e/o geografiche³¹ della Farnesina, e, in collegamento audio o video, il Capo Missione (o il suo più diretto collaboratore) della Sede diplomatico-consolare, in occasione di visite di Ministri di Governo all'estero o di loro incontri internazionali in Italia (visite *in-coming*)³²;
3. livello Direzioni Generali tematiche e geografiche: attraverso frequenti contatti bi-direzionali sia a livello di Direttore Generale che di dirigenza inferiore e uffici; periodiche riunioni; Tavoli tecnici tra

²⁹ Come è il caso del Tavolo Esteri-Difesa presieduto congiuntamente dal Segretario Generale della Farnesina e dal Capo di Stato Maggiore del Ministero della Difesa.

³⁰ Si tratta di una prassi recente, introdotta per volere del Vice Segretario Generale in carica al momento in cui si scrive (agosto 2015), Ministro Plenipotenziario Antonio Bernardini.

³¹ Per una panoramica cfr. <http://www.esteri.it/mae/it/ministero/struttura/>.

³² Recentemente, il Vice Segretario Generale ha presieduto una riunione preparatoria del III Vertice Italia-Algeria. Pur avendo natura intergovernativa ed essendo, come tale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri si tratta, a ben vedere, di un riconoscimento implicito della capacità della Farnesina di coordinare in materia internazionale.

Amministrazioni quando è il Direttore Generale a presiederli³³; limitatamente al caso dei funzionari diplomatici distaccati presso il settore privato e in ragione del loro rapporto di dipendenza funzionale dal Direttore Generale del Sistema Paese, una relazione semestrale sull'operato svolto e ogni altra informazione che possa rivelarsi utile ai fini delle attività istituzionali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nell'ambito di attività del funzionario distaccato;

4. livello rete diplomatico-consolare all'estero: attraverso contatti con le Missioni diplomatiche, sia per questioni puntuali, che per la preparazione (sia aspetti sostanziali che protocollari) di visite all'estero dell'Autorità di Vertice presso la quale sono collocati. Molto intenso è il flusso informativo, anche su base quotidiana, tra le Sedi diplomatico-consolari e i Consiglieri Diplomatici/funzionari presso il settore privato su questioni di competenza primaria delle strutture che li ospitano.

5. *Job description*

La rete dei Consiglieri Diplomatici/funzionari nel settore privato presenta caratteristiche che consentono, con un certo grado di astrazione, di tratteggiare una loro *job description*. Grazie al combinato disposto di percorsi professionali estremamente differenziati che cumulano esperienze all'estero con esperienze "romane" (accanto ai tradizionali "generalisti" esistono numerosi "specialisti" in diverse materie), l'Amministrazione degli esteri può contare su un bacino ricchissimo dal quale "pescare" per inviare presso altre strutture le professionalità più adeguate. È evidente che tali conoscenze di base potranno e dovranno essere approfondite dal funzionario diplomatico anche per corrispondere all'effettivo lavoro presso la struttura ospitante e le aspettative del Vertice. Ma quello della professionalità di base è solo uno degli aspetti qualificanti della *job description* di un Consigliere Diplomatico/funzionario

³³ Come è il caso del Comitato Consultivo per l'esportazione di beni e tecnologie di duplice uso.

presso il settore privato. Rileva anche il fattore età e grado, altrimenti definito *seniority*. Se si guarda all'attuale configurazione della rete, la stragrande maggioranza dei funzionari posseggono il grado di Ministro Plenipotenziario, qualcuno di Consigliere d'Ambasciata. Unica eccezione, al momento, la presenza di un Segretario di Legazione al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. È infatti opinione comune che solo una *seniority* medio-alta offra le garanzie necessarie all'incarico in termini di autorevolezza, esperienza e capacità di generare rispetto all'interno della struttura ospitante. Altro aspetto qualificante della *job description* il possesso di capacità manageriali, equilibrio, e la durata dell'incarico. Quanto a quest'ultimo aspetto, è di tutta evidenza che l'incarico presso le Amministrazioni centrali e periferiche, essendo caratterizzate dal rapporto fiduciario con il Vertice politico, hanno una loro durata naturale nel mandato del Ministro/Presidente di regione/Sindaco³⁴. Limiti temporali analoghi (definiti ma elastici) sono rinvenibili nelle ipotesi di distacco "a progetto" presso il settore privato (la durata coinciderà con la durata del progetto³⁵ e, comunque, presso soggetti non pubblici, non potrà eccedere cinque anni). È opportuno infine collocare il discorso sulla *job description* nel quadro delle scelte di politica legislativa a livello governativo a favore del ricambio generazionale nella pubblica amministrazione. Con l'entrata in vigore del Decreto Legge del 24 giugno 2014, numero 90³⁶, l'Amministrazione degli esteri non può più affidare incarichi ai suoi funzionari in quiescenza se non a titolo gratuito.

Il collocamento del Consigliere Diplomatico/funziionario presso il settore privato deve infine rappresentare un valore aggiunto sia per la struttura che lo invia, sia per quella che lo ospita. In quest'ottica, la re-

³⁴ Non sono infrequenti le ipotesi di permanenza presso le strutture ospitanti anche dopo la cessazione del mandato politico del Vertice della struttura. In questi casi è tuttavia necessario un rinnovato atto di fiducia (i.e. una conferma) da parte del Vertice politico subentrante nei confronti del funzionario diplomatico.

³⁵ L'esempio più pregnante sotto questo punto di vista è il progetto con la Società EXPO. La collocazione di funzionari diplomatici presso la società è iniziata sin dalle prime fasi della campagna per l'elezione di Milano (2009) e si prolungherà sino al termine dell'esposizione universale.

³⁶ Convertito in legge numero 114 dell'11 agosto 2014.

gola d'oro da rispettare è la bi-dimensionalità del flusso di informazioni: del funzionario diplomatico verso la struttura che lo ospita³⁷, ma anche da parte del funzionario diplomatico verso la Farnesina, affinché questa sia messa nelle migliori condizioni per assolvere alla funzione di coordinamento dell'azione di politica estera attribuitole per legge. Una funzione che la diplomazia italiana assolve con serietà ed efficienza nel pieno rispetto degli obblighi di legge, come si può facilmente evincere dalla lettura del Piano della performance della Farnesina per il triennio 2015-17³⁸, nell'ambito degli obblighi di legge in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche Amministrazioni³⁹. Nel definire, tra gli obiettivi strategici, il “rilancio del ruolo di tutela attiva degli interessi nazionali nel mondo e di coordinamento efficace e intelligente del sistema paese all'estero”, “la diplomazia per la crescita” e la “riforma dell'azione amministrativa e la razionalizzazione delle risorse”, il Piano indica che nell'attuazione di questi obiettivi, l'Amministrazione degli esteri continuerà ad ispirarsi ai principi della responsabilità manageriale, del decentramento delle decisioni, dell'innovazione tecnologica e procedurale, della valorizzazione delle professionalità, con particolare riferimento alla parità di genere, alla misurazione e valutazione del merito individuale, alla razionalizzazione del patrimonio e delle risorse a disposizione. Si tratta, a ben vedere, di una piattaforma di lavoro che mette oggi il funzionario diplomatico – ed in maniera molto più sistematica rispetto al passato – in condizione di compiere l'evoluzione da amministratore/burocrate a manager pubblico⁴⁰, arricchendo un profilo professionale che, in ragione della preparazione richiesta in partenza a fini dell'accesso alla carriera e delle funzioni svolte, al netto delle sedi di servizio che un diplomatico può esse-

³⁷ Sia nella dimensione di condivisione delle informazioni che provengono dalla rete diplomatico-consolare che di analisi del funzionario stesso a seguito di opportune consultazioni con la Farnesina.

³⁸ Consultabile al sito http://www.esteri.it/mae/it/ministero/trasparenza_comunicazioni_legali/performance/piano-performance.html.

³⁹ Cfr. Decreto Legislativo 14 marzo 2013, numero 33, pubblicato in G.U. numero 80 del 5 aprile 2013.

⁴⁰ Cfr. V. CAVALIERE, D. ROSINI, *Da amministratore a manager, il dirigente pubblico nella gestione del personale. Esperienze a confronto*, Firenze, 2002, pp. 5-10.

re chiamato ad operare⁴¹, si presenta come assolutamente unico nel panorama della dirigenza pubblica italiana. La drastica diminuzione delle risorse disponibili per la proiezione internazionale rende tuttavia ancora più impegnativo il ruolo di manager pubblico affidato al funzionario diplomatico e gli impone uno sforzo intellettuale in più per individuare gli strumenti adatti a realizzare con risultati incisivi e durevoli l'insieme delle attività che gli sono affidate. Ciò a fronte di compiti accresciuti e di aspettative sempre più elevate da parte di istituzioni, cittadini e imprese. Ed ecco che, pur in un contesto in cui la Farnesina continua a perdere risorse umane di ruolo dirigenziale e delle aree funzionali in conseguenza del blocco del *turn-over*⁴², la rete dei Consiglieri Diplomatici/presso il settore privato costituisce uno strumento fondamentale per esercitare efficacemente la sua *mission* istituzionale.

⁴¹ Che corrisponde ad una gamma straordinaria di settori lavorativi, e che spaziano dalla gestione dei diversi aspetti della politica estera dello Stato e dei rapporti diplomatici tra Stati ed Organizzazioni Internazionali, ai servizi amministrativi per i cittadini all'estero e per gli stranieri che si rivolgono alle Autorità italiane, ai programmi di promozione culturale dell'Italia e commerciale del nostro sistema economico ed imprenditoriale.

⁴² Il 22% nell'arco di un decennio, solo in minima parte compensato da un aumento dei dipendenti a contratto negli Uffici all'estero, passati da 2149 a 2472 nello stesso periodo.

DIPLOMAZIA ECONOMICA: NUOVI STRUMENTI PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Veronica Ferrucci

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

1. Introduzione


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

2. La propensione all'esportazione

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

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

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

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

Tab. 1 - Grado di apertura internazionale di alcuni Paesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Strumenti della diplomazia economica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

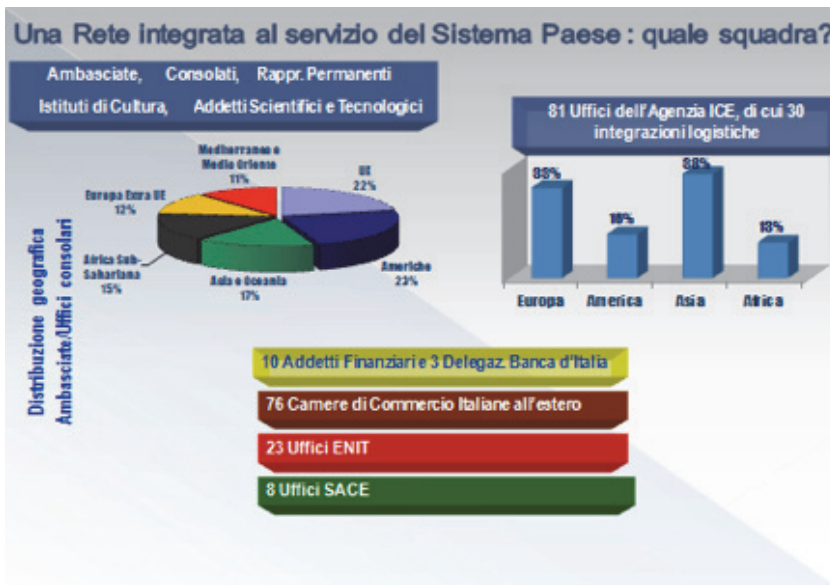


Grafico 1 - La rete della Farnesina

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

4.1. Piattaforma InfoMercatiEsteri

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

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

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

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

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

4.2. *ExTender*

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

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

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

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

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

I tavoli nel settore infrastrutturale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IL RUOLO DEL MAECI NELL'ORGANIZZAZIONE DI GRANDI EVENTI: LA PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Gianluca Brusco

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La Presidenza italiana del Consiglio dell'UE. 3. Aspetti organizzativi. 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo breve saggio si sofferma su un aspetto centrale e caratterizzante, ancorché poco conosciuto, dell'impegno del MAECI nel quadro della Pubblica Amministrazione: la sua funzione di “Cabina di Regia” preposta all'organizzazione e gestione dei principali eventi e processi internazionali di cui il nostro Paese – nelle sue diverse articolazioni istituzionali (Governo, Parlamento, Regioni) – è protagonista. Si tratta, in verità, di un ambito di azione della diplomazia che in passato gli stessi diplomatici ritenevano piuttosto “marginale”, anche in parte per un riflesso condizionato che induceva ad escludere dal *core business* della diplomazia le attività non direttamente afferenti alla formulazione della politica estera del Paese in senso stretto.

Se non che, con l'accelerazione della Storia che ha fatto seguito, da un lato, al crollo del Muro ed alla proliferazione di relazioni e conflitti in passato congelati, dall'altro alla nuova fase della globalizzazione innescata dalla rivoluzione digitale, anche gli appuntamenti internazionali di cui il nostro Paese è chiamato a curare l'organizzazione sono cresciuti rapidamente in volume e complessità e la dirigenza della Farnesina ha messo prontamente a fuoco il “nocciolo della questione”: l'abilità di gestire efficacemente tale complessità (profili contabili ed amministrativi, predisposizioni di sicurezza, risvolti mediatici e protocolli) ha un impatto diretto sull'immagine del Paese e plasma quindi il contesto (in termini di percezione da parte di opinioni pubbliche ed

Autorità politiche straniere) in cui la politica estera italiana viene a dispiegare i propri effetti, influenzando in maniera determinante sulle sue possibilità di successo.

Dalla constatazione della valenza politica dei processi organizzativi è derivata la consapevolezza della necessità di identificare metodi di lavoro e soluzioni idonee ad affrontare al meglio i mandati che di volta in volta la Farnesina avrebbe ricevuto dai responsabili politici del Paese nel settore dell'organizzazione di grandi eventi, destinando specifici mezzi e risorse a tale scopo. Si noti, infatti, che la necessità di realizzare con ampio anticipo le predisposizioni necessarie a garantire il buon esito di un grande evento e di curarne poi i seguiti, in primo luogo in materia contabile, comporta che la Farnesina si veda impegnata su tale fronte praticamente senza soluzione di continuità. Oltre a curare fin dagli anni '80 l'organizzazione del Semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, la Farnesina è impegnata tradizionalmente nell'organizzazione di almeno altri due relevantissimi filoni di attività: le Presidenze italiane del G8, oggi G7, compresa evidentemente la prossima, nel 2017; la partecipazione del "Sistema Italia" alle Esposizioni internazionali, sia tematiche che universali. A quest'ultimo proposito merita ricordare il ruolo di punta del MAECI a sostegno di EXPO Milano, prima per propiziare – attraverso un capillare lavoro diplomatico di sponda con le nostre Sedi estere – una partecipazione attiva del più ampio numero di Paesi (ben 140), poi per assicurare che i rapporti con questi ultimi, ivi incluse le visite dei rappresentanti istituzionali a Milano, possano svilupparsi in una cornice adeguata.

2. *La Presidenza Italiana del Consiglio UE*

È tuttavia nella preparazione ed attuazione del calendario del Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione europea che vengono forse più chiaramente in evidenza le criticità che la funzione di centrale organizzativa e di servizi assunta dalla Farnesina comporta, e ciò in ragione dell'estensione *ratione materiae* dei compiti della Presidenza UE, che determina la necessità, per il soggetto che ha il compito di gestire tale fenomenologia di eventi, di esprimere uno sforzo di pia-

nificazione e coordinamento assolutamente eccezionale. Sebbene, infatti, il Trattato di Lisbona abbia affidato a Presidenze stabili la guida del Consiglio Europeo, del Consiglio Affari Esteri e dell'Eurogruppo, il Governo che esercita la Presidenza turnante continua a presiedere nove delle dieci formazioni del Consiglio dei Ministri dell'UE, nonché gli organi sussidiari del Consiglio che preparano i lavori di dette formazioni. Esso è inoltre investito di essenziali compiti di rappresentanza, del Consiglio nei confronti delle restanti Istituzioni europee e dell'Unione in ambito internazionale.

Da tutto ciò discende una mole estremamente significativa di attività che spetta al Paese che detiene la Presidenza organizzare in ogni dettaglio, nella forma e nei contenuti, nonché presiedere. Sono abbastanza eloquenti le cifre dell'ultimo Semestre di Presidenza italiana: due riunioni a livello di Capi di Stato e di Governo, segnatamente la Conferenza europea di alto livello sull'occupazione (Milano, 16 e 17 ottobre 2014) ed il Vertice ASEM (Milano, 9 ottobre 2014), che ha visto la partecipazione di 52 Capi di Stato e di Governo in rappresentanza dell'Europa e dell'Asia; 35 riunioni ministeriali, fra cui 18 riunioni informali del Consiglio dei Ministri dell'UE (in media, trenta delegazioni ministeriali per riunione) ospitate in Italia, in prevalenza a Milano; più di 1900 riunioni di Gruppi di lavoro e Comitati afferenti al Consiglio; oltre trecento eventi preparatori a livello tecnico ospitati in Italia, in prevalenza a Roma, in preparazione delle riunioni ministeriali.

Si è trattato, in altri termini, di una straordinaria occasione di visibilità per il nostro Paese, declinata per volontà del Governo in chiave di promozione, politica e mediatica, dell'Esposizione Universale che si sarebbe aperta proprio all'indomani del Semestre. Giova ricordare la straordinaria attenzione accordata dagli organi di informazione internazionali al Vertice ASEM, con circa 1400 presenze tra reporter e tecnici. Evidenti le implicazioni di tutto ciò in termini di responsabilità per la Farnesina, incaricata di allestire in tempi record e con risorse contenute (circa settanta milioni di Euro la previsione di spesa complessiva) un Semestre che fosse all'altezza delle elevate aspettative di media e delegazioni ospiti.

Occorre a questo punto osservare che l'organizzazione di eventi internazionali a carattere istituzionale si rivela esercizio peculiarmente

complesso: tali eventi infatti, proprio in ragione della loro natura istituzionale e del contesto intergovernativo in cui si inseriscono, devono soggiacere a tre ordini di condizionamenti: a) i precedenti; b) le decisioni politiche; c) le regole.

3. Aspetti organizzativi

Tutti gli assetti organizzativi dei grandi eventi curati dalla Farnesina sono condizionati dai precedenti e dalle consuetudini vigenti: la tempistica ed il formato delle riunioni, la taglia delle delegazioni, la tipologia di ospitalità da estendere ai delegati, i regimi linguistici. D'altra parte, come è naturale, c'è la politica, il "regno delle scelte", che rivendica la possibilità di decidere autonomamente – sottraendosi almeno parzialmente al condizionamento delle consuetudini e dei precedenti – i criteri che ispireranno l'organizzazione del grande evento. Nel caso specifico dell'ultimo Semestre italiano, la politica ha svolto in tal senso un'azione molto penetrante: basti pensare che, nell'assetto istituzionale "post Lisbona", i fori di dialogo tra UE e Paesi Terzi hanno luogo a Bruxelles, laddove risiedono le Presidenze stabili del Consiglio Europeo e del Consiglio Affari Esteri, che li presiedono per conto dell'Unione; ciononostante, come noto, il Vertice ASEM, già programmato a Bruxelles, ha invece avuto luogo a Milano, e ciò sulla base di una precisa ed energica richiesta del nostro Governo. Analoghi "affondi" della politica rappresentano un fattore con cui il soggetto pubblico organizzatore di grandi eventi deve sempre, in qualche misura, confrontarsi e ciò si traduce in una obiettiva complicazione sul fronte della pianificazione, tanto più consistente quando si consideri il terzo elemento del tritico dianzi menzionato: le regole, cioè l'esigenza di uno scrupoloso rispetto della legislazione che disciplina, in maniera vieppiù stringente, le possibili condotte della PA quando è chiamata ad amministrare fondi pubblici (basti pensare che per l'organizzazione della Presidenza UE la Farnesina ha concluso oltre quattrocento contratti di fornitura).

Il buon esito dell'organizzazione dei grandi eventi istituzionali dipenderà dalla capacità dei funzionari ad essa preposti, e dei loro collaboratori, di trovare un punto di equilibrio soddisfacente tra i tre fattori

appena illustrati, disciplinandone l'intrinseca entropia. Per raggiungere tale obiettivo è essenziale pianificare per tempo: il Generale Patton ebbe a dire che "un buon piano messo in pratica subito è migliore di un piano perfetto che verrà avviato la prossima settimana". La pregnanza di questa massima è illustrata ancora una volta dall'esperienza del recente Semestre UE. La Farnesina veniva a disporre dei fondi indispensabili per organizzare la Presidenza solo con la Legge di Stabilità 2014, nel dicembre 2013, a distanza di poco più di sei mesi dall'avvio del Semestre. La struttura deputata a gestire materialmente tali fondi all'interno del MAECI, la Delegazione per l'Organizzazione della Presidenza, veniva istituita nell'agosto del 2013. In parallelo, presso la Presidenza del Consiglio, veniva creato il "Comitato Interministeriale per la Presidenza del Consiglio Europeo", con l'obiettivo di elaborare gli indirizzi strategici della Presidenza. Sebbene risorse e strutture avessero dunque visto la luce solo pochi mesi prima dell'apertura del Semestre, la Farnesina si era mossa ben prima, avviando fin dal 2012 un paziente lavoro di "istruzione" del processo volto, da un lato, a reperire i precedenti, identificando le "buone pratiche" stabilite dalle Presidenze del passato, dall'altro a creare, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, una rete di "punti di contatto" stabili, la cui attivazione, nelle intenzioni del MAECI, sarebbe stata funzionale a mettere in moto ed a tenere "oliata" la macchina organizzativa.

Ma il lavoro della Farnesina a monte del Semestre, in un'ottica di valorizzazione di risorse e competenze della PA, è andato ben oltre: a beneficio di oltre seicento funzionari incaricati di presiedere per conto dell'Italia i tavoli negoziali europei, o di partecipare a diverso titolo ai lavori della Presidenza, la Farnesina ha promosso un intenso programma di formazione, realizzato di concerto con le Istituzioni bruxellesi. Attraverso un serrato dialogo con i "punti di contatto" ed i funzionari responsabili dei dossier-Presidenza nelle varie Amministrazioni all'uopo formati si è quindi affrontato l'aspetto centrale della fase di programmazione, consistente nella redazione del calendario ufficiale degli eventi. Attività, quest'ultima, estremamente complessa, come è facile intuire, data la necessità di tener conto del contesto complessivo (Nazioni Unite, NATO, G20), realizzando un delicato "gioco di incastri".

Solo alla fine del 2013 venivano dunque a compimento i maggiori processi propedeutici all'avvio della fase operativa: una volta "acquisiti" il calendario (seppur in una versione ancora provvisoria), la struttura organizzativa (la Delegazione) ed i fondi, si poteva procedere all'affinamento delle previsioni di spesa, alla definizione di dettaglio dei singoli programmi degli eventi, in collaborazione con i Ministeri "capofila" dei medesimi, ed all'avvio delle procedure di appalto. Come già accennato, la finalità ultima dell'ente pubblico responsabile dell'organizzazione di un grande evento risiede nel realizzare un evento che sia all'altezza delle aspettative dei partecipanti, dando al contempo prova di parsimonia e trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche. Nel caso del Semestre di Presidenza, tale punto di equilibrio è stato perseguito attraverso la cristallizzazione di un certo numero di parametri innovativi, primi fra tutti quelli della "sede unica" per gli eventi principali (il MiCo di Milano, con la Farnesina come sede di riferimento per gli eventi a livello di funzionari) e di una scrupolosa selezione delle iniziative, per garantire che solo quelli direttamente attinenti alle principali priorità programmatiche che il Paese portava in Europa potessero collocarsi nel palinsesto ufficiale del Semestre e beneficiare di un sostegno organizzativo del MAECI.

Grazie a tali accorgimenti, ad una gestione particolarmente rigorosa dei finanziamenti ed al coinvolgimento di un ampio e articolato ventaglio di soggetti privati desiderosi di concorrere, in qualità di sponsor, a sostenere gli oneri organizzativi degli eventi di maggior richiamo, la Farnesina è stata in grado di realizzare più di quanto previsto (si pensi alla Conferenza sull'Occupazione, originariamente non preventivata, o al ricco programma di eventi collaterali a carattere culturale realizzati dalle Sedi estere) a fronte di un esborso complessivo fortemente ridimensionato rispetto alle già conservative previsioni di bilancio (40 milioni di Euro sui circa 70 stanziati).

Merita, da ultimo, un breve approfondimento l'aspetto della materiale "esecuzione" dei grandi eventi internazionali, a cui la Farnesina dà un apporto essenziale grazie alle sue capacità negoziali e di comunicazione, oltre che alle sue specifiche competenze in settori quali il cerimoniale diplomatico ed i rapporti con la stampa estera. Tali capacità e competenze fanno infatti del MAECI un candidato naturale ad assume-

re funzioni di coordinamento, stimolo e mediazione tra i numerosi attori a diverso titolo coinvolti nella realizzazione dell'evento: i comparti della PA, ivi incluse le Autorità territoriali responsabili per la gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza, le Rappresentanze diplomatiche dei Paesi/delle Organizzazioni partecipanti e le delegazioni ospiti, le società fornitrici di beni e servizi che la stessa Farnesina ha provveduto a selezionare (servizi congressuali, traduzioni ed interpretariato, accreditamento, trasporti), le organizzazioni della società civile e gli organi di stampa. Tale impegno di coordinamento e comunicazione si estrinseca in una varietà di iniziative: sopralluoghi intesi a consentire una familiarizzazione di funzionari italiani e stranieri con i luoghi delle riunioni, in vista della partecipazione di Ministri e Leader, ed a valutarne eventuali richieste in relazione a preparativi specifici o misure straordinarie di sicurezza; riunioni in loco per la messa a punto delle predisposizioni in collaborazione con responsabili di Regioni e Comuni, Forze dell'Ordine, Autorità aeroportuali, Servizi sanitari, spesso convocati e presieduti dai Prefetti o da loro diretti collaboratori nel quadro di una rodada tradizione di collaborazione tra Ministero dell'Interno e MAECI; briefing periodici con finalità di aggiornamento degli "utenti" dell'evento.

4. Conclusioni

Per quanto riguarda l'organizzazione della recente Presidenza italiana del Consiglio UE si può serenamente affermare che il "gioco di squadra" promosso dalla Farnesina ed il modus operandi su cui esso riposa hanno permesso al nostro Paese di riscuotere significativi risultati: in primis, quello di un'organizzazione elegante e funzionale, come si evince dalle numerose lettere di apprezzamento indirizzate al MAECI dalle Autorità di governo nostre ospiti e dai membri del Governo italiano che hanno presieduto le riunioni; poi ancora, la conferma dell'attenzione che l'Italia rivolge ai temi della buona gestione e della trasparenza, come riconosciutoci dalla positiva "pagella" sul Semestre elaborata da *Transparency International*; infine, ma non meno importante, un metodo di lavoro ed un insieme di soluzioni organizzative che si prestano oggi ad essere proficuamente impiegati nell'organizzazione di

analoghi eventi: un patrimonio di esperienza che auspicabilmente potrà rappresentare un “valore aggiunto” per i colleghi stranieri chiamati ad organizzare le prossime Presidenze dell’UE, molti dei quali hanno già effettuato visite di studio presso il MECI, ma anche e soprattutto per gli oltre settanta giovani neo-laureati, selezionati e formati dal MAECI che, in qualità di funzionari di collegamento con le delegazioni straniere, hanno contribuito a questo ennesimo successo organizzativo della Farnesina.

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

Pierluigi D'Elia

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

1. Introduzione

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

2. *Che cos'è la politica europea?*

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Il coordinamento delle politiche europee in Italia

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

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

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

4. Le competenze della Farnesina ed il ruolo della DGUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Patrick Mura

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

1. Introduzione

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

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

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

**La Riforma del MAE
(Ufficio VII DGSP)**

All'interno della DGSP si colloca l'Ufficio VII:

- > rafforza il processo di internazionalizzazione del sistema universitario (Sezione I);
- > eroga borse di studio in favore di cittadini stranieri e di italiani residenti all'estero (Sezione II);
- > cura il processo di assegnazione di borse di studio in favore di cittadini italiani offerte da Governi stranieri (Sezione II);
- > è l'Ufficio competente per gli accordi in materia di reciproco riconoscimento dei titoli di studio (Sezione III);
- > nell'ambito delle nuove strategie europee di azione per la gioventù, investe e mobilita scambi socio-culturali giovanili (Sezione IV);
- > si occupa delle istituzioni scolastiche straniere in Italia.

Ministero degli Affari Esteri, DGSP - Ufficio VII

2. *I programmi di borse di studio*

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

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

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

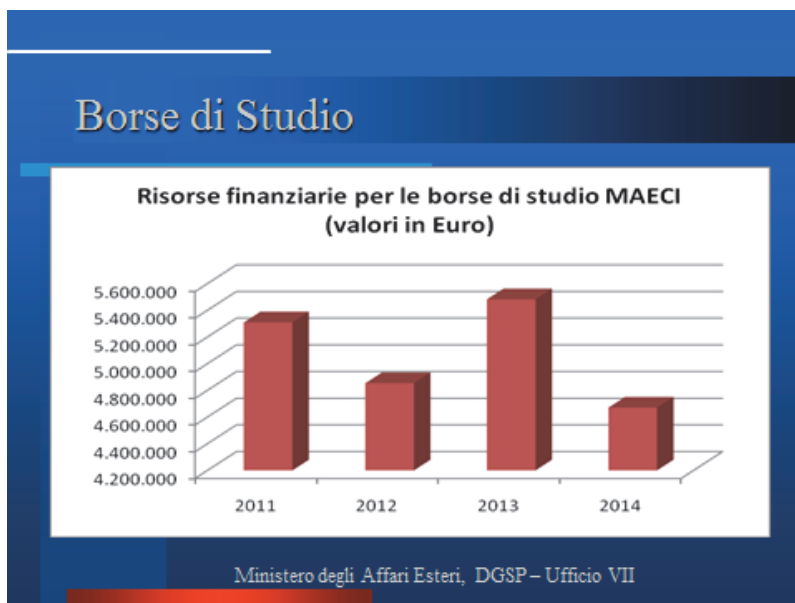
diventa statisticamente meno sicuro il ritorno, diventa meno sicuro l'investimento globale.

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

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

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

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



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

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

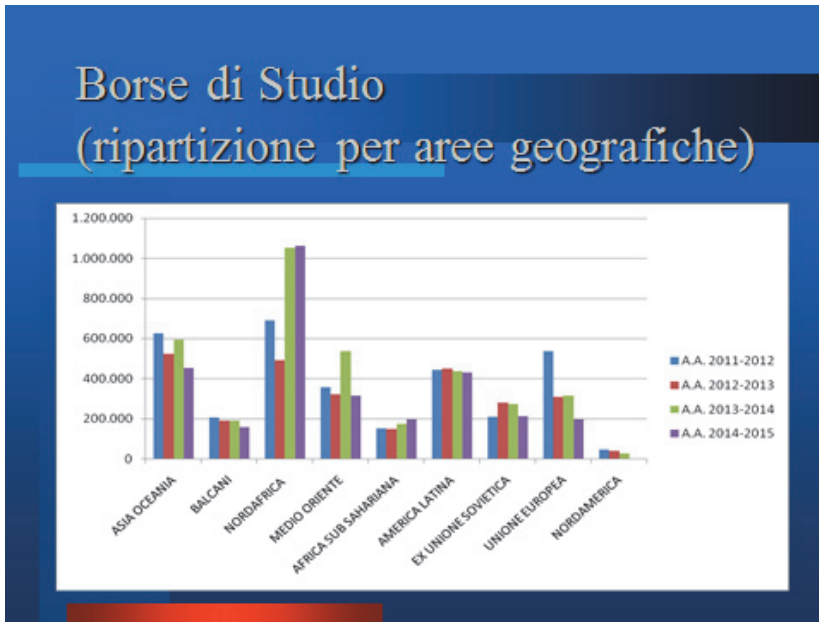


La fase più complessa è sempre la pianificazione iniziale. Con risorse tendenzialmente decrescenti, la scelta cruciale è la loro allocazione. Non è facile decidere quali Paesi favorire e quali no. Ricordando il principio per il quale le borse non devono essere identificate a priori con uno strumento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

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

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

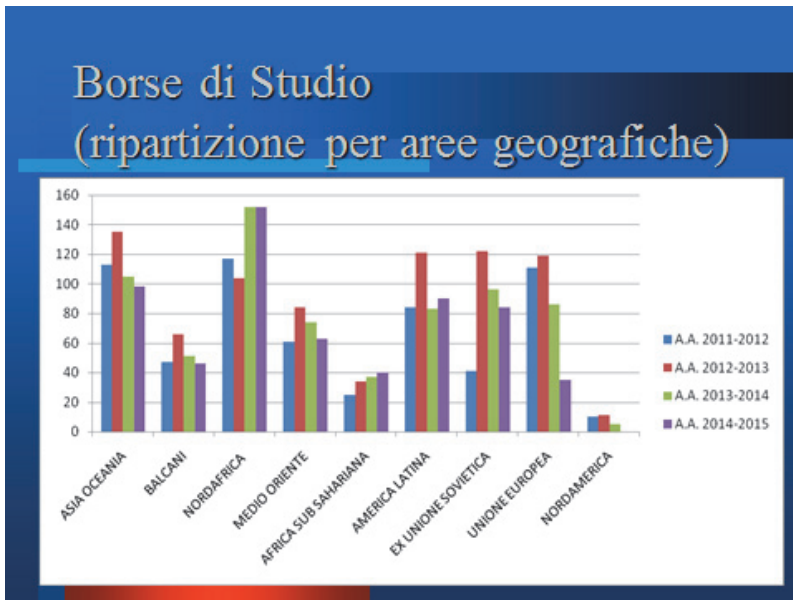
Fig. 4 - Borse di studio concesse in termini monetari (per area geografica – 2011-15)



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. I programmi di scambi giovanili

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

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

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

Fig. 6 - Finalità degli scambi giovanili

Lo svolgimento delle tematiche dei progetti di scambi giovanili in ambito

- > educazione non formale;
- > tolleranza, pluralismo, solidarietà sociale;
- > creatività artistico/culturale;
- > lotta alla discriminazione;
- > informazione alla salute;
- > pratica dello sport,

intende raggiungere obiettivi finalizzati a:

- > promozione della cittadinanza attiva dei giovani, della solidarietà e della tolleranza, della comprensione reciproca, dell'inclusione sociale e del volontariato;
- > aggregazione per la reciproca comprensione e la diffusione di sensibilità verso il patrimonio culturale, artistico ed ambientale;
- > sviluppo dell'informazione.

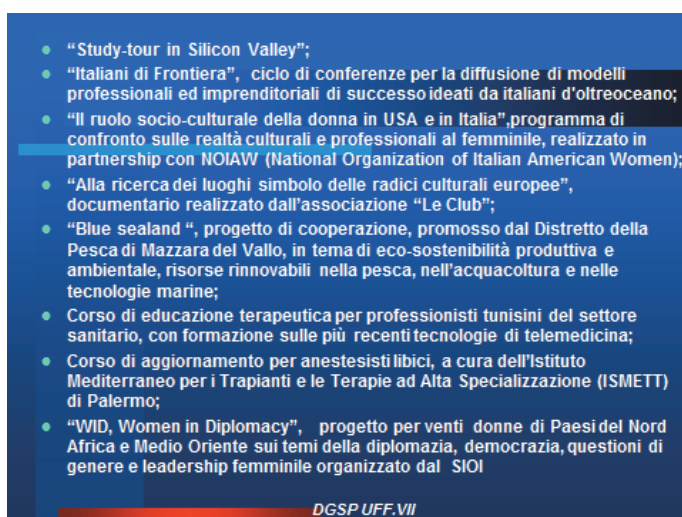
Ministero degli Affari Esteri
DIREZIONE GENERALE PER LA PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE

Fig. 7 - Criteri di selezione per gli scambi giovanili



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

Fig. 8 - Progetti di scambi giovanili finanziati



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

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

Luis Cavaliere

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

1. Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. I sistemi di voto degli altri Paesi

Ora vediamo cosa hanno fatto gli altri Paesi.

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

3.1. Francia

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

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

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

3.2. Spagna

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

3.3. Germania e Inghilterra

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

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

Alberto Dal Degan

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

1. L'Ufficio Rapporti con il Parlamento del MAECI

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

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

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

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

2. Le funzioni di controllo e di indirizzo del Parlamento

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

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

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

Le audizioni possono vertere su qualsiasi argomento sul quale il Parlamento abbia necessità di acquisire informazioni e possono essere di

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

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

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

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

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

Le interrogazioni sono dei quesiti con cui uno o più parlamentari chiedono informazioni al Governo in merito a una determinata questio-

ne. Possono essere presentate anche da un singolo parlamentare e possono essere scritte od orali.

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

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

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

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

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

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

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

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

4. *Il question time*

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

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

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

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

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

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

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

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

Come si diceva all'inizio, l'URP cura non solo gli atti di sindacato ispettivo ma anche quelli di indirizzo politico, ovvero quelli con cui il Parlamento può spingere il Governo a prendere una posizione politica, orientando dunque la sua azione in una determinata direzione.

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

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

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

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

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

Alcuni di questi atti assurgono agli onori della cronaca. Basti pensare, per fare degli esempi recenti, alle mozioni sulla questione del riconoscimento della Palestina, approvate alla Camera lo scorso 27 feb-

braio, o alle risoluzioni approvate il 20 agosto del 2014 dalle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, che impegnano il Governo ad accogliere le richieste di supporto militare (oltre a quelle di aiuti umanitari) delle autorità regionali curde, con il consenso delle autorità nazionali irachene.

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

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

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

LA DIPLOMAZIA BILATERALE E LA GESTIONE DELLE VISITE UFFICIALI ALL'ESTERO

Alessandro De Masi

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Organizzazione della visita. 3. Casi pratici. Due realtà diverse.*

1. Introduzione

L'importanza delle relazioni diplomatiche si snoda anche attraverso visite all'estero da parte di esponenti istituzionali (Capo di Stato o di Governo, Ministri, Presidenti di Regioni, ecc.). Ogni visita ha scopi diversi. L'obiettivo è mantenere buoni rapporti interstatali e raggiungere, attraverso colloqui e visite di luoghi, nuovi accordi politici, economici, sociali, nonostante le diverse culture. Un vero e proprio sostegno al negoziato che il più delle volte può effettivamente essere facilitato dalla presenza di un esponente istituzionale presso un altro Stato. Il gesto stesso di recarsi in visita in un altro Stato rappresenta un dato politico importante.

2. Organizzazione della visita

Il successo di una visita consiste nel trovare un compromesso tra Stati diversi, e ciò si ottiene grazie all'ottimizzazione del processo preparatorio della missione. Occorre preparare i rappresentanti istituzionali sugli incontri e istruirli su come comportarsi per massimizzare il valore aggiunto della loro presenza in uno Stato straniero. Una visita attribuisce valore alle relazioni bilaterali (o può addirittura avviarle se non ancora esistenti – pensiamo alla Missione di Nixon a Pechino nel 1972 che inaugurò le relazioni diplomatiche tra i due Paesi) ed è importante non commettere errori per la buona riuscita della stessa. Solitamente

l'Ambasciata accreditata nello Stato di destinazione della visita prepara la missione in virtù dei contatti e conoscenza degli usi e costumi dello Stato accreditatario.

La visita è strutturata essenzialmente in due fasi:

- organizzazione del programma (operativa-logistica)
- contenuti (incontri e discussioni su argomenti importanti).

Particolarmente importante è la definizione dell'agenda degli incontri durante la visita, in raccordo con le competenti autorità del Paese ospitante. Se durante una visita si vogliono sollevare delle questioni spinose è bene definirle preventivamente e informarne lo Stato ospitante per evitare ripercussioni negative durante la missione. Tale accortezza, a titolo di esempio, va riposta nella gestione di argomenti che possono risultare di particolare sensibilità per lo Stato invitante, quale ad esempio il rispetto dei diritti umani.

3. Casi pratici. Due realtà diverse

La diversità di cultura tra Stati può incidere anche nelle relazioni diplomatiche e nella risoluzione dei casi pratici.

Prendendo spunto dalle mie due esperienze sinora svolte all'estero (Sudan e Repubblica Popolare Cinese) posso evidenziare due casi pratici.

a) Repubblica Popolare Cinese

L'Italia così come altri Stati si prefigge, tra gli altri obiettivi, quello di rafforzare le relazioni economiche con Pechino. Per il raggiungimento di tale obiettivo sono organizzate frequenti visite, a tutti i livelli (il Presidente della Repubblica Napolitano ha visitato la RPC alla fine del 2010).

Durante la visita si deve entrare nella mentalità del paese ospitante, immedesimarsi nella sua tradizione e linguaggio, adattandovisi, senza per questo negare la propria tradizione diplomatica e gli obiettivi che si intendono raggiungere.

Atteggiamenti ritenuti "normali" nella nostra cultura possono essere ritenuti offensivi o di sgarbo in quella cinese. Data la grande differenza

culturale è necessaria una meticolosa preparazione all'incontro in modo da non incrinare il successo della visita.

b) Sudan

Altre tradizioni, altra cultura, altre sensibilità. Occorre adeguarsi e individuare la chiave di accesso nei confronti dei nuovi interlocutori.

Caso concreto di un cittadino italiano che lavorava come *project manager* a Juba (Sud Sudan) per una società italiana, vincitrice di un appalto per asfaltare 60 km di strade a Juba nel 2005. Nel 2009 il conazionale iniziò ad informare l'Ambasciata che non riusciva a pagare gli operai locali perché il governo sud Sudanese non versava alla società la somma pattuita. Obiettivo per l'Ambasciata: instaurare un rapporto con il Ministro dei Trasporti e Lavori Pubblici del Sud Sudan per esprimere l'insoddisfazione per la situazione venutasi a creare. Il Ministro ci informa che il suo Governo aveva invece versato 10 milioni di dollari, fondi che la società italiana aveva trattenuto senza impiegarli ai fini del progetto. Emergono anzi debiti della società italiana nei confronti di un fornitore sudanese, per un importo di 800.000 dollari. Nel frattempo gli operai iniziano a reagire con violenza nei confronti del manager, unico italiano rimasto a rappresentare la società in loco. La situazione si complica in quanto in Sudan il creditore ha il diritto di chiedere l'incarcerazione del debitore, sino a restituzione del credito. Il cittadino italiano resta infatti per un periodo di sei mesi nelle carceri di Juba. Nel frattempo l'Ambasciata italiana si attiva per cercare una soluzione del caso comportante la liberazione del concittadino perché non responsabile per i debiti della società. Si chiede appuntamento col presidente del Sud Sudan ma non si ottiene nulla.

Lo sblocco dello stallo si ha con la visita che era in programma nel maggio 2009 dell'inviato speciale per le emergenze del Ministro Frattini, On. Margherita Boniver, che doveva andare a Juba per l'inaugurazione dell'Ufficio di Cooperazione allo Sviluppo. L'obiettivo della visita si trasforma da inaugurazione in liberazione e rientro a casa del concittadino detenuto. Il nostro esponente politico intavolò nel corso della sua unica giornata di permanenza a Juba una serie di lunghi incontri con le massime Autorità locali, facendo leva sulle relazioni sociali e sulla massiccia presenza di missionari italiani nel paese.

In Sud Sudan, quindi, i mezzi diplomatici si sono rivelati gli unici per liberare la persona, benché oramai si fosse creato un caso a livello europeo. È stato cruciale il lavoro svolto dall'Onorevole Boniver.

APPENDICE*

ABRATE Chiara
BARBIERO Gianmarco
BASSI Laura
BELLOTTO Enrico
BERTOLANI Michela
BORSARI Linda
BOTTI MaKero
BRESCIANI Simone
BURRO Alessandro
CAMPO Antonio
CASILLI Silvia
CASSINARI Giorgio
CHENET Melissa
CORTESE Ilaria
CORDISCHI Luca
DALESSANDRI Alberto
DOLAZZA Laura
FAZIO Emanuele
FINOCCHIARO Giulia
FRANCIOSO Mara
GABRIELI Tommaso
GREGNANIN Alessandro
LAZZARONI Camilla
LORUSSO Barbara
MEZZETTI Michele
MORARU Bianca
RUSSO Antonio
SALATI Chiara
SAURA Irene
SCOTTON Serena
TURCI Giulia

* Studenti partecipanti al laboratorio applicativo su “La diplomazia contemporanea fra diritto e prassi” tenutosi nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento nell’anno accademico 2014-15.

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (ed. by) ANDREA PRADI (2015)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016)

