

QUANDO I PAPAVERI “CATTURANO” I POLITICI: IL CASO DELLA FARNESINA

Roberto Perotti



Maggio 2014 | Lavoce.info

Roberto Perotti*

Laureato all'Università Bocconi, ha conseguito il PhD in Economics al MIT di Cambridge, Massachusetts nel 1991. Dopo 10 anni di insegnamento alla Columbia University di New York (dove ha conseguito la cattedra a vita) e due anni all'European University Institute di Firenze, nel 2005 diventa professore ordinario all'Università Bocconi, dove È anche membro del centro di ricerche IGER, di cui È stato direttore dal 2006 al 2008. I suoi interessi scientifici sono prevalentemente in macroeconomia, e in particolare nello studio degli effetti delle politiche di bilancio. È Research Fellow presso il Center for Economic Policy Research (CEPR) di Londra e Research Associate presso il National Bureau of Economic Research (NBER), Usa. È stato consulente del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale, della Inter-American Development Bank, della Banca Centrale Europea, e della Banca d'Italia, e Academic Consultant del Federal Reserve Board di Washington. È stato co-direttore del Journal of the European Economic Association. È editorialista del Sole 24 Ore. Ha pubblicato "Meno Pensioni, Più Welfare" (Il Mulino, 2002, con Tito Boeri) e "L'Università Truccata" (Feltrinelli, 2008).

roberto.perotti@unibocconi.it

*Ringrazio numerose persone che mi hanno aiutato a scrivere questo documento, e che per ovvi motivi preferiscono rimanere anonime.

Questo ebook è stato pubblicato nel maggio 2014 da Lavoce.info



1. Capire per non ripetere gli errori

Caro Professore,

avrà capito dalla posizione che ho dovuto assumere [nel nostro dibattito] che il suo elaborato ha creato fortissima tensione [...]. Personalmente ritengo che il suo lavoro sia molto interessante. Evidenzia alcuni punti "deboli" del Ministero degli Affari Esteri che è interesse di tutti esaminare. Al di fuori dei ruoli che, almeno per la mia parte, ci vengono imposti, [.....]

Molto cordialmente,

XY

Questa è l'email che ho ricevuto da un alto dirigente del Ministero degli Affari Esteri dopo uno scambio che abbiamo avuto su un medium (le parti in parentesi quadre sono state omesse per impedire l'identificazione dell'autore). Niente illustra meglio l'**indifendibilità dei privilegi** dei nostri diplomatici. E niente illustra meglio la **campagna di disinformazione** condotta da anni per nascondere questi privilegi all'opinione pubblica e ai politici.

Questo breve contributo si propone di **documentare questi privilegi**, e soprattutto **le modalità dell'azione** degli alti dirigenti del Ministero Affari Esteri per perpetuarli.¹ Lo scopo è di **trarre lezioni più generali da questo caso specifico**, per meglio combattere le enormi sacche di privilegio che si nascondono nelle pieghe della pubblica amministrazione italiana.

Perché è importante tutto questo? La società italiana vive una crisi profonda. L'antipolitica, il ribellismo, l'opposizione a tutto e a tutti, il cinismo, la diffidenza verso tutte le istituzioni, sono i sintomi di un malessere diffusissimo. Questo malessere esisteva già, ma come sempre la recessione economica ha contribuito ad acuirlo. La percezione che qualcuno riesca a **sfruttare il settore pubblico per evitare qualsiasi sacrificio**, ed anzi per perpetuare dei privilegi già di per sé ingiustificati, rende la situazione **esplosiva**. Purtroppo non è solo una percezione: è la realtà. La Farnesina è un caso eclatante.

Come vedremo, i suoi alti dirigenti godono di un trattamento economico che non ha praticamente uguali, a maggior ragione se si considera la situazione delle finanze pubbliche italiane. Di fronte alla necessità di stringere la cinghia in tutta l'amministrazione pubblica, che cosa ha proposto la Farnesina?

All'inizio di aprile del 2014 il ministro degli esteri **Federica Mogherini** annunciò un piano di riorganizzazione al Ministero che avrebbe portato a un risparmio di 108 milioni nel 2016. Come vedremo, questa cifra, riportata da tutti acriticamente, non è supportata da dati o documenti. Ma l'aspetto più interessante del poco che è stato documentato è che i pochi tagli **non toccheranno minimamente gli ambasciatori** e gli alti

¹ Per semplicità, questo breve contributo si concentrerà in gran parte sugli ambasciatori e i ministri plenipotenziari all'estero. La situazione è molto simile per i consoli e gli altri componenti del personale diplomatico, con alcune sfumature che non è il caso qui di dettagliare.

dirigenti: né il loro numero, né la loro retribuzione. Eppure, date le altissime retribuzioni di cui godono ora, tagliarle non avrebbe messo sul lastrico nessuna famiglia.

Non importa che, da un punto di vista macroeconomico, il peso totale dei privilegi che vengono difesi alla Farnesina sia tutto sommato marginale. Il fatto è che il loro **peso simbolico è enorme**. Nessun governo può chiedere sacrifici ai propri cittadini se prima non dimostra di saper dare una spallata almeno ai privilegi più assurdi. È una semplicissima questione di credibilità e di competenza. L'alternativa è una situazione politica e sociale esplosiva.

Ma non basta parlarne, denunciare gli abusi e i privilegi. Certo, l'opera di denuncia è fondamentale, ed è troppo comodo bollarla come "populismo" o "demagogia". Al di là della denuncia però bisogna **capire perché tanti governi hanno fallito** nel tentare di correggere questa situazione, ed imparare dalle esperienze passate. **Questo è ciò che mi ripropongo in questo contributo.**

2. I fatti

Il modo migliore per comprendere l'entità dei privilegi goduti dai nostri ambasciatori è un confronto con le remunerazioni dei loro colleghi tedeschi, riportata nella **Tabella 1**. Come si vede, in media i **diplomatici italiani guadagnano 2,3 volte i loro omologhi tedeschi**.

La retribuzione di un ambasciatore italiano è composta da **quattro elementi**:

- 1) Stipendio metropolitano
- 2) Indennità di servizio all'estero (ISE)
- 3) Assegno di rappresentanza
- 4) Altri benefits

Tabella 1: Remunerazioni dei diplomatici italiani e tedeschi

	Italia					Germania	Rapporto Italia / Germania
	Qualif.	Indennità di Servizio all' Estero (ISE) netta	Stipendio metrop. netto	Compenso netto totale (2)+(3)	Indennità di Rappresentanza	Compenso netto totale	(4)/(6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Parigi	A	15610	5385	20995	12983	8329	2.52
Washington	A	19221	5385	24606	20846	9375	2.62
Buenos Aires	A	14990	5385	20375	7520	9068	2.25
Tokyo	A	21643	5385	27028	22397	9898	2.73
Abuja (Nigeria)	C	17693	3420	21113	4527	10382	2.03
Pretoria (S. Africa)	A	15518	5385	20903	4200	9396	2.22
Il Cairo	MP	16719	4450	21169	6808	10596	2.00
New York ONU	MP	19217	4450	23667	12475	9375	2.52
Ginevra ONU	MP	15307	4450	19757	8127	8329	2.37
Media		17324	4855	22179	11098	9416	2.36

La Tabella illustra le retribuzioni teoriche di un diplomatico senza coniuge e senza figli. Dati in Euro.

1: "A": Ambasciatore; "MP": Ministro Plenipotenziario; "C": Consigliere

Fonti: Italia: Dati forniti direttamente dal Ministero degli Esteri

Germania: vd. Appendice A.

È importante rendersi conto che la remunerazione effettiva dei diplomatici italiani all'estero è un **segreto ben custodito**. È impossibile ricostruirla, anche solo approssimativamente, dal sito web del ministero. Per gli ambasciatori italiani, i dati della Tabella 1 mi sono stati forniti direttamente dalla Farnesina, quindi sono da ritenersi inoppugnabili.

Tutti i diplomatici di carriera percepiscono uno **stipendio metropolitano**. Per i diplomatici residenti in Italia esso è di circa 10.000 euro. Quando essi vanno in servizio all'estero, lo stipendio metropolitano si dimezza e diventa 5385 euro netti.

A questa si aggiungono però due indennità: l'indennità di servizio all'estero (ISE) e l'indennità di rappresentanza. Attualmente, entrambe vengono versate sul conto corrente dell'ambasciatore, ma la differenza fra le due è netta. L'**ISE è "di proprietà" dell'ambasciatore**: può usarla come vuole, spenderla o risparmiarla, proprio come il nostro stipendio. L'**indennità di rappresentanza** invece deve essere usata, come dice il nome, per scopi di rappresentanza: le spese ad essa imputate sono strettamente regolamentate, devono (teoricamente) essere documentate, e la parte non spesa deve (teoricamente) essere restituita.

Il valore che appare in tabella è l'ISE netta per un ambasciatore senza coniuge e senza figli. L'ISE viene aumentata del 20 per cento per il coniuge, e del 5 per cento per ogni figlio.² L'ISE viene calcolata moltiplicando l'indennità di base di 1888,68 euro per un "coefficiente di sede" e una "maggiorazione per rischio e disagio": entrambi vengono stabiliti periodicamente da una commissione, sulla base di costo della vita, pericolosità, situazione politica etc. Anche l'indennità di rappresentanza viene stabilita periodicamente per ogni sede.

L'ambasciatore paga le tasse solo sulla metà dell'indennità di base, cioè su 944 euro: in pratica l'intera ISE è quindi **esente da tasse**.

Vi sono poi numerosi **benefits**. Alla presa di servizio un ambasciatore italiano percepisce anche un' **indennità di sistemazione** pari a un settimo dell'ISE annuale (decurtata del 40 per cento se la sede è demaniale). Al ritorno dal servizio ha diritto a una **indennità di richiamo dal servizio** pari a una volta e mezzo l'ISE mensile. Alla presa di servizio ha inoltre diritto a un **contributo per le spese di trasporto** pari al 50 per cento dell'indennità di sistemazione se la sede dista meno di 1500 km da Roma; 75 per cento se tra

² Per un ambasciatore tedesco, la remunerazione aumenta del 30 per cento per il coniuge e del 2,5 per cento per ogni figlio.

1500 e 3500 km; e 100 percento se oltre i 3500 km. Al ritorno dal servizio ha diritto a un **altro contributo per le spese di trasporto** pari alle stesse percentuali dell'indennità di richiamo dal servizio.³

Si noti che nel caso dell'ambasciatore a Washington stiamo parlando di circa **42.000 euro all'andata e 60.000 euro al ritorno, nonostante l'ambasciata sia ovviamente già arredata**. E tutto questo dietro presentazione di una semplice dichiarazione da parte dell'ambasciata di avvenuta ricezione degli oggetti dell'ambasciatore, **indipendentemente dal costo effettivo del trasloco**.

Questi sono i fatti. Vediamo ora come sia stata messa in atto una vera **campagna di disinformazione** e di manipolazione capillare per negare l'evidenza.

³ Si vedano gli artt. 175, 176 e 199 del [DPR 5 gennaio 1967, No. 18](#) e il [DL 31 agosto 2013, no. 101](#), art. 9-bis

3. Disinformazione, parte prima: gli ambasciatori italiani costano meno, perché devono pagarsi tutto con l'indennità

Si sostiene spesso che, anche se apparentemente guadagnano più dei loro colleghi tedeschi, i diplomatici italiani alla fine guadagnano meno, perché devono pagarsi tutte le spese. Questa affermazione, propagata innumerevoli volte in articoli e trasmissioni, è così **incredibilmente falsa** che ci si chiede come possa essere ripetuta senza arrossire. In gran parte, essa si basa su un **gioco di parole sulle nozioni di “stipendio” ed “indennità”**. Il modo migliore per comprenderlo è leggere quanto scrive il SNDMAE (il sindacato dei diplomatici) in un [comunicato stampa](#) (un ragionamento peraltro identico a quello di un [articolo di un noto settimanale](#), che ha voluto abbassarsi a una **forma poco edificante di giornalismo** prestandosi a pubblicare un articolo non firmato ma verosimilmente scritto da un diplomatico di professione).

1) *“Gli stipendi mensili medi degli 890 diplomatici italiani, inferiori alla media europea, [sono] circa 5-6.000 Euro [per i] gradi superiori”*.

Come abbiamo visto, questo è lo **stipendio metropolitano, che è una parte minima** della retribuzione, ma l'unica che viene formalmente chiamata “stipendio”. Ovviamente, sostenere che questa è l'unica componente della retribuzione è una **inaccettabile semplificazione**.

2) *“Quando all'estero ... ad esso si aggiunge una **unica complessiva indennità forfettaria variabile sede per sede, non stipendiale, non pensionabile, perché serve a pagare sul posto tutte quelle spese che altri Ministeri degli Esteri pagano direttamente. Non è uno stipendio. Non è un reddito, né lordo né netto. In pratica i diplomatici italiani vengono delegati dallo Stato a pagare le spese del servizio all'estero, come la casa, l'auto, gli spostamenti, le rette scolastiche dei figli la sicurezza personale e della loro abitazione....”***

Questa è forse l'affermazione **più falsa e fuorviante**, per due motivi. Primo, perché per gli ambasciatori la gran parte delle spese sono pagate direttamente dall'amministrazione. Secondo, perché alle spese rimanenti ci pensa l'indennità di rappresentanza. Alla fine, l'ambasciatore si può godere, oltre allo stipendio metropolitano, tutta l'ISE.

Come stabilisce il DPR 18/67 agli ambasciatori sono **pagate direttamente dall'amministrazione** le seguenti voci (vd. [la circolare no. 3 del 16 giugno 2011](#)):

- **L'abitazione;** molte sedi sono demaniali, nel caso di sedi in affitto il canone viene pagato dall'amministrazione.⁴ La manutenzione è a carico del dicastero.

- **Il personale di servizio.**

- **Le spese sanitarie;** tutto il personale in servizio all'estero fruisce del servizio sanitario locale se nel paese ospitante il sistema lo consente. In paesi quali Stati Uniti, Canada, Australia e Svizzera si utilizza il sistema della copertura assicurativa per il rimborso diretto delle spese. Per esempio, negli Stati Uniti ogni dipendente in arrivo riceve la tessera *Blue Cross Blue Shield* con la quale ha accesso alle prestazioni sanitarie. Vi è un apposito accordo con le compagnie assicurative all'estero che per una quota mensile di circa 1400 dollari a dipendente (compreso il nucleo familiare) autorizza e copre le spese sanitarie. Queste poi di mese in mese vengono rimborsate dal Ministero della Salute attraverso versamenti fatti al Ministero degli Esteri e girati alle varie ambasciate.⁵

- **Le automobili di servizio;** le ambasciate hanno a disposizione almeno un'automobile di servizio con autista. La benzina per viaggi di rappresentanza viene rimborsata sui fondi dell'assegno di rappresentanza. Il viaggio abitazione - ambasciata e ritorno è a carico dell'ambasciatore, ma questo è vero per tutti i comuni mortali. Si tenga presente che la Maserati della rappresentanza permanente all'ONU di New York avrebbe percorso negli ultimi due anni circa 1000 chilometri.

- **Il telefono;** i canoni sia per le linee di terra che per quelle mobili sono sempre a carico dell'amministrazione. Le telefonate invece vengono pagate dall'Amministrazione dietro dichiarazione scritta mensile indicante: "le telefonate elencate nella allegata bolletta sono state fatte per motivi di servizio".

Le seguenti spese vengono invece pagate **con l'assegno di rappresentanza:**

- **Gli eventi conviviali,** come il ricevimento per la Festa nazionale, "pranzo-colazione-buffet", prime colazioni, cocktail, vini d'onore.

- **Le attività del coniuge,** qualora siano chiaramente riconducibile all'attività di rappresentanza del funzionario consorte, entro il 15% dell'assegno di rappresentanza (ma nel caso di circostanze eccezionali si possono eccedere questi limiti).

- **Il personale di servizio,** in aggiunta a quello già esistente e pagato dall'amministrazione, entro il 50 per cento dell'assegno di rappresentanza.

⁴ Più precisamente: quando la sede è del demanio al capo missione non viene trattenuto alcunché. Tutti gli altri gradi, Consoli compresi (quindi da Ministro Plenipotenziario a scendere fino all'autista) quando usufruiscono dell'alloggio demaniale ricevono una trattenuta del 14% che appare alla voce "alloggio" dello statino. Quando si tratta invece di alloggio con contratto privato e quindi non alloggio demaniale qualsiasi dipendente di qualsiasi ordine o grado risponde del proprio canone d'affitto ed ha accesso ad un contributo che copre l'80% dell'eccedenza tra il 21% ed il 30%.

⁵ Le spese sanitarie nei Paesi citati vengono liquidate come segue: ospedali, cliniche, interventi chirurgici: copertura 100%. Visite specialistiche, controlli, analisi: 80% erario e 20% dipendente. Il 20% di quota a carico del dipendente può ovviamente essere inserito nella dichiarazione dei redditi per le successive detrazioni in Italia.

- **Le quote associative**, “a circoli la cui frequentazione appare utile in relazione alle funzioni svolte ai fini dell’attività di rappresentanza”.
- **Trasporto e soggiorno**, connessi a “viaggi di servizio, motivati da esigenze di rappresentanza”.
- **Interventi di piccola manutenzione**, “delle residenze e delle loro pertinenze (piscine, giardini etc.), nonché alla copertura di spese assicurative”.
- **La formazione linguistica del coniuge**, nel limite del 5% dell’assegno.
- **L'utilizzo del taxi**, “esclusivamente per motivi connessi ad attività di rappresentanza”.
- **Il rafforzamento del dispositivo di sicurezza**.
- **Il noleggio per vetture di rappresentanza** per uso del Capo della Rappresentanza diplomatica.
- **Il leasing di una vettura di rappresentanza** per il Capo della Rappresentanza Diplomatica “solo in caso di obsolescenza, cattivo funzionamento o irreparabilità della (o delle) autovetture di rappresentanza già in dotazione”.

Questa è la teoria. In realtà, **quasi tutte le spese dell'ambasciatore** e dei numeri due e tre di una grande sede sono **pagate direttamente dall'amministrazione**, e non transitano nemmeno sull’assegno di rappresentanza. Viaggi di servizio, noleggi, taxi, piccole spese di manutenzione, alcune volte **anche le multe per divieto di sosta** prese da ambasciatori o coniugi (con la scusa che l'auto era parcheggiata in divieto di sosta sì, ma per motivi di servizio) vengono frequentemente pagate con fondi erariali. Si narra di **aspirapolvere e ombrelli** addebitati direttamente all'erario; di una piscina realizzata con i fondi già disponibili per pagare gli stipendi a due contrattisti licenziati; di **tappezzerie e tende** cambiate presso la residenza di un importante diplomatico nonostante fossero già state cambiate cinque anni fa.

È **difficile immaginare molte altre spese**, a parte il vestiario, il cinema, i biglietti per le partite di basket, che non possano essere rimborsate con l'assegno di rappresentanza o che non siano pagate direttamente dall'amministrazione. Gli ambasciatori citano spesso le alte **rette scolastiche per i figli**, che raramente possono frequentare le scuole pubbliche, sia perché queste sono spesso di bassa qualità, sia perché gli ambasciatori si muovono spesso, e i figli devono quindi frequentare scuole internazionali. Gli ambasciatori ricevono tuttavia un aumento dell'ISE del 5 per cento per ogni figlio; inoltre in certi casi è consentito chiedere un contributo da un fondo speciale per finanziare le scuole dei figli.⁶ Infine, si noti che normalmente si arriva al grado di ambasciatore ad una certa età, quando in pochi hanno figli ancora in età scolare.

La conclusione è chiarissima: non solo non è assolutamente vero che gli ambasciatori debbano usare la loro indennità per tutte le spese legate al loro lavoro. La parte maggiore di queste spese (abitazione, personale di servizio, auto, persino i telefoni) sono pagate **direttamente dall'amministrazione**; le altre sono pagate

⁶ Si veda l'art. 179 [DPR 5 gennaio 1967, No. 18](#): “Al personale in servizio all'estero il quale abbia figli a carico che frequentino nel Paese di servizio regolari corsi di istruzione scolastica primaria o secondaria, e che sostiene una spesa superiore all'ammontare della maggiorazione dell'indennità di servizio che gli compete per ciascun figlio, è accordato, a domanda, un rimborso delle spese scolastiche relative all'iscrizione e alla frequenza, commisurato alla differenza fra le spese effettivamente sostenute e l'ammontare della maggiorazione percepita.”

dall'assegno di rappresentanza, che concettualmente è un rimborso spese, anche se raramente è richiesto il dettaglio e le pezze giustificative. Tipicamente, va conservata la lista degli eventi e dei partecipanti agli eventi, accompagnata da una autocertificazione sulla spesa sostenuta ([circolare n. 3 del 16 giugno 2011](#)). A quanto mi consta, **i controlli sono rarissimi**.

L'ambasciatore può dunque godersi, oltre allo stipendio metropolitano, **tutta l'ISE**, che è ben distinta dall'assegno di rappresentanza, e che è un vero e proprio stipendio. Con essa, **come tutti noi**, l'ambasciatore può comprarsi un vestito nuovo, un biglietto all'opera, delle azioni di Microsoft, o lasciarli in banca. Non è soggetta a rendicontazione, e anche se l'ambasciatore non dovesse incorrere in alcuna spesa legata al lavoro (oltre a quelle pagate dall'assegno di rappresentanza), l'ISE gli rimane sul conto corrente, in modo perfettamente legale. Contrariamente a quanto comunemente si sente affermare, **non è un rimborso spese forfettario**, perché non rimane praticamente niente da rimborsare.

In realtà, c'è anche una quinta componente nella retribuzione dei diplomatici, perché al loro rientro in Italia prima della pensione viene spesso loro assegnato un incarico di "coordinamento" allo scopo di conferire loro una consistente (**ma ignota**) **indennità di posizione** e di aumentare la pensione. Queste **attività di coordinamento sono spesso assai fantasiose**, e in realtà in molti casi non c'è niente da coordinare perché non c'è praticamente alcuna attività da svolgere né personale da dirigere. Si stima che circa cinquanta diplomatici siano in questa situazione.

4. Disinformazione, parte seconda: il bilancio della Farnesina, come si crea una leggenda

Nella sua [audizione al Senato](#) del 3 aprile 2014, la ministra⁷ Mogherini diceva: *“Cito due dati, senza considerare l'aiuto pubblico allo sviluppo su cui, come già detto, intenderei continuare, grazie a una sinergia con il Parlamento, sul trend di aumento delle risorse. **A fronte dello 0,2 per cento del bilancio dello Stato stanziato dall'Italia per la politica estera, la Francia dedica l'1,8 per cento e la Germania l'1,1.**”*

Le stesse cifre sono state **riportate innumerevoli altre volte**. Così scriveva per esempio nel febbraio 2012 la [spending review ordinata dal governo Monti](#): *“...la Francia dedica alla politica estera l'1,78% del bilancio statale, la Germania l'1,1%...”*.

Anche [il sindacato dei diplomatici](#) scrive: *“**Ogni diplomatico italiano svolge il lavoro di cinque diplomatici dei Paesi europei con cui ci compariamo.** È un fatto, non un'opinione, poiché utilizziamo meno di un quinto delle loro risorse umane e finanziarie (0,21 per cento del bilancio dello Stato italiano, contro 1,15 della Germania e 1,8 della Francia) per svolgere lo stesso lavoro e con gli stessi risultati”*.

Queste cifre sembrano essere **prese per buone più o meno da tutti**, anche in interventi non particolarmente amichevoli verso la Farnesina, come [questo articolo](#) di Umberto de Giovannangeli su l'Unità. Ma bisognerebbe sempre diffidare da affermazioni **palesamente implausibili**. È ragionevole pensare che un diplomatico italiano debba fare il lavoro di cinque diplomatici francesi o tedeschi? Ovviamente no.

Ho impiegato molto tempo a capire da dove provenissero queste cifre così assurde. Ricostruire la loro genesi induce inevitabilmente a pensare che si abbia a che fare con **un mix micidiale di incompetenza e di malafede**.

Quando avevo già alzato bandiera bianca, mi sono imbattuto per caso in una pubblicazione del Ministero degli Esteri, l'[Annuario Statistico del Ministero degli Esteri 2013](#). A pagina 165, nella Tabella 3.5, esso riporta la spesa dei Ministeri degli Esteri per vari paesi, rapportati al Pil e al bilancio dello Stato. Le spese dei

⁷ Sulla *vexata quaestio* dell'uso del maschile o femminile in questo caso, seguo le indicazioni dell'[Accademia della Crusca](#): “La Presidente dell'Accademia della Crusca, **Nicoletta Maraschio**, lieta dell'accoglienza positiva riservata dal pubblico e dalla stampa al recente volume *La Crusca risponde* (a cura di M. Biffi e R. Setti, Le Lettere - Accademia della Crusca, 2013), per evitare alcuni possibili equivoci nelle sintesi che si vanno diffondendo in rete, **tiene a ribadire l'opportunità di usare il genere grammaticale femminile per indicare ruoli istituzionali (la ministra, la presidente, l'assessora, la senatrice, la deputata ecc.) e professioni alle quali l'accesso è normale per le donne solo da qualche decennio (chirurga, avvocatessa o avvocatessa, architetta, magistrata ecc.)** così come del resto è avvenuto per mestieri e professioni tradizionali (*infermiera, maestra, operaia, attrice ecc.*)” Naturalmente un giorno sarebbe interessante indagare anche quanto ci costano queste esternazioni della Crusca.

Ministeri degli Esteri, in miliardi di euro, sono riportate nella riga 1 della **Tabella 2** sottostante. Il bilancio totale dello Stato, come riportato dalla pubblicazione del Ministero, è nella riga 2. Il rapporto tra i due è nella riga 3. In effetti, il rapporto è 0,20% in Italia e 1.15% in Germania.

Tabella 2: Il bilancio dei Ministeri degli Esteri in quattro paesi europei

		Italia	Germania	Francia	GB
(1)	Bilancio Ministero Esteri	1,610	3,486	2,826	2,277
(2)	Bilancio Stato secondo Farnesina	766	302	nd	855
(3)	(1) / (2)	0,21%	1,15%	nd	0,27%
(4)	Bilancio Stato, corretto	789	1223	1176	894
(5)	(1) / (4)	0,20%	0,28%	0,24%	0,29%
(6)	Bilancio Ministero Esteri /GDP	0,103%	0,127%	0,137%	0,135%

Dati in miliardi di Euro.

Fonte:

Righe (1), (2): [Annuario Statistico del Ministero degli Esteri 2013](#), Tabella 3.5, pag. 165, previsioni. I dati della riga 1 sono al netto della spesa per cooperazione e sviluppo..

Riga (4): [Eurostat](#)

Ma si notano subito due **anomalie**. Secondo la pubblicazione, la Germania, con un Pil che è quasi il doppio del nostro, **ha un bilancio dello Stato che è meno della metà del nostro**. Chiunque abbia un minimo di dimestichezza con queste cose non scriverebbe mai una simile sciocchezza. Il mistero è subito risolto: nella tabella della Farnesina, il “bilancio dello Stato” per l'Italia è definito come la spesa complessiva della Amministrazione Pubblica (cioè, oltre al settore statale, cioè lo stato centrale, anche gli enti locali e gli istituti di previdenza). Per la Germania, invece, esso include il solo settore statale! Utilizzando la stessa definizione per entrambi, quella della Amministrazione Pubblica – la definizione ovvia e corretta da usare - si ottengono per il bilancio dello Stato le cifre riportate nella riga 4. **Ora il rapporto in Germania è del 0.28%** (riga 5), ossia un quarto di quanto affermato da ministro e diplomatici italiani.

La seconda anomalia è che **manca il dato per il bilancio dello Stato in Francia**. Come è possibile? Un bambino impiegherebbe **non più di due minuti per trovarlo su Internet**. E se manca questo dato, da dove viene la cifra dell'1.8 per cento per la Francia che citano tutti? Ci vuole un po' più tempo per svelare questo mistero. [L'annuario del 2007](#), Tabella 3.7 a pag. 11 del capitolo 3, fa un errore analogo a quello per la Germania: divide il bilancio del ministero degli esteri francese per il bilancio del settore statale, ottenendo un rapporto di 1.01%. Questo errore viene **corretto nell'annuario del 2012**, che infatti riporta un rapporto tra bilancio del ministero degli esteri e bilancio dello Stato di **0,23%, quasi identico a quello italiano**. Evidentemente questa cifra è una **fonte di imbarazzo** per chi aveva sostenuto che il rapporto era 1,8 per cento, quindi nel 2013 si decide di far finta che il denominatore non esista, e **il rapporto scompare!**

Dalla riga 5 si evince dunque chiaramente che in Italia il rapporto tra bilancio del Ministero degli Esteri e bilancio dello Stato è sì inferiore a quello degli altri paesi, ma non di molto. Ovviamente, però, **il confronto**

corretto è con il GDP. La riga 6 della Tabella 2 mostra che in questo caso la differenza è **ancora più limitata: 0,10 per cento per l'Italia, e circa 0,13 per cento per gli altri paesi.** Si noti che Francia, Germania e Gran Bretagna sono tutti paesi che hanno **un ruolo internazionale ben maggiore** dell'Italia, che a livello mondiale è una potenza trascurabile. Fra le altre cose, essi sopportano spese molto più alte per le missioni internazionali.

Domanda: come si può essere così **sprovveduti?** Il ministero degli esteri dovrebbe essere una fonte di dati e informazioni sui paesi esteri, aiutare gli investitori, essere insomma il punto di riferimento attendibile e autorevole per chi interagisce con l'estero. Ma quello italiano non è **nemmeno capace di raccogliere dei dati disponibili a chiunque** su Internet. E ministri, diplomatici, e giornalisti **continuano a usare dati palesemente assurdi**, senza nemmeno accorgersene (nel migliore dei casi). E non stiamo parlando di interviste o dibattiti improvvisati: queste cifre sono state **ripetute per anni in documenti ufficiali, spending reviews, e audizioni di ministri in Parlamento.**

Purtroppo però non sembra solo una questione di incompetenza: è lecito intravedervi anche della **malafede.** I denominatori del rapporto divisi per quattro per pompare artificialmente i dati degli altri paesi, il dato francese corretto e poi scomparso, e il continuo utilizzo del dato sbagliato anche quando era apparso il dato corretto..... **Come ci si può fidare ancora della Farnesina?**

5. Disinformazione, parte terza: “riduzioni di spesa”?

Come a tutti i settori dell'amministrazione pubblica, anche alla Farnesina è stato chiesto di partecipare al processo di riduzione della spesa pubblica. Anche in questo caso si è assistito a una **operazione di disinformazione**, talmente ben congegnata che **la stessa ministra Mogherini se ne è resa portatrice**.

In un' audizione al Senato del 3 aprile 2014, la ministra ha annunciato risparmi per 16 milioni nel 2014, 42 milioni nel 2015, e 52 milioni nel 2016, per un totale di 108 milioni. Si noti che **non è mai stato specificato** se i 52 milioni del 2016 sono in aggiunta a quelli del 2014 e 2015 o se sono i risparmi totali nel 2016. In altre parole, non è mai stato chiaro se nel 2016 si risparmierebbero 52 milioni rispetto a quanto si sarebbe speso in assenza degli interventi, o 108 milioni.

In realtà, la situazione è ancora più confusa, perché in un incontro con le organizzazioni sindacali della Farnesina nel pomeriggio dello stesso giorno, **la ministra Mogherini** avrebbe affermato (secondo il resoconto di una persona presente all'incontro) che le cifre di 16 e 108 milioni non rappresentano soltanto tagli, ma anche **maggiori entrate**. E avrebbe aggiunto - salvo smentita - che quest'aspetto **non va detto** perché sarebbe poco comprensibile, se non controproducente dinanzi all'opinione pubblica. Lo scopo, la stessa ragion d' essere di una spending review è ridurre le spese per poter ridurre la pressione fiscale. Se invece di tagliare la spesa si aumentano le tasse, **diventa tutto inutile**.

Ma in un certo senso tutto questo è irrilevante, perché i risparmi di spesa **effettivamente documentati sono in ogni caso minimi**. A quanto mi consta, finora sono stati forniti dettagli solo su due fonti di risparmio: la chiusura di alcune sedi diplomatiche e istituti italiani di cultura, e la riduzione dello stanziamento per le indennità di rappresentanza.

Il governo Letta aveva già chiuso 11 sedi, per un risparmio dichiarato sulla spesa del personale di 4,7 milioni. Nell'aprile del 2014 la ministra Mogherini **firma i [decreti preparati dai diplomatici della Farnesina per chiudere altre 24 sedi](#)**, per un risparmio dichiarato sulla spesa per il personale di 3,8 milioni. Ma come è noto, parecchi di questi “risparmi” annunciati dalla ministra sono **inesistenti** perché si riferiscono a sedi mai aperte (ambasciate di Nouachkott e Reykjavik), oppure uffici chiusi da almeno tre anni (Istituti italiani di cultura di Innsbruck e Grenoble). Alla fine, secondo i miei calcoli, i risparmi addizionali effettivi decisi con l'ultimo decreto sono, al più, 3 milioni.

A questo risparmi vanno aggiunti **3,5 milioni di risparmi sull'indennità di rappresentanza a regime** (a partire dal 2016; sono 1,5 nel 2015). Non è chiaro, però, se parte di questi risparmi siano già stati contabilizzati nei risparmi derivanti dalle chiusure. Assumendo l'ipotesi più favorevole al ministero, i miei calcoli dei risparmi addizionali ed effettivi documentati sono di 6,5 milioni. Siamo ben lontani dai 52 (o 108) milioni di risparmi annunciati. La **Tabella 3** riassume i risparmi documentati.

Tabella 3: risparmi annunciati ed effettivi

Risparmi annunciati per il 2016	108
Risparmi "dichiarati" per riduzione remunerazione	8,5
- Risparmi sulle 11 sedi già chiuse da Letta	-4,7
- Risparmi inesistenti	-0,8
= Risparmi addizionali ed effettivi	=3,0
+ Risparmi su indennità di rappresentanza	+3,5
= Risparmi documentati	=6,5

Fonte: Calcoli dell'autore basati sui [decreti di chiusura](#) delle sedi

6. Le proposte di riforma: salvate il diplomatico Ryan

Ma l'aspetto più interessante di tutte le proposte di riforma avanzate dai funzionari del Ministero (e purtroppo accettate acriticamente dai ministri degli esteri del governo Letta e Renzi) è che esse sono fatte apposta per **non intaccare minimamente i privilegi dei dirigenti**, e in particolare dei diplomatici.

Il DL 95 del 2012, art.2 comma 1, emanato dal governo Monti, chiedeva di ridurre *"Gli uffici **dirigenziali...** e le relative dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato in misura non inferiore al 20 per cento di quelli **esistenti**"*(grassetto aggiunto).

Ma subito si utilizzano proprio tutti i trucchi che Monti aveva cercato di evitare. Tuttavia, la Farnesina riuscì a convincere il Dipartimento della Funzione Pubblica a **esentare da queste riduzioni 127 Ambasciate, 9 Rappresentanze Permanenti, e 9 Consolati**, "per il ruolo fondamentale di tutela degli interessi del Paese" che esse svolgono (circolare no. 10 del 2012). Il taglio del 20 per cento andava quindi a incidere su 167 delle 312 sedi diplomatiche. Inoltre, alcuni uffici dirigenziali chiusi in realtà sono inesistenti perché mai aperti, oppure sono già chiusi da almeno tre anni, oppure si sopprimono uffici ma non i posti dirigenziali (Ambasciata a Santo Domingo e a Tegucigalpa), oppure si tagliano uffici che non sono dirigenziali (Istituti italiani di cultura di Lussemburgo, Salonicco, e le sezioni di Ankara, Wolfsburg, Francoforte, Salonicco, in nessuna dei quali è presente personale diplomatico).

Alla fine, la pianta organica dirigenziale viene così ridotta da 1120 unità a 1019 (meno del 10 per cento), ma **nessun personale diplomatico perde il posto**, visto che i diplomatici in servizio sono 923, anche se almeno 50 tra ambasciatori, ministri plenipotenziari e consiglieri di ambasciata sono in sovrannumero nei loro rispettivi gradi, come abbiamo visto. Ancora una volta **la ministra Mogherini non è esattamente cristallina** quando dice, sempre nella sua audizione davanti al Senato del 3 aprile 2014: *"La Farnesina ha già contribuito ad esercizi di revisione della spesa pubblica che si sono seguiti nel corso degli ultimi anni rideterminando la pianta organica (20 per cento in meno di diplomatici e 10 per cento in meno nelle aree funzionali)"*.

Ma più importante, e molto meno conosciuta, dei piccoli tagli agli uffici è la **proposta di riforma della retribuzione dei diplomatici**. Essa è ispirata a un solo principio: **conservare la sostanza (e le cifre attuali), modificando la forma**. Niente lo dimostra meglio della posizione di un alto dirigente del Ministero a una recente riunione con le rappresentanze sindacali, secondo cui (sempre secondo persone presenti) il valore totale dell'ISE attuale (280 milioni) è troppo alto, e attira l'attenzione di tutti con conseguente tentazione di operare tagli anche ingenti. Quindi l'ISE attuale va "spacchettata" e ridotta a più voci: contributo abitativo, coniuge e figli a carico, traslochi, viaggi di congedo etc., più una "mini-ISE", in modo che la somma di tutte queste voci rimanga la stessa.

Inoltre, a fronte di un leggero aumento della tassazione (lo stipendio metropolitano, in parte tassabile, raddoppia, mentre la mini ISE e le altre componenti rimangono non tassabili), si avrà **una pensione più alta**

in futuro rispetto alla normativa attuale. E, naturalmente, lo spacchettamento dell'ISE la rende meno visibile e aggredibile.

Ma c'è un aspetto ancora più interessante di cui nessuno parla. Come si rispetterà **il tetto dei 238.000 euro**, pari alla remunerazione del Capo dello Stato? Qui non è chiaro se nel tetto è compreso il solo stipendio, o anche le indennità. Il sospetto è che molte delle indennità "spacchettate" saranno considerati rimborsi spese e quindi **non rientreranno nel tetto dei 238.000 euro**.

Inoltre, la remunerazione del Presidente della Repubblica è **lorda**: la sua remunerazione **netta è di 136.000 euro**. Quella dagli ambasciatori sarà in gran parte **non tassabile**, quindi anche se lo stipendio + ISE fossero abbassati al limite di 238.000 euro annuali, la remunerazione netta sarà ben superiore ai 136.000 Euro. **Se si lascia fare tutto ai dirigenti di carriera del ministero stesso**

7. Lezioni

Cosa ci insegna tutto questo?

1) L'attuazione degli indirizzi **non può essere lasciata interamente alle burocrazie** che sono l'oggetto stesso delle direttive. E tantomeno può essere lasciata solo ai **dirigenti**: essi **salvaguarderanno sempre prima e soprattutto se stessi**. Un conto è il dialogo con le burocrazie, un altro conto è l'**accettazione supina dei loro numeri e delle loro misure**.

2) I politici devono stare molto attenti a **controllare i dati che vengono loro forniti**, per non rendersi **involontari complici di una vera e propria campagna di disinformazione**.

3) Se anche si decide di voler salvaguardare tutte le posizioni di un gruppo di dirigenti (in questo caso i diplomatici) “per il ruolo fondamentale di tutela degli interessi del Paese”, questo non significa che non possano esserne intaccate le retribuzioni. **Essere licenziato equivale vedersi tagliare lo stipendio del 100 per cento**. Milioni di italiani hanno subito una decurtazione del loro stipendio del 100 per cento. Ma il ministero ha deciso che non si possono ridurre nemmeno del 20 per cento le retribuzioni di individui che già guadagnano anche 250.000 euro netti all'anno. Questo è politicamente, tecnicamente, e moralmente **inaccettabile**.

Appendice A

Come calcolare la remunerazione dei diplomatici tedeschi

1. Scarica il file epl05.pdf all'indirizzo

<http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2012/pdf/2011/epl05.pdf>

2. A pp. 96 e 97 sono elencate tutte le ambasciate e consolati, con la qualifica del capo missione: può essere B9 (la più alta), B6, B3 o A15

3. Al sito <http://oeffentlicher-dienst.info/beamte/bund/> inserendo “b9” o “B6” o “B3” appare la remunerazione metropolitana lorda e netta di un ambasciatore appartenente alle categorie predette

4. All'indirizzo

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Oeffentlicher_Dienst/15022010_Auslandsbesoldung.html scarica il file Informationen zur neuen Auslandsbesoldung

5. Le ultime 5 pagine di questo documento riportano la “zona” (“stufe”) di ogni città estera.

6. Alla Tabella 1 di questo documento, vai alla colonna corrispondente alla remunerazione lorda dell'ambasciatore, trovata al passaggio 3, e alla riga corrispondente alla zona trovata nel passaggio 5.

7. Moltiplica il numero così trovato per 1.025. Questa è l'indennità di servizio all'estero.

8. La remunerazione totale è la somma della remunerazione metropolitana netta trovata al passaggio 3 e della indennità di servizio all'estero trovata nel passaggio 7.