

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

del segnale-radio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Avverto inoltre che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

I Presidenti delle Commissioni esteri di Camera e Senato, unitamente a tutti i colleghi senatori e deputati presenti, danno il benvenuto al vice ministro degli affari esteri Marta Dassù.

Ricordo che il tema oggi all'ordine del giorno è stato già oggetto di diverse audizioni, la più recente delle quali il 16 gennaio. In quell'occasione il vice Ministro ha svolto un intervento molto articolato citando anche il documento Farnesina 2015, che noi abbiamo distribuito a tutti i parlamentari.

Sulla base di questo presupposto, avviamo il dibattito, lasciando alla rappresentante del Governo un intervento di replica conclusivo.



TONINI (PD). Signor Presidente, vorrei anzitutto rilevare che il documento Farnesina 2015 è un lavoro importante del Ministero degli affari esteri, ma altresì un risultato positivo del lavoro delle Commissioni esteri di Camera e

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

Senato che ormai da diversi anni hanno individuato il tema della riqualificazione della spesa come un obiettivo strategico fondamentale della politica estera del nostro Paese. In Italia si tende sempre a svalutare il tema dell'efficienza e dell'efficacia della macchina pubblica e amministrativa, considerandolo in senso squalificante perché la politica deve occuparsi delle grandi scelte e non dell'efficacia e dell'efficienza della macchina. Sappiamo però che questo è un modo sbagliato di procedere in assoluto e in generale, tanto più in un Paese come il nostro che è arrivato al 50 per cento di spesa pubblica e che quindi non può crescere ancora nelle dimensioni della spesa, semmai deve ridimensionarle almeno parzialmente. Questo impone il tema della revisione della spesa come una via assolutamente obbligata. L'uso ottimale delle risorse dovrebbe essere *core business* di ogni amministrazione, perché non è una questione tecnica secondaria, ma una questione politica di primissima grandezza che dovrebbe essere al centro di ogni amministrazione pubblica, a cominciare dai grandi Ministeri. Il Ministero degli affari esteri è un grande Ministero dal punto di vista del suo prestigio e della sua funzione nazionale, ma non lo è dal punto di vista della quantità della spesa; proprio per questo, però,

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

essendo anche un cosiddetto Ministero vetrina, una delle rappresentazioni dell'Italia nel mondo, credo sia quanto mai necessario, utile, importante e fondamentale che si cominci, anche dal Ministero degli affari esteri, a lavorare per l'ottimizzazione della spesa. Ricordo che noi ci lavoriamo da tanto tempo; in particolare l'anno di svolta è stato il 2011 quando, per iniziativa del Partito democratico, fu inserito un comma nel decreto estivo di Tremonti sul taglio della spesa, che imponeva il metodo della *spending review*, che veniva riproposto dopo l'inizio sperimentale e pionieristico promosso da Padoa Schioppa nel 2006-2007 con il Governo Prodi. Era stato proprio il Partito democratico a imporre quel comma che fu accettato dal ministro Tremonti e dalla maggioranza di allora. In particolare, per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri, era evidente l'urgenza di procedere in questo senso. La pagina 41 del documento Farnesina 2015 ripercorre la storia di tagli, dove c'è una tabella molto illuminante, che mostra un massimo storico della spesa per il Ministero degli affari esteri del 2008, grazie anche all'impulso del Governo Prodi; ricordo in particolare che quando Massimo D'Alema era ministro degli affari esteri siamo arrivati a 2,5 miliardi di spesa, di cui 800 milioni per la cooperazione allo sviluppo.

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

Con il bilancio 2012 siamo invece arrivati al punto più basso, con 1,683 miliardi e la spesa per la cooperazione ridotta a 148 milioni. Siamo quindi passati nel giro di poco tempo da 800 milioni a 148 milioni e, quindi, all'estinzione della cooperazione allo sviluppo bilaterale gestita dalla Farnesina.

Tutto ciò ha reso evidente l'impossibilità di procedere sulla via dei tagli e la necessità invece di ripensare in maniera approfondita l'organizzazione del Ministero come tale per recuperare risorse da destinare nuovamente alle politiche. Il paradosso infatti, in caso contrario, era che il Ministero degli affari esteri avrebbe finito con il pagare soltanto le spese di funzionamento della sua macchina. È evidente che il Ministero è in gran parte fondato sul lavoro dei suoi dipendenti, a cominciare dai diplomatici, ma è altresì evidente che rischia di essere un motore senza benzina che poi non riesce più a fare le politiche perché non si finanziano più la cooperazione allo sviluppo, le politiche per gli italiani all'estero, per l'internazionalizzazione delle imprese e per la diffusione nel mondo della lingua e della cultura italiana. Sono quindi azzerate le risorse per le politiche e bloccate le risorse per il funzionamento della macchina, anche a

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

causa di quella famosa distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili. I tagli si concentrano sulle spese rimodulabili ed, ovviamente, le spese rimodulabili sono quelle che hanno a che fare con le politiche e non con i costi fissi della macchina; da qui la necessità di avviare la *spending review*. Si è svolto un lavoro fatto con grande collaborazione da parte degli alti gradi della diplomazia con la dirigenza del Ministero dell'allora ministro Terzi nel 2012, di una commissione mista tra interni ed esterni al Ministero. Oggi questo documento rappresenta un ulteriore passo in avanti, che premia il nostro lavoro di stimolo, di pungolo e, qualche volta, anche di polemica. Ma credo che questo rientri tra i compiti di una Commissione parlamentare, che non ha - come tante volte è stato frainteso il rapporto tra Parlamento ed amministrazione - il compito di essere il sindacalista della struttura, ma semmai ha il compito opposto, quello di essere la controparte, naturalmente all'interno di una logica di collaborazione nel nome del bene del Paese. La controparte, in quanto tale, talvolta deve anche comportarsi in modo necessariamente rude. Così è stato e credo che questo sia servito a far maturare tra noi (a cominciare da chi fa

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

politica in Parlamento) e anche nell'amministrazione del Ministero degli esteri una consapevolezza nuova.

Venendo al documento, vorrei dire tre cose: in primo luogo, sono molto grato al vice ministro Dassù e al ministro Bonino per averci dato questo documento, in particolare in questa sua prima parte, perché esso rappresenta uno sforzo molto interessante e utile - e credo andrebbe fatto oggetto di una discussione approfondita in Parlamento - sulle linee di fondo della politica estera del Paese con una loro continuità storica da De Gasperi in avanti - fatelo dire al senatore della Valsugana - nei quattro assi fondamentali che sono l'uropeismo, l'atlantismo, il multilateralismo (a cominciare dall'ONU) e l'apertura e l'attenzione forte al Mediterraneo e, a cerchi concentrici, alle zone ed alle regioni che stanno attorno al Mediterraneo (l'Africa, il Medio Oriente, e così via).

Questa visione classica della politica estera, in forte continuità anche *bipartisan* (per dirla al modo di oggi), viene ripensata ed è attualizzata mettendo in evidenza le nuove sfide.

Credo che questo sia stato e sia un esercizio molto utile, che deve essere oggetto di dibattito tra di noi, con un fatto nuovo: ho trovato di

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

grande pregio il capitolo sulla nuova centralità della questione economica. In un momento nel quale tutto il Paese si sta sforzando di mettersi in condizione di riprendere la crescita economica (una crescita che dia occupazione), anche la politica estera deve avere questa come priorità. Ciò è molto ben evidenziato, anche con dati molto importanti, che danno il senso di una gestione consapevole di questa attività, che non può essere soltanto allestire una vetrina più o meno casuale del nostro *made in Italy*, ma deve diventare invece una strategia sofisticata e raffinata di penetrazione dei mercati e di attrazione degli investimenti esteri nel nostro Paese. Mi sembra che la strada giusta sia questa.

C'è un'attenzione nuova alla cooperazione allo sviluppo; anche questo credo sia, almeno in parte, l'effetto di un rapporto con il Parlamento, un frutto buono del rapporto tra Governo e Parlamento su questo tema. La cooperazione allo sviluppo viene individuata non come una delle tante *policies*, di solito quella con la quale ci si sgrava la coscienza in maniera residuale, ma invece come una questione centrale nella nostra politica estera. Un po' meno approfondito - e questo credo che sia invece un tema sul quale dobbiamo riprendere il confronto e la discussione, forse anche

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

perché meno discusso dal Parlamento - è il tema che riguarda la lingua e la cultura italiana e, più in generale, gli italiani all'estero. Ci sono espressioni molto importanti e molto significative, ma forse ancora dobbiamo darci una strategia e una strumentazione nuove, profondamente riformate.

Veniamo ora alla seconda parte, quella concernente le risorse, che è in gran parte mutuataria del documento sulla *spending review* del 2012. I dati, nella loro crudezza, sono dati con i quali dobbiamo fare i conti, soprattutto comparandoli a livello internazionale. Siamo un Paese che spende meno degli altri: in rapporto al PIL, siamo allo 0,1 per cento. Abbiamo quindi un 20 per cento in meno, nel rapporto con il PIL, rispetto al Regno Unito (che è allo 0,12), un 30 per cento in meno rispetto alla Germania (che è allo 0,13) e un 40 per cento in meno rispetto alla Francia (che è allo 0,14). Quindi c'è un divario abbastanza forte. Questo dato riguarda, in generale, tutti gli elementi di proiezione internazionale dell'Italia, che sono cronicamente sottofinanziati; mentre abbiamo altre voci del bilancio pubblico dove abbiamo una spesa superiore rispetto alla media europea, in questo caso abbiamo certamente una spesa inferiore. La cosa più significativa è il tema del personale. Noi sostanzialmente abbiamo una

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

rete analoga a quella degli altri grandi Paesi europei, con la metà o poco più della metà del personale che utilizzano gli altri Paesi. Si va infatti dalle 14.000 unità di personale della Francia (contro le nostre 7.000), alle 11.000 della Germania e alle 13.000 del Regno Unito: quindi siamo attorno alla metà rispetto agli altri Paesi. C'è poi un altro dato importante: come la Francia, noi abbiamo due unità di personale di ruolo per ogni unità di personale a contratto, contro un rapporto *fifty-fifty* della Germania, perfettamente paritetico (5.000-5.000), e addirittura un rapporto rovesciato del Regno Unito, dove c'è un dipendente di ruolo ogni due a contratto. Questo è uno dei primi punti sui quali concentrare la *spending review*, come dice bene il documento; è necessario cioè un riequilibrio, prendendo almeno come *benchmark* la Germania ed arrivando ad un rapporto di uno ad uno e non, come è adesso, di uno a due. All'interno di questo c'è poi un altro tema, che riguarda una questione caldissima, anche per la frequentazione da parte della stampa. Da ultimo ieri c'è stato un *paper* del professor Perotti sull'autorevolissimo sito *on line* «lavoce.info», che mette in evidenza un divario inaccettabile nella retribuzione dei nostri diplomatici di punta, cioè degli ambasciatori nelle sedi principali. Sulla base dello

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

studio del professor Perotti, verrebbe fuori che noi paghiamo i nostri ambasciatori nelle sedi più prestigiose due volte e mezzo rispetto a quanto paga i suoi ambasciatori la Repubblica federale di Germania. Naturalmente si tratta di capire bene come leggere questi dati; però è evidente che c'è quanto meno un problema di trasparenza e di sostenibilità dell'attuale assetto, in particolare dell'ISE, che sappiamo essere un punto controverso. Nel documento c'è l'impegno ad una riforma profonda e seria dell'ISE; credo che su questo si possa lavorare utilmente.

L'ultimo punto riguarda la questione della rete e dei suoi tagli. Si tratta evidentemente di una manovra condotta non potendo utilizzare uno dei criteri fondamentali della *spending review*, quello del medio termine. La *spending review* viene effettuata, per definizione, individuando non degli obiettivi anno per anno, ma degli obiettivi di medio termine, nel giro di alcuni anni (l'ideale è un decennio), ai quali progressivamente adattare la struttura attraverso riforme e non attraverso tagli. Questa cosa non si può fare quando quando si è costretti da vincoli di bilancio e legislativi a fare le cose un anno per l'altro. Da questo punto di vista, il documento Farnesina 2015 è contraddittorio con uno degli assi fondamentali della *spending*

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

review; nel 2015 non si può infatti fare altro se non quello che si è fatto nel 2014 con qualche taglio. Questo si vede proprio nel punto che riguarda la rete.

Ho sempre detto che il compito del Parlamento è diverso da quello del Governo su questo punto; il Parlamento deve proporre criteri generali, ma poi spetta al Governo la decisione puntuale. C'è però un punto critico rispetto alla proposta di *spending review*, volta alla riduzione della spesa a parità di servizi attraverso la sostituzione, anche in maniera incisiva, dei consolati con sportelli consolari. Questo criterio è utilizzato parzialmente nella manovra proposta perché, avendo a disposizione tempi così stretti, è chiaro che il Governo e, in particolare, il Ministero degli affari esteri, sono costretti a manovre che sono anche dolorose.

Abbiamo cercato un compromesso tra gli interessi dell'utenza e le inderogabili necessità di rigore dell'amministrazione; si è così cercato di concentrare i tagli, inevitabilmente dolorosi, in Europa per favorire questa ridislocazione delle nostre forze, inesorabilmente limitate. Ricordo infatti che sulla base dei dati citati prima, abbiamo la metà del personale della Francia, della Germania e dell'Inghilterra. È quindi evidente che non

Resoconto stenografico n. 7

Com. Congiunte 3^a e III

Seduta n. 7 del 5/02/2014

Sede CG 0236

possiamo che far fronte ad una rete vasta con una quantità di personale molto più limitata. Si tratta quindi di concentrare i tagli in Europa, salvaguardando invece la nostra presenza nei Paesi emergenti e cercando di potenziare questa rete con nuove strutture e punti di attenzione da parte del Paese, come proposto nel Piano del Governo. Mi pare questo un risultato positivo; in particolare c'è stato un passo indietro del Governo sull'Australia e, in generale, sui Paesi extraeuropei, che noi abbiamo sempre registrato positivamente. Si tratta di ragionare se c'è ancora la possibilità per un confronto tra di noi su alcune particolari situazioni europee.

È chiaro quindi che dobbiamo riprendere la via delle riforme perché la vera efficienza si costruisce attraverso riforme di fondo. Dopo la cooperazione internazionale che arriverà alla nostra attenzione a conclusione dell'importante lavoro che ha fatto il Governo presentando un suo disegno di legge, penso che dobbiamo fare qualcosa di analogo anche per quanto riguarda l'importante capitolo degli italiani all'estero e quello dell'insegnamento della lingua e della cultura italiana, che impongono ormai modalità nuove e un ripensamento profondo non solo contingente, ma anche strutturale della nostra presenza a livello internazionale.