

anche alla materia in esame dell'applicazione delle previsioni normative di cui al codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005).

In questo ambito, il Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra dell'Amministrazione ha avviato un programma che nel triennio 2007/2009 dovrà, tra l'altro, migliorare la gestione dei servizi consolari e semplificare le procedure amministrativo-contabili, di spesa e di gestione. Trattasi del "Centro Servizi Firma Digitale" (CSFD) che dovrà consentire anche lo scambio rapido di documenti tra soggetti diversi.

Per quanto qui di particolare interesse, si osserva che sono in corso di abilitazione alcune funzioni che metteranno in comunicazione un primo gruppo di uffici centrali e di sedi estere con la trasmissione su supporto informatico della documentazione relativa alla gestione ed alla spesa degli uffici esteri.

La Corte, nel valutare positivamente l'impegno dell'Amministrazione per la semplificazione e lo snellimento dei diversi processi amministrativi, sottolinea la necessità che attraverso le nuove procedure sia garantito un tempestivo ed esaustivo controllo dei numerosi centri di spesa e che il nuovo sistema sia reso funzionale anche all'attività di valutazione del Servizio di controllo interno (SECIN), che ad oggi non ha avuto da parte dell'Amministrazione il supporto necessario per il corretto esercizio dei compiti allo stesso affidati dalla legge.

L'Amministrazione sottolinea ormai da tempo la ricaduta negativa di una persistente mancanza di personale appartenente alla dirigenza amministrativa, la cui consistenza organica è stata determinata con d.P.R. n. 89 del 2004<sup>4</sup>. Per ovviare alla vacanza dei posti, l'Amministrazione fa ricorso all'istituto della reggenza, ai sensi dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 che, peraltro, non sempre consente di sopperire alla mancanza del titolare dell'ufficio.

La situazione è particolarmente critica per la Direzione generale per gli affari amministrativi di bilancio e del patrimonio e, anche per altri aspetti, per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Con riferimento a quest'ultimo Centro di Responsabilità (C.d.R.), la Corte ha più volte sottolineato i problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale della Direzione generale, che ad oggi non hanno trovano soluzione in attesa di un nuovo assetto organizzativo annunciato e mai realizzato.

## **2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.**

### ***2.1. Considerazioni di carattere generale.***

In considerazione delle peculiari funzioni attribuite dalla legge all'Amministrazione degli affari esteri, il bilancio è caratterizzato da una forte incidenza delle spese di funzionamento ed, in particolare, della voce "personale", che rende particolarmente rigido il bilancio stesso.

A fronte di un incremento delle dotazioni complessive nel precedente esercizio, che aveva riguardato soprattutto le spese in conto capitale, il 2006 è stato contrassegnato da una riduzione di circa il 9 per cento, che ha ridotto specialmente le spese di investimento.

<sup>4</sup> La dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, ad esclusione della carriera diplomatica e di quella dell'area della "Promozione culturale", prevede 54 dirigenti, di cui nove di prima fascia; per l'area della "Promozione cultura" 20 unità. Su 54 dirigenti ne sono presenti 30, di cui 18 assegnati ad uffici della sede centrale e 12 alle sedi estere.

Il taglio delle spese in conto capitale ha inciso particolarmente sugli stanziamenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, completamente azzerati (nel 2005, ammontavano a 180 milioni).

Nei paragrafi che seguono sono analizzati i singoli aspetti dell'andamento della gestione, con riferimento anche agli effetti delle manovre di contenimento della spesa ed ai risultati dell'*audit* su casi di specie. Qui non può non osservarsi che in particolare la ridotta riassegnazione di somme versate per attività rese dall'Amministrazione e il tardivo accreditamento dei fondi determinano difficoltà di una corretta programmazione, attesa l'incertezza sulle somme a disposizione. Inoltre, il perfezionamento dei decreti di variazione di bilancio solo allo scadere dell'esercizio induce l'Amministrazione ad impegnare le somme, in alcuni casi rilevanti, nell'ultima parte dell'anno, con conseguenze sugli stanziamenti in termini di cassa dell'esercizio successivo. Né può sottacersi che si possono produrre, per attività e spese di fatto irrinunciabili, situazioni di mora e aggravio di spesa per pagamenti di interessi.

## 2.2. Bilancio 2006.

### 2.2.1. Spesa.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato <sup>5</sup>	Spese correnti	Spese in conto capitale
2004	2.338,4	0,5	2.313,7	24,7
2005	2.511,0	0,5	2.303,8	207,2
2006	2.283,5	0,5	2.270,5	13,0

Gli stanziamenti definitivi accertano una riduzione rispetto al dato del 2005 (- 227,5 milioni), mantenendo peraltro costante il rapporto percentuale con riferimento al totale del bilancio dello Stato.

In linea con i precedenti esercizi, le voci di maggior peso delle spese di parte corrente sono: "trasferimenti correnti a estero", 993,2 milioni; "redditi da lavoro dipendente", 889,1 milioni; "consumi intermedi", 258,3 milioni<sup>6</sup>. Complessivamente, la spesa per il personale assorbe il 40,3 per cento di tutte le risorse finanziarie.

La Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e patrimonio gestisce la quota maggiore delle assegnazioni (35,6 per cento) destinate in massima parte alle spese correnti, con una forte incidenza della voce "funzionamento" (787,9 milioni). Alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo è assegnato il 22,9 per cento delle risorse complessive dell'Amministrazione (522,8 milioni), di cui l'87 per cento per interventi. Le residue risorse sono ripartite tra gli altri diciotto Centri di Responsabilità, con quote maggiori per la Direzione generale per gli affari politici, multilaterali e diritti umani (323,3 milioni) e la Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (208,2 milioni).

I trasferimenti correnti ad estero interessano soprattutto la cooperazione allo sviluppo (circa 450 milioni) e gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (318,1 milioni). Gli stanziamenti residui (225 milioni) sono ripartiti in quote minori tra gli altri Centri di Responsabilità.

Le spese in conto capitale sono assegnate in particolare al capitolo 7247, circa 4,4 milioni, per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles

<sup>5</sup> La percentuale è calcolata considerando la spesa dei Titoli I e II.

<sup>6</sup> Le altre voci sono ripartite in: 15,3 milioni per imposte pagate sulla produzione; 24,8 milioni per trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni; 77,1 milioni per trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private; 13 milioni per altre uscite correnti.

(C.d.R. affari amministrativi, bilancio e patrimonio) e al capitolo 7330, circa 5,8 milioni, destinati alle spese per lo sviluppo del sistema informativo (C.d.R. informatica comunicazione e cifra).

Come si evidenzia nella tabella che segue, è ulteriormente migliorata la capacità di impegno dell'Amministrazione con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile, mentre è diminuita rispetto ai residui (passando dal 99 per cento del precedente esercizio al 94,2), pur mantenendo un elevato livello<sup>7</sup>.

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	%	Massa impegnabile	(in milioni di euro)	
					Impegni su massa impegnabile	%
2004	2.338,4	2.142,2	91,6	2.385,2	2.168,9	90,9
2005	2.511,0	2.304,8	91,8	2.544,7	2.338,1	91,8
2006	2.283,5	2.112,1	92,5	2.318,6	2.145,2	92,5

Ancora con riferimento alla gestione del bilancio di competenza, si sottolinea che l'incremento della capacità di impegno delle risorse per investimenti ha comportato una notevole riduzione dei residui di stanziamento (da 35 a 19 milioni) – capitolo 7330. Peraltra, tale incremento è stato fortemente influenzato anche dalla ridotta disponibilità di risorse finanziarie, tenuto conto dell'entità degli stanziamenti decurtati sulla base dell'elenco n. 2, allegato alla Legge finanziaria 2006<sup>8</sup>.

La tabella che segue illustra nell'ultimo triennio l'andamento delle economie<sup>9</sup>, che sono diminuite rispetto al precedente esercizio soprattutto per effetto della riduzione delle economie sugli stanziamenti di competenza.

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	(in milioni di euro)	
			Economie totali	
2004	182,6	39,6	222,2	
2005	171,4	66,1	237,5	
2006	154,4	71,5	226,0	

Le economie reali, non compensate dalle maggiori spese, sono pari a 165,8 milioni.

Per effetto della manovra di contenimento della spesa sono diminuite rispetto al 2005 sia la massa spendibile sia le autorizzazioni definitive di cassa; queste ultime in percentuale ancora maggiore.

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni definitive di cassa	(in milioni di euro)	
					c=b/a	d
2004	2.871,2	2.238,3	78,0	2.396,8		93,4
2005	2.924,3	2.270,3	77,6	2.477,9		91,6
2006	2.720,2	2.082,1	76,5	2.320,1		89,7

<sup>7</sup> Sono interessati, in particolare, il capitolo 1512 (Fondo unico per il personale assunto a contratto a tempo indeterminato presso le sedi estere) ed il capitolo 1621 (Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali).

<sup>8</sup> Spesa per investimenti fissi lordi.

Esercizio	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni stanziamento di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni	(in valori assoluti)	
					% Impegni/Stanz. definitivi	
2005	19.070.685,00	3.720.915,00	22.791.600,00	14.961.132,45	65,6	
2006	6.347.994,00	2.182.540,00	8.530.534,00	6.235.083,30	73,1	

<sup>9</sup> Le economie si riferiscono alla voce di consuntivo "economie e maggiori spese", nella quale si compensano con le maggiori spese.

La diminuzione del rapporto tra pagamenti totali e risorse disponibili è da ricondurre anche ad un incremento di disponibilità intervenuto a fine esercizio, non in tempo utile per l'emanazione dei titoli di spesa<sup>10</sup>. Si registra un, seppur non significativo, decremento dei residui (da 416,5 a 412,6 milioni).

Complessivamente, le eccedenze del 2006 ammontano a circa 11,3 milioni. In parte, tali eccedenze sono state compensate all'interno delle rispettive unità previsionali di base (UPB), mentre residua una eccedenza di circa 7,9 milioni soprattutto da riferire alle spese per stipendi ed oneri riflessi, per le quali l'Amministrazione aveva richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) integrazioni di bilancio a valere sul Fondo di riserva per le spese obbligatorie, ovvero proposte di variazione compensativa tra capitoli, peraltro non assentite da parte dell'Ispettorato generale politiche di bilancio (I.G.P.B.).

### 2.2.2. Entrate.

In materia di "entrate", la maggior parte degli introiti consolari affluiscono ai capitoli 2121 (versamenti per il rilascio dei visti, nazionali e Schengen e percezioni consolari in genere), 2421 (versamenti conseguenti al rilascio dei passaporti), 1205 (riscossione dell'imposta di bollo). Anche nell'esercizio in esame è proseguito il *trend* in incremento di tutte e tre le voci di entrata. In particolare al capitolo 2121 sono affluiti circa 64 milioni (58,4 nel 2005), al capitolo 2421<sup>11</sup> circa 2,3 milioni (1,6 nel 2005) ed al capitolo 1205 circa 793 mila euro (192,5 mila euro nel 2005)<sup>12</sup>. L'incremento degli incassi che si registra è da ricondurre in particolare all'introduzione di spese amministrative per le procedure di esame dei visti e all'incremento dei diritti per il rilascio di visti di lunga durata.

L'art. 5 della legge n. 15 del 1985<sup>13</sup>, come modificato dal comma 40, dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003<sup>14</sup>, ha istituito presso le sedi all'estero del Ministero conti correnti valuta tesoro (CCVT), ai quali affluiscono le entrate consolari, le eventuali eccedenze finanziarie sugli ordini di accreditamento per le spese da effettuarsi all'estero e, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, le altre entrate dello Stato realizzate all'estero. Su richiesta motivata, in attesa dell'accreditamento dei finanziamenti ministeriali, le rappresentanze diplomatiche possono essere autorizzate dalla competente Direzione generale del Ministero ad effettuare prelevamenti dai conti correnti per fare fronte alle esigenze delle sedi stesse. Successivamente, viene disposto il versamento all'entrata del controvalore in euro dell'importo prelevato, iscritto alle pertinenti unità previsionali di base del Ministero medesimo. Questa procedura, oltre ad assicurare alle rappresentanze diplomatiche e consolari disponibilità di risorse, evita perdite di valore a seguito della conversione in euro di valute non convertibili o di difficile convertibilità.

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

<sup>10</sup> In particolare, la cassa è stata incrementata di circa 74 milioni con diversi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, tutti emanati nei mesi di novembre e dicembre 2006.

<sup>11</sup> Gli importi relativi al capitolo 2421 sono al netto delle entrate derivanti dal rilascio del passaporto elettronico (operativo dal 26 ottobre 2006), che affluiscono direttamente al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del decreto interministeriale, Ministro dell'interno-Ministro dell'economia e delle finanze del 9 maggio 2006.

<sup>12</sup>

(In valori assoluti)

Esercizio	Cap. 2121	Diff. Anno %	Cap. 2421	Diff. Anno %	Cap. 1205	Diff. Anno %
2003	38.623.449,18		1.468.910,53		169.859,78	
2004	44.743.549,50	+15,8	1.741.085,86	+18,5	202.775,05	+19,4
2005	58.475.557,94	+30,7	1.653.669,48	-5,0	192.533,20	-5,1
2006	63.951.054,03	+9,4	2.343.424,12	+41,7	793.248,24	+312,0

*Dati comunicati dal Ministero degli affari esteri*

La Legge finanziaria 2007, art. 1 commi 1315 e 1316, ha disposto l'immediata entrata in vigore dei nuovi importi dei visti nazionali, senza la necessità di un ulteriore decreto interministeriale e l'introduzione di un meccanismo di stabilizzazione del differenziale degli importi tra visti Schengen e quelli nazionali.

<sup>13</sup> Legge 6 febbraio 1985, n. 15, recante "Disciplina delle spese da effettuarsi all'estero dal Ministero degli affari esteri".

<sup>14</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 350, Legge finanziaria per il 2004.

Inoltre, il successivo art. 6 della richiamata legge n. 15, prevede che, sempre su autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le esigenze delle ambasciate e dei consolati, ed eventualmente di altre amministrazioni, possa essere consentito l'utilizzo delle disponibilità dei conti correnti valuta tesoro, salvo il reintegro attraverso il versamento all'entrata dell'importo in euro.

A seguito dell'entrata in vigore della disposizione recata dall'art. 3, comma 40, della legge n. 350 del 2003, il Ministero dell'economia e delle finanze, che già aveva anticipato in linea generale gli adempimenti per la gestione dei CCVT e per le modalità di finanziamento tramite gli stessi conti<sup>15</sup>, ha sottolineato la necessità di avere maggiori informazioni sulle giacenze dei conti stessi. Il Ministero degli affari esteri, in data 8 settembre 2005, ha provveduto a diramare, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, le istruzioni operative e di semplificazione relative agli adempimenti da porre in essere per consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di esercitare la vigilanza ed i controlli di competenza sui finanziamenti tramite prelevamenti da CCVT.

L'Amministrazione ha comunicato, come da tabella in nota, le giacenze al 31 dicembre 2006 con riferimento alle più importanti valute<sup>16</sup>. Il valore complessivo raggiunge circa 45,6 milioni (58 al 31 dicembre 2005). Oltre alle valute indicate in nota, in alcune sedi sono giacenti fondi in monete locali che, a causa di normative del Paese ospitante, non possono essere convertite in monete forti e neppure trasferite. Nel 2006 il loro controvalore ha superato i 20 milioni.

L'Amministrazione, a seguito del limite posto dalla circolare n. 7 del 2006 della Ragioneria Generale dello Stato<sup>17</sup>, ha potuto chiedere al Ministero dell'economia e delle finanze la riassegnazione di soli 4 milioni.

Per consentire un maggior utilizzo dei fondi non trasferibili ed inconvertibili, la Legge finanziaria 2007 ha ampliato le tipologie di spesa per le quali possono essere utilizzati questi fondi. Peraltro, l'Amministrazione ha sottolineato come in alcuni Paesi, dove l'introito di moneta locale derivante dal rilascio dei visti è assai elevato, l'utilizzo dei fondi per le spese delle amministrazioni presenti nel Paese ospitante non copre la totalità delle risorse disponibili che, di conseguenza, sono soggette ad una perdita di valore per la svalutazione della moneta locale.

Sempre in materia di entrate, si richiama l'attenzione sul disposto del comma 1318 della legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria 2007), che ha istituito presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari un Fondo speciale destinato a finanziare la manutenzione degli immobili, i contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale e l'attività di istituto delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari. Al Fondo in parola possono affluire le somme rinvenienti da atti di donazione e di liberalità e gli importi derivanti da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati.

Al momento non si conoscono le modalità di funzionamento e di rendicontazione del Fondo di cui si tratta e di conseguenza non si possono fornire ulteriori elementi di conoscenza e valutativi sulla natura della gestione stessa.

<sup>15</sup> Con d.m. 6 agosto 2003.

<sup>16</sup>

Valuta	Giacenze al 31.12.2006	Controvalore in euro
Dollari australiani	1.496.469,30	999.406,82
Dollari canadesi	488.903,55	305.564,72
Dollari USA	9.230.797,86	7.046.410,58
Euro		27.798.913,16
Frs.sv.	8.273.906,82	5.338.004,40
Lire sterline	1.876.126,50	2.719.023,91
Rand	10.950.143,90	1.386.094,06
<b>Totale</b>		<b>45.593.417,65</b>

<sup>17</sup> La circolare richiamata ha previsto che le riassegnazioni delle entrate, a decorrere dal 2006, per le spese che hanno impatto diretto sul conto economico consolidato della P.A., non possano superare l'importo complessivo di quelle effettuate nel 2005.

### 2.3. *Effetti delle misure di contenimento della spesa.*

Come è noto, al fine di arginare l'espansione della spesa pubblica, in particolare dall'esercizio 2004, sono state poste in essere misure di contenimento, che hanno sia interessato i processi di spesa sia disposto tagli agli stanziamenti iniziali dei bilanci delle amministrazioni centrali e tetti alla crescita della spesa. In particolare, come obiettivo prioritario è stata indicata la riduzione dei consumi intermedi.

A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004<sup>18</sup> (Legge finanziaria per il 2005), per il triennio 2005/2007, ha previsto che la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, non superi il 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno.

Il successivo comma 8 ha individuato le modalità per raggiungere tale obiettivo; a tal fine ha imposto di contenere nel limite del 2 per cento, rispetto agli stanziamenti dell'esercizio finanziario 2004, decurtati del 40 per cento dal DL n. 168 del 2004<sup>19</sup>, gli incrementi degli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa delle singole amministrazioni relativamente alle spese che hanno un impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Per le spese di parte corrente, queste riduzioni interessano particolarmente i consumi intermedi, andando ad incidere sulle spese destinate al funzionamento e, per la parte in conto capitale, sugli investimenti (investimenti fissi lordi e contributi). Inoltre, un'ulteriore riduzione alle dotazioni iniziali delle unità previsionali di base (UPB) per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria è stata disposta dal comma 295<sup>20</sup> della medesima Legge finanziaria.

Ancora con riferimento al triennio 2005/2007, il successivo comma 9 ha limitato le riassegnazioni di entrate e l'utilizzo dei fondi di riserva per spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste, disponendo il limite del 2 per cento al loro incremento, rispetto al dato finale del precedente esercizio.

Proseguendo in questa azione di contenimento della spesa pubblica, la legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006) ha recato ulteriori disposizioni che presentano carattere strutturale, in quanto la loro azione è prevista in via continuativa a decorrere dal 2006. In particolare, il comma 7 ha disposto per le amministrazioni dello Stato l'assunzione mensile di impegni non superiore ad un dodicesimo della spesa prevista per ciascuna unità previsionale di base. La violazione del divieto di cui al presente comma rileva agli effetti della responsabilità contabile<sup>21</sup>. Agli Uffici centrali del bilancio è stata affidata la valutazione delle spese da ricondurre nell'ambito di quelle aventi natura obbligatoria e di conseguenza non soggette alla regola dei dodicesimi, che inserisce di fatto una gestione provvisoria del bilancio non più limitata ai primi quattro mesi dell'anno.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento e premesso che il rispetto del limite all'incremento della spesa del 2 per cento deve essere riferito all'intero comparto statale, con possibilità per alcune amministrazioni di superare il limite stesso a fronte di compensazioni da parte di altri dicasteri, si osserva che l'Amministrazione, nel complesso

<sup>18</sup> Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

<sup>19</sup> Il decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, entrato in vigore il 12 luglio 2004, ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per le spese per missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento.

<sup>20</sup> In particolare, il comma 295 ha previsto, in aggiunta al tetto di spesa indicato al comma 8, una riduzione per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria tale da assicurare una minor spesa complessiva nel bilancio dello Stato pari a 700 milioni per l'anno 2005 e a 1.300 a decorrere dal 2006.

<sup>21</sup> Le operazioni di accantonamento, per assicurare il rispetto del limite mensile di 1/12, sono state effettuate direttamente dal Sistema informativo.

delle categorie interessate al contenimento della spesa, ha rispettato il limite anzidetto, la cui applicazione prevede peraltro la possibilità di effettuare compensazioni tra le categorie stesse.

Infatti, l'incremento della voce "consumi intermedi" superiore al limite del 2 per cento (+3,5 per cento) è stato compensato dalla riduzione delle altre categorie. In merito alla riduzione delle spese di missioni e trasferimento (-25,2 per cento), l'Amministrazione ha osservato che i tagli generalizzati a questa tipologia di spesa possono determinare difficoltà a garantire la presenza di propri rappresentanti presso le organizzazioni internazionali, l'Unione europea e le altre sedi di incontri internazionali.

Sul punto la Corte ha più volte sottolineato la necessità che le misure di contenimento della spesa pubblica procedano attraverso interventi selettivi, che tengano conto delle specifiche esigenze di ogni amministrazione, in relazione ai compiti alle stesse affidati dalla legge ed, al loro interno, alle priorità dei diversi uffici. In sede di programmazione e di ripartizione delle risorse l'applicazione di un mero criterio storico della spesa non è sufficiente per la valutazione dell'entità delle risorse necessarie a garantire il corretto svolgimento dell'azione amministrativa. Al fine di evitare, da un lato, richieste di risorse in parte non necessarie e che inducono ad impegni in prossimità della scadenza dell'esercizio finanziario al solo fine di mantenere un determinato "tetto di spesa" e, dall'altro, tagli generalizzati in misura pari per tutti i centri di spesa interessati, prescindendo dalle reali diverse esigenze, deve soccorrere l'azione del SECIN di attenta e puntuale valutazione e verifica della coerenza tra richieste e risultati dell'azione amministrativa posta in essere.

Gli investimenti fissi lordi hanno subito un taglio di circa 14,3 milioni (da circa 22,8 milioni nel 2005 a 8,5 nel 2006).

L'Amministrazione ha comunicato che, nonostante siano stati esclusi dall'applicazione della norma 91 capitoli su 150, la regola dell'assunzione degli impegni per dodicesimi ha comportato ripercussioni sulla corretta gestione della spesa nei settori dove più numerosi sono gli interventi su progetti e programmi, i cui impegni sono difficilmente frazionabili.

Le somme accantonate<sup>22</sup> ai sensi dell'art. 25, comma 1, della legge n. 248 del 2006, pari a circa 1.022 milioni, sono state versate in entrata a valere sui rispettivi capitoli, così come previsto dal successivo comma 2. L'Amministrazione non ha ritenuto di chiedere la rimodulazione di tali accantonamenti, facoltà prevista dal comma 3.

Inoltre, in attuazione al disposto della legge n. 233 del 2006, che ha previsto una riduzione delle spese degli Uffici di Gabinetto, per compensare le maggiori spese connesse con l'istituzione di nuovi Ministeri, sono state apportate variazioni negative pari a 279 mila euro.

Per quel che concerne l'impatto dei vincoli posti alle riassegnazioni di somme versate in entrata, si premette che il limite di cui ha potuto fruire il Ministero per l'anno in esame è stato stabilito nella misura di 4.141 mila euro, utilizzato per 3.718 mila euro.

Premesso che tutte le riassegnazioni sono state effettuate ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 267 del 2005, si sottolinea che il limite fissato ha certamente limitato la possibilità da parte dell'Amministrazione di utilizzare il citato strumento normativo, tenuto conto che nel corso del 2006 la giacenza media del controvalore dei CCVT denominati in valuta inconvertibile e/o intrasferibile è stata di oltre 40 milioni.

<sup>22</sup> I capitoli con importi più significativi sono: 1575 (166.630 euro), 2760 (127.532 euro), 1722 (125.775 euro), 2504 (80.693 euro), 2470 (69.829 euro), 1504 (68.436 euro).

La spesa per relazioni pubbliche, rappresentanza e convegni, sulla quale la Legge finanziaria 2006 ha determinato il limite del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2004, successivamente ridotto dall'art. 27, della legge n. 248 del 2006 al 40 per cento, è stata pari a 3,9 milioni.

Sono stati rispettati i limiti imposti dai commi 9, 10, 11 e 56 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006 alle spese di rappresentanza, consulenza ed autovetture, come indicato nella tabella che segue:

Tipologia	Limite 2006	Impegnato
rappresentanza	4.100.672,64	1.207.480,92
consulenze	412.826,49	335.629,19
autovetture	2.779.078,94	2.203.151,14

#### 2.4. Audit finanziario-contabile.

L'analisi che segue viene distinta nell'*audit* che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero e nell'*audit* su particolari filiere contabili, partendo da ordinativi estinti nel 2006.

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

##### 2.4.1. Audit sul sistema-contabile.

Gli stanziamenti iniziali in corso di esercizio hanno subito una variazione in aumento di circa 327 mila euro, di cui 255 mila euro con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, che hanno interessato soprattutto la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e le Direzioni generali per gli affari amministrativi e per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente. I tempi, spesso lunghi per l'assegnazione delle risorse finanziarie, stabilite sia con leggi (come in relazione al nuovo sistema di rilascio dei visti), o da altri provvedimenti (fondi per le elezioni politiche, variazioni di bilancio richieste con reperimento di risorse all'interno del bilancio dell'Amministrazione, assestamento di bilancio) e l'erogazione in una fase troppo avanzata della gestione finanziaria, possono essere di ostacolo alla programmazione delle attività e non consentire l'utilizzazione dei fondi stessi.

L'Amministrazione ha sottolineato degli aspetti di criticità dei capitoli nei quali sono allocate le risorse per le spese di manutenzione delle sedi diplomatiche e per l'acquisto di immobili. Con riferimento al primo punto, il capitolo 1573, sul quale gravano le spese di manutenzione, ha osservato che le assegnazioni sono sempre inferiori al 50 per cento delle richieste, con l'unica eccezione dell'esercizio 2004, quando hanno raggiunto il 62 per cento, con difficoltà ed in alcuni casi impossibilità di assicurare interventi tempestivi finalizzati alla manutenzione del patrimonio immobiliare all'estero<sup>23</sup>.

Nelle ultime due relazioni al Parlamento, era stato sottolineato che l'azione amministrativa era caratterizzata da un anomalo numero di provvedimenti ammessi a registrazione dal competente Ufficio centrale del bilancio ai sensi dell'art. 9, comma 1,

<sup>23</sup> Con riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare all'estero, la Legge finanziaria 2007, art. 1, commi 1311 e 1312, ha previsto l'elaborazione, entro il 30 luglio 2007, da parte dell'Amministrazione degli affari esteri che si avvale dell'Agenzia del demanio, di un piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato ubicato all'estero, sulla base di una ricognizione e di una stima dei beni che devono tener conto dell'analisi comparativa tra costi e benefici. A conclusione di questa prima fase dovranno essere individuati i cespiti per i quali proporre la dismissione.

del d.P.R. n. 38 del 1998<sup>24</sup>, che avevano interessato diversi capitoli di spesa, in particolare della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Atteso che il ripetersi di tali procedure può rappresentare un elemento indicativo di possibili irregolari modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, la Corte aveva sollecitato una maggiore attenzione da parte dell'Amministrazione nel ricorso alla norma richiamata. Nel 2006 il fenomeno si è sensibilmente ridotto, continuando ad interessare soprattutto la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Particolari aspetti problematici presenta nell'ambito di tale Direzione generale il settore dell'esame della rendicontazione presentata dalle Organizzazioni non governative (ONG). Sul punto, per unicità di trattazione si rinvia al paragrafo 3.2.

#### 2.5. Verifiche di affidabilità.

Di seguito, vengono riportati i titoli di pagamento esaminati:

##### *Direzione generale per gli affari amministrativi, bilancio e patrimonio*

Cap. 1397 - Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti...ecc.

Mandato n. 69 - esercizio di provenienza 2005 e n. 266 esercizio di provenienza 2006.

Il primo titolo riguarda la fornitura del servizio di presidio fisso per l'impianto antincendio da parte della ditta SIRAM S.p.A. per una spesa di 304.177,89 euro.

Il titolo n. 266 afferisce al contratto a licitazione privata stipulato in data 17/12/2002 tra il Ministero delle infrastrutture e trasporti - Provveditorato alle OO.PP. per il Lazio e la A.T.I. IGIT S.p.A. mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese, per l'effettuazione dei lavori, relativi al IV lotto, di adeguamento della sede della Farnesina alla normativa antincendio. I lavori, interrotti a causa dell'indisponibilità dei luoghi, sono stati completamente ultimati solo nel mese di agosto 2006. Tali ritardi hanno reso necessaria la reiscrizione in bilancio dei residui perenti, pari a 307.271,13 euro, somma liquidata alla Ditta con il mandato di pagamento in esame;

Cap. 7245 - Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni e relative spese connesse di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche...ecc

Mandato n. 4 - esercizio di provenienza 2004.

Trattasi di lavori di manutenzione straordinaria e adattamento funzionale degli edifici del complesso dell'Ambasciata d'Italia a Kabul, che hanno comportato una spesa pari a 435.780,00 euro, liquidata all'Impresa Lattanzi S.r.l., affidataria dei lavori stessi.

##### *Direzione generale informatica, comunicazioni e cifra*

Cap. 1712 - Noleggio, trasporto e installazione di apparecchiature informatiche e per l'automazione degli uffici dell'Amministrazione centrale...ecc.

Mandato n. 181 - esercizio di provenienza 2006.

Il titolo esaminato si riferisce ad una spesa in economia di 135.453,88 euro, per l'acquisto di materiale informatico di facile consumo dall'ERREBIAN S.p.A..

Cap. 7330 - Spese per lo sviluppo del sistema informatico.

Mandato n. 52 - esercizio di provenienza 2005.

<sup>24</sup> La richiamata disposizione prevede la registrazione con osservazioni, sulla base di una assunzione di responsabilità del dirigente che ne dispone l'emissione, di quei provvedimenti che l'Ufficio centrale del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze non ritiene legittimi.

Con atto di ottimo fiduciario è stato richiesto alla MATHEMA S.r.l. la progettazione di un nuovo data-base per la bonifica degli indirizzi e dell'attribuzione Stato-territori delle Anagrafi consolari. La spesa in economia è stata pari a 155.787,84 euro.

*Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo*

Cap. 2164 - Manutenzione ordinaria e riparazione di immobili e di impianti.

Mandato n. 48 - esercizio di provenienza 2006.

La spesa si riferisce alla realizzazione di un nuovo impianto centralizzato di climatizzazione affidata alla Ditta SO.GEST. Impianti S.r.l., per un costo pari a 226.800,00 euro.

Cap. 2169 - Spese per studi, ricerche e consulenze con Università, Istituti pubblici e privati, ivi comprese le spese di missione, spese per pubblicazioni ecc.

Mandato n. 550 - esercizio di provenienza 2006.

A seguito di gara pubblica, è stato affidato ad un'associazione temporanea di imprese, mandataria la società LEO BURNETT COMPANY S.r.l., lo studio di soluzioni informatiche e di creazione di siti, per una spesa di 362.400,00 euro.

Cap. 2170 - Acquisto, noleggio, manutenzione e riparazioni di immobili, arredi ed apparecchiature, anche informatiche e produzione di software, nonché materiale di consumo.

Mandato n. 77 - esercizio di provenienza 2006.

Trattasi dell'affidamento a trattativa privata del servizio per la gestione in *outsourcing* del sistema informativo della DGCS per il triennio 2005-2007 al Raggruppamento temporaneo di imprese FINSIEL - GFI OIS S.p.A., in seguito a procedimento di gara ristretto ad alcune imprese in relazione ad un decreto di segretazione adottato dal Direttore generale. Il decreto originario del 9 novembre 2005, approvativo del contratto stipulato il 30 dicembre 2004 tra la DGCS e la società GFI OIS S.p.A., è stato oggetto di rilievo della Corte, trasmesso alla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte. La Sezione con deliberazione n. 3/2006/P nell'adunanza congiunta del I e II Collegio del 19 gennaio 2006 ha riconosciuto il voto e la conseguente registrazione eccependo un vizio nel procedimento amministrativo, in quanto la determinazione all'approvazione del contratto è stata assunta dall'Amministrazione senza la valutazione tecnico giuridica del CNIPA, organo a ciò deputato per legge (art. 8 d.lgs. n. 39 del 1993).

In data 21 aprile 2006 il Direttore generale ha emesso un nuovo decreto approvativo del contratto ove risulta l'acquisizione del parere obbligatorio del CNIPA previsto dalla suddetta normativa. Con il mandato in esame sono stati liquidati 615.904,25 euro.

*Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale*

Cap. 2619 - Contributi in denaro e materiale didattico alle scuole non governative all'estero.

Mandato n. 2 - esercizio di provenienza 2006.

I contributi previsti dal capitolo di bilancio in esame sono ripartiti sulla base di un decreto ministeriale che ha stabilito i criteri ai quali la Direzione generale deve attenersi. Le richieste di contributo in denaro, corredate di motivazioni, sono avanzate dagli enti gestori delle scuole italiane non governative all'estero e trasmesse per il tramite delle competenti rappresentanze diplomatiche e consolari.

Con decreto del 22 giugno 2006 la Direzione generale ha autorizzato il versamento alla Banca d'Italia per il successivo accreditamento alle sedi per complessivi 1.650.000,00 euro.

*Direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie*

Cap. 3153 - Contributi in denaro, libri e materiali didattici e relative spese di spedizione, comitati, associazione...ecc.

Mandato n. 104 - esercizio di provenienza 2006.

Con decreto del 9 maggio 2006 la Direzione ha autorizzato a titolo anticipo (60 per cento) il pagamento di 552.000,00 euro all'Ufficio italiano cambi a favore dell'Ente: Centro scuola e cultura italiana di Toronto su una maggior somma di 920.000,00 euro.

Le attività finanziarie rientrano tra le iniziative scolastiche e di assistenza scolastica a favore di cittadini italiani residenti all'estero che l'Amministrazione degli affari esteri supporta ai sensi del d.lgs. n. 297 del 1994<sup>25</sup>. L'assegnazione dei contributi è disciplinata dalla circolare della competente Direzione generale che stabilisce gli elementi sulla cui base procedere alla valutazione delle richieste di finanziamento<sup>26</sup>, che devono essere corredate dal bilancio preventivo e sono inoltrate al competente consolato con il parere del locale Comitato degli italiani residenti all'estero (Comites), ove sia presente<sup>27</sup>.

L'esame della documentazione relativa alle procedure che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati in sede di *audit* non ha evidenziato irregolarità.

### **3. Le funzioni del Ministero: tematiche rilevanti.**

#### *3.1. La programmazione.*

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 94 del 1997<sup>28</sup>, assume un rilievo maggiore la connessione tra la definizione delle linee-guida per la gestione affidata ai centri di decisione politica, l'individuazione degli obiettivi posti all'azione amministrativa e la determinazione delle risorse finanziarie assegnate ai Centri di Responsabilità. In tale contesto, le note preliminari e le direttive generali del Ministro, formulate per l'indirizzo

<sup>25</sup> D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, che in gran parte ha ripreso le disposizioni contenute nella legge 3 marzo 1971, n. 153. Trattasi di iniziative realizzate da enti, associazioni e comitati privati che intrattengono rapporti con le famiglie degli alunni mettendo a disposizione i locali dove si svolgono i corsi, fornendo il materiale didattico e reclutando, sulla base della normativa locale, i docenti.

<sup>26</sup> Sono valutate le spese sostenute dagli enti richiedenti per il materiale didattico, per l'affitto dei locali e per l'eventuale formazione dei docenti. Sono anche prese in considerazione le entrate proprie degli enti stessi (contributi delle famiglie ed eventuali contributi delle autorità locali).

<sup>27</sup> La disciplina dei Comites è dettata dalla legge 23 ottobre 2003, n. 286. In ogni circoscrizione consolare ove risiedono almeno tremila cittadini italiani, è istituito un Comitato degli italiani residenti all'estero, organo di rappresentanza nei rapporti con le strutture diplomatico-consolari.

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

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

<sup>28</sup> Legge 3 aprile 1997, n. 94.

politico-amministrativo sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa, devono costituire due momenti di un unico processo di programmazione, mantenendo uno stretto nesso funzionale.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2006 è stata predisposta sullo schema seguito per il documento afferente al precedente esercizio finanziario e, come questo, è caratterizzata da una certa genericità.

E' articolata in sette sezioni, che individuano sinteticamente le priorità politiche, gli obiettivi strategici e operativi, il processo di monitoraggio dell'attuazione della direttiva, la riprogrammazione degli obiettivi operativi, le caratteristiche essenziali del sistema di valutazione dei dirigenti, le indicazioni in materia di interventi formativi e sull'attività normativa. La nota preliminare, che precede la direttiva ed accompagna lo stato di previsione, è strutturata sulla base dei Centri di Responsabilità e richiama in particolare la necessità di contenere e razionalizzare le risorse nonché di semplificare le procedure.

Segue un procedimento in parte del tutto peculiare la programmazione nel settore della cooperazione allo sviluppo. Si articola, infatti, su due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)<sup>29</sup> detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale<sup>30</sup>, il quale le integra con l'indicazione delle risorse per tipologia di interventi.

La relazione previsionale si proietta nel triennio, mentre le direttive del Ministro hanno un carattere di maggiore sinteticità e vanno integrate dalla deliberazione del Comitato direzionale, che contiene più specifiche indicazioni di ordine finanziario.

In sintesi, la programmazione si esplica con le decisioni di Governo, che coinvolgono a caduta soprattutto il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero degli affari esteri, che predispongono i documenti di pianificazione di rispettiva competenza. Il Comitato direzionale approva gli interventi ammessi a finanziamento, la Direzione generale provvede all'impegno delle spese, cura la realizzazione e deve effettuare il successivo monitoraggio.

<sup>29</sup> La legge n. 537 del 1993 ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ed ha trasferito al CIPE le funzioni di indirizzo generale e le altre al Ministero degli affari esteri. Nel giugno 1995, il CIPE ha fissato le linee direttive di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, enunciando gli obiettivi politici, economici ed umanitari, che trovano ancora oggi applicazione. Gli obiettivi politici sottolineano un contributo agli sforzi internazionali in materia di ambiente, di valorizzazione del ruolo delle donne nei Paesi in via di sviluppo, di lotta alla droga ed all'AIDS. Si dà rilievo all'importanza di promuovere la stabilizzazione di Paesi la cui situazione potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale italiana (come potrebbe essere la crisi economica ed occupazionale dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con conseguenze in termini di flussi migratori crescenti). Gli obiettivi economici includono la riduzione della povertà, la promozione dello sviluppo umano integrato ed il sostegno alla bilancia dei pagamenti, alle riforme economiche ed allo sviluppo del settore privato. Gli obiettivi umanitari si concentrano sull'assistenza alle vittime di disastri naturali o provocati dall'uomo, sul rafforzamento dei processi di pace e di prevenzione di conflitti.

<sup>30</sup> Istituito dall'art. 9 della legge n. 49 del 1987. Vi partecipano, in ragione della complessità della materia, i direttori generali dell'Amministrazione degli affari esteri, due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico; è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

### 3.2. Unità di crisi.

Come è noto, all'Unità di crisi è affidato il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero<sup>31</sup>.

Come già osservato al paragrafo 1., l'andamento incrementale degli stanziamenti allocati sul capitolo 1154<sup>32</sup> nell'ultimo quinquennio attesta una sempre maggiore attenzione per il ruolo svolto dall'Unità di crisi e, conseguenzialmente, per l'entità delle risorse necessarie allo svolgimento corretto delle attività connesse agli interventi all'estero in situazioni di emergenza.

Pertanto, si osserva che nonostante l'andamento del bilancio nell'ultimo triennio abbia dimostrato che è necessaria una dotazione di circa 7 milioni di euro, lo stanziamento iniziale si presenta sempre sottostimato, con la necessità di successive integrazioni, che possono perfezionarsi anche verso la fine dell'anno, con difficoltà per l'Amministrazione di provvedere ad una corretta programmazione, all'assunzione in tempo utile degli impegni ed alla erogazione dei pagamenti.

Lo stanziamento assestato ha così raggiunto i 7,4 milioni, dagli iniziali 5,5 milioni (4,7 nel 2005); le risorse devono coprire sia le spese per gli interventi di emergenza all'estero sia i costi di funzionamento della struttura.

A tale importo deve essere aggiunto quanto destinato alle spese per le attività di emergenza in Iraq, come previsto dalle leggi n. 37 e n. 158 del 2005<sup>33</sup> (circa 6,9 milioni). Complessivamente, le risorse assegnate, ripartite in due diversi piani gestionali relativi alle spese di funzionamento (7,4 milioni) ed alle spese per le attività di emergenza in Iraq (6,9 milioni), sono state pari a circa 14,3 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio (5,8 milioni nel 2002, 7,6 nel 2003, 10,5 nel 2004, 11,4 nel 2005).

Come già osservato, anche in considerazione della particolare tipologia delle attività svolte e degli interventi operativi richiesti per fronteggiare le emergenze all'estero, che presuppongono tempestività e certezza in merito alle risorse alle quali attingere, l'Amministrazione ha più volte sollecitato il Ministero dell'economia e delle finanze al fine di ottenere l'iscrizione dei fondi tra le spese obbligatorie.

Le principali voci di spesa sostenute nell'ultimo triennio possono essere raggruppate in tre categorie: spese di funzionamento della struttura<sup>34</sup>, spese per attività di prevenzione e spese per la gestione delle crisi.

In particolare, tra le spese per la prevenzione vanno considerate le risorse con le quali sono finanziate le missioni di nuclei specializzati dei Carabinieri del Reggimento Tuscania, determinate dall'insorgere di situazioni di rischio o di minaccia e dei Carabinieri del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (RACCIS), nonché l'invio di missioni per la valutazione dell'adeguatezza dei piani di emergenza, oltre alle polizze assicurative del personale interessato alle anzidette missioni.

<sup>31</sup> L'Unità di Crisi elabora analisi sulle aree di tensione e piani di emergenza, attua interventi all'estero, in collaborazione con le rappresentanze diplomatiche e gestisce una banca dati di informazioni turistiche.

<sup>32</sup> Capitolo 1154: "Spese relative all'acquisto di beni e servizi – compresi gli interventi di emergenza all'estero – per il potenziamento, il funzionamento e la conduzione tecnica del Centro situazioni di crisi presso il Ministero degli affari esteri".

<sup>33</sup> Leggi 18 marzo 2005, n. 37 e 31 luglio 2005, n. 158.

<sup>34</sup> Sono comprese non solo le spese correnti per il funzionamento della Struttura, ma anche il potenziamento di strumenti tecnologici, informatici e di comunicazione, che garantiscono una costante conoscenza di dati indispensabili per interventi di emergenza, quali il numero e la dislocazione degli italiani all'estero. Inoltre, sono state finanziate la realizzazione di un sistema di comunicazione con i connazionali all'estero e con le autorità estere; l'elaborazione e l'aggiornamento costante di piani di emergenza per i Paesi esteri, comprensivi di piani di evacuazione e la realizzazione di un servizio permanente di telemedicina.

Nel 2006, le spese per 186 missioni dei Carabinieri Tuscania (cap. 1154, piano gestionale 1) sono state pari a 6,6 milioni. Si conferma il trend in crescita costante degli ultimi anni (da 860.000 euro nel 2002, a 2,7 milioni nel 2003, a 4,1 nel 2004).

A queste missioni si aggiungono quelle del personale che deve coadiuvare le ambasciate ed i consolati, nonché le autorità locali nella fase acuta delle crisi.

Inoltre, con le risorse assegnate all'Unità di crisi si provvede all'acquisto ed alla distribuzione di materiale di emergenza ed ai rimpatri per motivi sanitari.

L'Amministrazione ha segnalato, come peraltro già sottolineato con riferimento ai precedenti esercizi finanziari, la necessità di una determinazione dell'organico della struttura, che si avvale di tre funzionari diplomatici e di diciassette unità di personale delle aree funzionali, maggiormente adeguata alle particolari esigenze di presenza continuativa del personale nelle situazioni di crisi.

### *3.3. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.*

#### *3.3.1. Considerazioni generali.*

L'aiuto pubblico ai Paesi in via di sviluppo (APS<sup>35</sup>), determinato nei Paesi OCSE dal rapporto tra i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio ed il prodotto interno lordo (si ricorre a questo parametro per verificare il rispetto dell'obiettivo delle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai Paesi in via di sviluppo lo 0,7 per cento del PIL), ha raggiunto lo 0,20 per cento del PIL, molto al disotto dell'obiettivo dello 0,33 per cento al quale aveva aderito anche l'Italia al Consiglio europeo di Barcellona del 2002 (nel 2005 la percentuale aveva avuto un incremento dallo 0,17 allo 0,29 per cento per effetto soprattutto dell'annullamento del debito dell'Iraq e della Nigeria e per l'approvazione del rifinanziamento di Istituti finanziari internazionali)<sup>36</sup>. L'UE ha indicato nello 0,3 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Insieme all'Italia si sono mantenuti al di sotto della percentuale indicata la Grecia ed il Portogallo.

Come è noto, il Ministero degli affari esteri gestisce solo un terzo dei finanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo; circa due terzi sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e sono costituiti da trasferimenti all'UE, dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo, dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo<sup>37</sup>, mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri Ministeri (Ambiente, Salute, Interno), alle Regioni ed agli Enti locali.

Nel 2006 è stata completata la cancellazione del 50 per cento del debito pakistano (circa 59 milioni, ai quali devono essere aggiunti USD 26.754.761); è stato firmato il II Accordo di cancellazione del debito dell'Honduras per USD 160 milioni ed a valere su questi fondi è stato autorizzato un programma di alimentazione del valore di 16 milioni di USD.

Infine, è stato firmato un primo Accordo per la conversione di una parte del debito peruviano, per un valore di 116 milioni di dollari, in un programma di lotta alla povertà nelle Regioni più povere del Paese.

L'aiuto pubblico allo sviluppo è definito dal Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) quale insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente

<sup>35</sup> In ambito internazionale ODA - "official development assistance".

<sup>36</sup> In ambito di Nazioni Unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015 lo 0,70 per cento.

<sup>37</sup> La legge n. 209 del 2000 aveva previsto un tetto massimo di 12.000 miliardi di lire per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 miliardi di lire per i crediti di aiuto e 8.000 miliardi di lire per i crediti commerciali, da realizzare entro tre anni dall'entrata in vigore della legge. La scadenza dei tre anni è stata successivamente abolita insieme al tetto di riduzioni del debito.

componente a "dono"<sup>38</sup>, destinati ai Paesi del sud del mondo e alle istituzioni multilaterali (agenzie, organizzazioni e programmi delle Nazioni Unite), per promuoverne lo sviluppo economico e il benessere sociale.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto<sup>39</sup>, il dono<sup>40</sup>, il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della legge n. 49 del 1987<sup>41</sup> per la creazione delle imprese miste, che peraltro in sede OCSE non è classificato come aiuto allo sviluppo.

La Direzione generale utilizza quattro tipologie di indicatori del volume dell'APS: gli stanziamenti assegnati; le iniziative deliberate dal Comitato direzionale o dal Direttore generale, quale indicatore dei programmi che hanno completato l'istruttoria tecnico-economica, ma che ancora non hanno visto impegni di spesa; gli impegni di spesa assunti nell'esercizio di riferimento, che segnalano l'inizio concreto dell'attuazione dell'intervento di cooperazione; i pagamenti effettuati nell'anno, indicatore utilizzato sul piano internazionale per misurare l'APS dei Paesi OCSE in rapporto al PIL. L'Amministrazione non ha comunicato l'indicatore provvisorio relativo all'anno in esame.

### 3.3.2. Attività di cooperazione allo sviluppo.

Nel 2006, il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per un valore di 395 milioni, con una ulteriore riduzione rispetto ai precedenti esercizi (739,3 milioni nel 2005; 800,5 nel 2004; 753,7 nel 2003). Il valore delle deliberazioni è superiore agli stanziamenti di bilancio e si configura, attesa la mancata individuazione di un tasso di realizzazione, più come una programmazione politica, che si proietta in più esercizi, che non come una programmazione finanziaria. La ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato: 280,5 milioni per doni (533,5 nel 2005; 339,9 nel 2004; 558,9 nel 2003), circa 113 milioni per crediti di aiuto (205,4 nel 2005; 459,5 nel 2004; 193,4 nel 2003) e 1,6 milioni per le imprese miste (0,5 nel 2005; 1,1 nel 2004; 1,6 nel 2003). Quest'ultimo intervento, come già osservato, non costituisce aiuto allo sviluppo per i parametri stabiliti dall'OCSE.

I progetti di importo inferiore a 1 milione sono stati approvati dal Direttore generale per un valore complessivo di circa 174,4 milioni (189,2 nel 2005), a fronte di 396 delibere.

<sup>38</sup> La componente a dono deve essere pari almeno al 25 per cento.

<sup>39</sup> Trattasi di finanziamenti a credito per progetti o programmi di cooperazione allo sviluppo, con la restituzione del capitale prestato a condizioni estremamente agevolate. Il Paese beneficiario sceglie, attraverso procedure concorsuali, le imprese, che comunque devono essere sempre italiane, e stipula i relativi contratti (credito legato), anche se il credito può finanziare costi locali e l'acquisto da Paesi terzi di beni inerenti ai progetti fino ad un tetto massimo dell'80 per cento. Tuttavia l'Italia si è impegnata - a seguito di una raccomandazione OCSE - a concedere crediti legati, a partire dal 1° gennaio 2002, ai Paesi meno avanzati.

I progetti, concordati con i Paesi beneficiari, devono rientrare nelle priorità indicate dal CIPE, specificate di anno in anno dalle direttive del Ministro degli affari esteri, e nella programmazione approvata dal Comitato direzionale e devono corrispondere ai programmi-paese e ad altri accordi internazionali siglati dall'Italia.

La cooperazione italiana valuta i progetti, sotto il profilo tecnico e dei costi, e li analizza dal punto di vista economico che, nel rispetto della normativa internazionale, deve giustificare il ricorso a tale forma di finanziamento.

I crediti di aiuto si articolano in: crediti definiti di "aiuto programma" per la fornitura di beni o servizi e in crediti definiti di "aiuto progetto", finalizzati in base alle richieste dei Paesi beneficiari per la realizzazione di progetti specifici.

<sup>40</sup> Strumento a breve termine che prevede la concessione di finanziamenti a titolo gratuito per fronteggiare situazioni di emergenza. Le componenti dell'aiuto a dono sono: l'aiuto progetto e l'aiuto programma, gli aiuti umanitari di emergenza, l'assistenza tecnica e gli aiuti alimentari. Tale strumento è destinato a tutti i Paesi in via di sviluppo (PVS) con i quali vi sono attività di cooperazione.

Nei doni sono inclusi gli interventi finanziati dagli enti della cooperazione decentrata che hanno corrisposto aiuti.

<sup>41</sup> Legge n.49 del 26 febbraio 1987.

Per quanto riguarda le iniziative umanitarie (capitolo 2180, destinato alla concessione di contributi volontari finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo), sono stati erogati circa 8,4 milioni; nell'ambito degli interventi previsti dalla legge n. 270 del 2006 per l'emergenza in Libano, sono stati concessi finanziamenti a titolo gratuito per 30,9 milioni - capitolo 2183; per interventi di sminamento circa 2,2 milioni (circa 2,4 nel 2005) - capitolo 2210. Attraverso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), nell'ambito della convenzione di Londra del 1999 sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo, sono stati forniti aiuti alimentari per circa 18 milioni (14,3 milioni nel 2005).

Complessivamente, per le iniziative umanitarie, nel 2006, sono stati erogati circa 59,6 milioni.

### 3.3.3. Rendicontazione.

Rimane tuttora irrisolto il problema della rendicontazione delle spese sostenute all'estero dalla Direzione generale con riferimento, in particolare, alle somme erogate per la realizzazione di interventi e programmi di cooperazione allo sviluppo alle Organizzazioni non governative.

Per dotare l'Amministrazione di uno strumento di semplificazione delle procedure di erogazione e di gestione delle risorse destinate alle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle ONG, il comma 43 dell'art. 3, della legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) ha previsto l'adozione da parte dell'Amministrazione degli affari esteri di un decreto ministeriale, sul quale dovevano esprimersi le competenti Commissioni parlamentari.

Il regolamento, approvato con d.m. del 15 settembre 2004, n. 337, individua in particolare la documentazione che deve accompagnare i rapporti trasmessi dalle Organizzazioni e riconosce all'Amministrazione la facoltà di effettuare, in corso d'opera ed entro cinque anni dalla data di presentazione del rapporto finale, qualsiasi controllo presso la sede delle Organizzazioni stesse e nei Paesi nei quali si sono realizzate le opere. Successivamente, la legge n. 80 del 2005, art. 1, commi da 15 *bis* a 15 *sexies*, ha integrato la disciplina dell'attività di cooperazione allo sviluppo, approvata con d.P.R. n. 177 del 1988, disponendo, tra l'altro, che i fondi da accreditare alle rappresentanze diplomatiche per le finalità della legge n. 49 del 1987, siano trasferiti sulla base di programmi e progetti, corredati dell'analitica indicazione dei costi e delle relative voci di spesa. In particolare, il comma 15 *quinquies* ha previsto la definizione, con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e di controllo dei finanziamenti erogati, ai sensi della richiamata legge n. 49, sino al 31 dicembre 1999. Con d.m. 31 gennaio 2006 sono state approvate le relative disposizioni.

Ricostruito il vigente quadro normativo di riferimento, che si è fatto carico delle difficoltà incontrate dall'Amministrazione nel settore in parola, si deve osservare che ad oggi l'Amministrazione stessa ha fornito pochi elementi conoscitivi; soprattutto, non ha precisato i tempi che si stima siano necessari per la regolarizzazione delle rendicontazioni fino a tutto il 1999, né lo stato delle procedure di esame e verifica dei rendiconti successivi a tale data.

Si è ancora in una fase di mera riconoscenza dei rendiconti relativi alle erogazioni effettuate a tutto il 1999, che dovranno essere trasmessi ad un gruppo di lavoro all'uopo costituito, e di quelli che dovranno essere esaminati direttamente dall'ufficio competente. Questo primo accertamento avrebbe evidenziato 190 rendiconti, molti oggetto di