

ARTICOLI E SAGGI

LA NUOVA FARNESINA: TRE PILASTRI E TRE CRITERI PER RACCOGLIERE LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO

FRANCO FRATTINI

La fine della guerra fredda e delle demarcazioni bipolari ha dato vita ad un mondo integrato ed interconnesso, dove le nuove e più complesse sfide alla sicurezza interna ed esterna di un Paese sono sempre più transnazionali. Allo stesso tempo, in un mondo trasformatosi in “villaggio globale”, la competizione economica e politica tra gli Stati nazionali si è accresciuta.

Di conseguenza, nulla è più scontato per nessuno. Bisogna guadagnarsi giorno per giorno, sul campo, la propria influenza politica e la propria competitività economica, in un sistema internazionale dove il numero degli attori che contano si è moltiplicato vertiginosamente. Le “rendite di posizione” non esistono più. I formati di governance, sia formali sia informali, si stanno rinnovando progressivamente e profondamente. Esempio concreto è quello del G20, oggi foro per la cooperazione economica internazionale ma anche luogo naturale di dibattito su temi come il cambiamento climatico e la sicurezza alimentare, domani, non è escluso, fors’anche sede di discussione per problemi come la sicurezza globale e la non proliferazione.

Sta di fatto che la complessità del mondo contemporaneo fa emergere nuove interconnessioni tra questioni che in precedenza si pensava di poter trattare separatamente: sono le cosiddette tematiche «orizzontali» o globali.

Ad esempio, la sicurezza globale è un tema che mette in relazione tra loro, al fine di valutarne l’impatto sulla sicurezza, diverse tematiche, quali cambiamento climatico, desertificazione, spostamenti di popolazione e tensioni frontaliere, cause immediate e profonde del terrorismo internazionale e transnazionale, ruolo «globale» delle organizzazioni criminali, conseguenze delle crisi economiche per la stabilità mondiale.

La stessa nozione di “sovranià” ha cambiato natura. Gli Stati sono chiamati sempre più ad esercitare una “sovranià responsabile”, vale a dire a valutare le conseguenze delle loro azioni – o inazioni – in un mondo non più solo multipolare, ma anche “poliarchico”.

Di fronte a tale scenario, è dunque richiesta ai Ministeri degli Affari Esteri la capacità di adeguare le proprie strutture alle nuove sfide, pena il rischio della progressiva erosione del proprio ruolo. È necessario compiere un processo di cambiamento che rimanga comunque ragionevolmente aperto, e che consenta di mantenere una certa flessibilità per eventuali, ulteriori adeguamenti.

È su queste basi che un esercizio di riassetto e di riorganizzazione interna è stato intrapreso ed è ancora in via di attuazione in alcuni dei nostri principali Paesi *partners*, a cominciare da Francia, Regno Unito e Germania. Un processo che è legato – non solo da noi – anche all’esigenza di far fronte a tali nuove sfide in un contesto caratterizzato da sempre più stringenti vincoli interni di bilancio. E che però può innescare pratiche virtuose non solo dal punto di vista del ripensamento delle strutture, ma anche dalla prospettiva di una migliore identificazione e sviluppo del “core business” dei Ministeri degli Esteri.

Ed è muovendo da questi presupposti che abbiamo disegnato, con il Segretario Generale Giampiero Massolo, una profonda riorganizzazione della Farnesina, contenuta in uno schema di decreto del Presidente della Repubblica approvato in via definitiva ed all’unanimità dal Consiglio dei Ministri il 30 aprile di quest’anno, dopo il parere favorevole delle Commissioni parlamentari.

Il progetto di riorganizzazione si è sviluppato attorno a tre concetti fondamentali, a tre pilastri del “modo di porsi” dell’Italia sulla scena globale: la sicurezza in senso politico-internazionale, la dimensione europea, il sistema-Paese.

Tematiche quali il terrorismo, la criminalità transnazionale, la proliferazione nucleare, la povertà e lo sviluppo, il clima, l’energia, la stabilità del sistema economico-finanziario, hanno natura globale e richiedono risposte collettive e integrate.

Quanto alla dimensione europea, è evidente che per l’Italia rimane un ancoraggio fondamentale e un’assoluta priorità politica. Per tutti i Ministeri degli Esteri europei si pone un problema di “adattamento pro-attivo” alle innovazioni del Trattato di Lisbona. Basti pensare alla stessa nuova ripartizione di materie, dopo il Trattato di Lisbona, tra il Consiglio Affari Generali ed il Consiglio Esteri, o alla stessa innova-

zione del Trattato che non prevede più la partecipazione dei Ministri degli esteri al Consiglio Europeo.

Uno snodo centrale è costituito dall'istituendo Servizio Europeo di Azione Esterna, che si avvarrà anche di funzionari nazionali e che intendiamo contribuire a far decollare, anche perché può rappresentare un importante strumento per rendere più coerente ed efficace l'azione dell'Unione Europea sulla scena internazionale, dimensione sulla quale si gioca ogni possibile prospettiva di ulteriore sviluppo dell'integrazione. Siamo impegnati ad assicurare un qualificato contributo italiano al nuovo Servizio ed a promuovere, sin dalla fase della formazione e del reclutamento, il percorso professionale europeo dei nostri diplomatici, perseguendo al contempo l'obiettivo di ottenere i ruoli di rilievo che ci spettano nella copertura delle posizioni nelle nuove strutture europee.

Un ulteriore elemento qualificante del nuovo assetto della Farnesina è rappresentato dalla promozione del sistema-Paese. La nuova dimensione dei mercati globalizzati postula infatti l'esigenza di un approccio "di sistema" alla promozione all'estero delle diverse componenti del mondo non solo economico-finanziario, ma anche culturale del Paese. La sfida della competitività si pone oggi infatti non al livello della singola impresa ma del posizionamento del sistema-Paese nel suo insieme sui mercati internazionali, e lo stesso vale per la promozione della nostra cultura all'estero, impareggiabile strumento di *soft power*.

È proprio dalla constatazione di queste esigenze che – nel dare attuazione alle norme che impongono la riduzione degli assetti organizzativi delle Amministrazioni centrali dello Stato – ho voluto che il Ministero si dotasse di un nuovo assetto, sempre più vicino alle esigenze del cittadino e del mondo delle imprese ed in grado di rispondere in maniera compiuta alle sfide che abbiamo davanti. Gli assetti individuati rispondono alla crescente domanda, da un lato, di *governance* e gestione integrata dei fenomeni globali, e dall'altro, di un sostegno coordinato, sinergico e strutturato alla proiezione esterna del nostro sistema economico-finanziario e culturale.

Ho quindi ritenuto che fosse necessario abbandonare l'attuale articolazione in Direzioni Generali con competenze geografiche e con competenze tematiche, che nell'attuale contesto internazionale si rivela troppo settoriale, per adottare invece, in analogia a quanto avviene nei Ministeri degli Esteri dei principali altri *partners* europei, una nuova matrice fondata su un numero più ridotto di Direzioni Generali

divise per macroaree tematiche, coincidenti con le grandi priorità della nostra politica estera.

I tre concetti ispiratori della riforma hanno a loro volta trovato attuazione secondo tre criteri operativi: razionalizzazione, efficienza e risparmio. Il regolamento di riorganizzazione della Farnesina si inserisce infatti nel solco di un ampio processo di razionalizzazione già intrapreso dall'Amministrazione degli Esteri. Questo processo ha già incluso una riorganizzazione parziale degli assetti del Ministero, la riduzione delle dotazioni organiche ed il contestuale avvio della revisione della rete degli Uffici consolari all'estero, in coerenza tra l'altro con gli obiettivi della semplificazione amministrativa.

La riforma della Farnesina varata a fine aprile è stata messa a punto di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché con il Ministero per la Pubblica Amministrazione, in coerenza con il disegno generale della riforma della Pubblica Amministrazione fortemente voluto dal Governo.

Alla previsione di strutture centrali più compatte si accompagna una semplificazione del *modus operandi* dell'Amministrazione, anche con l'introduzione di innovative clausole di flessibilità e di verifica.

In particolare, la configurazione del Consiglio di Amministrazione è più snella ed operativa: tale organo consoliderà un proprio ruolo centrale, venendo chiamato ad esprimere valutazioni sugli indirizzi strategici e sull'azione complessiva del Ministero, e su ogni altra questione sulla quale riterrò di interpellarlo.

Il numero delle Direzioni Generali del Ministero viene ridotto, da 13 ad 8, procedendo ad accorpamenti di competenze, ed in particolare ricomprendendo quelle ora attribuite alle Direzioni Generali geografiche all'interno delle competenze delle nuove Direzioni Generali tematiche.

La novità più significativa è la creazione di una Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza, e di una Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali, che annoverano tra le loro competenze anche la promozione dei rapporti bilaterali, in tutti i settori, con determinate aree geografiche.

Ulteriore novità è data dalla Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese che comprende la promozione culturale e scientifica ed il sostegno alla proiezione estera delle imprese e delle altre realtà produttive italiane.

Vengono inoltre affidate ad un'unica Direzione Generale per l'Unione Europea le competenze relative all'integrazione europea, ed

ai rapporti bilaterali, in tutti i campi, con i Paesi membri dell'Unione Europea e candidati, con i Paesi membri dello Spazio Economico Europeo, nonché con i Paesi dei Balcani.

Un'ulteriore innovazione è rappresentata dalla creazione di un Servizio per gli Affari Giuridici, del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati. Il regolamento prevede anche una Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione, che tratterà in un'ottica di coerenza le materie attinenti alle risorse umane e finanziarie del Ministero.

Ai fini dello sviluppo di un'azione coerente e coordinata quale appare sempre più indispensabile per poter assolvere efficacemente alle funzioni che il Ministero degli Affari Esteri svolge per la tutela degli interessi del Paese e la sua proiezione internazionale, in un contesto sempre più caratterizzato dalla natura globale delle sfide, ciascun Direttore Generale sarà quindi portatore, nel suo ampio settore tematico, di una visione complessiva, strategica delle attività di sua competenza.

All'interno delle 8 Direzioni Generali previste nel nuovo assetto, ciascuna caratterizzata da estesi ambiti di responsabilità, i Direttori Generali saranno coadiuvati, con riguardo ai diversi settori di attività, da Vice Direttori Generali/Direttori Centrali, nominati tra i funzionari appartenenti alla carriera diplomatica. La figura di Vice Direttore Generale è già esistente e con un proprio tradizionale e ben consolidato ruolo all'interno della struttura del Ministero. La loro funzione viene ora potenziata e la loro denominazione aggiuntiva di Direttori Centrali, ciascuno titolare di una dimensione settoriale, ne evidenzia il rilievo e l'autonomia anche nei rapporti con gli interlocutori esterni, ed anche a livello internazionale.

Vero e proprio punto di forza dell'attività ministeriale, i Direttori Centrali saranno largamente autonomi nella loro attività quotidiana, e invece sottoposti ai Direttori Generali nella trattazione delle questioni di natura più strategica o "sistemica".

È proprio attraverso i Direttori Centrali, ai quali verrà tra l'altro affidata la trattazione "a 360 gradi" delle questioni esclusivamente afferenti alle relazioni con i singoli Paesi, che verrà salvaguardata la componente bilaterale o "geografica" che fu valorizzata dalla precedente riforma del 2000. Le competenze geografiche vengono declinate, nella nuova matrice, all'interno di tre contenitori (la Direzione Generale Affari Politici e strategici, quella per la Mondializzazione e le sfide globali, e quella per l'Unione Europea) competenti per macro-aree tematiche.

Al Direttore Generale per gli affari politici e di sicurezza, in ragione della natura trasversale delle sue competenze, sarà attribuita una competenza primaria, quindi un potere trasversale d'intervento nelle questioni di natura politico-strategica e di sicurezza internazionale.

Sono convinto che il nuovo assetto, fondato sulla centralità dell'approccio tematico, ma senza ovviamente cancellare la dimensione geografica, assicurerà un più efficace coordinamento, in quanto tale funzione sarà assolta all'interno delle Direzioni Generali stesse e, in diverso grado, ai livelli via via più elevati di responsabilità.

Sul piano della gestione delle risorse, umane e finanziarie, oltre all'apposita Direzione Generale per le risorse e l'innovazione, che consentirà un ulteriore accorpamento di strutture, una Direzione Generale per il patrimonio, l'informatica e le comunicazioni curerà gli aspetti collegati con l'impiego delle nuove tecnologie, i beni d'investimento, la manutenzione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare all'estero, e le esigenze della sede centrale.

La riforma dell'assetto centrale della Farnesina si iscrive in un più ampio disegno integrato di innovazioni e misure di efficienza che ho voluto per il Ministero degli Esteri e che è in fase molto avanzata. Un disegno che include nuove modalità gestionali e finanziarie delle sedi all'estero, ispirate a principi di autonomia, managerialità e flessibilità, come pure il miglioramento della qualità e dell'ambiente di lavoro, secondo i più avanzati principi del "benessere organizzativo".

Fortemente innovativa è in particolare la nuova modalità gestionale che caratterizzerà la rete all'estero. Gli Ambasciatori saranno *manager*, chiamati a gestire autonomamente le dotazioni finanziarie delle rispettive sedi all'estero con ampio margine di autonomia e di flessibilità, oltre che con l'apporto di risorse provenienti dal settore privato mediante contratti di sponsorizzazione.

L'Italia dispone infatti di una rete complessa, diffusa e ramificata di sedi all'estero: Ambasciate, Rappresentanze Permanenti, Uffici Consolari, Istituti di Cultura, Unità Tecniche Locali della Cooperazione, senza menzionare l'eccellente collaborazione con la rete degli Uffici ICE. La riorganizzazione del "centro" è stata concepita proprio per offrire a questa rete un forte punto di riferimento, ed anche nuove risorse "sistemiche" e di programmazione di azioni ed iniziative meglio congegnate su scala globale. In altri termini, per avvicinare la rete sempre di più ai cittadini, che questi operino sul territorio nazionale o negli avamposti più lontani dei cinque continenti, dove l'Italia cura i suoi interessi, e dove in particolare le nostre imprese perseguono op-

portunità d'affari che meritano di essere promosse con l'azione congiunta e coordinata della cabina di regia a Roma e delle cellule operative nelle varie Ambasciate.

Un ultimo aspetto riguarda le modalità di lavoro, il benessere organizzativo, cioè la capacità di un'organizzazione di essere non soltanto efficace e produttiva, ma anche di crescere e svilupparsi assicurando un adeguato grado di benessere fisico e psicologico dei propri lavoratori. Ho così avviato iniziative per la promozione di più alti standard ambientali, attraverso un Piano d'Azione comprensivo di varie iniziative ecologiche: servizio di mensa e forniture eco-responsabili, riduzione del consumo di carta, raccolta differenziata, organizzazione di eventi ad "Impatto Zero", sostituzione del parco auto con modelli a basso consumo. Allo stesso tempo, ho incoraggiato sperimentazioni da parte di Ambasciate, Consolati ed Uffici Ministeriali, per fare emergere le migliori prassi, e per diffonderle progressivamente, in sintonia con la visione di una Pubblica Amministrazione che intende porsi costantemente al servizio dei cittadini e delle imprese.

Se dovessi sintetizzare lo spirito di questi importanti cambiamenti, direi che ciò di cui abbiamo bisogno – e che comincia a realizzarsi con questa riorganizzazione – non è il cambiamento in sé, non è il passaggio da un'architettura rigida ad un'altra, sia pure di diverso impianto. Dobbiamo piuttosto introdurre elementi permanenti di innovazione e di flessibilità. È necessario che l'organizzazione cui spetta la titolarità della proiezione internazionale del Paese sappia di continuo adattarsi ad un mondo che di continuo cambia.

Sono convinto che dalla riforma del 2010 esce una Farnesina più aderente al mondo d'oggi e più adatta ad affrontare il domani.

