2.3. Analisi della spesa per Centri di Responsabilità e profili di attività istituzionale.

(in milioni di euro)

Centri di responsabilità	2002			2003		
	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi in conto competenza	%	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi in conto competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	8,9	8,3	93,3	11,8	10	84,7
Segreteria generale	23,7	23,3	98,3	25,4	23,1	90,9
Cerimoniale Diplomatico della Repubblica	7,8	7,6	97,4	9,5	8,2	86,3
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	4,1	4,0	97,6	4,1	3,7	90,2
Direzione generale per il personale	24,0	22,7	94,6	26,9	23,5	87,4
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	727,7	693,7	95,3	789,1	737	93,4
Servizio stampa e informazione	23,8	23,6	99,2	23,1	22,2	96,1
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	35,3	33,1	93,8	33,3	30,8	92,5
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	726,8	659,0	90,7	688,1	639,4	92,9
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	200,9	180,1	89,6	197,7	189,8	96,0
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	97,6	84,8	86,9	131,5	97,6	74,2
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	203,7	199,9	98,1	258,0	253,0	98,1
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	59,4	58,8	99,0	61,4	59,7	97,2
Istituto Diplomatico	3,8	2,7	71,1	3,9	3,1	79,5
Direzione generale per i paesi dell'Europa	67,8	56,0	82,6	57,9	56,5	97,6
Direzione generale per i paesi delle Americhe	8,2	7,5	91,5	7,9	7,1	89,9
Direzione generale per i paesi del Mediterraneo e del medio oriente	11,0	10,7	97,3	58,9	57,9	98,3
Direzione generale per i paesi dell'Africa sub sahariana	6,1	4,3	70,5	12,1	9,9	81,8
Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4,9	4,1	83,7	3,0	2,6	86,7
Direzione generale per l'integrazione europea	12,5	7,0	56,0	42,9	37,6	87,6
Totale	2.258,9	2.092,2	92,6	2.447,2	2.272,7	92,9

Le risorse sono ripartire su venti Centri di Responsabilità; tra queste la Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie ha l'indice più basso di impegni di competenza rispetto agli stanziamenti di competenza. Questi dati sono sostanzialmente confermati dall'osservazione del rapporto massa impegnabile/impegni totali. Per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo l'analisi è rinviata al paragrafo 4), che affronta nel dettaglio l'attività svolta dalla struttura.

2.3.1. Segreteria generale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
25.407	*15.002*	*6.587*	*10.351*	*54*

La Segreteria generale svolge una funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei direttori generali. Al Segretario Generale fanno capo: il Consiglio degli affari internazionali[25], di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo, organo generale di direzione politica e di coordinamento del Ministero, l'Unità di coordinamento[26], l'Unità di analisi e di programmazione[27], chiamata ad elaborare analisi e studi di previsione su temi strategici e l'Unità di crisi, che segue le situazioni internazionali di tensione.

L'Unità di coordinamento ha il compito di assicurare la coerenza dell'azione dell'Amministrazione agli indirizzi di politica estera dell'Autorità di governo, unitamente all'efficienza operativa delle singole strutture che la compongono.

Un coordinamento generale delle complesse attività del Ministero è ancor più necessario in considerazione del numero delle Direzioni generali e del numero degli obiettivi generali interdisciplinari, che richiedono frequentemente il ricorso alla concertazione preventiva. Rispondono anche a questa esigenza le funzioni svolte dai Consiglieri diplomatici distaccati presso le altre Amministrazioni, dove fungono da momento di raccordo tra le priorità del Ministro degli affari esteri e dei responsabili dei rispettivi Dicasteri ai quali sono assegnati.

L'Unità di crisi deve provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero.

Complessivamente la Segreteria generale (CdR n. 2) ha gestito circa 25,4 milioni di euro, di cui circa 7,0 milioni di euro per spese di funzionamento e 7,9 per acquisto di beni e servizi. Le risorse allocate per interventi raggiungono circa i 10,3 milioni di euro.

2.3.2. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
131.532	*22.549*	*5.694*	*108.917*	*67*

Alla Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie sono affidate la tutela degli italiani all'estero (FO 1.1.3.8) e l'attuazione delle politiche migratorie (FO 1.1.3.3).

Particolare attenzione merita l'attività svolta nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo[28]. Per un approfondimento delle politiche pubbliche dell'immigrazione si rinvia al capitolo sull'attività del Ministero

---

[25] E' presieduto dal Ministro, composto dai sottosegretari, dal segretario generale, dal capo di gabinetto, dai direttori generali per gli affari politici multilaterali e dei diritti umani, per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale e per la promozione e cooperazione culturale; è prevista la possibilità di convocare gli altri direttori generali ed i capi servizi competenti in materia.

[26] Oltre a funzioni di coordinamento dell'attività dell'Amministrazione, cura i rapporti con le Regioni e gli altri Enti territoriali per le loro attività di relazione con l'estero; svolge un ruolo di sostegno ed indirizzo nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, per garantire coerenza tra le loro attività internazionali e gli indirizzi generali di politica estera del Ministero. Il d.lgs. n. 300 del 1999 ha confermato al Ministero degli affari esteri, tra le altre, le competenze relative ai rapporti con l'UE ed il raccordo in politica estera per assicurare coerenza alle attività internazionali delle altre amministrazioni competenti.

L'Unità di coordinamento ha infatti assorbito alcune strutture che prima della riforma erano inserite in altre direzioni generali, nella logica di accorpare nella Segreteria generale i servizi funzionali all'intero Dicastero, come il Coordinamento regionale, l'interpretariato e la pubblicazione di documenti diplomatici.

[27] Svolge compiti di ricerche, elaborazioni analisi e studi su temi strategici di politica estera.

[28] La materia dell'immigrazione è disciplinata dalla legge n. 189 del 2002.

dell'interno, paragrafo 4 ed in particolare alla delibera della Corte dei conti n. 10/2004/G del 2004.

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.

Nel corso dell'esercizio in esame è entrato in vigore l'accordo con Cipro.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati in attesa di ratifica		Negoziati avviati	
Data	Paese	Anno	Paese	Fase	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Testo parafato	Bosnia
1997	Slovenia	1998	Marocco	Testo parafato	Pakistan
1997	FYR Macedonia	1999	Spagna	Negoziato in corso con l'UE	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	2002	Moldovia	Contatti	India
1998	Croazia	2003	Serbia Montenegro	Contatti	Bangladesh
1998	Albania	2004	Filippine	La Commissione U.E. ha ricevuto il mandato A negoziare un accordo comunitario di riammisione	Cina
1998	Tunisia			Contatti	Turchia
1998	Ungheria			Negoziato avviato	Ghana
1998	Lituania			Avviati contatti	Costa d'Avorio
1998	Bulgaria			Contatti	Ecuador
1999	Francia			Contatti	Libano
1999	Estonia			Presentato il testo	Iran
1999	Slovacchia			Contatti	Perù
2000	Svizzera			Contatti	Siria
2001	Grecia			Contatti	Colombia
2001	Spagna				
2002	Malta				
2002	Sri Lanka				
2003	Cipro				

Le rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2003, complessivamente, 874.874 visti (853.535 nel 2002, 947.322 nel 2001 e 1.008.999 nel 2000), di cui: 648.539 (533.124 nel 2002, 723.513 nel 2001) visti Schengen uniformi[29], 178.532 (155.018 nel 2002, 186.230 nel 2001) visti nazionali[30], 47.803 (165.393 nel 2002, 37.579 nel 2001) visti a territorialità limitata[31].

I dinieghi sono stati 29.643, avverso i quali sono stati proposti 697 ricorsi.

Come già osservato nella precedente Relazione, 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. Per fare fronte alle straordinarie esigenze

[29] Visti Schengen uniformi (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg).

[30] Visti nazionali o per soggiorni di lunga durata (VN) per periodi superiori ai 90 gg.

[31] 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.

che la nuova disciplina comporta[32], il legislatore ha previsto l'assunzione di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due periodi successivi per le rappresentanze diplomatiche e per gli uffici consolari. Inoltre, è previsto che il Ministero dell'interno, 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 DPR n. 18 del 1967).

L'Amministrazione degli affari esteri aveva 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. Il progetto Rete di Comunicazione a Stella (VPN), successivamente denominato Rete internazionale della A.P., non è più gestito direttamente dal Ministero per gli affari esteri, bensì del Centro nazionale per l'informatica nella A.P. (CNIPA – MIT). Gli stanziamenti relativi (circa 17 milioni di euro) saranno gestiti direttamente dal CNIPA per il finanziamento del Contratto quadro con il fornitore di servizi.

In merito all'Anagrafe consolare centralizzata, che doveva collegare i Ministeri degli affari esteri e dell'interno, i consolati ed i comuni, per consentire l'aggiornamento dei dati e lo scambio di informazioni in tempo reale, si sottolinea che il progetto non è stato avviato, nonostante ne fosse stata auspicata la realizzazione nel corso del 2003, per mancata assegnazione dei relativi fondi.

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 2003 sono state pagate all'estero 398.556 pensioni (397.045 nel 2002, 401.358 nel 2001), per un importo totale di circa 1.122 milioni di euro (1.161 milioni nel 2002).Tra i Paesi dell'UE è significativo il dato relativo alla Francia, dove sono in pagamento 57.891 pensioni; nei Paesi extracomunitari la maggiore concentrazione di erogazioni si riscontra in Canada 64.153, in Argentina 54.226 e negli Stati Uniti d'America 44.316. I dati suddetti dimostrano che molti connazionali, pur avendo maturato il diritto a pensione, continuano a risiedere nel Paese di accoglienza.

La Direzione generale eroga sul cap. 3153 contributi per l'organizzazione dei corsi di lingua e cultura italiana, per la formazione dei docenti assunti localmente e per l'acquisto dei materiali didattici. Complessivamente, nel corso dell'esercizio in esame, sono stati erogati contributi per circa 28 milioni di euro.

Nel 2003 è stato istituito un nuovo capitolo di bilancio (cap. 3123) per le esigenze connesse all'applicazione della legge n. 459 del 2001[33] sul voto all'estero; per la prima volta gli italiani residenti all'estero il 15 giugno 2003 sono stati chiamati ad esprimere il loro voto per corrispondenza. Lo stanziamento complessivo è stato pari a circa 35,6 milioni di euro.

2.3.3. Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
197.745	*106.898*	*87.512*	*90.208*	*639*

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

[33] Legge 27 dicembre 2001, n. 459 - recante "Norme per l'esercizio di voto dei cittadini italiani residenti all'estero".

In via generale si osserva che il capitolo di bilancio relativo alla manutenzione degli immobili ad uso scolastico e culturale (cap. 1612), gestito dalla Direzione Generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio, ha presentato anche per il 2003 uno stanziamento che non copre in pieno le esigenze di intervento delle diverse sedi (gli stanziamenti iniziali ammontavano a circa 220 mila euro ed hanno ricevuto un'integrazione di circa 58 mila euro).

2.3.3.1. Le scuole italiane all'estero.

Annualmente l'Amministrazione provvede ad una mappatura delle scuole italiane all'estero; al 31 dicembre 2003 funzionavano 281 istituzioni scolastiche (288 nel 2002), di cui 21 statali[34], 95 legalmente riconosciute, 45 private con "presa d'atto", 3 meramente private, 80 sezioni italiane presso scuole straniere, 37 sezioni italiane presso scuole europee. Si devono, inoltre, aggiungere 68 uffici di dirigenti scolastici presso le Rappresentanze diplomatiche, ai quali sono affidati compiti di monitoraggio dei corsi di lingua e cultura italiana e delle istituzioni scolastiche non statali.

Nell'esercizio in esame hanno trovato applicazione alle istituzioni scolastiche italiane all'estero i nuovi istituti giuridici dell'autonomia scolastica[35] e della parità scolastica per le scuole (materne, elementari, medie e superiori) non statali[36]. La relativa richiesta è stata ad oggi presentata da 166 scuole non statali.

Sono state destinatarie della parità, in questa prima fase, 84 scuole, di cui 5 di nuova istituzione e 79 già legalmente riconosciute. L'estensione dovrà progressivamente interessare 166 scuole, purché in linea con i criteri qualitativi e di promozione culturale.

La tabella che segue indica il numero degli studenti che, negli ultimi tre anni, hanno frequentato all'estero le scuole italiane, dislocate nelle varie aree geografiche.

Aree geografiche	Alunni								
	Anno scolastico 2000/2001			Anno scolastico 2001/2002			Anno scolastico 2002/2003		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	4.574	13.800	18.374	4.745	13.966	18.711	4.645	14.475	19.120
Americhe	1.720	6.482	8.202	1.071	6.766	7.837	1.424	6.307	7.731
Mediterraneo e medio-oriente	336	1.263	1.590	299	1.321	1.620	312	1.344	1.656
Africa sub-sahariana	498	1.664	2.162	541	1.656	2.197	502	1.813	2.315
Asia e Oceania	18	14	32	0	0	0	0	0	0
Totale	7.146	23.223	30.369	6.656	23.709	30.365	6.883	23.939	30.822

Nei tre anni scolastici in esame il numero complessivo degli studenti è andato progressivamente aumentando, 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

[34] Si considerano tutti gli ordini e gradi scolastici presenti nelle rispettive sedi.
[35] DI n. 267/4642 del 3 settembre 2002.
[36] DI n. 267/2752 del 24 febbraio 2003.

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		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Asmara	4.375	4.788	4.495	4.319	4.471	4.209
Addis Abeba	3.370	3.106	4.188	5.282	5.100	6.888
Parigi	1.441	1.624	1.338	5.224	6.603	5.441
Atene	1.548	1.534	1.619	6.026	6.612	6.583
Barcellona	1.701	1.816	2.102	4.739	4.717	5.460
Madrid	3.787	3.379	4.084	5.350	4.648	5.490
Zurigo	1.229	781,4	769	8.032	7.104	7.063
Istanbul	1.747	1.740	1.866	4.800	4.640	4.976
Totale	19.198	18.768	20.461	43.772	43.895	46.110

2.3.3.2. Gli istituti di cultura[37].

Presso il Ministero degli affari esteri è stata costituita, ai sensi della legge n. 401 del 1990[38], 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 cultura[39] la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è articolata in 75[40] istituti e 14 sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali. Le direttive generali del Ministro prevedevano un potenziamento del settore, che non è stato pienamente realizzato, anche per le non sufficienti risorse economiche; è stata infatti attivata solo la Sezione di San Pietroburgo dell'Istituto di Cultura di Mosca. L'intera dotazione finanziaria sul capitolo di bilancio 2761, pari a circa 17,5 milioni di euro, con un incremento rispetto al precedente esercizio - 14, 9 milioni di euro, ma con una riduzione in corso d'anno di 2,4 milioni di euro. Lo stanziamento è utilizzato per le spese di funzionamento delle sedi e per spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi.

---

[37] Nel 2003, gli Istituti di cultura hanno organizzato 5.900 eventi culturali.

[38] Legge 22 dicembre 1990, n. 401.

[39] 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.

[40] 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).
La sede di Baghdad non è stata attivata.

Come per il precedente esercizio finanziario, anche per il 2003 il capitolo relativo all'acquisto di immobili da destinare a sedi di istituti di cultura all'estero non è stato finanziato.

Nell'assegnazione dei fondi, l'Amministrazione ha privilegiato gli istituti operanti nei Paesi dell'est europeo che, recentemente, sono entrati nell'UE, del Mediterraneo, della Cina e della Russia, potenziando le iniziative promozionali in occasione del semestre di Presidenza italiana dell'UE. Per tale circostanza, la Direzione generale ha ricevuto un apposito finanziamento di 4,6 milioni di euro[41].

Di particolare rilievo è stata la partecipazione alla manifestazione "L'Italia per San Pietroburgo", che, come già osservato, ha comportato l'apertura di una nuova sezione, con una spesa di circa 118.000 euro.

Il totale delle spese dello specifico settore grava sia sulla dotazione finanziaria del Centro di Responsabilità (CdR n. 10), sia sulle entrate locali degli istituti, provenienti da: corsi di lingua italiana, attività di rilascio della certificazione della conoscenza della lingua italiana, vendita di servizi ecc.; ne consegue che una percentuale delle spese degli istituti viene autofinanziata.

Sullo stanziamento del bilancio dello Stato (cap. 2761), pari a 17.567.691 euro, le spese di personale sono state pari a 6.300.920 euro, le spese di funzionamento a 8.235.657 euro, le spese per le manifestazioni a 3.031.114 euro, le spese in conto capitale a 1.170.805 euro.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, le spese di funzionamento continuano a subire un costante, fisiologico incremento ed incidono in misura anche superiore al 50 per cento dell'annuale dotazione finanziaria. Un particolare peso hanno i costi di locazione.

Non si è ancora perfezionata l'iniziativa (Ministero degli affari esteri e Ministero per i beni e le attività culturali) per costituire una fondazione per la promozione delle attività culturali nell'ambito degli istituti di cultura, che, attraverso una collaborazione sinergica, mira ad un ulteriore potenziamento delle 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 (cap. 3153 – per il 2003 circa 28,3 milioni di euro) 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 2003 sono ulteriormente proseguiti i Piani Paese in Francia, Germania e Gran Bretagna, attivati in forma sperimentale nel 2002. Detti Piani sviluppano una programmazione triennale degli interventi lingustico-culturali. L'Amministrazione sta procedendo attraverso la redazione di un modello di Piano Paese, corredato da un seppur sintetico studio di fattibilità degli interventi previsti, sulla base delle risorse disponibili. Il progetto elaborato in Francia mira ad una sempre maggiore integrazione dei corsi di lingua e di cultura italiana nel sistema scolastico locale e alla 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 francese[42]. 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. Inoltre, la progressiva sostituzione dei docenti del Ministero con insegnanti formati in loco, prevista dall'Accordo culturale, dovrebbe portare alla totale assunzione dell'impegno finanziario da parte francese.

---

[41] Il cap. 2493 (spese per l'organizzazione di manifestazioni artistiche e culturali) ha avuto stanziamenti iniziali di circa 5,3 milioni di euro ed un'integrazione di circa 4,4 milioni di euro. Sul totale di circa 9,8 milioni di euro ne sono stati impegnati circa 8,8 milioni, con pagamenti per circa 3,4 e residui per circa 5,4.

[42] La riforma scolastica 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.

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 presso le 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. Viene, peraltro, sottolineata l'esigenza della formazione di docenti locali.

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.

In altri Paesi, ed in particolare in quelli delle Americhe, sono state confermate le convenzioni già stipulate tra i consolati e le autorità locali, per l'insegnamento della lingua italiana.

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 economica e finanziaria multilaterale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
59.444	61.410	5.468	6.696	4.817	5.957	53.943	54.680	33	34

L'art. 13 del DM n. 29 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale compiti di promozione e di coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia. In particolare, nell'ambito del settore economico finanziario multilaterale, la Direzione generale assicura la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano nel campo economico e finanziario[43], il coordinamento all'estero ed in Italia delle attività a sostegno della internazionalizzazione del sistema economico italiano ed il sostegno alla partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali.

Peraltro, l'attività della Direzione generale non esaurisce le competenze del Ministero in materia; attribuzioni specifiche sono assegnate alle Direzioni geografiche, che seguono l'istruttoria e la negoziazione di accordi che afferiscono alle rispettive aree di interesse[44].

Nel settore del debito internazionale, nell'ambito del Club di Parigi[45], il Ministero degli affari esteri ha la responsabilità della sottoscrizione delle intese multilaterali di ristrutturazione e dei successivi accordi bilaterali applicativi[46]. Nel corso del 2003[47] sono state firmate otto intese

[43] ONU-OCSE, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale ecc.

[44] In materia di protezione degli investimenti sono stati stipulati accordi: con la Repubblica Popolare Democratica di Corea (il disegno di legge di ratifica è ancora all'esame del Parlamento in attesa di sviluppo della questione nucleare nordcoreana), la Libia, la Siria, l'Iran, il Qatar, il Bakrein, l'Armenia, l'Azerbaigian, la Federazione russa, il Belarus, la Georgia, la Moldova, il Kazakhistan, il Kirghizistan, il Tagikistan, il Turkmenistan, l'Ucraina, l'Uzbekistan, il Zimbabwe, il Camerum, la Nigeria, il Senegal, la Tanzania, la Mauritania, lo Zambia, il Malawai, l'Ecuador, il Paraguay, il Venezuela, il Guatemala, il Messico.

[45] Il Club di Parigi riunisce diciannove tra i principali Paesi creditori mondiali, e vi partecipano come osservatori il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, le Banche regionali di sviluppo ed altre organizzazioni internazionali. Della delegazione italiana fanno parte anche il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, la Banca d'Italia, l'Ufficio italiano cambi, la SACE SpA e l'MCC SpA.

[46] La partecipazione finanziaria italiana ha luogo a livello bilaterale, ai sensi della legge n. 209 del 2000 e multilaterale, con il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, la Commissione europea e le Banche regionali di sviluppo.

multilaterali di ristrutturazione debitoria, del valore complessivo di 298,54 milioni di euro, con una quota italiana di 114,36 milioni di euro, e dodici accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali per un valore di 1,27 miliardi di euro.

Nel quadro delle azioni per rendere sostenibile nel medio-lungo periodo il debito estero dei Paesi più poveri, nel 1996 è stata adottata "l'Iniziativa HIPC" [48], che successivamente ha allargato il numero dei Paesi che possono partecipare all'Iniziativa, rendendo meno onerose le condizioni per l'accesso. La nuova "Iniziativa" è stata ridenominata "Iniziativa HIPC rafforzata", alla quale partecipano 37 Paesi, di cui 32 dell'Africa sub-sahariana, 4 dell'America latina e 1 dell'Asia.

Nell'ambito di questa iniziativa, a fronte dell'impegno italiano per la cancellazione del debito dei Paesi HIPC pari a 4,42 miliardi di euro (copre il 100 per cento dell'intero debito dei Paesi poveri), dal mese di ottobre 2001 al mese di marzo 2004 è stato cancellato il debito per 1.723,75 milioni di euro.

E' in fase di avanzata negoziazione la cancellazione del debito con accordi bilaterali per 88,9 milioni di euro, mentre è stato cancellato, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 209 del 2000 (catastrofi e gravi crisi umanitarie) il debito per 20,66 milioni di euro.

Di rilievo è anche l'attività svolta dalla Direzione generale per il consolidamento del processo di internazionalizzazione economica, finanziaria e tecnologica dell'Italia, svolta in particolare in coordinamento e di intesa con il Ministero delle attività produttive, l'ICE, l'Unioncamere e Assocamerestero e con altre Amministrazioni nazionali. La Direzione generale partecipa anche all'attività del Comitato agevolazioni costituito presso la SIMEST SpA, per il sostegno degli investimenti e le esportazioni delle imprese italiane all'estero, e collabora con la FINEST SpA, che sostiene gli imprenditori delle Regioni Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige e Veneto interessati ad investire nei Paesi dell'Europa centro orientale e dell'ex Unione Sovietica. Inoltre, la Direzione generale rappresenta il Ministero nel Consiglio di amministrazione della SACE (Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero), e la rete diplomatico-consolare fornisce un supporto sia all'attività dell'Istituto sia agli operatori economici italiani.

Tale ruolo si è dimostrato essenziale per assicurare un'efficace sinergia alle diverse iniziative poste in essere a sostegno del sistema economico del Paese.

In collaborazione con il sistema camerale (Unioncamere e Assocamerestero) è stato avviato il Progetto ExTender, sistema informativo gratuito che fornisce informazioni sulle opportunità d'affari esistenti nei mercati terzi, segnale dalla rete delle istituzioni italiane all'estero. In particolare, nel mese di maggio 2003, ha cominciato ad operare la fase sperimentale di ExTender con l'attivazione del servizio sulle gare d'appalto internazionali, con il coinvolgimento operativo di tutta la rete diplomatico-consolare[49], di 15 camere di commercio italiane all'estero[50] e di 12 uffici ICE[51].

Nei primi sei mesi di attività, il sistema ExTender ha fornito 3.600 notizie su gare di appalto internazionali, interessando in particolare l'Europa (42 per cento delle segnalazioni), l'Asia (31 per cento), l'area del Mediterraneo e del medio oriente (23 per cento), il centro e sud

---

[47] Nel 2000, la quota italiana di partecipazione a sedici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria, del valore complessivo di 34,4 miliardi di euro, è stata pari a 2,8 miliardi di euro, e la quota di sedici accordi bilaterali applicativi di intese multilaterali è stata pari a 1,5 miliardi di euro. Nel 2001, le intese sono state ugualmente sedici, per un valore complessivo di 28,4 miliardi di euro, con una quota italiana di 1,6 miliardi di euro, 9 sono stati gli accordi bilaterali, per un valore di 109,8 miliardi di euro. Nel 2002, le intese formate sono state dodici, per un valore di 18,3 miliardi di euro, con una quota italiana di 1,3 miliardi di euro; gli accordi bilaterali sono stati ventiquattro, per un valore di 1,6 miliardi di euro.

[48] *Heavily Indebted Poor Countries".*

[49] Tale rete è costituita da 123 ambasciate, 115 consolati e 9 rappresentanze presso organismi internazionali.

[50] Zurigo, Budapest, Salonicco, Il Cairo, Tunisi, Istambul, Pechino, Mumbai, Buenos Aires, Rosario, S.Paolo, Montevideo, Bogotà, Montreal, Toronto.

[51] Budapest, Il Cairo, Tunisi, Istambul, Pechino, Mumbai, Buenos Aires, S.Paolo, Montevideo, Bogotà, Montreal, Toronto.

America (4 per cento). Nel 2002, il sistema informativo non più operativo (SCI) aveva movimentato un flusso di informazioni di sole 1.900 notizie alle imprese.

Come già osservato nella precedente Relazione, si presenta sempre più necessaria una fattiva collaborazione con l'Istituto per il commercio estero[52] per la realizzazione di una "politica delle sedi all'estero" comune e per una sempre maggiore integrazione funzionale e logistica tra le unità operative dell'ICE e le sezioni commerciali di ambasciate e consolati. Le sedi all'estero dell'ICE[53] costituiscono, infatti, l'interlocutore di riferimento di ambasciate e consolati per le attività di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano.

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 state identificate alcune strategie di cooperazione per la definizione di una comune politica economica estera, attraverso 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.

In attesa dell'approvazione del disegno di legge di internazionalizzazione[54], nel corso dell'esercizio in esame, sono state realizzate alcune integrazioni logistiche di determinate sedi, che si sono aggiunte a quelle già preesistenti, ponendo così la base per la creazione di numerosi *sportelli unici*, auspicata dall'Amministrazione per gli anni 2004/2005. In particolare per quanto attiene la razionalizzazione della rete estera dell'ICE, si sottolinea che la legge finanziaria per il 2004[55] autorizza il Ministero a concedere all'ICE i locali demaniali in comodato gratuito.

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'Italia[56] e 15,5 miliardi di dollari, pari a 14,8 miliardi 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-commerciali provenienti dalla rete diplomatico-consolare e dalle Camere di commercio italiane all'estero[57].

---

[52] 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.

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

[54] Il disegno di legge, Atto Camera n. 4360 "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese" vuole porre le basi per la costituzione degli Sportelli unici all'estero, che dovranno integrare funzionalmente le attività attualmente svolte dagli uffici commerciali delle ambasciate e dei consolati, dalle unità operative dell'ICE, dagli uffici esteri dell'ENIT, dalle camere di commercio italiane all'estero, nonché dal sistema regionale.

[55] Legge 24 dicembre 2003, n. 350 art. 4, comma 233 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004).

[56] 24 Accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali di ristrutturazione debitoria; avvio di negoziati per altri 19 accordi bilaterali.

[57] "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.

La legge n. 185 del 1990[58] attribuisce al Ministero funzioni di controllo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, attraverso l'Unità per le Autorizzazioni di Materiali di Armamento (UAMA). Il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese si estende anche al settore afferente le attività economiche relative all'industria ed all'alta tecnologia per la sicurezza e la difesa ed i controlli sui trasferimenti dei beni e delle tecnologie a duplice uso e sensibili. L'UAMA ha concesso 828 licenze di esportazioni (851 nel 2002), delle quali 609 definitive, per un valore di circa 1,2 miliardi di euro, in incremento sul dato del precedente anno (pari a circa 920 milioni di euro) e 207 licenze di importazione (208 nel 2002), di cui 93 definitive, per un valore di circa 33,9 milioni di euro. Sono state, altresì, concesse 512 autorizzazioni alle trattative, per un valore di circa 20,8 miliardi di euro[59].

3. Organizzazione e personale.

3.1. Profili generali.

Ai sensi il d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico della carriera diplomatica è passato da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a 5)[60]. Il 2 per cento è riservato agli Ambasciatori (22), il 19 per cento ai Ministri Plenipotenziari (208), il 21 per cento ai Consiglieri d'Ambasciata (232), il 24 per cento ai Consiglieri di Legazione (270) ed il 34 per cento 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	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2001	1.119	988	54	41	4.517	3.902	2.027	1.981	7.717	6.912
2002	1.119	1.007	54	41	4.517	4.012	1.827	1.903	7.517	6.966
2003	1.119	1.024	54	41	4.517	4.013	2.277*	1.765	7.967	6.846

* *Contingente unico*

La tabella che segue illustra la situazione del personale nell'area della promozione culturale.

Anni	Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti[61]		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2001	20	12	250	188	393	301	663	501
2002	20	12	250	181	393	335	663	528
2003	20	11	250	208	2.277*	342	2.547	561

* *Contingente unico*

[58] Legge 9 luglio 1990, n. 185. Il quadro normativo di riferimento, oltre che dalla legge citata, è costituito dal regolamento di attuazione e dalla delibere, a suo tempo adottate, prima dal Comitato interministeriale per gli scambi di materiale di armamento per la difesa (CISD) e successivamente dal Comitato interministeriale per la politica economica (CIPE). Dal 1999, le competenze del CIPE in materia sono state attribuite al Ministero degli affari esteri, in coordinamento con gli altri ministeri interessati. Sulla materia, inoltre, è intervenuto il Codice di condotta dell'UE sulle esportazioni di armi, che, nel corso dei quinquennio di operatività, ha creato un *corpus* di dinieghi formulati da parte dei Paesi membri dell'Unione, che sono stati notificati agli altri *partners*, che devono tenerne conto nell'ambito della propria attività di controllo sull'esportazione di materiali di armamento. L'UAMA raccoglie tale informativa in apposito archivio informatico.

[59] 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 trattativa concernente i trasferimenti dei materiali di armamento.

[60] L'art. 2 del d.lgs. n. 85 ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica, prevedendo un incremento del 20 per cento 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.

[61] In servizio presso gli istituti italiani di cultura.

Per quanto riguarda il personale a contratto presso le rappresentanze diplomatiche e gli istituti italiani di cultura a fronte di un organico di 2.277 unità, al 31 dicembre 2003, erano in servizio 2.107 unità stabili, di cui 1.067 con rapporti regolati dalla legge italiana e n. 1.040 dalla legge locale.

L'Amministrazione ha dato piena attuazione al disposto dell'art. 34, commi 1 e 2 della legge n. 289 del 2002[62], con il DPR 1° marzo 2004, n.89, in materia di rideterminazione della dotazione organica di posti dirigenziali e del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale.

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 corsi[63].

L'Amministrazione si dimostra attenta all'attività formativa e di aggiornamento professionale del personale[64]; con apposita circolare (n. 16 del 19 ottobre 2000), emanata sulla base dei DM n. 2527 e n. 2528 del 1° agosto 2000[65], 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 attività del Ministero, consentendo loro di effettuare periodi formativi all'estero.

Al XXXIII corso di formazione per Segretari di legazione hanno partecipato 40 vincitori del concorso bandito con DM 035/1176/bis del 6 dicembre 2002. Al Corso superiore di informazione professionale hanno partecipato 21 Consiglieri di legazione; sono stati 109 gli operatori dell'area della promozione culturale, destinati agli Istituti italiani di cultura, che hanno preso parte a tre corsi di aggiornamento professionale.

Per neo assunti sono stati organizzati corsi per il perfezionamento delle lingue estere, in materia contabile, consolare, economico-commerciale, nel settore dell'informatica, che hanno interessato 3.391 partecipanti.

Tutti i capitoli gestiti dall'Istituto attengono a spese di funzionamento (personale di 20 dipendenti, manutenzione della sede, spese telefoniche, etc.,), che fanno riferimento a capitoli a gestione unificata come per tutti gli altri Centri di Responsabilità del Ministero degli affari esteri.

---

[62] Legge 27 dicembre 2002, n. 289, in materia di rideterminazione della dotazione organica dei posti dirigenziali e del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale.

[63] I principali referenti esterni sono: la Commissione dell'UE, Harvad 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 internazionalistica.

[64] 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.

[65] 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.

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.

4. La cooperazione allo sviluppo[66].

4.1. Considerazioni generali.

Come è noto il Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE[67]) definisce aiuto pubblico allo sviluppo (APS) l'insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"[68], 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.

Al Ministero degli affari esteri è affidata la gestione di 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 (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 sviluppo[69], mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri, alle Regioni ed agli Enti locali.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto[70], il dono[71], il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della citata legge n. 49 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 (APS[72]) 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

---

[66] La cooperazione allo sviluppo è inserita all'interno della FO n. 1) – Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni, come funzione obiettivo 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.

[67] Ne fanno parte 21 Paesi donatori e la Commissione europea. Il DAC stabilisce anche i criteri per le statistiche internazioni sull'APS.

[68] La componente a dono deve essere pari almeno al 25 per cento.

[69] La legge n.209/2000 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.

[70] 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.

[71] Trattasi si 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.

[72] In inglese, ODA: "*official development assistance*".

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 graduali 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 2000[73].

Per raggiungere tale obiettivo, la Direzione generale ed il Ministero dell'economia e delle finanze hanno predisposto un piano di aumento degli aiuti italiani, che prevede per il 2006 erogazioni per 4.195 milioni di dollari; per raggiungere tale obiettivo l'importo dell'erogato dovrebbe aumentare, a parere dell'Amministrazione, del 113 per cento rispetto all'erogato del 2003. Ne consegue, che solo a fronte di cospicui incrementi degli stanziamenti sarà possibile raggiungere l'obiettivo dello 0,33 per cento.

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 2003, tale indicatore provvisorio è pari allo 0,16 per cento (0,20 per cento, circa 2,4 miliardi di euro nel 2002), inferiore al 0,20 del 2002. I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno. A consuntivo del 2003 si osserva una riduzione delle erogazioni, determinata dal non perfezionamento di alcuni accordi di cancellazione del debito ed al mancato rifinanziamento di alcune banche e fondi di sviluppo.

Il risultato dell'esercizio in esame colloca l'Italia al 7° posto quale donatore[74].

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'UE, unitamente alle *"poverty reduction strategies"* degli stessi PVS. Peraltro, non si conoscono ad oggi i risultati di tale monitoraggio.

4.2. La programmazione.

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.

Il CIPE[75] detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la

---

[73] Il DPEF indica 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.

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

[75] 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

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 direzionale[76], 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 2003, come già osservato in via generale nel paragrafo 1. 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 debito[77]; obiettivi strategici dell'Amministrazione[78]. 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 per cento entro la fine del 2003 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.

4.3 Risultati di consuntivo.

Prima di esaminare i dati di consuntivo, è opportuno osservare che il DL 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002, sul controllo della spesa, mentre non ha determinato particolari ripercussioni sul 2002, ha comporto effetti di rilievo sull'esercizio in esame, in quanto l'abrogazione della norma che consentiva la conservazione delle somme, non impegnate nell'esercizio di competenza, in quello successivo si è dimostrata negativa per il rispetto di quegli impegni internazionali che sono dilazionati nel tempo e richiedono, per la peculiarità degli interventi, 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[79].

---

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.

[76] 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.

[77] 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.

[78] 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.

[79] 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.

Si sottolinea, altresì, che il 2003 è stato caratterizzato per i tempi lunghi necessari ad ottenere da parte del Ministero dell'economia e delle finanze la riattribuzione delle somme andate in perenzione e l'autorizzazione alle variazioni compensative. Tali ritardi non potranno non riflettersi sulla cassa del 2004 se non si procederà con misure compensative. Si osserva in proposito 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.

Da un'analisi comparativa con i precedenti esercizi finanziari risulta che è ulteriormente aumentata la capacità di impegno.

(in milioni di euro)

2001			2002			2003		
Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%
671,8	578,2	86,0	726,8	659,0	90,7	688,1	639,4	92,9

(in milioni di euro)

funzionamento		di cui personale		interventi[80]		investimenti		Totale	
2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
37,7	35,2	18,3	21,8	689,1	627,3	0	0	726,8	662,5

Rispetto agli altri Centri di responsabilità del Ministero, la Cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 94,1 per cento delle risorse amministrate ed il 49,3 degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali sono stati di 637,1 milioni di euro (659 milioni nel 2002), di cui 34,3 milioni di euro (35,4 milioni nel 2002) per spese di funzionamento e 602,7 milioni di euro (623,5 milioni nel 2002) per interventi ed hanno raggiunto il 63,2 per cento (61,3 nel 2002) della massa spendibile.

Complessivamente, ai sensi della legge n. 49 del 987, 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'Oltremare[81]) ed internazionali, sono stati assegnati 662,5[82] milioni di euro[83] (794,4 milioni di euro nel 2002), di cui 599,20 milioni di euro per interventi di cooperazione (758,5 milioni di euro nel 2002), 35,26 milioni di euro per spese di funzionamento (35,9 nel 2002), 28,29 per contributi obbligatori. Anche nel 2003, nessun finanziamento è stato attribuito ai sensi delle leggi sull'Albania n. 300/1999, n. 186/1999 e n. 266 del 1999, art. 8. Sono stati reiscritti circa 25,4 milioni di somme perente. La Direzione generale aveva la facoltà di disporre aiuti alimentari, in attuazione della Convenzione di Londra a valere sul bilancio dell'AGEA, per un importo massimo di 36,2 milioni di euro.

Quest'ultima tabella mette in evidenza la maggior capacità di impegno e di spesa della struttura, che dall'anno 2002 ha ridotto sensibilmente la quota sia delle economie sia dei residui. Con particolare attenzione agli interventi, la capacità di impegno sulla massa impegnabile è passata dal 61,6 per cento del 1999 al 92,6 del 2002, seguendo un trend costante.

Per una valutazione della capacità di realizzazione può essere utilizzato l'indicatore offerto dal rapporto tra erogazione e cassa, che evidenzia un netto incremento nell'esercizio in esame:

---

[80] La voce comprende i contributi obbligatori, pari a 28,29 milioni di euro.

[81] Per l'esame dell'attività dell'Istituto si rinvia al paragrafo 5.

[82] Non sono compresi i contributi obbligatori, pari a circa 25,6 milioni di euro.

[83] Di cui: 628,4 milioni di euro dalla legge finanziaria 2003; 34,35 milioni di euro dalla legge di bilancio.