

# GLI STRUMENTI.

## LA RETE DIPLOMATICO - CONSOLARE

### La rete consolare in Germania – dati e commenti

La seguente analisi si basa su dati ricavati da varie fonti ed elaborati dal gruppo di lavoro della CGIL operante presso il Consolato Generale di Francoforte.

Malgrado siano da considerarsi necessari di approfondimenti e verifiche circa la loro rispondenza alla realtà, essi sono comunque una base di partenza sufficiente ad un'analisi comparativa dei diversi Uffici Consolari in Germania.

#### 1. Dati aggregati

La rete consolare in Germania presenta il seguente quadro complessivo:

- 253 addetti (inclusi diplomatici, personale di ruolo delle qualifiche funzionali e contrattisti). Di questi, 176 sono impiegati in servizi al pubblico (inclusi in questi gli addetti agli Archivi);
- quasi 600.000 utenti (considerati solo i cittadini italiani ed esclusi gli stranieri che fruiscono per vari motivi dei servizi consolari; sono esclusi dal computo anche i doppi cittadini, poiché i dati considerati sono tratti dalle statistiche ufficiali tedesche);
- una media di 1 addetto ogni 2330 utenti circa;
- un totale di 126.198 atti emessi nel 1997 (l'elenco degli atti considerati è in una delle tabelle allegate).

Questi dati aggregati possono essere scomposti dividendo gli Uffici Consolari tedeschi in quattro gruppi.

- 1) I Consolati Generali del Sud-Ovest, caratterizzati da una collettività numerosa: Stoccarda, Francoforte, Colonia, Monaco;
- 2) I Consolati Generali del Nord-Est, caratterizzati da una collettività italiana meno numerosa (anche se in crescita): Berlino, Hannover, Amburgo, Lipsia;
- 3) I Consolati: Friburgo, Dormund, Saarbruecken, Norimberga;
- 4) Le Agenzie Consolari: Wolfsburg e Mannheim.

Ciascuno di questi gruppi deve essere esaminato in maniera autonoma, dal momento che i confronti tra Uffici Consolari appartenenti a gruppi diversi sono molto difficili.

#### 1 – I Consolati Generali del Sud-Ovest

Sono i tradizionali Consolati di emigrazione, nelle cui circoscrizioni risiede il 60% della collettività italiana in Germania e in cui è impiegato il 53% del personale di tutti gli Uffici Consolari in Germania. Insieme, producono circa il 55% degli atti di carattere amministrativo emessi dai Consolati in Germania.

Guardando alla distribuzione del personale all'interno di ciascuno di questi Consolati, si notano significative divergenze: Stoccarda e Francoforte, ad esempio, sono simili nella percentuale di addetti ai servizi al pubblico (circa il 54%), ma differiscono in tutte e quattro le altre categorie di personale: addetti ai servizi amministrativi (contabilità), addetti all'archivio, addetti alla segreteria e altro personale. In quest'ultima voce rientrano, oltre ai Consoli Generali e ai Consoli Aggiunti, figure quali: l'assistente commerciale, l'addetto alla formazione, l'addetto ai rapporti alla collettività, l'addetto stampa, ecc. In sostanza, si tratta di tutto il personale non direttamente impiegato nella produzione di servizi di carattere burocratico o di carattere amministrativo e invece caratterizzato da una certa proiezione esterna.

Questo tipo di personale è percentualmente molto elevato al Consolato Generale di Colonia (17%) e piuttosto elevato anche a Stoccarda (12%). Nel primo caso vi è ricompreso un Ufficio Affari Generali, che dovrebbe però in parte essere considerato un organismo produttore di servizi burocratici. Nel secondo caso, occorre considerare l'incidenza del apporto con gli organi rappresentativi della collettività in una realtà come quella di Stoccarda.

Francoforte si caratterizza per l'elevato impiego di personale in Archivio e Segreteria (24% in totale, contro una media del 16% negli altri tre Consolati omogenei). Monaco ha invece la più bassa percentuale di impieghi al pubblico (meno del 50%) e la più alta di impiego nei servizi amministrativi (26%).

Si osserva, in conclusione, un elevato livello di disomogeneità tra Consolati Generali, che non appare del tutto giustificato dai fattori peculiari a ciascuna sede, che pure esistono, e sembrano invece da addebitare in parte a diverse percezioni da parte dei responsabili delle strutture circa le priorità da assumere, in parte ad insufficienti informazioni circa le dimensioni ideali di ciascun settore o servizio. Questo ultimo difetto potrebbe essere rimosso da un'opera di parametrizzazione ("benchmarking"), il cui primo passo è costituito proprio dall'effettuazione di confronti del genere appena fatto.

## 2 – I Consolati Generali del Nord-Est

In questo gruppo si riscontra la più alta eterogeneità. Con l'eccezione di Lipsia, che ha un personale molto ridotto, gli altri tre (Amburgo, Berlino, Hannover) hanno un personale variabile tra le 13 e le 16 unità, molto inferiore quindi a quello riscontrabile nel primo gruppo. La circostanza è ovviamente da ricondurre al più ridotto numero di connazionali residenti: si va da un minimo di 2500 (Lipsia) ad un massimo di 20.000 (Hannover). Tuttavia, confrontando il dato percentuale (riferito al totale degli Uffici Consolari) del personale con il dato percentuale (riferito al totale delle circoscrizioni consolari) dei connazionali residenti, si osserva che tutti questi Consolati, incluso Lipsia, hanno in percentuale più impiegati che connazionali. Amburgo ha infatti il 5,1% degli addetti degli Uffici Consolari della Germania e soltanto l'1,3% dei connazionali residenti; Berlino, il 5,53% degli addetti e l'1,8% degli utenti; Hannover il 6,3% degli addetti e il 3,4% degli utenti; Lipsia il 2,37% degli addetti e lo 0,4% degli utenti.

Anche considerando il rapporto tra addetti e produzione di servizi burocratici per la collettività, si evidenzia un certo scarto, al quale possono essere data la seguente spiegazione:

trattandosi di strutture relativamente piccole, di dimensioni mediamente inferiori anche a Consolati semplici (v. più avanti), non hanno la possibilità di sfruttare le economie di scala, perché vincolate dalla necessità di assicurare comunque lo svolgimento dei servizi in caso di assenze per ferie o per malattia. Pertanto, malgrado un più basso numero di

connazionali, mantengono ai servizi al pubblico una percentuale di addetti simile a quella dei Consolati Generali del primo gruppo. Conseguentemente, il rapporto utente/addetto è il più basso in assoluto (dai 412 per addetto di Lipsia ai 1.250 di Hannover) tra tutti gli Uffici Consolari in Germania ed anche la produttività ne viene conseguentemente a soffrire.

### 3 – Consolati

I quattro Consolati si distinguono per avere (con la sola eccezione di Saarbruecken) il più alto livello percentuale di addetti ai servizi al pubblico (tra il 60 e il 62% per Friburgo, Dortmund e Norimberga; il 45% per Saarbruecken). Esistono tuttavia significative differenze riguardo al numero di connazionali residenti (dai 19.000 di Saarbruecken ai 48.000 di Dortmund)<sup>1</sup>. Questa differenza è tanto più evidente se si considera il dato percentuale degli utenti rispetto al totale (Saarbruecken= 3,2%, Norimberga= 6,1%; Friburgo= 6,8%; Dortmund= 8,1%) e si riproduce – conseguentemente – sul rapporto utenti per impiegato. Questo è decisamente più basso a Saarbruecken (2712) che a Dortmund (5300), Friburgo (4400) e Norimberga (4500).

Nel raffronto tra percentuale di utenti e percentuale di addetti, tutti i Consolati ad eccezione di Saarbruecken si caratterizzano per un saldo positivo, il che sta ad indicare un certo sottodimensionamento rispetto al bacino di utenza.

Esaminando le differenze, colpisce soprattutto quella relativa al numero di atti emessi dal Consolato di Norimberga che è inferiore anche a quello di Saarbruecken pur con una popolazione apparentemente doppia e un numero di addetti superiore. E' un dato che sarà necessario verificare e approfondire. Molto elevato è il numero di atti emesso dal Consolato di Friburgo (oltre 10.000), che dai dati a disposizione appare qualificarsi come l'Ufficio più produttivo non solo di questo gruppo ma dell'intera rete.

Nell'insieme, i Consolati si caratterizzano per un più elevato orientamento allo svolgimento dei servizi di carattere burocratico, attività alla quale è dedicata un'elevata percentuale di risorse umane. Una riprova è costituita dalla scarsa percentuale di "altro" personale, voce dietro la quale si nasconde praticamente soltanto il responsabile dell'Ufficio Consolare. Si tratta in effetti di Consolati caratterizzati dalla presenza di un elevato numero di utenti e nei quali le attività diverse da quelle propriamente amministrative e/o assistenziali occupano uno spazio molto ridotto.

In questo genere di attività, rivelano – stando ai dati disponibili – performances certamente di buon livello (specie Friburgo e Dortmund) sotto il profilo della produttività<sup>2</sup>, tanto che varrebbe la pena approfondire l'esame dei metodi organizzativi in essi adottati ed eventualmente trasporli anche negli altri Uffici Consolari.

### 4 – Le Agenzie Consolari

La situazione delle due Agenzie Consolari è molto diversa. Mannheim ha il più alto rapporto utente per addetto (circa 5000), Wolfsburg tra i più bassi (poco più di 1000). Il personale è tuttavia in numero simile (anzi, lievemente superiore a Wolfsburg), cosa che

---

<sup>1</sup> Il dato sulla collettività nelle circoscrizioni di Dortmund, Friburgo e Norimberga è approssimato, poiché questi ricadono nella competenza di Laender più ampi. Poiché i dati sulla consistenza della collettività sono forniti dai singoli Laender, dove sono presenti più Uffici Consolari la ripartizione è attuata sulla base dei dati dell'anagrafe consolare.

<sup>2</sup> Intesa come numero di atti per addetto

in parte conferma il fatto che la piccola dimensione tende a ridurre il livello di produttività.

Conclusioni.

A conclusione di questa breve analisi, può dirsi quanto segue.

- 1) Il metodo seguito, benchè richieda integrazioni, verifiche ed approfondimenti, consente di realizzare un raffronto tra gli Uffici Consolari dell'intera Germania e fornisce una prima misura della produttività degli Uffici. Tale misura si riferisce, data la natura dei dati utilizzati, esclusivamente al dato quantitativo. Sarebbe invece auspicabile elaborare una griglia di criteri attraverso i quali costruire una misura della qualità del servizio fornito;
- 2) Emerge dall'analisi effettuata che la gran parte del personale è impiegato in attività direttamente o indirettamente legate all'erogazione di servizi di carattere burocratico/amministrativo. Questi servizi, senz'altro utili alla collettività, sono presumibilmente destinati a vedere crescere la produttività in conseguenza dello sviluppo dell'applicazione di tecnologie info-telematiche in grado di risparmiare lavoro e – auspicabilmente – anche a seguito della semplificazione delle procedure. Diventerà pertanto possibile attuare una redistribuzione del personale da attività “standardizzabili” a maggiore produttività verso attività di “servizio” più personalizzate e attente ai bisogni riscontrabili sia nel settore sociale (orientamento alla formazione, consulenza, ecc.) sia nel settore economico-commerciale.
- 3) Emerge inoltre un alto grado di disomogeneità nell'organizzazione dei vari Uffici Consolari. Tale disomogeneità è in una certa misura frutto della necessità di adattarsi a situazioni differenziate ed è, pertanto, positiva. In parte è però il risultato di un certo “mismanagement” da attribuirsi a scelte dei responsabili non ancorate a parametri certi e misurabili. E' solo in questo contesto che è possibile spiegare, ad esempio, l'elevata percentuale di addetti alla contabilità al Consolato Generale di Monaco;
- 4) Emerge infine una incidenza notevole sul livello della produttività dell'interazione tra il fattore dimensione dell'Ufficio e la consistenza della collettività. In altri termini, laddove il bacino di utenza è troppo piccolo, poiché la struttura consolare non può ridursi al di sotto di un certo livello minimo di personale, la produttività cala per effetto soprattutto della minore domanda. La rigidità verso il basso della struttura consolare, ovvero l'impossibilità - al di sotto di un certo bacino di utenza -di dimensionare gli Uffici in maniera proporzionale all'effettiva domanda, dipende soprattutto da due fattori:
  - a. la necessità di assicurare comunque lo svolgimento del servizio e di gestire quindi le assenze del personale;
  - b. la necessità di assicurare comunque lo svolgimento di alcune attività amministrativo-contabili imprescindibili (gestione struttura, stipendi, personale).

La centralizzazione di alcuni servizi amministrativi (ad esempio: pagamento indennità al personale di ruolo) potrebbe senz'altro contribuire a ridurre l'incidenza di questo problema. Ma altre soluzioni possono derivare dall'analisi e dalla corretta individuazione dei problemi di natura organizzativa che colpiscono la rete consolare. Una proposta di soluzione organica e innovativa è esposta di seguito.

## **Progetto Germania. Una proposta per la rete consolare**

Questa proposta mira ad attuare una sperimentazione pilota nell'ambito della rete consolare italiana in Germania, mediante l'introduzione di modifiche di rilievo all'organizzazione degli Uffici Consolari, alle norme di gestione, alla politica del personale, alla politica retributiva, al tipo e alla qualità dei servizi forniti.

La proposta tenta di fornire una risposta coerente alle nuove esigenze manifestatesi negli ultimi anni, vale a dire:

1. maggiore capacità di risposta alla domanda di servizi di carattere amministrativo, sia sotto il profilo della rapidità dei tempi di esecuzione, che della qualità del rapporto con l'utenza;
2. maggiore efficienza, in termini di rapporto tra costi e risultati;
3. maggiore capacità di intervento sui bisogni e quindi aumento della gamma dei servizi di tipo sociale in favore della collettività italiana ed economico in favore del sistema industriale italiano;
4. riqualificazione dell'apporto del personale al lavoro consolare.

Di seguito, si amplieranno i cinque punti sopra elencati e si formuleranno proposte specifiche atte a raggiungere gli obiettivi che ciascuno di questi pone.

## 1. RAPIDITA' E QUALITA' DEI SERVIZI CONSOLARI

Le condizioni individuate per l'aumento della capacità di risposta alla richiesta di servizi amministrativi sono due:

- informatizzazione;
- polifunzionalità.

L'informatizzazione nella rete consolare ha fatto discreti progressi negli ultimi anni per quanto riguarda la qualità dell'hardware e, per quanto riguarda il software, per la video scrittura e il programma di anagrafe consolare.

Mentre resta da migliorare l'applicazione di altri tipi di software, come ad esempio i programmi utilizzabili per la gestione contabile, un campo inesplorato e capace di apportare enormi aumenti di produttività è costituito dall'archiviazione ottica. Il tempo e le risorse devolute dagli Uffici Consolari alle attività di movimentazione e archiviazione dei fascicoli informatici costituiscono oggi un fattore di rallentamento della produzione dei servizi amministrativi e uno spreco in termini di unità di personale impiegato. Un investimento di risorse finanziarie nella archiviazione ottica consentirebbe:

- a. di ridurre il personale di archivio;
- b. di utilizzare parte delle risorse umane così risparmiate nell'ampliamento della gamma di servizi (v. sotto).

*Si propone pertanto di avviare un piano di stanziamenti volto a trasformare l'archivio cartaceo in archivio informatico. L'operazione deve essere a costo zero, all'interno di un determinato orizzonte temporale, ad esempio di tre anni. Vale a dire, si deve prevedere il ritorno dell'investimento effettuato, in termini di minori spese di personale, entro tre anni. Scaduto questo termine, la riduzione di personale così attuata verrà riassorbita, tutta o in parte, destinando sulle sedi nuovo personale, addetto a mansioni di altro genere (ad esempio: servizi commerciali, servizi per l'orientamento professionale, ecc.)*

La polifunzionalità è l'altra condizione individuata per l'abbattimento dei tempi di erogazione dei servizi amministrativi. Essa opera attraverso:

una più equa e funzionale ripartizione dei carichi di lavoro, che consente all'organizzazione di adeguarsi meglio alle variazioni stagionali della domanda (imponente afflusso di pubblico alla vigilia delle ferie estive) e alle esigenze determinate da assenze del personale per ferie o per malattie;

una più ampia possibilità di accesso degli utenti ai servizi di sportello, con conseguente riduzione dei tempi di attesa in coda.

*Si propone la formalizzazione delle iniziative di accorpamento degli Uffici già in corso in alcuni Consolati, con l'indicazione di massima anche degli accorpamenti che appaiono in astratto più organici e coerenti. Gli organici delle sedi devono essere adeguati alla nuova struttura organizzativa, alle figure professionali individuate come responsabili dell'Unità devono essere forniti adeguati incentivi in termini sia retributivi che professionali (v. più avanti).*

*In via sperimentale, si può anche prevedere la possibilità per il Capo Missione di intervenire nella scelta dei responsabili delle Unità, sentiti anche i rappresentanti locali delle OO.SS. maggiormente rappresentative.*

Il miglioramento della qualità dei servizi è un obiettivo raggiungibile aumentando gli strumenti di dialogo con l'utenza e i canali di partecipazione di quest'ultima ai processi interni all'amministrazione consolare. Alcuni di questi strumenti, il cui uso va istituzionalizzato e riconosciuto come un obiettivo esplicito e comunicato da parte dell'amministrazione consolare in Germania, sono:

- la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza, attraverso la diffusione di sondaggi e questionari;
- la predisposizione di una "Carta dei servizi" omogenea per gli Uffici consolari dell'intera Germania, nella quale, oltre alla elencazione dei servizi forniti, vengano anche comunicate le informazioni relative alle possibilità offerte dalla normativa vigente in termini di autocertificazione e di diritto d' accesso, nonché i tempi "standard" di erogazione dei servizi;
- la determinazione – appunto – di parametri standard per l'erogazione dei principali atti amministrativi, mediante un'accurata opera di "benchmarking" condotta a livello di rete consolare in Germania, nonché un'analisi sui carichi di lavoro condotta con metodi moderni e non burocratici.
- L'istituzionalizzazione della figura del "difensore civico consolare", un adetto consolare incaricato di gestire i reclami dei connazionali e aiutarli a risolvere i problemi di carattere burocratico.

*Si propone di affidare ad una società specializzata in consulenza alla pubblica amministrazione l'incarico di predisporre adeguati strumenti per la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza, nonché per la rilevazione dei carichi di lavoro e l'individuazione di parametri. In tal modo si può giungere anche alla determinazione di un organico standard, da intendersi tuttavia in maniera flessibile (v. sotto) come dotazione minima e massima per il raggiungimento di un determinato livello di obiettivi.*

*Il ritorno sull'investimento effettuato sarà costituito dalla possibilità di utilizzare gli stessi parametri, con gli opportuni adattamenti, anche per i servizi prestati dalla rete consolare in altre realtà geografiche.*

## 2. AUMENTO DELL'EFFICIENZA

Le misure adottate sotto il punto 1. daranno già un notevole contributo all'aumento di efficienza delle strutture consolari, in termini di riduzione dei costi sostenuti per l'erogazione dei servizi.

Un altro ordine di fattori rilevanti al riguardo è costituito dall'aumento della flessibilità dell'intero sistema di gestione. Essa va intesa sotto i seguenti profili:

- flessibilità nella gestione delle risorse finanziarie. Il Capo Missione deve ricevere maggiore autonomia sia nel senso di essere svincolato dalle richieste di autorizzazione ministeriale sugli atti di impegno di spesa, sia nel senso di poter gestire gli stanziamenti assegnati nella logica del "budget". Questo significa superare la ripartizione della spesa per capitoli di bilancio. Specularmente, deve essere modificata l'impostazione dei controlli, che devono concentrarsi sui risultati di gestione più che sulla correttezza formale degli adempimenti. Altrettanto importante è il collegamento tra l'autonomia di gestione e l'assegnazione di una serie di obiettivi di missione, ai quali devono essere commisurate le risorse stanziare. I risparmi eventualmente conseguiti nella gestione, ovvero il raggiungimento degli obiettivi fissati a costi inferiori ai budgets stanziati devono essere posti a disposizione del Capo Missione per investimenti strutturali o per la corresponsione di incentivi al personale (v. sotto). La chiave del successo di questa nuova attribuzione di responsabilità a carico del gestore dell'Ufficio consolare sta nel suo coinvolgimento nei risultati di gestione. Anche il timore di eventuali abusi da questo effettuati nell'esercizio del suo potere risulta poco giustificato proprio dall'interesse che questi ha nel buon funzionamento della organizzazione a lui affidata;
- flessibilità degli orari. Il Capo Missione deve avere la possibilità di contrattare su base locale orari differenziati per aderire alla stagionalità del carico di lavoro, utilizzando in maniera più incisiva gli strumenti già presenti nella normativa in vigore (v. recente circolare MAE sull'orario di lavoro). Altri strumenti di flessibilità sono: la costituzione di "banche del tempo", ovvero la istituzionalizzazione della possibilità di far confluire gli straordinari effettuati in un monte ore che può essere smaltito in momenti di minore carico di lavoro; la monetizzazione degli straordinari effettuati o dei giorni di ferie non goduti;
- flessibilità nell'impiego delle risorse umane. Alla responsabilità del titolare dell'Ufficio Consolare del buon funzionamento dell'organizzazione deve necessariamente affiancarsi una relativa flessibilità nell'acquisizione e nell'impiego delle risorse umane, a cominciare dal o dai collaboratori diretti. Questo significa: la già citata possibilità di esercitare un diritto di scelta all'atto della destinazione del personale di ruolo, previa consultazione con le rappresentanze sindacali locali del personale; la possibilità di adattare l'organico alle effettive esigenze della sede, all'interno degli standard minimi e massimi di organico stabiliti nel modo indicato sopra; la possibilità di assumere personale locale con contratto a tempo determinato per rispondere ad esigenze temporalmente localizzate o alle variazioni stagionali dei carichi di lavoro.



*Si propone pertanto:*

*a. l'adozione di un regime speciale di contabilità per gli Uffici Consolari in Germania. Secondo tale regime a ciascun Ufficio consolare, in luogo degli attuali stanziamenti sui capitoli di bilancio, devono essere assegnati budgets annuali. L'unica ripartizione ammessa sarà quella tra spese connesse al funzionamento dell'organizzazione consolare e le spese per il personale. Separate saranno anche, naturalmente, i contributi ad enti esterni al Consolato. Con le stesse norme deve anche essere istituita, presso la DGPA o presso l'Ispettorato Generale o alle dirette dipendenze del Segretario Generale, un'unità speciale addetta al controllo sulla gestione degli Uffici Consolari in Germania;*

*b. l'adozione, mediante norme regolamentari in applicazione del D.L. 29/93, del principio dell'obiettivo di missione, a cui va commisurata l'entità del budget assegnato a ciascun Ufficio Consolare, che fungerà da parametro di valutazione della gestione del responsabile dell'Ufficio. Le stesse norme dovranno stabilire i meccanismi di gratifica a vantaggio del Capo Missione in caso di raggiungimento (o superamento) degli obiettivi, sia in termini economici che di carriera;*

*c. l'adozione, in deroga al regime del DPR 18/67, di norme che attribuiscono al responsabile dell'Ufficio Consolare, d'intesa con i rappresentanti locali delle OO.SS maggiormente rappresentative, la facoltà di determinare gli organici delle sedi e di esprimere parere negativo motivato rispetto alla destinazione del personale di ruolo. Le stesse norme dovranno prevedere la possibilità di assumere personale a contratto a tempo determinato (lavoro interinale), nonché istituire procedure semplificate per l'assunzione di personale a contratto locale a tempo indeterminato. Dovranno inoltre stabilire la possibilità di corrispondere a personale gli straordinari e di monetizzare le ferie non godute, ove lo consentano le condizioni di bilancio;*

*d. l'adozione di norme contrattuali decentrate che rendano operativi i meccanismi di flessibilizzazione dell'orario di lavoro e introducano le "banche del tempo".*

### 3. AUMENTO DELL'OFFERTA DI SERVIZI CONSOLARI

La attuale centralizzazione nella gestione delle risorse e nella definizione dell'offerta dei servizi consolari, limita la flessibilità nell'adattamento alle specifiche situazioni locali.

Gli Uffici Consolari dispongono generalmente di buone capacità di analisi ed individuazione dei bisogni (latamente intesi) delle collettività italiane all'estero, ma scarse o nulle capacità di attrezzare risposte operative conseguenti. Dalla maggiore flessibilità organizzativa dovrà scaturire l'aumento della capacità di risposta ai nuovi bisogni che si manifestano costantemente e che sempre più si manifesteranno in futuro. In quest'ottica, la razionalizzazione organizzativa, l'aumento dell'efficienza, la riduzione dei costi dovranno portare – a regime – non ad una semplice riduzione di personale presso le sedi, ma ad una migliore qualificazione del lavoro consolare e ad una offerta più ampia di servizi.

Sul piano dei servizi interni, con il progredire dell'informatizzazione sarà sempre più importante il ruolo degli esperti informatici, figura professionale che manca nei ruoli degli Uffici Consolari. Essi devono garantirà la rapida soluzione dei problemi tecnici e l'addestramento del personale all'uso degli strumenti informatici.

Sul piano dei servizi al pubblico, due sono i settori in Germania nei quali al momento si manifesta una domanda insoddisfatta:

- i servizi di carattere commerciale ed economico;
- i servizi in tema di formazione professionale, orientamento alla formazione, studio e "project financing" di progetti formativi.

Entrambi questi ambiti di intervento esigono professionalità specifiche, che a loro volta presuppongono l'acquisizione di competenze e abilità di carattere generale non sempre possedute in misura sufficiente né dal personale delle qualifiche funzionali né dagli appartenenti alla carriera diplomatica. Inoltre, è necessaria l'acquisizione sul posto di conoscenze specifiche circa la realtà locale, il mercato e il funzionamento delle istituzioni, le persone e i contatti utili allo svolgimento dei propri compiti.

*Si propone:*

*- l'istituzione del consulente professionale all'interno di tutti gli Uffici Consolari, competente per i rapporti con gli Enti di formazione italiani, gli Uffici del Lavoro locali, le Camere di Commercio e le Camere per l'Artigianato, l'orientamento professionale dei disoccupati italiani;*

*- l'istituzione e (dove già presenti) degli Uffici Commerciali, che devono acquisire una struttura organizzativa autonoma rispetto al Consolato. I più grandi tra loro dovranno essere retti da un 1.mo S.L o un S.L., con funzioni anche di Vice-Console, e dipendere funzionalmente dall'Ufficio Commerciale dell'Ambasciata;*

*- l'istituzione della figura dell'esperto informatico, almeno nei Consolati Generali;*

#### **4. RIQUALIFICAZIONE DELL'APPORTO DEL PERSONALE**

La riqualificazione dell'apporto del personale al lavoro consolare è estremamente importante, se si vuole garantire una crescita dell'efficienza e della qualità sana e fondata sul coinvolgimento delle persone che lavorano quotidianamente nelle strutture consolari. La polifunzionalità, lo sviluppo di capacità organizzative in grado di migliorare l'efficienza dei servizi, l'utilizzo delle strutture informatiche, il miglioramento dell'approccio con il pubblico, l'allargamento degli ambiti di intervento degli Uffici Consolari esigono la partecipazione piena e consapevole dei lavoratori.

Sono due gli strumenti attraverso i quali si può raggiungere questo obiettivo:

le politiche formative. La riqualificazione del personale non può prescindere da momenti formativi strutturati, che forniscano al personale gli strumenti per un migliore adattamento alle esigenze proposte dai nuovi compiti o da un nuovo modo di svolgere i vecchi compiti. Ne trarrebbe beneficio non solo la qualità del servizio consolare, ma anche la stessa accettabilità delle innovazioni proposte da parte dei lavoratori. Occorre puntare anche sul desiderio di crescita professionale di questi ultimi, troppo spesso mortificata da un approccio piattamente burocratico;

le politiche incentivanti. L'incentivo al personale, come riconoscimento della bontà del lavoro svolto, è un elemento sconosciuto nella pubblica amministrazione. La presente proposta mira ad introdurre alcuni meccanismi incentivanti, pur nella consapevolezza che essi possono causare notevoli difficoltà se visti soltanto alla luce di un "Progetto Germania", quindi in un ambito limitato. Le politiche incentivanti (tanto retributive che di scorrimento verso l'alto) mal si prestano, infatti, ad applicazioni parziali, che potrebbero sollevare addirittura dubbi di incostituzionalità. Gli aspetti giuridici saranno comunque approfonditi nella sezione apposita. L'intento qui è quello di delineare un modello ideale, che potrebbe essere attuato soltanto su scala complessiva, ed eventualmente individuare alcuni suoi caratteri suscettibili di essere introdotti già da subito, nell'ambito del Progetto Germania.

Per quanto riguarda l'incentivo di carattere economico, esso presuppone una struttura retributiva articolata su diversi livelli:

1. retribuzione base;
2. indennità di servizio all'estero, con la quale l'Amministrazione compensa il lavoratore dei costi connessi al servizio all'estero;
3. indennità incentivante, da corrispondere previo raggiungimento degli obiettivi fissati dal Capo Missione, a loro volta stabiliti in base all'obiettivo di missione. Deve stabilirsi esplicito divieto di corresponsione dell'indennità (o compenso) non motivata sulla base dei risultati conseguiti. L'indennità va attribuita di norma ad un gruppo di lavoratori (Unità o Ufficio);
4. indennità di posizione, da attribuire di norma ai dirigenti e ai responsabili di Unità.

Le indennità di rappresentanza vanno abolite. Le spese di rappresentanza devono essere poste a carico di un fondo a disposizione dell'Ufficio Consolare. Va introdotto il principio della rappresentanza funzionale, ovvero connessa all'obiettivo o agli obiettivi di missione.

Questa struttura retributiva avrebbe costi sostenibili soltanto se l'attuale indennità di sede venisse ridotta in modo corrispondente.

Sul piano della gestione contabile, le prime due parti della retribuzione sarebbero gestite a livello centrale; le altre due a livello di Ufficio Consolare.

Per quanto riguarda gli incentivi non retributivi, è necessario studiare, anche per le qualifiche funzionali, un meccanismo di scorrimento verso l'alto che tenga conto anche dei risultati del lavoro svolto (valutazioni dei Capi Missione, incentivi corrisposti, documentazione circa il raggiungimento degli obiettivi posti al lavoratore, ecc.). Concorsi periodici per titoli (laddove tra i titoli andrebbero considerati anche gli elementi appena menzionati) ed esami per l'accesso alle qualifiche superiori potrebbero costituire una buona soluzione al problema.

*Si propone, nell'ambito del Progetto Germania, l'assegnazione agli Uffici Consolari di un fondo incentivante, il cui utilizzo va regolamentato mediante norme contrattuali decentrate.*

Atti rilasciati dagli uffici consolari in Germania - 1996

| TIPO ATTO     | AMBURGO | BERLINO | COLONIA | FRANCOFORTE | HANNOVER | LIPSIA | MONACO | STOCCARDA | DORTMUND | FRIBURGO | NORIMBERGA | SAARBRUECKEN | MANNHEIM | WOLFSBURG | TOTALI       |
|---------------|---------|---------|---------|-------------|----------|--------|--------|-----------|----------|----------|------------|--------------|----------|-----------|--------------|
| ril.pass      | 1133    | 840     | 9924    | 9453        | 1725     | 171    | 4424   | 14545     | 3534     | 3915     | 2112       | 1646         | 1460     | 653       | <b>34185</b> |
| Rin.pass.     | 613     | 745     | 6372    | 5370        | 1137     | 154    | 3566   | 11754     | 2764     | 3131     | 1496       | 1217         | 961      | 541       | <b>39821</b> |
| D. viag.      | 108     | 266     | 1603    | 516         | 68       | 105    | 637    | 0         | 160      | 147      | 112        | 46           | 46       | 18        | <b>3832</b>  |
| Nascita       | 259     | 239     | 1678    | 2411        | 423      | 58     | 350    | 945       | 1168     | 1126     | 396        | 394          | 191      | 180       | <b>9818</b>  |
| Matr.         | 112     | 96      | 736     | 610         | 161      | 18     | 120    | 954       | 335      | 554      | 193        | 212          | 84       | 40        | <b>4225</b>  |
| Morte         | 52      | 68      | 275     | 226         | 79       | 19     | 350    | 252       | 85       | 124      | 61         | 71           | 43       | 16        | <b>1721</b>  |
| r.citt.       | 0       | 0       | 0       | 0           | 0        | 0      | 0      | 2         | 0        | 0        | 0          | 0            | 2        | 2         | <b>6</b>     |
| Ac.citt.      | 5       | 18      | 5       | 14          | 1        | 0      | 19     | 14        | 5        | 5        | 4          | 0            | 0        | 0         | <b>90</b>    |
| Perdita citt. | 0       | 0       | 141     | 3           | 62       | 4      | 174    | 183       | 87       | 87       | 64         | 58           | 2        | 0         | <b>865</b>   |
| Ric.citt.     | 28      | 3       | 8       | 0           | 0        | 0      | 2      | 5         | 0        | 10       | 0          | 0            | 0        | 0         | <b>56</b>    |
| Arr.leva      | 58      | 60      | 787     | 710         | 177      | 10     | 346    | 1085      | 306      | 337      | 163        | 150          | 118      | 87        | <b>4394</b>  |
| Sussidi       | 82      | 20      | 230     | 234         | 83       | 4      | 281    | 281       | 95       | 179      | 10         | 221          | 73       | 26        | <b>1819</b>  |
| Prestiti      | 2       | 124     | 113     | 4           | 4        | 140    | 208    | 48        | 8        | 47       | 8          | 3            | 15       | 2         | <b>726</b>   |

atti rilasciati dagli uffici consolari in Germania - 1997

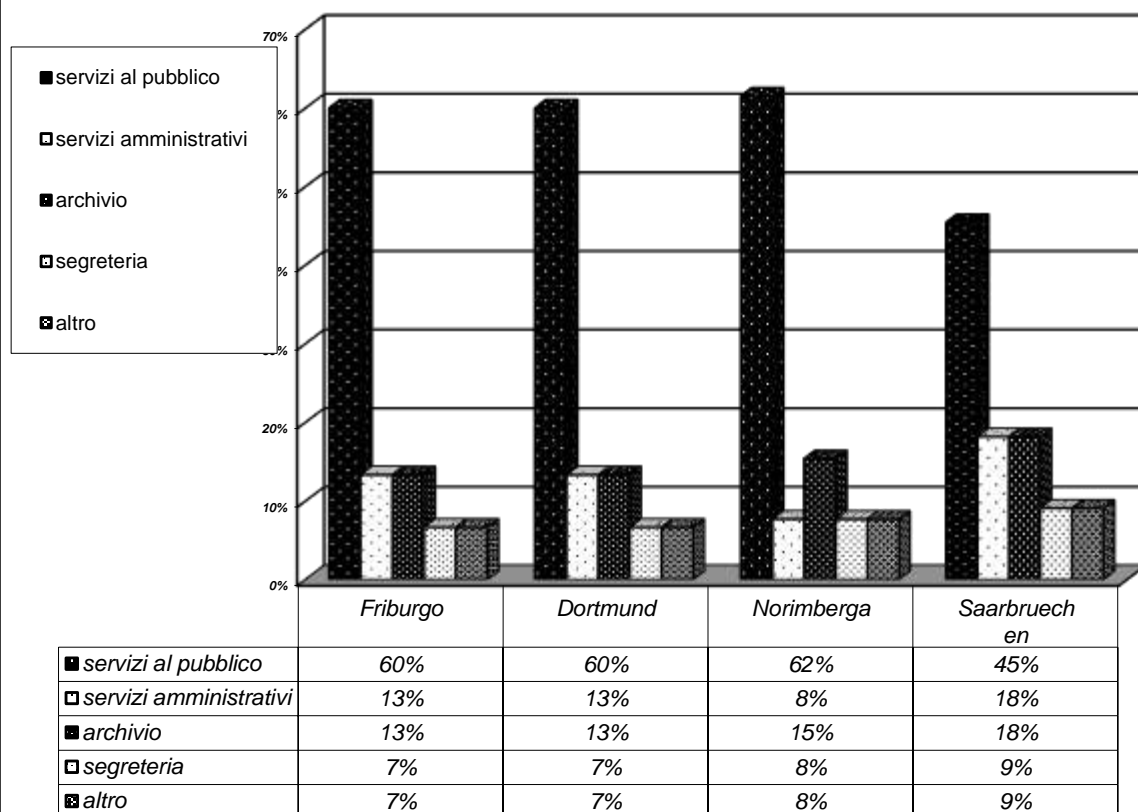
| TIPO ATTO     | AMBURGO | BERLINO | COLONIA | FRANCOFORTE | HANNOVER | LIPSIA | MONACO | STOCCARDA | DORTMUND | FRIBURGO | NORIMBERGA | SAARBRUECKEN | MANNHEIM | WOLFSBURG | TOTALI       |
|---------------|---------|---------|---------|-------------|----------|--------|--------|-----------|----------|----------|------------|--------------|----------|-----------|--------------|
| ril.pass      | 1172    | 983     | 10536   | 10130       | 1836     | 261    | 4988   | 11971     | 3528     | 4562     | 2341       | 1759         | 1381     | 681       | <b>56129</b> |
| Rin.pass.     | 642     | 789     | 6787    | 5526        | 1193     | 123    | 3500   | 9866      | 2999     | 3551     | 1420       | 1597         | 975      | 655       | <b>39623</b> |
| D. viag.      | 113     | 262     | 2057    | 429         | 77       | 58     | 675    | 0         | 196      | 132      | 59         | 72           | 49       | 19        | <b>4198</b>  |
| Nascita       | 236     | 228     | 1535    | 1888        | 460      | 50     | 170    | 1933      | 1103     | 1098     | 168        | 460          | 183      | 158       | <b>9670</b>  |
| Matr.         | 118     | 110     | 723     | 773         | 184      | 24     | 215    | 1219      | 416      | 346      | 91         | 202          | 94       | 51        | <b>4566</b>  |
| Morte         | 37      | 40      | 211     | 249         | 78       | 14     | 156    | 295       | 134      | 112      | 69         | 68           | 37       | 12        | <b>1512</b>  |
| r.citt.       | 5       | 0       | 3       | 7           | 0        | 0      | 0      | 27        | 4        | 5        | 4          | 0            | 5        | 0         | <b>60</b>    |
| Ac.citt.      | 5       | 10      | 15      | 18          | 8        | 0      | 12     | 20        | 14       | 7        | 5          | 2            | 8        | 1         | <b>125</b>   |
| Perdita citt. | 0       | 18      | 241     | 4           | 56       | 10     | 85     | 137       | 125      | 71       | 1          | 40           | 1        | 0         | <b>789</b>   |
| Ric.citt.     | 42      | 0       | 19      | 0           | 0        | 0      | 1      | 7         | 0        | 8        | 0          | 1            | 0        | 0         | <b>78</b>    |
| Arr.leva      | 68      | 75      | 765     | 765         | 171      | 10     | 336    | 1054      | 303      | 338      | 191        | 184          | 93       | 48        | <b>4401</b>  |
| Sussidi       | 61      | 27      | 230     | 231         | 83       | 3      | 176    | 305       | 68       | 233      | 14         | 178          | 151      | 26        | <b>1786</b>  |
| Prestiti      | 1       | 82      | 155     | 1           | 4        | 42     | 321    | 30        | 10       | 29       | 17         | 3            | 24       | 5         | <b>724</b>   |

## Personale in servizio Consolati

|                        | Friburgo | Dortmund | Norimberga | Saarbruechen |
|------------------------|----------|----------|------------|--------------|
| Servizi al pubblico    | 9        | 9        | 8          | 5            |
| Servizi amministrativi | 2        | 2        | 1          | 2            |
| Archivio               | 2        | 2        | 2          | 2            |
| Segreteria             | 1        | 1        | 1          | 1            |
| Altro                  | 1        | 1        | 1          | 1            |
|                        | 15       | 15       | 13         | 11           |

|                        | Friburgo | Dortmund | Norimberga | Saarbruechen |
|------------------------|----------|----------|------------|--------------|
| Servizi al pubblico    | 60%      | 60%      | 62%        | 45%          |
| Servizi amministrativi | 13%      | 13%      | 8%         | 18%          |
| Archivio               | 13%      | 13%      | 15%        | 18%          |
| Segreteria             | 7%       | 7%       | 8%         | 9%           |
| Altro                  | 7%       | 7%       | 8%         | 9%           |

### distribuzione personale nei Consolati

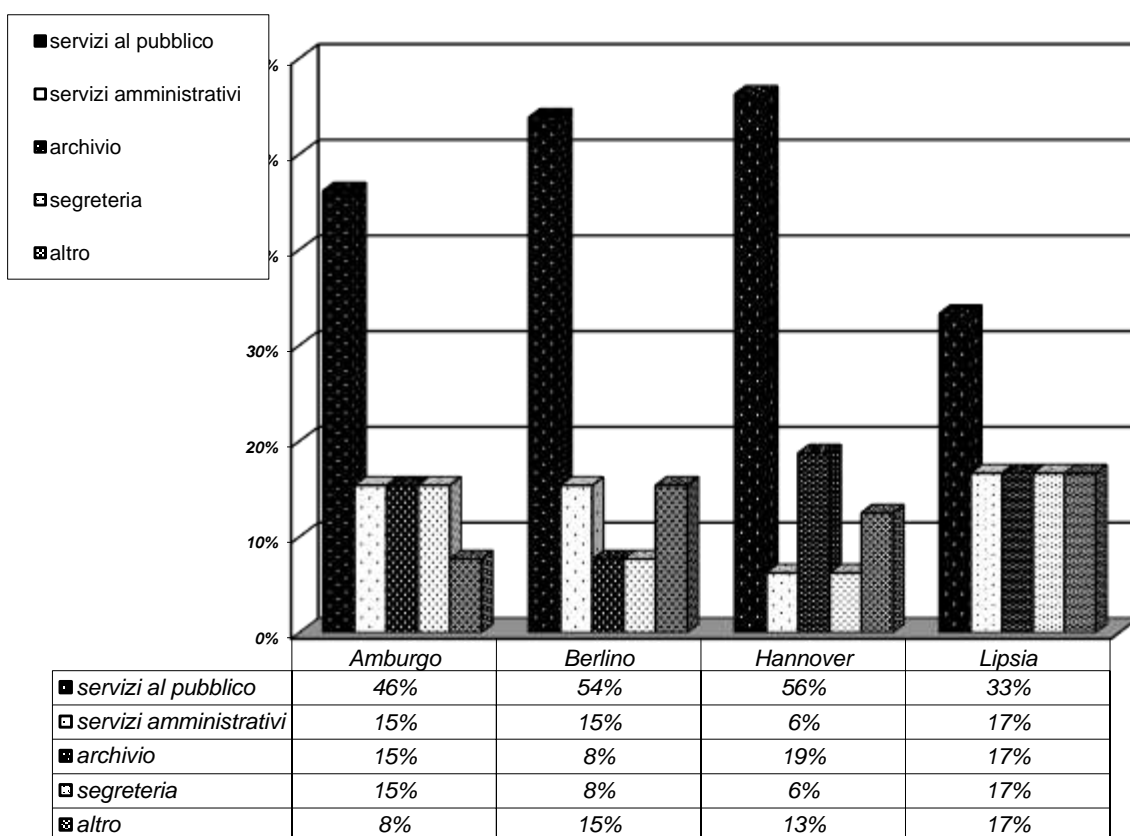


## Personale in servizio Consolati Generali/2

|                        | Amburgo | Berlino | Hannover | Lipsia |
|------------------------|---------|---------|----------|--------|
| servizi al pubblico    | 6       | 7       | 9        | 2      |
| servizi amministrativi | 2       | 2       | 1        | 1      |
| archivio               | 2       | 1       | 3        | 1      |
| segreteria             | 2       | 1       | 1        | 1      |
| altro                  | 1       | 2       | 2        | 1      |
|                        | 13      | 13      | 16       | 6      |

|                        | Amburgo | Berlino | Hannover | Lipsia |
|------------------------|---------|---------|----------|--------|
| servizi al pubblico    | 46%     | 54%     | 56%      | 33%    |
| servizi amministrativi | 15%     | 15%     | 6%       | 17%    |
| archivio               | 15%     | 8%      | 19%      | 17%    |
| segreteria             | 15%     | 8%      | 6%       | 17%    |
| altro                  | 8%      | 15%     | 13%      | 17%    |

### distribuzione personale - Consolati Generali/2



## Personale in servizio Consolati Generali/1

|                        | Monaco | Stoccarda | Colonia | Francof. |
|------------------------|--------|-----------|---------|----------|
| servizi al pubblico    | 11     | 23        | 18      | 20       |
| servizi amministrativi | 6      | 7         | 5       | 5        |
| archivio               | 2      | 5         | 5       | 6        |
| segreteria             | 2      | 2         | 1       | 3        |
| altro                  | 2      | 5         | 6       | 3        |
|                        | 23     | 42        | 35      | 37       |

|                        | Monaco | Stoccarda | Colonia | Francof. |
|------------------------|--------|-----------|---------|----------|
| servizi al pubblico    | 48%    | 55%       | 51%     | 54%      |
| servizi amministrativi | 26%    | 17%       | 14%     | 14%      |
| archivio               | 9%     | 12%       | 14%     | 16%      |
| segreteria             | 9%     | 5%        | 3%      | 8%       |
| altro                  | 9%     | 12%       | 17%     | 8%       |

### distribuzione personale - Consolati Generale/1

