

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. *Entrate*; 2.3. *Effetti delle misure di contenimento della spesa*; 2.4. *Audit*: 2.4.1. *Audit sul sistema contabile*; 2.4.2. *Audit su casi di specie*.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: 3.1. *Programmi ed obiettivi*; 3.2. *Segreteria generale*: 3.2.1. *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 e contratti di collaborazione*; 3.4. *Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale*: 3.4.1. *Promozione della cultura italiana all'estero*; 3.4.2. *Istruzione all'estero*; 3.5. *Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale*: 3.5.1. *Attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese*; 3.5.2. *La politica assicurativa*; 3.5.3. *Il debito internazionale*; 3.5.4. *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*; 3.6.3. *Realizzazione di progetti pilota per creare legami stabili fra gli italiani all'estero e le Regioni dell'obiettivo I del Fondo sociale europeo*; 3.7. *Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente*.

4. Strumenti: organizzazione e personale: 4.1 *Profili generali e personale*.

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

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Come è noto, il Ministero degli affari esteri è rimasto estraneo al processo riformatore dell'assetto governativo attuato dal d.lgs. n. 300 del 1999¹, che ha confermato il suo ruolo di garante, in materia di politica estera, della coerenza delle scelte delle singole amministrazioni con gli

¹ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. La struttura centrale dell'Amministrazione è stata profondamente innovata dal d.P.R. n. 267/1999 e dal d.m. 10 settembre 1999, n. 029/3466.

obiettivi della politica internazionale, ivi compresi quelli relativi ai rapporti con l'Unione Europea².

Il Ministero ha mantenuto una struttura ordinata sulle Direzioni generali ed ha conservato la Segreteria generale, in funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. A fianco delle direzioni geografiche tematiche sono state introdotte le Direzioni generali geografiche, allo scopo di curare i rapporti bilaterali con i singoli Paesi nelle più ampie problematiche delle Regioni di appartenenza.

All'Unità di crisi, che opera nell'ambito della Segreteria generale, è affidato il compito di provvedere a mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero, elaborando piani di emergenza ed operando interventi in situazioni di emergenza. L'incremento degli stanziamenti dell'ultimo quadriennio attesta una sempre maggiore attenzione dell'Amministrazione per l'attività dell'Unità di Crisi, che opera in collegamento con la rete delle rappresentanze diplomatiche all'estero.

Anche nel 2005, è stata rilevante per l'importo complessivo degli stanziamenti impegnati (circa 13,3 milioni) e per la tipologia degli interventi approvati, l'attività svolta dalla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente a favore dell'Iraq, in particolare nel settore delle infrastrutture e dell'assistenza tecnica per ricostruire il patrimonio culturale iracheno, nel sostegno alla ricostruzione delle strutture amministrative ed all'aiuto alle fasce più deboli della popolazione.

La cooperazione italiana allo sviluppo, sebbene nel tempo sia stata oggetto di diversi disegni di legge che ne avevano ridisegnato l'organizzazione, ma che non hanno mai concluso positivamente il loro iter, non è stata destinataria di alcuna riforma. Più volte la Corte ha sottolineato i problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale della Direzione generale, che non hanno trovato soluzione in attesa di un nuovo assetto organizzativo annunciato e mai realizzato.

Ancora nel 2004, nella relazione finale dell'OCSE-DAC³, che aveva esaminato l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nell'ambito di un esame quadriennale al quale sono sottoposti tutti i Paesi membri dell'organizzazione internazionale⁴, pur con il riconoscimento della validità di alcune iniziative assunte dall'Italia (in particolare la cancellazione del debito ai Paesi maggiormente indebitati), erano 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 confermano, anche in questa sede con riferimento all'esercizio 2005, le anzidette osservazioni, atteso che le criticità della struttura, sottolineate nelle analisi della Corte e dell'OCSE-DAC, non sono state oggetto di interventi migliorativi.

Il ricorso a forme, talvolta anomale, di esternalizzazione di servizi, motivate dalla necessità di sopperire ad insufficienze di organico, che ormai si protraggono nel tempo, non consente il formarsi di professionalità interne all'Amministrazione e può presentarsi come una forma di elusione dei limiti di spesa per consulenze e studi stabiliti dal legislatore nella più ampia manovra di controllo della spesa pubblica, disegnata in particolare nella Legge Finanziaria per il 2005⁵.

Per quanto riguarda l'andamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), come è noto, 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

² Il comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 300/1999 affida al Ministero degli affari esteri il compito di "assicurare la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale".

³ DAC, *Development Assistance Committee*.

⁴ Trattasi di un esame quadriennale denominato *Peer Review*.

⁵ In particolare, comma 11, dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

per cento entro il 2006, mentre in ambito di Nazioni Unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015⁶ lo 0,70 per cento.

In relazione al primo obiettivo, si osserva nell'esercizio in esame un incremento del rapporto APS/PIL, che è passato dallo 0,17 allo 0,29 per cento (dato provvisorio, il definitivo sarà comunicato all'OCSE entro il 15 luglio), per effetto soprattutto dell'annullamento del debito dell'Iraq e della Nigeria e per l'approvazione del rifinanziamento di Istituti finanziari internazionali. Peraltro, l'Italia si conferma all'ultimo posto tra i Paesi donatori secondo il rapporto APS/PIL, al decimo quale donatore ed al settimo quale donatore in termini assoluti.

L'art. 13 del d.m. n. 29/3466 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale compiti di promozione e coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia. L'internazionalizzazione del "sistema Italia" si è andato consolidando come uno degli obiettivi di maggior rilievo dell'Amministrazione degli affari esteri.

La legge n. 56 del 2005⁷ ha inteso razionalizzare l'azione dello Stato a sostegno del sistema economico italiano ed ha attribuito all'Amministrazione, insieme al Ministero delle attività produttive, nuove responsabilità. In particolare, attraverso la creazione di un'unica struttura di riferimento all'estero, lo "sportello unico", si intende raggiungere un maggior coordinamento tra le istituzioni ed i diversi soggetti, anche privati, che interagiscono nella specifica materia. Peraltro, il Ministero anche prima dell'entrata in vigore della legge aveva svolto, attraverso la rete di uffici economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati, un ruolo di sostegno delle imprese che operano sui mercati stranieri. Ciò ha consentito all'Amministrazione di svolgere il proprio compito anche se non è stato ancora approvato il regolamento attuativo della legge, previsto dal comma 5, dell'art. 1.

L'azione delle diverse strutture dell'Amministrazione degli affari esteri non è stata affiancata da una incisiva azione del Servizio di controllo interno, che non appare ancora in grado di portare a sistema la sua attività. L'unico elemento positivo riguarda il proseguimento dello studio per l'introduzione di un sistema di controllo di gestione, per l'utilizzazione della metodologia sviluppata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Infine, si osserva che la gestione del 2005 è stata caratterizzata dalle misure di contenimento della spesa, che hanno avuto ricadute in particolare sulle spese di funzionamento dell'Amministrazione centrale e di manutenzione degli immobili delle rappresentanze diplomatiche. Inoltre, la previsione di tetti uniformi di spesa posti soprattutto alle missioni all'estero, si è tradotta ad avviso del 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. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Profili generali.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato ⁸	Spese correnti	Spese in conto capitale
2003	2.447,3	0,5	2.408,5	38,7
2004	2.338,4	0,5	2.313,7	24,7
2005	2.511,0	0,5	2.303,8	207,2

⁶ La comunità internazionale si è impegnata a realizzare nel 2015 i *Millennium Development Goals*, che prevedono il dimezzamento del numero dei poveri nel mondo.

⁷ Legge 31 marzo 2005, n. 56.

⁸ La percentuale è calcolata considerando la spesa dei Titoli I e II.

L'incremento, rispetto al precedente esercizio, degli stanziamenti definitivi di competenza (+172,6 milioni) è da ricondurre ad una variazione di bilancio, disposta nel corso dell'esercizio, di 180 milioni, allocati sul capitolo 7672 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, destinati, quali contributi, alla Banca mondiale/IBRD per il "Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria", per dare attuazione ad un impegno assunto dal Governo italiano in occasione del vertice G8 di Genova del 2001⁹. Al netto di tale incremento, gli stanziamenti definitivi accertano una lieve diminuzione (- 7,4 milioni) rispetto al dato del 2004, confermando peraltro la medesima percentuale dei precedenti esercizi rispetto al totale del bilancio dello Stato.

In linea con i precedenti esercizi, le voci di maggior peso delle spese di parte corrente sono: "trasferimenti correnti a estero", 1.094,2 milioni; "redditi da lavoro dipendente", 854,8 milioni; "consumi intermedi", 231,1 milioni¹⁰.

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo gestisce la quota maggiore delle assegnazioni (33,9 per cento), destinate in massima parte alle spese correnti, con una forte incidenza della voce "interventi" (612,8 milioni). Alla Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio è assegnato il 30,8 per cento delle risorse complessive dell'Amministrazione (772,6 milioni), di cui il 95 per cento per spese di funzionamento. Le residue risorse sono ripartite tra gli altri diciotto Centri di Responsabilità (C.d.R.) con quote maggiori per la Direzione generale per gli affari politici, multilaterali e diritti umani (293,7 milioni) e la Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (202,4 milioni).

I trasferimenti correnti ad estero interessano soprattutto la cooperazione allo sviluppo (circa 602 milioni) e gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (287,9 milioni). Gli stanziamenti residui (204,2 milioni) sono ripartiti in quote minori tra i diversi Centri di Responsabilità.

Se si esclude il capitolo 7672 della "Cooperazione allo sviluppo", di cui si è detto, le spese in conto capitale sono assegnate in particolare al capitolo 7245, circa 11,4 milioni, destinati per "l'acquisto...le ristrutturazioni e costruzioni di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari e ad alloggi per il personale"; al capitolo 7247, circa 4,4 milioni di euro, per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles; al capitolo 7330, circa 8,1 milioni, destinati alle spese per lo sviluppo del sistema informativo.

Il rapporto impegni effettivi di competenza/stanziamenti di competenza rimane sostanzialmente invariato, mentre si registra un lieve incremento della capacità di impegno sulla massa impegnabile.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi di competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
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
2005	2.511,0	2.304,8	91,8	2.544,7	2.338,1	91,8

⁹ L'intervento ha trovato copertura finanziaria nell'art. 5 del d.l. 19 gennaio 2005, n. 2, convertito con legge 10 marzo 2005, n. 33.

¹⁰ Le altre voci sono ripartite in: 14,5 milioni per imposte pagate sulla produzione; 25,5 milioni per trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni; 74,7 milioni per trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private; 9 milioni per altre uscite correnti.

La capacità di impegno sui residui è migliorata, raggiungendo il 98,9 per cento (nel 2004 era scesa dal 74,7 per cento del precedente esercizio al 57,1).

La gestione della cassa accerta un incremento del rapporto autorizzazioni/massa spendibile di cassa, passato dall'83,5 per cento all'84,7.

(in milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagamenti totali	%
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
2005	2.924,3	2.270,3	77,6	2.477,9	2.270,3	91,6

I residui propri in conto competenza al 31 dicembre 2005 sono pari a circa 207,8 milioni (205,1 milioni nel 2004; 336,6 milioni nel 2003), con un lieve incremento rispetto al precedente esercizio. I residui totali¹¹ sono pari a 416,5 milioni (circa 410,7 milioni nel 2004; 531,8 nel 2003). Come nel precedente esercizio, le spese di parte corrente incidono per una quota percentuale maggiore sulla formazione dei residui totali (90 per cento).

La tabella che segue illustra nell'ultimo triennio l'andamento delle economie¹², 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
2003	132,1	67,3	199,4
2004	182,6	39,6	222,2
2005	171,4	66,1	237,5

Le economie reali, non compensate dalle maggiori spese, sono pari a 175,1 milioni.

Successivamente, al 31 dicembre, sono state perfezionate variazioni di bilancio per circa 9 milioni che l'Amministrazione non ha potuto impegnare.

2.2. Entrate.

In materia di "entrate", l'Amministrazione è stata in grado di comunicare i dati al 31 dicembre 2004. La maggior parte degli introiti consolari è determinata dai versamenti per il rilascio dei visti, nazionali e Schengen, che affluiscono al capitolo di entrata 2121. Tra il 2002 ed il 2003 si è registrato un incremento degli incassi (+ 11 per cento), determinato dall'introduzione di spese amministrative per le procedure di esame dei visti e per l'incremento dei diritti per il rilascio di visti di lunga durata. Tali effetti hanno avuto ricadute anche nel periodo 2003/2004, con un ulteriore significativo incremento (+ 16 per cento). Il costo per il rilascio dei visti è stato ulteriormente aumentato a seguito di decisione comunitaria¹³, con effetto dal mese di ottobre 2004.

Al capitolo di entrata 2421 sono imputati i costi per il rilascio di passaporti, mentre al capitolo 1205 affluiscono le imposte di bollo. L'Amministrazione, nel comunicare che ancora non dispone dei dati del 2005, ha previsto una tendenza comunque incrementale per il capitolo 2121, che si dovrebbe attestare intorno ai 48 milioni¹⁴.

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

¹² Le economie si riferiscono alla voce di consuntivo "economie e maggiori spese", nella quale le economie si compensano con le maggiori spese.

¹³ DC UE n. 2003/434/CE del 13 giugno 2003.

¹⁴

L'art. 5 della legge n. 15 del 1985¹⁵, come modificato dal comma 40, dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003¹⁶ ha istituito presso le sedi all'estero del Ministero degli affari esteri conti correnti valuta Tesoro (CCVT), ai quali affluiscono le entrate consolari, le eventuali eccedenze finanziarie sugli ordini di accreditamento per le spese da effettuarsi all'estero e, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, le altre entrate dello Stato realizzate all'estero. Su richiesta motivata delle sedi all'estero, in attesa dell'accreditamento dei finanziamenti ministeriali, le rappresentanze diplomatiche possono essere autorizzate dalla competente Direzione generale del Ministero degli affari esteri a prelevare dai conti correnti per far fronte alle esigenze delle sedi stesse. Successivamente, viene disposto il versamento all'entrata del controvalore in euro dell'importo prelevato, iscritto contestualmente alle pertinenti unità previsionali di base del Ministero medesimo. Questa procedura, oltre ad assicurare alle rappresentanze diplomatiche e consolari disponibilità di risorse, evita perdite di valore a seguito della conversione in euro di valute non convertibili o di difficile convertibilità.

Trattasi di entrate destinate a fronteggiare spese per consumi intermedi delle sedi diplomatiche e consolari all'estero, degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero (fitto locali ed acquisto immobili, acquisto beni ...).

Inoltre, il successivo art. 6 prevede che, su autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le esigenze delle ambasciate e dei consolati, ed eventualmente di altre amministrazioni, possa essere consentito l'utilizzo delle disponibilità dei conti correnti valuta Tesoro, salvo il reintegro attraverso il versamento all'entrata dell'importo in euro.

A seguito dell'entrata in vigore della disposizione recata dall'art. 3, comma 40, della legge n. 350 del 2003, il Ministero dell'economia e delle finanze, che già aveva anticipato in linea generale gli adempimenti per la gestione dei CCVT e per le modalità di finanziamento tramite gli stessi Conti¹⁷, ha sottolineato la necessità di avere maggiori informazioni sulle giacenze dei CCVT. Il Ministero degli affari esteri, solo in data 8 settembre 2005, ha provveduto a diramare, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, le relative istruzioni operative e di semplificazione relative agli adempimenti da porre in essere per consentire al Ministero dell'economia di esercitare la vigilanza ed i controlli di competenza sui finanziamenti tramite prelevamenti da CCVT.

L'Amministrazione degli affari esteri ha comunicato le giacenze al 31 dicembre 2005 con riferimento alle più importanti valute¹⁸. Il valore complessivo raggiunge circa i 58 milioni.

Esercizio	Cap. 2121	Cap. 2421	Cap. 1205	Diff. anno %
2000	36.396.194,79	1.107.029,59	326.457,57	-
2001	37.084.735,41	1.119.030,44	127.399,59	+ 1
2002	34.560.425,22	1.352.857,92	233.249,77	- 6
2003	38.623.449,18	1.468.910,53	169.859,78	+ 11
2004	44.743.549,50	1.741.085,86	202.775,05	+ 16

Dati comunicati dal Ministero degli affari esteri

¹⁵ Legge 6 febbraio 1985, n. 15, recante "Disciplina delle spese da effettuarsi all'estero dal Ministero degli affari esteri"; d.m. 6 agosto 2003 del Ministro dell'economia e delle finanze di determinazione delle procedure per i pagamenti da e per l'estero del Ministero degli affari esteri, in attuazione dell'art. 7, comma 3, del d.P.R. 15 dicembre 2001, n. 482, che ha approvato il regolamento di semplificazione del procedimento per i pagamenti da e per l'estero delle amministrazioni statali.

¹⁶ Legge 24 dicembre 2003, n. 350, Legge Finanziaria per il 2004.

¹⁷ Con d.m. 6 agosto 2003.

Controvalore in euro

Dollari australiani	1.941.250,11	1.141.979,20
Dollari canadesi	696.172,71	493.739,67
Dollari USA	13.045.427,66	10.848.590,69
Euro	34.197.700,36	-
Frs.sv.	9.760.242,98	6.203.678,76
Lire sterline	1.386.886,13	2.014.944,45

2.3. Effetti delle misure di contenimento della spesa.

Come è noto il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004¹⁹ (Legge Finanziaria per il 2005) ha imposto di contenere nel limite del 2 per cento, rispetto agli stanziamenti dell'esercizio finanziario 2004, come decurtati del 40 per cento dal d.l. n. 168 del 2004²⁰, gli incrementi delle previsioni di spesa per l'esercizio 2005 riguardanti i consumi intermedi, andando ad incidere sulle spese destinate al funzionamento ed agli investimenti. Per l'Amministrazione degli affari esteri tale regola ha trovato piena attuazione, con una riduzione degli stanziamenti iniziali, rispetto al limite determinato in applicazione del richiamato comma 8, del 2,5 per cento, pari a circa 43 milioni sugli stanziamenti per consumi intermedi e di circa 4,4 milioni sugli stanziamenti per investimenti. Peraltro, nel corso dell'esercizio, per effetto dell'istituzione di nuovi capitoli di spesa e di variazioni di bilancio, gli stanziamenti finali, per le categorie oggetto dell'intervento di contenimento della spesa, si sono incrementati dell'8,5 per cento. Tale incremento non ha inciso negativamente sull'obiettivo finale di contenimento della spesa, in quanto il dato iniziale degli stanziamenti, per effetto delle modalità di determinazione (stanziamenti iniziali del 2004, decurtati del 40 per cento), è stato mantenuto molto basso, sicché anche la variazione in corso di esercizio non ha comportato, sostanzialmente, il superamento del limite imposto dalla Legge Finanziaria alla spesa complessiva dello Stato.

L'Amministrazione ha sottolineato che, nonostante le intervenute variazioni compensative per circa 37 milioni e le integrazioni dal "fondo di riserva per le spese impreviste", la riduzione iniziale ha determinato ripercussioni negative sul regolare svolgimento dell'attività istituzionale ed amministrativa, soprattutto con riguardo alle spese di funzionamento dell'Amministrazione centrale, alle spese per la sicurezza e la sorveglianza ed a quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili delle rappresentanze diplomatiche. In particolare, non sono stati realizzati alcuni progetti di ristrutturazione del patrimonio immobiliare all'estero ed in alcuni casi non sono stati attuati interventi previsti, in materia di sicurezza dei lavoratori, dal d.lgs. n. 626 del 1994. Le assegnazioni sul capitolo 1573²¹ per spese di manutenzione delle sedi diplomatiche, nell'ultimo quinquennio, sono state sempre inferiori al 50 per cento delle richieste, ad eccezione del 2004 nel quale la percentuale ha raggiunto il 62 per cento²².

Nel settore dei consumi intermedi, nel 2005 lo stanziamento iniziale dei capitoli aventi detta attribuzione è stato pari a circa 182 milioni. A fine esercizio, lo stanziamento definitivo ha raggiunto circa 231 milioni, con un incremento in corso di esercizio di circa il 24,4 per cento. La tabella che segue consente un'analisi comparativa con il biennio precedente e mette in evidenza la forte riduzione delle spese per "consumi intermedi" dal 2003 al 2005.

Rand	23.698.825,612	3.152.773,27
------	----------------	--------------

¹⁹ Legge 31 dicembre 2004, n. 311.

²⁰ Il decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, entrato in vigore il 12 luglio 2004, 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.

²¹ "Sedi diplomatiche e consolari ed altri edifici all'estero di proprietà demaniale...manutenzione, riparazione ed adattamento di locali...".

²² (in migliaia di euro)

Anni	Richiesto	Assegnato
2001	33.528	13.835
2002	51.299	21.426
2003	47.557	21.503
2004	30.221	18.663
2005	45.885	16.503

(in milioni di euro)			
Esercizi	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Decrementi %
2003	225	279	-
2004	224	273	- 2,15
2005	181	231	- 15,39

Per i “trasferimenti all'estero” l'incremento finale è stato pari al 6,5 per cento, mentre è stato ridotto del 14,2 per cento lo stanziamento per l'IRAP.

Per quanto riguarda le spese di acquisto di immobili (capitolo 7245), l'unico acquisto effettuato nell'esercizio in esame ha riguardato la sede dell'Agenzia consolare di Lomas de Zamora (Argentina), per una spesa di 168 mila euro. La legge n. 477 del 1998²³, che aveva previsto un'autorizzazione di spesa per gli anni dal 1998 al 2004, per l'acquisto, la ristrutturazione, la manutenzione e la costruzione di immobili adibiti a sedi delle rappresentanze diplomatiche e consolari, non è stata rifinanziata. Da ciò è conseguito, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, il rinvio di diversi interventi in attesa delle necessarie risorse, tra i quali l'acquisto di un terreno per motivi di sicurezza in prossimità dell'Ambasciata d'Italia a Kabul e di immobili, in altre sedi, attualmente occupati con contratti di locazione.

2.4. Audit.

L'analisi che segue viene distinta nell'*audit* che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero degli affari esteri e nell'*audit* su particolari filiere contabili, partendo da ordinativi estinti nel 2005.

Si tratta, in quest'ultima fattispecie, dell'evoluzione della sperimentazione iniziata con la relazione sul rendiconto 2004.

2.4.1. Audit sul sistema-contabile.

Già nella relazione al Parlamento sull'attività svolta dall'Amministrazione nell'esercizio 2004, era stato sottolineato che l'azione amministrativa era caratterizzata da un anomalo numero di provvedimenti ammessi a registrazione dal competente Ufficio centrale del bilancio ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 38 del 1998, che avevano interessato diversi capitoli di spesa, in particolare della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. 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. Il ripetersi di tali procedure può rappresentare un elemento indicativo di possibili irregolari modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. Da ciò, il richiamo della Corte, che aveva sollecitato una maggiore attenzione da parte dell'Amministrazione nel ricorso alla norma richiamata.

Si deve osservare che, nonostante tale raccomandazione, si sono riproposti anche nell'esercizio in esame diversi casi di provvedimenti registrati dal competente Ufficio centrale del bilancio con osservazioni e sotto la responsabilità del dirigente²⁴.

²³ Legge 31 dicembre 1998, n. 477.

²⁴ Sono numerosi soprattutto i provvedimenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che afferiscono ai seguenti capitoli di spesa: 1397 “manutenzione locali”, 2153 “missioni”, 2162 “fitto locali”, 2164 “manutenzione ordinaria”, 2168 “spese di rappresentanza”, 2169 “incarichi di studio, ricerca...missioni”, 2170 “acquisto, noleggio...apparecchiature informatiche”, 2182 “finanziamenti a titolo gratuito attinenti l'elaborazione di studi...la fornitura e costruzione di impianti...sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario”, 2183 “finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità...”. Altri decreti, di minor rilievo per importo e numero, sono stati predisposti dalla Direzione generale degli affari amministrativi, dal Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra, dalla Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani, dalla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, dalla Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.

Sul punto, si sottolinea nuovamente la necessità che l'Amministrazione valuti con maggiore cautela le fattispecie per le quali ricorrere alla richiesta di registrazione ai sensi del richiamato comma 9, da considerare, in ogni caso, norma di carattere eccezionale.

Infine, si osserva che il bilancio dell'Amministrazione presenta oneri latenti per debiti pregressi relativi a canoni per forniture di luce, gas, smaltimento rifiuti, per complessivi 7,1 milioni, afferenti a forniture erogate dall'anno 2000.

2.4.2. *Audit* su casi di specie.

L'analisi che segue, espressamente prevista nella programmazione generale della Corte per il 2005, costituisce l'evoluzione della sperimentazione portata avanti nella relazione sul rendiconto 2004.

E' più ampia, riguardando dieci filiere contabili, che sono state individuate partendo da ordinativi emessi nel corso dell'esercizio in esame, ricostruendo tutto il procedimento per valutarne la conformità alla normativa vigente.

Le operazioni di *audit* si sono tenute secondo le procedure previste, presso l'Ufficio centrale di bilancio del Ministero ed alla presenza dei rappresentanti della Segreteria generale e delle Direzioni generali interessate, ed hanno riguardato la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; il Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra; la Direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie; la Direzione generale per gli affari amministrativi di bilancio e il patrimonio; la Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.

- Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS):

1) Capitolo 2169: "spese per studi, ricerche e consulenze con le Università". Mandato n. 195 del 2005, esercizio 2005; importo 151.800,00 euro. Oggetto del contratto: "Strutturazione delle attività di pianificazione strategica ed operativa della DGCS ed una puntuale revisione delle procedure di rendicontazione delle iniziative passate e future". Ditta: The Boston Consulting Group S.r.l..

Dall'esame della documentazione allegata al titolo di spesa si evince che il provvedimento è stato ammesso al visto ai sensi del citato art. 9, non avendo ritenuto l'Ufficio centrale del bilancio esaustiva la risposta dell'Amministrazione alle proprie osservazioni. In particolare, risulta che per la Direzione generale il rapporto non è da ricondurre ad una ipotesi di affidamento di un incarico di consulenza; lo stesso è stato definito quale "valutazione esterna...su come l'attività istituzionale viene gestita da questa Amministrazione e quindi come la stessa dovrebbe modificare il proprio indirizzo per far sì che la sua azione sia più adeguata alle esigenze del mercato economico...".

Il provvedimento appare anomalo sotto un duplice aspetto. Ove lo si consideri una esternalizzazione di un servizio, sarebbe stata conferita ad un soggetto estraneo all'Amministrazione una attività di valutazione dell'azione amministrativa e di "realizzazione della dettagliata strutturazione delle attività di pianificazione strategica ed operativa della DGCS ed una puntuale revisione delle procedure di rendicontazione delle iniziative (passate e future)...", rimessa alle competenze proprie dei vertici amministrativi ed alle strutture dell'Amministrazione medesima, con l'ausilio del Servizio di controllo interno.

Laddove il conferimento dell'incarico venisse qualificato (come appare più corretto) come studio o consulenza, avrebbe dovuto trovare applicazione il limite di spesa disposto dal comma 11 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005).

Per valutare a quale categoria appartenga l'incarico conferito, è necessario considerare il contenuto dell'atto di conferimento, piuttosto che la qualificazione formale adottata nel medesimo, al fine di evitare una sostanziale elusione della norma voluta dal legislatore per il contenimento della spesa (in siffatto contesto suscita perplessità l'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico in esame).

Ciò premesso, l'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione del titolo di spesa esaminato, ha riscontrato la non corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

2) Capitolo 2164, "manutenzione e riparazione di immobili e di impianti". Mandati nn. 35 e 58 del 2005, esercizio di provenienza 2004; importi, rispettivamente, di 526.185,85 e di 563.939,35 euro. Oggetto del contratto: "lavori di ristrutturazione ed arredamento della sede centrale della DGCS", 7° stato di avanzamento dei lavori. Ditta: I.M.A.C. Impresa appalti costruzioni S.r.l., quale capogruppo mandataria dell'ATI costituita con la Società S.C.A.P. S.r.l. per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione dell'Area di Direzione sita al V piano del palazzo della Farnesina. Importo complessivo della spesa 3.549.107,85 IVA compresa; contratto del 19 agosto 2004.

Sul presupposto di una "declaratoria di segretezza", afferente sia ai lavori sia alle forniture, a firma del Direttore generale del 12 gennaio 2004, a sua volta emanata sulla base di un precedente decreto del Direttore generale della Direzione generale degli affari amministrativi, bilancio e il patrimonio in data 8 novembre 2001, che dichiarava segreti gli appalti dei servizi necessari alla manutenzione ed al funzionamento del palazzo della Farnesina, i lavori di ristrutturazione ed arredamento della sede centrale della DGCS sono stati affidati alla Ditta prescelta a conclusione di un procedimento di gara ristretto (alla quale erano state invitate dieci ditte). Il contratto è stato sottoscritto il 19 agosto 2004 e la spesa è stata impegnata con decreto in data del 13 ottobre 2004.

La Corte, con deliberazione n. 16 del 2004, assunta nella camera di consiglio del 9 giugno 2004, in ordine all'organo che può emettere la dichiarazione di segretezza delle opere pubbliche, alla luce della normativa vigente in materia, ha riconosciuto al vertice dell'Amministrazione tale competenza, in considerazione della connotazione anche politica della scelta e delle sottese valutazioni di opportunità²⁵.

Come si evince dalla documentazione trasmessa dall'Amministrazione, nel caso di specie, nel corso del procedimento di affidamento dei lavori, che si è concluso con il decreto di impegno della spesa, è intervenuta una deliberazione della Corte che riconosceva ad altro organo la competenza in materia di segretezza. L'Amministrazione, ciò nonostante²⁶, ha ritenuto di concludere il procedimento senza l'emanazione di un decreto del Ministro che facesse propria la valutazione espressa dal Direttore generale nella "declaratoria di segretezza" richiamata, mentre, in una fattispecie analoga, si è uniformata alle osservazioni della Corte, con un decreto del Ministro che ha convalidato, in via di sanatoria, il decreto di segretezza firmato dal Direttore generale. Pertanto, la procedura seguita dall'Amministrazione non è in linea con l'orientamento della Corte formatosi con la deliberazione richiamata.

- Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra:

1) Capitolo 1712: "Noleggio, trasporto e installazione di apparecchiature informatiche e per l'automazione degli uffici...". Mandato n. 61, del 2005; esercizio di provenienza 2004; importo 225.683,42 euro. Ditta: Engineering S.p.A..

2) Capitolo 7330: "Spese per lo sviluppo del sistema informativo". Mandato n. 51 del 2005; esercizio di provenienza 2005; importo 345.712,56 euro. Ditta: Banca d'Italia per il successivo inoltro ad alcune rappresentanze diplomatiche (Ambasciata di Abdijan e altre).

²⁵ Ha precisato la Corte nella richiamata deliberazione, che la scelta medesima non può essere riportata a dichiarazioni risalenti nel tempo e/o di carattere troppo generale, ma "debba piuttosto essere ancorata ad una valutazione attuale degli interessi dell'Amministrazione, effettuata dal Ministro *pro tempore*". Inoltre, la segretezza dell'opera, 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. In particolare, la dichiarazione di segretezza non implica automaticamente il ricorso alla procedura derogatoria disciplinata dall'art.82 del regolamento n. 554 del 1999.

²⁶ La problematica era stata oggetto di osservazioni da parte dell'Ufficio centrale di bilancio.

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

- Direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie:

1) Capitolo 3153: "Contributi in denaro, libri e materiali didattici e relative spese di spedizione, comitati, associazione...". 1.1) Mandato n. 188, del 2005; esercizio di provenienza 2005; importo 570.000,00 euro; anticipo (60 per cento) su una maggior somma di 950.000,00 euro. Beneficiario: Ufficio italiano cambi a favore dell'Ente Coasit Sydney. 1.2) Mandato n. 127, del 2005; esercizio 2005; importo 600.000,00 euro di anticipo su una maggior somma di 1.000.000,00 euro. Beneficiario: Ufficio italiano cambi a favore dell'Ente Casli di Zurigo.

Le attività che vengono finanziate rientrano tra le iniziative scolastiche e di assistenza scolastica a favore di cittadini italiani residenti all'estero che l'Amministrazione degli affari esteri supporta ai sensi del d.lgs. n. 297 del 1994²⁷. L'assegnazione dei contributi è disciplinata dalla circolare della competente Direzione generale n. 13 del 7 agosto 2003, che stabilisce gli elementi sulla cui base procedere alla valutazione delle richieste di finanziamento²⁸, che devono essere corredate dal bilancio preventivo e sono inoltrate al competente consolato con il parere del locale Comitato degli italiani residenti all'estero (Comites), ove sia presente²⁹.

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme.

- Direzione generale per gli affari amministrativi di bilancio e il patrimonio:

1) Capitolo 7245: "Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni e relative spese connesse agli immobili da adibire a sedi diplomatiche...". Mandati n. 26, 95 ed altri del 2005; esercizio di provenienza 2004; importo complessivo di 2.000.000,00 di euro. Ditta: Impresa Lattanzi; oggetto del contratto: esecuzione dei lavori di manutenzione e sicurezza presso l'Ambasciata Italiana a Kabul.

La procedura a trattativa privata per la scelta del contraente è stata preceduta da un decreto a firma del Ministro che ha segretato le opere.

2) Capitolo 1397: "Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali...". Mandato n. 3, del 2005; esercizio di provenienza 2004; importo di 618.658,42 euro. Ditta: SIRAM S.p.A.; convenzione CONSIP. Oggetto: presidio fisso per impianto antincendio.

²⁷ D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, che in gran parte ha ripreso le disposizioni contenute nella legge 3 marzo 1971, n. 153. Trattasi di iniziative realizzate da enti, associazioni e comitati privati che intrattengono rapporti con le famiglie degli alunni mettendo a disposizione i locali dove si svolgono i corsi, fornendo il materiale didattico e reclutando, sulla base della normativa locale, i docenti.

²⁸ Sono valutate le spese sostenute dagli enti richiedenti per il materiale didattico, per l'affitto dei locali e per l'eventuale formazione dei docenti. Sono anche prese in considerazione le entrate proprie degli enti stessi (contributi delle famiglie ed eventuali contributi delle autorità locali).

²⁹ La disciplina dei Comites è dettata dalla legge 23 ottobre 2003, n. 286. In ogni circoscrizione consolare ove risiedono almeno tremila cittadini italiani, è istituito un Comitato degli italiani residenti all'estero, organo di rappresentanza nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari.

La richiesta di finanziamento è inoltrata al Ministero con i pareri dell'ambasciata e del consolato, che costituiscono la base sulla quale la Direzione generale valuta la congruità della richiesta stessa. I responsabili degli uffici consolari, per la valutazione delle richieste, si avvalgono, ove presenti, degli uffici scolastici diretti da un dirigente scolastico appartenente ai ruoli del MIUR. Se sorgono motivi di perplessità, l'approfondimento istruttorio è svolto oltre che dal consolato anche dell'ambasciata. L'erogazione del contributo è disposta in due *tranche* o in un'unica soluzione, a seconda dell'entità del contributo. In ogni caso il contributo è erogato ad attività scolastica avviata. Il controllo delle attività finanziate è effettuato dalle sedi consolari, che sono chiamate a monitorare l'attività degli enti (numero di corsi, alunni, insegnanti), la didattica e la qualità dell'offerta formativa.

Sotto l'aspetto contabile, gli enti devono rendicontare le spese sostenute presentando i bilanci consuntivi alle sedi consolari, che devono verificare la documentazione contabile prodotta a sostegno del bilancio. Il consolato deve presentare una propria dichiarazione in cui attesta la veridicità del bilancio e riscontra: l'attività effettuata, la sua conformità con quanto previsto, l'effettuazione dei corsi autorizzati. I bilanci consuntivi, così controllati e vidimati dagli uffici consolari, sono esaminati dalla Direzione generale e successivamente dall'unità centrale di bilancio dell'Amministrazione.

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme.

- Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale:

1) Capitolo 2619: "Contributi in denaro e materiale didattico alle scuole non governative all'estero". Mandato n. 8, del 2005; esercizio di provenienza 2005; importo complessivo di 1.593.000,00 euro. Beneficiario: Ufficio italiano cambi a favore di diversi beneficiari di istituzioni scolastiche italiane non governative all'estero.

I contributi previsti dal capitolo di bilancio in esame sono ripartiti sulla base di un decreto ministeriale che ha stabilito i criteri ai quali la Direzione generale deve attenersi.

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme.

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

3.1. Programmi ed obiettivi.

La Corte ha più volte sottolineato che dopo l'entrata in vigore della legge n. 94 del 1997³⁰, che ha dettato una nuova disciplina di bilancio, assume un rilievo maggiore la connessione tra la definizione delle linee-guida per la gestione affidata ai centri di decisione politica, l'individuazione degli obiettivi posti all'azione amministrativa e la determinazione delle risorse finanziarie assegnate ai Centri di Responsabilità. In tale contesto le note preliminari e le direttive generali del Ministro, formulate per l'indirizzo politico-amministrativo sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa, devono costituire due momenti di un unico processo di programmazione, mantenendo uno stretto nesso funzionale.

Per l'esercizio in esame, la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, seppur, per molti aspetti, caratterizzata da una certa genericità, è stata tempestivamente trasmessa alla Corte. E' articolata in sette sezioni, che individuano sinteticamente le priorità politiche, gli obiettivi strategici e operativi, il processo di monitoraggio dell'attuazione della direttiva, il processo di riprogrammazione degli obiettivi operativi, le caratteristiche essenziali del sistema di valutazione dei dirigenti, le indicazioni in materia di interventi formativi e sull'attività normativa. La nota preliminare, che precede la direttiva ed 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.

Come è noto, il processo di programmazione si sviluppa in diverse fasi, tra di loro funzionalmente correlate, secondo un percorso logico che fonda la nuova programmazione sui risultati raggiunti dal precedente ciclo. Nei documenti di programmazione in esame è assente la fase di raccordo tra analisi dei risultati raggiunti ed individuazione dei nuovi obiettivi; la mancanza di una valutazione critica ed oggettiva della gestione appena terminata snatura la funzione dei documenti di programmazione che si presentano come semplici adempimenti formali di obblighi di legge.

A ciò deve aggiungersi che la limitata attività posta in essere dal Servizio di controllo interno (SECIN), al quale la legge ha attribuito un ruolo rilevante anche nel processo di programmazione, quale soggetto cui sono demandate l'analisi e la valutazione dell'attività posta in essere dai Centri di Responsabilità per accertarne i risultati conseguiti, interpretare le cause di eventuali criticità e proporre, ove necessario, rimodulazioni degli obiettivi, sembra ulteriormente sottolineare disattenzione verso un sistema di accertamenti interni di garanzia della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa voluti dal legislatore soprattutto con il d.lgs. n. 286 del 1999.

³⁰ Legge 3 aprile 1997, n. 94.

La relazione trasmessa alla Corte dal SECIN, con riferimento all'attività di valutazione e di controllo strategico espletata nel 2005, per l'eccessiva sinteticità non fornisce sufficienti elementi di conoscenza che consentano di valutare la coerenza dell'azione amministrativa alla direttiva del Ministro e l'adeguatezza dell'azione svolta dal SECIN medesimo. E' lo stesso SECIN, inoltre, che sottolinea l'insufficienza degli strumenti informatici a disposizione e della propria struttura organica.

Si conferma, pertanto, quanto già rilevato dalla Corte³¹ nel corso del 2005, seppur con riferimento ad un determinato settore dell'Amministrazione (attività di competenza della Direzione generale per la cooperazione economica), con riguardo all'assenza presso il Ministero di un sistema informatizzato per il controllo di gestione, che dovrebbe costituire lo strumento principale per il controllo strategico, sottolineando che il SECIN negli anni 2002-2004 non aveva effettuato alcuna specifica verifica in ordine alla attività della "Cooperazione economica".

Inoltre, come per il precedente esercizio, anche per il 2005 il SECIN ha ricondotto con affermazioni non sorrette da elementi dimostrativi, il mancato pieno conseguimento di alcuni risultati previsti nelle direttive del Ministro alle restrizioni di bilancio intervenute nell'anno in esame.

In tale situazione, un elemento positivo riguarda il proseguimento dello studio per l'introduzione di un sistema di controllo di gestione. Unitamente al Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato realizzato un progetto pilota per verificare la possibilità di utilizzare la metodologia ed il sistema sviluppati dal suddetto Ministero per il controllo di gestione ed il controllo strategico (sistema SIGEST/SISTRA)³². Il modello può essere riutilizzato anche per l'analisi dei costi; in particolare, è risultata vantaggiosa la sua riutilizzazione attraverso un sistema applicativo comune a più ministeri (riuso in ASP)³³.

3.2. Segreteria generale.

<i>(migliaia di euro)</i>				
Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
24.524	17.414	5.761	6.820	289

La Segreteria generale svolge una funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. Al Segretario fanno capo: il Consiglio degli affari internazionali³⁴, di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo, organo generale di direzione politica e di coordinamento del Ministero, l'Unità di coordinamento³⁵, l'Unità di analisi e di programmazione³⁶, chiamata ad elaborare analisi e studi

³¹ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 14/2005/G. Per un approfondito esame della deliberazione si rinvia al paragrafo 3.5.1.

³² Alla sperimentazione hanno partecipato due uffici dell'Amministrazione degli affari esteri, dei quali sono stati rilevati i prodotti ed è stata misurata l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

³³ Il CNIPA ha comunicato l'intenzione di avviare un progetto per mettere a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni un sistema informativo per la contabilità analitica ed il controllo di gestione, definito sulla base delle specifiche del sistema SIGEST/SISTRA, come sviluppato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Al progetto partecipano anche il Ministero dell'interno, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero delle comunicazioni.

³⁴ 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.

³⁵ 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

di previsione su temi strategici, e l'Unità di crisi, che segue le situazioni internazionali di tensione.

Un coordinamento generale delle complesse attività del Ministero è ancor più necessario in considerazione del numero elevato delle Direzioni generali e 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. Anche nei loro confronti opera l'attività di coordinamento dell'omonima Unità.

Complessivamente la Segreteria Generale (C.d.R. n. 2) ha gestito, considerando anche le somme provenienti dai precedenti esercizi, circa 28,4 milioni, di cui circa 11,4 milioni dell'Unità di Crisi.

3.2.1. Unità di crisi.

Come è noto, all'Unità di crisi è affidato il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero³⁷.

Lo stanziamento iniziale di circa 4,7 milioni sul capitolo 1154³⁸, relativo oltre che agli interventi di emergenza all'estero anche al funzionamento della struttura, si è dimostrato insufficiente ed ha richiesto nel corso dell'esercizio ulteriori risorse, pari a circa 6,7 milioni.

L'andamento incrementale degli stanziamenti allocati sul capitolo 1154 nell'ultimo quadriennio attesta una sempre maggiore attenzione per le spese che devono coprire gli interventi in situazioni di emergenza all'estero, che per loro natura richiedono tempestività e certezza di risorse alle quali attingere. Anche in considerazione della particolare tipologia delle attività svolte e degli interventi operativi richiesti per fronteggiare le emergenze all'estero, l'Amministrazione ha più volte richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di iscrivere i fondi tra le spese obbligatorie; tale classificazione assicurerebbe una maggiore certezza in merito alle risorse disponibili.

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi			
2002	2003	2004	2005
5.836	7.610	10.518	11.405

Gli stanziamenti per l'attività dell'Unità di crisi sono ripartite in due piani gestionali, relativi alle spese di funzionamento, di cui alla Legge Finanziaria per il 2005, ed alle spese per le attività di emergenza in Iraq, ai sensi delle leggi n. 37 e n. 158 del 2005³⁹.

Le principali voci di spesa sostenute nell'ultimo triennio possono essere raggruppate in tre categorie: spese di funzionamento della struttura⁴⁰, spese per attività di prevenzione e spese per la gestione delle crisi.

competenze relative ai rapporti con l'Unione Europea 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 accorpate nella Segreteria generale i servizi funzionali all'intero Dicastero, come il coordinamento regionale, l'interpretariato e la pubblicazione di documenti diplomatici.

³⁶ Svolge compiti di ricerche, elaborazioni, analisi e studi su temi strategici di politica estera.

³⁷ L'Unità di crisi elabora analisi sulle aree di tensione, elabora piani di emergenza ed attua interventi all'estero, in collaborazione con le rappresentanze diplomatiche e gestisce una banca dati di informazioni turistiche.

³⁸ Capitolo 1154: "Spese relative all'acquisto di beni e servizi – compresi gli interventi di emergenza all'estero – per il potenziamento, il funzionamento e la conduzione tecnica del Centro situazioni di crisi presso il Ministero degli affari esteri".

³⁹ Legge 18 marzo 2005, n. 37 e 31 luglio 2005, n. 158.

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 e 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.

Le spese per missioni dei soli Carabinieri Toscana (cap. 1154, piano gestionale 1) nel 2005 si sono assestate sullo stesso livello del precedente esercizio finanziario, 4,1 milioni, dopo un trend in crescita costante (da 860.000 euro nel 2002, a 2,7 milioni nel 2003, e 4,2 nel 2004).

Per acquisto di autovetture blindate in Iraq sono stati spesi circa 474 mila euro (piano gestionale 2), mentre per alcuni lavori per la messa in sicurezza degli uffici del consolato che si progetta di aprire a Bassora (cap. 1154, piano gestionale 2) è stato assunto l'impegno di spesa di 490 mila euro.

Le spese per la gestione delle crisi e per gli interventi in favore di connazionali all'estero rivestono una natura varia: dall'invio di personale per coadiuvare le ambasciate ed i consolati nonché le autorità locali nella fase acuta delle crisi, alle missioni del personale delle ambasciate nelle aree di crisi, alla distribuzione del materiale di emergenza, ai rimpatri sanitari⁴¹.

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 (OCSE) quale insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"⁴², 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 sviluppo⁴³, 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 aiuto⁴⁴, il dono⁴⁵, il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della legge n. 49 del

⁴⁰ 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. Inoltre, sono state finanziate la realizzazione di un sistema di comunicazione con i connazionali all'estero e con le autorità estere; l'elaborazione e l'aggiornamento costante di piani di emergenza per i Paesi esteri, comprensivi di piani di evacuazione e la realizzazione di un servizio permanente di telemedicina.

⁴¹ Diversi sono stati gli invii in missione di personale per coadiuvare le Ambasciate in occasione dello tsunami, in Venezuela a seguito di diciotto sequestri di connazionali, di quattro incidenti aerei, di sequestri in Iraq ed Afghanistan, di otto attentati.

⁴² La componente a dono deve essere pari almeno al 25 per cento.

⁴³ La legge n. 209 del 2000 aveva previsto un tetto massimo di 12.000 miliardi di lire per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 miliardi di lire per i crediti di aiuto e 8.000 miliardi di lire per i crediti commerciali, da realizzare entro tre anni dall'entrata in vigore della legge. La scadenza dei tre anni è stata successivamente abolita insieme al tetto di riduzione del debito.

⁴⁴ 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

1987⁴⁶ 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 (APS⁴⁷) 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 0,3 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Per il 2005 tale risultato è rimasto come obiettivo politico e direttiva internazionale, ma non è stato indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria (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 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 quattro tipologie di indicatori del volume dell'APS: gli stanziamenti assegnati; 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 2005, tale indicatore provvisorio è pari allo 0,29 per cento, in incremento rispetto al precedente esercizio (nel 2004 l'indicatore definitivo ha raggiunto lo 0,17 per cento) per effetto soprattutto dell'annullamento del debito dell'Iraq e della Nigeria e per l'approvazione del rifinanziamento di Istituti finanziari internazionali. I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno.

Il risultato dell'esercizio in esame colloca l'Italia all'ultimo posto per il rapporto percentuale aiuto pubblico allo sviluppo/PIL (APS/PIL), al 10° posto quale donatore, salendo dall'ultimo posto del 2004, ed al 7° posto quale donatore in termini assoluti.

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.

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.

⁴⁵ 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 Paesi in via di sviluppo (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.

⁴⁶ Legge n.49 del 26 febbraio 1987.

⁴⁷ In ambito internazionale ODA - "official development assistance".