

## Gli Affari esteri: l'Italia in Europa e nel mondo

### 1. Considerazioni generali.

**2. Contesto normativo e programmatico.** - 2.1. *Il Dpef 2008-2011.*  
- 2.2. *Le note preliminari.* - 2.3. *Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008.* - 2.4. *Le Direttive del Ministro.*

**3. La Missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo”.** - 3.1. *Programma 4.2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione delle risorse globali.* - 3.2. *Programma 4.8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”.* - 3.3. *Programma 4.9 “Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero.*

### 1. Considerazioni generali

Gli obiettivi della politica estera italiana, come affermato negli stessi documenti programmatici, sia del Governo nel suo complesso che del Ministero degli affari esteri (che d'ora innanzi citeremo, per brevità, con l'acronimo MAE), si possono riassumere nel rafforzamento del ruolo dell'Italia nella Comunità internazionale, nell'Unione Europea e nelle Organizzazioni internazionali, nel contributo alla sicurezza internazionale e alla pace, nel forte impegno per la cooperazione allo sviluppo e alla lotta alla povertà. La presenza attiva sulla scena politica internazionale viene giustamente considerata, dallo stesso Governo, un importante fattore di sviluppo per l'economia italiana e per l'internazionalizzazione del sistema produttivo del nostro Paese. A questi fini spetta al Ministero il compito importante di riorganizzare la propria struttura, completando il processo di razionalizzazione della rete estera, e di “ridistribuire” la presenza nelle nuove realtà geopolitiche ed economico-sociali, con una particolare attenzione alle grandi economie emergenti dell'Asia. Sempre nella stessa ottica di razionalizzazione si è evidenziata l'esigenza, come lo stesso MAE ha proposto, di una semplificazione normativa ed amministrativa, in particolare nella gestione finanziaria, nonché dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione. In questa linea si è mossa la Finanziaria 2007, che al comma 404, lett. g), ha previsto l'avvio della ristrutturazione della rete diplomatico-consolare e degli Istituti di cultura “in considerazione del mutato contesto geopolitico, soprattutto in Europa” nonché dell'unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera, disponendo che le funzioni indicate dagli artt. 3, 4 e 6 del d.P.R. n. 120 del 2000 siano esercitate dal responsabile dell'ufficio unificato per conto di tutte le rappresentanze. A tale proposito va rilevato che questa innovazione risponde ad una precisa esigenza sottolineata dalla Corte nella relazione sull'esercizio finanziario 2006. I commi

55-59, della Finanziaria 2008, riallacciandosi alle disposizioni contenute nei commi 404-416 della Finanziaria 2007, hanno ribadito la necessità di una riorganizzazione del Ministero.

Il Ministero ha provveduto alla sua riorganizzazione con il nuovo Regolamento, approvato con il d.P.R. n. 258 del 27.12.2007. L'Amministrazione centrale è articolata nelle seguenti strutture di primo livello: una Segreteria generale, il Cerimoniale, l'Ispettorato generale, 13 Direzioni generali e 2 Servizi (Stampa e Informazione ed Informatica, Comunicazioni e Cifra). Le articolazioni interne di primo livello sono fissate in 106 unità. Tra queste sono comprese alcune strutture dirigenziali non generali. In particolare, nell'ambito della Segreteria generale, sono inseriti: l'Unità per il contenzioso diplomatico ed i trattati, l'Unità per la documentazione diplomatica e gli archivi; l'Unità di analisi e programmazione, l'Unità di crisi e l'Unità per le attività di rilievo internazionale delle Regioni e degli altri Enti territoriali italiani; nella Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione è inserito l'Istituto diplomatico. Una delle novità da segnalare è l'istituzione di due Vicesegretari generali: uno, con funzioni vicarie, svolge compiti di coordinamento "in specifici settori", su delega del Segretario generale, l'altro, con le funzioni di Direttore politico, assicura in tutte le sedi la trattazione coordinata delle questioni politiche e di sicurezza internazionale<sup>1</sup>.

La riorganizzazione era collegata anche con l'esigenza della razionalizzazione nell'impiego del personale presso gli uffici all'estero e all'allocatione delle risorse resesi disponibili a seguito degli interventi di razionalizzazione.

A tale proposito, il Ministero ha lamentato la riduzione degli stanziamenti e della loro tardiva assegnazione auspicando al contempo una maggiore autonomia gestionale anche per far fronte alle difficoltà emerse soprattutto per le missioni all'estero. E' accaduto infatti sovente, che, in occasione di riunioni indette da Organizzazioni internazionali e da Istituzioni comunitarie, non sia stato possibile ad inizio d'anno inviare esperti di settore in rappresentanza dell'Italia per mancanza di fondi che si sono resi disponibili soltanto in sede di assestamento quando ormai non sussisteva più la necessità della partecipazione italiana.

Sempre nell'ottica di razionalizzare ed ottimizzare le spese e i costi di funzionamento del Ministero, in ottemperanza al comma 404 della Finanziaria 2007, l'Amministrazione ha operato una riduzione dei C.d.R., anche in considerazione della diminuzione delle funzioni dirigenziali. Per quanto riguarda le sedi all'estero, ha approvato un piano di riorganizzazione che ha comportato la soppressione di quattro uffici consolari e l'apertura di un Consolato a Mosca, la chiusura di altri quattro uffici consolari mentre altre misure sono ancora in corso di attuazione.

<sup>1</sup> Sotto il profilo organizzativo, ancora prima del Regolamento generale di organizzazione del 27.12.2007, il Ministero, con altre norme di carattere secondario aveva provveduto a regolare alcuni aspetti del suo assetto interno. Con il d.P.R. del 20.7.2007 era stato approvato un Regolamento per la valutazione dei Segretari e Consiglieri di legazione, con il d.P.R. del 14.5.2007 era stato approvato il Regolamento, che aveva confermato tre Commissioni, operanti presso il MAE: per gli immobili adibiti ad uso del MAE, per la promozione della cultura italiana all'estero, per gli indennizzi al personale in servizio all'estero. Questo provvedimento aveva, peraltro, ridotto del 30 per cento le spese di funzionamento dei tre organismi citati. Con questo stesso Regolamento si era proceduto al riordino del Nucleo di valutazione e verifica del MAE. Nella stessa linea di riassetto amministrativo il dPCM del 4.5.2007 aveva provveduto (in attuazione di quanto disposto dal DL n. 22/3/06, convertito nella legge n. 248 del 2006) alla ricognizione degli organismi operanti presso il MAE, non costituiti per legge, ma con atto amministrativo (la Commissione nazionale per l'Unesco e la Commissione per il riordino e la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani). Con il dPCM dell'11.5.2007 era stato istituito il Comitato interministeriale dei diritti umani, operante presso il MAE, come organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo. Va, infine, ricordato il decreto del MAE, di concerto con il MEF, che ha previsto l'istituzione, presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, di un "fondo sponsorizzazioni", alimentato con risorse derivanti da atti di liberalità, nonché da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati, destinato a finanziare spese, quali manutenzione degli immobili.

D'altra parte l'Amministrazione ha rilevato la delicatezza di qualsiasi intervento sulle rappresentanze italiane all'estero in quanto ciò spesso comporta notevoli problemi politici e diplomatici.

Sempre sotto il profilo amministrativo e dell'organizzazione, va rilevato come, in attuazione di quanto disposto dalla legge 222 del 2007 ed in coerenza con il processo di revisione organizzativa avviato dal comma 404, lettera g) della Finanziaria 2007, ai fini della razionalizzazione della spesa, le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di 1<sup>a</sup> categoria sono stati dotati di autonomia gestionale e finanziaria. L'Amministrazione ha, inoltre, avviato due importanti progetti di innovazione tecnologica che saranno operativi entro il 2009: il "Consolato digitale" e la gestione in formato elettronico della mole ingente di comunicazioni scritte, che ogni giorno il Ministero scambia con la propria rete e con le altre Amministrazioni. Quanto al primo progetto, esso consentirà, tramite una piattaforma informatica per la gestione integrata dei dati e delle funzioni consolari (SIFC), l'erogazione *on line* dei seguenti servizi consolari: la carta d'identità elettronica, la procedura semplificata per il rilascio dei passaporti e delle certificazioni, l'iscrizione *on line* all'anagrafe degli italiani all'estero, la verifica dello stato delle pratiche e la richiesta di informazioni. Tale snellimento amministrativo, sia in termini di risorse umane che di risparmi per il contribuente, ha indotto ad utilizzare l'espressione colorita di "consolato a domicilio". Con il secondo progetto si prevede un abbattimento drastico del consumo di carta, con conseguente forte risparmio, oltre alla maggiore rapidità, attraverso le nuove tecniche di archiviazione digitale, nella ricerca automatica dei contenuti e nella creazione dei fascicoli.

Altra innovazione operata riguarda l'accorpamento di capitoli di spesa relativi ai finanziamenti all'estero per consumi intermedi; con tale operazione si consente di effettuare già dal 2008, un'unica rimessa valutaria per i capitoli di parte corrente elencati nella Tabella A della circolare di applicazione del d.P.R. n. 120 del 2000. Con una notevole semplificazione procedurale si è disposta infatti la confluenza in un unico capitolo di spesa (1613) delle quote parti di singoli capitoli/piani gestionali (1523/5, 1523/7, 1523/9, 2560/4, 2560/5, 1636/3, 1712).

Tra i problemi affrontati dal Ministero nel 2007 va ricordato il processo di dismissione immobiliare previsto dai commi<sup>2</sup> 1311-1314 della Finanziaria 2007. A tale proposito è stato costituito un tavolo congiunto Demanio/Esteri, che ha lavorato per un periodo di 6 mesi soprattutto sulla corretta valutazione dei cespiti (n. 15 immobili da dismettere). La partecipazione del demanio certamente ha costituito uno strumento di accelerazione nel processo della dismissione immobiliare nell'ambito del quale il MAE resta comunque l'ente gestore. D'altra parte l'Amministrazione ha lamentato la perdita di notevoli risorse ottenute dal Ministero attraverso la locazione degli immobili oggetto della dismissione. Inoltre ai sensi del comma 1314 solo una quota non inferiore al 30 per cento dei proventi derivanti dalle operazioni di dismissioni può essere destinata alla ristrutturazione, restauro e manutenzione straordinaria degli immobili ubicati all'estero. Tale destinazione peraltro è vincolata agli obiettivi indicati nell'aggiornamento del Patto di stabilità e crescita presentato all'Unione Europea.

Appaiono apprezzabili i propositi enunciati nei documenti programmatici sulla promozione di una "cultura dei risultati" e conseguentemente di promozione di interventi mirati di informazione e formazione con l'appoggio del Servizio di Controllo Interno (SECIN) e dell'Istituto diplomatico, mirate ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione. E' evidente che si dovrà in futuro controllare se questi buoni propositi si siano tradotti in pratiche realizzazioni.

<sup>2</sup> Per la finanziaria 2007, così come per le altre finanziarie composte di un solo articolo si citano direttamente i commi.

Dalla nota preliminare al consuntivo 2008 si possono rilevare alcuni risultati raggiunti nell'attuazione delle priorità politiche e degli undici "obiettivi strategici" indicati dal Ministro.

Una considerazione di metodo riguarda gli indicatori per valutare il raggiungimento degli obiettivi. Se, infatti, quelli finanziari possono meglio evidenziare il grado di attuazione, lo stesso non si può dire degli indicatori dell'attività svolta dai vari Centri di Responsabilità.

Non a caso, infatti, da una rapida rassegna dell'attività svolta per il raggiungimento degli obiettivi - e, conseguentemente, delle priorità politiche - si può rilevare che l'Amministrazione dichiara, sia pure con diverse modulazioni (pienamente raggiunto, validamente realizzato, raggiunto "attraverso la realizzazione di iniziative di carattere politico e tecnico" o con una "serie di azioni" o "iniziative"), che tutti gli obiettivi strategici sono stati raggiunti.

Va dato atto, peraltro, che uno sforzo per fornire un quadro migliore dei risultati raggiunti è stato compiuto con il Rapporto di *performance* per l'anno 2007.

Come già rilevato nella precedente relazione, il forte contenimento degli stanziamenti ha investito varie strutture del Ministero, tra le quali alcune particolarmente delicate come l'Unità di crisi, ma anche la rete di istituzioni di ricerca e di studio, senza dimenticare le misure di protezione e sicurezza delle sedi diplomatiche.

In merito all'Unità di crisi<sup>3</sup>, dalla istruttoria condotta presso l'Amministrazione, è emersa la complessità del lavoro che questa è chiamata a svolgere così come la difficoltà che incontra per le modalità di allocazione delle risorse finanziarie e per la stessa entità dei finanziamenti. Infatti, si verifica da alcuni anni la singolare situazione di stanziamenti iniziali che non corrispondono all'effettivo fabbisogno necessario a far fronte ai delicati compiti della struttura. Accade infatti che l'attuale progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio imposti dalla finanziaria comporti inevitabilmente progressive integrazioni con il passare dei mesi e anche un non corretto rapporto costi-benefici ed una programmazione della spesa imprecisa e pertanto più onerosa.

Sarebbe utile, dunque, destinare stanziamenti adeguati evitando la loro assegnazione *in limine* e studiando la possibilità di una maggiore flessibilità di alcune procedure al fine di tener presente la particolarità di un settore che deve far fronte istituzionalmente ad emergenze continue.

Proprio per questo, in quanto si tratta di spese per la sicurezza dei nostri connazionali, data anche l'assoluta imprevedibilità del manifestarsi delle crisi, appare necessario che l'Unità sia sempre in grado di poter intervenire, con disponibilità di risorse finanziarie, in qualsiasi momento.

<sup>3</sup> L'Unità di Crisi è una struttura operante, come già evidenziato, all'interno della Segreteria Generale e preposta a seguire le situazioni internazionali di tensione e di crisi, con particolare riguardo agli interessi italiani, nonché a tutelare in situazioni di emergenza la sicurezza dei connazionali all'estero, avvalendosi anche della collaborazione di altre amministrazioni ed organi dello Stato. Le sue attività si suddividono sostanzialmente in due categorie: 1) attività ordinarie di prevenzione dei rischi e di preparazione dei piani di emergenza 2) attività di gestione delle crisi e interventi di soccorso. Quanto alle attività ordinarie esse si basano sulla valutazione e l'analisi dei fattori di rischio Paese che potrebbero generare un'emergenza, e sul monitoraggio della presenza italiana all'estero attraverso una complessa raccolta di dati che confluiscono nei sistemi informatici gestiti direttamente dall'Unità di Crisi stessa. Gli strumenti sono costituiti da fonti sia istituzionali che "aperte" (stampa, ect.), nonché dagli accordi con le associazioni di categoria dei *tour operators*, con le ONG, con le varie imprese italiane all'estero e con il collegamento diretto con l'anagrafe consolare. I dati vengono raccolti in una banca dati dell'Unità di Crisi ed utilizzati per la pianificazione degli interventi ogni qualvolta siano coinvolti dei connazionali. In merito all'attività di gestione delle crisi, l'Unità predispone gli interventi necessari per prestare assistenza e soccorso e per rimpatriare i connazionali coinvolti in situazioni di emergenza che si verificano all'estero con un'attività complessa che rende indispensabile che essa disponga nel corso dell'intero esercizio finanziario di stanziamenti adeguati alle eventuali impreviste esigenze di gestione delle emergenze, sì da garantire la massima flessibilità.

Dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione è emerso che il funzionamento dell'Unità di Crisi non possa prescindere da un'adeguata dotazione finanziaria che nell'ultimo triennio si è attestata su 7 milioni di euro annui.

Dall'analisi del rendiconto sono emerse aspetti positivi e criticità.

Va in primo luogo segnalato che, dalla rilevazione operata per categoria di spesa, le risorse di bilancio in termini di competenza sono riferite essenzialmente a tre fattispecie: "trasferimenti correnti all'estero" (61,18 per cento), "redditi da lavoro dipendente" (25,50 per cento) e "consumi intermedi" (8,29 per cento).

In merito ai rapporti finanziari/contabili tra l'Amministrazione centrale e la rete degli uffici all'estero (Ambasciate, Consolati, Istituti di cultura), essi hanno avuto un andamento regolare in attuazione delle vigenti disposizioni (d.P.R. n. 120/2000).

Appare invece significativo il processo di revisione delle procedure inerenti alle spese all'estero avviato dalla Amministrazione a partire dal 2007 e tendente ad accrescere l'autonomia gestionale delle sedi e, nel contempo, la responsabilità dei funzionari delegati.

Iniziative di semplificazione sono state introdotte con un primo accorpamento di voci di spesa inerenti al funzionamento delle sedi all'estero, ristrutturate nel 2008 con la diversa impostazione data al capitolo 1613 "fondo da assegnare alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari di prima categoria per le proprie spese istituzionali e di funzionamento".

Un altro strumento di flessibilità gestionale si è ottenuto con il Fondo speciale di cui al comma 1318 della Finanziaria 2007, divenuto operativo a seguito dell'approvazione di un decreto interministeriale che ha consentito l'attivazione dei primi fondi.

In proposito, ulteriori innovazioni sono state introdotte dall'art. 18, comma 2 *bis* del DL n. 159 del 2007 che ha dotato di autonomia gestionale e finanziaria le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di 1<sup>a</sup> categoria al fine di assicurare il perseguimento dei loro compiti istituzionali e di razionalizzare la spesa. La norma citata ha previsto per la concreta attuazione di tale obiettivo l'emanazione di un Regolamento di esecuzione *ex art.* 17, comma 1 della legge 400 del 1988 il cui processo di definizione è stato già avviato.

La norma introdotta dal DL n. 159 del 2007 si pone nella stessa linea, e completa, il comma 404 della Finanziaria 2007, già prima richiamato, sulla razionalizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri.

Per completezza di informazione, va ricordato quanto disposto dal DL n. 8 del 2008, convertito nella legge n. 245 del 13/3/2008, che all'art. 1 prevede alcuni interventi in materia di cooperazione allo sviluppo. In particolare il comma 1 autorizza per l'anno 2008 una spesa di 94 milioni di euro ad integrazione degli stanziamenti di cui alla legge n. 49 del 2007, come determinati nella Tabella C della Finanziaria 2008; il comma 2 consente al MAE, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, di ricorrere ad acquisti e lavori da eseguire in economia, nei casi di necessità ed urgenza, assegnando priorità assoluta all'impiego di risorse locali sia umane sia materiali; il comma 3, in deroga ai commi 9, 56 e 57 della Finanziaria 2006, autorizza il MAE ad affidare ad incarichi temporanei di consulenza anche ad enti ed organismi specializzati ed assicurare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con personale estraneo alla PA in possesso di specifiche professionalità.

In materia di consulenze e di incarichi, pur tenendo presente le esigenze particolari del MAE, la Corte non può esimersi dal rilevare che al di fuori dei casi eccezionali del tipo di quelli testé richiamati, sarebbe necessario limitare l'affidamento di incarichi a personale esterno all'Amministrazione per lavori e competenze rientranti tra i compiti istituzionali del Ministero.

## 2. Contesto normativo e programmatico

### 2.1. Il Dpef 2008-2011

Data la peculiarità della missione, affidata istituzionalmente al MAE, appare difficile trovare un preciso contesto normativo e programmatico nel quale inserire l'attività di questo Ministero, perché essa riguarda tutta la politica estera, generale ed europea, dell'Italia. Si può rilevare che punti di riferimento di carattere generale imprescindibili sono: la Carta delle Nazioni Unite e tutti gli atti e le organizzazioni ad esse collegate, l'ordinamento comunitario, nonché, nell'ambito dell'ordinamento italiano, la Costituzione e le leggi e gli atti di natura regolamentare che ne hanno disciplinato l'organizzazione e l'attività, tra i quali assume un particolare rilievo il d.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18, successivamente modificato in alcune parti.

Quanto agli atti programmatici, se il principale documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2007-2011 non fa uno specifico riferimento alla politica estera, va rilevato con interesse l'inserimento nel Dpef 2008-2011 di una "proiezione internazionale" nell'ambito delle "politiche per la crescita sostenibile". Correttamente, infatti, si sottolinea che una presenza attiva dell'Italia sulla scena politica internazionale costituisce un fattore imprescindibile di sviluppo dell'economia e di promozione degli scambi e si aggiunge che, per ottenere questo risultato, sono necessarie strutture solide, un crescente coordinamento ed una sinergia fra tutti i soggetti interessati alla proiezione esterna del Paese. Ne discende, quindi, l'esigenza di potenziare l'investimento nella politica estera e negli strumenti atti a perseguirla, ponendo basi concrete per l'internazionalizzazione del sistema economico e produttivo italiano.

Il Governo, quindi, si propone di continuare l'azione già avviata nel 2007 che si è estrinsecata nel rafforzamento del ruolo dell'Italia in sede europea e nelle relazioni transatlantiche; nell'impegno per la pace, la sicurezza e la stabilità soprattutto nel Mediterraneo, attraverso le missioni internazionali delle Forze Armate; nel rilanciare le relazioni tra l'Italia e le grandi economie emergenti in Asia.

Tra gli strumenti per favorire la proiezione internazionale dell'Italia viene indicata una più funzionale rete diplomatico-consolare, considerata la premessa indispensabile per una presenza attiva e rafforzata nelle diverse aree geografiche. Il Governo ha, pertanto, preso l'impegno di investire nell'obiettivo indicato invertendo la tendenza, registrata nel precedente quinquennio, di una progressiva riduzione delle risorse finanziarie ed umane ed attuando misure concrete in termini di recupero, di produttività e di efficacia.

### 2.2. Le note preliminari

La nota preliminare al Bilancio 2007 esprime l'esigenza di un rafforzamento del MAE, che, in una situazione difficile della finanza pubblica, si dovrà realizzare con una razionalizzazione delle risorse esistenti e una semplificazione delle procedure. Questo documento pone l'intensificazione della funzione di coordinamento come "presupposto essenziale" per la promozione degli interessi italiani; per la valorizzazione dei cittadini e delle imprese italiane nel mondo attraverso – per queste ultime – la loro internazionalizzazione; per la promozione dell'immagine e della cultura italiana e per la modernizzazione dell'Amministrazione.

Il documento in esame passa in rassegna i compiti e le attività che le diverse strutture del Ministero sono chiamate a svolgere.

In merito alla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) si fa riferimento all'obiettivo da raggiungere dello 0,51 per cento del Pil da destinare all'aiuto allo sviluppo entro il 2010 e dello 0,70 entro il 2015, ma si lamenta la contrazione nel 2007 del 33 per cento delle risorse, 382,20 milioni di euro, rispetto allo stanziamento di 573,02 milioni di euro, previsto dalla Finanziaria 2005.

Alla Direzione Generale per la Promozione Culturale (DGPC) era prevista l'assegnazione di euro 192.278.072 per la promozione culturale, con particolare riferimento al rafforzamento dell'insegnamento della lingua italiana ed il suo sostegno nelle "Scuole europee" ed a livello universitario. Analoghe iniziative erano previste per la cooperazione universitaria, anche in campo scientifico e tecnologico, in stretto collegamento con le Ambasciate, con la Conferenza dei Rettori e con il MUR.

La Direzione Generale Italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT), con uno stanziamento di 69.031.156 (decurtato del 10 per cento rispetto alla previsione di euro 76.789.082,00) doveva far fronte ai diversi compiti a favore delle collettività italiane all'estero, al migliore funzionamento degli Uffici consolari e, sul versante interno, ad una più efficace gestione dei flussi migratori ed alla lotta all'immigrazione illegale. La richiesta avanzata da questo C.d.R. di un incremento delle risorse umane e finanziarie era motivata dall'esigenza di aggiornare le anagrafi consolari e di assistere maggiormente i nostri cittadini in quei Paesi, dove sono carenti i sistemi di protezione locale ed in genere di favorirne l'integrazione nei Paesi ospiti e allo stesso tempo salvaguardare i legami con l'Italia.

La Direzione Generale per gli Affari Amministrativi, bilancio e patrimonio (DGAA) e la Direzione Generale per la Cooperazione Economica e finanziaria multilaterale (DGCE) svolgono entrambe compiti "trasversali", curando, la prima, tutti i rapporti più squisitamente politici multilaterali; la seconda, la partecipazione, anche attraverso il contributo finanziario, alle varie organizzazioni internazionali, nonché il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese (compiti per i quali ha subito una forte contrazione degli stanziamenti).

A questa cooperazione "trasversale" si affianca l'attività "verticale" delle Direzioni generali per aree geografiche i cui compiti sono spesso complementari rispetto a quelle prima evocate, perché curano la cooperazione culturale, l'internazionalizzazione delle imprese, interventi più tipicamente di politica estera e di sicurezza e la partecipazione alle organizzazioni geografiche (tipico esempio la DGEU che segue – e finanzia – il Consiglio d'Europa e l'Iniziativa Centroeuropea-INCE - rivolta quest'ultima ai Paesi dell'area danubiano-balcanica).

Un posto a parte occupa la Direzione Generale per l'Integrazione Europea (DGIE), la cui attività riveste una spiccata peculiarità, che la differenzia dalla politica estera generale, pur nelle forti interazioni con essa. Questa peculiarità discende dalla caratteristica del processo di integrazione europea, che deve seguire questa Direzione generale, e che ha assunto connotati diversi da quelli propri della politica estera venendo ad incidere direttamente nell'ordinamento interno. Essa si riverbera sul *modus operandi* di questa struttura del MAE, che è rivolta allo stesso tempo a tutelare gli interessi italiani nell'ambito dell'Unione europea, ma anche "a dare il proprio contributo affinché l'Unione europea possa fornire risposte adeguate" sui "diversi fronti" di politica interna ed esterna (la cd. PESC) dell'Unione stessa. In tale ottica il MAE ha svolto un'azione importante per la riforma istituzionale dell'Unione, ma anche, in collaborazione con le altre amministrazioni italiane, per il rilancio della cd. "Strategia di Lisbona" per la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile, la quale costituisce ormai la pietra angolare dell'attività comunitaria in campo economico e sociale.

Per quanto riguarda i profili finanziari, dal documento in esame si rileva una consistente contrazione degli stanziamenti di poco meno del 10 per cento; una presenza rilevante di residui

passivi (il 16 per cento circa delle previsioni assestate del 2006). Nella ripartizione degli stanziamenti le quote più consistenti (l'83,5 per cento del totale) sono destinate a quattro C.d.R.: al C.d.R. n. 6 (DGAA) il 36 per cento; al n. 9 (DGCS) il 23 per cento; al n. 12 Direzione Generale Affari Politici e Diritti Umani (DGAP) il 13 per cento; al n. 10 (DGPC) il 9 per cento.

Della nota preliminare 2008 si dirà più ampiamente nella relazione del prossimo anno. In questa sede si rilevano solo alcuni elementi sulla nuova impostazione per "missioni e programmi". Questo documento ricorda brevemente le priorità politiche indicate nel Programma di Governo, già richiamate nella nota preliminare 2007

La nota preliminare analizza i Programmi della Missione 4 di competenza del MAE (4.1, 4.2, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8 e 4.9) e i Programmi 32.2 e 32.3 nell'ambito della missione "trasversale" n. 32 sui "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche". Accanto ai Programmi sono indicati gli Obiettivi, che essi devono perseguire con l'indicazione delle risorse assegnate sia ai singoli obiettivi che all'intero Programma. Nel 2008, la maggior parte delle risorse (circa il 90 per cento) è concentrata in alcuni programmi, che sono affidati, in larga parte, agli stessi C.d.R., che nel 2007 assorbivano l'ammontare più rilevante. Sul totale previsto di 1.892,4 milioni di euro, infatti, ne sono destinati:

- al programma 4.2 (Cooperazione allo sviluppo): 675,6 (35,70 per cento);
- al programma 4.6 (Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale): 828,4 (43,78 per cento);
- al programma 4.9 (Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero): 213,00 (11,26 per cento).

La nota, seguendo la nuova impostazione, dopo il quadro riassuntivo dei programmi, degli obiettivi attribuiti ad essi e dei rispettivi stanziamenti, li analizza in dettaglio riportando sia il contenuto dei vari obiettivi, sia il carattere pluriennale e strategico, sia il riferimento al C.d.R. e agli indicatori associati all'obiettivo. Seguono varie Tavole con i dati finanziari secondo le diverse classificazioni (spese correnti, in conto capitale, per capitoli, per macroaggregati, per UPB).

Nel quadro sintetico delle previsioni della spesa per il triennio 2008-2010 si indica per il 2008: 2.222 milioni di euro (di cui 2.215 di parte corrente e 7 di c/capitale); per il 2009: 2.251 (di cui: 2.244 parte corrente e 7 di c/capitale); per il 2010: 2.248 (di cui 2.241 di parte corrente e 7 di c/capitale). Il documento rileva, inoltre, residui passivi per 44,4 milioni di euro con un forte decremento di 367,7 milioni, rispetto all'esercizio precedente.

### *2.3. Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008*

Le leggi finanziarie contengono vari riferimenti al MAE, anche se in molti casi si tratta di norme di dettaglio. Disposizioni di carattere generale che, del resto, investono tutti i Ministeri, sono contenute negli artt. 404-416 sulla revisione degli assetti organizzativi<sup>4</sup> e la razionalizzazione, ottimizzazione e organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento. Lo

<sup>4</sup> In attuazione di questa norma è stato emanato, con il d.P.R. 19 dicembre 2007 n. 258, il Regolamento concernente la riorganizzazione del MAE già prima richiamato. In questa sede si ricorda solo che il Regolamento espone le funzioni delle varie strutture, esaminando le Direzioni generali secondo il criterio geografico e per materia. L'art. 8 tratta delle dotazioni organiche rinviando per i dettagli alle Tabelle A, per il personale non diplomatico, e B, per l'area della promozione culturale. L'art. 12 prevede gli accorpamenti e la ristrutturazione delle sedi diplomatico-consolari e la ristrutturazione della rete degli istituti di cultura.



strumento per realizzare tale finalità è costituito dai regolamenti di cui all'art. 17, comma 4 *bis* della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 400/1988.

Una norma riguardante tutte le Amministrazioni è quella sulla riduzione delle dotazioni organiche, contenuta nel comma 404, lett. f), mentre la lettera g) si riferisce specificamente al MAE. In questo contesto, nell'ottica della riorganizzazione, si collocano: il comma 540 sull'assunzione "prioritaria" di personale del MAE, in deroga al blocco fissato dalla Finanziaria 2005 (art. 1, comma 96<sup>5</sup>), per assicurare impegni internazionali; il comma 567 che prevede l'incentivazione della produttività del personale in relazione all'incremento dei compiti assegnati e connessi al supporto delle missioni di vario tipo (umanitarie, di stabilizzazione e di ricostruzione); i commi 568 e 569, che prevedono risorse aggiuntive per il funzionamento ed interventi di razionalizzazione delle Ambasciate e dei Consolati; 1318, 1320 e 1321 sull'istituzione, alimentazione e funzionamento di un Fondo speciale presso le rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari per contribuire alle spese per la manutenzione degli immobili<sup>6</sup> e per altre attività istituzionali; 1315 e 1316 sull'adeguamento delle tariffe, che le rappresentanze all'estero riscuotono per il rilascio di visti; 1317 sull'incremento di 65 unità di impiegati a contratto degli uffici all'estero del MAE.

Una normativa specifica, ma che merita una menzione, anche alla luce del risultato positivo conseguito, è costituita dai commi 950-962 sul finanziamento della promozione della candidatura italiana all'Esposizione universale del 2015, con un finanziamento di 3 milioni di euro per il 2007 e di 1 milione per il 2008.

La Finanziaria 2008 (della quale si tratterà più ampiamente nella relazione del prossimo anno), che segue la nuova impostazione per missioni e programmi, contiene alcune norme in materia di politica estera e comunitaria con riferimento alla missione, "L'Italia in Europa e nel mondo" (art. 2, commi 55-70).

I commi 55-59, riallacciandosi alle disposizioni contenute nei commi 404-416 della Finanziaria 2007, riguardano la razionalizzazione nell'impiego del personale presso gli uffici all'estero del MAE e l'allocazione delle risorse rese disponibili a seguito degli interventi di razionalizzazione.

Il comma 60, per attuare i programmi 8 ("Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali") e 9 ("Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero"), autorizza, per il 2008, 12,5 milioni per spese relative alla tutela e all'assistenza dei connazionali e 5,5 milioni per il finanziamento di iniziative scolastiche e di formazione professionale; per la divulgazione della cultura italiana all'estero il comma 61 autorizza la spesa di 1 milione per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per l'allestimento di una mostra itinerante. In connessione con queste iniziative va ricordato il comma 70, che autorizza la spesa di 14 milioni per il 2008 da destinare alle politiche concernenti le collettività italiane all'estero e ad iniziative di promozione culturale a favore di queste.

Il comma 62 si propone di rafforzare l'azione dell'Unità di crisi, stanziando 400.000 euro a decorrere dal 2008, per interventi a favore dei cittadini italiani in situazioni di emergenza all'estero.

Il comma 63 prevede la possibilità di assunzioni, da parte del MAE, di personale a tempo determinato (entro un massimo di 1,5 milioni nel 2008 e di 3 milioni a decorrere dal 2009) per

<sup>5</sup> Il successivo comma 97 permetteva alcune deroghe, che il comma 540 in esame della Finanziaria 2007, estende a favore del MAE.

<sup>6</sup> In merito agli immobili situati all'estero vanno ricordati i commi 1311, 1312 e 1314, già prima richiamati, i quali prevedono che il MAE, avvalendosi dell'Agenzia del demanio, definisca entro il 30 luglio 2007 un piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare, al fine di verificarne la possibile dismissione.

assicurare la partecipazione a vari *forum* internazionali (tra i quali il G8). Nella stessa ottica i commi 64-69 prevedono vari interventi correlati ad adempimenti internazionali dell'Italia (organizzazione del G8 all'isola della Maddalena; esecuzione della direttiva 2007/436, relativa alle risorse proprie; contributo a favore dell'Accademia delle scienze del Terzo mondo; partecipazione all'Esposizione universale di Shangai; contributo al Fondo fiduciario della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo-BERS).

#### 2.4. *Le Direttive del Ministro*

Tra i documenti specifici di programmazione del Ministero degli affari esteri vanno considerate le Direttive ministeriali.

La Direttiva per l'anno 2007 enuncia, innanzitutto, le priorità politiche che si ricollegano alle indicazioni programmatiche generali del Governo ed a quelle più specificamente economiche contenute nel Dpef e nella legge finanziaria, nonché negli altri documenti di programmazione volti al contenimento e alla razionalizzazione della spesa, al miglioramento della qualità dei servizi e alla semplificazione amministrativa.

Significativamente al primo posto tra le otto priorità politiche viene collocato il rilancio del ruolo dell'Unione Europea (UE), con un implicito richiamo alla crisi istituzionale, per la mancata ratifica, da parte di due Paesi membri, della "Costituzione per l'Europa". Si fa, in seguito, riferimento al contributo dell'Italia alla pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani, al suo ruolo nei processi di globalizzazione e all'impegno per la cooperazione allo sviluppo; all'internazionalizzazione del sistema Italia; alla tutela delle collettività italiane nel mondo; alla diffusione della cultura italiana; all'ammodernamento e all'innovazione tecnologica dell'Amministrazione<sup>7</sup>.

Nella parte introduttiva generale si enuncia l'intento di realizzare prioritariamente gli obiettivi strategici, tendenzialmente di durata triennale, nell'ambito dei quali sono sviluppati obiettivi operativi annuali. In merito al monitoraggio si affida questa attività al Servizio di Controllo Interno (SECIN) con un coordinamento della Segreteria generale; al SECIN è affidato, oltre alla redazione della relazione annuale, il compito di segnalare al Ministro le criticità rilevate attraverso rapporti quadrimestrali sullo stato di attuazione della Direttiva stessa con monitoraggi intermedi ad aprile e ad agosto e uno a fine anno.

Si prevede anche la possibilità di una riprogrammazione degli obiettivi operativi in relazione ai mutamenti normativi o amministrativi che si siano resi necessari o alla rilevazione di scostamenti tra risultati parziali ottenuti e quelli attesi. La Direttiva prevede un sistema di valutazione dei risultati per i diplomatici, basata sulla assegnazione di obiettivi in attuazione delle priorità politiche e sulla conseguente determinazione del raggiungimento degli obiettivi stessi. Risalto viene anche dato alla cura che dovranno riservare i vari Centri di Responsabilità (C.d.R.) all'attuazione dell'attività normativa di competenza del Ministero.

<sup>7</sup> Può essere utile riportare per esteso le 8 priorità politiche: 1. Rilanciare il ruolo dell'UE con una azione mirata sia alle politiche che alle istituzioni; 2. Contribuire a creare condizioni di pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani e a rafforzare il contesto multilaterale; 3. Affermare il ruolo politico ed economico dell'Italia nel contesto dei processi di globalizzazione anche attraverso il rafforzamento dei rapporti bilaterali; 4. Rilanciare l'impegno per la cooperazione allo sviluppo e la lotta alla povertà; 5. Sostenere l'internazionalizzazione del Sistema Italia; 6. Coinvolgere e tutelare le collettività italiane nel mondo; 7. Rafforzare l'azione di diffusione della cultura italiana all'estero e la cooperazione scientifica e tecnologica; 8. Procedere nell'ammodernamento, nella razionalizzazione e nell'innovazione tecnologica dell'Amministrazione.

La seconda parte della Direttiva è dedicata alla Programmazione strategica 2007 affidata ai venti C.d.R.<sup>8</sup> ed è articolata in priorità politiche, stabilite dal Ministro, ed obiettivi strategici triennali (2007-2009), ciascuno realizzato con uno o più obiettivi operativi<sup>9</sup>.

La Direttiva per il 2008 (di cui si tratterà ampiamente nella prossima relazione ma che qui si richiama per la nuova impostazione del bilancio alla quale essa fa riferimento), nella parte generale non si discosta dallo schema di quella precedente: si ricollega all'impostazione metodologica contenuta nella Direttiva generale del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 e, per i contenuti dell'azione del Ministero, alle indicazioni dei documenti di programmazione (in particolare Dpef 2008-2011 e legge finanziaria) e riprende, quasi integralmente, le priorità politiche enunciate per il 2007. Pur con l'introduzione della nuova classificazione del bilancio in missioni e programmi, cui la Direttiva fa preciso riferimento, questi ultimi coincidono, in larga misura – come, del resto, era ovvio per le caratteristiche, già richiamate, della politica che il MAE deve perseguire – con le priorità politiche prima indicate. La Direttiva fa riferimento alla “connessione tra le priorità politiche e gli indirizzi definiti nella Direttiva del Presidente del Consiglio con le missioni ed i programmi e con gli obiettivi strategici identificati dai Centri di Responsabilità”.

Questo è l'impianto del documento, che poi viene dettagliato negli Allegati alle due parti, nelle quali è articolata la Direttiva.

Nella parte generale è ripreso lo schema della precedente Direttiva (sistema di monitoraggio; riprogrammazione degli obiettivi operativi; sistema di valutazione dei dirigenti; iniziative di carattere formativo; attività normativa), ma si segnala l'introduzione di un nuovo sistema “omogeneo” di controllo di gestione, da raccordare con il controllo strategico: i responsabili dei C.d.R. devono provvedere alla redazione di “piani d'azione”, previsti nella Direttiva, curarne l'attuazione e, attraverso questa, la realizzazione degli obiettivi operativi, riversando i risultati nel sistema di controllo di gestione e portandoli a conoscenza del SECIN. Altra novità è rappresentata dal Rapporto di *performance*, che il SECIN è tenuto a redigere sulla

<sup>8</sup> N. 1 Capo di Gabinetto; n. 2 Segretario Generale; n. 3 Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica; n. 4 Ispettore Generale del Ministero e degli Uffici all'estero; n. 5 Direttore Generale del Personale; n. 6 Direttore Generale per gli Affari Amministrativi, Bilancio e Patrimonio; n. 7 Capo del Servizio Stampa e Informazione; n. 8 Capo del Servizio per l'Informatica e al Cifra; n. 9 Direttore Generale per la Cooperazione allo sviluppo; n. 10 Direttore Generale per la Promozione e la Cooperazione culturale; n. 11 Direttore Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche migratorie; n. 12 Direttore Generale per gli Affari Politici multilaterali e i Diritti umani; n. 13 Direttore Generale per la Cooperazione economica e finanziaria multilaterale; n. 14 Direttore dell'Istituto Diplomatico; n. 15 Direttore Generale per i Paesi dell'Europa; n. 16 Direttore Generale per i Paesi delle Americhe; n. 17 Direttore Generale per i Paesi del Mediterraneo e Medio Oriente; n. 18 Direttore Generale per i Paesi dell'Africa sub-Sahariana; n. 19 Direttore Generale per i Paesi dell'Asia, Oceania, Pacifico e Antartide; n. 20 Direttore Generale per l'Integrazione europea.

<sup>9</sup> La priorità politica n. 1 è realizzata con l'obiettivo strategico riguardante il deciso rilancio del processo costituzionale europeo attuato con 1 obiettivo operativo. La priorità politica n. 2 è affidata agli obiettivi strategici 2, 3 e 4. Il n. 2 è teso a valorizzare il ruolo dell'Italia sia nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU che in altri organismi internazionali e nelle organizzazioni sub-regionali come l'Unione africana; questo obiettivo è declinato in 5 obiettivi operativi. Il n. 3 si propone di favorire la prevenzione e soluzione di conflitti nelle aree di crisi, specie nel Medio Oriente. Il n. 4 riguarda le iniziative nella Regione balcanica e nei Paesi della Comunità di Stati indipendenti (CSI), realizzato con 3 obiettivi operativi. La priorità politica n. 3 è attuata con gli obiettivi strategici n. 5, che è volto alla realizzazione di iniziative per consolidare la presenza politica ed economica nelle più significative aree geopolitiche ed è attuato con 6 obiettivi operativi. La priorità politica n. 4 è attuata con l'obiettivo strategico n. 6, teso a promuovere iniziative di sostegno ai Paesi in via di sviluppo, in particolare nel continente africano, ed è attuato attraverso 1 obiettivo operativo. La priorità politica n. 5 è realizzata con l'obiettivo strategico n. 7, articolato in 4 obiettivi operativi. La priorità n. 6 è attuata con l'obiettivo strategico n. 8, volto a realizzare un miglioramento dei servizi e delle strutture per gli italiani all'estero ed è attuato con 1 obiettivo operativo. La priorità politica n. 7 è realizzata con l'obiettivo strategico n. 9, che si propone di “massimizzare” l'impatto della politica culturale italiana all'estero ed è attuato con 1 obiettivo operativo. La priorità n. 8 è realizzata con gli obiettivi strategici 10 e 11. Il n. 10, sul miglioramento del coordinamento interno ed interistituzionale, è attuato con 1 obiettivo operativo. Il n. 11 riguarda l'ammodernamento, la razionalizzazione e l'innovazione dell'Amministrazione, anche con la tecnologia informatica, ed è attuato con 9 obiettivi operativi.

base degli obiettivi raggiunti, “ai fini della comunicazione esterna dei risultati conseguiti dall’Amministrazione con le risorse assegnate e le spese relative all’esercizio 2007”.

L’Allegato 1.2 contiene i “Prospetti di ripartizione delle risorse finanziarie destinate al conseguimento degli obiettivi strategici e strutturali”. Va notato, peraltro, che i prospetti non contengono l’indicazione delle risorse.

L’Allegato 2.1 presenta il “Prospetto riassuntivo degli indirizzi per l’attuazione del Programma di Governo e priorità politiche”. In esso viene dato un’ulteriore sviluppo con l’indicazione degli obiettivi operativi, nei quali si articolano gli obiettivi strategici.

L’Allegato 2.2 illustra la “Pianificazione integrata 2008-2010”, che consiste nell’analisi degli undici obiettivi operativi, nei quali si articola l’obiettivo strategico 32.3.1 in attuazione del Programma 32.3 e della Priorità politica n. 8, riguardante il processo di ammodernamento del MAE.

L’Allegato 2.3 presenta gli stessi elementi degli altri Allegati, esposti sotto forma di schede per consentire una valutazione *ex post* delle realizzazioni, con l’aggiunta di altre notazioni, quali gli indicatori (risorse finanziarie, strumentali ed umane, periodo di attuazione).

### 3. La Missione 4 “L’Italia in Europa e nel mondo”

In relazione alla nuova impostazione per “missioni e programmi”, che la Corte ha inteso seguire anche nella presente Relazione sull’anno 2007, si fa sin d’ora riferimento alla missione n. 4 “L’Italia in Europa e nel mondo”.

Nonostante l’Amministrazione abbia svolto la propria attività seguendo l’approccio tradizionale, questa si può ricondurre al contenuto dei programmi nei quali si articola la missione n. 4.

Va rilevato che il 2008 è l’anno in cui il MAE si è dato, come già osservato, un nuovo assetto a seguito dell’approvazione ed entrata in vigore del d.P.R. n. 258 del 19.12.2007, in attuazione dell’art. 1, comma 407 della Finanziaria 2007, assetto che dovrebbe essere funzionale a questa nuova impostazione per missioni e programmi.

Non a caso, infatti, l’Allegato 1 della 1<sup>a</sup> parte della Direttiva 2008 presenta il “prospetto di connessione” tra missioni<sup>10</sup>, programmi, indirizzi per l’attuazione del Programma di Governo (contenuti nella Direttiva della Presidenza del Consiglio del 12.3.2007), priorità politiche fissate dal Ministro<sup>11</sup>, obiettivi strategici e C.d.R., ai quali è affidata l’attuazione.

<sup>10</sup> Le Missioni sono la n. 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” e la n. 32 “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”, che ha un carattere trasversale, perché riguarda tutti i Ministeri. La Missione n. 4 è affidata prevalentemente al MAE, che deve realizzare 7 degli 11 programmi, nei quali essa si articola. I 7 programmi sono: 1) “Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali”; 2) “Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali”; 4) “Cooperazione economica finanziaria e tecnologica”; 6) “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale”; 7) “Integrazione europea”; 8) “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”; 9) “Informazione, promozione culturale, scientifica e dell’immagine del Paese all’estero” 10); “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE”; 11) “Politica economica e finanziaria in ambito internazionale”. Degli altri quattro programmi il 3) “Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica” è affidato al Ministero dell’università e della ricerca; il 5) “Cooperazione in materia culturale” al Ministero della pubblica istruzione; il 10) “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio UE” e 11) “politica economica e finanziaria in ambito internazionale”, al Ministero dell’economia e delle finanze.

<sup>11</sup> Le otto Priorità politiche sono: 1. contribuire al rafforzamento del ruolo dell’Unione Europea con un’azione mirata sia alle politiche che alle istituzioni; 2. contribuire a creare condizioni di pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani e a rafforzare il contesto multilaterale; 3. proseguire nell’azione di affermazione del ruolo politico ed economico dell’Italia nel contesto dei processi di globalizzazione, anche attraverso il costante rafforzamento dei rapporti bilaterali; 4. rafforzare ulteriormente

Degli undici programmi, nei quali si articola la Missione 4, quattro sono realizzati da altre Amministrazioni: il n. 3 (“Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica”), attuato dal Ministero dell’università e della ricerca; il n. 5 (“Cooperazione in materia culturale”), affidato al Ministero della pubblica istruzione; il n. 10 (“Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE”) e il n. 11 (“Politica economica e finanziaria in ambito internazionale”), di competenza del Ministero dell’economia e delle finanze (MEF).

Prima di analizzare più in profondità i tre programmi prescelti (nn. 2, 8 e 9), è opportuno ricordare brevemente gli altri programmi della missione, affidati alla responsabilità del MAE.

Il Programma 4.1 riguarda gli aspetti protocollari e si estrinseca in un solo obiettivo strategico (4.1.1) sull’ottimizzazione delle procedure seguite dal Cerimoniale di Stato (CERI); la sua attuazione è affidata a quest’ultimo.

Il Programma 4.4, nell’ambito dell’indirizzo “apertura al commercio internazionale”, attua la priorità politica n. 3 attraverso l’obiettivo strategico 4.4.1 per la realizzazione di iniziative tese a consolidare il ruolo politico ed economico dell’Italia nei più significativi “quadranti geopolitici” e nel dibattito sui temi globali ed è affidato a quattro C.d.R. corrispondenti a quattro Direzioni generali<sup>12</sup>. Lo stesso programma 4.4 è ulteriormente articolato nel quadro dell’indirizzo “Miglioramento della competitività del Paese”, in attuazione della priorità politica n. 5 attraverso il raggiungimento dell’obiettivo strategico 4.4.2 volto a intraprendere progetti nelle aree di maggior interesse quali l’Asia e l’America Latina per consolidare la presenza economica dell’Italia e favorire l’internazionalizzazione delle imprese ed è affidato a tre C.d.R.<sup>13</sup>.

Il Programma 4.6 attua l’indirizzo politico “Partecipazione a missioni di pace decise dalle Nazioni Unite” che corrisponde alla priorità politica n. 2 attuata con cinque obiettivi strategici (affidati a 6 C.d.R.<sup>14</sup>): il 4.6.1, volto ad attuare iniziative per valorizzare il contributo dell’Italia alla pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani; il 4.6.2, per la prevenzione e soluzione dei conflitti internazionali, contribuendo ad allentare la tensione nelle aree di crisi; il 4.6.3, strettamente collegato al precedente, sulla collaborazione in ambito europeo per garantire la stabilizzazione nelle aree di crisi in collaborazione con NATO e UE e per rafforzare il ruolo dell’Italia nella Regione balcanica; il 4.6.4, per assicurare un’efficace gestione delle crisi internazionali, anche attraverso misure preventive; il 4.6.5, per rafforzare il coordinamento interno ed interistituzionale, anche con la semplificazione amministrativa.

Il Programma 4.7 realizza l’indirizzo programmatico “contribuire ad un’Europa più forte” ed è collegato con la priorità politica di analogo tenore, che prevede con l’obiettivo strategico 4.7.1, per attuarla (affidato al C.d.R. n. 20, Direzione generale per l’integrazione europea-DGIE), “azioni mirate di sostegno al rilancio del processo di integrazione europea” rivolte sia alla riforma istituzionale, sia al rafforzamento delle politiche e degli strumenti operativi.

---

l’impegno per la cooperazione allo sviluppo e la lotta alla povertà; 5. sostenere l’internazionalizzazione del Sistema Italia e la proiezione esterna delle imprese; 6. coinvolgere e tutelare le collettività italiane all’estero, valorizzandone il ruolo; 7. proseguire nell’azione di diffusione della lingua e di valorizzazione del patrimonio culturale dell’Italia all’estero e nel rafforzamento della cooperazione scientifica e tecnologica; 8. proseguire nel processo di ammodernamento dell’Amministrazione e di razionalizzazione dell’attività amministrativa, anche mediante l’innovazione tecnologica.

<sup>12</sup> C.d.R. n. 13 (Direzione Generale per la Cooperazione Economica e Finanziaria Multilaterale – DGCE); C.d.R. n. 12 (Direzione Generale Affari Politici multilaterali e diritti umani – DGAP); C.d.R. n. 17 (Direzione Generale per i Paesi del Mediterraneo e Medio-Oriente – DGMM); C.d.R. n. 18 (Direzione Generale per i Paesi dell’Africa Sub-Sahariana - DGAS).

<sup>13</sup> C.d.R. n. 13 (DGCE); C.d.R. n. 16 (DGAM); C.d.R. n. 19 Direzione Generale per i Paesi dell’Asia, Oceania, Pacifico e Antartide (DGAO).

<sup>14</sup> C.d.R. n. 2 Segretario Generale (SEGR); C.d.R. n. 12 (DGAP); C.d.R. n. 15 (Direzione generale per i Paesi dell’Europa-DGEU); C.d.R. n. 17 DGMM); C.d.R. n. 18 (DGAS); C.d.R. n. 19 (DGAO).

Come per tutte le altre Amministrazioni, anche per il MAE la Missione istituzionale (nella fattispecie la n. 4) è completata dalla Missione trasversale n. 32. Di questa missione al MAE è collegato il programma “Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza”, che attua l’indirizzo programmatico governativo sulla maggiore efficienza dalla Pubblica Amministrazione, identificato con la priorità politica volta all’ammodernamento dell’amministrazione, la quale si realizza con un obiettivo strategico, tendente alla semplificazione dei processi per migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa, con progetti innovativi e lo snellimento delle procedure. Il raggiungimento di questo obiettivo è affidato a cinque C.d.R.: n. 4 (Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all’estero - ISPE); n. 5 (Direzione Generale per il Personale - DGPE); n. 6 (Direzione Generale per gli Affari Amministrativi, Bilancio e Patrimonio - DGAA); n. 7 (Servizio Stampa e Informazione - STAM); n. 8 (Servizio per l’Informatica, le Comunicazioni e la Cifra - SICC); nonché all’Istituto Diplomatico (ISDI).

Dall’analisi finanziaria risulta per tutta la Missione n. 4 uno stanziamento di 25,2 miliardi di euro, ma va subito detto che la gran parte di questi stanziamenti è assorbita dal programma n. 10 (20,7 miliardi di euro) e n. 11 (1,4 miliardi di euro) che riguardano rispettivamente la politica economica e di cooperazione in ambito europeo e la politica economica e di cooperazione in ambito internazionale. Si tratta in realtà, per il programma 10, soprattutto della gestione del Fondo di rotazione istituito presso la Ragioneria Generale, nel quale confluiscono sia le quote che l’Italia versa a titolo di risorse proprie al bilancio comunitario, sia i contributi comunitari che affluiscono in Italia; per il programma n. 11 gli stanziamenti riguardano i contributi per la partecipazione italiana a banche e fondi internazionali ed iniziative varie.

Per i programmi della missione 4, che riguardano specificamente l’azione del MAE, sono stanziati circa 2,9 miliardi di euro. Oltre al programma n. 2, che si esamina in dettaglio successivamente, l’altro programma che presenta stanziamenti rilevanti è il n. 6 sulla Cooperazione politica, con 1,1 miliardi di euro di cui circa 500 milioni per il funzionamento e 333 milioni per gli interventi rivolti essenzialmente ai contributi versati dall’Italia agli Organismi internazionali o alle spese per missioni (tra queste, di particolare rilevanza la spesa di 51,9 milioni in Iraq).

La massa impegnabile è di 2,9 miliardi, mentre la massa spendibile registra 3,2 miliardi di euro circa.

Rispetto ad una autorizzazione di cassa di circa 2,91 miliardi, il pagato è di 2,68 miliardi.

I residui finali registrano un aumento contenuto rispetto a quelli iniziali: 390,7 milioni di euro, rispetto ai 354 milioni dei residui iniziali.

**(MISSIONE 4)**  
**L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO**  
per la parte di missione relativa al MAE  
**ESERCIZIO FINANZIARIO 2007**

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Massa impegnabile	Massa spendibile	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. RAPPRESENTANZA DELLO STATO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI	funzionamento	989,00	8.437,00	99,83	0,29	8.437,00	9.426,00	7.957,00	9.311,00	8.656,00	279,00
	interventi	0,00		0,00	0,00		0,00		27,00	0,00	0,00
	investimenti	13,00	14,00	0,17	0,00	14,00	27,00	14,00		24,00	3,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>1.002,00</b>	<b>8.451,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,29</b>	<b>8.451,00</b>	<b>9.453,00</b>	<b>7.971,00</b>	<b>9.338,00</b>	<b>8.680,00</b>	<b>282,00</b>
2. COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E GESTIONE SFIDE GLOBALI	funzionamento	23.054,00	64.895,00	4,74	2,24	64.895,00	87.949,00	40.837,00	70.013,00	44,83	34,67
	interventi	220.023,00	1.305.319,00	95,26	45,09	1.305.319,00	1.525.342,00	1.184.046,00	1.302.119,00	1.190,60	256,36
	investimenti	1.372,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.372,00	0,00	184,00	0,18	0,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>244.449,00</b>	<b>1.370.214,00</b>	<b>100,00</b>	<b>47,33</b>	<b>1.370.214,00</b>	<b>1.614.663,00</b>	<b>1.224.883,00</b>	<b>1.372.316,00</b>	<b>1.235.612,00</b>	<b>291.028,00</b>
4. COOPERAZIONE ECONOMICA, FINANZIARIA E TECNOLOGICA	funzionamento	1.155,00	20.039,00	30,23	0,69	20.039,00	21.194,00	14.075,00	20.897,00	14.869,00	337,00
	interventi	11.427,00	46.208,00	69,72	1,60	46.208,00	57.635,00	45.401,00	47.688,00	42.906,00	11.291,00
	investimenti	51,00	33,00	0,05	0,00	33,00	84,00	33,00	84,00	55,00	29,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>12.633,00</b>	<b>66.280,00</b>	<b>100,00</b>	<b>2,29</b>	<b>66.280,00</b>	<b>78.913,00</b>	<b>59.509,00</b>	<b>68.669,00</b>	<b>57.830,00</b>	<b>11.657,00</b>
6. COOPERAZIONE POLITICA, PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE	funzionamento	13.091,00	510.038,00	46,17	17,62	515.435,00	523.129,00	482.471,00	511.928,00	479.231,00	8.138,00
	interventi	53.511,00	593.241,00	53,70	20,49	593.241,00	646.752,00	580.666,00	597.674,00	576.990,00	59.411,00
	investimenti	4.583,00	1.462,00	0,13	0,05	1.808,00	6.045,00	1.558,00	4.731,00	4.170,00	21,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>71.185,00</b>	<b>1.104.741,00</b>	<b>100,00</b>	<b>38,16</b>	<b>1.110.484,00</b>	<b>1.175.926,00</b>	<b>1.064.695,00</b>	<b>1.114.333,00</b>	<b>1.060.391,00</b>	<b>67.570,00</b>

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Massa impegnabile	Massa spendibile	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
7. INTEGRAZIONE EUROPEA	funzionamento	625,00	4.789,00	34,19	0,17	5.147,00	5.414,00	4.472,00	5.312,00	4.462,00	45,00
	interventi	0,00	9.209,00	13,89	0,32	9.209,00	9.209,00	6.727,00	9.209,00	6.719,00	8,00
	investimenti	11,00	11,00	0,02	0,00	11,00	22,00	11,00	22,00	22,00	0,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>636,00</b>	<b>14.009,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,48</b>	<b>14.367,00</b>	<b>14.645,00</b>	<b>11.210,00</b>	<b>14.543,00</b>	<b>11.203,00</b>	<b>53,00</b>
8. ITALIANI NEL MONDO E POLITICHE MIGRATORIE E SOCIALI	funzionamento	1.099,00	15.866,00	15,45	0,55	15.866,00	16.965,00	13.133,00	16.522,00	13.666,00	453,00
	interventi	7.291,00	86.820,00	84,52	3,00	86.820,00	94.111,00	78.001,00	86.829,00	77.733,00	6.530,00
	investimenti	16,00	30,00	0,03	0,00	30,00	46,00	30,00	46,00	46,00	0,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>8.406,00</b>	<b>102.716,00</b>	<b>100,00</b>	<b>3,55</b>	<b>102.716,00</b>	<b>111.122,00</b>	<b>91.164,00</b>	<b>103.397,00</b>	<b>91.445,00</b>	<b>6.983,00</b>
9. INFO. PROMOZ. CULT. SCIENT. E DELL'IMMAGINE DEL PAESE ALL'ESTERO	funzionamento	5.109,00	101.182,00	44,28	3,50	101.182,00	106.291,00	95.366,00	102.495,00	96.316,00	4.003,00
	interventi	10.622,00	126.815,00	55,50	4,38	126.815,00	137.437,00	118.993,00	128.060,00	119.833,00	9.144,00
	investimenti	42,00	502,00	0,22	0,02	502,00	544,00	501,00	544,00	531,00	4,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>15.773,00</b>	<b>228.499,00</b>	<b>100,00</b>	<b>7,89</b>	<b>228.499,00</b>	<b>244.272,00</b>	<b>214.860,00</b>	<b>231.099,00</b>	<b>216.680,00</b>	<b>13.151,00</b>
<b>Spese missione</b>		<b>354.084,00</b>	<b>2.894.910,00</b>		<b>100,00</b>	<b>2.901.011,00</b>	<b>3.248.994,00</b>	<b>2.674.292,00</b>	<b>2.913.695,00</b>	<b>2.681.841,00</b>	<b>390.724,00</b>

\* Comprensivi delle variazioni in conto residui

\*\* impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

### 3.1. Il Programma 4.2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione delle risorse globali

Il Programma 4.2, affidato alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS)<sup>15</sup>, si inquadra nelle “iniziative di cooperazione internazionale allo sviluppo” in relazione agli “Indirizzi per l’attuazione del Programma di Governo”, realizza la priorità politica n. 4 e trova attuazione nell’obiettivo strategico n. 6 della Direttiva del Ministro del 2007 (che

<sup>15</sup> La DGCS si occupa della promozione e del coordinamento delle iniziative italiane di cooperazione allo sviluppo, ma cura anche la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) ai sensi dell’art. 7 della Legge n. 49 del 1987.



nella Direttiva per il 2008 è classificato come 4.2.1), teso a proseguire l'impegno italiano nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), al fine di raggiungere gli obiettivi di "Sviluppo del Millennio" (fissati dall'ONU). In questa ottica si può rilevare che il Ministero, pur seguendo la metodologia tradizionale, ha svolto normalmente la propria attività in aderenza al contenuto di questo programma.

Dalla nota preliminare del Consuntivo 2007 emerge, infatti, che l'obiettivo indicato è stato raggiunto attraverso finanziamenti sul piano multilaterale e bilaterale. Al primo è stata destinata una quota rilevante di finanziamenti ai maggiori organismi internazionali (soprattutto Agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite), riconfermando in tal modo l'impegno dell'Italia e sforzandosi di riconquistare la posizione che l'Italia aveva in passato nella graduatoria dei Paesi donatori.

In proposito, dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione è emerso che nel 2007 l'Italia, con un aiuto pubblico allo sviluppo (APS) pari a 3.929 milioni di dollari (equivalenti a 2.484 milioni di euro al tasso di cambio USD/EU dello 0,63), si è collocata al nono posto (su 22) nella classifica dei donatori OCSE, all'interno della quale il primo posto è detenuto dagli USA. D'altra parte, se si passa dai valori assoluti al rapporto sul Pil, l'Italia con lo 0,19 per cento, registra il quart'ultimo posto.

L'Italia ha agito attivamente per l'affermazione – anche attraverso relazioni di *partenariato* con Paesi terzi – di uno sviluppo improntato al rispetto dell'ambiente, alla tutela dei diritti umani e alla promozione del ruolo delle comunità locali e della società civile. In questo contesto ha aderito nel marzo 2005 alla "Dichiarazione di Parigi" (di cui si è fatta promotrice) con la quale sono state indicate le strategie per accrescere l'efficacia degli aiuti e sottolineare la necessità dell'aumento del volume degli aiuti stessi per conseguire gli obiettivi fissati nella "Dichiarazione del Millennio" approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre del 2000.

Importanti sono stati anche gli interventi sul piano bilaterale, soprattutto destinati ad accrescere lo sviluppo sociale, economico e culturale di alcuni Paesi africani (Mozambico, Somalia e Sudan), della sponda meridionale del Mediterraneo e dell'America Latina. In alcune aree (Medio Oriente, Balcani, Afghanistan) gli interventi sono stati rivolti in particolare alla ricostruzione delle zone danneggiate nei conflitti bellici e ad operazione di c.d. *peace building*.

Su un piano generale si può rilevare che l'azione svolta dal Governo italiano in questa materia, sempre in connessione con la "Dichiarazione del Millennio" e con le conclusioni della conferenza di Monterey, è stata rivolta a migliorare la qualità e l'efficacia degli aiuti attraverso la realizzazione delle priorità settoriali che la cooperazione italiana si è posta.

In tema di priorità si possono distinguere due profili, quello tematico e quello geografico. Per quanto riguarda il primo, l'Amministrazione ha indicato ben tredici priorità: riduzione della povertà; promozione della salute, tutela dell'ambiente e dei beni comuni, cooperazione agricola e sicurezza alimentare, promozione del ruolo delle donne, formazione, tutela dei minori, conversione e cancellazione del debito, sviluppo tecnologico e applicazione delle nuove tecnologie alle attività amministrative e di Governo (*e-Government*), sostegno alle piccole e medie imprese (P.M.I.) ed al settore privato, iniziative umanitarie (articolate in quattro forme di intervento), contributi agli Organismi internazionali.

Quanto al secondo, sono indicate le seguenti aree considerate prioritarie: Europa orientale e mediterranea, Nord Africa e vicino Medio-Oriente, Africa Sub-Sahariana, America latina ed Asia.

Si può affermare che certamente la riduzione della povertà costituisce l'obiettivo fondamentale della cooperazione italiana che tiene però presente l'esigenza del rispetto della responsabilità dei PVS nella definizione dei propri piani di sviluppo; della realizzazione del decentramento dei programmi e della partecipazione dei soggetti direttamente interessati e della coerenza tra le componenti delle attività italiane indirizzate a favore dei PVS.

In merito alla promozione della salute il Ministero ha operato sia attraverso rapporti bilaterali sia in ambito multilaterale; in quest'ultimo ambito i settori di maggiore intervento sono stati la lotta all'AIDS, alla malaria ed alla tubercolosi in collaborazione con il Ministero della sanità e con le strutture socio-sanitarie e delle Regioni e degli enti locali<sup>16</sup>.

Per la tutela dell'ambiente sono stati considerati tre temi prioritari: la lotta contro la desertificazione (per la quale l'Italia è il secondo finanziatore della Convenzione delle Nazioni Unite); la tutela delle foreste; le politiche nel settore dell'acqua.

Va ricordato inoltre che al Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, l'Italia ha presentato numerose iniziative di *partenariato*, che possono raggrupparsi in quattro categorie: biodiversità, cambiamenti climatici, desertificazione, foreste.

Per quanto riguarda l'agricoltura e la sicurezza alimentare, il MAE considera la ricerca in questo settore fondamentale per lo sviluppo ed uno strumento per raggiungere l'obiettivo della riduzione della povertà e protezione dell'ambiente per una sicurezza alimentare sostenibile.

In tale ottica assume particolare rilievo la promozione del ruolo delle donne, che il nostro Paese ritiene una componente trasversale della politica di cooperazione in tutti i suoi risvolti (salute, educazione, formazione, ecc.), anche al fine di sostenere la partecipazione attiva delle donne alla vita politica, economica, sociale e culturale, a ogni livello.

Per quanto attiene alla formazione essa è considerata un fattore centrale per la lotta alla povertà e per la crescita dell'occupazione. Sia la formazione in Italia che quella *in loco* avvengono attraverso l'assegnazione di borse di studio, finalizzate al conseguimento di titoli di laurea, specializzazioni *post lauream* e dottorati di ricerca<sup>17</sup>.

Quanto alla tutela dei minori, anch'essa è considerata centrale per la Cooperazione italiana, ai fini dello sviluppo sostenibile e della diffusione dei processi democratici e di pacificazione. In questa ottica sono state assunte iniziative sia per far fronte ai più importanti problemi relativi ai minori (esclusione dall'educazione di base, sfruttamento del lavoro minorile, abusi sessuali e traffico), sia per prevenirli, affrontandone le cause alla radice.

<sup>16</sup> Va rilevato che accanto all'attività che fa capo direttamente al MAE, quest'ultimo coordina anche quella svolta dagli enti territoriali realizzando una forma decentrata della cooperazione. Dalle informazioni ottenute dall'Amministrazione, risulta l'attivazione delle seguenti convenzioni: con la Regione Piemonte (per programmi di sviluppo in Cina e Capo Verde), con la Regione Emilia Romagna (per programmi in Serbia) e con la Regione Toscana (per programmi nei Territori Palestinesi e nei Balcani), nonché la conclusione dell'"Accordo Quadro tra la DGCS e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)" in data 3 maggio 2001 che prevede l'avvio di un sistema di collaborazione per la valorizzazione e la diffusione operativa a livello internazionale delle attività di cooperazione decentrata dei Comuni italiani (con una banca dati e un sistema di informazione interattivo DGCS-ANCI). Va inoltre ricordato il progetto "100 Città-Progetti Italia-Brasile", per iniziativa dell'ANCI e dell'UPI (Unione Province Italiane). Da richiamare, infine, l'intervento nel gruppo di supporto all'interno della FAO a favore della cooperazione decentrata con un contributo supplementare *ad hoc* (di circa 2,5 milioni di dollari) destinato in particolare alla realizzazione di progetti di sicurezza alimentare nella lotta contro la fame.

<sup>17</sup> Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione, nel 2007 sono stati impegnati per formazione 9.751.294 euro, di cui 6.326.294 impiegati a titolo di contributo per la realizzazione di 18 corsi/programma e 3.425.000 euro per l'assegnazione di borse di studio a gestione diretta. I corsi/programma eseguiti nel 2007 hanno consentito la formazione di 407 allievi, mentre i beneficiari delle borse di studio sono stati 436.

Altro tema particolarmente delicato è la conversione e la cancellazione del debito.

Il meccanismo della conversione del debito originato da crediti d'aiuto in progetti di sviluppo, prevede la cancellazione di parte del debito in valuta convertibile dovuto all'Italia<sup>18</sup>.

Nell'anno 2007 l'Italia ha realizzato il maggior numero di conversioni debitorie in crediti d'aiuto, concludendo Accordi, tra gli altri, con Perù (38,84 milioni di dollari), Egitto (100 milioni di dollari) e Macedonia (1,80 milioni di dollari)<sup>19</sup>.

Un altro tipo d'intervento è costituito dalla diffusione delle tecnologie del c.d. *e-Government*, in attuazione, della Dichiarazione dei Principi del Vertice Mondiale sulla Società dell'Informazione, tenutosi a Ginevra nel dicembre 2003, con lo scopo di superare il *gap* dei PVS con oltre il 50 per cento della popolazione mondiale completamente esclusa dai benefici offerti dalle nuove tecnologie.

Nella stessa linea si pongono iniziative a sostegno della piccola e media impresa nonché del settore privato che si articolano nelle due componenti dell'assistenza tecnica e di quella finanziaria.

In merito alle iniziative umanitarie l'Amministrazione ha dichiarato che sono state realizzate iniziative per complessivi 53.741.653 euro suddivisi all'incirca così:

- 23,248 milioni sul capitolo 2183, per programmi d'emergenza attraverso l'attivazione di fondi presso le Ambasciate;
- 22,687 milioni sul capitolo 2180, a favore di interventi umanitari d'emergenza attuati attraverso vari Organismi internazionali<sup>20</sup>.
- 5,9 milioni di euro in aiuti alimentari tramite AGEA;
- 1,999 milioni per finanziare il Fondo per lo sminamento umanitario istituito con la legge n. 158 del 2001 a favore di interventi di assistenza alle vittime e di sensibilizzazione delle popolazioni civili. Questi interventi hanno riguardato in particolare l'Angola, la Bosnia, il Sudan, il Mozambico e lo Yemen.

Sempre nell'ambito delle priorità tematiche va ricordato il sostegno finanziario - con 365.980.000 euro - dato, attraverso il canale multilaterale con contributi volontari, agli Organismi internazionali. In proposito il MAE ha lamentato i forti tagli che hanno decurtato questi interventi di circa il 66 per cento.

Per quanto riguarda il secondo profilo - le priorità geografiche - premesso che la linea seguita è stata quella di privilegiare le esigenze dell'Africa Sub Sahariana, in ossequio a quanto concordato nei diversi contesti internazionali (G8, ONU, UE), esso si può così riassumere:

- interventi nell'area balcanica (Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia) per 23,6 milioni di euro: il Ministero ha seguito gli orientamenti tradizionali della politica estera del nostro Paese nei confronti della regione: la stabilizzazione politica ed economica attraverso il consolidamento delle istituzioni

<sup>18</sup> L'operazione si attua quando i paesi debitori mettono a disposizione risorse equivalenti in valuta locale, destinate alla realizzazione di progetti concordati tra i Governi e rivolti allo sviluppo socio-economico, alla protezione ambientale e alla riduzione della povertà. Possono accedere a queste operazioni i paesi per i quali sia intervenuta preventivamente un'intesa nell'ambito del c.d. "Club di Parigi".

<sup>19</sup> Dalle informazioni ricevute dal MAE, l'ammontare complessivo delle conversioni è stato di 140.644.472,11 di dollari e 25.722.778,65 di euro. I progetti finanziati con le risorse liberate dalla conversione hanno interessato in via prioritaria i settori dell'istruzione, della sanità, delle risorse idriche e dello sviluppo rurale.

<sup>20</sup> Tra le attività che si realizzano in collaborazione con le Organizzazioni internazionali, va ricordato in particolare quella del Deposito di aiuti umanitari di Brindisi - UNHRD (*United Nations Humanitarian Response Depot*).

democratiche, in un'ottica di lungo periodo di completa integrazione nelle strutture europee ed euroatlantiche e di inserimento nell'economia mondiale;

- finanziamenti per il bacino mediterraneo e del Medio-Oriente per circa 70 milioni di euro; anche in questo caso, in linea con le direttrici della politica estera italiana, di particolare attenzione per le aree geografiche più vicine. Gli interventi hanno riguardato in particolare lo sviluppo della sanità, dell'agricoltura, dell'energia, della tutela ambientale, della valorizzazione del patrimonio culturale, delle P.M.I. e delle infrastrutture. Va in particolare sottolineato che le attività di cooperazione a favore dei paesi del Mediterraneo si collocano nel contesto del "partenariato euro mediterraneo" avviato con la Dichiarazione di Barcellona del 28/11/1995;
- finanziamenti per 135 milioni di euro, attraverso attività sul piano multilaterale e bilaterale, a favore dei paesi dell'Africa Sub Sahariana al fine di ridurre la povertà; gli interventi in questa area sono collegati ai programmi nazionali ed internazionali ed hanno riguardato in particolare i servizi sanitari, l'educazione, il settore idrico, lo sviluppo rurale, i gruppi vulnerabili della popolazione (donne, minori, rifugiati e sfollati), nonché la lotta contro le pandemie (AIDS, tubercolosi e malaria) ed il grande problema della desertificazione conseguente alla distruzione delle foreste e dell'inquinamento delle acque;
- finanziamenti per 50 milioni di euro a favore dei paesi dell'America latina ed in particolare delle grandi sub-regioni dell'America centrale, caraibica ed andina; i temi affrontati in via principale sono stati lo sviluppo dell'occupazione, la lotta alla droga, l'assistenza agli sfollati, il rafforzamento della presenza delle Istituzioni e lo sviluppo economico-locale. Vanno anche ricordate le operazioni di conversione e cancellazione del debito<sup>21</sup>;
- finanziamenti per 73,2 milioni di euro ad alcuni paesi asiatici a favore delle aree e delle fasce sociali più bisognose e allo sviluppo dell'imprenditoria privata ma anche a favore dell'ambiente e della tutela dei minori. I paesi maggiormente interessati sono stati l'Afghanistan, il Pakistan, e l'India ma una grande attenzione è stata prestata anche alla Cina benché lo sviluppo economico di questo paese negli ultimi anni induca ad una riflessione sulla progressiva riduzione dei flussi di aiuti.

Una valutazione positiva va data al proposito, espresso dal Governo nella nota preliminare al bilancio 2007, di accrescere ulteriormente gli stanziamenti a favore della cooperazione allo sviluppo, anche se in verità dall'analisi finanziaria non sembra che vi siano stati fatti concludenti in questa direzione, mentre sarebbe quanto mai opportuno e produttivo di effetti positivi l'aumento degli stanziamenti in oggetto. Va, infatti, ricordato che nella modifica della normativa comunitaria sul Patto di stabilità, apportata con i nuovi Regolamenti del luglio 2005, è stato previsto (all'art. 2, par. 3, comma 4 del Regolamento n. 1467 del 1997, come modificato dal Regolamento n. 1056 del 2005), che la Commissione europea, nel preparare la relazione – di cui all'art. 104, par. 3 - in caso di rischio di disavanzo eccessivo di uno Stato membro, debba riservare particolare attenzione, ai fini della determinazione del *deficit*, agli "sforzi di bilancio intesi ad aumentare o mantenere i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale". Ciò in attesa che venga approfondita la possibilità di escludere questo tipo di oneri dal calcolo del *deficit*.

<sup>21</sup> Le operazioni di cancellazione hanno riguardato la Bolivia per 68 milioni di dollari, l'Honduras per circa 217 milioni di dollari, il Nicaragua per circa 74,5 milioni; quelle di conversione, il Perù per 127 milioni di dollari, l'Ecuador per 26 milioni di dollari.

Dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione in ordine alla cooperazione allo sviluppo, sono emerse alcune criticità riferite in particolare alle norme, al personale e ai fondi.

Quanto alle rendicontazioni (l'Amministrazione ha riferito di una situazione di 4.000 rendiconti arretrati), è stato necessario creare due gruppi di lavoro ed un tavolo tecnico in collaborazione con l'UCB. Un gruppo ha seguito le rendicontazioni generali e l'altro quelle delle ONG<sup>22</sup>. A proposito di queste ultime, è utile rilevare come esse abbiano lavorato maggiormente ed abbiano speso all'incirca il 90 per cento dei fondi assegnati; rimane d'altra parte problematico garantirne il monitoraggio a causa della mancanza di personale qualificato, con un calo di personale dell'11 per cento.

In proposito l'Amministrazione ha manifestato la necessità di indire un concorso per l'assunzione di personale esperto di cooperazione, nonché la creazione di più livelli con il relativo adeguamento delle retribuzioni. Da quanto dichiarato dalla stessa Amministrazione, attualmente gli esperti fanno capo alla Funzione Pubblica e vengono considerati a tutti gli effetti "contrattisti a termine".

In ordine ai fondi, l'Amministrazione ne ha lamentato l'insufficienza rispetto agli impegni internazionali assunti dall'Italia.

Altro aspetto di particolare rilevanza riguarda il permanere della problematica relativa all'aggiornamento della legge n. 49 del 1987, che ha formato oggetto di numerosi disegni di legge (da ultimo, disegno di legge n. 1537 del 2007), mai perfezionatisi.

Di rilievo rispetto ai vari programmi appare lo stanziamento per il programma in esame (1.370.214.000,00 di euro), che costituisce il 47,33 per cento del totale dei programmi gestiti dal Ministero (2.894.910.000,00 di euro). La massa spendibile risulta di euro 1.614.663.000,00 e il pagato totale di euro 1.235.612.000,00, che costituisce il 90 per cento delle autorizzazioni definitive di cassa, pari ad euro 1.372.316.000,00. I residui finali sono 291 milioni circa con un aumento rispetto a quelli iniziali che ammontano a 244,4 milioni circa. Va notato che i residui finali di questo programma costituiscono circa il 74 per cento dei residui finali totali della missione. Questo dato si spiega con il fatto che il programma relativo alla Cooperazione allo Sviluppo è concentrato sugli interventi (che assorbono la quasi totalità degli stanziamenti), i quali per la loro stessa natura possono comportare la formazione di residui.

Il capitolo che assorbe una parte cospicua delle risorse è il 2180 (contributi per organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo – PVS): massa impegnabile di circa 574 milioni, massa spendibile di circa 620 milioni, autorizzazioni di cassa di circa 580 milioni e circa 550 milioni di pagamenti che rappresentano, rispetto al pagato totale degli interventi poco meno del 46 per cento.

<sup>22</sup> Rispetto alle ONG, il MAE ha fornito le seguenti informazioni: nel corso del 2007 sono state trattate 484 partite contabili che costituiscono circa il 60 per cento del totale di quelle pregresse. In particolare risulta che sono stati esaminati e liquidati 201 rendiconti giacenti di progetti promossi non perenti e circa 50 rendiconti di progetti Info/EaS (Informazione ed Educazione allo Sviluppo), anch'essi non perenti, corrispondenti ad altrettante annualità impegnate sugli esercizi 2004-2005-2006, per un ammontare complessivo di 32,96 milioni di euro, rispettivamente 16,67 per quanto attiene a progetti impegnati sull'esercizio 2006, 10,90 per quelli impegnati nel 2005 e 5,39 per gli impegnati nel 2004; ulteriori 112 rendiconti afferenti ad impegni gravanti sull'esercizio 2003 e su precedenti esercizi, sono stati esaminati e trasmessi all'Ufficio Centrale del Bilancio che – previo vaglio – ha richiesto al MEF la reiscrizione in bilancio delle relative somme perenti, per un ammontare complessivo di 6,51 milioni di euro (5,16 relativi a progetti nei PVS e 1,35 ad iniziative Info/EaS; Altri 121 rendiconti (saldi finali), per la maggior parte perenti, sono stati esaminati e preparati per l'inoltro all'Ufficio Centrale del Bilancio, che se ne è riservato l'esame. E' in corso una verifica completa del totale dei progetti delle ONG a partire dall'anno 1987, che non risultano formalmente chiusi sul sistema informatico SIC. Il MAE ha inoltre precisato che, nel 2008, sono pervenute le autorizzazioni del MEF alla reiscrizione in bilancio delle somme perenti riguardanti i 112 rendiconti prima richiamati; tali somme verranno impegnate e liquidate.

### 3.2. Il Programma 4.8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”

Il Programma 4.8 attua l'indirizzo volto alla tutela e valorizzazione delle comunità italiane all'estero, che si esprime nella priorità politica di coinvolgimento delle comunità stesse e della loro valorizzazione, priorità realizzata con l'obiettivo strategico n. 8 (che corrisponde nella Direttiva per il 2008 all'obiettivo strategico 4.8.1), che prevede, in collaborazione con le comunità italiane, la realizzazione di iniziative volte al miglioramento delle strutture e dei servizi ad esse dedicati; nel 2008 all'obiettivo appena citato si aggiunge il 4.8.2 sulla più efficace gestione dei flussi migratori, rafforzando la lotta all'immigrazione illegale ed al traffico di esseri umani. L'attuazione del programma, affidata al C.d.R. n. 11 (Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche Migratorie - DGIT), per quanto riguarda l'obiettivo n. 8, si è concretata attraverso una serie di iniziative, volte ad innovare, in modo sostanziale, la gestione dei servizi consolari verso l'utenza e a provvedere ad un adeguato coordinamento con i Paesi aderenti all'Accordo di Schengen in merito all'*iter* procedurale dei visti. L'Amministrazione ha eseguito un attento monitoraggio della rete consolare ed ha realizzato vari interventi a favore delle collettività e dei cittadini italiani all'estero, introducendo miglioramenti significativi in termini di rapidità e di flessibilità dei servizi resi.

In materia di italiani all'estero, l'attenzione politica risulta senz'altro elevata; quanto alla loro consistenza, dalle indicazioni fornite dall'Amministrazione, attualmente se ne contano 3 milioni ai quali vanno aggiunte circa un milione di domande di riconoscimento della cittadinanza in corso di esame.

Per quanto concerne il controllo e la gestione dei dati per l'attuazione del censimento e dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero, l'Amministrazione ha richiamato la criticità determinata dalle persistenti riduzioni delle risorse a tale proposito destinate. Ciò appare preoccupante, se si considera che con le risorse di cui al capitolo 3031 (*ex* 3092), oggetto della decurtazione, sono finanziate le attività relative alla tenuta degli schedari consolari, i quali aggiornano i dati e le posizioni anagrafiche dei connazionali residenti all'estero e collaborano con i Comuni italiani per l'aggiornamento delle loro AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero). A tali decurtazioni di spesa si sono aggiunte sia la prassi di effettuare accantonamenti, pur se limitati (7,2 per cento), sulle somme disposte dalla legge di bilancio 2007, sia le tardive assegnazioni delle integrazioni di bilancio.

I fondi attribuiti dalla legge di bilancio 2007 a questo capitolo 3031/8, per un importo di euro 2.326.749, anche se superiori del 26 per cento rispetto all'assegnazione iniziale dell'esercizio precedente, evidenziano comunque una decurtazione del 27 per cento rispetto allo stanziamento in bilancio dell'esercizio 2005. L'iniziale stanziamento per il 2007, su cui ha inciso un accantonamento di euro 166.781, si è attestato soltanto al 42 per cento delle spese, per euro 5.578.692, effettuate sul capitolo nel 2006 ed appena al 40 per cento circa delle richieste di finanziamento pervenute dalla rete consolare nel corso dell'esercizio in esame, determinando ritardi nell'aggiornamento delle posizioni anagrafiche iniziate nel precedente biennio. Soltanto al termine dell'esercizio sono, infatti, state rese disponibili risorse aggiuntive per euro 2.750.000, erogate in due *tranche* di finanziamento agli uffici consolari.

Sempre in merito agli interventi in favore degli italiani all'estero, nel 2007 con i 3,2 milioni stanziati dalla legge di bilancio 2007 al capitolo 3103, sono state finanziate le spese relative ai Com.It.Es. (Comitati Italiani all'Estero); in questo caso, in controtendenza, si è verificato un incremento del 44 per cento sugli stanziamenti del 2005-2006. D'altra parte, sullo stanziamento 2007 è stato operato un accantonamento di euro 285.981, pari all'8,7 per cento dei fondi stanziati. Pertanto, si è avuto un effetto negativo in quanto la minore disponibilità ha

condizionato la programmazione di spesa a favore dei 126 Comitati, con la conseguenza di compromettere la loro stabilità finanziaria e contabile.

La stessa sorte è toccata alle varie associazioni ed enti che operano per l'assistenza delle collettività italiane all'estero. Sui fondi assegnati nel 2007 al capitolo 3105 (3 milioni circa di euro con un incremento sia rispetto al 2006 – 29 per cento – che al 2005 – 21 per cento) è stato disposto un accantonamento di euro 295.661 (9,7 per cento) che ha condizionato le assegnazioni a questi enti. Infatti, solo con la legge di assestamento, sono state attribuite ulteriori risorse di cui, a causa del breve lasso di tempo, hanno beneficiato soltanto enti ed associazioni con sede centrale in Italia.

Particolare significato assume lo stanziamento (20 milioni di euro con un incremento del 49 per cento rispetto agli anni precedenti accompagnato, però, da un accantonamento di 1,5 milioni – pari al 7,5 per cento) disposto sul capitolo 3121 per le spese a tutela ed assistenza delle collettività italiane all'estero e dei cittadini dell'Unione Europea nei Paesi terzi.

Il valore di questo stanziamento sta non solo nell'aver migliorato sensibilmente la qualità degli interventi della rete consolare in favore dei connazionali più bisognosi, ma anche nell'aver attuato in concreto la disposizione del Trattato CE (art. 20), che tra i connotati della cittadinanza europea, annovera anche il diritto dei cittadini comunitari, che si trovano in un paese estero, di rivolgersi ad una qualsiasi sede diplomatico-consolare in assenza della rappresentanza diplomatica del proprio Paese.

Appaiono significative anche le iniziative culturali, educative, ricreative ed informative in favore delle collettività italiane all'estero, alle quali sono dedicati gli stanziamenti dei capitoli 3122 (3,3 milioni di euro) e 3153 (29,5 milioni di euro, decurtati di 3,1 milioni in attuazione del disposto del comma 207 della Finanziaria 2007).

Quanto alle politiche migratorie<sup>23</sup>, va ricordato che al 31/12/2007 risultavano ratificati o in corso di ratifica n. 30 Accordi di Riammissione riguardanti Paesi di varie aree geografiche (in particolare della Regione mediterranea, dell'Europa centro-orientale, dell'Africa, e più limitatamente, dell'Asia). In merito ai visti, ne sono stati rilasciati dalle nostre rappresentanze diplomatico-consolari 1.519.816 in totale, con un incremento del 27 per cento rispetto al 2006.

I dinieghi di visto emessi nel 2007 sono stati 53.251, mentre i ricorsi presentati nello stesso anno risultano essere 371.

Per quanto riguarda la promozione della lingua e della cultura italiana, i corsi istituiti a tale scopo, disciplinati dal decreto legislativo n. 297 del 1994, art. 636 (*ex lege* 153 del 1971) possono essere gestiti da enti, associazioni, comitati e scuole locali ai quali il Ministero degli affari esteri, sulla base delle disponibilità di bilancio, concede contributi a valere sul cap. 3153. Lo stanziamento per il 2007 ammontava a 29,5 milioni di euro, di cui 3.142.659 euro oggetto di accantonamento.

Gli enti e le associazioni assumono direttamente gli insegnanti sulla base della normativa locale. In alcuni Paesi (soprattutto europei) i corsi sono svolti in misura non marginale da insegnanti di ruolo italiani, la cui copertura finanziaria non insiste sui capitoli di bilancio del C.d.R. che cura l'attuazione del Programma in esame. La vigilanza ed il controllo sui corsi è affidata all'Ufficio Scolastico del Consolato territorialmente competente. Presso tali Uffici operano dirigenti scolastici e personale amministrativo-scolastico di ruolo.

<sup>23</sup> Una trattazione approfondita di questo tema si trova nel capitolo "ordine pubblico, immigrazione, soccorso civile" di questa relazione. La Corte si è occupata dei problemi dell'immigrazione anche in altra sede. Vedi deliberazione n. 6/2008/G e relazione sulla gestione integrata dei flussi di immigrazione negli anni 2005 – 2006.

Un breve cenno merita la nuova collocazione del Dipartimento per gli Italiani nel Mondo, precedentemente inserito nell'ambito della Presidenza del Consiglio, riportato nell'alveo del MAE con l'art. 1, comma 20, del DL n. 181 del 2006 (convertito nella legge n. 233 del 2006).

Al capitolo di bilancio 3031/9 sono state assegnate le risorse finanziarie del soppresso Dipartimento degli italiani nel Mondo. Nel 2007 lo stanziamento è stato pari a euro 740.000, di cui 400.000 sono stati utilizzati per attività culturali, educative e ricreative nelle sedi all'estero e parte del restante per l'organizzazione e partecipazione a convegni in materia di emigrazione con spese sostenute in Italia.

Per quanto riguarda l'analisi finanziaria, il programma in esame registra stanziamenti per 102,7 milioni di euro che corrispondono al 3,5 per cento del totale della missione, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile pari a 111,1 milioni circa, un'autorizzazione di cassa di 103,3 milioni, pagamenti di 91,4 milioni che rappresentano l'88,4 per cento circa delle autorizzazioni di cassa. Anche per questo Programma, la maggior parte delle risorse è destinata agli interventi con uno stanziamento di 86, 8 milioni di euro, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 94,1 milioni, autorizzazioni di cassa di 86,8 milioni, pagamenti di 77,7 milioni che rappresentano l'89,5 per cento delle autorizzazioni di cassa. I capitoli che presentano maggior quantità di risorse sono il 3153 (contributi per materiale didattico e relative spese di spedizioni ad enti ed associazioni e comitati per l'assistenza educativa, etc.) ed il 3121 (spese per la tutela ed assistenza delle collettività italiane all'estero, dei cittadini dell'UE nei Paesi terzi). Il primo dei capitoli citati presenta 32,1 milioni di stanziamento, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 38,8 milioni, autorizzazioni di cassa di 32,1 milioni e 27,1 milioni circa di pagamenti che rappresentano l'84 per cento delle autorizzazioni di cassa. Il secondo capitolo presenta stanziamenti di 20 milioni, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 20,03 milioni, autorizzazioni di cassa di 20 milioni e pagamenti di 18,1 milioni circa che rappresentano il 90 per cento delle autorizzazioni di cassa.

### *3.3. Il programma 4.9 “Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero”*

Il programma 4.9, in attuazione dell'indirizzo “riportare il Paese ai vertici mondiali del turismo di qualità”, declinato con la priorità politica di diffusione della lingua italiana e di valorizzazione del patrimonio culturale italiano, è realizzato con l'obiettivo strategico n. 9, indicato nella Direttiva per il 2007, volto a massimizzare l'impatto della politica culturale italiana, rafforzando la cooperazione in campo scientifico e tecnologico nelle aree di maggiore interesse per l'Italia. La Direttiva per il 2008 ha previsto che il programma sia realizzato con due obiettivi strategici: 4.9.1 sulla promozione dell'immagine dell'Italia all'estero attraverso la cultura, la lingua e la cooperazione scientifica e 4.9.2, complementare del precedente, sulle iniziative di comunicazione per promuovere l'immagine dell'Italia; questo programma è affidato a due C.d.R., n. 7 (Servizio Stampa e Informazione-STAM) e n. 10 (Direzione Generale per la Promozione e Cooperazione Culturale - DGPC). L'Amministrazione ritiene “pienamente realizzato” l'obiettivo n. 9 attraverso varie mostre ed attività per diffondere all'estero i valori della cultura italiana, che hanno riscosso un grande successo in tutte le sedi nelle quali sono state esposte le opere.

In merito alle scuole italiane all'estero, nell'istruttoria svolta presso il Ministero è emerso che il costo complessivo si aggira intorno ai 70 milioni di euro, di cui la parte più significativa è quella destinata agli stipendi (per 270 scuole in 108 paesi). Per quanto riguarda la percentuale di frequenza, i corsi vengono seguiti da più di 4 stranieri per ogni italiano.



A causa dei tagli operati dalla Finanziaria, con una conseguente flessione del numero dei docenti, si è reso necessario il ricorso a docenti supplenti.

In ordine al pagamento degli insegnanti italiani all'estero, l'Amministrazione ha precisato che esso spetta sempre al MAE.

Il MAE ha sottolineato come la scuola costituisca parte integrante della politica estera italiana rappresentando uno strumento importante nell'azione svolta dai Consolati. Esterna all'Amministrazione, una struttura che svolge un'importante funzione nella diffusione della cultura e della lingua italiana all'estero è rappresentata dalla Società Dante Alighieri, che opera anche al fine di tener vivi nei connazionali all'estero i legami culturali con l'Italia. Tale Società, attraverso i suoi Comitati all'estero, appositamente abilitati, rilascia un certificato attestante la conoscenza della lingua italiana. Per l'attività della stessa, il MAE eroga un contributo annuale alla sede centrale della Società che, peraltro, si autofinanzia attraverso corsi di vario genere.

In merito agli Istituti Italiani di Cultura (IIC) che sono stati definiti “la voce culturale della politica estera italiana”, va rilevato che essi costituiscono un importante punto di incontro per intellettuali, artisti e altri operatori culturali, ma anche per i cittadini, sia italiani che stranieri, che vogliano instaurare o mantenere un rapporto con il nostro Paese.

Essi sono chiamati a svolgere un ruolo di supporto all'attività già svolta dalle Ambasciate e dagli Uffici consolari e costituiscono una sorta di vetrina dell'Italia e del “Sistema Paese” e come centro propulsore di attività e iniziative di cooperazione culturale, sia per le collettività italiane all'estero, sia per gli stranieri che desiderano sempre più conoscere la lingua e la cultura italiana.

Oltre all'organizzazione di eventi culturali in diversi settori (arte, cinema, musica, teatro, danza, fotografia, moda, *design*), gli IIC erogano veri e propri servizi istituzionali, in particolare con l'organizzazione dei corsi di lingua e cultura italiana, rendendo disponibili al pubblico biblioteche con materiale didattico ed editoriale. In tal modo gli Istituti pongono le basi per favorire l'integrazione di operatori italiani negli scambi culturali a livello internazionale; forniscono informazioni e supporto logistico a operatori culturali pubblici e privati, sia italiani che stranieri e sostengono iniziative che favoriscono il dialogo interculturale.

La rete è composta di 93 Istituti di Cultura e Sezioni, di cui 90 operativi nel 2007<sup>24</sup>.

A capo di ciascun IIC vi è un Direttore, nominato dal Ministro degli affari esteri fra il personale del Ministero appartenente all'area della promozione culturale. Tuttavia, in relazione alle esigenze di particolari sedi, l'art. 14 della legge n. 401/90 prevede di assegnare la direzione degli IIC a personalità di prestigio culturale ed elevata competenza, in numero massimo di dieci unità, per un periodo di due anni rinnovabile una sola volta.

Dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione è emerso che nel bilancio degli Istituti confluiscono varie entrate:

- trasferimenti dello Stato italiano (essenzialmente la dotazione finanziaria annuale del Ministero);
- trasferimenti da Istituzioni ed Enti pubblici e privati italiani e locali, incluse le sponsorizzazioni;
- proventi derivanti dall'erogazione di servizi<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> La loro distribuzione geografica è la seguente: 49 Istituti e Sezioni in Europa, 19 nelle Americhe, 10 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 12 in Asia e Oceania e 3 nell'Africa Sub-Sahariana.

Agli IIC è destinato lo stanziamento del capitolo 2761, che nel 2007 è ammontato a 17.642.251 euro.

Nel corso dell'esercizio, sono stati operati accantonamenti dal MEF che hanno reso indisponibile una quota dello stanziamento predetto pari a 2.717.743,73 euro con uno stanziamento residuo pari ad euro 14.924.507,27.

A seguito di assestamento di bilancio, detta disponibilità residua è stata aumentata di 3,5 milioni; tale incremento ha riportato la disponibilità complessiva sul capitolo per il 2007 a 18.424.507,27 euro, per una media di circa 204.717 euro per Sede.

Nell'attribuzione dei fondi il MEF ha tenuto conto di impegni straordinari per circa 1 milione di euro<sup>26</sup>.

In ordine alle ragioni che hanno comportato una flessione degli studenti stranieri (rilevata nella scorsa relazione), il Ministero ha riferito che si è trattato di un fenomeno meramente contingente e che attualmente il numero è rimasto sostanzialmente invariato.

Per quanto riguarda l'analisi finanziaria, il programma in esame registra stanziamenti per 228,5 milioni di euro che corrispondono al 7,9 per cento del totale della missione. Una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 244,3 milioni, autorizzazioni di cassa di 231 milioni e pagamenti di 216,7 milioni che rappresentano il 93 per cento delle autorizzazioni di cassa.

#### 4. Considerazioni conclusive

Come si è evidenziato nell'esposizione precedente, il Governo nell'attività svolta nel 2007 ha confermato le priorità politiche dell'anno precedente e cioè il rafforzamento del ruolo dell'Italia nella Comunità internazionale e nell'Unione Europea, il contributo alla sicurezza e alla pace, l'impegno alla cooperazione e allo sviluppo e la lotta alla povertà. Per realizzare queste priorità l'azione dell'Amministrazione è stata volta ad affermare una presenza attiva sulla scena internazionale intesa come fattore di crescita dell'economia italiana. Il forte impegno a favore del processo di integrazione europea si è realizzato attraverso il contributo dato al superamento della crisi determinatasi a seguito della mancata ratifica del Trattato costituzionale che ha trovato, anche grazie alla presenza attiva dell'Italia, il suo sbocco nella firma del trattato di Lisbona il 12 dicembre 2007.

Un risultato di questa maggiore presenza italiana sulla scena internazionale, sia pure limitato ad un caso specifico, si è avuto con la scelta di Milano quale sede dell'Esposizione Universale del 2015, alla cui promozione le Finanziarie del 2007 – 2008 hanno destinato risorse per complessivi 4 milioni.

<sup>25</sup>La dotazione finanziaria del Ministero è erogata sullo stanziamento del capitolo 2761 al fine di garantire il funzionamento e l'operatività degli Istituti. In concreto i trasferimenti da altre Amministrazioni dello Stato sono sporadici. Gli Istituti possono ricevere contributi sia da soggetti italiani che locali, nelle forme di sponsorizzazione diretta (contributo generico all'attività complessiva o contributo alla singola iniziativa) o sponsorizzazione indiretta (fornitura gratuita, o a condizioni di favore, di beni e servizi utili all'attività complessiva o alla singola iniziativa). In merito alle risorse derivanti dall'erogazione di servizi, va rilevato che si tratta dei proventi derivanti da erogazione di servizi istituzionali quali, in particolare, i corsi di lingua italiana, le quote associative, la vendita di pubblicazioni, le traduzioni.

<sup>26</sup> Si è trattato in particolare di spese per iniziative culturali di particolare rilevanza, quali ad esempio le manifestazioni varie nell'ambito del progetto Europalia a Bruxelles; la mostra su Toscanini a New York; eventi organizzati in occasioni di visite di Stato; Biennale d'arte contemporanea a Mosca; concerti nell'ambito dei progetti CEMAT e LATINA 2007. La spesa complessiva è stata di circa 400.000 euro, nonché, per esigenze di manutenzione e sicurezza delle Sedi, di circa 600.000 euro.

Il Ministero ha svolto la sua attività in molteplici direzioni, sia per la promozione della cultura e della lingua italiana e per l'assistenza degli italiani nelle varie aree del mondo, sia nell'azione condotta a favore della cooperazione allo sviluppo. D'altra parte su quest'ultimo aspetto, pur nell'intensificazione degli sforzi compiuti nelle diverse aree geografiche e in vari settori (riduzione della povertà, promozione della salute, tutela dell'ambiente, agricoltura e sicurezza alimentare, promozione del ruolo delle donne e tutela dei minori, formazione e diffusione delle tecnologie, cancellazione del debito, sostegno della piccola e media impresa), si resta ancora lontani, non solo dall'obiettivo dell'1 per cento del Pil posto dalla Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) del 1968 a Nuova Delhi, ma anche da quello più ridotto dello 0,70 per cento prima richiamato. Un maggiore impegno in questo campo appare tanto più necessario se si considerano i dati contenuti in uno studio del Fondo per lo Sviluppo dell'Agricoltura (FISA) e dell'Inter-American Development Bank (IDB), pubblicato nel 2007, dal quale si rileva che le rimesse degli emigrati nei paesi sviluppati alle famiglie nei paesi di origine raggiungono 300 miliardi di dollari e cioè il triplo degli aiuti forniti dai paesi sviluppati ai paesi in via di sviluppo che nello stesso anno ammontavano a 104 miliardi di dollari.

Per migliorare la propria azione il Ministero degli affari esteri ha avviato nel dicembre 2007 una riorganizzazione in ossequio a quanto disposto dalla Finanziaria 2007, cercando di razionalizzare le strutture e l'impiego del personale presso gli uffici all'estero dotando di autonomia gestionale e finanziaria le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari. Una maggiore flessibilità gestionale si è ottenuta con l'istituzione del Fondo speciale previsto dal comma 1318 della Finanziaria 2007. In relazione alle sedi all'estero l'Amministrazione, come si è prima evidenziato, ha avviato importanti progetti di innovazione tecnologica per la gestione informatica della mole di informazioni scritte tra centro e periferie realizzando il cosiddetto "Consolato digitale". Un altro risultato importante è costituito dalla dismissione del patrimonio immobiliare all'estero.

Certamente restano alcune criticità soprattutto nel settore della Cooperazione allo Sviluppo, in particolare per quanto attiene alle rendicontazioni, e all'impiego di personale esterno all'amministrazione, pur tenendo presente la peculiarità del lavoro svolto in questo settore.