

Particolare attenzione merita l'attività svolta nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo²⁵. Per un approfondimento delle politiche pubbliche dell'immigrazione si rinvia al capitolo sull'attività del Ministero dell'interno, paragrafo 6).

In questa sede si sottolinea il ruolo ormai consolidato che hanno le intese bilaterali come strumento per prevenire gli ingressi illegali. Gli accordi con i Paesi di provenienza degli immigrati sono favoriti dalla possibilità di riservare, nell'ambito della programmazione dei flussi, quote in favore dei lavoratori originari degli Stati che sottoscrivono accordi di riammissione.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati		Negozianti avviati	
Data	Paese	Anno	Paese	Fase	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Contatti	Bosnia
1997	Slovenia	1998	Marocco	Testo parafato	Pakistan
1997	FYR Macedonia	1999	Spagna	Negoziato in corso	Ucraina
1997	Lettonia	2000	Algeria — bloccata la ratifica da parte algerina	Negoziato in corso	Senegal
1998	Romania	2000	Nigeria	Negoziati in corso	Egitto
1998	Austria			Negoziato in corso	Filippine
1998	Croazia			Negoziato in corso	Cipro
1998	Albania			Contatti	India
1998	Jugoslavia			Contatti	Bangladesh
1998	Tunisia			Contatti	Cina
1998	Ungheria			Testo parafato	Moldavia
1998	Lituania			Contatti	Turchia
1998	Bulgaria			Negoziato avviato	Ghana
1999	Francia			Avviati contatti	Costa d'Avorio
1999	Estonia			Contatti	Ecuador
1999	Slovacchia			Contatti	Libano
2000	Svizzera			Presentato il testo	Iran
2001	Grecia			Contatti	Perù
2001	Spagna			Contatti	Siria
2002	Malta	2002	Cipro		Colombia
2002	Sri Lanka	2002	Moldavia		

Dati al 31 marzo 2003.

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2002, complessivamente, 853.535 (947.322 nel 2001 e 1.008.999 nel 2000); 533.124 (723.513 nel 2001) visti Schengen Uniformi²⁶, 155.018 (186.230 nel 2001) visti nazionali²⁷, 165.393 (37.579 nel 2001) visti a territorialità limitata²⁸. E' da sottolineare l'incremento notevole del ricorso alle deroghe previste dall'Istruzione consolare comune Schengen.

La nuova disciplina dell'immigrazione, di cui alla legge n. 189 del 2002, ha riflessi su diverse competenze dell'Amministrazione degli affari esteri, con un incremento dei carichi di lavoro, che hanno determinato il legislatore a prevedere l'assunzione di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due periodi successivi, per le straordinarie esigenze che la nuova disciplina determinerà²⁹. Inoltre, è previsto che il Ministero dell'interno,

²⁵ La materia dell'immigrazione è disciplinata da una nuova legge n. 189 del 2002 che ha ridisciplinato il settore.

²⁶ Visti Schengen Uniformi (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg).

²⁷ Visti Nazionali o per soggiorni di lunga durata (VN) per periodi superiori ai 90 gg.

²⁸ Visti a validità territoriale limitata (VTL), validi soltanto per il Paese la cui Rappresentanza l'abbia rilasciato. Costituiscono una deroga al regime comune dei Visti Schengen Uniformi.

²⁹ Si indicano a solo titolo esemplificativo gli adempimenti che la nuova legge prevede a carico del Ministero: la verifica di eventuali ragioni di inammissibilità dello straniero, a seguito di condanne subite in Italia; la certificazione e la legalizzazione della documentazione presentata per ottenere il visto per il ricongiungimento familiare; la comunicazione per via telematica al Ministero dell'interno, all'INPS e all'INAIL dell'avvenuto rilascio del visto per

d'intesa con l'Amministrazione degli affari esteri, possa inviare presso le Rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari, funzionari della Polizia di Stato in qualità di esperti (ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967).

L'Amministrazione degli affari esteri ha elaborato due progetti: una rete di comunicazione a stella (VPN) tra tutti gli Uffici all'estero e la Farnesina al centro, ed un'Anagrafe Consolare Integrata, che deve gestire in tempo reale le informazioni provenienti dalle sedi all'estero. Per questi progetti è stata prevista una spesa di circa 8 milioni di euro ed una di gestione, per il triennio 2003/2005, di circa 6,4 milioni di euro. Il Ministero dell'interno ha progettato un rete internet che prevede la gestione delle AIRE Comunali e la trasmissione per via telematica in tempo reale degli aggiornamenti all'AIRE Centrale, attivata all'inizio del corrente anno. I due progetti risultano compatibili. La realizzazione della rete di connettività internazionale, che deve collegare il Ministero degli affari esteri e le sedi all'estero, dovrebbe essere realizzata negli anni 2004/2005³⁰.

Nel settore della sicurezza sociale una particolare competenza è attribuita alle rappresentanze diplomatiche per l'erogazione dei trattamenti pensionistici ai cittadini italiani residenti all'estero. Nei Paesi con i quali sono stati sottoscritti accordi o convenzioni bilaterali (Canada, U.S.A., Argentina, Brasile, Uruguay, Venezuela, Australia) o sono in vigore regolamenti europei in materia di sicurezza sociale le domande di pensioni sono inoltrate direttamente dagli Istituti previdenziali locali.

Nel 2002 sono state pagate all'estero 397.045 (401.358 nel 2001) pensioni, per un importo totale di circa 1.161 milioni di euro (pari a circa 2.249 mld di lire, 2.105 mld nel 2001), comprensivi degli arretrati.

Tra i Paesi dell'U.E. è significativo il dato relativo alla Francia, dove sono in pagamento 57.865 pensioni; nei Paesi extracomunitari, la maggiore concentrazione di erogazioni si riscontra in Canada 64.498 (65.140 nel 2001), in Argentina 56.028 (58.948 nel 2001) e negli Stati Uniti d'America 45.119 (45.951 nel 2001). I dati suddetti dimostrano che molti connazionali, pur avendo maturato il diritto a pensione, continuano a risiedere nel Paese di accoglienza.

Come già sottolineato nelle precedenti Relazioni, ed in particolare in quella relativa all'esercizio 2001, l'Amministrazione ha operato nel campo informatico con particolare incisività ed efficacia. La riforma ha contribuito a questo netto miglioramento riunendo il Centro per l'informatica e il Centro cifra e telecomunicazioni nel Servizio per l'informatica, la cifra e le telecomunicazioni, realizzando anche formalmente l'unità di gestione del settore che era stata attuata, di fatto, già dal maggio 1998 ponendo i due Centri sotto un'unica direzione. Il servizio, che è Centro di Responsabilità e provvede direttamente alla spesa per l'informatica, è operativo dal 1 gennaio 2000, con il compito di gestire le strutture informatiche dell'Amministrazione centrale e le sedi all'estero³¹.

In tale ambito si inseriscono: il progetto di realizzazione della banca dati per l'anagrafe consolare, per il quale il gruppo di lavoro tecnico interministeriale per l'elenco integrato e la rete di telecomunicazione ha auspicato la realizzazione, nel corso del 2003, di un collegamento diretto tra i Ministeri degli affari esteri e dell'interno, i Consolati ed i Comuni, per consentire

lavoro subordinato o autonomo; la trasmissione al Ministero del lavoro delle liste dei lavoratori stranieri inclusi nelle quote privilegiate, riservate dal decreto flussi ecc.

³⁰ I relativi finanziamenti sono stati disposti dal Ministero dell'innovazione tecnologica per i suddetti esercizi finanziari.

³¹ A tutti i dipendenti, in servizio in Italia ed all'estero, è consentito l'accesso ad internet ed a intranet; la posta elettronica interna si sviluppa su 4.500 caselle; funziona un sistema di messaggistica protetto per lo scambio telematico tra la Farnesina e le 260 sedi estere; la rete mondiale visti consente alle sedi il rilascio dei visti con procedura automatizzata, all'interno della quale avvengono anche le comunicazioni tra Ministero e Servizio Informativo Schengen; le procedure di ufficio per la gestione delle risorse umane, finanziarie, del protocollo, del cerimoniale, dell'anagrafe consolare sono state completamente informatizzate.

l'aggiornamento dei dati e lo scambio di informazioni in tempo reale; e' l'incremento dell'automazione delle sedi estere, che ha richiesto l'adeguamento dell'anagrafe consolare.

2.3.3 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale.

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	(migliaia di euro)
				Investimenti
200.950	99.874	87.866	101.039	37 ^c

2.3.3.1 Le scuole italiane all'estero.

Annualmente l'Amministrazione provvede ad una mappatura delle scuole italiane all'estero; al 31 dicembre 2002 funzionavano 288 istituzioni scolastiche, di cui 21 statali, 98 legalmente riconosciute, 43 private con "presa d'atto", 9 meramente private, 80 sezioni italiane presso scuole straniere, 37 sezioni italiane presso scuole europee. Si devono, inoltre, aggiungere 68 direzioni dei corsi di lingua e cultura italiana per i figli di connazionali.

E' in corso di realizzazione l'estensione alle istituzioni scolastiche italiane all'estero del sistema della parità delle scuole (materne, elementari, medie e superiori) non statali. La relativa richiesta è stata ad oggi presentata da 166 scuole non statali.

La tabelle che seguono indicano il numero degli studenti che hanno frequentato le scuole italiane all'estero negli ultimi due anni ed i relativi costi.

Aree geografiche				Alunni		
Anno scolastico 2000/2001				Anno scolastico 2001/2002		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	4.574	13.800	18.374	4.745	13.966	18.711
Americhe	1.720	6.482	8.202	1.071	6.766	7.837
Mediterraneo e medio-oriente	336	1.263	1.590	299	1.321	1.620
Africa sub-sahariana	498	1.664	2.162	541	1.656	2.197
Asia e Oceania	18	14	32	0	0	0
Totale	7.146	23.223	30.369	6.656	23.709	30.365

Negli due anni scolastici il numero complessivo degli studenti è aumentato, confermando un sempre maggiore interesse verso lo studio della lingua italiana; nei precedenti anni, 1998/1999 e 1999/2000, il numero complessivo degli studenti era stato rispettivamente di 29.994 e 29.526 unità.

La disciplina normativa e contrattuale relativa al personale da destinare alle istituzioni scolastiche ed universitarie all'estero è stata modificata dall'art. 9 della legge 26 maggio 2000, n. 147; in particolare ai sensi del comma 3, il periodo massimo di permanenza all'estero nelle istituzioni scolastiche e nell'università è stato rideterminato in 5 anni, mentre il comma 5 ha fissato in 9 anni non prorogabili la durata del servizio nelle scuole europee. La norma transitoria del comma 4 ha previsto la possibilità, per il personale di ruolo in servizio all'estero alla data di entrata in vigore della legge, di completare, a domanda, il settennio di corso previsto dalla normativa precedente. L'Amministrazione ha restituito ai ruoli metropolitani il personale che non ha chiesto di completare il settennio. Inoltre, la nuova normativa prescrive un periodo di tre anni di servizio effettivo in Italia prima di poter effettuare un nuovo periodo di servizio all'estero.

L'Amministrazione, anche attraverso l'attività della Direzione generale per gli italiani all'estero, Ufficio II, interviene finanziariamente in relazione alla natura giuridica delle istituzioni scolastiche; è a pieno carico il mantenimento delle scuole statali e degli uffici

scolastici, mentre ricevono solo un sostegno in forma di contributo, in denaro o in personale di ruolo, le scuole private italiane e le sezioni italiane presso le scuole straniere.

La tabella che segue indica i costi totali e pro capite sostenuti per le scuole statali.

(migliaia di euro)

Sede scuola italiana	Costo totale			Costo pro capite		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Asmara	3.683	4.375	4.788	3.717	4.319	4.471
Addis Abeba	3.125	3.370	3.106	5.279	5.282	5.100
Parigi	1.471	1.441	1.624	5.450	5.224	6.603
Atene	1.427	1.548	1.534	5.567	6.026	6.612
Barcellona	1.632	1.701	1.816	5.232	4.739	4.717
Madrid	3.490	3.787	3.379	4.847	5.350	4.648
Zurigo	835	1.229	781,4	5.284	8.032	7.104
Istanbul	1.507	1.747	1.740	4.270	4.800	4.640
Totale	17.170	19.198	18.768	39.646	43.772	43.895

Il numero degli alunni si è incrementato, passando da 2.952 del 2000, ai 3.729 del 2001, ai 3.755 del 2002.

2.3.3.2 Gli Istituti di cultura.

Presso il Ministero degli affari esteri è stata costituita, ai sensi della legge n. 401 del 1990³², la Commissione Nazionale per la Promozione della Cultura Italiana all'Estero, articolata in due Gruppi di lavoro: "Lingua e Editoria" e "Criteri e metodi della promozione culturale", allo scopo di elaborare gli indirizzi generali per la promozione culturale italiana all'estero e di collaborazione con gli istituti italiani di cultura.

E' compito degli Istituti di cultura³³ la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti nel 2002 è rimasta articolata in 75³⁴ Istituti e 13 Sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali (86 nel 1999, 94 nel 2000). Nel 1999 è stato attuato un piano di revisione della rete degli Istituti, con un riequilibrio geografico a favore dell'Europa centro-orientale, dell'America Latina e dell'Asia (sono stati istituiti cinque nuovi Istituti: Bratislava, Città del Guatemala, Damasco, Jakarta, Lubiana e Vilnius). Nel corso del 2001 quattro sedi di Sezioni sono state trasformate in Istituti autonomi (Cordoba, Edimburgo, Rio de Janeiro e Salonicco).

L'intera dotazione finanziaria sul capitolo di bilancio 2761, pari a circa 14,9 milioni di euro, è stata utilizzata per le spese di funzionamento delle Sedi e per spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi. Le spese di funzionamento continuano a subire un costante, fisiologico incremento, con particolare riferimento ai costi di locazione, che incidono in misura anche superiore al 50% dell'annuale dotazione finanziaria.

E' in corso di elaborazione una iniziativa, Ministero degli affari esteri e Ministero per i beni e le attività culturali, che si prefigge lo scopo di costituire una fondazione, denominata "Fondazione Italia", per la promozione delle attività culturali nell'ambito degli Istituti di

³² Legge 22 dicembre 1990, n. 401.

³³ La rete degli istituti di cultura è stata stabilita con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro dell'11 settembre 1998. Il decreto ha determinato anche l'organico dell'area della promozione culturale assegnato a ciascun Istituto.

³⁴ La sede di Baghdad non è stata attivata.

cultura. Attraverso una collaborazione sinergica si vuole ulteriormente potenziare le iniziative degli Istituti, contribuendo allo sviluppo dell'immagine Paese.

2.3.3.3 Iniziative linguistico-culturali.

L'art. 636 del d.lgs. n. 297 del 1994 prevede che siano erogati contributi (capitolo 3153) per l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiana, per la formazione di docenti assunti localmente e per l'acquisto di materiali didattici. Sono inoltre sostenute iniziative inserite nei Piani Paesi, elaborati dalle Ambasciate, attraverso una programmazione triennale degli interventi linguistico-culturali. Nel corso del 2002 sono stati avviati, in forma sperimentale, i Piani Paese in Francia, Germania e Gran Bretagna. In particolare in Francia è stato presentato un progetto per una sempre maggiore integrazione dei corsi di lingua e di cultura italiana nel sistema scolastico locale e per la formazione dei docenti, anche francesi, che insegnano l'italiano, in previsione della riforma scolastica, che dovrebbe prevedere la presa a carico dell'impegno finanziario da parte francese³⁵. In sintonia con la riforma, il Progetto Lingua Italiana (PLI) intende assicurare la continuità dei corsi fra le scuole elementari e medie, attraverso una struttura modulare che si adatta alle diverse esigenze provenienti dal territorio, anche attraverso il coinvolgimento delle istituzioni locali.

In Gran Bretagna, già da alcuni anni, è in corso in via sperimentale il passaggio dei docenti di ruolo del Ministero degli affari esteri ai corsi di lingua e cultura italiana alle scuole straniere. Questa sperimentazione, approvata in applicazione del Piano Paese, assicura l'integrazione dei corsi d'italiano e la produzione di materiale didattico con le attività attuate dai docenti di ruolo del Ministero.

Articolato è anche il Piano Paese per la Germania; gli enti gestori hanno sottoscritto un accordo con l'Ambasciata d'Italia per coordinare le attività linguistico-culturali, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie ed umane. Con l'assenso del Ministero della Cultura tedesco, i dirigenti scolastici italiani, in servizio presso le circoscrizioni consolari, hanno redatto un curriculum d'italiano in base al quale la lingua italiana può essere materia di esame alla conclusione della scuola media e concorrere alla valutazione finale.

Complessivamente, le risorse disponibili per questa complessa attività sono state pari a circa 28 milioni di euro.

2.3.4 Direzione generale per la cooperazione e economica e finanziaria multilaterale.

<i>(migliaia di euro)</i>				
Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
59.444	5.468	4.817	53.943	33

Come già sottolineato nel paragrafo "sintesi e conclusioni", l'attività dell'Amministrazione nel settore della cooperazione economica e finanziaria multilaterale si è andata sempre più accrescendo negli ultimi anni, guadagnandosi una maggiore attenzione, nonostante che l'ammontare degli stanziamenti non sia particolarmente significativo rispetto alla totalità delle risorse dell'Amministrazione ed ai compiti assegnati alla Direzione generale competente.

I settori di intervento sono molteplici e rispondono tutti alla necessità di assicurare la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano in campo economico, finanziario e sociale, non solo al fine di sostenere l'internazionalizzazione del sistema economico italiano,

³⁵ La riforma scolastico del Ministro Lang prevede l'insegnamento obbligatorio di una lingua straniera nel secondo ciclo delle elementari e, dal 2005, lo studio di due lingue in prima media.

bensi di individuare anche strumenti di azione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale per il rafforzamento del sistema finanziario internazionale.

Il coordinamento e l'intesa con altre Amministrazioni nazionali³⁶ si è dimostrato essenziale per assicurare un'efficace sinergia alle diverse iniziative poste in essere a sostegno del ruolo dell'Italia nello specifico settore. In particolare, appare ancor più necessaria una fattiva collaborazione con l'Istituto per il Commercio Estero³⁷ per la realizzazione di una "politica delle sedi all'estero" comune, per una sempre maggiore integrazione funzionale e logistica tra le Unità operative dell'ICE e le Sezioni commerciali di ambasciate e consolati³⁸. Le sedi all'estero dell'ICE³⁹ costituiscono, infatti, l'interlocutore di riferimento di ambasciate e consolati per le attività di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano⁴⁰.

In tema di debito internazionale e di politica assicurativa del commercio estero, di intesa con altre Amministrazioni competenti sono state gestite, sotto il profilo economico-finanziario, attività per un ammontare di 43,7 miliardi di dollari, pari ad euro 41,7 miliardi, di cui 28,2 miliardi di dollari, pari ad euro 26,9 miliardi, di debito del resto del mondo con l'Italia⁴¹ e 15,5 miliardi di dollari, pari a 14,8 mld di euro, di impegni attualmente in essere dell'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero – SACE.

Con riguardo al sostegno alla partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali, è stata avviata una collaborazione con Unioncamere ed Assocamerestero per la revisione dei processi organizzativi ed operativi dello "Schema di Concertazione Interistituzionale". Nel mese di luglio 2002 è stato reso operativo il progetto "ExTender", al quale oltre al MAE partecipano l'Unioncamere ed Assocamerestero, per la creazione di un sistema informativo, che metta a disposizione le informazioni economico-commerciali⁹ provenienti dalla rete diplomatico-consolare e dalle Camere di commercio italiane all'estero⁴².

Un settore particolare riguarda le attività economiche relative ai materiali di armamento ed ai controlli sui trasferimenti dei beni e delle tecnologie a duplice uso e sensibili. L'Unità per

³⁶ D'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento del tesoro, il Ministero ha operato nelle sedi internazionali anche per la prevenzione e la repressione dei flussi finanziari a sostegno del terrorismo internazionale. Inoltre, la Direzione generale ha promosso e negoziato la firma di una "Piano di Azione" con l'IFC (del Gruppo Banca Mondiale), che ha coinvolto anche i Ministeri delle attività produttive, dell'economia e delle finanze, nonché la SIMEST, per assicurare una maggiore partecipazione delle nostre Piccole e Medie Imprese (PMI) alle iniziative dell'IFC, in vista di una internazionalizzazione del nostro tessuto imprenditoriale. In accordo con il Ministero delle attività produttive, è stata curata la partecipazione al Comitato esecutivo, in sessione speciale, dell'OCSE.

³⁷ L'ICE è un ente strumentale, con un organico di 960 funzionari di ruolo, 630 contrattisti, 104 Unità operative all'estero e con un budget promozionale superiore di 84,7 milioni di euro ai fondi del MAE per la promozione commerciale.

³⁸ L'Amministrazione auspica che si pervenga ad una soluzione unitaria circa lo status giuridico degli Uffici ICE all'estero e dei loro rappresentanti, poiché l'Istituto paga circa 10,3 milioni di euro l'anno di imposte all'estero ragione dello status di "agenzia governativa", non riconosciuta sufficiente in diversi Paesi per la concessione di privilegi fiscali propri della missione diplomatica.

³⁹ Gli Uffici commerciali all'estero sono 136, ai quali sono assegnati 109 diplomatici e 146 unità di personale dell'area funzionale economico commerciale.

⁴⁰ Con lettera di intenti del 13 febbraio 2003, firmata dai Ministri degli affari esteri e delle attività produttive, sono state individuate le iniziative che i due Ministeri unitamente all'ICE intendono porre in essere, a legislazione vigente, per un'azione di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano. In particolare sono previste: una concertazione costante, l'elaborazione di rapporti che devono essere congiuntamente redatti da parte degli Uffici commerciali delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici ICE, l'avvio di primi "Sportelli Unici all'estero", una analisi per razionalizzare la rete estera dell'ICE, la programmazione congiunta delle visite all'estero, l'integrazione progressiva dei sistemi informativi del MAE, del Dipartimento per l'Internazionalizzazione del MAP, dell'ICE e del sistema camerale in Italia ed all'estero.

⁴¹ 24 Accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali di ristrutturazione debitoria; avvio di negoziati per altri 19 accordi bilaterali.

⁴² "ExTender" opererà attraverso i terminali operativi delle 103 Camere di commercio in Italia e con il portale "Globus" del sistema degli Sportelli delle Camere di commercio per l'internazionalizzazione.

le Autorizzazioni di Materiali di Armamento (UAMA) ha esaminato, congiuntamente con il Ministero della difesa, 2.673 richieste di autorizzazioni alle trattative contrattuali, in vista dell'eventuale esportazione/importazione di materiali sottoposti al regime della legge n. 185 del 1990. Sono state concesse 851 licenze di esportazioni (delle quali 626 definitive) e 208 licenze di importazione (di cui 43 definitive)⁴³.

2.4 Incrocio della classificazione economica semplificata con i Centri di responsabilità.

Le spese di funzionamento raggiungono il 44,3% (43,8% nel 2001) del totale degli stanziamenti di competenza del Ministero, di cui il 73,7 % (77,6% nel 2001) per il personale, mentre gli interventi sono pari al 54,5% (54,9% nel 2001) dell'intero stanziamento. La residua quota è ripartita tra le voci "investimenti" ed "altre spese".

La classificazione economica semplificata ripartisce gli stanziamenti definitivi in tre categorie: spese di funzionamento 1.000 milioni di euro (pari a circa 1.936,2 mld di lire; 1.746,2 mld nel 2001), di cui 737 milioni di euro (pari a circa 1.427,0 mld di lire; 1.356,6 mld nel 2001) per il personale; spese per interventi 1.230 (pari a circa 2.381,6 mld di lire; 2.187,3 mld nel 2001); spese per investimenti 21,9 milioni di euro (pari a circa 42,4 mld di lire; 33,6 mld nel 2001).

La quota più rilevante delle spese di funzionamento, pari a 705 milioni di euro (pari a circa 1.365,0 mld di lire; 1.202,7 mld nel 2001), come già osservato al paragrafo precedente, è gestita dalla Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio, con 557 milioni di euro (pari a circa 1.078,5 mld di lire; 988,8 mld nel 2001) esclusivamente per il personale; mentre le maggiori risorse per interventi sono attribuite alla Cooperazione allo sviluppo – 689 milioni di euro (pari a circa 1.334,0 mld di lire; 1.226,0 mld nel 2001) rispetto ai 37 milioni di euro (pari a circa 71,6 mld di lire; 74,8 mld nel 2001) di funzionamento, di cui 18 milioni di euro (pari a circa 34,8 mld di lire; 36,3 mld nel 2001) di personale.

La tabella che segue offre un quadro generale degli stanziamenti definitivi assegnati ai Centri di responsabilità.

⁴³ L'UAMA ha seguito anche il negoziato che, nel quadro dell'accordo di Farnborough relativo alle "Misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa" ha definito l'intesa attuativa concernente i trasferimenti dei materiali di armamento.

(migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Funzionamento	di cui personale	Interventi	Investimenti	Altre spese	Totale
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	8.817	7.786	0	77	0	8.893
Segreteria generale	12.403	5.659	11.302	51	0	23756
Cerimoniale diplomatico della repubblica	7.836	2.532	0	30	0	7.865
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	4.158	1.820	0	20	0	4.179
Direzione generale per il personale	23.945	18.516	0	84	0	24.028
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	705.259	557.011	0	16.641	5.984	727.793
Servizio stampa e informazione	3.687	2.062	20.022	23	0	23.822
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	30.621	5.890	0	4.749	0	35.370
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	37.704	18.338	689.139	0	0	726.843
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	99.874	87.866	101.039	37	0	200.950
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	29.515	4.424	68.100	63	0	97.678
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	4.998	3.846	198.737	33	0	203.768
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	5.468	4.817	53.943	33	0	59.444
Istituto diplomatico	3.868	1.003	0	7	0	3.875
Direzione generale per i paesi dell'Europa	6.706	5.556	61.078	23	0	67.807
Direzione generale per i paesi delle Americhe	2.832	2.218	5.442	12	0	8.285
Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	2.811	2.184	8.243	12	0	11.066
Direzione generale per i paesi dell'Africa sub sahariana	1.837	1.452	4.262	12	0	6.110
Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	2.432	1.988	2.452	12	0	4.895
Direzione generale per l'integrazione europea	5,6	2.954	6.818	23	0	12.524
Totale	1.000,4	737.922	1.230.576	21.940	5.984	2.258.952

2.5 Leggi pluriennali di spesa.

Le leggi pluriennali di spesa che interessano il Ministero sono: la legge n. 212 del 1992⁴⁴, la legge n. 477 del 1998⁴⁵, la legge 251 del 1997⁴⁶.

Con la legge n. 212 del 1992 si è inteso dare sostegno al processo di integrazione europea e di favorire la valorizzazione delle risorse umane e naturali, attraverso il consolidamento dei valori democratici del pluralismo, secondo le direttrici della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).

Inizialmente, la legge era dotata, per gli anni 1991, 1995, di 900 mld di lire, ridotti a 436,5; dal 1996 al 2001, lo stanziamento è stato di 631 mld di lire, pari a 325,8 milioni di euro; per il 2002 di 354,2 milioni di euro.

La legge ha previsto diversi canali di intervento che coinvolgono anche altre Amministrazioni oltre al Ministero degli affari esteri: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero per le attività produttive, Ministero dell'interno.

Per quanto attiene alle competenze del Ministero, sono stati presentati complessivamente 229 progetti, alcuni per iniziative di cooperazione scientifica, altri di protezione ambientale.

⁴⁴ La legge 26 febbraio 1992, n. 212, prevede interventi di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

⁴⁵ La legge 31 dicembre 1998, n. 477 ha autorizzato la spesa per l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di immobili da adibire a sedi di Rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari, nonché di alloggi per il personale.

⁴⁶ La legge 28 luglio 1997, n. 251 ha previsto la spesa per l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di immobili da adibire a sedi di Istituti di cultura.

Sono in incremento le iniziative di formazione professionale per i quadri delle piccole e medie imprese.

A oggi è stata complessivamente impegnata la somma di 27,4 milioni di euro, con la realizzazione di 74 progetti, di cui 38 hanno ricevuto il saldo del contributo concesso. La somma effettivamente erogata, a saldo o quale anticipo dei contributi, ammonta a 8,0 milioni di euro. Per il 2002, al Ministero è stata attribuita la somma di 11,3 milioni di euro, di cui 7,4 milioni alla Direzione generale per i Paesi dell'Europa, competente ad oggi alla gestione della legge, e 3,8 milioni alla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente. Anche per il 2003 l'area balcanica, anche alla luce degli interventi delle Comunità internazionale, nel contesto del patto di Stabilità approvato dall'U.E., si manterrà come obiettivo prioritario.

(milioni di euro)

Capitoli	Anni	Autorizzazioni di spesa	Impegni di competenza	Pagamenti	Residui propri
4053	2001	103.2		=	
4053	2002	182.6	103.2	=	103.1
4054	2001	6.0	6.0	0.144	6.0
4054	2002	12.5	9.9	1.6	6.1

La legge n. 477 del 1998 ha previsto uno stanziamento in sette anni (1008/2004) di circa 77,5 milioni di euro, pari a 150 mld di lire, di cui: 9,2 milioni di euro per l'anno 1998, 10,5 milioni di euro per il 1999, 11,8 milioni di euro per gli anni 2000-2003, 10,0 milioni di euro per il 2004.

Nel 2001, è stato stipulato il contratto per i lavori di restauro dell'Ambasciata d'Italia a Berlino, per una spesa complessiva di 11,8 milioni di euro; per l'Ambasciata d'Italia ad Abuja è stato versato il 50% della quota parte che compete allo Stato Italiano per la realizzazione della nuova sede comunitaria, pari a circa 1,7 milioni di euro.

(milioni di euro)

Capitolo	Anni	Autorizzazioni di spesa	Impegni di competenza	Pagamenti	Residui propri
7245 (ex 7501)	2001	11.8	8.7	8.66	3.61
	2002	11.8	11.8	2.3	8.2

La legge n. 251 del 1997 ha stanziato complessivamente 9,8 milioni di euro. Dal 2002 il capitolo di bilancio 7246 è stato soppresso. Gli impegni complessivi sono stati pari a 8,9 milioni di euro, i pagamenti, a tutto il 31 dicembre 2001, 4,8 milioni di euro ai quali devono essere aggiunto 897.673 euro pagati nel 2002. I residui complessivi ammontano a circa 3,7 milioni di euro.

Questi dati mostrano una difficoltà di spesa e, pertanto, di realizzazione, dell'Amministrazione, che richiederebbe una maggiore attenzione in fase di programmazione e di stima delle risorse finanziarie necessarie.

3. Organizzazione e personale.

3.1 Profili generali.

Con la riforma della carriera diplomatica, attuata sulla base della delega conferita al Governo dalla legge n. 266 del 1999⁴⁷, esercitata con il d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico è stato rafforzato, passando da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a

⁴⁷ La legge 28 luglio 1999, n. 266 ha conferito al Governo delega per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura.

5)⁴⁸. Il 2% è riservato agli ambasciatori (22), il 19% ai Ministri Plenipotenziari (208), il 21% ai Consiglieri d'Ambasciata (232), il 24% ai Consiglieri di Legazione (270) ed il 34% ai Segretari di Legazione (387).

La tabella che segue riepiloga la situazione del personale in organico ed in servizio nell'ultimo quadriennio. Si osserva un incremento delle unità di diplomatici in servizio, a fronte di un decremento considerevole del personale in servizio nelle aree funzionali e dei contrattisti.

Anni	Diplomatici		Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti		Totale	
	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio
1999	938	934	30	27	4.517	3.731	2.027	1.864	7.512	6.558
2000	1.119	960	54	33	4.265	3.656	2.027	1.896	7.465	6.546
2001	1.119	988	54	41	4.517	3.902	2.027	1.981	7.717	6.912
2002	1.119	1.007	54	44	5.417	4.012	1.827	1.903	7.517	6.966

E' ulteriormente migliorata la situazione dell'organico dell'area della promozione culturale, il cui adeguamento era uno degli obiettivi indicati nelle direttive generali del Ministro già per l'anno 2000. Nel corso del 2002, sono state completate le procedure di riqualificazione ed è stato esplicitato il concorso pubblico a 38 posti per la posizione economica C1 dell'Area in parola. Se verrà concessa l'autorizzazione all'assunzione dei 28 vincitori, l'Area della promozione culturale presenterà un indice di copertura di circa l'84%.

Anni	Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti		Totale	
	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio
1999	13	0	250	128	393	301	656	429
2000	20	7	210	130	393	333	623	470
2001	20	12	250	188	393	301	663	501
2002	20	12	250	181	393	335	663	528

3.2 L'Istituto Diplomatico e l'attività di formazione.

Come è noto all'Istituto Diplomatico è affidata la formazione del personale della carriera diplomatica e del personale appartenente ai nuovi profili professionali. L'Istituto, che ha un ruolo di progettazione e organizzazione di tutta la attività di formazione, non dispone di un proprio corpo docente e si avvale di docenti esterni, rivolgendosi ad università italiane e straniere, ad istituti culturali ed ad altri enti per l'organizzazione dei corsi⁴⁹.

Non da oggi l'Amministrazione dimostra una particolare attenzione per l'attività formativa e di aggiornamento professionale del personale⁵⁰; con apposita circolare (n. 16 del 19

⁴⁸ L'art. 2 del d.lgs. n. 85 ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica, prevedendo un incremento del 20% ed ha previsto una circoscritta introduzione della contrattazione con le rappresentanze di categoria in materia di trattamento economico e per alcuni aspetti del rapporto di lavoro.

⁴⁹ I principali referenti esterni sono: la Commissione dell'Unione Europea, Harvard University, Ecole Nationale d'Administration, l'EIPA di Maastricht, Wilton Park di Londra, alcune delle principali Università italiane, la Conferenza dei rettori delle Università italiane (CRUI), Università di Princeton (USA). Inoltre, la Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI), sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero, organizza tirocini di 3/6 mesi presso gli uffici dell'Amministrazione, ambasciate e consolati ed Istituti Italiani di Cultura, di laureandi e neo laureati, al fine di concorrere alla loro preparazione internazionale.

⁵⁰ L'art. 3 del d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, per il riordino della carriera diplomatica, prevede l'organizzazione di un corso di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova, della durata di nove mesi; un corso di aggiornamento per i segretari di legazione, della durata di almeno 6 mesi, propedeutico all'avanzamento al grado di consiglieri di legazione; un corso di aggiornamento per i consiglieri di ambasciata, della durata complessiva di almeno tre mesi, propedeutico all'avanzamento a Ministro Plenipotenziario.

ottobre 2000), emanata sulla base dei dd.mm. n. 2527 e n. 2528 del 1° agosto 2000⁵¹, il Segretario Generale ha dettato particolari norme in materia di organizzazione dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale per segretari di legazione e consiglieri di legazione.

In particolare per i funzionari diplomatici, ammessi in servizio con il grado iniziale di “Segretario di Legazione in prova” ai sensi del d.lgs. n. 85 del 2000, l’attività di formazione ha lo scopo di introdurre i diplomatici appena entrati in carriera alle complesse attività del Ministero, consentendo loro di effettuare periodi formativi all’estero, e di garantire, durante l’intero arco della carriera, un idoneo aggiornamento professionale.

Al XXXII corso di formazione per Segretari di Legazione hanno partecipato 51 vincitori del concorso bandito con d.m. 19 dicembre 2001. Al Corso Superiore di Informazione Professionale hanno partecipato 25 consiglieri di legazione; sono stati 100 gli operatori dell’area della promozione culturale, destinati agli Istituti Italiani di Cultura, che hanno partecipato a tre corsi di aggiornamento professionale.

Ulteriori corsi, per il perfezionamento delle lingue estere, in materia contabile, consolare ed economico-commerciale, per 1199 partecipanti, sono stati organizzati per neo assunti.

Tutti i capitoli gestiti dall’Istituto attengono a spese di funzionamento (personale di 20 dipendenti, manutenzione della sede, spese telefoniche, etc.,) si sostengono con capitoli a gestione unificata come per tutti gli altri Centri di responsabilità del Ministero degli affari esteri.

Per la preparazione alla carriera diplomatica e alle carriere internazionali i corsi sono stati attuati sotto il coordinamento e, in parte, il finanziamento dell’Istituto Diplomatico, da università e da Enti a vocazione internazionale.

Il protocollo d’intesa del 18 novembre 1999 ed il contratto collettivo integrativo 1998/2001 aveva quantificato in 1550 circa, in relazione ai nuovi organici, il numero di passaggi interni da una posizione economica all’altra e tra le aree funzionali, da effettuarsi ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1999. Ciò ha comportato, nell’esercizio in esame, corsi di riqualificazione per 61 persone, con il passaggio dalla posizione apicale C2 a C3 (Direttori degli Istituti Italiani di Cultura).

4. La cooperazione allo sviluppo⁵².

4.1 Considerazioni generali.

La “diplomazia dello sviluppo” ha assunto un ruolo sempre più rilevante nell’ambito delle azioni di politica estera dei Paesi più industrializzati, atteso che, nel perseguire obiettivi di sviluppo economico-sociale dei Paesi in via di sviluppo (PVS), contribuisce anche a rafforzare l’immagine ed il ruolo internazionale del Paese donatore.

La cooperazione italiana non è estranea a questo ruolo e si è affermata nel corso degli anni quale importante strumento di politica estera⁵³ ed ha svolto un’importante funzione propositiva nella comunità dei Paesi donatori, nel cui ambito si sono andati affermando, per migliorare l’efficacia degli aiuti, tre principi: il coordinamento tra i donatori, la

⁵¹ L’organizzazione dei corsi di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova e di aggiornamento per i segretari di legazione è demandata all’Istituto Diplomatico, d’intesa con la Direzione generale per il Personale per la tempistica dei corsi stessi, in eventuale collaborazione con la Scuola Superiore della P.A.

⁵² La cooperazione allo sviluppo è inserita all’interno della FOB n. 1) – Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni, come f.o. di secondo livello – Aiuti economici internazionali, voci di terzo livello - Aiuti economici ai paesi in via di sviluppo ed in transizione e Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali.

⁵³ L’Italia ha accolto, insieme ad alcuni Paesi del G8 e dell’OCSE, l’iniziativa NePAD (Nuovo Partenariato per lo Sviluppo) di alcuni Paesi africani, per estendere la democrazia, considerata fattore determinante per lo sviluppo, nel continente. Più in generale, il ruolo dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo è attualmente oggetto di una riflessione, che interessa l’OCSE e l’Unione Europea ed alla quale partecipa anche l’Italia.

complementarietà degli interventi e l'armonizzazione delle procedure di concessione degli aiuti, per ridurre i costi di transazione in particolare a carico dei Paesi beneficiari⁵⁴.

Tale sua collocazione e la specificità del momento che vede nelle sedi internazionali interessate alla materia, una rielaborazione delle metodologie di intervento, con la progettazione di "Programmi Paesi", che coinvolgono diversi donatori intorno ad un progetto complessivo di interesse del Paese partner, sempre più partecipe alla realizzazione e gestione degli interventi, richiederebbe una particolare attenzione nei confronti della disciplina dell'azione amministrativa di settore e della struttura amministrativa responsabile.

Ciò al fine di incrementare ulteriormente i risultati, ridurre i tempi di intervento, evitare il permanere di somme residue inutilizzate, già allocate per progetti oggetto di protocolli di intesa con PVS, contenere entro aspetti fisiologici i possibili contenziosi con le imprese scelte per la realizzazione delle iniziative e migliorare il partenariato con i Paesi beneficiari. E' utile ricordare, per quanto attiene quest'ultimo aspetto, che alcuni di questi Paesi sono coinvolti nel transito e nella partenza verso l'Italia di clandestini, o perché provenienti direttamente da questi territori o perché utilizzano i loro porti come luoghi di partenza verso le coste italiane⁵⁵. La loro collaborazione nel contenere il fenomeno, spesso oggetto di intese nei protocolli di cooperazione allo sviluppo, è più facilmente conseguibile a fronte di interventi di cooperazione volti a migliorare le loro condizione economico-sociali, la cui arretratezza è la prima causa dell'immigrazione clandestina verso l'Europa.

Per contro, come è noto, la cooperazione allo sviluppo, nonostante in passato sia stata oggetto di diversi disegni di legge che ne volevano ridisegnare l'organizzazione, è rimasta estranea alla riforma che ha interessato l'Amministrazione centrale; i numerosi interventi di riorganizzazione annunciati e mai portati a termine hanno per diversi anni mantenuto la struttura in una situazione di incertezza, che non ha facilitato la soluzione di alcune problematiche, come quella relativa al personale, che dovrebbero essere affrontate in sede di riassetto organizzativo e funzionale. Il ruolo indubbiamente rilevante che svolge la cooperazione allo sviluppo in sede internazionale, l'entità delle risorse che amministra (il 32,6% degli stanziamenti complessivi del Ministero) richiederebbero interventi anche normativi per migliorare e potenziare l'efficienza della struttura. In alcuni casi sarebbe sufficiente l'applicazione di norme già vigenti, ad oggi rimaste inattuato nonostante la legge ne abbia disposto l'applicazione anche ai lavori da eseguire all'estero nell'ambito di attuazione della legge n. 49 del 1987. Si fa qui menzione, a titolo esemplificativo, dell'art. 227 della d.P.R. n. 554 del 1999⁵⁶, che, pur ridisegnando i compiti del responsabile del procedimento in considerazione delle particolari condizioni nelle quali operano gli appalti, conferma la necessità di assicurare la presenza di un soggetto di riferimento, i cui compiti sono dettagliatamente indicati dalla legge, anche in questo specifico settore. Non risulta che ad oggi l'Amministrazione abbia dato formalmente applicazione all'anzidetta norma, rimanendo non chiaramente determinato il soggetto con funzioni di responsabile del

⁵⁴ Un aspetto che merita di essere sottolineato, e che andrebbe considerato in sede di ridefinizione dei procedimenti operativi della cooperazione allo sviluppo, oggetto di dibattito in sede internazionale, attiene alla necessità di armonizzare le procedure di aiuto allo sviluppo dei Paesi donatori con le discipline e le esigenze dei Paesi beneficiari, al fine di ridurre i costi di transazione e di rendere più rapidi gli aiuti stessi. Sul tema, nel mese di febbraio del corrente anno, il Ministero degli affari esteri, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, ha organizzato a Roma l'*High-Level Forum on Harmonisation*, che si è concluso con l'approvazione di un documento finale, la "Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione", che definisce un programma operativo e coordinato per il rafforzamento dell'efficacia dell'aiuto, con un impegno di verifiche periodiche, in attuazione degli impegni assunti nel corso della Conferenza di Monterrey sul Finanziamento allo Sviluppo, tenutasi nel mese di marzo 2002.

⁵⁵ In particolare, i protocolli con i Paesi del nord Africa che si affacciano nel Mediterraneo disciplinano anche l'impegno di questi Governi nel controllo dell'immigrazione clandestina verso l'Italia. Sul punto si veda il capitolo sull'attività del Ministero dell'interno, paragrafo n. 4) di questa Relazione.

⁵⁶ Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 — legge quadro in materia di lavori pubblici, e successive modificazioni.

procedimento⁵⁷, mentre proprio la specialità delle condizioni per la realizzazione di detti lavori, in rapporto alle tipologie di intervento ed alla loro ampia distribuzione in Paesi con realtà economiche e normative diverse, ne richiederebbe una specifica individuazione, anche al fine di rendere chiare le responsabilità dei diversi soggetti dell'Amministrazione che intervengono nel procedimento di realizzazione delle opere. La gestione degli atti (contratti, pagamenti ecc.) appartiene ad una funzione esecutiva che deve operare, pur con la specialità della materia, secondo i principi di efficienza ed economicità per la buona esecuzione degli impegni assunti.

Il Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE⁵⁸) definisce aiuto pubblico allo sviluppo (APS) l'insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"⁵⁹, destinati ai Paesi del Sud del mondo e alle istituzioni multilaterali (le agenzie, organizzazioni e programmi delle Nazioni Unite), per promuoverne lo sviluppo economico e il benessere sociale.

Il Ministero degli affari esteri, pur essendo responsabile della promozione e del coordinamento delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, gestisce attraverso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo solo un terzo dei finanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo; circa due terzi sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e sono costituiti da trasferimenti all'U.E. (circa 671 milioni di euro annui), dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo, dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo⁶⁰, mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri, alle regioni ed agli enti locali. Si rinvia al paragrafo 4.4 per un primo quadro di insieme dell'aiuto pubblico dello sviluppo, che tiene conto di tutte le amministrazioni che intervengono nel settore.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto⁶¹, il dono⁶², il credito misto, ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della citata legge n. 49

⁵⁷ Il legislatore, per assicurare la compatibilità con gli ordinamenti esteri delle procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori, eseguiti sul territorio di Stati esteri (art. 3, comma 7-ter della legge n. 109 del 1994 – c.d. legge Merloni), ha sentito l'esigenza di sottolineare all'interno della complessa disciplina in materia di lavori pubblici le norme che devono trovare applicazione per i lavori eseguiti all'estero ai sensi della richiamata legge n. 49, riconoscendo la peculiarità delle circostanze di operatività dell'Amministrazione. Il d.P.R. n. 554 del 1999 ha previsto norme particolari per la programmazione, i diversi livelli di progettazione, il subappalto, il prezzo chiuso, le varianti ed il responsabile del procedimento.

⁵⁸ Ne fanno parte 21 Paesi donatori e la Commissione Europea. Il DAC stabilisce anche i criteri per le statistiche internazionali sull'APS.

⁵⁹ La componente a dono deve essere pari almeno al 25%.

⁶⁰ La legge 209/2000 ha previsto un tetto massimo di 12 mld per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 mld per i crediti di aiuto e 8.000 mld. per i crediti commerciali.

⁶¹ Trattasi di finanziamenti a credito per progetti o programmi di cooperazione allo sviluppo, con la restituzione del capitale prestato a condizioni estremamente agevolate. Il paese beneficiario sceglie, attraverso procedure concorsuali, le imprese, che comunque devono essere sempre italiane, e stipula i relativi contratti (credito legato), anche se il credito può finanziare costi locali e l'acquisto da paesi terzi di beni inerenti i progetti fino ad un tetto massimo dell'80%. Tuttavia l'Italia si è impegnata - a seguito di una raccomandazione OCSE - a concedere crediti slegati, a partire dal 1 gennaio 2002, ai Paesi meno avanzati.

I progetti, concordati con i paesi beneficiari, devono rientrare nelle priorità indicate dal CIPE, specificate di anno in anno dalle direttive del Ministro degli Affari esteri, e nella programmazione approvata dal Comitato Direzionale e devono corrispondere ai programmi-paese e ad altri accordi internazionali siglati dall'Italia.

La cooperazione italiana valuta i progetti, sotto il profilo tecnico e dei costi, e li analizza dal punto di vista economico che, nel rispetto della normativa internazionale, deve giustificare il ricorso a tale forma di finanziamento. I crediti di aiuto si articolano in: crediti definiti di "aiuto programma" per la fornitura di beni o servizi e in crediti definiti di "aiuto progetto", finalizzati in base alle richieste dei Paesi beneficiari per la realizzazione di progetti specifici.

⁶² Trattasi di risorse finanziarie concesse a fondo perduto. Le componenti dell'aiuto a dono sono: l'aiuto progetto e l'aiuto programma, gli aiuti umanitari di emergenza, l'assistenza tecnica e gli aiuti alimentari. Sono destinati a tutti i PVS con i quali vi sono attività di cooperazione.

Nei doni sono inclusi gli interventi finanziati dagli enti della cooperazione decentrata che hanno corrisposto aiuti.

del 1987 per la creazione delle imprese miste, che peraltro in sede OCSE non è classificato come aiuto allo sviluppo.

Nei Paesi OCSE, il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS⁶³) è determinato dal rapporto tra i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio e il prodotto interno lordo (PIL); si ricorre a questo parametro per verificare il rispetto dell'obiettivo delle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai Paesi in via di sviluppo lo 0,7% del PIL. L'impegno a raggiungere tale obiettivo è stato assunto dal Governo italiano in sede del Consiglio Europeo di Barcellona (15/16 marzo 2002). L'Unione Europea ha indicato nello 0,33 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Il Dpef, in coerenza con l'impegno assunto anche dall'Italia, nel rispetto dei vincoli posti dal Patto di Stabilità e Crescita, modula l'incremento delle risorse da destinare all'APS in due percorsi: aumenti gradualmente delle risorse allocate per l'APS in tutte le sue diverse componenti, la cancellazione del debito bilaterale dei PVS, verso cui l'Italia vanta dei crediti (crediti di aiuto e crediti commerciali assicurati dalla SACE), ai sensi della legge n. 209 del 2000⁶⁴.

La Direzione generale utilizza tre tipologie di indicatori del volume dell'APS: le iniziative deliberate dal Comitato Direzionale o dal Direttore Generale, quale indicatore dei programmi che hanno completato l'istruttoria tecnico-economica, ma che ancora non hanno visto impegni di spesa; gli impegni di spesa assunti nell'esercizio di riferimento, che segnala l'inizio concreto dell'attuazione dell'intervento di cooperazione; i pagamenti effettuati nell'anno, indicatore utilizzato sul piano internazionale per misurare l'APS dei Paesi OCSE in rapporto al PIL e, pertanto, in rapporto all'obiettivo indicato dalle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai PVS lo 0,7% del PIL. Nel 2002, tale indicatore dovrebbe risultare pari allo 0,20% (circa 2,4 mld di euro), superiore allo 0,15 del 2001. I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno.

Questo risultato, che conferma un trend incrementale iniziato nell'anno 2000 (rispettivamente, 0,13%, 0,15% e 0,20%) è da ricondurre ad un costante miglioramento della capacità di impegno della Direzione generale, come si vedrà anche nel paragrafo 4.3), ad una maggiore flessibilità gestionale, consentita dall'art. 8 della legge n.266 del 1999, che prevede il trasferimento di risorse dal fondo rotativo per i crediti di aiuto alla Direzione generale ed all'attuazione della legge n. 209 del 2000, sulla cancellazione del debito dei Paesi poveri.

Il risultato dell'esercizio in esame ha permesso all'Italia di passare dal 10° al 7° posto quale donatore⁶⁵.

La cooperazione italiana per dare attuazione alle conclusioni della Conferenza di Monterrey, che ha impegnato i Paesi donatori a migliorare la qualità e l'efficacia degli aiuti, sul piano interno ha provveduto alla pubblicazione di un manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione, all'assunzione come quadri di riferimento per i programmi italiani i *"Country Strategy Papers"* ed i *"Regional Strategy Papers"* dell'Unione Europea, unitamente alle *"poverty reduction strategies"* degli stessi PVS.

4.2 La programmazione.

Come è noto, il processo di programmazione degli interventi di aiuti allo sviluppo segue un percorso diverso da quello disegnato dal d.lgs. n. 29 del 1993, a causa del sovrapporsi di norme emanate in tempi diversi e che hanno mantenuto la loro autonomia. Coesistono due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

⁶³ In inglese, ODA: *"official development assistance"*.

⁶⁴ Il Dpef indicati le seguenti tappe: nel 2003, tra lo 0,19 e lo 0,20 per cento; nel 2004, tra lo 0,23 e lo 0,24 per cento; nel 2005, tra lo 0,27 e lo 0,28 per cento; nel 2006, lo 0,33 per cento.

⁶⁵ Dopo gli USA, il Giappone, la Germania, la Francia, il Regno Unito ed i Paesi Bassi.

Il CIPE⁶⁶ detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone, ai sensi del d.lgs. n. 29 del 1993, le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale⁶⁷, il quale le integra con l'indicazione delle risorse per tipologia di interventi.

La relazione previsionale si proietta nel triennio, mentre le direttive del Ministro hanno un carattere di maggiore sinteticità e vanno integrate dalla deliberazione del Comitato direzionale, che contiene più specifiche indicazioni di carattere finanziario.

In sintesi, la programmazione si esplica con le decisioni di Governo, che coinvolgono a caduta soprattutto il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero degli affari esteri, che predispongono i documenti di pianificazione di rispettiva competenza. Il Comitato Direzionale approva gli interventi ammessi a finanziamento, la Direzione generale ne cura la realizzazione ed il successivo monitoraggio.

Le direttive per il 2002, come già osservato in via generale nel paragrafo 2), pongono obiettivi determinati, a fianco dei quali sono posti dei traguardi intermedi con i tempi previsti per raggiungerli e gli indicatori di efficienza. Per l'esercizio in esame hanno individuato le seguenti linee guida: lotta contro la povertà, la fame, grandi epidemie e contro l'analfabetismo; lotta all'emarginazione soprattutto in Africa attraverso la riduzione del debito⁶⁸; obiettivi strategici dell'Amministrazione⁶⁹. Tra questi ultimi obiettivi è indicato il riassorbimento, sotto il profilo gestionale, dei programmi oggetto di pregresse programmazioni non attivate, con l'indicatore della riduzione del 20% entro la fine del 2002 dei programmi in attesa di essere attivati; il ripristino degli organici previsti, con l'indicatore individuato nella predisposizione delle procedure di concorso.

Meno dettagliati sono gli obiettivi che attengono agli interventi nelle aree geografiche di interesse, da ricondurre agli obiettivi strategici di politica estera.

⁶⁶ La legge n. 537 del 1993 ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ed ha trasferito al CIPE le funzioni di indirizzo generale e le altre al Ministero degli affari esteri. Nel giugno 1995, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha fissato le linee direttrici di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, enunciando gli obiettivi politici, economici ed umanitari, che trovano ancora oggi applicazione. Gli obiettivi politici sottolineano un contributo agli sforzi internazionali in materia di ambiente, di valorizzazione del ruolo delle donne nei Paesi in via di sviluppo, di lotta alla droga ed all'Aids. Si dà rilievo all'importanza di promuovere la stabilizzazione di paesi la cui situazione potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale italiana (come potrebbe essere la crisi economica ed occupazionale dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con conseguenze in termini di flussi migratori crescenti). Gli obiettivi economici includono la riduzione della povertà, la promozione dello sviluppo umano integrato ed il sostegno alla bilancia dei pagamenti, alle riforme economiche ed allo sviluppo del settore privato. Gli obiettivi umanitari si concentrano sull'assistenza alle vittime di disastri naturali o provocati dall'uomo, sul rafforzamento dei processi di pace e di prevenzione di conflitti.

⁶⁷ Istituito dall'art. 9 della legge n. 49. Vi partecipano, in ragione della complessità della materia, i direttori generali dell'Amministrazione degli affari esteri, due rappresentanti del Ministero del tesoro, un rappresentante del Ministero del commercio estero e del Mediocredito centrale; è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

⁶⁸ Per l'Africa sub-sahariana è stato individuato un programma di lotta all'AIDS; per l'Etiopia un contributo italiano al programma di sviluppo nel settore sanitario ed un programma di sviluppo Arsie Baie; una programma di lotta alla povertà nel Sahel; un monitoraggio degli accordi di cancellazione del debito; l'avvio operativo della conversione del debito con il Perù.

⁶⁹ Partecipazione al fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria; attuazione delle iniziative umanitarie e di ricostruzione finanziate dall'Italia in Afghanistan; avvio dei programmi a credito di aiuto nei settori delle Piccole e Medie Imprese e sanitario in Argentina; procedure per l'assunzione di sessanta esperti; l'eliminazione di programmi pregressi ipotizzati e non attivati.

4.3 Risultati di consuntivo.

Prima di esaminare i dati di consuntivo, è opportuno osservare che il decreto-legge n. 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002, sul controllo della spesa, mentre non ha determinato particolari ripercussioni sull'esercizio in esame, comporterà effetti di rilievo sul corrente esercizio 2003 e sugli esercizi successivi se verrà mantenuta l'interpretazione della Ragioneria Generale dello Stato, peraltro non condivisa dall'Amministrazione, secondo la quale l'art. 1, comma 7 del richiamato decreto legge ha abrogato l'art. 15, comma 9, della legge n. 49 del 1987. Il citato articolo, in considerazione della peculiarità degli interventi che derivano anche da impegni internazionali assunti dall'Italia e che possono richiedere tempi tecnici per l'istruttoria, per l'approvazione da parte del Comitato Direzionale e per l'assunzione dell'impegno che travalicano il singolo esercizio finanziario, dispone che le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo⁷⁰.

Da un'analisi comparativa con i precedenti esercizi finanziari risulta che⁷¹:

(milioni di euro)

2000			2001			2002		
Stanziamen- ti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamen- ti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamen- ti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%
621	460,8	74,2	671,8	578,2	86,0	726,8	659,0	90,7

E' notevole l'incremento degli impegni assunti, confermato anche con riferimento alla complessiva massa impegnabile (competenza+residui), come si osserva dalle tabelle che seguono.

(milioni di euro)

Funzionamento		Di cui personale		interventi		Investimenti		Totale	
2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
38,6	37,7	18,7	18,3	633,1	689,1	0	0	671,8	726,8

Rispetto agli altri Centri di responsabilità del Ministero, la Cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 94,9% delle risorse amministrate ed il 56% degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali sono stati di 659,0 milioni di euro (1.213,1 mld nel 2001), di cui 35,4 milioni di euro (pari a circa 68,5 mld di lire; 64,1 mld nel 2001) per spese di funzionamento e 623,5 milioni di euro (pari a circa 1.207 mld di lire, 1.148,9 mld nel 2001) per interventi ed hanno raggiunto il 58,1 (59,7% nel 2001) della massa spendibile.

Si ritiene utile fornire anche la serie storica che attiene esclusivamente agli stanziamenti gestiti direttamente dalla Direzione generale:

⁷⁰ Possono rallentare gli impegni di spesa i tempi a volte lunghi per ottenere dal Ministero dell'economia e delle finanze le autorizzazioni agli impegni pluriennali e l'esclusione della Direzione generale dalla facoltà di procedere a variazioni di bilancio compensative (in termini di competenza) nell'ambito della propria unità previsionale di base con decreto del Ministro. Allo stato attuale occorre il decreto del Ministro dell'economia, con un prolungamento dei tempi.

⁷¹ Le tabelle riportano i dati complessivi di competenza del centro di responsabilità Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (CDR 9), ancorché non tutte sono amministrate dal centro di responsabilità in esame. In particolare i capitoli 2001, 2017, 2018 e 2021, relativi a spese per il personale, sono gestiti dalla Direzione generale degli affari generali (pari a circa 6.060,8 milioni di euro).