



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

3^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri,
emigrazione)

AUDIZIONE DEL VICE MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
DANIELI SUL FUNZIONAMENTO E LE PROSPETTIVE DI
RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CONSOLARE

15^a seduta: mercoledì 15 novembre 2006

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione del vice ministro degli affari esteri Danieli sul funzionamento e le prospettive di razionalizzazione della rete consolare

* PRESIDENTE	<i>Pag.</i> 3, 9, 22 e <i>passim</i>
* ANDREOTTI (<i>Misto</i>)	10, 18
ANTONIONE (<i>DC-PRI-IND-MPA</i>)	15, 19
BURANI PROCACCINI (<i>FI</i>)	15
DANIELI, vice ministro per gli affari esteri .	3, 11,
	22 e <i>passim</i>
DEL ROIO (<i>RC-SE</i>)	21
FRUSCIO (<i>LNP</i>)	17, 18
MANTICA (<i>AN</i>)	10, 11, 15 e <i>passim</i>
POLLASTRI (<i>Ulivo</i>)	13, 15

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democratici cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il vice ministro degli affari esteri Danieli.

I lavori hanno inizio alle ore 14,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del vice ministro degli affari esteri Danieli sul funzionamento e le prospettive di razionalizzazione della rete consolare

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del vice ministro degli affari esteri Danieli sul funzionamento e le prospettive di razionalizzazione della rete consolare.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Prima di procedere con l'argomento in titolo, anche a nome degli altri colleghi senatori, desidero rivolgere un saluto al senatore Fruscio, che è entrato a far parte della Commissione affari esteri in sostituzione del senatore Stefani, al quale va l'apprezzamento per il contributo recato ai lavori della Commissione.

Quello della rete consolare è un problema molto sentito, in particolare dai membri di questa Commissione; mi pare di poter dire, infatti, che sia avvertita la necessità di una razionalizzazione per le inefficienze o le insufficienze che la rete consolare ha mostrato nel corso degli ultimi anni.

Siamo dunque grati al vice ministro Danieli per essere presente oggi e per la sua disponibilità a fornirci chiarimenti ogni qualvolta la Commissione lo richieda.

DANIELI, *vice ministro per gli affari esteri*. Signor Presidente, non solo sono disponibile e pronto a venire in questa Commissione ogni qualvolta vengo chiamato, ma considero le indicazioni che essa può fornire sulle questioni di volta in volta trattate elementi essenziali per l'assunzione di decisioni anche a livello governativo. Così mi auguro possa essere rispetto al tema oggi all'ordine del giorno.

La mia non sarà una relazione sintetica, perché credo che la sintesi non serva a nessuno. Ho cercato di fornire elementi di dettaglio e quindi mi dilungherò un po', cosa di cui mi scuso anticipatamente.

Gli uffici consolari, che ormai possono essere considerati «terminali operativi» all'estero degli indirizzi e degli interventi programmati dal Mi-

nistero degli esteri a favore delle collettività italiane residenti fuori dall’Italia, hanno assunto, soprattutto nel corso dell’ultimo decennio, un ruolo cruciale per la promozione e la difesa dei nostri interessi nazionali.

Ai tradizionali adempimenti di tipo assistenziale ed amministrativo si sono aggiunti, infatti, compiti di natura diversa, derivanti dalle profonde trasformazioni sul piano internazionale, che hanno comportato un inevitabile ampliamento del numero degli utenti dei nostri servizi, oltre che sostanziali mutamenti sul piano strutturale. I consistenti flussi migratori verso il nostro Paese, l’espansione dei flussi turistici, i crescenti movimenti di professionisti, imprenditori, studenti, operatori economici che dividono la loro attività tra Italia ed estero, i nuovi adempimenti connessi alla normativa elettorale prevista dalla legge sul voto all’estero, le nuove modalità di rilascio del passaporto elettronico e del sistema N-VIS (sistema nazionale informativo dei visti), costituiscono alcuni esempi significativi di questi mutamenti. Ulteriori responsabilità discendono poi dalle problematiche connesse alla sicurezza ed alla lotta al terrorismo, nonché all’ampliamento e spostamento della sfera dei nostri interessi economico-politici verso aree geografiche strategiche.

Di fronte a questi mutamenti la rete consolare, oggetto negli ultimi anni di continue decurtazioni di risorse umane e finanziarie, ha dato a più riprese segnali di sofferenza. Tali carenze sono emerse in maniera palese in concomitanza di eventi straordinari o scadenze inderogabili, evidenziando inesorabilmente l’impossibilità, proprio per la scarsezza di mezzi umani e finanziari, di far fronte contemporaneamente e con la dovuta efficacia sia all’ordinaria amministrazione sia alle esigenze straordinarie di volta in volta emergenti. Ci si è dunque trovati costretti, a fronte di varie emergenze, a concentrare le risorse disponibili sugli adempimenti inderogabili, ponendo in un secondo piano di priorità l’espletamento dei compiti ordinari.

Va quindi senz’altro sottolineato come il ruolo della rete consolare sia cambiato non solo rispetto alle esigenze di una comunità italiana ormai profondamente integrata nel tessuto sociale dei Paesi di accoglienza, ma anche in rapporto all’accentuarsi del fenomeno migratorio verso il nostro Paese, oggi particolarmente consistente.

La trasformazione dell’Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, avvenuta nel corso di soli due decenni (gli stranieri legalmente residenti in Italia, sulla base di stime del Ministero dell’interno, sono oggi circa 3 milioni, ovvero il 4,8 per cento della popolazione italiana, ed il nostro Paese è il quarto in Europa per numero di immigrati), ha comportato di fatto pesanti aggravii per il lavoro degli uffici consolari causati dal rilascio di un ingente numero di visti d’ingresso in Italia.

Tali constatazioni hanno reso inderogabile l’esigenza – che ho già avuto modo di rappresentare nella mia precedente audizione presso questa Commissione – di procedere ad una riflessione sistematica e approfondita, basata su dati concreti e raffronti ragionati, in grado di condurre ad una valutazione complessiva della nostra rete consolare e di conseguenza all’individuazione dei correttivi necessari al suo potenziamento e rilancio.

Anche ad un esame superficiale è chiaro, infatti, che distribuzione geografica e volume di attività tradizionali devono essere adeguati alle esigenze di una situazione ben diversa rispetto al passato, così come è necessario incentivare l'utilizzo di procedure e metodi di lavoro che tengano conto delle possibilità offerte dall'informatica e dalle nuove metodologie nel campo dell'organizzazione del lavoro, di cui oggi non sempre e non dappertutto ci si avvale.

Circa la situazione attuale, desidero esporre ed esaminare i dati salienti fin qui raccolti nel corso del monitoraggio e della mappatura della rete consolare, che ho disposto nel mese di luglio e che di fatto oggi è completata.

L'attuale assetto della rete è il risultato di una serie di interventi effettuati tra il 1996 e il 2001 in risposta all'evidente bisogno di corrispondere ai cambiamenti già intervenuti nella realtà sociale ed economico-politica.

Essa si compone attualmente di 116 uffici consolari, articolati in 71 consolati generali, 32 consolati, 3 vice consolati, 10 agenzie consolari. Funzioni consolari vengono altresì esercitate da 79 cancellerie consolari istituite con decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e da 28 sezioni consolari presenti presso alcune ambasciate. La rete è inoltre coadiuvata da 514 uffici consolari onorari e sostenuta in alcuni Paesi, soprattutto europei, dall'operato di corrispondenti consolari, cui competono essenzialmente compiti di raccolta di documentazione per pratiche consolari.

La distribuzione geografica è la seguente. Su 116 consolati, 60 sono situati in Europa (52 per cento); 32 nelle Americhe (28 per cento), di cui 18 nel Sud e nel Centro America (16 per cento) e 14 nel Nord America (12 per cento); 12 sono collocati in Asia ed Oceania (10 per cento); 8 nel Mediterraneo e Medio Oriente (7 per cento) e 4 nell'Africa sub-sahariana (3 per cento). Su 79 cancellerie consolari, 23 sono situate in Europa, 15 nelle Americhe, 15 in Asia ed Oceania, 11 nel Mediterraneo e Medio Oriente e 15 nell'Africa sub-sahariana. Su 28 sezioni consolari, 13 sono situate in Europa, 3 nelle Americhe, 2 in Asia ed Oceania, 5 nel Mediterraneo e Medio Oriente e 5 nell'Africa sub-sahariana. Su 514 uffici onorari, 152 sono in Europa, 271 nelle Americhe, 30 in Asia ed Oceania, 16 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 45 nell'Africa sub-sahariana.

Tale geografia consolare riflette in maniera evidente la distribuzione della nostra prima emigrazione che, come è noto, era soprattutto concentrata in Europa e nelle Americhe.

La consistenza numerica dei connazionali all'estero e la loro relativa distribuzione geografica confermano, grosso modo, tale situazione. Su un totale di 3.484.821 connazionali (quali risultano dagli schedari consolari, aggiornati alla fine del 2005 in vista del voto 2006) il 56,9 per cento (pari a 1.983.247) è residente in Europa; il 37,9 per cento (pari a 1.321.735) è residente nelle Americhe; il 3,4 per cento (pari a 118.951) in Asia ed Oceania; l'1,1 per cento (pari a 38.160) in Africa sub-sahariana; lo 0,7 per cento (pari a 23.088) nel Mediterraneo e Medio Oriente.

La componente emigratoria, alla base dell'assetto della rete consolare, determina anche la tipologia dei servizi resi agli utenti, che sono prevalentemente servizi tradizionali (quali il rilascio o rinnovo di passaporti, atti di stato civile, atti di cittadinanza, atti notarili, amministrativi, giudiziari, extra-giudiziari, prestiti, notifiche, pratiche minorili, assistenza ai detenuti, eccetera) e servizi socio-culturali (quali attività di assistenza sociale, organizzazione di attività culturali, ricreative e sportive, controllo sulla gestione delle scuole e dei corsi di lingua organizzati da enti presenti sul territorio, ai sensi della legge n. 153 del 1971, rilascio di certificazione per il riconoscimento in Italia del titolo di studio e/o professionale degli immigrati).

Ad essi si deve aggiungere il rilascio di visti d'ingresso, servizio oggi particolarmente oneroso per gli addetti al settore, come rilevato in precedenza. Nel 2005 sono stati rilasciati oltre 1.076.680 visti, soprattutto da consolati e cancellerie consolari di Paesi europei non membri dell'Unione europea (Russia e Balcani), di grandi Paesi extra-europei (Cina e India) e di alcuni Paesi del bacino Mediterraneo.

Le risorse umane e finanziarie costituiscono ulteriori elementi significativi da prendere in considerazione per l'analisi e la valutazione dell'assetto attuale della rete. Va premesso che i dati di riferimento considerati nel documento di mappatura sono riassuntivi degli elementi forniti da un totale di 195 sedi (e cioè la totalità degli uffici consolari e le 79 cancellerie consolari) relativamente all'anno 2005.

La consistenza del personale in servizio ammonta a circa 2.151 unità, ripartite tra 1.182 unità di ruolo (55 per cento) e 975 unità a contratto (45 per cento).

Il rapporto tra il personale totale in servizio e il numero totale dei connazionali nelle 195 sedi è pari a 1.620. Tenuto conto che il valore medio per sede e per anno è pari a 1.304 (ovvero ogni dipendente teoricamente attende alle esigenze di 1.304 connazionali), si rileva che le sedi con un carico maggiore di utenti sono in grande maggioranza uffici consolari situati in Europa o in America Latina. In quest'ultima, inoltre, tenuto conto che i servizi erogati sono per lo più quelli di tipo tradizionale, emerge il fenomeno non trascurabile delle richieste di cittadinanza in gara (circa 400.000 domande individuali), non ancora evase dagli uffici, che si aggiungono ai già alti valori di pratiche trattate.

Quando il rapporto venga invece stabilito tra personale in servizio e numero di visti d'ingresso erogati, la situazione cambia sostanzialmente: in questo caso, pur rilevandosi che le sedi con un carico maggiore di visti sono in grande maggioranza uffici consolari e cancellerie consolari di ambasciate, situate nelle aree più sopra indicate, il rapporto personale-visti va dai 1.474 circa di Tirana e Bucarest ai 6.200 circa all'anno rilasciati dalla cancelleria dell'ambasciata di Mosca. È da precisare, tuttavia, che il dato medio sopra evidenziato è stato calcolato sulla media di tutto il personale in servizio presso le singole sedi e non è riferito al numero degli operatori effettivamente adibiti al servizio visti, elemento che porterebbe ad un sostanziale, cospicuo incremento del rapporto sopra indicato.

Dall'analisi di questi dati emerge che in alcuni uffici – sia consolati che cancellerie – il carico di lavoro è ai limiti della sopportabilità e che quindi una ridistribuzione del personale all'interno della rete si impone quale misura indispensabile non solo per un riequilibrio dei carichi di lavoro, ma anche per corrispondere in maniera più efficiente alle richieste degli utenti.

In merito alle risorse finanziarie – che, come per il personale, hanno subito pesanti decurtazioni – le principali voci di spesa prese in considerazione nella mappatura, sono relative al personale in servizio di ruolo e a contratto, al funzionamento delle strutture, alla manutenzione degli immobili ed agli affitti degli stessi. In assenza di elementi informativi per la totalità delle sedi e di termini di paragone omogenei, i dati medi sotto indicati sono riferiti a 103 uffici consolari (sono state escluse dall'analisi le cancellerie e alcune sedi consolari i cui dati risultano finora incompleti). I risultati forniscono comunque un ordine di grandezza sufficientemente indicativo.

Dai calcoli effettuati si evince che la media del totale delle spese sopra indicate, sostenute per sede e per anno, è pari a circa 1.475.000 euro. Parimenti, gli introiti provenienti dalle percezioni consolari (sempre riferiti alle 103 sedi di cui sopra) ed affluiti alla fine del 2005 sul conto valuta tesoro ammontano a circa 35.000.000 di euro, con un importo medio annuo per sede pari a 342.600 euro circa. La materia delle percezioni consolari meriterebbe comunque un approfondimento, poiché l'entità di queste entrate – destinate ad aumentare considerando il raddoppio del costo del visto a carico dell'utente straniero a partire da gennaio 2007 – potrebbe equilibrare in alcuni casi una parte consistente dei costi sostenuti, soprattutto allorché riferite a sedi che erogano molti visti d'ingresso.

Per completezza di informazione, si segnala che da questo quadro di riferimento rimangono ovviamente escluse le erogazioni per i servizi e le attività a favore delle collettività residenti all'estero (assistenza ai connazionali, attività socio-culturali, corsi di lingua e cultura italiana).

Veniamo adesso alle prospettive future. Alla luce di quanto sopra esposto, il rilancio organizzativo e funzionale della rete richiede, innanzi tutto, l'avvio di un processo di «razionalizzazione» inteso nel suo senso letterale, e cioè quello di rendere più equilibrato il rapporto tra risorse disponibili e carichi di lavoro nei diversi Paesi, in ragione dei diversi interessi dell'Italia nelle diverse aree geografiche.

Le misure che andranno privilegiate sono soprattutto quelle che riguardano la struttura e gli strumenti concreti – già disponibili o da predisporre – finalizzati a modernizzare il lavoro e a migliorare l'efficienza della rete consolare adeguandola ai nuovi compiti. Tali misure di modernizzazione dovranno essere modulate secondo criteri progressivi e temporali che andranno adattati alle diverse situazioni ed alle singole sedi.

Sarà necessario agire concretamente su diversi fronti, a cominciare dalla semplificazione delle procedure e dalla razionalizzazione dei servizi all'interno dei singoli uffici: sportelli polifunzionali per consentire agli utenti di finalizzare i diversi tipi di pratiche; gestione per posta, ove pos-

sibile, di taluni servizi; accorpamento in alcuni Paesi di servizi come il rilascio dei visti e offerta selettiva di alcune attività quali, ad esempio, gli atti notarili. Andranno attivate e potenziate, compatibilmente con le dotazioni finanziarie, «missioni temporanee» del personale dei consolati che si sposterà settimanalmente per favorire gli utenti nell’accesso ai servizi e si dovranno valorizzare la rete consolare onoraria, i cui contributi ai fini di rimborso spese hanno subito negli ultimi anni pesanti decurtazioni, e strutture di supporto locali (ad esempio, i patronati) in grado di assistere gli uffici consolari nell’esplicitamento di alcune attività a carattere assistenziale. A tale proposito, è nostra intenzione dare seguito alle procedure dirette alla stipula di convenzioni con i patronati, come previsto dall’articolo 11 della legge 30 marzo 2001, n. 152, relativo all’attività di supporto alle autorità diplomatiche e consolari italiane all’estero. Intendiamo quindi attuare la legge.

Occorrerà sicuramente potenziare l’informatica. Alcune esperienze, come l’archiviazione informatica, dovranno essere estese a tutte le sedi. Di primaria importanza sarà – come ho già sottolineato nella precedente audizione – la predisposizione di un nuovo programma anagrafico finalizzato alla creazione di una banca dati unificata al Ministero degli affari esteri, in grado di centralizzare tutte le posizioni anagrafiche delle banche dati dei Consolati. Con la rete RIPA (Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni), inoltre, gli uffici consolari si potranno collegare con la totalità dei Comuni italiani. Sarà parimenti necessario aggiornare e standardizzare la *home page* dei consolati all’interno del Paese, con la previsione di collegamenti divisi per categoria (istituzioni, servizi, economia, cultura, turismo, eccetera).

La recente introduzione del passaporto elettronico – che, per aderire alle esigenze dei nostri connazionali, è stata realizzata secondo uno schema decentrato – ha fatto fronte ad un’esigenza inderogabile di sicurezza fatta valere consensualmente all’interno della comunità internazionale. In una prima fase applicativa, tuttavia, la nuova procedura comporterà inevitabilmente l’allungamento dei tempi di rilascio dei passaporti, rilascio che comunque, in molte sedi consolari, continua ad essere effettuato «a vista». Vorrei comunque aggiungere che, nelle sedi che rilasciano un consistente numero di passaporti e nelle quali si è acquisita, seppure nel corso dei pochi giorni dall’entrata in vigore della nuova metodologia, una dimestichezza con le attrezzature e le apparecchiature elettroniche, il rilascio dei passaporti avviene entro otto minuti: l’obiettivo è arrivare a questo risultato importante in tutta la rete.

Penso, infine, ad una «carta servizi», cioè una tessera personale rilasciata dai consolati ai connazionali per consentire, tra l’altro, di prenotare e richiedere servizi *on line*, con risparmio di tempo e di code. E penso ancora, soprattutto in relazione all’area europea, all’ipotesi di rilascio da parte degli uffici consolari della carta di identità elettronica – le cui modalità dovranno essere concordate con il Ministero dell’interno, al quale spetta per legge la competenza in materia – al fine di evitare ai nostri cittadini all’estero di doversi recare nei Comuni di provenienza in Italia.

In tale contesto, particolare attenzione dovrà essere riservata alla formazione del personale, materia tanto più rilevante in una fase di risorse finanziarie limitate. È indispensabile prevedere un percorso formativo che consenta anche di responsabilizzare e coinvolgere il personale interessato, mettendolo in condizione di condividere l'intervento organizzativo e di gestire, a regime, l'attuazione e la manutenzione dei processi funzionali. Alla formazione *pre-posting* in Italia per il personale di ruolo si deve accompagnare un'analogia serie di interventi formativi *in loco* per il personale a contratto, facendo ricorso eventualmente anche a strutture specializzate nella formazione del personale della pubblica amministrazione e alla progettazione di corsi in *e-learning*.

In sostanza, il percorso di razionalizzazione della rete da un lato deve tendere a ridurre le attuali criticità funzionali intrinseche al sistema (scarsità di risorse umane e finanziarie, modestia delle dotazioni strumentali, rigidità normative), dall'altro deve incidere sui processi funzionali e sui modelli organizzativi e comportamentali, la cui efficacia può essere sensibilmente migliorata intervenendo sui processi e sulle competenze degli addetti. Realisticamente, tale processo dovrà essere accompagnato anche da un'analisi che tenga conto di un più equilibrato rapporto costi/benefici e da una ridistribuzione sul territorio dell'attuale rete.

In ogni caso, non si potrà prescindere dalla necessaria considerazione dei nuovi compiti e dei nuovi obiettivi in termini qualitativi e quantitativi viepiù richiesti alla rete consolare che si pone oggi, più che in passato, quale strumento operativo di politica estera assai rilevante per la promozione e la difesa dei nostri interessi in campo economico, commerciale, culturale e, in alcuni casi specifici, anche politico. Ad un esame, anche se indicativo, dei costi globali delle nostre strutture, non si può non sottolineare che un costo annuo per la totalità della rete consolare certamente non superiore a 300 milioni di euro appare piuttosto contenuto se rapportato all'importanza ed alla consistenza dei servizi offerti all'utenza.

Nel procedere, d'intesa con le organizzazioni sindacali, ad un approfondimento dello schema di ridimensionamenti e di riallocazioni del personale, si dovrà naturalmente operare per rendere più innovative le strutture e competitivi i servizi, assicurando alla nostra rete una più forte rispondenza alle mutate ed accresciute esigenze dell'utenza sia italiana che straniera.

PRESIDENTE. Ringrazio il vice ministro Danieli per la disamina chiara e onnicomprensiva della situazione della nostra rete consolare. In particolare, egli ha fatto riferimento alle strozzature e alla necessità di razionalizzazione che riguarda non soltanto la ridistribuzione del personale nei vari Paesi in cui siamo presenti in funzione delle nuove esigenze, ma anche la dotazione di nuovi strumenti di lavoro. Ne ha indicati diversi – tra cui una «carta servizi» – che consentirebbero di operare in maniera migliore.

Prima di dare la parola ai colleghi che intendono intervenire, sottolineo che questa materia sarà considerata nel suo insieme nell'ambito del-

l'esame dei documenti di bilancio. Quindi, ogni suggerimento che potrà emergere oggi potrà essere ripreso quando i disegni di legge finanziaria e di bilancio arriveranno all'esame del Senato.

ANDREOTTI (Misto). Mi associo all'apprezzamento del Presidente sulla relazione del vice ministro Danieli, che ha fornito – e in modo molto organico – numerosi dati. In altre occasioni, infatti, l'esame di tali aspetti è avvenuto marginalmente.

Ricordo che in occasione della discussione sulla creazione della Comunità europea, alla quale ebbi modo di partecipare in veste di Ministro delle finanze, venne fatta la proposta di unificare le rappresentanze degli Stati europei. Ricordo anche che qualcuno disse che di questo argomento si sarebbe potuto parlare cinquant'anni dopo: siccome cinquant'anni sono ormai passati, vorrei sapere se questa può essere una prospettiva o no. È una domanda che pongo perché, anche se mi piacerebbe, non potrò trattenermi per altri cinquant'anni.

In secondo luogo, anche se si tratta di una questione solo marginalmente connessa, vorrei avere qualche chiarimento sui criteri per il rilascio dei visti. Pur avendo discusso molte volte di questo argomento, anche se può certamente dipendere dalle situazioni, dalle persone o dai momenti, vengono talvolta lamentati ritardi nella concessione dei visti. Ricordo che nella legislatura passata fu sentito in proposito un funzionario del Ministero che diede una risposta curiosa. Alla domanda su quale visto avessero certe ragazze di colore che vivono nella periferia di Roma dedicandosi ad attività poco edificanti, fu risposto che avevano ottenuto il visto in qualità di ballerine. È una risposta che in qualche modo mi preoccupa, anche se oggi sarebbe fuori tema discuterne.

Comunque, siccome molti di coloro che transitano per turismo, affari o relazioni familiari lamentano ritardi nel rilascio dei visti, un programma volto ad intensificare l'uso di tecnologie più moderne può essere di aiuto anche in questa direzione.

Infine, mi pare importante l'accenno che il Vice ministro ha fatto all'utilizzo di personale locale: in fondo costa meno ed è più vicino ai costumi e anche alla psicologia del luogo.

MANTICA (AN). Signor Presidente, desidero ringraziare il Vice ministro, perché ci ha fornito un quadro abbastanza realistico dell'attuale situazione della rete consolare. A tale proposito vorrei però fare una riflessione. Il senatore Danieli si trova in un momento particolarmente felice per affrontare il problema che ha di fronte: in primo luogo, è all'inizio di una legislatura e dunque ha un certo tempo davanti a sé; in secondo luogo, è venuto meno l'incubo dell'elezione degli italiani all'estero, vicenda che per cinque anni ha bloccato ogni ragionamento in merito alla rete consolare.

Proprio sulla base di tali considerazioni, vorrei inserire due valutazioni che credo il senatore Danieli non abbia fatto per diplomazia.

DANIELI, *vice ministro degli affari esteri*. Può darsi si sia trattato di una dimenticanza.

MANTICA (AN). Da come lei ha descritto la situazione, al di là di un discorso di semplificazione e razionalizzazione delle procedure, siamo di fronte ad un compito strategicamente importante: si deve prendere una rete consolare, storicamente basata sui flussi dell'emigrazione italiana, e modificarla in considerazione delle attuali condizioni.

Credo che molte delle rigidità attualmente esistenti siano elementi contrari a qualunque possibilità di modifica strategica. Mi limito ad indicarne due di cui sono profondamente convinto e che a mio giudizio diventano indispensabili per fare un ragionamento serio che, pur non riducendosi ad una certamente pregevole razionalizzazione, non deve neanche tradursi in un mutamento della missione della rete consolare. In sostanza, si deve garantire un'efficienza che sia compatibile con le esigenze. Ad esempio, quando si parla delle medie aritmetiche, ci si dimentica che l'ambasciata di Minsk per due mesi, nel periodo in cui circa 30.000 bambini vengono in Italia, sopporta un livello di emissione di visti che non solo non è compatibile, ma è addirittura folle.

Il primo dei due elementi è di carattere strutturale. Lo Stato italiano possiede all'estero, in tante città, uno o più immobili sedi di consolati o uffici consolari. Possiamo pensare a qualunque cambiamento o accorpamento (ad esempio, aumentare le cancellerie consolari può essere uno degli strumenti a disposizione), però se la struttura immobiliare o logistica è immodificabile o il vantaggio di una modifica si traduce soltanto in una maggiore liquidità in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, credo che sia francamente difficile modificare la realtà.

A tale proposito mi sembra opportuno citare un caso che ho vissuto personalmente in Nigeria. Ricordo che a Lagos, quando era ancora la capitale dello Stato, avevamo una sede di ambasciata molto bella, situata nell'isola principale. Nel momento in cui la capitale è stata spostata ad Abuja, è stata trasferita anche la sede dell'ambasciata. Ebbene, oggi il nostro Paese ha uno dei più bei consolati esistenti in terra d'Africa sub-sahariana, quello di Lagos, con un salone di circa 400 metri quadrati completamente vuoto. È di proprietà dello Stato italiano. La vendita dell'immobile in cui ha sede il consolato gratificherebbe certamente il ministro Padoa-Schioppa, ma non consentirebbe al Ministero degli affari esteri di fare ragionamenti sulla razionalizzazione della rete consolare.

Quindi, il problema delle strutture logistiche rappresenta un limite, un vincolo pesantissimo che si pone sulla strada di chi vuole trasformare la rete consolare.

L'altro elemento riguarda il personale. Certamente, Vice ministro, si faranno degli accordi con le organizzazioni sindacali, credo però che quello da lei indicato tra personale della Farnesina e personale locale a contratto sia un rapporto insostenibile nella logica di una strumentazione diversa. Noi sosteniamo costi enormi perché il personale italiano costa moltissimo rispetto a quello a contratto e il numero degli addetti e le fun-

zioni sono spropositati; parliamo di qualifiche funzionali, ovviamente. Questo è un altro elemento cardine del problema. Ora, ferme restando le percentuali del 55 per cento (unità di ruolo) e del 45 per cento (unità a contratto), credo che si potranno operare tutte le razionalizzazioni che si vuole, ma un simile rapporto rappresenta un grave ostacolo. Vorrei ricordare (mi rivolgo con forza anche alla diplomazia, e qui non sveliamo segreti, lo sappiamo tutti) che c'è stato un momento – che io definii allora imperial-fascista – di grande presenza italiana; si trattava di una linea iniziata negli anni Venti e Trenta e proseguita negli anni Cinquanta e Sessanta in cui la presenza all'estero era importante in termini di carriera, di opportunità, di stipendi, di prestigio. Credo che oggi i tempi siano cambiati, sia perché non vi è più la necessità di una presenza sul territorio sia perché ormai anche le popolazioni indigene dell'Africa sub-sahariana sanno usare il *personal computer* o guidare i Range Rover blindati. Il mondo è cambiato, e secondo me questo è un altro aspetto che va considerato.

Veniamo ora alla presentazione del vice ministro Danieli. In linea di massima sono d'accordo su tutto, anche perché molte sono affermazioni di buon senso, rientrano nella logica, ne abbiamo parlato: come potremmo, ad esempio, non informatizzare le procedure? Peraltro, ricordo di aver condotto una battaglia di circa un anno e mezzo, e di averla persa, per chiudere un consolato in un'isola del Mediterraneo: se vogliamo modificarne cinque o sei credo che dovremo affrontare trattative lunghissime.

Allora, vorrei chiedere al vice ministro Danieli di integrare la sua relazione, che in linea di massima condividiamo, con una sorta di programma in cui si dica quali sono le iniziative che l'attuale Governo vuole assumere.

Inoltre, e mi rivolgo con grande rispetto ai colleghi che qui rappresentano gli italiani all'estero, forse occorrerebbe aprire, soprattutto con loro, un confronto su che cosa deve essere un consolato. Faccio un esempio banale: se una persona in Italia ha un incidente automobilistico non telefona alla prefettura per comunicare che gli si è rotta la macchina; un qualunque italiano nel mondo, di contro, se ha un incidente stradale telefona al console o all'ambasciatore chiedendo loro di intervenire. In sostanza, quella consolare è una rete di supporto assistenziale, sociale e finanziario (quanti chiedono prestiti per tornare in Italia). Ebbene, lo deve essere oppure deve essere una sorta di municipio decentrato rispetto alle esigenze che hanno i cittadini italiani residenti all'estero? Parliamone, perché ognuna di queste filosofie propone un modello di consolato diverso.

Un altro esempio dei vincoli che abbiamo, un'altra battaglia persa. Vi è un Paese dell'area del Golfo con il quale abbiamo rapporti commerciali importantissimi, ma in cui opera solo un'agenzia consolare. Infatti, se si chiede di aprire un consolato generale scattano meccanismi interni alla Farnesina in base ai quali un consolato generale deve avere un console, tre impiegati, quattro autisti, insomma una cosa complicatissima. La definizione di cosa deve essere un consolato serve anche per capire che tipo di

struttura occorre e quindi, forse, a rivedere certe piante organiche o certi ragionamenti che oggi sono certamente in qualche modo di ostacolo.

Sono intervenuto su questi temi anche perché vorrei stimolare i colleghi che più da vicino vivono queste realtà affinché ci diano una mano a capire quali esigenze vengono avvertite. Secondo me, infatti, ci troviamo spesso a fornire servizi che non servono o che creano attese diverse. Sentir parlare di 400.000 domande di cittadinanza giacenti significa che vi è un problema politico, e non solo quantitativo: o abbiamo fatto intendere che si diventa cittadini italiani in pochi minuti – e abbiamo sbagliato, perché conoscevamo i tempi e le procedure – oppure è giusto accogliere tali domande, e allora esiste un problema politico perché va trovata la strada per superare questa difficoltà.

Pertanto, e mi avvio alla conclusione, se il vice ministro Danieli accettasse di ampliare il ventaglio dei temi in discussione, riusciremmo probabilmente a dargli un contributo, innanzi tutto per tentare di immaginare cosa devono essere i consolati e, in secondo luogo, per discutere i tempi e le modalità di una eventuale trasformazione.

Un'ultima questione. Lei ha invocato il rispetto della legge n. 152 del 2001, ma vorrei che si riflettesse sull'allargamento delle convenzioni con i patronati, perché la posizione dei patronati mi pare inconciliabile con le funzioni e i servizi che uno Stato deve fornire ai suoi cittadini in maniera assolutamente equanime.

POLLASTRI (*Ulivo*). Signor Presidente, mi dispiace rimarcare l'assenza del senatore Micheloni, che era fra coloro che avevano chiesto questa audizione; essendo stato trasferito alla Commissione bilancio non è qui con noi oggi, ma cercherò di rappresentarlo al meglio.

Innanzi tutto vorrei fare i complimenti al vice ministro Danieli per questa diagnosi così completa sul quadro della rete consolare. Noi stessi che viviamo all'estero non avevamo numeri ed indicazioni così completi e precisi. Quindi, complimenti davvero. Abbiamo ora superato la prima fase: quando ci sono delle malattie si comincia con il fare la diagnosi, però non ci possiamo fermare, dobbiamo vedere che cosa si può realmente fare per cominciare a risolvere i problemi.

Lei, Vice ministro, ha accennato ad alcuni aspetti molto importanti. Ci sono azioni che comportano impegni finanziari ed altre che non li comportano; cominciamo dalle più facili, quelle che non comportano impegni finanziari, a partire dalla semplificazione. Ho visitato moltissimi consolati, non solo in America meridionale ma anche in Medio Oriente e da ultimo nei paesi dell'Est, e mi sono accorto che spesso applicano la normativa in maniera del tutto differente gli uni dagli altri. Per certe pratiche burocratiche, ad esempio, ognuno segue un metodo differente e ciò spesse volte ne ritarda l'esecuzione. Quindi, una maggiore uniformità e una maggiore semplificazione di alcune pratiche comporterebbe di per sé un minore dispendio di energie.

C'è un secondo argomento che il vice ministro Danieli ha trattato e che mi sembra estremamente interessante. Non immaginavo che il 55 per

cento del personale che lavora nei consolati fosse di ruolo, pensavo fosse in quantità minore, anche perché entrando in un consolato si ha la sensazione fisica immediata che vi siano molte persone assunte *in loco*. Mi verrebbe da chiedere dove sono i dipendenti di ruolo, ma è solo una battuta. In ogni caso, non si percepisce una presenza di personale di ruolo pari al 55 per cento del totale. Certo, se fosse possibile aumentare il numero delle unità di personale a contratto a livello locale, superando, come sottolineato dal senatore Mantica, tutte le difficoltà di ordine sindacale, si otterrebbero a mio avviso dei risultati positivi anche da un punto di vista psicologico (in tal senso condivido le parole del senatore Andreotti). Va infatti rilevato che il personale assunto *in loco*, ha sicuramente un atteggiamento in genere più disponibile nei confronti dell'utente dei loro servizi; al contrario, da parte del personale di ruolo di frequente non ho riscontrato la stessa disponibilità, specie nei confronti dei nostri connazionali che non parlano l'italiano, che in qualche occasione ho visto sottoposti a un trattamento scostante o a file estenuanti. Non credo che ciò sia giusto, visto che riconosciamo queste persone come cittadini italiani, fermo restando che tutti devono essere trattati con gentilezza, anche chi non ha la cittadinanza italiana. Sarebbe quindi necessaria una maggiore attenzione a questo aspetto, considerato anche che vi sarebbe una maggiore possibilità di controllo sul lavoro del personale assunto *in loco* rispetto a quello che è invece possibile esercitare sul personale di ruolo. Ciò premesso, tengo a sottolineare che tutti i consoli, consoli generali o consoli aggiunti, che ho incontrato in tutte le sedi che ho visitato mi sono sempre parse persone preparate e qualificate, che però segnalavano di non avere a disposizione una struttura sufficiente, tale da garantire un adeguato espletamento delle loro funzioni.

Quanto all'opportunità, cui ha accennato il vice ministro Danieli, di delegare ai patronati una parte del lavoro, non concordo con il senatore Mantica. Infatti, pur condividendone le preoccupazioni, credo che delegare almeno una parte delle istruttorie (magari la prima fase delle procedure relative, ad esempio, alle pratiche di cittadinanza perché la seconda fase compete all'autorità diplomatica e, quindi, al console) contribuirebbe in gran parte allo snellimento del lavoro. In tal senso tengo quindi a ribadire l'importanza di una semplificazione in questo ambito.

Sono perfettamente d'accordo con il senatore Mantica riguardo al patrimonio immobiliare delle sedi diplomatiche e consolari, che in alcuni casi sono veramente di pregio, anche se purtroppo quasi tutte necessitano di lavori di manutenzione che non è possibile effettuare perché non ci sono i soldi. Mi è capitato, recandomi in visita in queste bellissime proprietà, che qualche ambasciatore mi abbia segnalato le crepe nei muri, lamentando l'impossibilità di intervenire per mancanza di fondi.

Riguardo ai servizi offerti dai consolati, senatore Mantica, non mi è mai capitato di osservare un cittadino italiano che vive all'estero rivolgersi al consolato per fare una denuncia alla polizia o perché si è fatto male cadendo.

MANTICA (AN). Sono i turisti italiani a rivolgersi ai consolati.

POLLASTRI (*Ulivo*). Se si riferiva ai turisti italiani, allora sono d'accordo con lei, evidentemente avevo inteso male le sue parole. Tengo comunque a ribadire che il cittadino italiano residente all'estero non si rivolge mai al consolato, ma ai posti di polizia, agli ospedali e quant'altro, laddove il turista effettivamente e disperatamente si rivolge al consolato per qualunque necessità e, del resto, non saprei cosa altro dovrebbe fare. Sotto questo profilo un aspetto delicato è quello dei detenuti, visto che quando qualche cittadino italiano viene arrestato giustamente si rivolge all'autorità consolare per essere protetto. Credo che l'assistenza prestata sia abbastanza soddisfacente, anche perché in certe prigioni il trattamento riservato ai detenuti è talmente duro da rendere opportuno che l'autorità diplomatica intervenga tempestivamente.

Un'ultima notazione. Dal momento che stiamo parlando anche di denaro, in mancanza del quale non riusciremo mai a riorganizzare la nostra rete consolare, mi è sembrata «intrigante» una considerazione fatta dall'ambasciatore Faiola, tuttora presidente dell'ANDI (Associazione nazionale diplomatici italiani), in ordine a una notizia pubblicata il 29 dicembre scorso dal «Corriere della sera», che faceva riferimento a un accantonamento di 407 milioni di euro destinato, quasi in forma di tredicesima mensilità, ai funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze. Sorprendentemente quest'anno pare che siano ben 612 milioni di euro quelli destinati agli stessi funzionari per premi di produttività.

ANTONIONE (DC-PRI-IND-MPA). È un'altra cosa, è una cosa diversa.

POLLASTRI (*Ulivo*). Dato che siamo alla ricerca di qualche milione di euro, devo dire che apprendere questa notizia mi ha molto stupito, posto che, se a questi 612 milioni di euro ne sottraessimo anche solo 100, con tali risorse riusciremmo a riorganizzare la rete consolare in un solo anno. Ovviamente non chiedo al vice ministro Danieli di farlo, ma sarebbe comunque interessante accertare la destinazione di questi fondi, visto che – ripeto – sembrerebbe previsto uno stanziamento di 612 milioni anche nella finanziaria di quest'anno.

Concludo qui il mio intervento, ringraziando il Vice ministro per la sua esposizione.

BURANI PROCACCINI (FI). Signor Presidente, a prescindere dalla notizia cui ha testé accennato il collega Pollastri, che considero veramente allarmante, desidero ringraziare il vice ministro Danieli per la relazione molto puntuale, sia per i dati forniti sia per gli argomenti affrontati, tra i quali la necessità di razionalizzare la rete consolare, esigenza credo avvertita da chiunque per ragioni di lavoro, anche di natura politica, si rechi all'estero e si trovi a confrontarsi con queste realtà.

Come ebbi già modo di evidenziare al Vice ministro in questa Commissione in una precedente occasione, il mondo è cambiato, in particolare negli ultimi dieci anni, e risulta opportuno riprendere ed approfondire il tema della ristrutturazione della rete consolare, anche al fine di interrogarci – e naturalmente interrogare il Vice ministro – in ordine alle modalità utili a rendere le strutture più funzionali alle istanze attuali.

Anche per il lavoro che svolgo all'interno del mio partito, mi sono fatta carico del problema delle adozioni e degli affidi, a proposito dei quali risulta una carenza di personale specificamente competente. Tale personale risulta infatti assai carente nelle zone di maggiore provenienza dei bambini adottati, e non mi riferisco solo ai paesi dell'Est europeo, ma anche ai paesi africani e del Centro e Sud America. In questo ambito si riscontra, oltre a una mancanza vera e propria, anche una formazione inadeguata del personale esistente. Il personale dei consolati generalmente lamenta problemi di organico, scarsità di mezzi e l'impossibilità di ricorrere a personale a contratto, che sia però adeguatamente formato per affrontare specificamente le questioni attinenti alle adozioni e agli affidi, quali ad esempio la concessione di visti finalizzati a tali scopi.

A questo proposito desidero manifestare le mie perplessità in ordine al raddoppio del costo del visto a carico dell'utente straniero a partire dal gennaio 2007, cui ha accennato il Vice ministro nella sua relazione. Bisogna tenere presente che i bambini – e non se ne comprende il motivo – sono equiparati a uno straniero adulto che chiede il visto per entrare in Italia, laddove invece questi minori sono destinati a diventare cittadini italiani in quanto adottati da famiglie italiane di cui prendono il cognome. Tengo a precisare che mi sto riferendo all'adozione internazionale e non all'affido, ovviamente non si possono sovrapporre i due piani.

Ricordo che nella passata legislatura, al termine di una lunga indagine conoscitiva, il cui scopo era fornire suggerimenti per migliorare la normativa in materia di adozione e di affido internazionali, approvammo un atto di indirizzo, in cui, tra l'altro, si chiedeva al Governo l'abbattimento del costo del visto di ingresso per i minori, più tutta un'altra serie di incombenze di cui potevano farsi carico i consolati. Parlo, per esempio, delle traduzioni degli atti correlati, documenti e relazioni che vengono chiesti per anni in seguito all'adozione e che devono essere redatti nella lingua dello Stato da cui proviene il minore. Ebbene, un ufficio consolare attrezzato potrebbe venire incontro a questa spesa. L'abbattimento dei costi è legato non solo alla diffusione dell'informazione e all'attuazione della formazione del personale, ma anche all'assunzione a contratto di personale locale, che potrebbe veramente, in maniera forte e significativa, interagire con chi opera sul territorio straniero.

Se ci fosse una sinergia, non ci sarebbero quelle discrasie che conducono a episodi riprovevoli. Mi riferisco – forse qualcuno se lo ricorda – a quanto è accaduto a un bambino russo, che venne fermato a Mosca, in una tappa del percorso che andava dagli Urali al paese di provenienza dei genitori adottivi, in Sardegna. A Mosca questo bambino fu trattenuto per una serie di incidenti avvenuti a bordo dell'aereo e per i quali, vi assicuro, il

consolato non era preparato perché non aveva personale sufficiente in grado di interagire e di offrire quelle consulenze legali di cui avevano bisogno i genitori adottivi e implicitamente il bambino, che in quel momento era già stato assegnato e aveva già assunto il cognome dei genitori adottivi. Si assisteva a due vicende burocratiche parallele, come due binari che non si incontrano, e il bambino rimaneva ospite di un ospedale.

Allora, onorevole Danieli, mi rivolgo a lei e ai colleghi, soprattutto a coloro che sono stati eletti nella circoscrizione Estero e che hanno un'esperienza diretta, per sottolineare che non esiste solo l'assistenza del cittadino italiano residente all'estero (che è importantissima, ovviamente), ma anche la necessità di assistere il cittadino italiano che viaggia per turismo, che ha problemi di salute all'estero o che deve affrontare le procedure per l'adozione internazionale. Mi auguro che questi temi possano essere affrontati in Parlamento con un provvedimento specifico. Dobbiamo attrezzare i nostri consolati affinché siano pronti ad affrontare e risolvere le nuove tematiche che coinvolgono la quantità e la formazione del personale, soprattutto in merito al monitoraggio dei flussi di affido e di adozione. Credo che un migliore funzionamento dei consolati in questo senso possa contribuire a diminuire i costi sostenuti dalle famiglie italiane, assicurando loro al contempo un adeguato supporto.

FRUSCIO (LNP). Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziarla della cordialità con cui mi ha accolto e ricambiarla con la medesima cordialità. Rivolgo per questo il mio saluto a lei e ai colleghi della Commissione.

Sono nuovo in quest'aula, ma sono nuovo anche rispetto alle tematiche affrontate da questa Commissione. La mia abitudine, entrando in un consesso nuovo, è quella di tacere e ascoltare per un po' di tempo per cercare di orientarmi e di capire; tuttavia sono stato sollecitato a prendere la parola da una considerazione, essenziale, del presidente Andreotti. Mi domando se la politica sia il luogo in cui proporre e prospettare le soluzioni o non sia piuttosto il luogo in cui realizzare i progetti. Vale, cioè, il principio cartesiano secondo cui la politica è fare governo della casa propria (governo in senso di «gestione») oppure politica vuol dire parlare della casa propria?

Ecco, da questo punto di vista, concordo completamente con la proposizione del presidente Andreotti. Com'è possibile, mi chiedo da inglese, che viviamo in un mondo che, rispetto ad ogni processo evolutivo (in tutti i campi, dalle scienze alla tecnologia, alla produzione, alla finanza), avverte un'esigenza imprescindibile di aggregazione, di integrazione, di concentrazione, di aumento della massa critica – e ciò non soltanto per motivi di economia, ma anche per ragioni di efficienza e di produttività – tranne che nei settori che appartengono direttamente o indirettamente alla pubblica amministrazione? C'è qualcosa che non funziona, c'è una sorta di pigrizia in noi.

Da non marxista ricordo una vecchia disputa, che forse ricorderanno anche i colleghi della maggioranza, dove qualche marxista ancora c'è, grazie a Dio, non se n'è perso completamente lo stampo.

ANDREOTTI (*Misto*). Quanto basta.

FRUSCIO (*LNP*). Ricordo la vecchia disputa di due grandi amici, l'uno supporto dell'altro: Engels e Marx. Engels proponeva e teorizzava, Marx ringraziava per le idee continuamente suggerite, ma sosteneva che il problema non era aggiungere idea a idea, bensì fare, realizzare. Il problema era concretizzare. Io dico qui la stessa cosa.

Allora, vice ministro Danieli, se questo è un Governo di novità, di progresso, di forte impulso rispetto alla gestione tradizionale di questo settore dell'amministrazione, cosa aspetta ad accogliere il saggio invito del presidente Andreotti e sottolineare, lei per primo, nell'ambito del suo Ministero e del Governo, che non si può continuare a girare intorno all'aia con l'asino bendato? Il problema non si risolve buttando i soldi in una struttura che è di per sé inefficiente e che tale rimarrà, nonostante la profusione di nuovi mezzi.

D'altra parte, sotto il profilo della distribuzione delle nostre sedi all'estero esistono le ambasciate. Qual è il motivo per non riformarle? Parlo ovviamente da neofita e dunque manco della conoscenza che voi avete maturato negli anni, però domando sommessamente come sia possibile non riuscire a ristrutturare l'ambasciata, magari per settori, dedicando una divisione importante all'attività – rivista, implementata o anche ridotta all'essenziale – attualmente svolta dai consolati. Si potrebbe garantire la presenza dello Stato italiano ovunque, con costi inferiori e una maggiore efficienza.

Vorrei riportarvi, anche per alleggerire il tono del mio intervento, un'esperienza personale. L'anno scorso ero in visita ad uno dei miei figli, che si trovava in qualità di ricercatore presso l'ospedale universitario di Harvard, a Boston; aveva avuto di recente un bambino, nato negli Stati Uniti. Poiché la moglie, per motivi di lavoro, doveva rientrare in Italia insieme al figlio di sei mesi, essendo a tutti gli effetti cittadino americano, aveva bisogno della carta d'espatrio. Dopo aver parlato al telefono con un addetto del consolato italiano a Boston – che aveva richiesto che fossero presenti i due genitori e il neonato – e aver preso un appuntamento con il console, mi recai insieme a loro al consolato. Intanto, sottolineo un aspetto deprimente perché l'ufficio, pur trovandosi in uno dei grattacieli più centrali e più belli di Boston, si presentava in maniera indecorosa, soprattutto per l'odore sgradevole e lo stato di sporcizia della moquette. La persona che ci accolse ci disse subito che il console non era presente e che saremmo dovuti ritornare l'indomani; il giorno seguente avemmo la stessa risposta. Per fortuna, grazie al suggerimento di un medico indiano collega di mio figlio, che aveva passato le stesse vicissitudini, siamo venuti a sapere che non c'era bisogno di seguire quella procedura: sarebbe bastato che mia nuora si recasse, da sola, presso il più vicino ufficio postale

per ottenere, in pochi minuti e senza spendere un dollaro, il foglio di espatrio. Così è stato.

ANTONIONE (*DC-Ind-MA*). Signor Presidente, innanzi tutto desidero ringraziare il vice ministro Danieli non solo perché, come hanno detto i colleghi già intervenuti, la sua relazione è stata precisa, puntuale ed esaustiva, ma anche perché ho molto apprezzato il fatto che in breve tempo si sia riusciti a dare una mappatura precisa della rete consolare attualmente esistente. È un elemento di valutazione importante che ci consente di dire che l'approccio adottato dal vice ministro Danieli su tale questione è pienamente condivisibile. Vorrei aggiungere che da parte nostra vi sarà tutto il sostegno possibile rispetto ad un'impresa ardua e complicata, che sulla carta potrebbe sembrare di facile soluzione, ma che poi, quando ci si scontra con la realtà, si dimostra tutt'altro che semplice.

Condivido appieno l'approccio anche con riferimento alle prospettive future. In particolare, è assolutamente condivisibile il percorso di razionalizzazione, informatizzazione e modernizzazione, nonché l'esigenza di migliorare i rapporti con il personale locale. Sarebbe demenziale pensare il contrario.

Anche se ringrazio il presidente Dini per aver voluto mettere all'ordine del giorno l'audizione del vice ministro Danieli sulle prospettive della rete consolare, per quanto riguarda il suo auspicio di dare a tale questione una valenza sul piano finanziario, posto che tra pochi giorni inizierà in Senato l'esame dei documenti di bilancio, mi sembra che egli pecchi di un certo ottimismo. Sono convinto infatti che sarà difficile discutere nel merito in Assemblea questioni finanziarie di competenza di questa Commissione. È un dubbio che mi porta a non essere ottimista, ma che spero possa essere smentito nei fatti, nel qual caso ne chiederò venia.

Credo che questa sia comunque un'occasione importante per affrontare un argomento che tutti riteniamo fondamentale. Oggi è cambiato il mondo, lo ha detto con chiarezza anche il vice ministro Danieli; è cambiato il nostro Paese in termini di necessità strategiche in generale, ma è cambiato il mondo, anche dal punto di vista tecnologico. Alcune cose che oggi è possibile fare con facilità fino a poco tempo fa erano sostanzialmente impossibili, ma posto che si riesca - e anche in questo caso credo che sia giusto sostenere l'ottimismo e l'impegno che il vice ministro Danieli ha profuso in tale ambito - a realizzare tutto ciò che ci si propone (su ciò nutro comunque qualche dubbio), il risultato non sarebbe all'altezza delle nostre esigenze. Questa è la realtà dei fatti. Le risorse umane e finanziarie che il nostro Paese avrebbe bisogno di mettere in campo per competere sul piano globale e per mantenere il livello di cui gode sul piano internazionale sarebbero tali e tante che francamente credo sia impensabile reperirle con i meccanismi tradizionali. Non sono sufficienti razionalizzazioni, informatizzazioni e modernizzazioni, perché purtroppo si è chiamati a competere sempre di più con realtà vastissime. Basta pensare alla Cina, che ha dimensioni pari a circa un terzo del globo terrestre, in cui il nostro Paese è presente in maniera a dir poco virtuale.

Mi permetto di fare qualche considerazione ad alta voce senza avere alcuna presunzione di verità e senza avere tanto meno la presunzione di sapere come si può risolvere un problema particolarmente impegnativo per il Paese. Spero che le mie riflessioni siano accolte come stimolo di discussione e che trovino magari, per il tramite del Presidente, della Commissione e dello stesso Vice ministro, un luogo per concretizzarsi, qualora dovessero essere recepite.

Credo che oggi dovremmo tener conto di due elementi di novità rispetto alla tradizione sulla base della quale abbiamo costruito la nostra rete consolare. In primo luogo, a mio avviso, dobbiamo riflettere sul fatto che nel nostro Paese la politica estera non viene più portata avanti dal Governo – nella specie dal Ministero degli esteri – e basta, ma quanto meno da tutti gli enti locali. Sappiamo quante risorse vengono messe in campo da Comuni, Province, Regioni, camere di commercio, associazioni di categoria, come pure da tutta una serie di realtà amministrative pubbliche (pensiamo agli uffici ICE, per esempio, ma potremmo citare anche altri enti) e di realtà private che hanno aperto all'estero uffici o rappresentanze. Dovremmo avere la capacità di associare tutte queste risorse: noi rappresentiamo il Paese, e quando si rappresenta il Paese si rappresenta tutto il Paese nelle sue diverse articolazioni e non solo una parte di esso. Essere capaci di sposare queste sinergie probabilmente ci consentirebbe di reperire risorse economiche e finanziarie che, invece, non riusciremmo ad ottenere se dovessimo pensare di reperirle solo sul piano governativo. Naturalmente capisco le immani difficoltà legate alla concretizzazione di un simile disegno.

Il secondo elemento di novità è il seguente. Ritengo che dovremmo riflettere, magari di anno in anno, su quella che in un dato periodo può essere considerata una strategia di priorità. Oggi, ad esempio, potremmo prendere come punto di riferimento la Cina o il Brasile o l'India o ancora la Russia, vale a dire uno dei quattro Paesi che in questa epoca storica hanno una maggiore importanza strategica, economica e forse anche politica, con i quali purtroppo non abbiamo ancora intrecciato forti legami, studiare un meccanismo pilota e decidere come e quanto investire. Se seguissimo una linea di politica estera che ci permetesse di rappresentare anche i nostri interessi economici, costruendo modelli concreti di rapporto con quei paesi, anche le imprese private italiane potrebbero ottenere risultati importanti e quindi partecipare ad una ottimizzazione dei risultati.

A tale riguardo desidero rivolgermi al presidente Andreotti: sono stato sempre fautore di un'Europa unita per mille ragioni, oltre che per le competenze che in passato mi sono state affidate. Prima si diceva che ci vogliono cinquant'anni per creare strutture europee comuni sul piano consolare: forse oggi potremmo farlo solo per alcune modeste – e sottolineo modeste – competenze, ma quando rappresentiamo gli interessi economici siamo ancora concorrenti, non c'è niente da fare. Rispetto alla Francia, al Regno Unito, alla Germania e ad altri paesi dell'Unione europea abbiamo interessi economici nazionali diversi. Questo non significa che siamo in competizione in termini negativi: siamo in competizione

per le nostre imprese e dobbiamo rappresentare i nostri interessi, certamente non possiamo rappresentare interessi diversi.

Scusandomi per essermi dilungato rispetto al solito, vorrei concludere rispondendo al senatore Pollastri in merito a una notizia che è stata riportata in maniera strumentale e demagogica. È stato detto che i funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze vengono premiati con una sorta di tredicesima mensilità: sono cose che vengono scritte dai giornali che vogliono fare un po' di propaganda, di populismo, ma così non è. È stato introdotto un meccanismo – che a mio modo di vedere potrebbe essere preso ad esempio come principio valido in generale per la Pubblica amministrazione – in virtù del quale, in sostanza, i funzionari che hanno responsabilità contabile all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze e che sono in grado di dimostrare che la loro azione in qualche modo ha permesso al Paese di risparmiare risorse possono godere di una percentuale delle risorse risparmiate. È un meccanismo, ripeto, che a mio avviso potrebbe funzionare in linea di principio se non fosse limitato al Ministero dell'economia e delle finanze. È evidente però che alcuni funzionari di quel Ministero hanno utilizzato tale strumento in maniera discutibile, perché magari è stato concesso un tempo eccessivamente ridotto ad altri Ministeri per i mandati di pagamento, così da fare cassa. Tuttavia, se il principio fosse esteso a tutti coloro che hanno responsabilità contabile anche negli altri Ministeri, credo che l'amministrazione realizzerebbe qualche risparmio. Chi ha avuto responsabilità amministrative o di governo – probabilmente il presidente Andreotti è il massimo esperto – non può non ricordare che quando si arriva alla fine dell'anno la frase più comune che si sente dire all'interno dei Ministeri è: se non spendi questi soldi, vanno in economia. Ciò significa che tornano nelle casse dello Stato. Siccome, però, se non vengono spesi, l'anno successivo quei soldi vengono detratti, non sono messi nuovamente a disposizione, si spendono senza guardare al come. Si spendono e basta. Questo modo di agire è demenziale per uno Stato che, certo, non ha risorse infinite. Allora, ritengo che non sarebbe del tutto sbagliato, in uno Stato che ha un debito pubblico così elevato, utilizzare un meccanismo analogo a quello a cui è stato fatto riferimento: fai attenzione a come spendi, perché se spendi bene e raggiungi gli obiettivi anche tu avrai dei vantaggi.

DEL ROIO (RC-SE). Signor Presidente, desidero in primo luogo ringraziare il vice ministro Danieli per il bel lavoro che ha fatto: dopo tale relazione egli potrà senz'altro contare su di noi.

Vorrei rivolgergli due domande, anche a titolo di curiosità. In primo luogo, vorrei sapere quanti carabinieri prestano servizio nei consolati e nelle ambasciate all'estero e chi paga.

In secondo luogo gradirei una risposta rapida del Governo in merito all'annoso problema delle 400.000 richieste di cittadinanza in giacenza: cosa faremo non importa, ma qualcosa dobbiamo fare, in un senso o nell'altro, perché altrimenti tra un anno saremo di fronte a 600.000 richieste giacenti. Le code dei richiedenti continuano, non diminuiscono e quindi

occorre dare una risposta, anche per alleggerire il lavoro dei consolati. C'è l'idea ricorrente che quando le persone si sentono rispondere che occorre attendere per dieci o dodici anni esse rinuncino e mano a mano le richieste diminuiscano. Ebbene, non è così: le richieste continuano ad arrivare, anche perché tutti credono che prima o poi interverrà una legge, una specie di sanatoria a rovescio, che risolverà la situazione. Pertanto continuano a giungere centinaia di migliaia di richieste. Basta che lo Stato italiano decida cosa vuole fare, ma bisogna fare presto.

C'è un'altra questione che mi interessa molto: quanti italiani rientrano nel Paese e quanti ancora emigrano? Ricordo che pochi anni fa erano circa 50.000 gli italiani che rientravano, quasi sempre anziani, i quali, terminata la vita lavorativa, tornavano in Italia; a fronte di questi c'era un'emigrazione di circa 55.000 giovani, spesso laureati, che si recavano all'estero. A mio avviso anche questo è un bel problema, perché ogni anno si guadagnano 50.000 anziani e si perdono 55.000 giovani laureati; è un problema che rientra nelle nostre competenze e che mi preoccupa.

Infine, sono d'accordo con il senatore Antonione sull'opportunità di concentrarsi sul «BRIC» (Brasile, Russia, India, Cina); occorre veramente una strategia del Ministero degli esteri per lavorare in quella direzione. Infatti ne parliamo tanto, ma senza concretizzare nulla. Occorre fissare delle tappe per arrivare a un risultato concreto.

PRESIDENTE. Lascio ora la parola al vice ministro Danieli per la replica, a conclusione della quale mi riservo di intervenire brevemente.

DANIELI, vice ministro degli affari esteri. Signor Presidente, desidero in primo luogo ringraziare tutti i colleghi intervenuti, in quanto ritengo che la discussione odierna sia stata assai utile anche in vista dell'attività che siamo chiamati a svolgere.

Vorrei ricordare che la situazione descritta, ovvero la fotografia così come risulta dall'indagine molto dettagliata che è stata svolta (di cui mi sono limitato a citare solo alcuni dati, tralasciando, ad esempio, quelli relativi alla tipologia, alla quantità e ai tempi medi degli atti realizzati) e che è stata da me per primo giudicata inadeguata rispetto all'evoluzione dei tempi, rappresenta comunque già il risultato di una prima riforma intervenuta tra il 1996 e il 2000; lo dico sedendo a fianco di colui, il presidente Dini, che operò una riforma non solo della rete consolare, ma dello stesso Ministero degli affari esteri. Si trattò di una riforma coraggiosa, considerato che quella revisione portò alla chiusura e alla contestuale apertura di nuove sedi. In particolare, tra il 1996 e il 2000 si chiusero 31 uffici consolari, ma si aprirono nuove sedi (uffici consolari e ambasciate) in quei paesi che cominciavano ad emergere sotto diversi punti di vista. Ebbene, ora registriamo che il processo di revisione avviato dall'allora ministro Dini, oggi Presidente di questa Commissione, è rimasto incompiuto, posto che ci sono state resistenze, tensioni e in qualche caso anche reazioni delle comunità di connazionali, a volte condivisibili,

altre volte meno. Ne consegue che il dato conclusivo è quello appena indicato.

Sono convinto che il lavoro che questa Commissione è chiamata a svolgere, anche mediante atti di indirizzo, potrà aiutarci efficacemente nell'individuare la direzione lungo la quale anche l'azione di Governo dovrà muoversi.

Vorrei ora fornire alcune risposte molto sintetiche ai diversi quesiti che sono stati posti.

Il presidente Andreotti ha fatto riferimento ad una auspicabile unificazione delle sedi e delle rappresentanze nell'ambito dell'Unione europea. Nel merito credo che in qualche modo il senatore Antonione abbia già dato un'indicazione, posto che allo stato abbiamo solo alcune esperienze positive in tal senso che per il momento vedono soltanto la condivisione di alcuni servizi generali. Un esempio per tutti è il consolato italiano a Minsk, che utilizza lo stesso edificio e gli stessi servizi generali in *partnership* con il consolato della Gran Bretagna. Riteniamo che operazioni di questa natura dovrebbero essere maggiormente diffuse, fermo restando che è inimmaginabile la costituzione di rappresentanze uniche dei paesi membri dell'Unione europea in assenza di una politica estera e di sicurezza comune e permanendo interessi sia di natura interna sia commerciali, imprenditoriali ed economici spesso divergenti o confliggenti.

Ciò premesso, ritengo si possa comunque lavorare per la gestione di edifici in comune, così come si può operare per razionalizzare la rete diplomatica e consolare laddove in una stessa città siano presenti più organismi internazionali: mi riferisco a Vienna, Bruxelles, Ginevra, Parigi, New York. Tali iniziative possono rappresentare una soluzione che, oltre a positive ricadute sul piano economico, conduce anche ad un miglioramento dei servizi. Un altro esempio su cui ragionare è costituito dalla possibilità di riunire in un'unica sede i consolati e le cancellerie che in alcune capitali sono collocati in sedi fisicamente distaccate.

Quanto alla questione del personale a contratto i dati numerici sono quelli prima ricordati. Va aggiunto che nel corso degli anni c'è stato un incremento costante del ricorso al personale a contratto su base locale. Naturalmente esistono ragioni di ordine sindacale e vincoli contrattuali con i quali bisogna fare i conti.

Vorrei ora soffermarmi su alcune situazioni concrete, per poi concludere con una considerazione di carattere più generale relativa alle tendenze in atto.

Allo stato non sono in grado di rispondere al senatore Del Roio in ordine al numero di carabinieri in servizio presso le nostre sedi all'estero; posso comunque dire che i relativi costi vengono sostenuti dal Ministero degli affari esteri.

Quanto alle 400.000 richieste di cittadinanza in giacenza, condivido la necessità di decidere come procedere e di farlo in fretta. A questo proposito tengo a precisare che stiamo lavorando a una rivisitazione della normativa sulla cittadinanza in base al principio dello *ius sanguinis*, tenendo conto ovviamente della norma in discussione presso la Commis-

sione affari costituzionali della Camera dei deputati, che si fonda sul criterio dello *ius soli*. Si tratta di un tema su cui riflettere. È necessario infatti tenere in considerazione che gran parte di queste 400.000 richieste di cittadinanza sono fondate sulla norma che consente agli aventi diritto (ovvero a chi ha ascendenze italiane) di rivendicare la cittadinanza italiana, anche se in molti casi, in realtà, c'è solo un interesse per il passaporto italiano che viene considerato solo un documento di viaggio. Conseguentemente ci troviamo all'interno di una sorta di tenaglia che vede, da un lato, un diritto sancito dalla legge e, dall'altro, un uso strumentale – non ho difficoltà a definirlo in tal modo – del passaporto italiano come documento di viaggio. Questi sono in sostanza i due estremi della questione con cui fare i conti e su cui riflettere insieme in sede di revisione della normativa generale.

È stato chiesto quanti sono i connazionali che rientrano in patria dall'estero e quanti quelli che partono. I rientri sono in calo, non raggiungono più i 50.000 l'anno come in passato, mentre i trasferimenti verso l'estero sono circa 40.000. In questo caso, però, non si può parlare di emigrazione, ma di mobilità determinata da varie esigenze, di natura imprenditoriale ma anche culturale. Ad esempio, non tutti i ricercatori italiani vanno all'estero perché in Italia non si riesce a fare ricerca: certo, questo è un dato strutturale, ma molti andrebbero comunque all'estero anche se in Italia vi fossero le condizioni per fare ricerca; lo consideriamo un fenomeno legato alla dimensione globalizzata del mondo.

Alla collega Burani Procaccini posso assicurare che vi è la totale disponibilità a lavorare sia con questa Commissione, sia con quelle che più specificamente si occupano della problematica delle adozioni e degli affidi internazionali, per delineare un'ipotesi di lavoro che possa fornire risposte alle questioni sollevate – che io condivido – anche attraverso meccanismi derogatori della normativa attualmente vigente. Ritengo altresì necessario individuare quelle realtà che operano nei paesi da cui l'afflusso di bambini verso l'Italia a fini di adozione è più rilevante (non mi riferisco all'affido internazionale che è questione diversa), onde garantire a ciascuna di esse, attraverso specifici corsi di formazione, perlomeno un'unità di personale adeguatamente formata e in grado di fornire assistenza.

Concludo rapidamente svolgendo alcune brevi considerazioni di carattere più generale in riferimento alle osservazioni altrettanto generali svolte dai colleghi Mantica e Antonione.

È vero, le rigidità ci sono e sono rigidità di natura contrattuale e sindacale, purtroppo in qualche caso anche di natura normativa. Esistono poi rigidità che attengono a quella che personalmente considero una «ottusità» (utilizzo volutamente e senza alcuna preoccupazione questo termine, perché ne sono convinto) della dimensione ragionieristica nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche. Il senatore Mantica ha sollevato la questione, del tutto condivisibile, dell'importante patrimonio immobiliare delle sedi all'estero; nel merito basti considerare l'insipienza amministrativa che, fino ad ora, ha impedito di ricorrere alla formula del *leasing* per queste

sedi. Lo considero incredibile. Bisogna lavorare su tale aspetto e sono convinto che si possa introdurre qualche elemento positivo.

Nel corso dell'esame dei documenti di bilancio abbiamo ottenuto qualche risultato, al di là degli elementi di natura finanziaria, in termini, ad esempio, di accorpamento di capitoli di bilancio (che già rappresenta un risultato importante) e della possibilità per i consolati di costituire fondi consolari dotati di una duttilità e una flessibilità di utilizzo che sfugge ai criteri attualmente seguiti. Ciò sarà possibile anche grazie all'utilizzo di risorse che possono provenire dai privati nella forma di sponsorizzazioni e donazioni e che possono confluire in tali fondi a disposizione dei consoli. Ci sono realtà in cui i privati sono disponibili a dare una mano in questo senso.

Per quanto riguarda i patronati, con molta schiettezza dico che ci sono patronati di sinistra, di centro e di destra. Questo è un dato di fatto.

MANTICA (AN). Io intendeva abolire anche quelli di destra, lo stesso concetto di patronato.

DANIELI, *vice ministro degli affari esteri*. C'è una legge però e credo che sia doveroso darle attuazione, fermo restando che ci limitiamo semplicemente ad una serie di attività che oggi, ad esempio, sono svolte da alcune agenzie alle quali viene esternalizzato il disbrigo di pratiche preliminari allo svolgimento di attività consolari. Guai – e non ci penso minimamente – a immaginare di esternalizzare presso i patronati o presso altre realtà attività del consolato. È semplicemente un ausilio che può venirci incontro.

Anche il collega Antonione ha accennato all'insufficienza delle risorse e quindi, in qualche modo, questa forma di flessibilità presso i patronati può aiutare. In seguito a una negoziazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, il prossimo anno passeremo da un ristorno del 10 per cento delle percezioni consolari, com'è attualmente, a un ristorno del 20 per cento. Può sembrare poca cosa, ma attraverso l'attività di regolarizzazione di 350.000 posizioni, che potrebbero diventare 250.000, e attraverso l'aumento dei costi per il rilascio dei visti si ipotizza un passaggio delle percezioni consolari da 40 a 80 milioni di euro. È un ulteriore risultato.

Concordo con il senatore Antonione anche sulla strategia di priorità, fermo restando che non per questo possiamo distogliere lo sguardo dall'innalzamento dell'efficienza e della qualità e da una razionalizzazione e riorganizzazione dell'intera rete. Ad esempio, poiché c'è una situazione disastrosa, immagino di dover inviare a San Paolo una *task force* temporanea che possa dare una mano; in altre realtà, come diceva il senatore Fruscio, immagino invece di procedere ad una necessaria riorganizzazione anche fisica dei luoghi (nella mappatura c'è la fotografia dello stato fisico dei luoghi), da realizzare con le risorse disponibili. Quindi, fermo restando che il lavoro deve essere realizzato sull'intera rete consolare, sono totalmente d'accordo sull'individuazione di priorità per le quali fare uno sforzo

di investimenti, anche attraverso l'individuazione di meccanismi pilota da sviluppare e poi esaminare.

PRESIDENTE. Vorrei concludere questa importante audizione suggerendo alla Commissione di predisporre, in sede di esame dei documenti di bilancio, opportuni atti di indirizzo in relazione ai temi che sono stati affrontati nella seduta odierna. Concordo con il senatore Antonione quando sostiene che difficilmente potremo ottenere risorse in sede di esame della manovra finanziaria; ritengo però che un atto di indirizzo, nel quale si indichino delle priorità, possa servire al Ministero.

Oggi abbiamo parlato di razionalizzazione della rete consolare, che rappresenta un elemento importante. Il vice ministro Danieli ricordava che c'è un bel consolato a Ginevra e che ce n'è uno altrettanto bello a Losanna: considerato che parliamo di razionalizzazione, vista la distanza, che bisogno c'è di tutti e due? Occorre poi procedere alla razionalizzazione del personale (considerando quello di ruolo e quello a contratto), a una semplificazione normativa, a sfruttare le risorse e a predisporre nuovi strumenti di lavoro.

Ringrazio quindi il vice ministro Danieli e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 16,30.

€ 1,00