

SPENDING REVIEW

La Commissione, composta dagli Onorevoli Margherita Boniver e Alessandro Ruben, dal Senatore Giorgio Tonini, dai Consiglieri Natale D'Amico e Luigi Gianniti e dai Ministri Plenipotenziari Sebastiano Cardi, Placido Vigo e Luca Sabbatucci, si è riunita dal 2 febbraio all'11 aprile 2012.

La Commissione ha operato - sulla base delle indicazioni del Ministro degli Affari Esteri Giulio Terzi - avvalendosi di elementi informativi sul bilancio del MAE, sulle sue risorse umane e strutturali, effettuando anche un'analisi comparata con analoghi dati riguardanti i principali *partners* europei.

La Commissione desidera rivolgere un caloroso ringraziamento al Ministro degli Affari Esteri e al Segretario Generale per l'invito a redigere il presente rapporto e a tutti i settori dell'Amministrazione che, attraverso i loro contributi e ai dati forniti con la massima trasparenza, ne hanno consentito la finalizzazione.

A. Premessa

L'Italia attore europeo e globale

L'Italia persegue i suoi interessi nazionali in uno scenario globale segnato da rapidi cambiamenti, guidata e sorretta dal suo ruolo centrale in Europa, da salde relazioni transatlantiche, da solidi rapporti di cooperazione e di amicizia nel Mediterraneo e in Medio Oriente e dalla sua vocazione multilateralista, dallo *status* di potenza culturale, dall'importanza e il prestigio delle sue collettività all'estero, dalla dimensione del suo impegno nelle operazioni di pace internazionali.

Il mandato della Farnesina, si svolge oggi in un contesto fortemente evolutivo, nel quale si innestano politiche volte a:

- elevare le relazioni con i Paesi emergenti;
- rilanciare la nostra politica di cooperazione e la promozione dei diritti umani;
- sostenere la proiezione internazionale delle nostre imprese e del Made in Italy;
- assicurare la sicurezza energetica del Paese;
- rafforzare il ruolo dell'Italia quale "security provider";
- promuovere il nostro patrimonio culturale e linguistico anche valorizzando il ruolo delle nostre comunità all'estero.
- offrire servizi consolari sempre più efficienti ai nostri connazionali;

Il mondo cambia, cambia anche la Farnesina

I cambiamenti in atto sono di natura esogena (mutamento degli equilibri internazionali) ed endogena (riduzione delle risorse a disposizione della politica estera per via della crisi economica, comune a tutti i principali attori occidentali).

In questo quadro, l'obiettivo è di rafforzare la capacità di raggiungere gli obiettivi di politica estera, intensificando il raccordo con le altre Amministrazioni e confermando la centralità del Ministero degli Esteri nella proiezione internazionale del Paese, per evitare frammentazioni dannose.

Il nuovo assetto organizzativo della Farnesina, nato dalla riforma del 2010, è pensato in un'ottica sistemica e per rispondere alla crescente competizione sui

mercati mondiali. La rete diplomatico-consolare, patrimonio del Paese e sua vetrina all'estero, si evolve per offrire all'utenza - cittadini e imprese - servizi sempre più qualificati in termini di sicurezza e attività consolari e opportunità di scambi e investimenti.

L'adeguamento delle azioni di politica estera e del supporto a cittadini e imprese deve essere sostenuto dall'innovazione tecnologica, che vede la Farnesina all'avanguardia. Sia a livello centrale, con l'alto livello di informatizzazione ed i programmi di smaterializzazione dei flussi cartacei, sia all'estero con il progetto di "Consolato a distanza", il Ministero degli Esteri risponde ai cambiamenti aggiornando i metodi di lavoro e inserendosi nelle nuove reti di comunicazione virtuale per rendere più efficace la sua azione.

In parallelo, in uno scenario di risorse decrescenti, appaiono necessari interventi volti a ridurre e rimodulare i costi complessivi di gestione e funzionamento della struttura, a dotarsi di personale professionalmente aggiornato e adeguato alla crescente complessità del quadro internazionale, a organizzare la distribuzione del personale in maniera più rispondente ai prevalenti standard europei.

B. Introduzione

Un bilancio in costante diminuzione

Il bilancio 2012 del Ministero degli Esteri, pari a 1,68 mld di euro, è il più basso in termini assoluti e percentuali (lo 0,22% del bilancio statale) dal 2000. La diminuzione rispetto al 2011 (-213 mil di euro, -11,3%) è tra le più elevate degli ultimi anni, aggiungendosi alle riduzioni del 2009 (-19,7%) e del 2011 (-9,3%).

Nel confronto europeo, pur nella difficoltà di ottenere dati pienamente comparabili, emerge che la Francia dedica alla politica estera l'1,78% del bilancio statale, la Germania l'1,1%, la Gran Bretagna lo 0,3%, la Spagna lo 0,75%, l'Olanda il 2,5%. Anche nel confronto tra percentuale del bilancio e PIL nazionale, l'Italia risulta arretrata rispetto ai suoi principali *partner*. Mentre il nostro Paese dedica solo lo 0,10% del PIL alla politica estera, gli altri *partner* si attestano sulle seguenti percentuali: Olanda 2,50; Francia 0,23; Spagna 0,23; Gran Bretagna 0,14; Germania 0,12.

VARIAZIONE DEL BILANCIO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI NEGLI ANNI					
Anno finanziario	Bilancio complessivo M.A.E.	di cui: Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo	Variazione Bilancio M.A.E. rispetto all'esercizio precedente	Bilancio dello Stato	Percentuale Bilancio M.A.E. sul Bilancio dello Stato
2001	1.693.462.679	440.980.969	10,85%	609.217.722.735	0,28%
2002	1.839.495.207	485.630.663	8,62%	609.225.458.000	0,30%
2003	2.130.432.317	655.568.077	15,82%	669.985.603.000	0,32%
2004	2.203.252.622	645.497.739	3,42%	654.485.846.000	0,34%
2005	2.149.848.494	652.768.727	-2,42%	645.360.868.000	0,33%
2006	1.955.936.705	457.544.528	-9,02%	651.341.048.000	0,30%
2007	2.238.216.556	715.253.375	14,43%	683.826.581.000	0,33%
2008	2.546.132.449	804.305.186	13,76%	730.838.080.000	0,35%
2009	2.045.113.649	388.704.860	-19,68%	752.593.326.000	0,27%
2010	2.076.301.060	394.355.506	1,52%	801.798.067.000	0,26%
2011	1.882.368.647	237.103.569	-9,34%	742.579.023.000	0,25%
2012	1.669.368.647	148.965.018	-11,3%	779.043.263.273	0,22%

Risorse umane in costante diminuzione

Negli ultimi sei anni (2006-2011) si è verificata una riduzione complessiva del numero dei diplomatici, passato da 994 a 916 unità (- 8%).

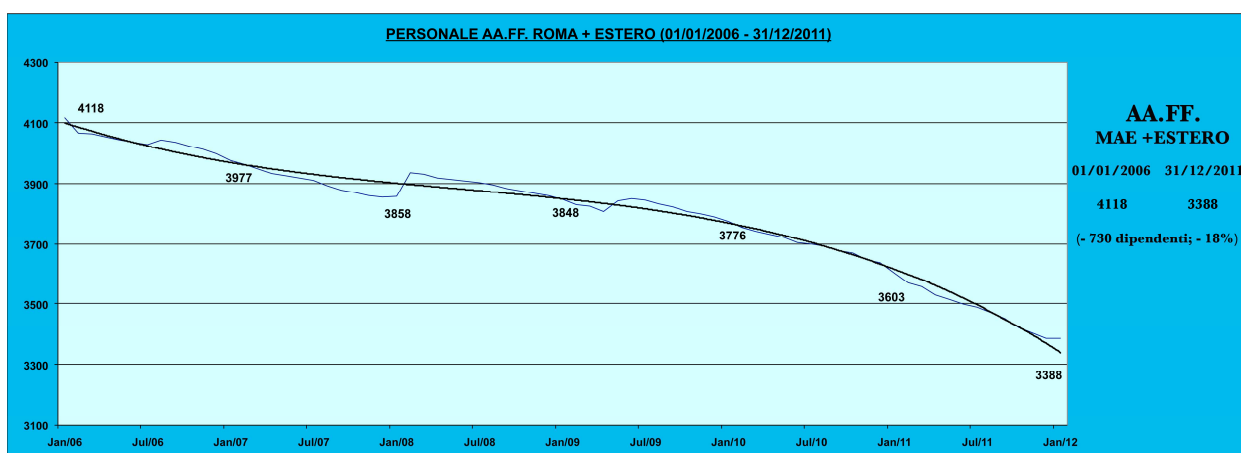
Ancor più drastica la diminuzione delle aree funzionali: -18% nello stesso periodo di riferimento, da 4118 a 3388, a causa del blocco delle assunzioni delle aree funzionali, a cui si aggiunge la tendenza all'aumento dell'età media del personale di ruolo (attualmente è di circa 52 anni).

I provvedimenti normativi dal 2004 al 2012 (compreso), hanno comportato la riduzione effettiva di 1.495 unità (-30,98%), come riportato dalla seguente tabella.

RIDUZIONI ORGANICI	2007	2009	2011	PROPOSTA 2012	TOTALE
DIRIGENTI	-7	0	-6	-5	-18
AA.FF.	-261	-469	-393	-354	-1.477
TOTAL GENERALE	-268	-469	-399	-359	-1.495

Entro cinque anni (nel 2017) la continua crescita dei pensionamenti porterà ad un'ulteriore diminuzione di almeno 620 unità di personale delle AAFF rispetto al livello attuale, che non potranno essere compensati con nuove assunzioni alla luce del sostanziale blocco del turn-over.

Peraltro, la perdita "reale" di dipendenti delle AAFF nei prossimi anni sarà sicuramente superiore al dato ricavato unicamente dai previsti pensionamenti. Infatti, in base alle statistiche degli ultimi anni, il numero di personale che ha cessato dal servizio prima dell'età pensionabile è stato quasi pari a coloro che sono andati regolarmente in pensione. Se è difficile prevedere con esattezza la futura portata del fenomeno, è però verosimile che esso continuerà a rappresentare una quota particolarmente significativa sul totale delle cessazioni dal servizio.



Proiezioni cessazioni per raggiungimento del limite di età (esclusi prepensionamenti)										
Anno di nascita	Età nel 2012	Anno	Pens. 1° Area	Tot- 1° Area	Pens. 2° Area	Totale 2° Area	Pens. 3° Area	Totale 3° Area	Totale pensionati cada anno	Saldo dipendenti aa. ff.
		31 dic. 2011		28		2134		1226		3388
1945, 46 e 65, 66 e 67		2012	2	26	69	2065	48	1178	119	3269
1948	64	2013	1	25	35	2030	31	1147	67	3202
1949	63	2014	1	24	53	1977	37	1110	91	3111
1950	62	2015	0	24	57	1920	49	1061	106	3005
1951	61	2016	1	23	67	1853	31	1030	99	2906
1952	60	2017	1	22	80	1773	57	973	138	2768
1953	59	2018	0	22	92	1681	54	919	146	2622
1954	58	2019	0	22	116	1565	53	866	169	2453
1955	57	2020	1	21	91	1474	61	805	153	2300
1956	56	2021	0	21	116	1358	63	742	179	2121
1957	55	2022	4	17	99	1259	69	673	172	1949

La rete estera del Ministero degli Affari Esteri (127 Ambasciate, 9 Rappresentanze Permanenti, 92 Uffici consolari, 89 Istituti di Cultura) è paragonabile a quella dei nostri principali *partner* europei, che hanno però maggiori dotazioni di bilancio.

La spesa per il personale all'estero ammonta al 38,5% del bilancio. Il costo totale della rete estera è pari al 44% del bilancio.

E' molto difficile quantificare la "redditività" della rete estera in termini di azione politico-diplomatica, di assistenza ai connazionali in situazioni di rischio, di sostegno alle imprese (e quindi alla crescita del Paese), di promozione dei flussi turistici e di affari, della cultura e della lingua italiana. Ma è un fatto che, ad esempio sul fronte puramente finanziario delle entrate, alcune sedi diplomatico-consolari incassano ben più di quanto costano all'erario. Per fare qualche esempio, il Consolato Generale a Istanbul grava sulla spesa (personale e funzionamento) per circa 1 milione di Euro all'anno, ma ne incassa ben 4 come percezioni consolari. Il Consolato Generale a Mosca costa circa 2 milioni di Euro, ma ne incassa più di 15. Lo stesso dicasi per il Consolato a New Delhi, per quello di Shanghai, ecc...

Nel 2011, a fronte di 62 milioni di Euro di spese di funzionamento (escluse quelle del personale) le entrate per i servizi erogati dalla rete diplomatico-consolare ammontano a 110 milioni, con un saldo attivo, dunque, pari a 48 milioni. Considerata la prospettiva di risparmio in termini di personale grazie ad un auspicato maggiore utilizzo di impiegati assunti localmente, nonché alla redistribuzione delle sedi in chiave extraeuropea, la rete diplomatico-consolare del futuro potrebbe sempre più avvicinarsi ad essere una risorsa attiva della PA.

La rete diplomatico-consolare è una risorsa per il Paese che va preservata, aggiornandone la struttura e la distribuzione geografica per rispondere ai nuovi scenari internazionali e migliorandone l'efficienza e la capacità di rispondere alla richiesta di servizi dell'utenza. Sotto questo profilo, va rilevato come tali servizi appaiano in netta crescita nelle aree di forte espansione economica (Cina, Brasile, India, per citare le principali Nazioni emergenti) e in costante diminuzione nelle aree di nostra presenza "storica" come l'Unione Europea, dove la crescente integrazione delle nostre collettività e la crescente integrazione dei servizi tra i Paesi UE non giustificano più una presenza consolare così capillare.

I tagli alla spesa pubblica proseguiranno

La tendenza ad economie sulla spesa pubblica sarà presumibilmente confermata nei prossimi anni, ed anzi già quest'anno sono prevedibili ulteriori tagli al comparto della pubblica amministrazione, in relazione al processo di *spending review* avviato dal Governo sotto la supervisione del Ministro Giarda.

Va ricordato che il bilancio del MAE è composto per l'83,3% da voci non rimodulabili (retribuzioni del personale) oppure rimodulabili solo parzialmente e comunque previa modifica di norme legislative (contributi obbligatori e ISE). Quasi due terzi - 375 miln euro - dei contributi obbligatori sono costituiti da quelli alle Nazioni Unite, evidentemente non modificabili.

Al netto delle voci di cui sopra la percentuale di bilancio su cui operare si riduce al 16,7% - comprese le spese non obbligatorie della Cooperazione - secondo l'approccio dei tagli lineari sulle spese rimodulabili. L'azione da svolgere deve quindi puntare ad allargare la riqualificazione a tutte le voci di spesa.

In effetti, il drastico taglio subito nel 2012 (pari a 216 mil di euro) ha costretto l'Amministrazione a intervenire pesantemente sulle voci di spesa rimodulabili, che hanno visto ridursi in media del 30% la loro dotazione, ma anche sul bilancio relativo alle indennità di sede all'estero, il cui Capitolo ha subito una riduzione dell'11,5%, passando da 352,4 a 311 mil Euro.

In questo scenario, appare evidente che a breve termine possibili ulteriori risparmi, se non accompagnati da un'ottimizzazione delle risorse del Ministero, rischierebbero di azzerare i finanziamenti per le politiche, determinando una paradossale caduta della produttività dell'Amministrazione.

Risulta quindi indispensabile continuare nell'azione già avviata di razionalizzazione della rete estera, della presenza scolastica, del patrimonio immobiliare, dei contributi alle Organizzazioni Internazionali e in parallelo agire in un'ottica pluriennale sull'efficienza della struttura e sulla qualità della spesa, soprattutto incidendo su quella per il personale, che rappresenta il 47,2% del totale anche a causa delle progressive forti riduzioni del bilancio della Farnesina.

Ciò avendo anche realisticamente a mente le rigidità (legislative, di bilancio, ecc...) che si frappongono al perseguimento di politiche più flessibili in materia di personale, di invio di docenti all'estero, di gestione del patrimonio immobiliare, e quindi della prospettiva necessariamente pluriennale di interventi volti a modificare in maniera più incisiva l'attuale organizzazione delle risorse umane e strumentali del Ministero degli Affari Esteri.

La *spending review*, oltre a rappresentare una necessità imposta dalle esigenze di risparmio derivanti dagli ineludibili vincoli di bilancio può dunque costituire un'opportunità per ottimizzare l'uso delle risorse, delineando un modello di Ministero degli Esteri del futuro (la Farnesina del 2020-2025), verso il quale tendere in modo graduale ma determinato e coerente.

C. Attività

A partire dai vincoli e sulla base degli intenti sopra richiamati, la Commissione ha esaminato in particolare sei settori di attività:

- le politiche del personale;
- la rete diplomatica, consolare e culturale all'estero;
- l'attività scolastica all'estero;
- il patrimonio immobiliare;
- le sinergie con l'UE e il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE);
- i contributi obbligatori alle Organizzazioni Internazionali;

L'obiettivo che la Commissione si è posto non è quello di creare ulteriore risparmio netto, dal momento che le risorse della Farnesina, anche sulla base dei citati confronti internazionali, non paiono ulteriormente comprimibili se non a prezzo di un drastico ridimensionamento della proiezione internazionale del Paese.

La Commissione ha piuttosto operato con l'obiettivo complessivo di un riordino e di una riqualificazione della spesa, per aumentare l'efficienza della struttura; è opinione della Commissione che i risparmi di spesa così individuati debbano essere utilizzati per migliorare qualità e quantità dei servizi e per integrare quei Capitoli di Bilancio gravemente in sofferenza.

1. Politiche del personale

La Farnesina impiega 4.320 unità di ruolo e 2.490 a contratto¹, per un totale di circa 6.710 unità di personale. Nel confronto europeo la Francia dispone di circa 11.440 unità di personale (5.970 di ruolo e 5.170 a contratto); la Germania 13.450 (6.750 di ruolo e 6.700 a contratto); la Gran Bretagna 13.220 (4.510 di ruolo e 8.690 a contratto); la Spagna 6.829 (3.050 di ruolo e 3.780 a contratto); l'Olanda 5.110 (2.550 di ruolo e 2.560 a contratto).

I funzionari diplomatici italiani sono 918 (l'organico ne prevede 1.120). Nel confronto europeo, la Gran Bretagna ne ha 3.350, la Francia 2.700, la Germania 1.865, la Spagna 986.

Il rapporto nelle sedi all'estero fra personale inviato da Roma ed assunto localmente è sostanzialmente alla pari: il 46% del nostro personale all'estero è infatti a contratto. Emerge tuttavia che l'Italia si discosta dagli *standard* europei prevalenti: Francia, Germania, Spagna, Olanda, impiegano nelle sedi estere una percentuale di impiegati locali oscillante tra il 60 e il 74% del totale del personale. Altri Paesi, come la Gran Bretagna, arrivano all'82%.

Quanto alla ripartizione per aree geografiche, si rileva che il 29% del personale italiano all'estero opera tuttora nell'UE, il 14% nell'Europa non UE (il 43% del totale opera quindi nell'area europea), il 22% nelle Americhe, il 13% in Asia e

¹ A cui si aggiungono 770 unità dei ruoli di altre Amministrazioni

Oceania, il 12% nel Mediterraneo e Medio Oriente, il 9% nell’Africa subsahariana.

In merito, si ritiene di poter raccomandare:

- anche in considerazione del *trend* dei pensionamenti delle aree funzionali, che mostra una media di circa 100 collocamenti a riposo l’anno, il riequilibrio all’estero del rapporto tra personale di ruolo e personale assunto localmente, per adeguarlo progressivamente alla media europea;
- utilizzare il risparmio ottenuto dalla diminuzione del personale di ruolo in servizio all’estero, in parte per l’assunzione di nuovi impiegati a contratto - sul punto va tuttavia rilevata la forte rigidità del MEF contrario, finora, ad ampliare il contingente fissato per legge - in parte per l’azione di politica estera;
- Come prima “esperienza pilota”, entro la fine del 2013 sono previsti almeno 100 pensionamenti di aree funzionali sulla rete estera. Il loro costo stimato in termini di valore medio di ISE è pari a circa 8,4 mil Euro annui. Il costo medio annuo di altrettanti nuovi impiegati a contratto è pari a circa 2,5 mil. Si propone pertanto di ampliare il contingente degli impiegati a contratto di 100 unità (anche con l’indicazione dei corrispondenti posti negli organici all’estero da sopprimere) e di reinvestire sulle politiche istituzionali del Ministero degli Affari Esteri il differenziale di risparmio pari a 5,9 mil euro. In prospettiva, il rapporto tra personale di ruolo e personale a contratto dovrebbe guardare al *benchmark* costituito dalla media dei Paesi prima citati; lasciando inalterato il numero totale del personale, ciò potrà comportare un risparmio in termini di ISE dell’ordine di grandezza di 50 milioni annui a regime, sempre da reimpiegare nella politica estera;
- la verifica dei profili professionali previsti nelle sedi all’estero e l’identificazione puntuale dei servizi (amministrazione, contabilità, consolare, comunicazioni protette) da riservare in ogni caso a personale di ruolo;
- l’ampliamento dei profili professionali del personale a contratto (assistenza informatica, media locali e social network, monitoraggio telematico dei dati finanziari, ecc.), che dovrà essere accompagnato da regole che consentano una maggiore flessibilità nella gestione degli impiegati a contratto locale;
- in parallelo, la riqualificazione dei dipendenti appartenenti alle Aree Funzionali, per compensare la progressiva diminuzione del totale in servizio nella rete all’estero;
- evitare duplicazioni o sovrapposizioni nelle funzioni degli esperti ex art 168 del DPR 18/67 presenti nelle sedi all’estero (in particolare bilaterali), rafforzando nel contempo un meccanismo di selezione basato sulla trasparenza delle candidature e la comparazione dei curricula anche al fine di eliminare eccessi di discrezionalità;
- fissazione di un obiettivo tendenziale di riduzione dell’onere finanziario per esperti ex art. 168 a carico del Ministero degli Esteri, ad es. 20%, con un risparmio annuo di circa 2,5 mil Euro, che potrebbe coprire finanziamenti per programmi che interessano settori prioritari come l’Unità di Crisi o la Cooperazione allo Sviluppo nonché altre Amministrazioni (come ad esempio il Quartier Generale della NATO a Bruxelles, per il quale l’Italia si trova in questo momento in una situazione debitoria);
- intensificare il ricorso a Convenzioni “ad hoc” con altre Amministrazioni (sull’esempio di quelle già vigenti con Banca d’Italia, Ministero dell’Interno

e ASI) che prevedano l'assunzione in capo a quelle Amministrazione degli oneri relativi a esperti settoriali (se possibile, anche rilanciando con il MEF l'approvazione del Regolamento attuativo della specifica normativa al riguardo);

- riesaminare la struttura dell'ISE, con l'obiettivo di una maggiore articolazione delle singole voci di spesa sostenute dai dipendenti (casa, scuole dei figli, compensazione per mancata possibilità di lavoro per il coniuge etc.) e di rispondenza a principi di condivisione delle risorse (oneri di rappresentanza), in vista di obiettivi di risparmio definiti;
- modificare l'attuale sistema di pagamento delle spese di trasferimento (a carico del Ministero dietro presentazione di fattura), mediante un rimborso forfettario da integrare alle indennità di prima sistemazione o di rientro, nella prospettiva di una sempre maggiore articolazione della struttura dell'ISE e di risparmio in termini di risorse umane (soppressione del competente ufficio ministeriale) e finanziarie.

2. Rete diplomatico-consolare e culturale all'estero

L'Italia dispone all'estero di una rete diplomatico-consolare e culturale (127 Ambasciate, 9 Rappresentanze Permanenti, 92 Uffici consolari, 89 Istituti di Cultura) di dimensioni analoghe a quella dei principali partner europei, pur avendo un bilancio inferiore. Il costo totale della rete estera (inclusi le Scuole e i corsi italiani all'estero) è pari al 44% del bilancio della Farnesina.

Tale rete vede una presenza ancora importante nell'UE e nel resto d'Europa rispetto agli altri continenti, anche se le Ambasciate sono suddivise in maniera più equilibrata (35% nell'area europea contro il 45% degli Uffici consolari e ben il 52% degli Istituti di Cultura).

La rete diplomatico-consolare e degli Istituti di Cultura rappresenta una risorsa preziosa per la protezione e la proiezione globale dei nostri interessi politici, economici, culturali-linguistici.

Essa va necessariamente rafforzata in quelle aree geografiche dove aumenta la presenza di nostri connazionali e dove aumentano gli interessi italiani (di sicurezza, economico-commerciali, linguistico-culturali) e modulata nelle aree dove tali interessi e la nostra presenza sono in diminuzione, o dove ormai agiscono meccanismi comuni di tutela del cittadino (come nell'area UE), o dove il processo di integrazione nelle realtà locali appare ormai maturo.

In proposito si rilevano le aperture disposte dal 2005 di nuove ambasciate e consolati, (Astana, Chisinau, Podgorica, Pristina, Dubai) o in via di attuazione (Ashgabat, Nouakchott, Ho Chi Minh City, Chongqing) per tenere conto dei rinnovati interessi strategici del nostro Paese.

A risorse costanti, le aperture, che rispondono a precisi interessi economici e culturali italiani, sono possibili solo attraverso la contestuale chiusura di altre sedi, da identificare tra quelle i cui costi non corrispondono più alla tutela di prioritari interessi italiani (in particolare i consolati all'interno dell'Unione Europea, con un alto grado di tutele già accordate ai nostri connazionali).

In merito, si ritiene di poter raccomandare:

- riequilibrio delle sedi, riorientando risorse verso Paesi emergenti o di nuova priorità e proseguendo la riduzione delle sedi consolari situate in Europa;

- il contestuale mantenimento di servizi (consolari, economici, culturali) all'utenza, sia con sportelli consolari che attraverso la valorizzazione del ruolo dei Consoli onorari;
- nel rispetto dell'autonomia finanziaria delle sedi all'estero, una gestione amministrativa unificata tra sedi situate nella stessa città e, ove possibile, nel medesimo Stato od anche in aree geografiche contigue (sia pur all'inizio anche solo per alcune voci, fra cui il pagamento degli emolumenti del personale di ruolo e a contratto nonché dei canoni di locazione), anche attraverso la creazione di Ambasciate e Consolati Generali *Hub*, intensificando il ricorso all'informatica;
- una gestione accentrata nel Consolato Generale *Hub* dei servizi consolari (passaporti, notarile, stato civile) e del rilascio dei visti;
- l'accelerazione del progetto di "Consolato a distanza", anche nel quadro della creazione delle Sedi *Hub*;
- la revisione della rete degli Istituti Italiani di Cultura esaminando ovunque opportuno e sulla base di un'attenta analisi costi/benefici, l'accorpamento funzionale e - ovunque possibile - logistico degli stessi all'interno delle Ambasciate, soprattutto nel caso di sedi in locazione (circa la metà). Tale accorpamento consentirebbe un risparmio pari a 2,5 mil di Euro circa all'anno. In una prima fase esso potrebbe riguardare una decina di Istituti, con un risparmio pari a circa 680 mila Euro annui;
- l'individuazione della lista stabile degli Istituti di Cultura retti da Direttori di chiara fama, da mantenere nell'attuale configurazione organizzativa.

3. L'attività scolastica all'estero

L'Italia dispone di un'estesa rete di istituzioni scolastiche all'estero, comprendente 142 scuole, 242 lettori, in aggiunta ai corsi di lingua e cultura italiana a favore delle nostre collettività all'estero, che raggiunge una vastissima utenza: 28.950 alunni nelle scuole (oltre a 1.893 alunni delle Scuole Europee), 55.745 nei lettori e 315.953 nei corsi ex legge 153/71. Nelle scuole, il 20% di alunni è italiano e l'80 % straniero.

Gli oneri finanziari di questa vasta rete (83 mil di Euro) incidono sensibilmente sul bilancio del MAE, soprattutto sotto il profilo del costo del personale (che pesa per circa il 75% sul costo complessivo).

In merito, si ritiene di poter raccomandare:

- una riduzione progressiva del contingente del personale di ruolo privilegiando il ricorso a personale reclutato localmente - purché in possesso di specifici requisiti professionali - limitando l'utilizzo di quello di ruolo, laddove possibile e fatta eccezione per le scuole statali, ai soli Dirigenti Scolastici, che svolgerebbero attività di vigilanza e coordinamento d'area comprendente più paesi, riducendo sensibilmente i costi per trasferimenti e per le indennità di servizio e offrendo anche opportunità di lavoro per giovani laureati;
- l'utilizzo prioritario delle unità di personale di ruolo presso le scuole statali, le scuole internazionali, gli Uffici scolastici presso le Rappresentanze diplomatico-consolari, i lettori di particolare rilevanza;
- la fissazione di un obiettivo tendenziale per la riduzione graduale del contingente (10% all'anno ad iniziare dall'a.s. 2013-14, pari a circa 6 mln euro all'anno);

- la modifica del CCNL/2007 (comparto scuola, che disciplina il reclutamento del personale di ruolo e non di ruolo da destinare presso le istituzioni scolastiche all'estero), mediante una revisione da parte delle amministrazioni interessate delle norme che disciplinano le istituzioni scolastiche e il personale, ivi comprese quelle che regolano l'attribuzione e la misura dell'ISE;
- in analogia, la ridefinizione del profilo professionale del lettore per poter prevedere l'utilizzazione di giovani laureati per la didattica dell'italiano come lingua L 2;
- l'intensificazione della politica di stipula di accordi e di protocolli esecutivi di accordi preesistenti, per inserire "a pieno titolo" l'insegnamento della lingua italiana nelle materie curriculari delle scuole locali nonché l'inserimento dell'insegnamento in lingua italiana di alcune discipline previste dagli ordinamenti.

4. Il patrimonio immobiliare

Il programma di razionalizzazione della rete diplomatico-consolare e culturale è strettamente collegato alla valorizzazione e al miglior utilizzo del patrimonio immobiliare di cui il Paese dispone all'estero, costituito da 271 unità, di cui 118 demaniali (in proprietà) e 153 in locazione.

La spesa sostenuta per il pagamento degli affitti degli uffici all'estero - circa 20 milioni di euro all'anno - rappresenta oltre il 34% della spesa complessiva destinata alle spese di funzionamento, ad esclusione di quelle del personale.

A partire dal 2007 l'amministrazione ha proceduto alla dismissione di decine di immobili non più destinati a funzioni governative, pure in presenza di complesse procedure di alienazione (decreti di dismissione e sdemanializzazione, stima del valore, asta immobiliare, parere del MEF, contratto di vendita, ecc.).

Parte dei proventi derivanti dalle vendite - in base ad una norma del 2007 - sono riassegnati al Ministero degli Affari Esteri, compatibilmente con la situazione del debito pubblico. Utilizzando la predetta norma nel 2010 sono stati acquisiti in proprietà due immobili: uno a Beirut, sede della nostra Rappresentanza diplomatica (utilizzando l'opzione di riscatto prevista nel contratto di locazione) e l'altro a Londra, destinato ad ospitare la nuova sede del Consolato Generale.

In merito, si ritiene di poter raccomandare:

Il processo di razionalizzazione della rete estera sul piano immobiliare prosegue con:

- l'accorpamento in un'unica sede degli uffici ubicati nella stessa città, anche per favorire l'unificazione delle funzioni amministrative di cui alla raccomandazione al punto 3.
- la riduzione della spesa per affitti:
 - a) fissando un obiettivo di risparmio definito;
 - b) agendo sul titolo giuridico in tutti i casi in cui nel paese di accreditamento sono previste forme di riscatto della proprietà;
 - c) attraverso una modifica della norma prevista dal R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 per ampliare il limite di 9 anni ai contratti di locazione passiva;
- la vendita degli immobili dismessi per poter acquisire limitate risorse in conto capitale necessarie per programmare nel medio periodo una politica

immobiliare strettamente collegata alle nuove esigenze di presenza diplomatica nel mondo;

- l'ulteriore valorizzazione della gestione patrimoniale degli immobili di maggior prestigio, superando le rigidità normative e regolamentari che ostacolano la gestione attiva e maggiormente flessibile del patrimonio immobiliare all'estero.

5. Le sinergie con l'UE e il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE)

In uno scenario di risorse decrescenti, tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea stanno intensificando il ricorso a strumenti più flessibili di attività, come Ambasciatori itineranti, uso in comune di sedi diplomatiche, condivisione di alcuni servizi e guardano quindi con crescente attenzione ai vantaggi di maggiori sinergie tra Servizi diplomatici nazionali e Servizio europeo.

Per i Paesi europei più grandi, che dispongono delle reti diplomatiche più estese, si presenta l'opzione di mantenere inalterata la rete nazionale oppure esaminare le possibilità offerte da forme di *outsourcing* con il SEAE. Le "combinazioni" tra rete nazionale e rete UE sono molte e andranno valutate alla luce dei nostri prioritari interessi nazionali nelle varie aree.

In merito, si ritiene di poter raccomandare:

- di esaminare il ricorso a forme di sinergia organizzativa con il Servizio Europeo di Azione Esterna in un'ottica di flessibilità d'impiego delle risorse umane e strumentali della Farnesina e per favorire la presenza in aree geografiche o Paesi dove altrimenti l'Italia non sarebbe presente (come ad es. attualmente nell'area del Sahel, dove crescenti sono i nostri interessi di sicurezza);
- in quest'ottica, di pari passo al rafforzamento della presenza SEAE in Paesi dell'America Latina, dell'Africa (dove non è presente la cooperazione italiana), dell'Asia meno strategici per i nostri interessi, si potrà operare laddove possibile una maggiore integrazione funzionale con le sedi diplomatiche dell'Unione Europea;
- nelle stesse sedi, prevedere in prospettiva l'inserimento di funzionari nazionali (*laptop Ambassadors*) all'interno delle delegazioni UE, con evidenti risparmi sui costi della nostra presenza;
- di converso, per talune sedi, l'offerta a Paesi dell'Unione Europea ed al SEAE di messa a disposizione di locali per loro analoghe esigenze (con contributo alle spese di funzionamento).

6. I contributi obbligatori alle Organizzazioni Internazionali

A fronte di risorse finanziarie decrescenti e della necessità di mantenere il livello della nostra presenza negli ambiti multilaterali, emerge l'esigenza di razionalizzare i contributi italiani alle Organizzazioni Internazionali impostando con modalità sostenibili i futuri impegni, individuando le c.d. "priorità nelle priorità", rinegoziando ove possibile i contributi obbligatori non più essenziali, assicurando una maggiore centralità del MAE nelle relazioni con le altre Amministrazioni, di attuare politiche di rigore con riguardo ai bilanci delle OO. II.

In merito, si ritiene di poter raccomandare:

- di gestire l'attuale situazione di scarsità di risorse con l'obiettivo di massimizzare i ritorni assicurati dai contributi versati dal nostro Paese e di mantenere inalterata la nostra credibilità a livello internazionale;
- di verificare la rispondenza dei contributi esistenti alle attuali priorità della nostra politica estera anche promuovendo, d'intesa con la Presidenza del Consiglio, una ricognizione complessiva di tutti gli impegni obbligatori assunti dalle Amministrazioni italiane a livello internazionale;
- di avviare, alla luce di tale ricognizione, negoziati con le controparti per ridurre/eliminare contributi ritenuti non più prioritari evitando rinnovi automatici di impegni presi nel passato, selezionando i settori, le OO.II. e le aree geografiche ove indirizzare prioritariamente nei prossimi anni i fondi;
- di promuovere una politica di assertività all'interno delle Organizzazioni Internazionali, con particolare riferimento alle posizioni, improntate a principi di stretto rigore e trasparenza finanziaria, da assumere in sede di definizione dei bilanci delle OO.II.

D. Conclusioni: obiettivi immediati e prioritari

- Primo obiettivo:** al fine di garantire un risparmio sull'ISE e per compensare i pensionamenti del personale di ruolo, al netto delle funzioni essenziali, aumentare il contingente degli impiegati a contratto.
- Secondo obiettivo:** ridurre il contingente di docenti di ruolo all'estero, operando una graduale sostituzione con docenti assunti localmente, e dedicare le risorse così liberate all'intensificazione delle politiche linguistico-culturali.
- Terzo obiettivo:** riequilibrare la rete diplomatico-consolare e culturale all'estero aggiornandone la struttura e la distribuzione geografica per riflettere i nuovi interessi dell'Italia.
- Quarto obiettivo:** rimuovere i vincoli normativi per favorire una gestione più attiva del patrimonio immobiliare, anche con l'obiettivo di consentire una riduzione degli oneri per affitti.
- Quinto obiettivo:** inserire in tempi ravvicinati funzionari italiani in Delegazioni dell'Unione Europea, in quei Paesi dove l'Italia è assente e dove riteniamo comunque necessaria la presenza.
- Sesto obiettivo:** effettuare una ricognizione generale e una conseguente revisione - e ove possibile una riduzione - di tutti gli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale.