

# Valutazione delle attività diplomatiche delle piccole rappresentanze svizzere all'estero

Dipartimento federale degli affari esteri

## L'essenziale in breve

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il funzionamento e l'utilità delle piccole ambasciate svizzere all'estero. Nello specifico si tratta di rappresentanze diplomatiche che contano soltanto un capomissione, affiancato da tre o quattro impiegati locali. Nel confronto internazionale, la Svizzera dispone di un'ampia rete esterna, paragonabile a quella dei Paesi Bassi. Tra le 169 rappresentanze della Confederazione figurano un centinaio di ambasciate; 31 sono piccole rappresentanze, i cui costi annuali si aggirano sui 25 milioni di franchi. La maggior parte di esse si trova negli Stati membri dell'Unione europea (UE).

In assenza di risorse supplementari, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha individuato nel modello delle piccole rappresentanze una soluzione per far fronte all'estensione della rete nell'Europa dell'Est, in Asia centrale e nei Paesi emergenti. Ciò consente di mantenere l'universalità, uno dei tre principi cardine che, accanto alla coerenza e all'efficacia, disciplinano la gestione della rete esterna. Le piccole rappresentanze non offrono servizi consolari, la parte di attività più visibile ai cittadini. Per le loro richieste questi ultimi devono rivolgersi alle sedi esterne regionali.

Il CDF ritiene necessario rivedere globalmente la strategia delle piccole rappresentanze, il cui numero crescente comporta un dispendio di risorse. Pertanto il modello delle piccole rappresentanze non dovrebbe essere ampliato. Il DFAE deve procedere a un'analisi del fabbisogno e aumentare la visibilità delle ambasciate ponendo obiettivi più ambiziosi. Per le rappresentanze che apportano un valore aggiunto esiguo, il DFAE deve trovare soluzioni alternative, ad esempio avviando la regionalizzazione delle attività diplomatiche o nominando un ambasciatore di stanza a Berna, sulla stregua delle soluzioni sviluppate da altri Paesi.

### **Ambasciate con risultati poco visibili a causa di una visione strategica carente**

Queste piccole rappresentanze hanno poca visibilità e servono in primo luogo a mantenere le relazioni bilaterali in essere. Logicamente le rappresentanze aperte di recente gestiscono le loro attività orientandosi a linee direttrici. Le azioni a medio e lungo termine sono rare e spesso sono correlate a progetti di sviluppo e cooperazione.

Per il DFAE il valore aggiunto è incentrato sui risultati immediati, legati alla reattività, al mansionario e agli obiettivi annuali (ad es. la redazione dei rapporti richiesti, il numero di contatti stabiliti o di eventi organizzati). Determinare l'efficacia di queste attività è però difficile. Nel dossier bilaterale con l'UE, il CDF non ha trovato pressoché traccia degli effetti delle attività svolte dalle piccole rappresentanze.

## **Obiettivi generali poco ambiziosi**

Non tutte le ambasciate forniscono gli stessi servizi, né svolgono gli stessi compiti né trattano le stesse questioni. Il DFAE ha introdotto un approccio modulare per le ambasciate, cosicché si focalizzano su alcuni compiti come le attività diplomatiche, i servizi consolari o la cooperazione allo sviluppo. Di solito nelle piccole rappresentanze i capimissione non dispongono di mezzi per approfondire certe questioni, per contro hanno un ampio margine di manovra per definire le loro priorità e i loro obiettivi.

Tali obiettivi, stabiliti su base annua, rispondono perlopiù a una strategia di mantenimento dei rapporti bilaterali in essere e indicano le analisi e i rapporti da fornire. Dal momento che le piccole rappresentanze sono situate in Paesi non reputati prioritari per il DFAE, per esse non esistono né obiettivi pluriennali né strategie specifiche del Paese. Inoltre, alla fine del mandato quadriennale vengono fatte poche considerazioni sulle sfide da affrontare e sulle possibilità di migliorare i rapporti bilaterali.

## **Sovraccarico amministrativo e continuità difficile nei compiti di rappresentanza**

Le piccole rappresentanze dedicano oltre la metà delle loro risorse a compiti amministrativi e gestionali: una quota cospicua, che limita la sostenibilità del modello organizzativo. Ciò spiega anche il motivo dello scarso valore aggiunto delle piccole rappresentanze. I capimissione devono svolgere in prima persona questi compiti amministrativi supplementari nonché gestire problemi logistici.

I compiti di routine sono a breve termine e rappresentano l'essenza delle attività operative. Si tratta di attività di monitoraggio, osservazione e analisi, cui si aggiunge la cura della rete di contatti, dunque tutti compiti a breve termine. Le ambasciate devono anche evadere richieste occasionali, come la visita di una delegazione. Le rappresentanze che hanno introdotto compiti a medio termine sono poche e la loro visibilità è scarsa. Non da ultimo, l'avvicinarsi degli ambasciatori non garantisce la continuità di queste azioni, né la trasmissione di informazioni o il mantenimento della rete di contatti.

## **Posti di lavoro impegnativi se non frustranti per gli impiegati**

Per dirigere una piccola rappresentanza sono richieste competenze particolari e grandi capacità di adattamento. Inoltre bisogna essere eclettici e pronti ad affrontare situazioni insolite. Si dispone di un elevato grado di autonomia, ma è importante saper gestire i dossier e prendere decisioni in solitudine. Questo può risultare complicato nei Paesi in cui le cose funzionano in modo molto diverso rispetto alla Svizzera. Questi posti di lavoro sono difficili da valorizzare, dato che le sfide e le responsabilità rivestono un'importanza soltanto secondaria. La mancanza di mezzi può portare a un senso di frustrazione e, in genere, i capimissione dinamici faticano a mettere in atto le proprie idee.

Gli impiegati locali sono un sostegno fondamentale anche per le attività diplomatiche. Il loro livello di competenza varia da Paese a Paese. Per un piccolo team, la gestione delle assenze è un vero e proprio rompicapo. L'ampia varietà dei compiti da svolgere potrebbe generare un sovraccarico di lavoro per gli impiegati locali, che talvolta si sentono poco sostenuti e non sempre sanno a chi rivolgersi in caso di problemi.

**Testo originale in francese**