

Politica estera

1. Contesto normativo e programmatico.

2. Missioni e programmi: 2.1. *Programma n. 1 “Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali”*. 2.2. *Programma n. 2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali”*. 2.3. *Programma n. 3 “Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica”*. 2.4. *Programma n. 4 “Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica”*. 2.5. *Programma n. 5 “Cooperazione in materia culturale”*. 2.6. *Programma n. 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale”*. 2.7. *Programma n. 7 “Integrazione europea”*. 2.8. *Programma n. 8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”*. 2.9. *Programma n. 9 “Informazione, promozione culturale scientifica e dell’immagine del paese all’estero”*. 2.10. *Programma n. 10 “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE”*. 2.11. *Programma n. 11 “Politica economica e finanziaria in ambito internazionale”*.

3. Considerazione conclusive.

1. Contesto normativo e programmatico

Come si è già rilevato nelle precedenti Relazioni, per i tratti particolari che caratterizzano la missione, affidata istituzionalmente al Ministero degli affari esteri, risulta molto difficile inserire in un preciso contesto normativo e programmatico l’attività di questo Ministero, il quale, nell’ambito dell’indirizzo programmatico del Parlamento, è chiamato a svolgere le diversificate attività nelle quali si articola la politica estera ed europea dell’Italia.

Dalle indicazioni emerse dai documenti programmatici (Dpef 2009-2013 e soprattutto 2010-2013 e Direttive del Ministro per il 2009 e 2010) si possono però, individuare le priorità

politiche¹ e gli obiettivi fondamentali dell'azione del Governo in materia di politica estera, che si possono così riassumere: rafforzare il ruolo dell'Italia nella Comunità Internazionale, conservando la centralità del sistema delle Nazioni Unite e favorendo la pace e il rispetto dei diritti umani; approfondire il processo di integrazione europea nel rispetto delle relazioni transatlantiche; sostenere gli italiani nel mondo; promuovere la diffusione della lingua italiana. Con specifico riferimento al 2009, un obiettivo importante affidato al Ministero degli affari esteri era la buona riuscita del G8 e successivamente il potenziamento del "sistema Italia", valorizzando l'attività delle imprese italiane all'estero.

Nell'ottica indicata si colloca la modernizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, sviluppando al massimo l'autonomia gestionale e finanziaria.

Per il settore specifico della cooperazione allo sviluppo, sussistono ritardi nel raggiungimento degli "obiettivi del Millennio". In proposito, il Governo ha avviato un piano di riallineamento verso l'adempimento degli impegni in materia di aiuto allo sviluppo, cercando di eliminare sprechi e duplicazioni ed affermare una concezione evolutiva di questo aiuto.

Nell'ambito dei documenti programmatici, si richiamano solo alcuni elementi della nota preliminare al bilancio 2009, ricordando che essa si inseriva nel quadro degli indirizzi contenuti nel Dpef 2009-2013, con il quale si impegnava il Mae a realizzare le priorità indicate dal Governo per consolidare il ruolo dell'Italia a livello internazionale ed europeo.

Veniva riaffermata la volontà di rispettare gli impegni internazionali ed europei e allo stesso tempo si auspicava lo sviluppo di sempre maggiori contatti con i diversi settori della società civile, del mondo economico e della cultura per "valorizzare l'azione dell'Italia nei vari settori di interesse". Accanto a questi impegni erano evidenziati l'azione volta alla tutela degli italiani nel mondo, il rilievo specifico all'esercizio della Presidenza del G8 e, per i profili squisitamente organizzativi, l'opera di semplificazione delle procedure e di ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

Venivano ricordati le priorità politiche indicate dal Ministro per il 2009, gli obiettivi strategici ad esse collegati ed i C.d.R. chiamati a realizzarli, nonché, in un "quadro contabile riassuntivo," anche gli stanziamenti di competenza per ciascun obiettivo. La nota conteneva le schede "Programmi/Obiettivi", che illustravano con maggiori dettagli il contenuto dei singoli obiettivi, secondo la ripartizione in strategici o strutturali, la previsione annuale o pluriennale per la loro realizzazione, individuando i C.d.R. responsabili della loro attuazione, gli stanziamenti in conto competenza e il tipo di indicatori, con una sintetica descrizione degli stessi².

¹ Le priorità politiche per il 2009 erano le seguenti: 1. Contribuire al mantenimento di un sistema internazionale, più stabile e più equo, basato sul sistema delle Nazioni Unite, sul rispetto dei diritti umani, sulla legalità e la cooperazione internazionale; 2. Promuovere gli interessi economici italiani nell'economia globale in espansione, sostenendo il rilancio dello sviluppo pur nell'ambito della grave crisi economica in atto; 3. Assicurare il tradizionale, convinto contributo al percorso di integrazione europea, nelle politiche e nelle istituzioni, affinché le soluzioni adottate riflettano il valore aggiunto che la cultura e la tradizione italiana possono rappresentare per il resto dell'Europa; 4. Sviluppare contatti ed organizzare momenti di riflessione con gli ambienti istituzionali, della cultura, del mondo della produzione, della società civile affinché possano essere raccolti utili spunti per valorizzare l'azione dell'Italia in vari settori di interesse, con particolare riferimento a quello della diffusione della cultura e della lingua italiane rilanciando, come centro propulsore, una rinnovata rete degli Istituti di Cultura italiani all'estero; 5. Sostenere e tutelare gli italiani nel mondo, anche coinvolgendoli attivamente – con gli stranieri di origine italiana – nella promozione dei nostri modelli culturali ed economici e nelle attività intese a sviluppare la cooperazione scientifica e tecnologica; 6. Promuovere il successo della Presidenza italiana del G8 anche attraverso iniziative e proposte che pongano nel giusto rilievo il concreto contributo che il nostro Paese, grazie al proprio sistema ed alla tradizione, è in grado di dare alla necessità di avere un sistema di "governance" condivisa dei maggiori problemi con i quali si confronta la società contemporanea, quali la povertà, la sicurezza alimentare, l'energia e la difesa dell'ambiente; 7. Adeguare, razionalizzare e semplificare le strutture e le procedure amministrative, anche attraverso l'innovazione tecnologica, nella prospettiva di una sempre più efficace azione di reti di servizio dell'Amministrazione, come del sistema Paese.

² La nota conteneva anche, in attuazione dell'art. 2, comma 4 *quater*, della legge n. 468/1978 (come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 94/1997), uno "spaccato tecnico" delle risultanze complessive dello stato di previsione del Mae, con riferimento alla nuova struttura del bilancio in missioni e programmi.

L'Amministrazione ha cercato di contemperare l'esigenza di contenimento della spesa con le incompressibili necessità di assicurare almeno l'operatività della sua azione. In questa ottica la nota presentava le previsioni di bilancio per il 2009 e quelle assestate per il 2008, con il riepilogo per missioni, programmi e C.d.R..

La spesa complessiva prevista era di 2.044 milioni; i residui passivi pari a 366,3 milioni, di cui 358,9 di parte corrente e 7,4 milioni di conto capitale.

Il "quadro sintetico" delle previsioni di competenza del Ministero per il triennio 2009-2011 era così articolato, per la parte corrente rispettivamente nel 2009: 2.040 milioni; nel 2010: 2.000; nel 2011: 1.871. Per la parte in conto capitale 4 milioni per ciascuno dei tre anni.

Nel 2009 è stato adottato un rilevante numero di leggi di autorizzazioni alla ratifica di accordi internazionali in vari settori ed alcune leggi che riguardano direttamente o indirettamente gli affari esteri³.

Nell'ambito della manovra per il 2009 l'art. 60, comma 1, della citata legge n. 133/2008 ha apportato alcune riduzioni agli stanziamenti della missione n. 4, relative sia ai programmi gestiti dal Mef che a quelli gestiti dal Mae.

(migliaia di euro)

Amministrazione	2009	di cui predeterminate per legge:	2010	di cui predeterminate per legge:	2011	di cui predeterminate per legge:
MEF	2.186	65	2.366	72	5.516	124
MAE	190.051	153.355	210.200	167.027	361.583	286.516

Fonte: legge n. 133 del 2008, elenco 1.

La legge n. 133/2008 contiene anche una norma, l'art. 6, rientrante nel quadro della missione 4, sul sostegno all'internazionalizzazione delle imprese⁴.

I tratti essenziali della nota preliminare per il 2010 possono così riassumersi. Dopo l'illustrazione del quadro generale di riferimento, nel quale vengono ribadite le priorità politiche indicate dal Governo⁵, alla luce di quanto fissato nel Dpef 2010 - 2013 e nella legge finanziaria 2009, vengono presentati in un quadro riassuntivo i programmi collegati con le priorità politiche e gli obiettivi strategici e strutturali per attuarli, e successivamente gli stessi analiticamente con l'indicazione degli stanziamenti e degli indicatori per ciascuno dei programmi.

Della direttiva del Ministro per il 2010 si forniscono le linee essenziali. Dopo l'indicazione delle finalità, che coincidono con le priorità politiche prima esposte, e la connessione con gli indirizzi di governo e la formulazione del bilancio, sono esposti il raccordo tra controllo di gestione e strategico, il sistema di monitoraggio e il rapporto di *performance*, nonché il sistema di valutazione dei dirigenti e l'esigenza di riprogrammazione degli obiettivi operativi. In una seconda parte, in stretta analogia con quanto illustrato nella nota preliminare,

³ Tra queste ultime vanno evidenziate: la legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203); la legge n. 133/2008 (di conversione del DL n. 112/2008) che l'ha preceduta, riassumendo sostanzialmente la manovra finanziaria per il 2009; il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 (misure urgenti in funzione anti-crisi). Per quanto riguarda le leggi concernenti specificamente gli Affari Esteri, vanno ricordate le seguenti: n. 12/09, n. 108/09 e n. 102/09 (provvedimenti anti-crisi e proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali); n. 88/09 (legge comunitaria 2008); n. 69/2009 (norme sulle rappresentanze diplomatiche all'estero e sulla cooperazione e lo sviluppo); n. 99/09 (per il sostegno alle esportazioni e all'Istituto nazionale per il commercio estero - ICE); n. 197/09 (missioni internazionali e interventi alla cooperazione allo sviluppo).

⁴ Questa disposizione si proponeva innanzitutto di adeguare la nostra normativa a quella comunitaria, stabilendo che le imprese italiane, che intendessero affermare la loro presenza sui mercati al di fuori dell'UE, potessero usufruire di agevolazioni finanziarie solo alle condizioni previste dal regolamento CE n. 1998/2006 (cd. *de minimis*). Il comma 4 dello stesso articolo individuava la fonte di finanziamento nel "Fondo rotativo" di cui all'art. 2, primo comma, del DL n. 251/1981 (convertito dalla legge n. 394/1981), aggiungendo che le ulteriori assegnazioni di risorse andavano stabilite "in via ordinaria dalla legge finanziaria e in via straordinaria da apposite leggi di finanziamento".

⁵ Rafforzare il ruolo dell'Italia nella comunità internazionale; approfondire il processo di integrazione europea e la crescita dell'Europa nel mondo riaffermando la centralità delle relazioni transatlantiche; contribuire al rilancio dello sviluppo economico dell'Italia potenziando il "sistema Italia" e valorizzando il ruolo dei cittadini e delle imprese italiane all'estero, anche attraverso la modernizzazione dell'amministrazione.

viene presentato il quadro generale di riferimento nel quale vengono incrociati i programmi con le priorità politiche, gli obiettivi strategici e i Centri di Responsabilità preposti al loro raggiungimento.

La legge finanziaria 2010 non contiene particolari disposizioni riguardanti la politica estera, salvo i richiami nella tabella C (con riferimento alla partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE, al sostegno alla cooperazione allo sviluppo e alla cooperazione politica a livello internazionale).

2. Missioni e programmi

La missione 4 “l’Italia in Europa e nel mondo” si articola in undici programmi, dei quali quattro sono realizzati da altre amministrazioni: il 3 “Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica” e il 5 “Cooperazione in materia culturale”, affidati al Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca (Miur); il 10 “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE” e l’11 “Politica economica e finanziaria in ambito internazionale”, di competenza del Ministero dell’economia e delle finanze (Mef). Nel 2010 si è aggiunta nel nuovo programma n. 4 “Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica” l’attività affidata in parte al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Dall’analisi finanziaria emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all’intera missione sono pari a 27,1 miliardi (27,7 miliardi nel 2008) e la massa spendibile è pari a 27,9 miliardi. Gli stanziamenti definitivi di cassa sono pari a 27,2 miliardi, i pagamenti totali 24,3 miliardi e i residui finali 2,2 miliardi. Inoltre, i pagamenti di competenza, 23,8 miliardi, costituiscono il 97,5 per cento degli impegni totali (24,4 miliardi).

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano l’89,4 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (97,4 per cento nel 2008), che costituiscono, come nell’esercizio precedente, circa il 97,4 per cento della massa spendibile.

Come si è già evidenziato nella Relazione della Corte dello scorso anno, l’alta percentuale del pagato totale sugli stanziamenti definitivi di cassa e di questi sulla massa spendibile si spiega con il fatto che la gran parte degli stanziamenti riguarda il trasferimento alla Comunità europea, in particolare, come risorse proprie; analogamente può dirsi per i contributi che l’Italia deve versare a diverse organizzazioni internazionali.

Risulta quindi che gli stanziamenti gestiti dal Mef costituiscono il 91,3 per cento dell’intera missione restando al Mae l’8,1 per cento e al Miur lo 0,6 per cento.

2.1. Programma n. 1 “Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali”

Il programma, attuato con un solo obiettivo strategico (4.1.1) si propone l’informatizzazione delle procedure di accreditamento e notifica del personale delle rappresentanze diplomatiche consolari straniere e delle organizzazioni internazionali in Italia, la cui attuazione è affidata al Cerimoniale della Repubblica (CERI). Questo programma abbraccia tutte le visite di Stato e ufficiali sia in Italia che all’estero che riguardano il capo dello Stato e i rappresentanti delle massime istituzioni, nonché i rapporti con il corpo diplomatico accreditato presso l’Italia, la Santa Sede e le Organizzazioni Internazionali.

PROGRAMMA 1 RAPPRESENTANZA DELLO STATO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3.Cerimoniale	funzionam.	804,24	7.712,66	9.033,19	8.169,41	9.033,20	9.381,97	-524,19	176,13	100,0%	103,9%
	investimenti	10,02	10,52	20,54	10,51	20,54	18,02	0,01	2,51	100,0%	87,7%
	Totale Cdr	814,26	7.723,18	9.053,74	8.179,92	9.053,74	9.399,99	-524,18	178,64	100,0%	103,8%
Totale programma		814,26	7.723,18	9.053,74	8.179,92	9.053,74	9.399,99	-524,18	178,64	100,0%	103,8%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Per tale programma, a fronte di uno stanziamento pari a 7,7 milioni (0,03 per cento dell'intera missione), si realizzano pagamenti in conto competenza pari al 99,2 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa si attestano sul 103,8 per cento e questi ultimi costituiscono il 100 per cento della massa spendibile, evidenziando un'eccedenza di spesa. La suddetta eccedenza di pagato del 3,8 per cento si riferisce in particolare a due capitoli (1170 e 1171), relativi, rispettivamente, a stipendi ed oneri sociali a carico dell'Amministrazione, per i quali le variazioni non sono pervenute in tempo utile. In particolare, come per lo scorso anno, emerge che la quasi totalità degli stanziamenti è assorbita dalle spese di funzionamento (99,9 per cento) rispetto agli investimenti (0,1 per cento). Ciò è dovuto al fatto che si tratta di spese riguardanti il Cerimoniale e tutte le altre spese di rappresentanza.

2.2. Programma n. 2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali”

Con riferimento a questo programma va detto che a fine 2009 il Comitato di aiuto pubblico (DAC - *Development Assistance Committee*) dell'OCSE ha concluso l'esame della cooperazione italiana - cd. *Italian peer review* - e indicato sedici raccomandazioni da realizzare entro il 2013, che si aggiungono alle quattordici raccomandazioni adottate nel 2004, rimaste, in parte, inattuato⁶.

Allo scopo di dare soluzione alle più gravi criticità che affliggono l'aiuto pubblico italiano allo sviluppo (Aps)⁷, puntualmente richiamate dagli organismi internazionali e da ultimo, dalla *peer review* del 2009 promossa dall'OCSE, anche sulla base delle indicazioni emerse in sede di tavolo tecnico – Mae e Mef – è stata presentata una proposta di legge⁸, che indica alcuni interventi di modifica della disciplina vigente in materia, al fine di garantire una maggiore flessibilità temporale nell'utilizzo dei fondi accreditati per i progetti di cooperazione e un adeguamento della rendicontazione ai tempi di esecuzione dei progetti.

Le modifiche interessano, in particolare, i commi 15 *ter* e segg. dell'articolo 1 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80⁹.

⁶ Alla Camera, nella Seduta n. 305 del 13/4/2010, è stata presentata una mozione per impegnare il Governo a dare attuazione, con atti formali, alle raccomandazioni contenute nella *Peer Review* - DAC del 2004 e del 2009, con particolare riferimento a quelle concernenti la coerenza delle politiche di relazioni esterne dell'Italia rispetto al perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio; l'istituzione di meccanismi di coordinamento necessari e chiarire i mandati dei differenti organi nel promuovere e monitorare la coerenza delle politiche italiane.

⁷ L'AOI - Associazione delle ONG Italiane ha stimato che il rapporto Aiuto pubblico allo sviluppo/Pil è passato dallo 0,22 per cento nel 2008 allo 0,17 per cento nel 2009.

⁸ AC n. 3400. Tra i firmatari della proposta di legge figura il Presidente del Comitato permanente sugli Obiettivi di sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite.

⁹ Recante “Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”. Il nuovo comma 15-*ter* proposto prevede che le somme non erogate dalla rappresentanza diplomatica in esecuzione di specifici progetti di cooperazione possano essere temporaneamente utilizzate per spese di analoga natura derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, in attesa della definizione delle procedure di accredito. Il testo attualmente vigente consente, invece, la sola utilizzazione dei residui dei fondi accreditati nell'ultimo quadrimestre se indispensabili alla prosecuzione o al completamento di un progetto.

La nuova formulazione del comma 15-*quater*, riguardante la rendicontazione delle spese per la realizzazione degli interventi di cooperazione, prevede un sistema di controlli - ben più articolato rispetto a quello attualmente in vigore - che si sostanzia in una relazione sullo stato dell'intervento entro 60 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario; nel versamento all'Erario delle eventuali economie entro 90 giorni dopo il termine del progetto; infine, nella presentazione della rendicontazione finale, di una relazione e della documentazione di spesa sempre nel termine di 90 giorni dalla conclusione del progetto. Tali obblighi sono posti in capo al funzionario delegato all'interno della rappresentanza diplomatica, secondo quanto previsto dal d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120.

Il comma 15-*quater* disciplina, quindi, il caso dell'avvicendamento dei funzionari responsabili della rendicontazione. Il comma 15-*septies* autorizza, poi, le unità tecniche di cooperazione (UTC) operanti nei Paesi in via di sviluppo, al pari delle rappresentanze diplomatiche, ad utilizzare temporaneamente le anticipazioni di cassa per le spese di funzionamento delle suddette unità, nelle more dell'accredito della rimessa valutaria, analogamente a quanto previsto dalla disciplina riguardante le spese di funzionamento accreditate alle sedi all'estero dagli altri Centri di Responsabilità del Ministero degli affari esteri.

L'Ufficio centrale del bilancio ha individuato quattro sistemi di rendicontazione, a seconda che si tratti di "programmi" o di "spese di funzionamento" e della fascia temporale di accreditamento dei fondi.

Il primo riguarda i procedimenti amministrativi di rendicontazione e dei finanziamenti erogati sino al 31 dicembre 1999 o sull'ex Fondo speciale di cooperazione (istituito con la legge n. 49/1987 e, poi, soppresso a partire dal 1994 con la legge n. 559 del 1993). Ad essi si applica la soluzione cd. "tampone" di cui al d.i. del 31 gennaio 2006¹⁰.

Il secondo attiene ai fondi erogati nel periodo 2000-2005. Ad essi si applicano le regole ordinarie di contabilità, salvi gli accreditamenti dell'ultimo quadrimestre, per i quali vale il regime di rendicontazione, di cui all'art. 1, comma 15 *bis* e *ter* del citato DL n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80/2005.

Il terzo e il quarto sistema si riferiscono, invece, alle spese di funzionamento delle Unità tecniche di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo, di cui all'art. 13, comma 5, della legge n. 49/1987. A seconda della fascia temporale, per i fondi erogati nel secondo semestre 2006 si applicano le regole ordinarie di contabilità, con applicazione della sanatoria di cui all'art. 4, comma 2, del d.i. del 31 gennaio 2006¹¹; per i fondi erogati dal 2007 in poi si applicano le disposizioni di cui al d.P.R. n. 199 del 2006.

Lo stesso Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero degli affari esteri ha fatto presente di aver avviato la revisione della rendicontazione di alcuni capitoli di bilancio¹², disponendo, ove necessario, la restituzione della documentazione all'Amministrazione, al fine di consentirne la ricostruzione per sede e per "saltum". Al contempo ha riferito che la rendicontazione dei finanziamenti disposti a favore dei funzionari delegati continua a presentare ancora aspetti particolarmente critici.

L'estrema varietà dei sistemi di rendicontazione ha, di fatto, aggravato il fenomeno impedendo un approccio unitario risolutore.

La significatività del fenomeno, anche in relazione al volume delle somme in discussione, ha periodicamente spinto la Corte dei conti ad inserire, nell'ambito della propria programmazione annuale di controllo sulla gestione, l'analisi di tali fenomeni¹³.

Da ultimo, la Corte dei conti ha inserito tra i programmi di attività per il 2010 apposita indagine sulla "Gestione degli interventi nel settore della cooperazione allo sviluppo ai sensi

¹⁰ Ai sensi dell'art. 1, comma 15-*quinquies* del DL n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80/2005.

¹¹ L'art. 4 del d.i. 31 gennaio 2006, rubricato "Documentazione relativa alla rendicontazione delle spese afferenti la gestione sino al 31 dicembre 1999", al comma 2, stabilisce che "I rendiconti contenenti irregolarità formali, ovvero caratterizzati da irreperibilità o da incompletezza della documentazione, sono regolarizzati con dichiarazione adeguatamente motivata del capo missione tenuto al rendiconto dell'epoca, dalla quale risulti che le somme sono state effettivamente utilizzate per le finalità inizialmente previste. Per le spese di funzionamento la dichiarazione del capo missione deve fare specifico riferimento all'utilizzo delle somme attinenti all'espletamento dei compiti di cooperazione all'estero".

¹² In relazione a somme rendicontate in base al primo dei regimi sopra indicati (finanziamenti erogati sino al 31/12/99) l'Ufficio Centrale del Bilancio nel 2009 ha reso noto che sono stati visti solo 41 rendiconti del capitolo 2183 e formulate 7 note di osservazione. I rendiconti degli altri capitoli 2160 e 2182 e quelli dell'ex fondo sono stati oggetto, nel 2009, di note di osservazione (n. 113) non solo per le spese sostenute prima dell'effettiva disponibilità dei relativi finanziamenti erogati dall'Amministrazione centrale, ma anche per il seguito della risposta al parere richiesto dall'Amministrazione al Mef (RGS – IGF), che ha concluso che "l'UCB non potrebbe che rifiutare la rendicontazione presentata "per saltum" e segnalare la fattispecie alla Corte dei conti, ai sensi del RD 1454/33".

¹³ Sez. centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con Deliberazione n. 4/2010/P, ha precisato che i decreti riguardanti l'assunzione di impegni di spesa in favore di rappresentanze diplomatiche italiane all'estero non rientrano in alcuna delle tipologie previste dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, e quindi non sono soggetti a controllo preventivo di legittimità. Sezione del controllo, IV Collegio, deliberazione n. 160/95, "Relazione sulla gestione del fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo. Es. 1987-1994"; Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 20/2008/G Indagine sulla "Cooperazione allo Sviluppo con particolare riguardo ai Paesi del Nord Africa e del vicino Medio Oriente"; *idem*, Deliberazione n. 14/2005/G sulla "Gestione dei compiti di promozione dell'attività economica attribuiti dall'articolo 13 del d.m. del 23 aprile 2001 alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri"; *idem*, Deliberazione n. 43/2001/G, "Attività di cooperazione allo sviluppo svolta dall'Amministrazione degli affari esteri".

dell'art. 25 del d.P.R. 177/1988 anche attraverso l'esame dei rendiconti delle spese sostenute dalle rappresentanze diplomatiche del Ministero degli affari esteri''¹⁴.

PROGRAMMA 2 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E GESTIONE SFIDE GLOBALI

(migliaia di euro)

CdR	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
9.DG cooperazione allo sviluppo	funzionam.	35.244,83	39.800,68	47.532,25	40.586,06	76.759,22	36.529,30	15.704,77	24.526,42	61,9%	76,9%
	interventi	351.736,83	397.583,31	420.783,30	416.099,53	749.320,14	364.170,25	19.137,61	366.012,27	56,2%	86,6%
	oneri c. di parte corrente	0	0	0	0	0	0	0	0		
	oneri c. conto capitale	0	2,91	2,91	2,91	2,91	2,91	0	0	100,0%	100,0%
	Totale CdR	386.981,65	437.386,90	468.318,46	456.688,50	826.082,27	400.702,45	34.842,38	390.538,69	56,7%	85,6%
Totale programma		386.981,65	437.386,90	468.318,46	456.688,50	826.082,27	400.702,45	34.842,38	390.538,69	56,7%	85,6%

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS.

Alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che costituisce il Centro di Responsabilità (C.d.R.), al quale è affidata l'attuazione degli interventi, è assegnato il 20 per cento circa (pari a circa 437 milioni) del totale degli stanziamenti attribuiti all'intero Mae per il 2009.

Si evidenzia che i pagamenti effettuati in conto competenza (184,4 milioni) sono pari solo al 40,4 per cento degli impegni totali. Mentre i pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono l'85,6 per cento (75,2 per cento nel 2008), questi ultimi sono pari a circa il 56,7 per cento della massa spendibile.

L'utilizzazione delle notevoli risorse apprestate a sostegno della cooperazione allo sviluppo avviene, principalmente, mediante il finanziamento, totale o parziale, di programmi e progetti "affidati" o "promossi" da soggetti pubblici, ONG e ONLUS, sotto forma di sovvenzioni o di contribuzioni dirette o per il tramite delle rappresentanze diplomatiche "in loco", in ordine alle quali i diversi responsabili della gestione sono tenuti a rendere il conto ed a relazionare sui risultati conseguiti.

Altre forme di attività riguardano la corresponsione di contributi o doni a Governi stranieri; parte integrante di politica estera finalizzata alla crescita e alla modernizzazione di un Paese (dono al Governo del Mozambico, oggetto di valutazione in sede di indagine campionaria assimilabile al modello europeo della DAs – *declaration d'assurance* per il quale la DGCS ha avviato anche una serie di incontri con la Sogei S.p.A.).

La ripartizione delle risorse finanziarie assegnate dalla legge finanziaria (Tabella C) interessa principalmente i capitoli di bilancio di seguito indicati:

Capitolo	Denominazione
2180	Contributi volontari e finalizzati alle Organizzazioni internazionali, Banche e Fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione Europea
2181	Contributi alle ONG riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse
2182	Finanziamento a titolo gratuito attinenti all'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario
2183	Finanziamento a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie incluse le spese di missione in relazione ai programmi

¹⁴ Deliberazione n. 25/2009/G. L'indagine ha ad oggetto la verifica dei modi con cui le somme allocate sul bilancio statale vengono utilizzate e rendicontate, al fine di individuare eventuali criticità dei processi amministrativi e finanziari e di formulare, ove possibile, raccomandazioni per il miglioramento in futuro delle relative *performances*.

La tabella che segue, riepilogativa delle risorse stanziare negli anni 2007/2009, pone in evidenza sia la netta contrazione (103,9 per cento) delle risorse complessivamente disponibili (371,6 milioni) rispetto agli stanziamenti 2008 (757,7 milioni) che la diversa articolazione delle succitate scelte gestionali.

Sempre rispetto all'esercizio 2008, emerge, infatti:

- la forte riduzione (dal 50 al 35 per cento) dei finanziamenti alle Organizzazioni internazionali (contributi volontari e finalizzati) (capitolo 2180);
- l'incremento della quote destinate sia alla partecipazione ai programmi promossi dalle ONG (capitolo 2181) che alle restanti modalità (capitolo 2182) rispettivamente dal 13 al 20 per cento e dal 30 al 38 per cento.

LA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE DALLA LEGGE FINANZIARIA (TABELLA C)

(valori assoluti)

Esercizio finanziario	Capitolo	Stanziamento iniziale	Variazioni di stanziamento	Stanziamento definitivo	%Stanz. def del cap./Stanz. def totale.	Pagamenti in conto competenza	Impegni totali
2007	2180	299.138.000	274.700.000	573.838.000	66	519.168.870	539.093.528
	2181	149.607.000	-41.680.858	107.926.142	12	42.083.138	83.270.960
	2182	119.392.000	39.447.032	158.839.032	18	81.928.429	117.681.748
	2183	17.859.000	19.196.068	37.055.068	4	21.231.101	22.719.754
Totale		585.996.000	291.662.242	877.658.242	100	664.411.538	762.765.991
2008	2180	283.951.000	98.526.991	382.477.991	50	286.845.395	338.652.900
	2181	147.074.000	-51.742.732	95.331.268	13	23.286.643	89.649.741
	2182	195.555.000	30.301.541	225.856.541	30	103.803.744	184.674.820
	2183	46.825.000	7.269.600	54.094.600	7	36.239.380	59.917.677
Totale		673.405.000	84.355.400	757.760.400	100	450.175.162	672.895.138
2009	2180	89.496.569	40.129.718	129.626.287	35	90.009.665	134.619.450
	2181	63.997.547	9.944.447	73.941.994	20	11.216.893	87.505.652
	2182	112.428.690	30.940.043	143.368.733	38	22.607.116	144.898.083
	2183	20.977.196	3.768.398	24.745.594	7	17.066.490	22.722.066
Totale		286.900.002	84.782.606	371.682.608	100	140.900.164	389.745.252

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS.

Sulla base di tali dati è possibile ricavare i seguenti indicatori sintetici:

CAP	Esercizio Finanziario	indice capacità di spesa % Imp (pag+RS propri) / stanz.	indice liquidabilità % pag / stanz.	indice smaltimento residui (bilancio)% pag RS / RS accertati	indice capacità di gestione % pagamenti di comp. / impegni totali
2180	2007	97	94	67	96
	2008	93	83	74	85
	2009	86	69	69	67
2181	2007	82	41	43	51
	2008	82	27	45	26
	2009	99	15	58	13
2182	2007	82	56	48	70
	2008	75	50	47	56
	2009	66	16	48	16
2183	2007	66	61	72	93
	2008	96	71	63	60
	2009	83	69	48	75

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per ciascuno di essi si osserva quanto segue:

- per l'indice della **capacità di spesa**¹⁵, fatto salvo il miglioramento del dato relativo al capitolo 2181, per gli altri se ne registra un calo e, contestualmente, l'aumento in termini percentuali dell'incidenza delle somme conservate rispetto agli stanziamenti; ciò risulta particolarmente significativo per quanto concerne il capitolo 2182;
- anche per l'indice di **liquidabilità**¹⁶, si nota un *trend* in diminuzione incidente, in particolare, sulle iniziative di spesa poste a carico dei capitoli 2181 e 2182;
- per l'indice di **smaltimento dei residui**¹⁷, si segnala per il capitolo 2181 un significativo miglioramento (dal 45 al 58 per cento), da attribuire in parte anche alla intervenuta definizione di modalità procedurali concordate in sede di tavolo tecnico.

Ciò ha influenzato anche la gestione delle somme perente in essere per lo stesso capitolo di spesa, unico effettivamente interessato da un significativo processo di smaltimento risultato in termini percentuali pari al 25 per cento.

È da ritenere che tale *trend* sia confermato nel corrente esercizio anche per effetto del parere emesso dal Consiglio di Stato (n. 1183/2009) in merito al criterio di liquidazione dei saldi di contributi relativi a progetti di ONG cofinanziati dalla DGCS¹⁸.

- per l'indice di **capacità di gestione**¹⁹, va rilevato un significativo peggioramento per i capitoli 2181 (dal 26 al 13 per cento) e 2182 (dal 56 al 16 per cento).

Per quanto riguarda, in particolare, il sistema di contribuzione alle ONG²⁰, la Corte ritiene auspicabile che si proceda ad una revisione delle procedure di "idoneità" per verificare nel tempo il permanere delle condizioni iniziali; necessaria appare, altresì, la predisposizione di un sicuro ed adeguato sistema di garanzie fideiussorie a fronte delle anticipazioni concesse.

Sarebbe, inoltre, opportuno dare attuazione all'art. 13 della legge n. 69/2009, adottando il previsto decreto interministeriale (del Mae di concerto con il Mef) per la definizione di modalità semplificate delle procedure amministrative e contrattuali.

Ulteriori significative criticità sono state evidenziate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo in materia di consulenze e contratti di collaborazione continuativa²¹, in mancanza del regolamento previsto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001²² e in assenza delle "procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione".

La questione è, in parte, connessa con il problema, sin qui affrontato, della rendicontazione. Gran parte degli incarichi di collaborazione conferiti dalla DGCS hanno ad oggetto lo svolgimento di attività di controllo sui rendiconti resi²³.

E' da segnalare, inoltre, che l'art. 1, comma 11, del DL n. 152 del 2009, convertito dalla legge n. 197 del 2009 riconosce al Mae, per tutti i contratti della specie riguardanti la cooperazione allo sviluppo, la possibilità di procedere in deroga all'art. 7 del riferito d.lgs. 165/2001 e, quindi, senza l'osservanza delle prescrizioni in esso contenute riguardanti, tra l'altro, la pubblicità, l'alta qualificazione delle attività conferite o il principio di concorsualità.

¹⁵ Indica il rapporto tra l'impegnato (pagato più residui propri) e lo stanziamento.

¹⁶ Individua il rapporto tra il pagato in conto competenza e lo stanziamento.

¹⁷ Dato dal rapporto tra il pagato in conto residui e la consistenza iniziale degli stessi.

¹⁸ Il Consiglio di Stato nel privilegiare la soluzione prudenziale suggerita dalla RGS ha osservato che il contributo definitivamente spettante all'ONG debba essere calcolato sulla minore spesa, rispetto a quella preventivata, in ragione della medesima percentuale convenuta all'atto dell'approvazione del progetto.

¹⁹ Vale a dire il rapporto tra il totale dei pagamenti in conto competenza e gli impegni.

²⁰ Regolato dalla Delibera n. 73 del 9.10.2006 del Comitato direzionale.

²¹ Ex art. 17, comma 30, del DL 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

²² Aggiunto dall'art. 32 del DL n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006.

²³ In passato l'Amministrazione aveva, infatti, tentato di risolvere il problema, attribuendo in via convenzionale al Formez il compito di provvedere a tali incombenze. La Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità ha ritenuto non conforme a legge la soluzione proposta, trattandosi di un'esternalizzazione di funzioni istituzionali non consentita dalla legge e non rientrante, comunque, nei compiti statuari del Formez, indicati nell'art. 12 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 285.

2.3. Programma n. 3 “Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica”

Il programma, gestito dal Miur (Dipartimento per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica), ha il compito di promuovere, anche attraverso forme di cooperazione bilaterale e multilaterale (in particolare in materia di istruzione universitaria), la ricerca scientifica e tecnologica, e di favorire la partecipazione italiana a programmi europei. Tra gli altri obiettivi di questo programma, affidati al citato Dipartimento, figurano la promozione della ricerca nelle imprese e in Enti pubblici e privati, nonché le opportune sinergie tra le Università, gli Istituti di ricerca ed il mondo produttivo. Il programma è attuato attraverso tre obiettivi strategici, a loro volta articolati in obiettivi operativi. Al primo obiettivo strategico, che riguarda la partecipazione a organismi e progetti di ricerca multilaterali, è dedicata la gran parte degli stanziamenti.

Gli stanziamenti assorbiti, come si vedrà tra breve, prevalentemente dagli investimenti, sono destinati in misura rilevante alle spese di partecipazione dell'Italia al CERN e all'AIEA e ad altri centri di ricerca (Laboratorio europeo di energia nucleare e Agenzia spaziale italiana).

Programma 3 Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica

(migliaia di euro)											
Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3.Dip.per l'università, l'alta formazione artistica	funzionam.	101,64	3.361,59	3.549,69	3.388,58	3.549,85	3.746,86	-523,19	326,18	100,0%	105,6%
	interventi	2.942,09	5.757,03	6.552,19	4.799,72	8.699,12	5.352,80	1.437,15	1.909,17	75,3%	81,7%
	investimenti	3.856,63	139.549,81	143.387,48	138.423,69	143.406,44	142.226,64	1.173,43	6,37	100,0%	99,2%
	Totale Cdr	6.900,36	148.668,43	153.489,35	146.611,99	155.655,41	151.326,30	2.087,39	2.241,72	98,6%	98,6%
Totale programma		6.900,36	148.668,43	153.489,35	146.611,99	155.655,41	151.326,30	2.087,39	2.241,72	98,6%	98,6%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per il programma in esame si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti, che costituiscono lo 0,5 per cento della missione, sono destinati agli investimenti (93,9 per cento). Si evidenzia che i pagamenti effettuati in conto competenza sono pari al 99,3 per cento degli impegni totali. Mentre i pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono il 98,6 per cento (86,4 per cento nel 2008); questi ultimi sono circa il 98,6 per cento della massa spendibile, evidenziando un alto coefficiente di realizzazione.

2.4. Programma n. 4 “Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica”

Il programma, nell'ambito dell'indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) “Apertura al commercio internazionale”, attraverso alcuni obiettivi strategici realizza 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 cinque C.d.R., corrispondenti a cinque Direzioni generali²⁴. Lo stesso programma 4.4 si inquadra nell'indirizzo della PCM “Miglioramento della competitività del Paese” e dà attuazione alle priorità politiche dalla n. 1 alla n.6.

Nel 2009 si è aggiunto il Dipartimento per le infrastrutture del Mit, che, nell'ambito del programma, gestisce alcuni capitoli, che riguardano gli investimenti in Libia a seguito dell'accordo concluso dall'Italia con questo Paese il 30 agosto 2008. Va segnalato che le somme stanziare per gli investimenti al citato Dipartimento rappresentano il 73 per cento (180,6 milioni) degli stanziamenti dell'intero programma (247,6 milioni).

²⁴ C.d.R. n. 13 (Direzione generale per la Cooperazione Economica e Finanziaria Multilaterale - DGCE); 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); C.d.R. n. 16 (Direzione generale per i Paesi delle Americhe - DGAM); C.d.R. n. 19 (Direzione generale per i Paesi dell'Asia, Oceania, Pacifico e Antartide - DGAO).

L'Accordo riguarda sia "progetti infrastrutturali di base, che dovranno essere concordati tra i due Paesi (con la spesa complessiva prevista in 5 miliardi di dollari, per un importo annuale di 250 milioni di dollari), sia "iniziative speciali"²⁵. Per la gestione tecnica dei progetti è stata istituita una Commissione mista paritetica. Sotto il profilo finanziario gli importi in euro ammontano per i progetti infrastrutturali a 3.600 milioni e per le iniziative speciali a circa 203,2 milioni.

PROGRAMMA 4 COOPERAZIONE ECONOMICA, FINANZIARIA E TECNOLOGICA

(migliaia di euro)

CdR	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
2.Dip. infrastrutture	investimenti	0,0	180.640,0	180.640,0	0,0	180.640,0	0,0	0,0	180.640,0	100,0%	0,0%
	Totale CdR	0,0	180.640,0	180.640,0	0,0	180.640,0	0,0	0,0	180.640,0	100,0%	0,0%
9.DG cooperazione allo sviluppo	interventi	0,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	oneri c. parte corrente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	Totale CdR	0,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
13.DG cooperazione economica e finanziaria multilaterale	funzionam.	232,4	9.911,4	10.699,6	9.276,5	10.699,6	8.747,9	1.150,3	801,4	100,0%	81,8%
	interventi	7.450,9	43.488,2	46.988,2	43.487,4	50.939,2	39.882,0	0,8	11.056,3	92,2%	84,9%
	investimenti	15,0	13,4	28,3	13,3	28,3	19,2	0,0	9,1	100,0%	67,9%
	Totale CdR	7.698,3	53.413,0	57.716,2	52.777,3	61.667,1	48.649,2	1.151,1	11.826,4	93,6%	84,3%
15.DG paesi dell'Europa	funzionam.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	investimenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	Totale CdR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
16. DG paesi delle Americhe	funzionam.	2,3	2.529,7	2.532,0	1.564,6	2.532,0	1.535,3	965,1	31,5	100,0%	60,6%
	interventi	0,0	774,2	774,2	774,2	774,2	774,2	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	investimenti	3,5	3,6	7,1	3,5	7,1	3,5	0,0	3,5	100,0%	49,7%
	Totale CdR	5,8	3.307,5	3.313,2	2.342,3	3.313,2	2.313,0	965,1	35,1	100,0%	69,8%
17.DG paesi del Mediterraneo e del Medio oriente	funzionam.	0,7	461,6	462,2	411,6	462,2	409,2	50,0	3,0	100,0%	88,5%
	interventi	1.243,0	2.983,7	4.226,7	2.963,5	4.226,7	545,0	430,2	3.251,5	100,0%	12,9%
	investimenti	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,7	100,0%	0,0%
	oneri c. parte corrente	239,3	1.072,0	1.311,3	1.072,0	1.311,3	1.311,3	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale CdR	1.483,0	4.517,9	6.001,0	4.447,7	6.001,0	2.265,5	480,2	3.255,2	100,0%	37,8%
18.DG paesi dell'Africa sub sahariana	funzionam.	3,4	1.176,3	1.179,6	118,6	1.179,6	108,2	1.057,6	13,9	100,0%	9,2%
	investimenti	2,6	2,7	5,3	2,7	5,3	2,6	0,0	2,7	100,0%	49,3%
	Totale CdR	6,0	1.178,9	1.184,9	121,3	1.184,9	110,8	1.057,6	16,5	100,0%	9,4%
19.DG paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	funzionam.	20,8	3.458,5	3.479,3	2.958,8	3.479,3	3.311,6	141,3	26,4	100,0%	95,2%
	investimenti	1.703,5	3,4	1.706,9	1.703,3	1.706,9	867,7	0,1	839,1	100,0%	50,8%
	Totale CdR	1.724,3	3.461,8	5.186,1	4.662,0	5.186,1	4.179,2	141,4	865,5	100,0%	80,6%
Totale programma		10.917,3	247.568,2	255.090,3	65.399,6	259.041,2	58.566,6	3.795,5	196.679,1	98,5%	23,0%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel programma 4 in esame prevalgono nettamente gli stanziamenti per gli investimenti (73 per cento), rovesciando la tendenza del 2008 che vedeva prevalenti gli interventi (70,3 per cento del totale del programma), rispetto alle spese di funzionamento 7,1 per cento, e agli interventi, pari al 19,5 per cento. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 75 per cento degli impegni totali. Complessivamente nel programma va rilevata una bassa percentuale (23 per cento) di pagamenti totali rispetto agli stanziamenti definitivi di cassa, benché questi

²⁵ Queste iniziative consistono in: costruzione di 200 unità abitative; assegnazione di borse di studio universitarie a 100 studenti libici; programma di cure presso istituti italiani a favore delle vittime di scoppi di mine in Libia; ripristino del pagamento delle pensioni di guerra a cittadini libici e loro eredi; restituzione alla Libia di manoscritti e reperti archeologici trasferiti in Italia.

ultimi siano il 98,5 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione. La bassa percentuale dei pagamenti totali dipende da pagamenti non ancora effettuati per gli interventi in Libia su uno stanziamento di 180,6 milioni (il più elevato del programma 4).

2.5. Programma 5 “Cooperazione in materia culturale”

Il programma è gestito dal Miur (Dipartimento per l'Istruzione); nel quadro dei rapporti culturali internazionali e della collaborazione con l'Unione Europea, cura analisi comparative e provvede ad individuare le risorse finanziarie derivanti da fonti internazionali e comunitarie. Si occupa del riconoscimento dei titoli di studio soprattutto in attuazione della normativa comunitaria in materia. Inoltre, dà attuazione alla priorità contenuta nel Programma di Governo (Sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del Quadro strategico nazionale - QSN 2007-2013).

In questo programma si inseriscono le attività (di cui è responsabile la DG per gli affari internazionali del Miur) volte a favorire la convergenza delle politiche educative e formative in coerenza con la cd. “Strategia di Lisbona”, attraverso la realizzazione di progetti di apprendimento permanente e di lotta alla dispersione scolastica. Questi progetti si svolgono nel quadro del Programma d'azione comunitario *Lifelong learning*²⁶, che ha sostituito e integrato i precedenti Programmi *Socrates* e *Leonardo*, attivi dal 1995 al 2006.

Altri progetti sono stati realizzati nell'ambito della Programmazione dei Fondi strutturali comunitari 2000-2006 (nel 2009 si è concluso il Programma operativo nazionale - PON “La Scuola per lo sviluppo”, con contributi del FESR e del FSE per un totale di circa 800 milioni) ed è stata data attuazione, nell'ambito della Programmazione 2007-2013, a due Programmi operativi “Competenze per lo sviluppo” e “Ambienti per l'apprendimento”, rivolti a quattro regioni italiane rientranti nell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Il programma 5, realizzato attraverso quattro obiettivi strategici articolati in piani d'azione e obiettivi operativi, ha una consistenza finanziaria limitata.

PROGRAMMA 5 COOPERAZIONE IN MATERIA CULTURALE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
2. Dip. per l'istruzione	funzionam.	1.110,1	4.956,6	7.136,8	4.759,2	6.066,7	5.277,7	16,7	772,4	117,6%	74,0%
	interventi	1.394,3	1.488,2	3.928,0	1.404,2	2.882,5	1.454,2	87,6	1.340,7	136,3%	37,0%
	investimenti	0,0	30,5	30,5	30,3	30,5	21,8	0,2	8,4	100,0%	71,7%
	Totale Cdr	2.504,3	6.475,3	11.095,2	6.193,6	8.979,6	6.753,7	104,5	2.121,5	123,6%	60,9%
Totale programma		2.504,3	6.475,3	11.095,2	6.193,6	8.979,6	6.753,7	104,5	2.121,5	123,6%	60,9%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel programma prevalgono le spese di funzionamento che assorbono circa il 76,5 per cento del totale degli stanziamenti del programma. I pagamenti in conto competenza sono l'84,8 per cento degli impegni totali. Si registrano pagamenti totali pari al 60,9 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi costituiscono il 123,6 per cento della massa spendibile, con un anomalo coefficiente di realizzazione. In proposito, l'UCB del Miur ha chiarito che tale fenomeno è dovuto alla presenza di alcuni capitoli (in particolare 1328 e 1473) che presentano una dotazione di cassa maggiore della massa spendibile e che tale differenza ha costituito economia di bilancio rilevata con il conto consuntivo. Una dotazione di cassa tanto

²⁶ Il *Lifelong learning Program* si articola a sua volta in 4 Programmi settoriali: *Erasmus* (per lo scambio di studenti universitari); *Leonardo* (che ha riguardato in Italia la formazione di 1.485 allievi e 99 docenti di 212 istituzioni scolastiche italiane); *Comenius* (riguardante tutto l'arco dell'istruzione scolastica, dalla scuola dell'infanzia fino al termine degli studi secondari superiori, con l'avvio di 813 partenariati con istituti di altri Paesi comunitari, che hanno interessato 168.170 studenti, 9.227 docenti, con l'assegnazione di 1.079 borse di studio) e *Grundtvig* (sulle didattiche per l'istruzione di adulti realizzati con partenariati, che coinvolgano almeno 3 organizzazioni di 3 paesi diversi dell'Unione).

elevata è stata determinata da un forte incremento disposto con decreto del Mef (n. 69313) a seguito del DL n. 78 del 2009 convertito dalla legge n. 102 del 2009.

2.6. Programma 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale”

Il programma attua l’indirizzo politico della Presidenza del Consiglio dei Ministri “Partecipazione a missioni di pace decise dalle Nazioni Unite” e corrisponde alle priorità politiche da 1 a 7 realizzate con 10 obiettivi strategici (affidati a 8 C.d.R.²⁷), articolati in numerosi obiettivi operativi.

Alla realizzazione di questo programma partecipano numerose strutture del Ministero, compresa la Segreteria generale, che ha svolto un ruolo di raccordo con vari Ministeri ed Enti pubblici. E’ stata promossa, attraverso l’azione della DG per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani, la presenza italiana in vari consessi internazionali anche in ambito ONU. E’ stato anche assicurato, nell’ambito della Presidenza del G8, il rilancio dell’azione relativa alla sicurezza globale (con la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata). Sono stati sviluppati numerosi rapporti bilaterali nelle diverse aree geografiche dell’Europa, delle Americhe, del Mediterraneo, dell’Africa Sub-Sahariana, dell’Asia e dell’Oceania. La DG per i paesi del Mediterraneo e del Medio oriente è stata chiamata ad occuparsi della delicata situazione in Iraq e del processo di pace israelo-palestinese, sforzandosi di creare le condizioni per mantenere un’adeguata presenza delle imprese italiane in mercati certamente difficili.

Questo programma presenta stanziamenti pari al 4,1 per cento sul totale della missione. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 1,01 miliardi pari al 98,2 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali costituiscono l’84,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 98,4 per cento rispetto alla massa spendibile, evidenziando un coefficiente di realizzazione molto alto.

²⁷ C.d.R. n. 2 Segretario Generale (SEGR); C.d.R. n. 15 Direzione generale per i Paesi dell’Europa (DGEU); 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); C.d.R. n. 19 Direzione generale per i Paesi dell’Asia, Oceania, Pacifico e Antartide (DGAO); C.d.R. n. 6 Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (DGAA); C.d.R. n. 12 Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani (DGCP); C.d.R. n. 16 Direzione generale per i paesi delle Americhe (DGAM).

**PROGRAMMA 6 COOPERAZIONE POLITICA, PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA
INTERNAZIONALE**

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
2.Segreteria generale	funzionam.	5.212,7	30.409,9	33.713,0	27.730,7	36.619,0	29.888,2	-555,3	7.286,1	92,1%	88,7%
	interventi	65,0	4.504,3	4.581,4	4.376,6	4.581,4	4.365,1	139,8	76,5	100,0%	95,3%
	investimenti	17,6	20,3	37,9	20,3	37,9	27,6	0,0	10,2	100,0%	72,9%
	Totale CdR	5.295,3	34.934,6	38.332,2	32.127,5	41.238,2	34.280,8	-415,5	7.372,9	93,0%	89,4%
5.DG risorse umane e organizzazione	funzionam.	1,6	1.706,1	1.707,7	1.705,9	1.707,7	1.699,5	0,2	8,0	100,0%	99,5%
	Totale CdR	1,6	1.706,1	1.707,7	1.705,9	1.707,7	1.699,5	0,2	8,0	100,0%	99,5%
6. DG affari amministrativi, di bilancio e patrimonio	funzionam.	24.747,1	577.363,1	595.319,8	550.115,6	602.110,2	557.016,7	27.711,7	17.381,8	98,9%	93,6%
	investimenti	19.618,1	16.281,2	35.899,3	7.407,7	35.899,3	740,5	268,4	34.890,4	100,0%	2,1%
	oneri c. parte corrente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	oneri c. conto capitale	0,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale CdR	44.365,2	593.646,8	631.221,5	557.525,8	638.011,9	557.759,6	27.980,1	52.272,1	98,9%	88,4%
	interventi	5.236,9	38.615,7	43.768,3	31.418,6	43.852,6	35.060,0	7.197,1	1.595,5	99,8%	80,1%
9. DG cooperazione allo sviluppo	Totale CdR	5.236,9	38.615,7	43.768,3	31.418,6	43.852,6	35.060,0	7.197,1	1.595,5	99,8%	80,1%
12.DG cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani	funzionam.	35,2	7.745,6	8.120,4	7.344,0	8.120,4	7.342,7	741,2	36,5	100,0%	90,4%
	interventi	148,9	426.688,2	425.677,1	329.465,1	426.837,1	329.541,5	96.059,1	1.236,5	99,7%	77,4%
	investimenti	6,1	16,8	22,9	16,8	22,9	10,0	0,0	12,8	100,0%	43,9%
	Totale CdR	190,2	434.450,6	433.820,3	336.825,8	434.980,3	336.894,2	96.800,3	1.285,8	99,7%	77,7%
15.DG paesi dell'Europa	funzionam.	38,7	6.228,1	6.632,0	5.763,6	6.632,0	5.780,4	831,0	20,7	100,0%	87,2%
	interventi	11.418,1	47.408,3	51.044,6	46.804,0	58.826,4	50.319,5	2.606,9	5.900,0	86,8%	98,6%
	investimenti	18,4	9,1	27,4	9,0	27,4	27,4	0,1	0,0	100,0%	99,8%
	oneri c. parte corrente	0,0	742,2	742,2	742,2	742,2	742,2	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	oneri c. conto capitale	0,0	472,9	472,9	472,9	472,9	431,6	0,0	41,3	100,0%	91,3%
	Totale CdR	11.475,2	54.860,5	58.919,1	53.791,7	66.701,0	57.301,0	3.438,0	5.962,0	88,3%	97,3%
16. DG paesi delle Americhe	funzionam.	9,4	1.994,0	2.227,5	2.209,3	2.227,5	2.740,8	-529,0	15,6	100,0%	123,1%
	interventi	0,0	3.523,4	3.523,4	3.520,4	3.523,4	3.520,4	3,0	0,0	100,0%	99,9%
	investimenti	0,1	1,0	1,1	0,9	1,1	0,1	0,0	0,9	100,0%	10,8%
	Totale CdR	9,5	5.518,3	5.751,9	5.730,7	5.751,9	6.261,3	-526,0	16,5	100,0%	108,9%
17.DG paesi del Mediterraneo e del Medio oriente	funzionam.	65,8	5.116,7	5.445,1	3.824,2	5.445,1	3.847,4	1.555,2	42,5	100,0%	70,7%
	interventi	18.069,1	2.904,3	20.745,1	931,8	20.973,4	10.342,0	7.221,8	3.409,6	98,9%	49,9%
	investimenti	5,5	4,0	9,5	4,0	9,5	9,4	0,0	0,1	100,0%	98,4%
	Totale CdR	18.140,4	8.025,0	26.199,7	4.760,1	26.428,0	14.198,7	8.777,0	3.452,3	99,1%	54,2%
18DG paesi dell'Africa Sub sahariana	funzionam.	8,0	3.395,5	3.648,7	3.631,0	3.648,7	3.942,7	-304,9	10,9	100,0%	108,1%
	interventi	220,0	4.307,0	3.227,0	2.963,1	4.527,0	3.126,1	43,9	1.357,0	71,3%	96,9%
	investimenti	6,5	1,7	8,2	1,7	8,2	6,5	0,1	1,7	100,0%	78,8%
	Totale CdR	234,5	7.704,2	6.883,9	6.595,8	8.183,9	7.075,3	-261,0	1.369,6	84,1%	102,8%
19.DG paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	funzionam.	11,8	896,2	1.187,0	1.157,3	1.187,0	1.241,5	-58,8	4,3	100,0%	104,6%
	interventi	215,0	210,1	425,0	191,8	425,1	381,5	18,3	25,2	100,0%	89,8%
	investimenti	5,6	1,1	6,7	1,1	6,7	5,6	0,0	1,1	100,0%	83,6%
	Totale CdR	232,4	1.107,4	1.618,7	1.350,2	1.618,8	1.628,6	-40,5	30,6	100,0%	100,6%
Totale programma		85.181,2	1.180.569,1	1.248.223,4	1.031.831,9	1.268.474,3	1.052.159,2	142.949,7	73.365,4	98,4%	84,3%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

2.7. Programma 7 “Integrazione europea”

Il programma, affidato al C.d.R. n. 20, Direzione generale per l'integrazione europea (DGIE), è collegato con l'indirizzo programmatico della Presidenza del Consiglio dei Ministri “Contribuire ad un'Europa più forte” e con la priorità politica n. 3, che prevede con l'obiettivo strategico 4.7.1 per attuarla, “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.

In questo settore l'attività si è concentrata, per i profili politico istituzionali, soprattutto sul percorso verso la ratifica del Trattato di Lisbona e la sua entrata in vigore verificatasi il 1° dicembre 2009. In merito alle politiche di settore le maggiori iniziative sono state rivolte alla realizzazione di un nuovo quadro di vigilanza finanziaria europea ed al rilancio, entro il 2020, della “Strategia di Lisbona” per la crescita e l'occupazione che ci si propone di realizzare. Specifiche iniziative sono state prese sull'immigrazione irregolare nel Mediterraneo, contribuendo alla conclusione del negoziato sul Programma pluriennale di Stoccolma (2010-2014) approvato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2009. Nella realizzazione del programma 7 l'Italia ha contribuito al consolidamento del ruolo dell'Unione Europea nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

PROGRAMMA 7 INTEGRAZIONE EUROPEA

(migliaia di euro)											
Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
20.DG per l'integrazione europea	funzionam.	37,0	5.829,8	6.367,8	5.584,9	6.367,8	5.575,5	745,9	46,4	100,0%	87,6%
	interventi	14,6	13.098,3	13.112,9	11.807,1	13.112,9	11.821,7	897,5	393,7	100,0%	90,2%
	investimenti	9,3	9,6	18,9	9,5	18,9	9,3	0,1	9,5	100,0%	49,0%
	Totale Cdr	60,9	18.937,8	19.499,6	17.401,6	19.499,6	17.406,5	1.643,5	449,7	100,0%	89,3%
Totale programma		60,9	18.937,8	19.499,6	17.401,6	19.499,6	17.406,5	1.643,5	449,7	100,0%	89,3%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il programma evidenzia, come lo scorso anno, una prevalenza del macroaggregato interventi (69,2 per cento). Sugli impegni totali (17.401,5 milioni) sono stati effettuati pagamenti in conto competenza pari al 97 per cento. I pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa sono l'89,3 per cento e questi ultimi costituiscono il 100 per cento della massa spendibile, conseguendo un coefficiente di realizzazione molto elevato.

2.8. Programma 8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”

Il programma gestito dal C.d.R. “Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie” (DGIT) è collegato con la priorità politica n. 5 (sostenere e tutelare gli italiani nel mondo), è attuato con l'obiettivo strategico sulla tutela del cittadino italiano all'estero, articolato in tre obiettivi operativi²⁸.

Per l'attuazione delle priorità e degli obiettivi prima ricordati le rappresentanze diplomatico-consolari, in collaborazione con la DG menzionata, hanno fornito un'assistenza mirata ai singoli casi anche con riferimento ai detenuti italiani all'estero. E' proseguita anche nell'anno di riferimento l'attività relativa alla sottrazione internazionale di minori con la soluzione positiva di alcuni casi particolarmente delicati.

²⁸ Nel 2009 è stato realizzato il progetto di passaporto elettronico che contiene un *microchip* con la foto e le impronte digitali del titolare ed è stata svolta un'azione d'informazione dei cittadini all'estero. Ad opera della DGIT sono stati organizzati 24.535 corsi di lingua e cultura italiana destinati ai cittadini italiani all'estero, corsi che hanno interessato 429.000 studenti in tutte le aree geografiche del mondo, con l'impiego 5.860 docenti. Da rilevare che l'organizzazione di questi corsi, con l'affidamento ad enti privati, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, ha garantito una maggiore elasticità della programmazione e la riduzione degli oneri.

L'erogazione dei servizi da parte dell'Amministrazione ha avuto un miglioramento con l'attuazione del sistema integrato di funzioni consolari (SIFC), che, realizzando il cd. "Consolato a distanza", garantisce il flusso di informazioni e di servizi per via informatica. Nel 2009 è stato attivato il SIFC presso le sedi di Bruxelles, Berna, Berlino e del Consolato di Monaco di Baviera.

Analogamente è proseguita l'organizzazione delle richieste di visto con il Visa Information System (VIS), il cui completamento è previsto per il 2010, garantendo così la custodia per 5 anni presso i *server* centrali (Innsbruck e Strasburgo) dei *dossier* informatici sui visti Schengen richiesti ai consolati dei Paesi aderenti. In attesa dell'avvio definitivo è stata iniziata un'applicazione sperimentale. In proposito va ricordato che la DGIT, che gestisce il programma in esame, esercita le funzioni di autorità consolare centrale nell'ambito degli Accordi di Schengen; presso di essa, infatti, ha sede il "Centro visti". Nel 2009 le 181 sedi diplomatico-consolari hanno rilasciato 1.041.704 visti di ingresso diminuiti del 10 per cento rispetto al 2008, soprattutto quelli di breve soggiorno. La causa di questa riduzione, che ha riguardato vari paesi dell'area Schengen, va ricondotta probabilmente alla crisi economica mondiale. Le principali categorie di visti sono: il turismo (839.469 domande); gli affari (184.145); il lavoro subordinato (131.138) ed i ricongiungimenti familiari (113.364). Si registra una riduzione dei tempi di attesa, soprattutto nei Paesi di maggiore dimensione (Russia, Cina, India e Turchia), ottenuto anche con l'utilizzo di società esterne di servizi per la fissazione degli appuntamenti. Questa circostanza suscita qualche perplessità; data la delicatezza del settore, anche ai fini della sicurezza, sarebbe auspicabile l'impiego di personale del Ministero, trattandosi di compiti istituzionali. Il Ministero ha osservato che il ricorso all'esterno è limitato alla sola prenotazione e consente al personale dipendente di dedicarsi maggiormente all'esame delle pratiche.

In merito ai problemi dell'immigrazione, nell'ambito del programma in esame, sono stati avviati negoziati con i Paesi dai quali hanno origine i maggiori flussi migratori. Oltre ai Paesi dell'altra riva del Mediterraneo (in particolare Tunisia e Libia) sono stati stabiliti contatti ed accordi con la Russia, la Serbia, la Macedonia, la Turchia, ma anche con Paesi di altri continenti, quali Cina ed Ecuador. Quanto alla programmazione dei flussi migratori la DGIT ha richiesto una concertazione con i Ministeri del lavoro e dell'interno per la concessione di quote per lavoro autonomo, che ha trovato un seguito positivo con il dPCM del 1 aprile 2010.

PROGRAMMA 8 ITALIANI NEL MONDO E POLITICHE MIGRATORIE E SOCIALI

(in migliaia di euro)											
Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
11.DG per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	funzionamento	168,2	13.835,1	14.852,6	13.544,4	14.852,6	13.396,6	1.115,4	340,6	100,0%	90,2%
	interventi	4.439,9	87.457,9	88.658,1	84.944,0	91.897,8	85.237,5	3.840,0	2.820,3	96,5%	96,1%
	investimenti	0,2	24,7	24,9	24,7	24,9	16,9	0,0	8,1	100,0%	67,6%
	Totale Cdr	4.608,3	101.317,7	103.535,7	98.513,0	106.775,4	98.651,0	4.955,4	3.169,0	97,0%	95,3%
Totale programma		4.608,3	101.317,7	103.535,7	98.513,0	106.775,4	98.651,0	4.955,4	3.169,0	97,0%	95,3%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti per il programma ammontano a 101,3 milioni (132,6 milioni nel 2008). Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 97,6 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali, pari a 98,6 milioni, costituiscono il 95,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 97 per cento della massa spendibile con un elevato coefficiente di realizzazione.

2.9. Programma 9 “Informazione, promozione culturale scientifica e dell’immagine del Paese all’estero”

Il programma, come si rileva dalla stessa denominazione si propone la diffusione della cultura della lingua italiana, curando l’espansione dei rapporti culturali in ambito internazionale. Esso si ricollega alle priorità politiche 4 e 6 e agli obiettivi strategici destinati: a iniziative di comunicazione, per valorizzare la proiezione dell’Italia all’estero; alla diffusione delle forme più recenti dell’arte italiana; alla cooperazione scientifica e tecnologica, anche valorizzando l’attività degli Istituti italiani di cultura (IIC). Nel 2009, la Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale (DGPC), che è il C.d.R. al quale viene affidata l’attuazione del programma, al quale collabora anche il Servizio stampa e informazione (STAM), ha concentrato la sua attenzione sulla diffusione della cultura e della lingua italiana attraverso la rete degli IIC.

In attuazione dei citati obiettivi strategici sono state realizzate varie iniziative²⁹.

PROGRAMMA 9 INFORMAZIONE, PROMOZIONE CULTURALE, SCIENTIFICA E DELL'IMMAGINE DEL PAESE ALL'ESTERO

<i>(migliaia di euro)</i>											
Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
7.Servizio stampa e informazione	funzionam.	17,6	1.319,7	1.337,3	896,1	1.337,3	900,0	423,5	13,7	100,0%	67,3%
	interventi	4.348,1	19.359,7	23.707,8	19.359,7	23.707,8	20.326,3	0,0	3.381,5	100,0%	85,7%
	investimenti	2,0	3,9	5,9	3,7	5,9	3,3	0,1	2,5	100,0%	55,5%
	Totale Cdr	4.367,7	20.683,3	25.051,0	20.259,6	25.051,0	21.229,6	423,7	3.397,7	100,0%	84,8%
10.DG per la promozione e la cooperazione culturale	funzionam.	5.334,4	98.565,4	104.587,7	94.273,2	105.229,0	96.531,1	5.312,6	3.385,3	99,4%	92,3%
	interventi	5.981,8	89.939,2	94.307,2	89.782,0	95.921,0	90.917,1	319,7	4.684,2	98,3%	96,4%
	investimenti	1,6	188,4	190,0	188,4	190,0	184,3	0,1	5,6	100,0%	97,0%
	Totale Cdr	11.317,7	188.693,0	199.084,9	184.243,6	201.340,0	187.632,5	5.632,4	8.075,1	98,9%	94,3%
Totale programma		15.685,4	209.376,3	224.135,9	204.503,2	226.391,0	208.862,1	6.056,1	11.472,8	99,0%	93,2%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti per il programma ammontano a 209,4 milioni (227,8 milioni nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 95,4 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali, pari a 208,9 milioni, costituiscono il 93,2 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 99 per cento della massa spendibile con un elevato coefficiente di realizzazione.

2.10. Programma 10 “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE”

Il programma gestito, come il successivo programma n.11, dal Mef, riguarda la collaborazione dell’Italia all’elaborazione della politica economica comunitaria e alla formazione ed esecuzione del bilancio dell’Unione. In realtà, viene svolta tutta quell’attività di gestione finanziaria e di monitoraggio di programmi comunitari che fa capo soprattutto al Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie, istituito dalla legge n. 183/1987, affidato all’apposito Ispettorato della Ragioneria generale dello Stato, IGRUE.

²⁹ Tra queste iniziative se ne ricordano alcune riguardanti la diffusione della cultura e dell’arte: la mostra fotografica sui siti promossi dall’UNESCO come patrimonio culturale e naturale mondiale, che è stata presentata in varie sedi diplomatiche sia in Europa che in India; la mostra “Architetti italiani in Marocco dall’inizio del Protettorato francese ad oggi”; il progetto Latina 2009 organizzato dagli IIC (che consiste in una *tournee* di musica classica destinata ai paesi dell’America Latina con gruppi musicali delle formazioni cameristiche di maggiore rilievo); “l’Anno italo-egiziano della scienza e della tecnologia”, che ha visto l’organizzazione di ben 70 eventi di diversa natura (Conferenze, seminari e mostre scientifiche, corsi di formazione avanzata), favorendo in tal modo il rafforzamento della cooperazione italo egiziana, tradottasi nella firma di tre importanti accordi, sullo sfruttamento dell’energia solare, sulle tecnologie per l’apprendimento a distanza e sul potenziamento dell’insegnamento della lingua e della cultura italiana.

PROGRAMMA 10 PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE POLITICHE DI BILANCIO IN AMBITO UE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3. Dip. del tesoro	interventi	242,8	185,1	185,1	0,0	427,9	0,0	427,9	0,0	43,3%	0,0%
	oneri c. parte corrente	0,0	10.329,1	10.329,1	8.983,4	10.329,1	8.930,7	1.345,7	52,7	100,0%	86,5%
	Totale Cdr	242,8	10.514,3	10.514,3	8.983,4	10.757,1	8.930,7	1.773,6	52,7	97,7%	84,9%
4. Dip RGS	funzionam.	179,7	6.368,2	6.696,9	5.779,1	6.816,6	5.650,6	857,5	308,5	98,3%	84,4%
	interventi	0,0	17.000.500,0	17.000.500,0	15.828.785,7	17.000.500,0	15.828.785,7	1.171.714,3	0,0	100,0%	93,1%
	investimenti	7,3	6.872.291,2	6.872.291,2	5.672.290,5	6.872.298,5	5.672.290,5	8,0	1.200.000,0	100,0%	82,5%
	oneri c. parte corrente	0,0	19,5	19,5	0,0	19,5	0,0	19,5	0,0	100,0%	0,0%
	Totale Cdr	187,0	23.879.178,9	23.879.507,6	21.506.855,3	23.879.634,5	21.506.726,8	1.172.599,2	1.200.308,5	100,0%	90,1%
Totale programma		429,8	23.889.693,2	23.890.021,9	21.515.838,7	23.890.391,6	21.515.657,5	1.174.372,9	1.200.361,2	100,0%	90,1%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come evidenziato nella tabella questo programma, come per il 2008, rappresenta da solo l'88 per cento (23,9 miliardi) degli stanziamenti di tutta la missione. Esso, infatti, gestisce i flussi finanziari Italia-UE e, in particolare, le cd. "risorse proprie" che il nostro Paese deve versare all'Unione. Si registrano pagamenti in conto competenza pari all'intero importo degli impegni totali (21,5 miliardi). I pagamenti totali rappresentano il 90 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa che sono pari al 100 per cento della massa spendibile. Il coefficiente di realizzazione è dunque, per le ragioni sopra esposte, molto elevato.

2.11. Programma 11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale"

Il programma completa in un certo senso il precedente, con un riferimento più ampio al contesto internazionale.

PROGRAMMA 11 POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA IN AMBITO INTERNAZIONALE

(in migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3. Dip. del tesoro	interventi	38.612,0	396.312,9	433.167,2	393.808,0	434.924,8	430.503,3	4.224,7	196,8	99,6%	99,4%
	investimenti	211.300,5	377.604,0	257.073,8	362.354,0	588.904,6	241.181,5	2.056,0	345.667,1	43,7%	93,8%
	altre spese in c/capitale	975,0	0,0	975,0	975,0	975,0	975,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	oneri c. parte corrente	350,3	0,0	350,3	0,0	350,3	350,3	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale Cdr	251.237,7	773.916,9	691.566,2	757.137,0	1.025.154,7	673.010,0	6.280,8	345.863,9	67,5%	97,3%
4. Dip RGS	interventi	0,0	3.986,0	3.986,0	0,0	3.986,0	0,0	3.986,0	0,0	100,0%	0,0%
	investimenti	0,0	103.291,4	103.291,4	103.291,4	103.291,4	103.291,4	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale Cdr	0,0	107.277,4	107.277,4	103.291,4	107.277,4	103.291,4	3.986,0	0,0	100,0%	96,3%
Totale programma		251.237,7	881.194,3	798.843,6	860.428,4	1.132.432,0	776.301,4	10.266,8	345.863,9	70,5%	97,2%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti ammontano a 881,2 milioni (703,6 milioni nel 2008) che, unitamente allo stanziamento del programma n. 10, attribuiscono al Mef più del 90 per cento del totale. I pagamenti in conto competenza sono il 66,8 per cento degli impegni totali (860.428,4 milioni). I pagamenti totali ammontano al 97,2 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi sono pari al 70,5 per cento della massa spendibile.

Come per tutte le altre Amministrazioni, anche per il Mae alla missione istituzionale n. 4 si affiancano le missioni trasversali n. 32 e n. 33. Alla missione n. 32 è collegato il programma “Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza”, che attua l’indirizzo programmatico governativo sulla maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, identificato con la priorità politica volta all’ammodernamento dell’amministrazione, la quale si realizza con 3 obiettivi strategici, tendenti ad intraprendere iniziative tese a contribuire alla razionalizzazione e all’innovazione del Ministero ed alla realizzazione dell’amministrazione digitale. Il raggiungimento di questo obiettivo è affidato a tre C.d.R.³⁰.

La missione 33 “Fondi da ripartire” si riferisce a Fondi di riserva e speciali (Fondo consumi intermedi e fondi da ripartire nell’ambito dell’Amministrazione) che non hanno una collocazione specifica in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione; la loro attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi adottati in corso di gestione.

3. Considerazione conclusive

La politica estera italiana presenta, accanto alle linee tradizionali, nuovi sviluppi che stanno determinando una, sia pur parziale, mutazione genetica riguardante in particolare il suo principale soggetto attuatore, il Ministero degli affari esteri. L’uso dell’aggettivo “principale” già indica una parte del cambiamento e del nuovo contenuto della politica estera, che viene condotta in un contesto internazionale e, soprattutto, europeo, nuovo.

Nel contesto internazionale generale, oltre ai condizionamenti indotti dall’appartenenza all’ONU per la partecipazione sempre più frequente a missioni internazionali di pace, si evidenziano impegni discendenti dall’inserimento dell’Italia, tra gli altri, nel Fondo monetario internazionale (FMI) nella NATO e nell’OCSE, organizzazioni che richiedono una presenza sempre più attiva ed il rispetto di obblighi da esse imposte. In proposito si possono menzionare, a titolo di esempio, le valutazioni del DAC nell’ambito OCSE, con la cd. “peer review”, e dei conseguenti stringenti adempimenti da parte italiana per adeguare la nostra politica di aiuto allo sviluppo agli obiettivi e alle raccomandazioni indirizzate all’Italia.

Ma è soprattutto nel contesto europeo che si misura la nuova dimensione della politica estera, che non può essere considerata solo nazionale, perché è fortemente connessa con la politica estera di sicurezza e difesa (PESC-PESD) dell’Unione Europea, nella quale in larga misura essa si inquadra.

L’interazione tra i due livelli, nazionale ed europeo, è attestato dalla forte presenza che i diplomatici italiani dovranno assicurare in quella sorta di diplomazia dell’Unione, costituita dal Servizio europeo di azione esterna (SEAE) previsto dal Trattato di Lisbona.

Ma ulteriori cambiamenti, anche restando nell’ambito nazionale, si stanno verificando e si annunciano. La politica estera sta assumendo nuove dimensioni, oltre a quelle tradizionali, per rispondere adeguatamente ai mutamenti e alle vere e proprie sfide poste in ambito internazionale, soprattutto in termini economici. Da ciò discende l’esigenza di un raccordo di quello che si è definito il principale soggetto attuatore, il Mae, con altri soggetti istituzionali (il Mef in primo luogo, il Mise, ma anche Enti ed istituzioni al di fuori dell’ambito ministeriale), sia di una diversa presenza, non solo nei termini della diplomazia tradizionale, nei vari paesi nei quali è maggiormente presente l’Italia. In questa linea va evidenziato il profilo economico e commerciale che si è soliti riassumere con il termine “diplomazia degli affari”.

Il Mae, come si è prima detto, sta avviando una profonda riorganizzazione per far fronte al nuovo multilateralismo sulla scena mondiale e, allo stesso tempo, per stabilire una maggiore presenza nei “paesi emergenti” e nelle nuove potenze mondiali (Cina, India, Brasile). In questo quadro si colloca anche l’autonomia gestionale delle sedi all’estero al fine di favorire quella trasformazione, prima evocata, con una forte responsabilizzazione dei loro titolari. Questi avranno il compito di conciliare l’affermazione e l’espansione degli interessi del nostro Paese all’estero con la tutela dei nostri connazionali.

³⁰ C.d.R. 4 Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all’estero (ISPE); n. 5 Direzione Generale per le risorse umane e l’organizzazione (DGRO); n. 8 Servizio per l’Informatica, le Comunicazioni e la Cifra (SICC).

Alcune iniziative sono state realizzate nell'anno di riferimento sia in ambito culturale continuando a perseguire la promozione della cultura e della lingua italiana sia con più efficienti servizi a favore dei cittadini italiani con il Sistema integrato di funzioni consolari (SIFC) e con il cd. "Consolato a distanza". Sotto un profilo più strettamente politico-istituzionale viene in rilievo l'azione svolta dal Mae per pervenire all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (il 1° dicembre 2009), che, nonostante alcuni limiti, costituisce una tappa importante nel processo di integrazione europea.

Restano alcune criticità. Tra esse si evidenziano, sul piano generale, la presenza di consistenti residui (al 31 dicembre 2009, 524,6 milioni su stanziamenti definitivi di competenza pari a 2.283,9 milioni), ma soprattutto i ritardi nel settore della Cooperazione allo sviluppo (programma n. 2). Nonostante gli sforzi compiuti appare difficile, se non impossibile, il raggiungimento dei cosiddetti "obiettivi del Millennio" (aiuto pubblico allo sviluppo pari al 0,70 per cento entro il 2015 e allo 0,56 per cento del Pil entro il 2010), se si considera che attualmente siamo al di sotto dello 0,20 per cento; va, peraltro, rilevata la forte riduzione degli stanziamenti operata (dimezzati nel 2009). Né si può tacere, sotto il profilo delle criticità, la questione, non ancora risolta, della rendicontazione per gli interventi di aiuto allo sviluppo. E' auspicabile che si possa pervenire, anche con una modifica alla normativa vigente in materia, ad una soluzione di questo annoso problema, garantendo una maggiore flessibilità temporale nell'utilizzo dei fondi accreditati per i progetti di cooperazione ed un adeguamento della rendicontazione ai tempi di esecuzione dei progetti.