

Ministero degli affari esteri

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: 2.1 *Profili generali;* 2.2. *Effetti della manovra di contenimento della spesa;* 2.3 *Auditing.*

3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento: 3.1 *Programmi ed obiettivi;* 3.2 *Unità di crisi;* 3.3 *Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo:* 3.3.1 *Considerazioni generali;* 3.3.2 *La programmazione;* 3.3.3 *Risultati di consuntivo;* 3.3.4 *Attività umanitarie di emergenza;* 3.3.5 *Attività di cooperazione allo sviluppo;* 3.3.6 *Rendicontazione;* 3.3.7 *Spese per consulenze, contratti di collaborazione e missioni;* 3.4 *Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale:* 3.4.1 *Promozione della cultura italiana all'estero;* 3.4.2 *Istruzione all'estero;* 3.4.3 *Cooperazione internazionale dell'Italia in materia educativa, culturale e scientifica;* 3.5 *Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale:* 3.5.1 *Attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese;* 3.5.2 *Il debito internazionale;* 3.5.3 *Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento;* 3.6 *Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie:* 3.6.1 *Politiche migratorie;* 3.6.2 *Promozione della lingua italiana;* 3.7 *Informatica e processi di esternalizzazione*

4. Strumenti: organizzazione e personale: 4.1 *Profili generali e personale;* 4.2 *L'Istituto diplomatico e l'attività di formazione;* 4.3 *Informatica e processi di esternalizzazione.*

5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare: 5.1 *Quadro di riferimento programmatico;* 5.2 *Analisi di consuntivo;* 5.3 *Personale;* 5.4 *Profili di attività istituzionale.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Come è noto, nell'attuale organizzazione del Governo al Ministero, oltre alle tradizionali competenze in materia di politica estera, è stato confermato il ruolo di garante del coordinamento delle scelte delle singole Amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale dell'Autorità di Governo. In questo ambito interagiscono diversi moduli operativi, che devono trovare un momento di sintesi tra gli obiettivi di politica internazionale del Governo e le attività internazionali delle singole Amministrazioni pubbliche, ivi comprese le realtà locali.

L'azione diplomatica, peraltro, deve essere accompagnata e coadiuvata dall'azione amministrativa, che deve trasferire le decisioni politiche, rappresentate nei documenti di pianificazione e programmazione ovvero nei protocolli internazionali, nella gestione delle attività. L'azione dell'Amministrazione, nell'esercizio in corso, ha mantenuto nel suo complesso una buona capacità di spesa.

La Segreteria generale svolge una essenziale funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. Al suo interno operano diverse strutture; in particolare, nel 2004, le situazioni di emergenza determinatesi negli ultimi anni a seguito della instabilità interna di alcuni Paesi, di azioni del terrorismo internazionale e di calamità naturali, hanno dato maggiore visibilità alle funzioni affidate all'Unità di crisi, alla quale è affidato il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero.

Diversi sono stati gli invii in missione di Carabinieri del reggimento Toscana per la tutela delle sedi diplomatiche in alcuni Paesi ad alto rischio, sulla cui spesa si riferisce al paragrafo 3.2, e per il salvataggio ed il rimpatrio di numerosi italiani rimasti coinvolti nel maremoto che ha colpito a fine anno alcuni Paesi del sud/est asiatico. Il 2004 è stato inoltre caratterizzato da due emergenze verificatesi a fine esercizio¹, che è stato possibile fronteggiare solo attraverso variazioni compensative in quanto le risorse sul capitolo di spesa erano esaurite. Si richiama l'attenzione sulla opportunità di prevedere all'interno dello stanziamento una "riserva" di fondi da destinare a situazioni di emergenza, che richiedono per loro natura interventi tempestivi e certezza di risorse alle quali attingere².

Il verificarsi con maggiore frequenza di situazioni straordinarie che mettono in pericolo cittadini italiani all'estero richiede una riflessione anche in merito all'adeguatezza della struttura, alla quale sono attualmente assegnati tre diplomatici e quindici unità di personale amministrativo. Trattasi di un organico contenuto che da solo non riesce a fronteggiare congiunture che possono richiedere la presenza ventiquattro ore su ventiquattro di personale con una specifica preparazione. Durante l'emergenza "tsunami", l'amministrazione ha affrontato un impegno assai gravoso anche dal punto di vista dell'organico chiamato ad operare per organizzare gli interventi, assicurare una esatta conoscenza del numero di cittadini italiani coinvolti e garantire una adeguata informazione, attraverso l'assegnazione di personale che, su base volontaristica, è stato temporaneamente distolto dai propri compiti ed assegnato all'Unità di crisi.

Tale opzione, che ha consentito di fronteggiare nell'immediato una situazione straordinaria, può peraltro comportare l'utilizzo di personale non adeguatamente preparato ad affrontare compiti complessi, che richiedono una particolare specializzazione. Pertanto, pur apprezzando la scelta che va confermata di mantenere una struttura agile e flessibile (il permanere di una organizzazione complessa per numero di personale assegnato in periodi di attività ordinaria comporterebbe una non economica gestione delle risorse), si richiama l'attenzione sulla opportunità di una riflessione in merito ad una riorganizzazione dell'Unità di crisi che tenga conto della delicatezza dei compiti alla stessa affidati e della esigenza di rispondere tempestivamente ad emergenze non sempre prevedibili.

Come è noto, nel settore della cooperazione allo sviluppo, al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, l'Italia ha assunto l'impegno di raggiungere nel rapporto aiuto pubblico allo sviluppo/prodotto interno lordo (APS/PIL) la percentuale dello 0,33 entro il 2006, mentre in ambito di Nazioni unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015³ lo 0,70.

¹ Evacuazione degli italiani presenti in Costa d'Avorio a metà novembre e maremoto a fine dicembre.

² E' in corso da parte dell'Amministrazione la richiesta di rendere tali spese obbligatorie.

³ La comunità internazionale si è impegnata a realizzare nel 2015 i *Millenium Development Goals*, che prevedono il dimezzamento del numero dei poveri nel mondo.

Se si considera il primo obiettivo, si osserva che l'Italia non sembra in grado di mantenere l'impegno assunto; il rapporto APS/PIL è sceso dal 2002 al 2004, passando dallo 0,20 allo 0,17 e da ultimo allo 0,15. Inoltre, come indicato nel paragrafo 3.3, l'Italia si colloca all'ultimo posto tra i Paesi donatori secondo il rapporto APS/PIL ed al decimo in termini assoluti, dal 7° del 2003.

Non sono noti gli interventi finanziari correttivi che si intende porre in essere per raggiungere l'obiettivo dello 0,33 per cento.

In relazione a tale andamento, si richiamano le valutazioni contenute nella relazione finale dell'OCSE-DAC⁴, che nel corso del 2004 ha esaminato l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo⁵. A fronte del riconoscimento della validità di alcune iniziative assunte dall'Italia, quale la cancellazione del debito ai Paesi maggiormente indebitati, sono stati evidenziati due elementi di criticità, che riguardano la capacità operativa della struttura e la ridotta credibilità degli impegni finanziari, in considerazione della loro progressiva riduzione.

Si sottolinea ancora in questa sede l'esigenza di interventi, anche organizzativi, per assicurare una adeguata attività di controllo sull'utilizzo all'estero dei finanziamenti, che da diversi anni si presenta assai carente, come anche evidenziato a seguito di una ispezione disposta dalla Ragioneria centrale dello Stato sull'attività di rendicontazione di questi fondi. La legge n. 80 del 2005, di conversione del DL n. 35 del 2005, ha previsto, come più in dettaglio riportato al paragrafo 3.3, una diversa disciplina per l'erogazione delle risorse da destinare ad interventi di cooperazione allo sviluppo ed in particolare, all'art. 15 *quinquies*, ha rinviato ad un decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze l'emanazione di disposizioni per la definizione dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e di controllo dei finanziamenti erogati ai sensi della legge n. 49 del 1987⁶ sino a tutto il 1999. In assenza di criteri legislativi, non si comprende la portata di tali nuove disposizioni che non appaiono in armonia con il sistema contabile in vigore e con gli obblighi di rendicontazione della spesa, cui non è possibile derogare.

La scarsità delle risorse a disposizione rende ancora più urgente un monitoraggio dei finanziamenti trasferiti a seguito di protocolli internazionali presso i Paesi beneficiari ed ancora giacenti presso istituti di credito, al fine di accertarne la consistenza e di verificare l'attualità dei programmi ed il loro possibile reinvestimento. Nonostante che analoga osservazione sia stata segnalata nelle precedenti relazioni sugli esercizi 2002/2003, non risulta che l'amministrazione si sia attivata per accertare l'entità di tali risorse.

Si osserva, infine, che nel corso dell'esercizio in esame è stato approvato il regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle Organizzazioni non governative⁷, che, in particolare individua la documentazione che deve accompagnare i rapporti trasmessi dalle organizzazioni e riconosce all'amministrazione la facoltà di effettuare in corso d'opera ed entro cinque anni dalla data di presentazione del rapporto finale qualsiasi controllo presso la sede delle organizzazioni e nei Paesi nei quali si sono realizzate le opere. Si sottolinea, in particolare, la norma che pone a carico dell'Amministrazione la dichiarazione di raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto, che va intesa non come formale attestazione della realizzazione di quanto previsto nel progetto bensì come valutazione anche della efficacia del progetto medesimo.

⁴ DAC, *Development Assistance Committee*.

⁵ Trattasi di un esame quadriennale, denominato *Peer Review*, al quale sono sottoposti tutti i Paesi membri dell'organizzazione internazionale.

⁶ Legge 26 febbraio 1987, n. 49.

⁷ DM del 15 settembre 2004, n. 337, pubblicato sulla GU del 24 febbraio 2005.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Profili generali.

Invertendo la tendenza che si era andata consolidando negli ultimi anni, gli stanziamenti definitivi di competenza hanno subito una riduzione rispetto al precedente esercizio finanziario (-108,9 milioni, ripartiti in -94,8 milioni per spese correnti e in -14,1 per spese in conto capitale), conservando, peraltro, il medesimo rapporto percentuale con lo stanziamento complessivo del bilancio dello Stato.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
2002	2.258,9	0,3	2.237,0	21,9
2003	2.447,3	0,3	2.408,5	38,7
2004	2.338,4	0,3	2.313,7	24,7

Le voci di maggior peso delle spese di parte corrente sono: trasferimenti correnti a estero per 1.047,300 euro; redditi da lavoro dipendente per 850,200 euro; consumi intermedi per 272,600 euro⁸.

La Direzione generale affari amministrativi, bilancio e patrimonio gestisce la quota maggiore delle assegnazioni (33,1 per cento), sulle quali incidono per la quasi totalità le spese di funzionamento (751,0 milioni su 774,7 milioni)⁹. Alla Direzione generale cooperazione allo sviluppo è assegnato il 28,0 per cento delle risorse complessive dell'amministrazione (656,3 milioni), con una forte incidenza delle spese per interventi (595,2 milioni)¹⁰. Le residue risorse sono ripartite tra gli altri diciotto Centri di responsabilità con quote maggiori per la Direzione generale affari politici, multilaterali e diritti umani (242,1 milioni) e la Direzione generale per la promozione e cooperazione culturali (203,7 milioni).

I trasferimenti correnti all'estero interessano soprattutto la cooperazione allo sviluppo (circa 572.000) e gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (235,3 mila). Gli stanziamenti residui (240.000) sono ripartiti in quote minore tra i diversi Centri di responsabilità.

Le spese in conto capitale sono assegnate in particolare tra il capitolo 7245, circa 9,4 milioni destinati all'acquisto ed alle ristrutturazioni degli immobili da adibire alle sedi diplomatiche ed il capitolo 7247, circa 4,4 milioni per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi di competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
2002	2.258,9	2.092,2	92,6	2.368,7	2.199,8	92,9
2003	2.447,3	2.272,7	92,9	2.464,7	2.285,8	92,7
2004	2.338,4	2.142,2	91,6	2.385,2	2.168,9	90,9

I rapporti impegni effettivi di competenza/stanziamenti di competenza, impegni totali/massa impegnabile hanno subito un decremento rispetto agli ultimi due esercizi, che peraltro non ha interessato i consumi intermedi, per i quali gli impegni hanno raggiunto il 93,7 per cento delle risorse a disposizione.

⁸ Le altre voci sono ripartite in: 18,1 mila euro per imposte pagate sulla produzione; 29,4 mila euro per trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni; 74,4 mila euro per trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private; altre uscite correnti 21,8 mila di euro.

⁹ Su 774,7 milioni di stanziamenti definitivi, 149,4 sono destinati agli uffici centrali e 601,6 agli uffici all'estero.

¹⁰ Complessivamente alla voce interventi sono assegnati 1.204,8 milioni.

Si è ridotta la capacità di impegno sui residui, passata dal 74,7 per cento per cento del precedente esercizio al 57,1.

(in milioni di euro)

Anni	Residui iniziali di stanziamento	Impegni sui residui	%
2002	109,8	107,5	97,9
2003	17,4	13,0	74,7
2004	46,8	26,7	57,1

Il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile si è ridotto, scendendo dall'85,1 per cento del 2003 all'83,5 dell'esercizio in esame, con un miglioramento della capacità di spesa.

(in milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni finali di cassa	Pagamenti totali	%
2002	2.778,6	2.088,4	75,2	2.334,8	2.088,4	89,4
2003	2.946,6	2.215,3	75,2	2.510,0	2.215,3	88,3
2004	2.871,2	2.238,3	78,0	2.396,8	2.238,3	93,4

I residui propri in conto competenza al 31 dicembre 2004 sono pari a 205,1 milioni (356,6 milioni nel 2003 e 313,3 milioni nel 2002), con un significativo decremento rispetto al precedente esercizio. Analoga tendenza hanno seguito i residui totali¹¹ pari a circa 410,7 milioni (531,8 milioni nel 2003 e 487,6 nel 2002). Le spese di parte corrente incidono per una quota percentuale maggiore sulla formazione dei residui totali (89,0 per cento) anche per effetto del taglio intervenuto ai sensi del DL n. 168 del 2004 sui residui di stanziamento provenienti dai precedenti esercizi (- 9,2 milioni) e della riduzione degli stanziamenti iniziali (- 684.000) sul capitolo 7245¹²; questi interventi hanno determinato una minore massa impegnabile.

La tabella che segue illustra nell'ultimo triennio l'andamento delle economie¹³, che si sono incrementate rispetto al precedente esercizio, per effetto dell'aumento delle economie di competenza.

(in milioni di euro)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	Economie totali
2002	151,5	51,0	202,5
2003	132,1	67,3	199,4
2004	182,6	39,5	222,2

Le economie reali, non compensate dalle maggiori spese, sono state pari a 182,8 milioni.

¹¹ Residui totali = somme da pagare in conto competenza più somme da pagare in conto residui (residui propri+residui di stanziamento).

¹² Cap. 7245 – Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari ecc.

¹³ Le economie si riferiscono alla voce di consuntivo "economie e maggiori spese", nella quale le economie si compensano con le maggiori spese.

2.2. Effetti della manovra di contenimento della spesa.

Come è noto il DL n. 168 del 2004¹⁴ ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per le spese per missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento, che ha interessato l'amministrazione degli affari esteri per complessivi 47,6 milioni sia sulla competenza che sulla cassa e per 9,2 milioni sui residui di stanziamento. Il taglio maggiore ha colpito i consumi intermedi (- 42,4 milioni) e gli investimenti (- 3,7 milioni), interessando in particolare la Direzione generale affari amministrativi, bilancio e patrimonio (- 7,0 milioni), l'informatica, comunicazione e cifra (- 8,3 milioni), la Segreteria generale (- 4,2 milioni di euro).

Peraltro, l'esame del bilancio a legislazione vigente del Ministero evidenzia un incremento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali (circa +135,1 milioni), determinato da: +177,0 milioni per variazioni di bilancio; +5,69 milioni per l'assestamento del bilancio; - 47,6 milioni per effetto del decreto legge di luglio.

I 177 milioni sono stati assegnati con variazioni di bilancio intervenute in dipendenza di atti amministrativi¹⁵, a seguito di: leggi di spesa (86 milioni), con prelevamenti dal fondo di riserva spese obbligatorie (37,6 milioni, di cui circa 23,7 milioni di prelevamento sono relativi ad una variazione di bilancio intervenuta il 31 dicembre 2004, tardi per consentire il relativo impegno), dal fondo di riserva spese imprevidite (8,4 milioni), lettera F tab C (9,2 milioni), con riassegnazioni di somme andate in perenzione (18 milioni), per effetto di altre variazioni di bilancio (17,6 milioni).

Nonostante la manovra disposta con il più volte citato DL n. 168, la categoria consumi intermedi è stata incrementata di circa 48,6 mila euro (dai 224 mila iniziali ai 272 definitivi), a dimostrazione delle difficoltà che si incontrano a rendere efficace l'azione programmata di contenimento della spesa¹⁶.

I tagli sui residui di stanziamento, per effetto del richiamato decreto n. 168, hanno inciso sul capitolo 7245, relativo agli acquisti ed alle ristrutturazioni delle rappresentanze consolari e degli uffici consolari, con l'eliminazione di circa 9,2 milioni di euro di residui di stanziamento (su un totale di 18,5 milioni) e di 684.000 euro sugli stanziamenti di competenza. L'Amministrazione, in conseguenza di tali riduzioni, ha ritenuto di modificare la programmazione e di dare priorità alle attività già programmate ed avviate nel 2003. Al 31 dicembre 2004 i residui di stanziamento erano ridotti a soli 44.000 euro.

La manovra correttiva del luglio 2004 ha inoltre modificato il limite di spesa per studi ed incarichi di consulenza, già stabilito dall'art. 34, comma 13, della legge n. 289 del 2002 ed ha indicato per le spese relative alle missioni un limite di spesa non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001/2003, ridotta del 15 per cento.

¹⁴ DL 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191. Il DL n. 168 è entrato in vigore il 12 luglio 2004.

¹⁵ Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e decreti del Ministro degli affari esteri.

¹⁶ Come già osservato dalla Corte in sede di audizione presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica del 5 maggio 2005, il vincolo del 2 per cento, posto con la Legge Finanziaria per il 2005, che fissa un limite all'incremento nominale della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004, rende per il corrente anno più stringente l'obiettivo di contenimento della spesa per consumi intermedi. Il livello-obiettivo per il 2005 potrebbe collocarsi al di sotto del livello di spesa del 2004. Con circolare n. 5 del 2005, applicativa della richiamata Legge Finanziaria, il Ministero dell'economia e delle finanze ha disposto che per la categoria dei consumi intermedi siano consentite nell'anno solo le variazioni compensative che comportino l'invarianza o la riduzione delle dotazioni di competenza. Il bilancio di previsione del Ministero per il 2005 reca una riduzione di circa 188,5 milioni, con un - 33 per cento per consumi intermedi, in parte già recuperata con variazioni positive del 3 per cento. Gli investimenti fissi inizialmente ridotti del 5,8 per cento, con variazioni sono già stati incrementati del 7,4 per cento.

Nel 2004, l'importo impegnato per consulenze è stato pari a circa 428,6 mila euro, escludendo da tale importo le spese derivanti da obblighi di legge¹⁷ e la spesa della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che avrebbe raggiunto circa i 396 mila euro. I 428,6 mila euro possono essere considerati parificati dall'ufficio centrale di bilancio e costituiranno l'importo di riferimento per la certificazione da inviare alla Corte; sul dato relativo alla cooperazione allo sviluppo, alla data della presente relazione, è in corso un approfondimento.

Gli interventi di contenimento della spesa, con la previsione di tetti uniformi di spesa, quando non tengono conto delle particolari funzioni delle singole Amministrazioni ed intervengono ad esercizio già avviato, possono ripercuotersi negativamente sul corretto svolgimento dell'attività istituzionale. In particolare, i livelli generalizzati posti alle missioni all'estero possono tradursi per il Ministero in obiettive difficoltà a garantire la presenza di propri rappresentanti presso le organizzazioni internazionali, l'Unione europea, e le altre sedi di incontri internazionali.

2.3 Auditing.

In sede di esame della complessiva attività svolta dall'Amministrazione, si è accertato che il competente ufficio centrale di bilancio ha ammesso a registrazione, ai sensi dell'art. 9, comma 1 del DPR n. 38 del 1998, numerosi provvedimenti, che hanno interessato diversi capitoli di spesa¹⁸. Come è noto, la richiamata disposizione prevede la registrazione con osservazioni, sulla base di una assunzione di responsabilità del dirigente che ne dispone l'emissione, di quei provvedimenti che l'ufficio di controllo del Ministero dell'economia non ritiene legittimi.

Si è ritenuto di individuare tra i capitoli oggetto di tali osservazioni quelli nell'ambito dei quali estrarre, con una procedura di esame a campione, alcuni titoli di spesa estinti, in ordine ai quali richiedere all'Amministrazione gli atti presupposti, al fine di accertare eventuali irregolarità che possano far propendere per una non attendibilità e affidabilità delle relative scritture contabili.

In contraddittorio con l'ufficio centrale di bilancio e con i rappresentanti dell'Amministrazione, sono stati estratti i seguenti titoli di spesa: capitolo 2491 - spese per l'insegnamento della lingua italiana, Direzione generale per la cooperazione culturale, destinataria l'ambasciata d'Italia in Tunisi; capitolo 2164, manutenzione ordinaria e riparazione di immobili e di impianti, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; capitolo 7245, acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari, Direzione generale affari amministrativi, bilancio e patrimonio.

L'esame dei provvedimenti, tutti connessi ai titoli di spesa in parola, non ha rilevato irregolarità. Peraltro, l'eccessivo ricorso alla registrazione con osservazioni, da parte dell'ufficio centrale di bilancio competente, segnala quantomeno in alcuni settori elementi sintomatici di possibili irregolarità nelle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, che richiedono una attenta analisi da parte dei competenti Centri di Responsabilità. Per numero e specificità

¹⁷ In tal senso la delibera n. 6 del 15 febbraio 2005, delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

¹⁸ Capitoli 1501, 1510, 1573, 1575, 1577, 1712 e 7245 assegnati al Centro di Responsabilità affari amministrativi, bilancio e patrimonio; capitoli 1721 e 7330 Centro di Responsabilità informatica, comunicazione e cifra; capitoli 2164, 2165, 2168, 2169, 2170, 2182 e 2210 Centro di Responsabilità cooperazione allo sviluppo. Tra questi, diversi provvedimenti attengono a conferimenti di incarichi di consulenze e di studio, tra i quali l'affidamento alla ditta *The Boston Consuling Group* di un incarico finalizzato ad "una analisi dettagliata del ruolo e delle attività della cooperazione, nonché della normativa e delle leggi di riferimento, delle iniziative italiane di cooperazione allo sviluppo e delle modalità di stanziamento e raccolta dei flussi di finanziamento". Capitoli 2491 e 2762 Centro di Responsabilità promozione e cooperazione culturale; capitolo 4241 Centro di Responsabilità Paesi del mediterraneo e del medio oriente. Si sottolinea che tali provvedimenti non sono stati trasmessi alla Corte dei conti per l'ammissione al visto ai sensi della legge n. 20 del 1994, che ha limitato il controllo preventivo di legittimità della Corte stessa.

delle osservazioni, la procedura in parola ha interessato in particolare la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo¹⁹.

Oltre alle spese per consumi intermedi (+ 48,6 milioni), la categoria che nel corso dell'esercizio finanziario ha subito maggiori incrementi è stata "trasferimenti correnti a estero", con un + 38,6 milioni, in particolare per i capitoli della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, mentre, come già osservato, le riduzioni si sono concentrate tutte sugli investimenti (- 2,2 milioni e - 9,2 in conto residui).

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1. Programmi ed obiettivi.

La nota preliminare che accompagna lo stato di previsione è strutturata sulla base dei Centri di Responsabilità e richiama in particolare la necessità di contenere e razionalizzare le risorse in considerazione della riduzione, rispetto al precedente esercizio, degli stanziamenti iniziali.

Il Servizio di controllo interno (SECIN) ha effettuato analisi dei dati forniti dai Centri di Responsabilità in merito all'attività svolta, con valutazioni conclusive positive per il 90 per cento degli obiettivi indicati nella direttiva ministeriale per il 2004. A parere del SECIN, il mancato pieno conseguimento dei risultati previsti è per lo più da ricondurre alle restrizioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio che sarebbero state le cause anche del rinvio al 2005 della conclusione della fase di sperimentazione già avviata negli anni precedenti per lo sviluppo di un sistema di controllo di gestione.

3.2 Unità di crisi.

In considerazione delle emergenze che hanno caratterizzato l'esercizio in esame, una particolare attenzione merita l'attività svolta dalla Unità di crisi, organicamente inserita nella Segreteria generale²⁰, con il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero.

Tale struttura provvede autonomamente al finanziamento delle spese per il proprio funzionamento e per gli interventi di emergenza in situazioni di crisi all'estero con una propria dotazione di bilancio sul capitolo 1154²¹, il cui andamento mostra una necessità di copertura per circa 7,5 milioni, alla quale si è fatto fronte nel corso dell'esercizio con provvedimenti di variazione di bilancio, che hanno aumentato gli stanziamenti assegnati con il bilancio di previsione.

Gli stanziamenti per l'attività dell'Unità di crisi, nelle direttive del Ministro, sono ripartite in due piani gestionali, relativi alle spese di funzionamento, tratte dalle assegnazioni della legge

¹⁹ Si sottolinea che tra i provvedimenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ai quali l'ufficio centrale di bilancio ha dato corso ai sensi del richiamato art. 9, vi sono dei decreti di approvazione di lavori presso la sede centrale della Direzione generale (Palazzo della Farnesina) dichiarati segreti con provvedimento dello stesso Direttore generale responsabile della struttura. Sul punto si osserva che la Corte, con deliberazione n. 4/2005/P della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, ha confermato che nella materia della competenza ad emettere la "dichiarazione di segretezza", la stessa debba essere attribuita al vertice dell'Amministrazione "in considerazione della connotazione anche politica della scelta e delle sottese valutazioni di opportunità". Inoltre, la "segretezza dell'opera - proprio in ragione della sua importanza e dei concreti riflessi sulla disciplina giuridica applicabile - deve essere effettuata preventivamente in sede di programmazione e non può intervenire in una qualsiasi delle fasi del procedimento, con conseguente, eventuale, mancata applicazione delle norme generali in tema di scelta del contraente".

²⁰ Alla Segreteria generale fanno capo oltre all'Unità di crisi: il Consiglio degli affari internazionali di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo, organo generale di direzione politica e di coordinamento del Ministero, l'Unità di coordinamento, l'Unità di analisi e di programmazione, chiamata ad elaborare analisi e studi di previsione su temi strategici.

²¹ L'Amministrazione ha più volte richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di iscrivere i fondi tra le spese obbligatorie, in considerazione della natura delle attività svolte e degli interventi operativi che con tali fondi sono finanziati.

di bilancio ed alle spese per l'attività di emergenza in Iraq, di cui alle leggi n. 68 del 2004 e n. 207 del 2004²².

Le situazioni di crisi che possono richiedere l'intervento dell'Amministrazione per la tutela dei cittadini italiani all'estero possono avere molteplici cause, determinate dalla instabilità interna di alcuni Paesi, dal terrorismo internazionale, da eventi calamitosi naturali.

Le principali voci di spesa sostenute nell'ultimo triennio possono essere raggruppate in tre categorie: spese di funzionamento della struttura²³, spese per attività di prevenzione e spese per la gestione delle crisi.

In particolare, tra le spese per la prevenzione vanno considerate le risorse con le quali sono finanziate le missioni di nuclei specializzati dei Carabinieri del reggimento Toscana, determinate dall'insorgere di situazioni di rischio o di minaccia, dei Carabinieri del raggruppamento Carabinieri investigazioni scientifiche (RACCIS), nonché l'invio di missioni per la valutazione dell'adeguatezza dei piani di emergenza, oltre alle polizze assicurative del personale interessato alle anzidette missioni.

Il ripetersi di situazioni di emergenza e di crisi ha reso la tutela dei connazionali e degli interessi italiani all'estero sempre più cogente, con la conseguenza che gli interventi da attuare implicano una certezza delle disponibilità finanziarie che non sempre si concilia con interventi di riduzione della spesa in corso di esercizio. Solo le spese per missioni dei Carabinieri Toscana hanno subito nell'ultimo triennio un andamento di crescita da 860.000 euro nel 2002 ai 2,7 milioni nel 2003, fino ai 4,1 milioni del 2004²⁴.

La gestione delle crisi comporta, tra l'altro, l'invio di personale specializzato per coadiuvare le Sedi diplomatiche o le Autorità locali nella fase acuta della crisi²⁵, nonché il noleggio di mezzi necessari per l'evacuazione dei connazionali.

La tabella che segue illustra l'andamento degli stanziamenti allocati sul capitolo 1154 nell'ultimo triennio.

Stanziamenti	2002	2003	2004
Da legge di bilancio	5.836	7.610	7.025,2
Da provvedimenti legislativi	=	=	3.492,8
Totale	5.836	7.610	10.518

Le rimesse valutarie alla rete diplomatica, per l'acquisto di scorte varie da utilizzare nelle emergenze, per l'assistenza ai connazionali e per altre spese accessorie hanno raggiunto circa 1,8 milioni, le prestazioni di servizi da parte di terzi i 2 milioni. Complessivamente, i due piani gestionali hanno comportato una spesa di circa 9,8 milioni.

Per le esigenze determinate dal fenomeno dello tsunami, avvenuto a fine dicembre 2004, sono stati previsti 234.000 euro da spendere in Italia e 290.000 all'estero. I pagamenti effettuati sono stati, rispettivamente, di 130.000 e 198.800 euro.

²² Legge 12 marzo 2004, n. 68 e legge 30 luglio 2004, n. 207.

²³ Sono comprese non solo le spese correnti per il funzionamento della struttura, ma anche il potenziamento di strumenti tecnologici, informatici e di comunicazioni, che garantiscano una costante conoscenza di dati indispensabili per interventi di emergenza, quali il numero e la dislocazione degli italiani all'estero.

²⁴ Nel 2005 la spesa sarà ulteriormente incrementata per l'invio di nuclei specializzati dei Carabinieri per l'identificazione delle vittime dello tsunami e dell'aereo precipitato in Afghanistan.

²⁵ A titolo esemplificativo, si segnala che nel 2004 sono stati inviati in Venezuela esperti anti sequestri e, nei giorni seguenti lo tsunami del dicembre 2004, personale nelle aree a maggiore presenza italiana.

3.3 Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

3.3.1 Considerazioni generali.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è definito dal Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE²⁶) quale insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"²⁷, 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 gestisce 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'UE, dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo, dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo²⁸, mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri (ambiente, salute, interno), alle Regioni ed agli Enti locali.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto²⁹, il dono³⁰, il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della legge n. 49 del 1987³¹ 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 (APS³²) 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 per cento 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'UE ha indicato nello 0,33 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Per il 2004 tale risultato è rimasto come obiettivo politico e direttiva internazionale, ma non è stato indicato nel DPEF.

Per raggiungere tale obiettivo, la Direzione generale ed il Ministero dell'economia e delle finanze avevano predisposto nel 2003 un piano di aumento degli aiuti italiani, che prevedeva per

²⁶ Ne fanno parte 21 Paesi donatori e la Commissione europea. Il DAC stabilisce anche i criteri per le statistiche internazionali sull'APS.

²⁷ La componente a dono deve essere pari almeno al 25 per cento.

²⁸ La legge n.209 del 2000 ha previsto un tetto massimo di 12 miliardi per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 miliardi per i crediti di aiuto e 8.000 miliardi per i crediti commerciali.

²⁹ 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 per cento. 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.

³⁰ 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.

³¹ Legge 14 febbraio 1987, n. 40.

³² ODA: "official development assistance".

il 2006 erogazioni per 4.195 milioni di dollari, che avrebbe richiesto un cospicuo incremento degli stanziamenti ad oggi non intervenuto.

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. Nel 2004, tale indicatore provvisorio è pari allo 0,15 per cento, in ulteriore diminuzione rispetto al precedente esercizio (nel 2003 l'indicatore definitivo ha raggiunto lo 0,17, nel 2002 lo 0,20). I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno. Anche a consuntivo del 2004, come già osservato per il precedente anno, le erogazioni si sono ridotte, per il mancato perfezionamento di alcuni accordi di cancellazione del debito e la non approvazione entro l'anno di alcune leggi di rifinanziamento di banche e fondi di sviluppo.

Il risultato dell'esercizio in esame colloca l'Italia all'ultimo posto per il rapporto percentuale aiuto pubblico allo sviluppo/PIL (APS/PIL) ed al 10° posto quale donatore (scendendo ulteriormente rispetto al 7° del 2003).

3.3.2 La programmazione.

Il processo di programmazione degli interventi di aiuti allo sviluppo segue una specifica programmazione consistente in due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

Il CIPE³³ 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 direzionale³⁴, 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,

³³ 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.

³⁴ 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 dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero delle attività produttive e del mediocredito centrale; è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

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 e deve effettuare il successivo monitoraggio.

3.3.3 Risultati di consuntivo.

Anche nel 2004, in alcuni casi la riattribuzione delle somme andate in perenzione e l'autorizzazione alle variazioni compensative hanno seguito tempi lunghi. Si osserva che nell'ambito della Direzione generale, a differenza di tutti gli altri Centri di responsabilità, non è possibile procedere per le variazioni compensative di competenza con decreti a firma del Ministro degli affari esteri, attesa la collocazione in tabella C della cooperazione allo sviluppo.

Inoltre, a metà esercizio il Ministero dell'economia e delle finanze è intervenuto sulla cassa, con un accantonamento per variazioni negative di 249,5 milioni, successivamente ridimensionato con nuove autorizzazioni per 150 milioni. Tali interventi determinano incertezze sull'entità dei fondi e sui tempi per i loro utilizzi, che possono indurre l'Amministrazione a ridurre gli impegni nell'incertezza di poter provvedere ai successivi pagamenti³⁵, come si evince dalla tabella che segue dalla quale risulta diminuita la capacità di impegno.

(in migliaia di euro)

2002			2003			2004		
Stanziam. definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziam. definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziam. definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%
726,8	659,0	90,7	688,1	639,4	92,9	656,3	532,9	81,2

(in migliaia di euro)

funzionamento		di cui personale		interventi ³⁶		investimenti		Totale	
2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
40	61,1	25,9	30,5	648,1	595,2	0	0	688,1	656,3

Rispetto agli altri Centri di Responsabilità del Ministero, la cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 90,7 per cento delle risorse ed il 49,4 degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali sono stati di 572,6 milioni (637,1 nel 2003; 659 nel 2002), di cui 38,7 per spese di funzionamento (34,3 nel 2003; 35,4 nel 2002) e 534 milioni (602,7 nel 2003 e 623,6 nel 2002) per interventi. Complessivamente hanno raggiunto il 60 per cento (63,3 per cento nel 2003 ed il 61,3 nel 2002) della massa spendibile ed 92,6 rispetto alle autorizzazioni finali di cassa (su una massa spendibile di circa 954,4 milioni le autorizzazioni di cassa finali sono state pari a circa 618,1 milioni).

Ai sensi della legge n. 49 del 1987, della legge n. 58 del 2001 (sminamento umanitario) della legge n. 84 del 2001 (balcani) e di singole leggi, che prevedono contributi obbligatori annuali ad alcuni Organismi nazionali (Istituto Agronomico per l'Oltremare³⁷) ed internazionali, sono stati assegnati 660,4³⁸ milioni³⁹ (678 nel 2003; 794,4 nel 2002), di cui 473,4 milioni per interventi di cooperazione (599,2 nel 2003; 758,5 nel 2002), 42,7 milioni per spese di funzionamento (35,2 nel 2003; 35,9 nel 2002), 16,3 milioni per contributi obbligatori (28,2 nel 2003). Anche nel 2004, nessun finanziamento è stato attribuito ai sensi delle leggi sull'Albania n. 300 del 1999, n. 186 del 1999 e n. 266 del 1999, art. 8.

³⁵ Ulteriori 6,15 milioni sono stati stornati a favore di altre Direzioni generali per finanziare operazioni di pace ed umanitarie ai sensi della legge 180 del 92.

³⁶ La voce comprende i contributi obbligatori, pari a 16,4 milioni.

³⁷ Per l'esame dell'attività dell'Istituto si rinvia al paragrafo 5.

³⁸ Non sono compresi i contributi obbligatori, pari a circa 25,6 milioni.

³⁹ Di cui: 628,4 milioni di euro dalla Legge Finanziaria 2003; 34,3 milioni dalla legge di bilancio.

Nel 2004 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 800,4 milioni (753,7 milioni nel 2003 e 906,4 milioni nel 2002), con un incremento rispetto al precedente esercizio che, peraltro, non ha consentito di recuperare il volume complessivo del 2002. Il valore delle deliberazioni è superiore agli stanziamenti di bilancio e si configura, attesa la mancata individuazione di un tasso di realizzazione, più come una programmazione politica, che si proietta in più esercizi, che non come una programmazione finanziaria. La ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato: 339,9 milioni per doni (558,9 milioni nel 2003 e 641,4 milioni nel 2002), di cui 40,2 per programmi promossi dalle ONG⁴⁰; 459,4 milioni per crediti di aiuto (193,4 milioni nel 2003 e 258,4 milioni nel 2002) e 1,07 milioni per le imprese miste (1,6 milioni nel 2003 e 6,7 milioni nel 2002). Si è confermato sostanzialmente il decremento dei finanziamenti alle imprese miste che, peraltro, come già osservato, non costituiscono aiuto allo sviluppo per i parametri stabiliti dall'OCSE.

I progetti di importo inferiore ad 1 milione sono stati approvati dal Direttore generale per un importo complessivo di 147,8 milioni (409 delibere). Il totale del deliberato ha raggiunto i 948,2 milioni.

Gli impegni, per gli interventi a dono, sono stati pari a 532,6 milioni, di cui 42,7 per spese di funzionamento, 473,4 per interventi e 16,3 per contributi obbligatori.

Tra i programmi affidati alle ONG, 54,3 milioni sono stati destinati ai programmi promossi dalle organizzazioni medesime. La maggioranza degli impegni è stata assunta verso i Paesi indicati come prioritari dal CIPE nel 1995⁴¹.

Per i crediti di aiuto le erogazioni complessive hanno raggiunto i 108,4 milioni⁴².

3.3.4 Attività umanitarie di emergenza.

Nell'ambito della Direzione generale opera l'ufficio emergenza, che interviene in favore delle popolazioni colpite da calamità su richiesta delle comunità colpite o a seguito di appelli internazionali. L'ufficio è presente direttamente nei Paesi beneficiari degli aiuti con esperti italiani che definiscono e gestiscono i programmi di cooperazione in collaborazione con le sedi diplomatiche, alle quali devono fornire il supporto tecnico e logistico per le attività del settore. Inoltre, sono previsti meccanismi di concertazione con le Autorità locali per rendere compatibili i programmi con le specifiche esigenze delle popolazioni coinvolte.

Le risorse per iniziative umanitarie di emergenza sono state tratte sui capitoli 2180, 2183 e 2210, per una spesa complessiva di circa 37,7 mila euro, comprensiva dei 2,5 mila euro per interventi di sminamento.

Le modalità di erogazione dei finanziamenti sono diverse; possono essere costituiti fondi *ad hoc*, tratti sul capitolo 2183, presso le sedi diplomatiche o consolari (c.d. fondi in loco), con i quali si finanziano iniziative sul canale bilaterale. Nel 2004, sono state realizzate 13 iniziative per una spesa complessiva di 15,9 mila euro⁴³.

⁴⁰ La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha ritenuto non legittimo, perché non conforme al d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di attuazione delle direttive comunitarie, il provvedimento con il quale è stata approvata la convenzione tra Ministero ed una ONG, avente ad oggetto il potenziamento ed il consolidamento di un istituto dell'Università di Alessandria. Ha sottolineato la Corte che anche le Organizzazioni non governative sono destinatarie nella materia degli appalti di servizi delle direttive comunitarie recepite dal richiamato decreto legislativo, anche in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea.

⁴¹ Africa centrale 22,7 per cento; bacino del mediterraneo e vicino oriente (BMCV) 22,6; Africa meridionale 15,6; Asia e pacifico 14,5; Europa orientale e mediterranea 13,0; America latina e Caraibi 11,6.

⁴² I Paesi che hanno ricevuto le quote maggiori sono stati: Tunisia circa 19,6 milioni; Algeria 17,3; Honduras 15,6; Cina 13,1; Giordania 11; Eritrea 9,8.

⁴³ Sono state interessate le aree del Mediterraneo e medio oriente (Marocco, Territori Palestinesi); l'Africa (nord Sudan – Darfur, Sud Sudan, Burundi, Mozambico, Sierra leone, Niger, America centrale (Repubblica Dominicana); Asia (Corea del nord, Afghanistan).

Altri interventi di emergenza sono eseguiti attraverso organismi internazionali (OO.II.), c.d. iniziative multilaterali di emergenza, alle quali si affiancano le iniziative multi-bilaterali, concordate e finanziate a livello bilaterale attraverso la costituzione di un fondo in loco, ma sono affidate ad un Organismo internazionale specializzato. Nel corso del 2004, attraverso le OO.II. sono state realizzate nove iniziative di emergenza, per una spesa complessiva di 5,6 mila euro⁴⁴.

Per le attività che si svolgono in collaborazione con le OO.II., è gestito il deposito di aiuti umanitari di Brindisi (UNHRD⁴⁵), finanziato dal 1984 dalla Direzione generale. La gestione operativa è affidata al Programma alimentare mondiale delle Nazioni unite (PAM). Il deposito è stato istituito per la raccolta, trasformazione, conservazione ed il successivo invio a destinazione di beni per aiuti umanitari, approvvigionati da agenzie internazionali, da impiegarsi per l'assistenza di popolazioni colpite da calamità naturali e/o emergenze complesse. Il finanziamento complessivo è stato pari a circa 5.853 mila euro (cap. 2183), di cui circa 2.621 mila euro per costi di gestione della struttura, 1.381 mila euro erogati all'Organizzazione mondiale della sanità per l'acquisto di kit sanitari, 1.850 mila euro per la ricostituzione di scorte non medicali. Attraverso il deposito sono state effettuate sessanta spedizioni, con l'invio di merci per circa 2,5 milioni.

Altri programmi di emergenza sono realizzati sempre per il tramite di OO.II, con la concessione di contributi (cap. 2183), sia con l'attivazione di fondi già destinati a tali Organizzazioni. Si tratta di fondi bilaterali⁴⁶, annualmente rifinanziati, gestiti in collaborazione con la FICROSS⁴⁷ e con sei agenzie/programmi delle Nazioni unite, attive nei diversi Paesi e particolarmente competenti nei settori socio-sanitario ed alimentare. L'utilizzo di tali fondi è, di volta in volta, concordato tra la Direzione generale e l'Organizzazione internazionale beneficiaria. Attraverso la concessione di tali contributi, sono attuati molteplici interventi umanitari internazionali. Complessivamente sono stati erogati 7,7 mila euro.

Ai sensi della legge n. 58 del 2001⁴⁸, al fine di finanziare interventi di sminamento umanitario, è stato istituito un apposito fondo, per l'assistenza alle vittime e la sensibilizzazione delle popolazioni civili. Nel 2004 sono stati erogati fondi per 2,5 milioni (cap. 2210), con i quali sono stati finanziati interventi in Afghanistan, Angola, Azerbaijan, Bosnia Erzegovina, Croazia, Eritrea, Sudan e Tajikistan.

Tramite l'AGEA⁴⁹, nell'ambito della convenzione di Londra sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo del 13 aprile 1999, sono stati disposti interventi per una spesa complessiva di circa 26,4 milioni⁵⁰.

3.3.5 Attività di cooperazione allo sviluppo.

La Cooperazione italiana ha assegnato importanza prioritaria ad interventi di cooperazione volti ad assicurare la stabilità politica ed il miglioramento delle condizioni socio economiche nell'area del nord Africa (Egitto, Tunisia, Algeria e Marocco), nel vicino medio oriente (Territori Palestinesi, Giordania, Libano, Siria, Iran, Iraq e Yemen) e nella penisola balcanica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia-Montenegro), regioni nelle quali si concentra la quota maggiore di aiuto pubblico allo sviluppo.

⁴⁴ In Africa (Sudan, Sudan -Darfur, Tanzania, Burkina Faso, Mali, Mauritania, Senegal e Niger; in Europa orientale (Repubblica federale di Serbia e Montenegro).

⁴⁵ *United Nations Humanitarian Response Depot*.

⁴⁶ *Revolving Funds*

⁴⁷ *International Federation of Red Cross and Red Crescent Society*

⁴⁸ Legge 7 marzo 2001, n. 58.

⁴⁹ Azienda per le erogazioni in agricoltura, organismo dipendente dal Ministero per le politiche agricole e forestali.

⁵⁰ Gli aiuti alimentari consegnati nel 2004 hanno interessato particolarmente i seguenti paesi: Corea del nord e Sudan per 3 milioni ciascuno; Repubblica democratica del Congo per 2 milioni; la Costa d'Avorio per 1,5 milioni.

Nel bacino del mediterraneo e nel vicino medio oriente, nell'anno in esame, gli impegni totali sono stati pari a circa 50 milioni, con erogazioni, anche su impegni assunti sui precedenti esercizi finanziari, per 64 milioni. Al fine di promuovere l'integrazione economia all'area euro-mediterranea⁵¹, le attività di cooperazione hanno privilegiato la creazione di un'area di libero scambio, che dovrebbe concludersi entro il 2010, attraverso soprattutto lo sviluppo delle piccole e medie imprese ed una rete di credito di aiuto.

Per quanto riguarda l'Iraq, la cooperazione italiana ha attuato alcune iniziative di emergenza sia sul piano multilaterale che bilaterale, individuando progetti di riabilitazione e sviluppo. Inoltre, è stato erogato un contributo di 10 milioni al fondo internazionale per la ricostruzione dell'Iraq (IRFFI), amministrato congiuntamente dalla banca mondiale e dalle Nazioni unite.

Nella penisola balcanica, l'azione della cooperazione ha seguito le linee direttive indicate a livello europeo. Il totale dei finanziamenti sui canali bilaterale e multilaterale è stato pari a circa 23 milioni, con impegni per circa 20 milioni.

3.3.6 Rendicontazione.

E' rimasto sostanzialmente irrisolto il problema della rendicontazione delle spese sostenute per le attività di cooperazione dalle sedi diplomatiche, come risulta dal costante livello di somme assegnate alle sedi diplomatiche all'estero e non rendicontate, indicate nella tabella in nota⁵².

La Corte ha sempre sottolineato l'esigenza che sul corretto utilizzo di risorse pubbliche sia svolta dai soggetti responsabili una idonea attività di controllo, per verificare la legittimità delle procedure seguite ed assicurare la trasparenza dei comportamenti, insieme al monitoraggio dei risultati attesi e raggiunti.

Questa esigenza non è affievolita dalla circostanza che gli interventi finanziati debbano essere realizzati all'estero. Le obiettive difficoltà ambientali che si possono determinare in alcune situazioni nel reperire la documentazione attestante le singole spese non giustificano la mancata o ritardata presentazione dei rendiconti, né il loro omesso esame da parte dei soggetti a ciò deputati.

Si condivide, pertanto, e si apprezza l'iniziativa della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato di finanza, che ha disposto una ispezione volta ad accertare la situazione della rendicontazione delle spese all'estero della cooperazione italiana.

Dal canto suo, l'Amministrazione sembra aver acquisito una maggiore consapevolezza e sensibilità al problema ed ha previsto un intervento normativo che dovrebbe ridisciplinare, le modalità di erogazione dei fondi, ancorandole a progetti o programmi e semplificando le procedure di rendicontazione⁵³. Peraltro, come già sottolineato nel paragrafo "considerazioni

⁵¹ In tal senso erano gli obiettivi indicati dalle conferenze di Barcellona del 1995 e di Marsiglia del 2000.

⁵² Fondi accreditati alle rappresentanze estere non rendicontati

Capitoli	<i>(in migliaia di euro)</i>									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
2160	1.234,41	2.765,47	2.247,40	3.257,50	3.067,50	3.070,30	3.902,64	2.751,75	3.944,64	5.346,46
2182	9.852,54	29.461,27	35.192,00	12.749,39	19.989,72	10.989,36	17.354,69	10.303,24	10.700,66	19.453,23
2183	20.904,00	15.491,71	15.698,98	15.450,00	36.770,00	36.250,00	24.640,00	10.200,00	20.398,00	13.063,17

⁵³ Il comma 15 bis e ss. dell'art. 1 della legge n. 80 del 2005, di conversione con modificazioni del DL n. 35 del 2005, recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", prevede: che i fondi, di cui all'art. 25, comma 1 del regolamento approvato con DPR n. 177 del 1988, siano accreditati alle rappresentanze diplomatiche, sulla base di interventi, progetti o programmi approvati, corredati dei relativi documenti analitici dei costi e delle voci di spesa; che a tali fondi, se accreditati nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario di competenza, si applicano le disposizioni dell'art. 61 bis, primo comma, del RD n. 2440 del 1923; che le erogazioni successive a quella iniziale sono condizionate al rilascio di una attestazione sullo stato di avanzamento degli interventi; che la rendicontazione sia correlata da una relazione del capo missione sulla effettiva realizzazione dei progetti. Inoltre, è attribuita al capo missione la facoltà di stipulare convenzioni con le ONG

generali e di sintesi”, l’art. 1, comma 15 *quinquies*, della legge n. 80 del 2005⁵⁴, in assenza di criteri indicati dalla legge, potrebbe configurarsi come una sanatoria per le mancate o insufficienti rendicontazioni fino al tutto il 1999.

Nel concordare sulla necessità di una normativa che tenga conto delle caratteristiche proprie di iniziative che si svolgono all’estero, si rileva che qualsiasi nuova disciplina deve essere seguita dall’impegno dell’Amministrazione di garantire il rispetto dell’obbligo di rendicontazione nei tempi previsti e l’esame tempestivo degli stessi. Inoltre, proprio la tipologia degli interventi della cooperazione allo sviluppo richiede il monitoraggio degli esiti degli interventi, che ancora oggi appare insufficientemente svolto.

Anche per quanto riguarda la rendicontazione dei fondi in loco inerenti le iniziative realizzate nei Paesi dell’area del bacino del mediterraneo e del medio oriente e della penisola balcanica, la situazione presenta un consistente arretrato, soprattutto per quanto afferisce all’ex fondo⁵⁵. Con ritardo, come già osservato, sono inviati i rendiconti relativi ai progetti affidati alle ONG.

3.3.7 Spese per consulenze, contratti di collaborazione e missioni.

Per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per i contratti di incarico professionale, per gli incarichi di studio e ricerca sono stati spesi complessivamente circa 396 mila euro.

Si osserva che il già richiamato DL n. 168 del 2004, all’art. 1, comma 9 ha stabilito che la spesa annua per studi, incarichi e consulenza nel 2004 non doveva superare la spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001/2002, ridotta del 15 per cento. Tale spesa è risultata di circa 528 migliaia di euro (con un costo medio ridotto di circa 195.000 euro per l’assunzione a tempo determinato di tre unità dell’ICE e di circa 333.000 euro per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa). Nel 2004, l’assunzione del personale dell’ICE ha seguito la procedura del comando.

Per quanto attiene alle missioni, la Direzione generale si è avvalsa della facoltà prevista dall’art. 1, comma 10 del decreto n. 168, in considerazione del carattere strumentale delle missioni all’estero per l’espletamento delle funzioni attribuite all’Amministrazione.

3.4 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale.

(migliaia di euro)

Stanzamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
197.745	203.746	106.898	107.505	92.973	96.882	90.208	95.442	639	819

operanti localmente. Lo stesso capo missione deve attestare la congruità dei tassi di interesse applicabili alle ONG per la realizzazione di programmi di microcredito.

⁵⁴ Legge 14 maggio 2005, n. 80 di conversione del DL 14 marzo 2005, n. 35.

⁵⁵ Sull’ex fondo bacino del mediterraneo e vicino oriente è stata programmata una missione presso la sede di Algeri per la ricostruzione contabile delle gestioni dal 1995; non è stata ritenuta sufficientemente documentata la rendicontazione della sede diplomatica di Tunisi per gli anni 1993/15 luglio 2002; non è stata completata la documentazione per gli anni 1988/1996 della rendicontazione della sede del Il Cairo ed è in corso di ricostruzione contabile la gestione, per gli anni 1992/2003 della sede di Rabat. Con riferimento all’ex fondo balcani, l’ufficio centrale di bilancio ha formulato osservazioni sui rendiconti della sede di Tirana per gli anni 1994/1997 e di Zagabria per gli anni 1994/1997. Sul capitolo 2182, si devono ancora concludere le procedure di rendicontazione delle sedi di Algeri, anni 1996/1999; Beirut, anni 2001/2002; Damasco, anno 2002; Gerusalemme, 2001/2002; Il Cairo, anni 1988/1997; Tripoli, anno 2003; Belgrado, anno 2003; Skopje, anno 1998/2001; Tirana. Per la sede di Rabat è in corso una missione di ricostruzione contabile.