

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)⁴⁸ detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale⁴⁹, 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 provvede all'impegno delle spese, cura la realizzazione e deve effettuare il successivo monitoraggio.

3.3.3. Risultati di consuntivo.

Anche nel 2005, in alcuni casi la riattribuzione delle somme andate in perenzione e l'autorizzazione alle variazioni compensative hanno seguito tempi lunghi.

Si osserva che nell'ambito della Direzione generale, a differenza di tutti gli altri Centri di Responsabilità, non è stato possibile procedere per le variazioni compensative di competenza con decreti a firma del Ministro degli affari esteri, attesa la collocazione in tabella C della Legge Finanziaria della cooperazione allo sviluppo, ma solo a firma del Ministro dell'economia e delle finanze.

(in milioni di euro)

Funzionamento		di cui personale		Interventi ⁵⁰		Investimenti		Totale	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
61,1	57,7	30,5	25,2	595,2	612,8	0	180,0	656,3	850,6

Rispetto allo stanziamento iniziale di 652,8 milioni, nel corso dell'esercizio in esame, sono intervenute alcune variazioni di bilancio per 197,8 milioni, di cui, come già detto al paragrafo 2.1, 180 milioni per contributi transitati sul capitolo 7672 per essere trasferiti alla

⁴⁸ 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 CIPE ha fissato le linee direttrici di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, enunciando gli obiettivi politici, economici ed umanitari, che trovano ancora oggi applicazione. Gli obiettivi politici sottolineano un contributo agli sforzi internazionali in materia di ambiente, di valorizzazione del ruolo delle donne nei Paesi in via di sviluppo, di lotta alla droga ed all'AIDS. Si dà rilievo all'importanza di promuovere la stabilizzazione di Paesi la cui situazione potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale italiana (come potrebbe essere la crisi economica ed occupazionale dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con conseguenze in termini di flussi migratori crescenti). Gli obiettivi economici includono la riduzione della povertà, la promozione dello sviluppo umano integrato ed il sostegno alla bilancia dei pagamenti, alle riforme economiche ed allo sviluppo del settore privato. Gli obiettivi umanitari si concentrano sull'assistenza alle vittime di disastri naturali o provocati dall'uomo, sul rafforzamento dei processi di pace e di prevenzione di conflitti.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ La voce comprende i contributi obbligatori, pari a 16,4 milioni di euro.

Banca mondiale/IBRD⁵¹, a favore del “Fondo globale per la lotta contro l’AIDS, la tubercolosi e la malaria”, ai sensi del comma 1 dell’art. 5 del d.l. n. 2 del 2005. Per l’erogazione del contributo è stato istituito un nuovo capitolo di bilancio (7672), cui sono stati attribuiti i 180 milioni, che coprono solo parzialmente le quote dell’Italia al Fondo per gli anni 2004 e 2005, per i quali era stato assunto l’impegno di versare 200 milioni. Rimangono ancora da pagare 20 milioni. Si osserva che, a fronte di un impegno per il 2006 di versare 130 milioni, non è stato previsto alcuno stanziamento.

L’assegnazione straordinaria di 180 milioni varia sensibilmente i dati finali della gestione della Direzione generale, il cui budget complessivo, al netto del finanziamento in parola ammonterebbe a 670,5 milioni, di poco superiore al dato del precedente esercizio. Il bilancio della Direzione generale, per la specificità delle funzioni alla stessa assegnate dalla legge, amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 72 per cento delle risorse ed il 49,3 degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali⁵² sono stati 759,7 milioni (572,6 nel 2004, 637,1 nel 2003), di cui 44,7 per spese di funzionamento (38,7 nel 2004, 34,3 nel 2003) e 534,9 (534 nel 2004, 602,7 nel 2003) per interventi. Complessivamente hanno raggiunto il 69,8 per cento (60 per cento nel 2004; 63,3 nel 2003) della massa spendibile ed il 94,1 per cento rispetto alle autorizzazioni finali di cassa (su una massa spendibile di circa 1.088,2 milioni le autorizzazioni di cassa finali sono state pari a circa 807,7 milioni).

Si sottolinea che, sul capitolo 2180, dove sono allocate le risorse per la concessione di “contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, compresa l’Unione Europea”, capitolo che ad inizio di esercizio recava uno stanziamento di circa 365,5 milioni, è stato effettuato un taglio di circa 34,8 milioni, di cui 14,4 accantonati per la copertura di un disegno di legge presentato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Tale somma è andata in economia per il mancato perfezionamento del progetto di legge.

Nel 2005 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per un valore di 739,3 milioni, con una riduzione rispetto al 2004 (800,5 nel 2004; 753,7 milioni nel 2003). Il valore delle deliberazioni è superiore agli stanziamenti di bilancio e si configura, attesa la mancata individuazione di un tasso di realizzazione, più come una programmazione politica, che si proietta in più esercizi, che non come una programmazione finanziaria. La ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato: 533,5 milioni per doni (339,9 milioni nel 2004, 558,9 milioni nel 2003), di cui 73,6 per programmi promossi dalle ONG⁵³, compresa la “formazione”, 205,4 milioni per crediti di aiuto (459,5 milioni nel 2004; 193,4 milioni nel 2003) e 0,5 milioni per le imprese miste (1,1 milioni nel 2004; 1,6 nel 2003). Quest’ultimo intervento, come già osservato, non costituisce aiuto allo sviluppo per i parametri stabiliti dall’OCSE.

I progetti di importo inferiore a 1 milione sono stati approvati dal Direttore generale per un valore complessivo di circa 189,2 milioni (396 delibere); il totale del deliberato ha raggiunto i 928,5 milioni. Rispetto al 2004 a fronte di una riduzione del numero delle delibere (409 nel 2004), l’importo complessivo si è incrementato di circa 41,4 milioni.

Gli impegni, per gli interventi a dono, sono stati pari a 808,4 milioni, di cui 55 per spese di funzionamento, 524,5 per interventi e 228,9 per contributi obbligatori.

⁵¹ Il pagamento è avvenuto in due tranches, a favore dell’Ufficio italiano cambi, rispettivamente di 80 e 100 milioni.

⁵² Comprensivi dei pagamenti sui residui.

⁵³ La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n.4/2005/P ha ritenuto non legittimo, perché non conforme al d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di attuazione delle direttive comunitarie, il provvedimento con il quale è stata approvata la Convenzione tra Ministero ed una ONG, avente ad oggetto il potenziamento ed il consolidamento di un istituto dell’Università di Alessandria. Ha sottolineato la Corte, nella materia degli appalti, che anche le organizzazioni non governative sono destinatarie di servizi delle direttive comunitarie recepite dal richiamato decreto legislativo, anche in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea.

Tra i programmi gestiti dalle ONG, 57,5 milioni sono stati destinati ai programmi promossi dalle organizzazioni medesime; 40,5 ad interventi umanitari e di emergenza; 10,2 ad attività di formazione in Italia, attraverso la concessione di borse di studio universitarie e post universitarie e l'organizzazione di corsi di formazione; 6,9 milioni al pagamento di interessi e spese legali per il pregresso contenzioso. La maggioranza degli impegni è stata assunta verso i Paesi indicati come prioritari dal CIPE nel 1995⁵⁴.

Sul Fondo per lo sminamento umanitario (cap. 2210), per finanziare interventi di sminamento, di assistenza alle vittime e di sensibilizzazione delle popolazioni civili, sono stati erogati circa 2,4 milioni, di cui circa 70 mila euro per emolumenti e oneri di collaborazione ad esperti⁵⁵.

Per gli interventi di aiuto alimentare, nell'ambito della convenzione di Londra sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di Sviluppo del 13 aprile 1999, sono stati finanziati attraverso l'Azienda per le erogazioni alimentari (AGEA)⁵⁶ interventi per 14,3 milioni. Sul canale bilaterale sono stati concessi aiuti per complessivi 9,5 milioni, mentre altri aiuti alimentari sono stati inviati, per un importo complessivo di 4,8 milioni tramite il Programma Alimentare Mondiale (PAM).

In materia di programmi affidati alle ONG la Corte⁵⁷ ha negato il visto ad un provvedimento di approvazione di una Convenzione stipulata con una organizzazione non governativa⁵⁸ per l'affidamento di una iniziativa all'estero non preceduto da una regolare gara. Ciò in quanto anche nello specifico settore deve trovare applicazione la disciplina comunitaria dell'appalto⁵⁹, che non può essere disattesa sul presupposto che sussisterebbe una riserva di legge nazionale in materia (leggi n. 49 del 1987, n. 412 del 1991, n. 255 del 1991), che avrebbe affidato alle ONG riconosciute idonee la realizzazione di specifici programmi di cooperazione ovvero considerando la peculiare natura delle ONG, soggetti senza fini di lucro, nei confronti delle quali sussisterebbe un particolare rapporto fiduciario con l'Amministrazione per l'esecuzione di iniziative di cooperazione. La Corte, nel richiamare quanto più volte affermato dalla Corte di giustizia europea⁶⁰ in merito alla prevalenza del diritto comunitario rispetto al diritto interno degli Stati membri e dalla Corte costituzionale⁶¹, ha affermato che le ONG sono anch'esse destinatarie delle direttive comunitarie recepite nel d.lgs. n. 157 del 1995, in materia

⁵⁴ Africa Centrale 15,5 per cento (22,7 nel 2004); Bacino del Mediterraneo ed Vicino Oriente (BMCV) 23 per cento (22,6 nel 2004); Africa meridionale 19,9 per cento (15,6 nel 2004); Asia e Pacifico 21,7 (14,5 nel 2004); Europa Orientale e Mediterranea 10 per cento (13 nel 2004); America Latina e Caraibi 9,9 per cento (11,6 nel 2004).

⁵⁵ Sono stati finanziati programmi in Angola (606 mila euro); Bosnia Erzegovina (485 mila); Iraq (252,5 mila); Mozambico (200 mila); Sudan (242,5 mila); Yemen (140 mila).

⁵⁶ L'AGEA, organismo dipendente dal Ministero per le politiche agricole e forestali, è incaricata di provvedere alla fornitura ai Paesi in via di sviluppo della quota di partecipazione italiana ai programmi di aiuto, secondo le indicazioni del Ministero degli affari esteri e con le modalità previste dall'art. 4 del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165.

⁵⁷ Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 4/2005/P.

⁵⁸ ONG ICU, Istituto per la Cooperazione universitaria, per la realizzazione in Egitto dell'iniziativa denominata "Potenziamento e consolidamento del *medical research institute* dell'Università di Alessandria".

⁵⁹ Direttiva n. 92/50/CEE alla quale è stata data attuazione con il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

⁶⁰ In particolare, nella sentenza n. 244 del 16 novembre 1995 e nelle cause C/41/90 e C/67/96 ha affermato che "la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento". Inoltre, ha sottolineato che "l'assenza dello scopo di lucro non prova la natura economica dell'ente, con la conseguenza che sono applicabili le norme in materia di concorrenza".

⁶¹ Nella sentenza n. 389 del 1989, la Corte costituzionale ha affermato che: "l'eventuale conflitto tra diritto comunitario direttamente applicabile (in virtù della competenza riservata, la cui giustificazione va imputata all'art. 11 della Costituzione) e diritto interno produce un effetto di disapplicazione di quest'ultimo". Successivamente, con la sentenza n. 64 del 1990, ha precisato ulteriormente che sono di immediata applicazione le direttive comunitarie che siano "incondizionate e sufficientemente precise", sicché esse prevalgono, in ogni caso, rispetto "a qualunque disposizione di diritto interno non conforme".

di appalti di servizi, con la conseguenza che gli appalti devono essere conferiti nel rispetto delle norme sulla concorrenza.

Inoltre, la Corte ha affermato che la previsione dell'iniziativa di cooperazione all'interno di un accordo internazionale non giustifica la disapplicazione della norma comunitaria, deroga consentita solo in ipotesi di realizzazione, utilizzazione e sfruttamento in comune di un progetto da parte degli Stati firmatari dell'accordo stesso.

Per i crediti di aiuto le erogazioni complessive hanno raggiunto circa 176,7 milioni⁶².

I pagamenti, comprensivi anche delle spese di funzionamento, sono stati pari a 755,1 milioni, di cui il 5,9 per cento per spese di funzionamento, il 63,8 per interventi ed il 30,3 per contributi obbligatori.

3.3.4. Attività umanitarie di emergenza.

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

Sul capitolo 2183 sono allocate le risorse per finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di programmi di intervento destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carattere igienico sanitario. Lo stanziamento iniziale era pari a circa 18,7 milioni ed è stato integrato con una variazione di circa 35,3 milioni, destinati a finanziare gli interventi a seguito dello tsunami, dei quali 16 milioni sono stati utilizzati per interventi di natura multilaterale e 19 milioni, interamente erogati, per progetti sul canale bilaterale. Della somma assegnata con variazione di bilancio, sono stati erogati 28,7 milioni; devono ancora essere erogati 6,3 milioni per interventi di natura multilaterale.

Le modalità di erogazione dei finanziamenti sono diverse; possono essere costituiti fondi *ad hoc*, tratti sul capitolo 2183, presso le sedi diplomatiche o consolari (c.d. fondi in loco), con i quali si finanziano iniziative sul canale bilaterale, anche attraverso finanziamenti ad organizzazioni internazionali specializzate (nel 2005, sono state realizzate 8 iniziative per una spesa complessiva di circa 7,2 milioni⁶³). Altri interventi straordinari sono attuati per fronteggiare disastri naturali e non attraverso Organizzazioni Internazionali (OO.II.) (c.d. iniziative umanitarie multilaterali di emergenza), alle quali si affiancano le iniziative multilaterali, concordate e finanziate a livello bilaterale attraverso la costituzione di un fondo in loco ma affidate in esecuzione ad un organismo internazionale specializzato.

Tra le attività che si svolgono in collaborazione con le OO.II., va inserita la gestione del deposito di aiuti umanitari di Brindisi (UNHRD)⁶⁴, finanziato dal 1984 dalla Direzione generale. La gestione operativa è affidata al Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM). Il deposito è stato istituito per la raccolta, trasformazione, conservazione ed il successivo invio a destinazione di beni per aiuti umanitari, approvvigionati da agenzie internazionali, da impiegarsi per l'assistenza di popolazioni colpite da calamità naturali e/o emergenze complesse. Il finanziamento complessivo è stato pari a circa 6 milioni, di poco superiore allo stanziamento del 2004 (5,8 milioni - cap. 2183), di cui circa 3,3 milioni (2,6 milioni nel 2004) sono stati destinati a sostenere i costi di gestione della struttura; circa 763.000 euro (1.381.000 euro nel 2004) sono

⁶² I Paesi che hanno ricevuto le quote maggiori sono stati: Etiopia (circa 60,3 milioni); Marocco (circa 28,7); Eritrea (circa 18,9); Argentina (circa 15,4).

⁶³ Sono state interessate le aree del Mediterraneo e Medio Oriente (Territori Palestinesi); l'Africa (Nord Sudan – Darfur, Uganda, Tanzania, Costa d'Avorio); America latina (Venezuela); Asia (Afghanistan, Sri Lanka).

⁶⁴ *United Nations Humanitarian Response Depot*.

stati erogati all'Organizzazione mondiale della sanità per l'acquisto di kit sanitari; mentre per la ricostituzione di scorte non medicali e non alimentari, sono stati utilizzati 1,8 milioni (analogo importo nel 2004). Attraverso il deposito sono state effettuate 34 spedizioni (60 nel 2004), con l'invio di merci per oltre 3 milioni (2,5 nel 2004).

3.3.5. Attività di cooperazione allo sviluppo.

Nel rispetto della linea politica indicata anche per i precedenti esercizi, la cooperazione italiana assegna importanza prioritaria agli interventi di cooperazione nelle aree geografiche più vicine, volti ad assicurare la stabilità politica ed il miglioramento delle condizioni socio-economiche nei seguenti Paesi: nord Africa (Egitto, Tunisia, Algeria e Marocco), vicino Medio Oriente (Territori Palestinesi, Giordania, Libano, Siria, Iran, Iraq e Yemen), penisola balcanica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia-Montenegro), regioni nelle quali si concentra la quota maggiore di aiuto pubblico allo sviluppo.

Nel bacino del Mediterraneo e nel vicino Medio Oriente, nell'anno in esame, gli impegni totali sono stati pari a circa 51 milioni (50 nel 2004), con erogazioni, anche su impegni assunti sui precedenti esercizi finanziari, per circa 41 milioni (64 nel 2004). Al fine di promuovere l'integrazione economica nell'area euro-mediterranea⁶⁵, le attività di cooperazione, nei Paesi del Maghreb, hanno privilegiato la creazione di un'area di libero scambio, che dovrebbe concludersi entro il 2010, attraverso soprattutto lo sviluppo delle piccole e medie imprese ed una rete di credito di aiuto.

In particolare, per sostenere il processo di pace in Medio Oriente, la Cooperazione si è concentrata soprattutto a favore del budget del Governo palestinese e sui programmi di emergenza e di carattere umanitario.

Per quanto riguarda l'Iraq, la Cooperazione italiana ha attuato alcune iniziative di emergenza sia sul piano multilaterale che bilaterale, individuando progetti di riabilitazione e sviluppo, per i quali sono stati erogati 21 milioni negli anni 2003 e 2004, ed ulteriori 20 milioni erogati per la ricostruzione negli anni 2004 e 2005 a favore del Fondo internazionale per l'Iraq (IRFFI), amministrato congiuntamente dalla Banca mondiale e dalle Nazioni Unite.

Nella penisola balcanica, l'azione della Cooperazione ha seguito le linee direttive indicate a livello europeo. Il totale dei finanziamenti deliberati nell'esercizio in esame sui canali bilaterale e multilaterale è stato pari a circa 19 milioni (23 nel 2004), con impegni per circa 13 milioni (20 nel 2004).

3.3.6. Rendicontazione.

E' stata ripetutamente sottolineata da questa Corte la necessità che fosse risolto il problema della tempestiva corretta rendicontazione delle spese sostenute per le attività di cooperazione all'estero e dell'esame dei rendiconti medesimi nei tempi previsti dalla disciplina della materia.

Il valore delle somme assegnate e non rendicontate ha avuto un andamento sempre crescente, come accertato da una ispezione disposta dalla Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato di finanza e dall'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero, i cui esiti sono stati ampiamente tratti nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2004. In detta sede, sottolineato ancora una volta che l'utilizzo di risorse pubbliche deve essere sempre soggetto ad un tempestivo ed esauriente controllo per verificare la legittimità delle procedure seguite, assicurare la trasparenza dei comportamenti e la coerenza tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, si era manifestato apprezzamento per l'intervento normativo, legge n. 80 del 2005⁶⁶,

⁶⁵ In tal senso erano gli obiettivi indicati dalle conferenze di Barcellona del 1995 e di Marsiglia del 2000.

⁶⁶ Legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione con modificazioni del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". In particolare, il comma 15 bis e ss. dell'art. 1 della legge n. 80 del 2005, prevede: che i fondi, di cui all'art. 25, comma 1 del regolamento approvato con d.P.R. n. 177 del 1988, siano accreditati alle rappresentanze diplomatiche, sulla base di

che ha ancorato l'assegnazione di finanziamenti alle rappresentanze diplomatiche ai singoli programmi o progetti ed ha semplificato le procedure di rendicontazione. L'art. 1, comma 15 *quinquies*⁶⁷ ha previsto l'emanazione di un regolamento che è stato approvato il 31 gennaio 2006 e l'Amministrazione ha dato notizia di un decreto interministeriale in materia (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero degli affari esteri, n. 366 del 2006) e di avere in corso contatti con l'Ufficio centrale del bilancio per dare attuazione al decreto medesimo.

La Corte sottolinea ancora in questa sede l'esigenza che l'Amministrazione assicuri una corretta e tempestiva presentazione dei rendiconti unitamente ad una piena attività di controllo, che accerti il corretto utilizzo dei finanziamenti. Peraltro, una mera attività di verifica amministrativo-contabile deve essere accompagnata da una incisiva azione di valutazione dei risultati raggiunti attraverso la realizzazione degli interventi e dei progetti di cooperazione. Nonostante le ripetute sollecitazioni in tal senso da parte di questa Corte e il finanziamento erogato dalla stessa Direzione generale per uno studio che ha prodotto un "manuale del monitoraggio", non risulta che l'attività della cooperazione allo sviluppo sia mai stata oggetto di un monitoraggio attento dei progetti e dei programmi finanziati, con la valutazione dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi indicati.

In particolare, in sede di relazione al Parlamento sull'esercizio 2004, si era data notizia della relazione finale dell'OCSE-DAC⁶⁸, che nel corso del 2004 aveva esaminato l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo⁶⁹. A fronte del riconoscimento della validità di alcune iniziative assunte dall'Italia, quale la cancellazione del debito ai Paesi maggiormente indebitati, erano stati evidenziati due elementi di criticità, afferenti la capacità operativa della struttura e la ridotta credibilità degli impegni finanziari, in considerazione della loro progressiva riduzione. Nell'esercizio in esame non sono state assunte iniziative concrete volte a migliorare la capacità operativa della struttura; è stato solo conferito un incarico di studio, sul quale si è riferito nel paragrafo 2.4, volto ad accertare l'affidabilità delle scritture contabili. Si sottolinea che il conferimento di studi e consulenze può essere ritenuto conforme a legge ove gli stessi sopperiscano alla mancanza di professionalità interne all'Amministrazione stessa e gli elaborati finali si dimostrino funzionali ad un miglioramento della capacità operativa dell'azione amministrativa. Pertanto, l'Amministrazione è tenuta a valutare con cautela il ricorso alle professionalità esterne, che possono determinare sprechi di risorse pubbliche ove non oggettivamente necessarie e se rimangono prive di successive utilizzazioni.

Sempre nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2004 si era data notizia dell'approvazione del regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle Organizzazioni non governative⁷⁰ che, in particolare, individua la documentazione che deve accompagnare i rapporti trasmessi dalle organizzazioni e riconosce all'Amministrazione la facoltà di effettuare in corso d'opera ed entro cinque anni dalla data di presentazione del

interventi, progetti o programmi approvati, corredati dei relativi documenti analitici dei costi e delle voci di spesa; che a tali fondi, se accreditati nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario di competenza, si applicano le disposizioni dell'art. 61 *bis*, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923; che le erogazioni successive a quella iniziale sono condizionate al rilascio di una attestazione sullo stato di avanzamento degli interventi; che la rendicontazione sia corredata da una relazione del capo missione sulla effettiva realizzazione dei progetti. Inoltre, è attribuita al capo missione, per la realizzazione degli interventi di emergenza, la facoltà di stipulare convenzioni con le ONG operanti localmente. Lo stesso capo missione deve attestare la congruità dei tassi di interesse applicabili alle ONG per la realizzazione di programmi di microcredito.

⁶⁷ Il comma 15 *quinquies* stabiliva che con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, fossero emanate disposizioni per la definizione dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e di controllo dei finanziamenti erogati ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sino al 31 dicembre 1999.

⁶⁸ DAC, Development Assistance Committee.

⁶⁹ Trattasi di un esame quadriennale, denominato *Peer Review*, al quale sono sottoposti tutti i Paesi membri dell'organizzazione internazionale.

⁷⁰ D.m. del 15 settembre 2004, n. 337, pubblicato sulla G.U. del 24 febbraio 2005.

rapporto finale qualsiasi controllo presso la sede delle organizzazioni e nei Paesi nei quali si sono realizzate le opere. Era stato in particolare sottolineato, che la norma che pone a carico dell'Amministrazione la dichiarazione di raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto, deve essere intesa non come formale attestazione della realizzazione di quanto previsto nel progetto bensì come valutazione anche della efficacia del progetto medesimo.

Ad oggi, non si è in possesso di elementi utili per valutare la ricaduta della nuova disciplina sui tempi di rendicontazione e di esame dei finanziamenti erogati. L'Amministrazione ha solo genericamente precisato di aver dato esecuzione al d.m. n. 337 del 2004, che ha introdotto procedure semplificate di rendicontazione per i programmi eseguiti dalle ONG, senza ulteriori precisazioni.

3.3.7. Spese per consulenze e contratti di collaborazione.

Come è noto, allo scopo di contenere la spesa delle amministrazioni pubbliche, aumentata anche per il ricorso frequente e talvolta ingiustificato, agli incarichi esterni, con il duplice effetto di una spesa aggiuntiva e della mancata utilizzazione delle ordinarie strutture amministrative, l'art. 1, commi 11 e 42, della Legge Finanziaria per il 2005⁷¹, ha stabilito un limite alla spesa per i conferimenti di incarichi di studio, di ricerca e di consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione. La Direzione generale ha comunicato di aver sostenuto per consulenze esterne nell'anno in esame, sul capitolo 2169⁷² (recante uno stanziamento di complessivi 11,9 milioni) una spesa di circa 301,9 mila euro, a fronte di un limite calcolato ai sensi del richiamato comma 11, di circa 355 mila euro.

In effetti, si osserva che su tale capitolo sono stati impegnati complessivamente circa 11,4 milioni, di cui circa 7,6 milioni con provvedimenti aventi ad oggetto, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione stessa, "processi di esternalizzazione e forme specifiche di *outsourcing*", che sembrano piuttosto configurare in larga misura ipotesi di consulenze e studi, soggetti, in tal caso, al limite di spesa di cui sopra. La Corte in diverse sedi ha richiamato l'attenzione delle Amministrazioni Pubbliche ad una maggiore cautela nel ricorso alle consulenze esterne ed alla committenza di studi, che devono avvenire solo in presenza di oggettive necessità delle Amministrazioni stesse e sulla base di precisi criteri⁷³. In particolare, la spesa trova una sua giustificazione solo allorquando tali conferimenti determinano una ricaduta positiva sull'azione amministrativa, contribuendo a migliorare la *performance* della stessa.

Suscita pertanto perplessità il ricorso frequente della Direzione generale alle consulenze, talvolta definite processi di esternalizzazione e forme specifiche di *outsourcing*, che troppo spesso sembrano trovare giustificazione nella necessità di supplire alle lamentate carenze di organico degli esperti (su 120 esperti UTC prestano servizio 60 unità e su 30, provenienti dagli organismi internazionali, 20 - sul punto si rinvia al paragrafo 4)⁷⁴.

Una corretta gestione delle risorse umane richiede interventi organici volti ad assicurare la presenza in servizio delle unità di personale, previste dalle leggi di settore, necessarie per un corretto svolgimento dei compiti affidati all'Amministrazione. Il ricorso a forme di

⁷¹ Legge 30 dicembre 2004, n. 311. Dal 31 dicembre 2004 hanno cessato di essere in vigore le disposizioni dei commi 9 e 11 dell'art. 1, della legge 30 luglio 2004, n. 191, di conversione del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, che avevano già imposto limiti di spesa per il conferimento di incarichi esterni.

⁷² "Spese per studi, ricerche e consulenze..."

⁷³ In particolare, nella deliberazione n. 6/contr/05 delle Sezioni riunite in sede di controllo, la Corte ha riaffermato i criteri già elaborati dalla sua giurisprudenza in sede di controllo e in sede giurisdizionale per valutare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterne: rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione, indicazione specifica dei contenuti dei criteri per lo svolgimento dell'incarico, indicazione della durata dell'incarico, proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione.

⁷⁴ Organico previsto dall'art. 16 della legge n. 49 del 1987.

esternalizzazione, talvolta improprie, non può essere considerato come un ordinario strumento per sopperire a tali criticità.

La Corte si riserva, in occasione della relazione al Parlamento sull'esercizio 2006, di approfondire ulteriormente le tematiche relative ai processi di esternalizzazione dell'Amministrazione degli affari esteri.

3.4. Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
203.746	202.467	107.505	100.691	96.881	93.515	95.442	100.987	819	789

Lo stanziamento totale per l'esercizio in esame è risultato inferiore a quello del 2004. Di conseguenza non ha trovato applicazione la regola del 2 per cento di cui si è detto nei precedenti paragrafi. L'Amministrazione ha fatto fronte alla minore assegnazione di risorse attraverso provvedimenti di variazione di bilancio, che hanno consentito nel corso dell'esercizio una diversa allocazione delle risorse che teneva conto delle esigenze manifestatesi durante la gestione. In particolare, è stata incrementata la cassa per i capitoli sui quali, nel corso del 2004, erano stati assunti impegni per il pagamento di indennità dovute per legge o per attività già poste in essere⁷⁵, e sono stati incrementati gli stanziamenti iniziali per alcuni capitoli finalizzati al pagamento di indennità di sistemazione e di spese di viaggio e trasferimento a favore del personale scolastico destinato all'estero⁷⁶.

3.4.1. Promozione della cultura italiana all'estero.

La quota maggiore di risorse destinate alla promozione della cultura italiana all'estero è allocata sul capitolo 2493. In particolare, i relativi stanziamenti sono utilizzati per il finanziamento delle attività culturali realizzate dalle sedi diplomatico-consolari, degli eventi di particolare rilevanza il cui onere non può essere sostenuto dal locale istituto italiano di cultura, nonché delle spese in Italia funzionali alla promozione della cultura italiana all'estero⁷⁷. E' compito degli istituti di cultura la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è articolata in 93 istituti, di cui 89 operativi in sessanta Paesi (75 istituti⁷⁸ e 14 sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali).

Le dotazioni finanziarie sono attribuite agli istituti a seguito della ripartizione dello stanziamento allocato sul capitolo 2761, che nell'esercizio in esame è stato pari a circa 19,6 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio di 2 milioni, assegnati a seguito di una manovra compensativa a valere su altri capitoli della Direzione generale. Le risorse sono destinate alle spese di funzionamento delle sedi ed alle spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi. L'assegnazione media per ciascun istituto è stata di circa 221 mila euro.

⁷⁵ Capitoli 2504, 2493, 2491, 2620.

⁷⁶ Capitoli 2504, 2508, 2509.

⁷⁷ Trattasi di spese assicurative e di trasporto in convenzione, di contratti con Cinecittà Holding ecc..

⁷⁸ 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). Nel 2003 è stata attivata a San Pietroburgo la Sezione dell'Istituto di cultura di Mosca.

La dislocazione geografica degli istituti è la seguente: 49 in Europa, 19 nelle Americhe, 9 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 9 in Asia e Oceania e 3 nell'Africa Sub-Sahariana.

La sede di Baghdad non è stata attivata.

Da un esame dei dati dei bilanci degli istituti, inviati per l'anno 2004 (quelli relativi al 2005 non sono ancora conosciuti) alle risorse tratte dal bilancio del Ministero, pari a circa 17,7 milioni, con una spesa media di circa 198,7 mila euro, devono essere aggiunti circa 12,2 mila euro per entrate locali, per contributi erogati da altre amministrazioni pubbliche, enti, istituzioni pubbliche e private, pagamento per servizi, quali i corsi di lingua italiana. Le risorse utilizzabili sono ammontate a circa 29,9 milioni, a fronte di spese pari a circa 29,7 milioni. La spesa di funzionamento incide per il 54 per cento, di cui il 21,1 per cento per il personale, con un costante incremento rispetto ai precedenti esercizi, mentre l'attività promozionale è pari al 45,3 per cento e le spese per acquisto di attrezzature allo 0,3 per cento.

E' da notare che circa 1 milione è stato destinato ad interventi per la messa in sicurezza antiterrorismo di istituti ubicati in zone considerate particolarmente sensibili: Barcellona, Beirut, Madrid, New York, Il Cairo, Istanbul e le sezioni di Ankara, Londra, Pretoria, Tel Aviv e Haifa. Ulteriori fondi, pari a circa 700 mila euro, sono stati assegnati per interventi urgenti di manutenzione straordinaria sugli edifici demaniali⁷⁹.

Come per gli anni 2002/2003 il capitolo relativo all'acquisto di immobili da destinare a sedi di istituti di cultura all'estero non è stato finanziato.

Sul capitolo 7951 sono tratte le risorse destinate ai finanziamenti per l'acquisto di attrezzature varie, in particolare informatiche. Lo stanziamento definitivo per il 2005 è stato ridotto, passando da 790 milioni nel 2004 a circa 761 mila euro.

3.4.2. Istruzione all'estero.

Come è noto, il sistema scolastico italiano all'estero si articola in tre tipologie di iniziative:

- iniziative dello Stato, che comprendono le scuole statali ed i corsi di lingua e cultura italiana di cui al d.lgs. n. 297 del 1994, inseriti o integrati nelle istituzioni scolastiche locali, gestiti dalla Direzione generale per gli italiani all'estero con risorse proprie;

- iniziative delle collettività italiane, anche di quelle di più recente formazione, composte da espatriati temporanei, che comprendono le scuole paritarie e le scuole legalmente riconosciute o con presa d'atto;

- iniziative nel quadro di rapporti internazionali, che comprendono le scuole o sezioni bilingui istituite attraverso specifiche intese bilaterali, le sezioni italiane in scuole straniere a carattere internazionale, le sezioni italiane nel sistema delle scuole europee, costituite sulla base di una apposita convenzione intergovernativa in ambito UE. In questo caso i docenti impiegati non fanno parte del contingente ministeriale e le spese di funzionamento del sistema sono a carico per il 60 per cento della Commissione UE, per il 30 per cento degli Stati membri che provvedono al pagamento degli stipendi metropolitani e il restante 10 per cento è dato dalle rette degli alunni.

Il nucleo di scuole statali comprende otto istituti che raggruppano al loro interno ventuno scuole di ogni ordine e grado, nelle quali opera il maggior numero di personale di ruolo (230 docenti, 7 unità di personale tecnico e amministrativo ed 11 dirigenti scolastici), oltre al personale assunto in loco (131 unità), per un costo di circa 162 mila euro, che gravano sul capitolo 2502. Le spese di gestione di queste scuole gravano sui capitoli 2551, 2552 e 7951 e, che finanziano, rispettivamente, i fitti ed il funzionamento, le attrezzature e gli arredi, la manutenzione.

Il costo complessivo delle scuole è stato pari a circa 19,7 milioni con un lieve decremento rispetto al 2004 (20,3 milioni)⁸⁰.

⁷⁹ Sedi di Amburgo, Barcellona, Budapest, Copenhagen, Los Angeles, Parigi, Stoccarda, Stoccolma e Tokyo.

⁸⁰ Costi totali e pro capite sostenuti per le scuole statali

(migliaia di euro)

Sede scuola italiana	Costo totale			Costo pro capite		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005

Queste scuole sono affiancate dalle scuole paritarie (ex legalmente riconosciute), 32 istituti che raggruppano al loro interno 93 scuole, che operano principalmente con fondi propri, ai quali si aggiungono i fondi concessi a contributo sul capitolo 2619 e, per lo sviluppo di particolari progetti ed iniziative, quali il miglioramento dell'offerta formativa, tratti sul cap. 2568.

Il personale di ruolo inviato dall'Italia non opera esclusivamente nelle scuole statali; alcune unità sono inviate anche presso le scuole paritarie (88 docenti).

A queste due tipologie di scuole⁸¹ si aggiungono le scuole definite bilingui, ovvero scuole straniere con *curricula* in parte in italiano, o loro sezioni. Anche per loro è previsto l'invio di docenti di ruolo (108).

Si va consolidando il trend in aumento del numero complessivo degli studenti, confermando un sempre maggiore interesse verso lo studio della lingua italiana⁸².

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

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di comp.		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
71.658	45.450	7.016	6.918	6.638	5.860	64.617	38.508	24	25

Le risorse gestite dalla Direzione generale riguardano esclusivamente gli oneri per viaggi di missione all'estero (cap. 3620) e per le attività relative all'internazionalizzazione delle

Asmara	4.495	4.633	4.612	4.209	4.151	2.815
Addis Abeba	4.188	3.333	3.550	6.888	5.564	4.896
Parigi	1.338	1.778	1.434	5.441	6.973	4.982
Atene	1.619	1.673	1.516	6.583	7.372	6.043
Barcellona	2.102	2.192	2.091	5.460	5.233	4.005
Madrid	4.084	3.920	3.999	5.490	5.220	3.971

⁸¹ Scuole italiane all'estero, per tipo e area geografica. Anno scolastico 2004/2005

Aree geografiche	Statale	Paritaria	Legalmente riconosciuta	Con presa d'atto	Totale
Europa	15	9	15	13	52
Americhe	0	62	1	9	72
Mediterraneo e Medio Oriente	0	21	4	1	26
Africa sub-sahariana	6	8	1	2	17
Asia e Oceania	0	0	0	2	2
Totale	21	100	21	27	169

⁸²

Aree geografiche	Alunni								
	Anno scolastico 2002/2003			Anno scolastico 2003/2004			Anno scolastico 2004/2005		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	4.645	14.475	19.120	2.960	16.388	19.348	4.909	15.108	20.017
Americhe	1.424	6.307	7.731	1.143	8.224	9.367	1.130	8.499	9.629
Mediterraneo e Medio-Oriente	312	1.344	1.656	290	1.487	1.777	313	1.623	1.936
Africa sub-sahariana	502	1.813	2.315	465	1.802	2.267	434	1.948	2.382
Asia e Oceania	0	0	0	82	0	82	10	87	97
Totale	6.883	23.939	30.822	4.940	2.790	32.841	6.796	27.265	34.061

imprese (cap. 3643⁸³). Altri oneri, anche se riferibili alla Direzione generale in esame, sono gestiti in maniera centralizzata da Centri di Responsabilità diversi.

In particolare il capitolo 3620 ha subito una decurtazione di circa 32,6 mila euro, passando dai circa 78,3 mila euro del 2004 ai 45,6 dell'esercizio in esame. L'Amministrazione ha sottolineato che tale riduzione ha comportato che le attività istituzionali della Direzione generale hanno potuto essere espletate solo parzialmente grazie a risorse aggiuntive messe a disposizione sul capitolo 1577, gestito unitariamente dalla Direzione generale degli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio.

Inoltre, gli ulteriori interventi di contenimento della spesa, di cui al d.l. n. 203 del 2005⁸⁴, hanno ridotto lo stanziamento del cap. 3643, di nuova istituzione, destinato ai sensi del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 56 del 2005, alla costituzione ed al funzionamento degli sportelli unici all'estero, da 1.300 mila euro a circa 883 mila euro.

La categoria degli "interventi" non è stata toccata dalle misure di contenimento della spesa. Circa 8,3 milioni (capitolo 3755) sono stati trasferiti al Commissario generale del Governo che ha gestito la partecipazione italiana all'Esposizione Universale di Aichi, svoltasi nel 2005, mentre per contributi obbligatori a favore di organismi internazionali ai quali l'Italia aderisce, sono stati spesi complessivamente circa 29,4 milioni⁸⁵.

Ha osservato la Corte, già nelle precedenti relazioni, che la limitata disponibilità di risorse da finalizzare direttamente alle politiche di che trattasi risulta dall'analisi delle singole poste di bilancio. Infatti le risorse stanziate annualmente per la voce "interventi" per circa il 93 per cento riguardano contributi obbligatori ad organismi internazionali e spese dovute a fronte di accordi e intese internazionali. Si ha dunque un *budget* rigido, non comprimibile né tanto meno utilmente modulabile per esigenze e spese di diversa natura.

In particolare la Corte ha osservato che "si sarebbe dovuto effettuare una diversa modulazione delle risorse (*budget*) da assegnare alla Direzione generale, alla luce del maggior rilievo dato negli ultimi anni al coordinamento per le politiche di promozione dell'economia nazionale, ai sensi dell'articolo 13 del d.m. n. 29/3466 del 1999 e nell'ambito delle direttive politiche che la Direzione è impegnata a seguire", e che "pur nella riconosciuta necessità di manovre finanziarie di contenimento della spesa, destano perplessità disposizioni normative, non sufficientemente supportate da una valutazione dell'impatto concreto su singole competenze istituzionali. Ci si riferisce alle riconfermate riduzioni di spesa per missioni, anche all'estero (da ultimo articolo 1, comma 10 del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con legge 30 luglio 2004, n. 191). E' di tutta evidenza che il Ministero degli affari esteri e, nel caso in esame la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, possono svolgere le proprie attribuzioni in ambito internazionale, solo se dotate di risorse sufficienti per consentire la presenza di propri rappresentanti in tutte le sedi necessarie. Una norma, come quella richiamata, che dispone che "le amministrazioni pubbliche", genericamente nominate, devono contenere le spese per missioni all'estero, per rappresentanza e per relazioni pubbliche in un ammontare non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni 2001-2003 ridotta del 15 per cento, potrebbe non rispondere alla specifica esigenza e non considera la

⁸³ Trattasi delle attività attribuite dalla legge 31 marzo 2005, n. 56, che prevede "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese nonché delega al Governo per il riordino degli Enti operanti nel medesimo settore".

⁸⁴ D.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005, n. 248.

⁸⁵ Contributo all'Agenzia internazionale per l'Energia (A.I.E.), 944 mila euro (cap. 3749); contributi obbligatori ad organismi internazionali (trattasi di spese obbligatorie), circa 25,3 milioni (cap. 3750), quote dovute all'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (I.C.A.O.) e quote di partecipazione all'Assistenza aerea del Nord Atlantico (C.E.A.C.) circa 2 milioni (cap. 3751); spese derivanti dalla partecipazione italiana al Segretariato della Intesa di Wassenaar per il controllo delle esportazioni di armi convenzionali., circa 65,5 mila euro (cap. 3754); spese derivanti dalla ratifica ed esecuzione del trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione, circa 1 milione (cap. 3756).

tipicità delle missioni assegnate al MAE, le modalità operative comunemente da seguire, i programmi di intervento in corso di esecuzione”.

3.5.1. Attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese.

In relazione alle competenze assegnate dall'articolo 13 del d.m. 23 aprile 2001, come modificato dai successivi decreti del 18 febbraio e 10 luglio 2003, la Direzione generale svolge una complessa attività connessa alla presenza italiana negli organismi internazionali multilaterali, economici e finanziari, alla conclusione di accordi e protocolli d'intesa nelle varie sedi nazionali e internazionali, partecipando altresì al processo di riforma dell'architettura istituzionale.

Persegue altresì, nell'ambito delle sue diverse competenze, l'obiettivo di favorire l'internazionalizzazione del sistema economico italiano, in stretto collegamento con i Ministeri che direttamente gestiscono gli interventi a favore delle imprese nei settori della commercializzazione e della produzione, con gli organismi istituzionali, con gli enti pubblici e privati competenti a seconda dei prodotti e delle aree geografiche interessate.

Rientra tra i compiti della Direzione generale anche il sostegno all'internazionalizzazione dell'industria della difesa, il rilascio delle autorizzazioni all'importazione ed all'esportazione di materiali di armamento, l'attività di ristrutturazione debitoria dei Paesi più poveri.

La Corte in esito ad un'indagine sulla gestione dei compiti di promozione dell'attività economica⁸⁶, ha espresso un giudizio positivo sul processo di razionalizzazione organizzativa promosso negli anni 2002/2004 e sulle modalità seguite nello svolgimento dell'attività amministrativa dalla Direzione generale, che ha operato con le risorse esistenti in un contesto organizzativo tutt'altro che agevole, che vede coinvolta la Direzione in concorso con altre Direzioni generali del Ministero e con altre amministrazioni⁸⁷. Infatti, per l'esercizio delle competenze, sono richiesti continui raccordi tra le diverse strutture interessate del Ministero ed altri soggetti pubblici, quali il CIPE⁸⁸, il Ministero delle attività produttive, i due dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli italiani nel mondo⁸⁹ ed il Dipartimento per le politiche comunitarie, che si interessa dei riflessi comunitari delle azioni di internazionalizzazione per le imprese italiane. Inoltre, ai fini di una corretta attività di coordinamento, rileva una serie di rapporti anche con numerosi operatori esterni (enti, società, associazioni di categoria).

Al fine di evitare che la molteplicità dei soggetti coinvolti, pubblici e privati, determini disorganici interventi è necessario sostenere una forte azione di coordinamento sia nella fase

⁸⁶ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 14/2005/G.

⁸⁷ Il d.P.R. n. 267 del 1999, modificato ed integrato dal d.P.R. n. 157 del 2002 ed i decreti ministeriali di attuazione (in particolare, del 18 febbraio 2003 n. 375 e del 10 luglio 2003 n. 32/2041) hanno disciplinato le articolazioni interne degli Uffici di livello dirigenziale generale del Ministero; oltre alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale partecipano al miglioramento di programmi di sviluppo e in ausilio all'internazionalizzazione del sistema economico italiano le Direzioni generali c.d. "geografiche".

Inoltre, nell'ambito della Segreteria generale l' "Unità per le attività di rilievo internazionale" cura, tra l'altro, i rapporti con le Regioni e gli altri Enti territoriali italiani per quanto attiene alle attività di relazione con l'estero, con riguardo alle iniziative locali di supporto alle imprese (art. 3 d.P.R. n. 157 del 2002). Il Consiglio per gli affari internazionali, al quale partecipa anche il Direttore generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, oltre ad occuparsi del coordinamento generale dei programmi di attività del Ministero, esamina le attività aventi incidenza e riflessi internazionali da condurre unitamente ad altre amministrazioni statali ed enti (art. 5 del citato d.P.R. n. 157).

⁸⁸ Il CIPE, V Commissione permanente, si configura come una cabina di regia per il coordinamento strategico della politica imprenditoriale e commerciale verso l'estero. Ai lavori preparatori partecipa anche la Direzione generale che, tra l'altro, predispone le "schede-Paese" per offrire al CIPE elementi valutativi concreti ed attuali.

⁸⁹ Al Dipartimento degli italiani all'estero l'art. 3 lett. d) del d.P.R. 3 dicembre 2002 attribuisce oltre al compito di fornire il supporto necessario per lo svolgimento di politiche generali concernenti le comunità italiane all'estero, anche la valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani all'estero, seppure ai fini di sviluppare il loro legame con l'Italia.

decisionale della programmazione, sia nelle successive fasi di attuazione delle misure previste. Ha osservato la Corte nella richiamata deliberazione che, ancor più dopo l'entrata in vigore della recente riforma della materia, disposta dalla legge n. 56 del 2005⁹⁰, gli effetti positivi della nuova normativa "dipendono dall'impegno degli operatori a coordinarsi" e che "snellimenti procedurali, nei rapporti con i Ministeri competenti a gestire gli interventi settoriali, potrebbero poi essere richiesti" per "dare, finalmente, stabilità all'assetto organizzativo e procedurale".

La legge n. 56 attribuisce nuove responsabilità al Ministero degli affari esteri insieme al Ministero delle attività produttive per la promozione del sistema economico italiano all'estero; individua le funzioni e gli obiettivi degli sportelli unici all'estero che dovranno agire in stretto rapporto operativo con le rappresentanze diplomatico-consolari; detta la disciplina per l'individuazione dei responsabili di sportello; prevede, oltre a risorse per il Ministero delle attività produttive, anche stanziamenti per il MAE per agevolarne le attività centrali e periferiche connesse alla costituzione ed al funzionamento degli sportelli, compresa la formazione del personale addetto. Rilevano, poi, per la promozione dello sviluppo, le disposizioni che consentono alla SIMEST S.p.A. (finanziaria di sviluppo e promozione delle attività delle imprese italiane all'estero) di trasferire fondi per la partecipazione a *joint-ventures* insieme ad organizzazioni finanziarie internazionali e la delega al Governo per il riordino degli enti che partecipano alla internazionalizzazione.

Peraltro, le finalità della nuova legge trovavano riscontro nelle iniziative già avviate negli anni 2003 e 2004 dalla Direzione generale. La definizione del regolamento attuativo, richiamato dalla legge, doveva consentire di meglio portare a compimento le attività intraprese, in un quadro ben definito di coordinamento e cooperazione tra organismi interessati: specificatamente con il Ministero delle attività produttive, con l'Istituto per il commercio estero (ICE) e con l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT). Per la mancata approvazione del regolamento previsto dal comma 5 dell'art. 1, la legge non ha avuto piena attuazione⁹¹. Ne è conseguito che gli "sportelli unici all'estero" hanno continuato a funzionare sulla base della convenzione operativa sottoscritta il 24 marzo 2004 tra i Ministeri degli affari esteri e delle attività produttive e l'ICE⁹². Gli stanziamenti previsti dai commi 10 ed 11 dell'art. 1 della legge n. 56 per la costituzione degli "sportelli unici all'estero" (rispettivamente, 6 milioni per gli anni 2004 e 2005 per la costituzione e le attività degli "sportelli unici all'estero", delle strutture da assegnare al Ministero delle attività produttive, e 13,7 milioni annui a decorrere dal 2005 per le spese relative all'inserimento di esperti⁹³, che dovevano essere trasferiti al Ministero degli affari esteri), sono andati in economia.

Come osservato, la Direzione generale, all'interno di questo complesso piano operativo, nel quale interagiscono soggetti pubblici e privati, oltre ad assicurare la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano nel campo economico e finanziario⁹⁴, svolge un ruolo di

⁹⁰ Legge 31 marzo 2005, n. 56, "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore".

⁹¹ Stabilisce il comma 5 che, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, con regolamento approvato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, dal Ministro delle attività produttive e dal Ministro degli affari esteri d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sentiti i soggetti partecipanti e le associazioni di categoria, siano definite le modalità operative di costituzione e organizzazione degli sportelli unici all'estero. Sul testo del regolamento è stata raggiunta l'intesa con le amministrazioni dello Stato competenti e sono stati sentiti i soggetti partecipanti e le associazioni di categoria, ma sullo stesso la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano si è espressa in senso negativo.

⁹² Tale convenzione era stata preceduta da una lettera di intenti dei Ministri degli affari esteri e delle attività produttive del 13 febbraio 2003 nella quale era stato previsto un Tavolo tecnico MAE-MAP-ICE.

⁹³ I responsabili degli "sportelli unici all'estero" sono inseriti nell'organico della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare, quali esperti ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967 e successive modificazioni, con un incremento delle quote previste dal citato decreto.

⁹⁴ ONU-OCSE, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale ecc.

collegamento tra la rete degli uffici economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati e la rete dei soggetti, pubblici e privati, che operano in Italia per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico, anche attraverso la realizzazione di iniziative promozionali congiunte⁹⁵.

Nel 2005, nell'ambito dell'attività del Tavolo operativo istituito con lettera di intenti dei Ministri degli affari esteri e delle attività produttive del 13 febbraio 2003⁹⁶ ed in attuazione dell'art. 1, comma 2 della richiamata convenzione operativa, sono state attivate 42 strutture integrate (sportelli-pilota) MAE/ICE all'estero.

E' proseguito il potenziamento del sistema operativo ExTender, avviato dal 2003, in collaborazione con il sistema camerale (Unioncamere e Assocamerestero). Trattasi di un sistema informativo gratuito, al quale hanno aderito tutte le Camere di commercio italiane all'estero, presenti in Europa dell'Est, Mediterraneo, Asia ed America Latina, che fornisce informazioni sulle opportunità d'affari esistenti nei mercati terzi, segnalate dalla rete delle istituzioni italiane all'estero. A fine 2005, è stata sottoscritta un'ulteriore convenzione che prevede un maggior coinvolgimento degli uffici ICE nell'attività di acquisizione e trasmissione delle informazioni su gare di appalto ed anticipazioni delle commesse più rilevanti e di Confindustria, attraverso la rete delle associazioni di categoria.

Al miglioramento del sistema informativo ha contribuito anche l'avvenuta interconnessione con il sistema informativo SINCE (degli uffici ICE), implementando il numero di utenti che vi possono accedere, facendo partecipare al progetto tutte le Camere di commercio italiane presenti nei Paesi dell'Europa dell'Est, del Mediterraneo, dell'Asia e dell'America Latina.

In attesa dell'approvazione del regolamento della legge n. 56, che istituzionalizza la partecipazione dell'ENTT agli "sportelli unici all'estero", la promozione dei flussi turistici verso l'Italia si sviluppa ancora sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto il 7 luglio 2004 dai Ministeri degli affari esteri, delle attività produttive e dall'ENTT⁹⁷, che prevede periodici momenti di raccordo.

⁹⁵ I programmi annuali sono elaborati dagli uffici ICE all'estero d'intesa con gli uffici commerciali della rete diplomatico-consolare e sono approvati dai capi missione. Inoltre, altri momenti di collaborazione sinergica si sviluppano attraverso incontri annuali tra i responsabili dei vertici dell'ICE e degli uffici ICE delle diverse macro-regioni all'estero (Asia, Medio-Oriente, Unione Europea, Europa Orientale, America Latina, NAFTA - North American Free Trade Agreement), i rappresentanti degli uffici commerciali della rete diplomatico-consolare ed i funzionari della Direzione generale.

⁹⁶ 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. Successivamente, è stato approvato un protocollo di intesa Ministero affari esteri/Ministero delle attività produttive/Ente nazionale italiano per il turismo in materia di attrazione di flussi turistici. Semestralmente vengono elaborati rapporti-Paese congiunti ambasciate-uffici ICE, attraverso i quali sono individuate le opportunità per il sistema delle imprese italiane, le possibili aree di intervento e le eventuali criticità che si frappongono agli interventi delle imprese stesse nei mercati esteri, con le indicazioni di proposte per il loro superamento. In questi rapporti sono fornite anche informazioni di carattere più generale e strategico destinate ai soggetti competenti in materia di indirizzi di politica economica estera, economico-produttiva e di internazionalizzazione.

⁹⁷ Il Protocollo di intesa prevede che l'ENTT e le Ambasciate collaborino a predisporre "Proposte Paese" congiunte per la programmazione dei flussi turistici verso l'Italia, promuovendo eventi ai quali partecipano anche le Regioni. Le proposte riguardano un numero di Paesi più ampio di quelli dove operano delegazioni dell'ENTT; inoltre, un gruppo di referenti delle amministrazioni interessate valutano con cadenza mensile le criticità del settore turistico ed individuano gli strumenti comuni per affrontarli.

Il sostegno ai diversi settori produttivi interessa anche la promozione e l'attrazione di Investimenti diretti esteri (IDE). In tale ambito è di rilievo la collaborazione, attraverso la partecipazione all'*Advisory Board*, con Sviluppo Italia S.p.A.⁹⁸, che ha consentito l'elaborazione di un documento che individua le linee direttrici per il coordinamento delle attività dei soggetti che operano nello specifico campo.

Sempre nel settore della internazionalizzazione una particolare attenzione merita il sostegno all'industria della difesa, attraverso un'azione di raccordo tra i Ministeri della difesa e delle attività produttive e le diverse articolazioni dell'Amministrazione degli affari esteri, per la definizione degli accordi e delle intese internazionali in ambito bilaterale e multilaterale⁹⁹.

3.5.2. La politica assicurativa.

Sempre a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, la Direzione generale rappresenta l'amministrazione nel Consiglio di amministrazione della SACE (Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero) ed ha collaborato alla elaborazione delle linee strategiche e operative per l'utilizzo del credito all'esportazione, quale strumento di sostegno all'internazionalizzazione. Inoltre, segue l'attività della SIMEST S.p.A.¹⁰⁰ di concessione di agevolazioni per il finanziamento di quote sottoscritte dal partner italiano in società o imprese all'estero e per la gestione dei fondi di *venture capital*, nonché attraverso la concessione di agevolazioni sui crediti all'esportazione e per il finanziamento di studi di fattibilità, programmi di assistenza tecnica, interventi di penetrazione commerciale e spese di partecipazione a gare internazionali¹⁰¹.

3.5.3. Il debito internazionale.

Come è noto, il Club di Parigi¹⁰² costituisce un foro informale al quale partecipano i Paesi maggiori creditori al fine di coordinare le politiche di ristrutturazione del debito estero, con

⁹⁸ Inoltre, ai sensi dell'art. 6, comma 8, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, il CIPE, al fine di promuovere e coordinare gli interventi per rafforzare la produttività si è costituito in Comitato per lo sviluppo, il quale, per l'attrazione degli investimenti, definisce la strategia e fissa gli obiettivi generali che dovranno essere attuati da Sviluppo Italia S.p.A., il cui ruolo di Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti è stato confermato dalla legge stessa.

⁹⁹ In particolare, in ambito bilaterale sono in corso di finalizzazione le intese con gli Stati Uniti d'America in materia di sicurezza degli approvvigionamenti (c.d. "*Security of Supply*"), di cooperazione nel campo della difesa antimissilistica e nel settore della ricerca, in quello dello scambio di personale tecnico (ingegneri e scienziati); sempre con gli Stati Uniti, si è concluso lo scambio di note sul "*Blanket Assurance Agreement*", in base al quale gli USA concedono all'Italia facilitazioni per la vendita a terzi di materiale militare americano; è stato sottoscritto l'accordo, italo-francese, per il programma satellitare di telerilevamento "*Cosmo-Skymed/Pléiades*"; sono in corso contatti con la Francia per la effettiva realizzazione del programma congiunto delle Fregate "*Fremm*". In ambito multilaterale, la Direzione generale ha supportato, nelle varie sedi internazionali, diversi programmi, quali la commercializzazione di veicoli C27J "*Spartan*" e "*Eurofighter*"; il consorzio missilistico "*MBDA*", tra Finmeccanica, la società britannica Bae System ed il gruppo franco-tedesco EADS.

¹⁰⁰ Per quanto attiene ad alcuni specifici fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST S.p.A. si rinvia al capitolo sui fondi di rotazione di questa relazione.

¹⁰¹ Presso il Ministero delle attività produttive opera un Comitato di indirizzo e rendicontazione, al quale partecipa anche l'Amministrazione degli affari esteri, per l'approvazione delle domande di utilizzo, presentate alla SIMEST S.p.A. ed alla FINEST (Fondo Balcani), per l'utilizzo dei fondi di *venture capital* messi a disposizione per sostenere gli investimenti italiani nei Paesi del Mediterraneo, nel Medio Oriente, in Africa, nei Balcani, nella Federazione Russa e nella Repubblica Popolare Cinese. In particolare, con delibera della V Commissione CIPE è stata approvata l'eleggibilità degli investimenti delle imprese italiane nei Paesi del sud-est asiatico colpiti dal maremoto del 26 dicembre 2004 ai finanziamenti dei fondi di *venture capital*.

¹⁰² 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 S.p.A.. Il Club di Parigi prevede in linea generale che, su richiesta del Paese debitore, su base volontaria e bilaterale, possono essere concluse operazioni di

l'obiettivo di raccordare le esigenze dei Paesi debitori con una gestione ordinata, trasparente ed equa delle crisi debitorie. Il Ministero degli affari esteri ha la responsabilità della sottoscrizione delle intese multilaterali di ristrutturazione¹⁰³ e dei successivi accordi bilaterali applicativi¹⁰⁴. In questo settore, di rilievo è stato il concorso della Direzione generale all'attuazione della "Iniziativa HIPC rafforzata"¹⁰⁵. Nel luglio 2005, al Vertice G8 di Gleanecagles, è stato assunto l'impegno di cancellare il 100 per cento del debito dei Paesi HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) verso il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca mondiale e la Banca Africana di Sviluppo. Nel successivo incontro del mese di settembre 2005, tutti i membri del Fondo Monetario e della Banca Mondiale hanno fatta propria l'iniziativa G8.

In tale ambito, nell'esercizio in esame la Direzione generale ha negoziato e concluso tre intese multilaterali di ristrutturazione debitoria, per un ammontare pari a 1,69 miliardi e sono stati negoziati e conclusi tredici accordi bilaterali¹⁰⁶, applicativi di intese multilaterali, per un ammontare di 5,17 miliardi¹⁰⁷.

Inoltre, in applicazione all'art. 5 della legge n. 209 del 2000¹⁰⁸, che consente la cancellazione del debito estero derivante da crediti di aiuto anche in assenza di intese multilaterali al Club di Parigi, in caso di disastri naturali, è stato concluso un accordo di cancellazione con lo Sri Lanka per 7,13 milioni. Complessivamente, la cancellazione del debito estero nel 2005 ha raggiunto i 2,35 miliardi.

3.5.4. Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento.

La legge n. 185 del 1990¹⁰⁹ attribuisce al Ministero funzioni di controllo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, attraverso l'Unità per le

conversione sull'ammontare, senza limiti, per i crediti di aiuto oggetto della ristrutturazione ed in misura pari a non più del 20/30 per cento dei crediti commerciali.

¹⁰³ Alle quali partecipano il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale, la Commissione Europea, le Banche regionali di sviluppo.

¹⁰⁴ 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. La legge disciplina l'attività di ristrutturazione debitoria dell'Italia a favore dei Paesi non "IDA-only".

¹⁰⁵ Nel quadro delle azioni per rendere sostenibile nel medio-lungo periodo il debito estero dei Paesi più poveri, nel 1996 è stata adottata una prima iniziativa per la cancellazione del debito dei Paesi poveri ed indebitati "Heavily Indebted Poor Countries HIPC". Il vertice G7/G8 del 1999 decise di aumentare i Paesi eleggibili all'Iniziativa, di elevare l'ammontare del debito eleggibile a cancellazione e di accelerare i tempi di messa in atto del Programma attuativo dell'Iniziativa. La nuova "Iniziativa" è stata ridenominata "HIPC rafforzata". Per consentire la sua applicazione al maggior numero possibile di Paesi, a seguito del Vertice G8 del 2004, la durata del programma, che avrebbe dovuto terminare alla fine del 2004, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2006.

¹⁰⁶ Croazia, Ecuador, Etiopia, Gabon, Ghana, Guinea Equatoriale, Honduras, Iraq, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Repubblica del Congo, Senegal.

¹⁰⁷ Honduras, Nigeria e Zambia. Nel 2000, sono stati sottoscritti sedici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria del valore complessivo di 34,4 miliardi, con una quota italiana pari a 2,8 miliardi e sedici accordi bilaterali applicativi di intese multilaterali per un valore di 1,5 miliardi. Nel 2001 le intese sottoscritte sono state sedici, per un valore complessivo di 28,4 miliardi, con una quota italiana di 1,6 miliardi e nove sono stati gli accordi bilaterali, per un valore di 109,8 miliardi. Nel 2002 le intese firmate sono state dodici, per un valore di 18,3 miliardi, con una quota italiana di 1,3 miliardi e gli accordi bilaterali sono stati ventiquattro, per un valore di 1,6 miliardi. Nel 2003 le intese multilaterali di ristrutturazione debitoria sono state otto per un valore complessivo di 298,5 milioni, con una quota italiana di 114,4 milioni e sono stati sottoscritti dodici accordi bilaterali per un valore di 1,3 miliardi. Nel 2004 sono state firmate dodici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria, del valore complessivo di 35,9 miliardi, con una quota italiana di 3,1 miliardi ed otto accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali per un valore di 1,8 miliardi.

¹⁰⁸ Legge 25 luglio 2000, n. 209, recante "Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati".

¹⁰⁹ Legge 9 luglio 1990, n. 185, recante "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento". Il quadro normativo di riferimento, oltre che dalla legge citata, è costituito dal regolamento di attuazione e dalle delibere, a suo tempo adottate, prima dal Comitato interministeriale per gli scambi di materiale