

*IL MANCATO CONTROLLO DEL MAECI SUI FONDI ALL'ORGANIZZAZIONE  
INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI IN LIBIA. MANCATA RICHIESTA DI  
GARANZIE PRIMA DELL'UTILIZZO, ASSENTE CONTROLLO DOPO L'IMPIEGO,  
RISCHIO DI SVIAMENTO DEI FONDI PUBBLICI'*

**Le organizzazioni internazionali svolgono un ruolo particolarmente importante nella gestione delle risorse italiane provenienti dal Fondo Africa in Libia.** Si consideri che il Fondo Africa è stato istituito per la prima volta – e poi di anno in anno rinnovato – con legge di bilancio 2016 ed è stato posto in capo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale che ha adottato il primo atto di indirizzo sull'utilizzo del fondo, il 2 febbraio 2017<sup>2</sup>.

All'art. 4 dell'atto di indirizzo sono stati indicati **quali soggetti attuatori del fondo** l'Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo, l'unione Europea e appunto l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) e le altre **organizzazioni internazionali** competenti per le tematiche migratorie.

Nel prosieguo si andrà ad analizzare il programma finanziato dal MAECI in favore dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) in Libia denominato “*Comprehensive and multi-sectoral action plan in response to the migration crisis in Libya*”, enunciato all'interno del decreto 4110/48 del 4 settembre 2017 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale – Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, per un finanziamento di 18 milioni di euro.

In primo luogo – alla luce delle informazioni raccolte direttamente tramite richieste di accesso civico al MAECI – si andranno a vedere quali controlli e garanzie sono richiesti al momento dell'approvazione del finanziamento ed in secondo luogo si andrà ad analizzare il rendiconto economico delle attività svolte da OIM con il finanziamento.

---

<sup>1</sup> Analisi realizzata nell'ambito del progetto ASGI [Sciabaca&Oruka](#). Redazione a cura dei soci ASGI Giulia Crescini e Alberto Pasquero

<sup>2</sup> [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/cooperazione-il-decreto-fondo-per.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/cooperazione-il-decreto-fondo-per.html)

Sotto questo secondo profilo si evidenzierà come il Ministero degli Affari Esteri non effettua nessun genere di controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici dati ad OIM, accontentandosi di report finanziari estremamente generici e lacunosi.

*1. Le richieste di accesso civico*

Successivamente all'approvazione del Fondo Africa e dei singoli progetti, nel corso del 2018 e del 2019 sono state presentate delle richieste di accesso civico ai sensi del D.lgs 33/2013 indirizzate al Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale quale soggetto che dispone del fondo, il quale ha esteso la richiesta anche alle organizzazioni internazionali coinvolte, quali soggetti attuatori dei singoli progetti.

Le richieste sono state presentate con l'intenzione di conoscere **sia lo specifico utilizzo delle risorse del fondo** tramite la richiesta di un rendiconto delle attività svolte, **sia la tipologia di obblighi richiesti dal Ministero italiano al soggetto attuatore** al fine di assicurare il buon utilizzo delle risorse: come andavano impiegate, quali garanzie il soggetto attuatore avrebbe dovuto rispettare, quali obiettivi andavano raggiunti. Inoltre, trattandosi di risorse pubbliche, sono state richieste informazioni per **verificare quale fosse il grado di controllo esercitato dal Ministero sull'impiego delle risorse elargite** alle organizzazioni internazionali, in particolare laddove gli interventi finanziati fossero da implementare in Libia.

Gli accessi si sono infatti concentrati sui progetti da attuare sul territorio libico, la cui situazione presenta delle sfide particolarmente insidiose e seri e reali pericoli che le risorse non riescano a raggiungere gli obiettivi perseguiti, che vengano sviati per altri scopi, che acuiscono la situazione di vulnerabilità in cui i migranti versano, che finiscano incolpevolmente per rafforzare uno dei soggetti coinvolti nel conflitto armato che interessa il Paese.

Pertanto, è stato richiesto al MAECI, **per quanto riguarda la fase di approvazione del finanziamento** e quale controllo prima dell'implementazione del progetto, di fornire indicazioni sulle attività individuate dalla pubblica amministrazione e dal soggetto attuatore come necessarie ed utili e le garanzie richieste nell'attuazione dei programmi.

In relazione alla fase preparatoria, tuttavia, il ministero ha dichiarato – in tutti gli accessi presentati - di **non aver richiesto ai soggetti implementatori una lista di attività da svolgere e di non aver indicato o richiesto garanzie o valutazioni dei rischi**. Gli unici documenti relativi a questa fase sono sintetiche *partnership* nelle quali sono indicate per titoli o per categorie le attività che dovranno essere implementate, senza alcuna ulteriore informazione<sup>3</sup>.

È stata pertanto rilevata l'impossibilità di ricostruire il contenuto obbligazionale del finanziamento - ed in particolare a quali attività si fosse impegnato il soggetto attuatore e con quali precauzioni - poiché mai richiesto alle organizzazioni internazionali. Al fine quindi di esercitare un controllo sia da parte dei cittadini che da parte del Ministero, è stato ritenuto centrale **venire a conoscenza del rendiconto delle attività svolte**.

Il rendiconto contiene infatti i singoli capitoli di spesa e le singole voci di costo in relazione al finanziamento: per quali attività, in favore di quali soggetti e per il raggiungimento di quali scopi le risorse sono state spese. L'accesso al rendiconto tuttavia, con la lista delle attività e le relative risorse impiegate, è stato sempre rifiutato in quanto – come indicato dal Ministero – **la conoscenza sarebbe lesiva delle relazioni internazionali con le organizzazioni internazionali**, le quali hanno sempre opposto il rifiuto alla condivisione di tale documento.

## 2. *Il contenzioso e la decisione del Consiglio di Stato*

Alla luce delle informazioni ottenute con i primi accessi, si è deciso di presentare richiesta di accesso al programma ***“Comprehensive and multi-sectoral action plan in response to the migration crisis in Libya”***.

In base all' accordo firmato tra OIM e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale il finanziamento serve **a sviluppare attività in 3 ambiti specifici**: a) **rimpatrio umanitario e reintegrazione** dei migranti vulnerabili fuori dalla Libia per la somma di 10 milioni di euro; b) **informazioni ai migranti vulnerabili e assistenza lungo la rotta** attraverso il Migrant Resource e Response Mechanism in Libia per la somma di 2 milioni di euro; c) **interventi per la**

---

<sup>3</sup> Vedi Intesa Tecnica OIM Maeci su programma Comprehensive and Multisectoral Action Plan I <https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2019/12/partnership-MAECI-OIM.pdf> e II [https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2022/07/Intesa\\_OIM\\_Libia\\_27maggio2019.pdf](https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2022/07/Intesa_OIM_Libia_27maggio2019.pdf)

**stabilità e resilienza da implementare con il progetto Community Stabilization Program** in favore delle comunità libiche per un totale di 6 milioni di euro.

**È stato richiesto il rendiconto delle attività svolte e delle spese sostenute per la loro realizzazione**, unica documentazione esistente per controllare l'utilizzo delle risorse e verificare che abbiano raggiunto gli scopi previsti dal fondo.

Tuttavia, il Ministero e OIM hanno opposto un rifiuto all'accesso a tutte le informazioni del rendiconto in quanto avrebbero messo in pericolo le relazioni internazionali con la Libia e con OIM. A seguito della sentenza del TAR n. 1234/2019 che ha confermato il rigetto, ci si è rivolti al Consiglio di Stato che con sentenza 3012/2020 ha al contrario affermato che **gli atti delle agenzie delle Nazioni Unite**, anche quando si tratta dei rapporti finanziari inviati al loro donatore, se questi è il governo italiano, **sono sottoposti ai doveri di trasparenza e al controllo esercitabile da parte di tutti i cittadini.**

Precisamente tutti gli atti che non sono coperti da segreto di Stato sono accessibili, a meno che la pubblica amministrazione non motivi puntualmente le ragioni del rigetto, specificando dettagliatamente gli interessi pubblici lesi dalla divulgazione.

E' affermato che *“neppure in sede giurisdizionale è stata rappresentata la sussistenza di un interesse pubblico alla non conoscenza del documento”* al contrario, i giudici hanno aggiunto che *“anzi sussiste un oggettivo interesse contrario a prevenire la mala gestione di questi fondi, ricostruendo dall'origine motivazioni e destinazioni delle risorse”*

### *3. L'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato*

Successivamente alla notifica della decisione, il MAECI in data 11.06.2020 ha inviato all'appellante i documenti oggetto della sentenza con la seguente indicazione: *“in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 3012 del 13 maggio 2020, trasmetto - previo oscuramento dei dati relativi ai nomi propri di singoli e aziende e luoghi sensibili, come prescritto dal Giudice - il rapporto annuale da Lei richiesto redatto dall'OIM con riguardo al progetto "Comprehensive and multi-sectorial action plan in response to the migration crisis in Libya", finanziato dal Fondo Africa.”*

Si rileva che **manca** tra i documenti inviati un **dettagliato rendiconto finanziario**, con l'indicazione delle spese e dei costi sostenuti, diviso per voci e capitoli.

In data 10.07.2020 è stata inviata una richiesta di chiarimenti sull'esecuzione della sentenza al MAECI, in quanto il rendiconto finanziario appare incompleto essendo costituito solo da una pagina.



International Organization for Migration (IOM)  
The UN Migration Agency


**COMPREHENSIVE AND MULTI-SECTORAL ACTION PLAN IN RESPONSE TO  
THE MIGRATION CRISIS IN LIBYA**

**INTERIM FINANCIAL REPORT**

for the period from 01 September 2017 to 31 August 2018

		EUR
<b><u>CONTRIBUTIONS</u></b>		
Government of Italy - MFAIC (September 2017)		18,000,000
<b><u>Total resources</u></b>		<u>18,000,000</u>
<b><u>EXPENSES</u></b>		
	<b><u>Budget</u></b>	
Staff expenses	3,189,601	318,058
Office expenses	1,855,500	379,715
Operational expenses	11,777,325	4,627,716
IOM overhead (7%)	1,177,570	372,784
<b><u>Total expenses</u></b>	<u>17,999,996</u>	<u>5,698,273</u>
<b>Balance of resources carried forward at 31 August 2018</b>		<b>EUR <u>12,301,727</u></b>

*As the responsible project manager, I certify that the financial and narrative reports are correctly stated in accordance with IOM internal rules and procedures.*

  
 Mohammed Abdi Ker  
 Director, Department of Operations and Emergencies  
 Geneva, 18 December 2018

4. *La posizione del MAECI sull'esecuzione della sentenza e la completezza dei documenti inviati*

Il MAECI risponde sia alla lettera di chiarimento inviata dalla difesa, sia alle richieste inviate dal giornalista Lillo Montalto sulla supposta incompletezza del resoconto finanziario inviato da OIM al MAECI.

Nella risposta inviata da MAECI al giornalista di Euronews si spiega che il finanziamento di 18 milioni ha **natura di donazione** e che OIM redige i rapporti finanziari **con le sue regole**, di qui quindi l'assicurazione che la sentenza del Consiglio di Stato è stata integralmente eseguita posto che il MAECI non ha e non richiederà alcun ulteriore approfondimento sulla rendicontazione fornita.

*“L'OIM non equivale del resto a una ONG che opera su commissione in relazione a progetti specifici. Al contrario, l'OIM è un'organizzazione internazionale, con status internazionale pari a quello dell'Italia e appartenente all'ONU, che svolge in maniera indipendente e autonoma le sue funzioni. La Costituzione dell'OIM indica chiaramente quali siano gli ambiti di azione dell'organizzazione<sup>4</sup>. Nel caso specifico, nel 2017 l'Italia (grazie al “Fondo Africa”, istituito dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, e retto dal decreto ministeriale del primo febbraio 2017) ha **donato 18 milioni di euro all'organizzazione per un progetto** (ancora in corso) ideato e condotto dall'OIM per portare assistenza a migranti, rifugiati, sfollati e comunità locali in Libia, e i cui obiettivi contribuiscono a raggiungere quelli politici e umanitari italiani per quel Paese. **La documentazione redatta dall'OIM e consegnata all'Italia viene prodotta dall'organizzazione secondo le sue proprie regole, poiché non si tratta di progetti commissionati dall'Italia come***

---

<sup>4</sup> In questa cornice, l'OIM esegue per suo conto meritevoli e preziose attività umanitarie in Libia, sulla base delle priorità dettate dai propri vertici. Allo svolgimento di queste attività i Paesi membri dell'OIM, così come altri donatori privati, possono scegliere di contribuire con fondi appositi – anche per la realizzazione di obiettivi concordati. Ciò fanno abitualmente l'Italia e decine di altri Stati. Nel 2019, ad esempio, quasi 1,9 miliardi di dollari sono stati donati all'OIM da parte degli Stati membri (tra cui il nostro Paese) per lo svolgimento delle sue funzioni.

*sarebbe nel caso di una ONG. Pertanto, possiamo garantirle che la sentenza del Consiglio di Stato è stata integralmente eseguita.”*

In data 06.08.2020, il MAECI risponde anche alla nostra richiesta di chiarimenti di nuovo precisando che la documentazione inviata è completa e corretta.

#### *5. Il rendiconto finale*

Successivamente, in data 30.09.2021 è stato richiesto al Ministero di trasmettere anche copia dei rapporti narrativi e finanziari intermedi e finali trasmessi da OIM al MAECI, il quale in data 27.10.2021 ha trasmesso quanto richiesto<sup>5</sup>. Tra i documenti vi è anche il rendiconto finale.

---

<sup>5</sup> Tutta la documentazione inviata e il report è rinvenibile al seguente [link](#)



21/10/21  
FINAL



**COMPREHENSIVE AND MULTI-SECTORAL ACTION PLAN IN RESPONSE TO THE MIGRATION CRISIS IN LIBYA**  
**FINAL FINANCIAL REPORT**  
for the period from September 2017 to 30 April 2021

		EUR	
<b>CONTRIBUTIONS</b>			
Government of Italy			
September 2017			18,000,000
June 2019			2,000,000
Income from Sale of Asset (August 2020)			446
<b>Total resources</b>			<b>20,000,446</b>
<b>EXPENSES</b>			
		Budget	
<b>Voluntary Humanitarian Return and Reintegration</b>			
Output 1.1 - VHR mechanism are put in place to assist migrants stranded and detained in Libya			
Staff expenses	1,811,647		1,929,315
Office expenses	1,200,947		1,200,740
Operational expenses	7,698,154		7,926,059
<b>Subtotal - Output 1.1</b>	<b>10,710,788</b>		<b>11,056,114</b>
<b>Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM)</b>			
Output 1.1 - The MRRM improves migrants' access to humanitarian services			
Staff expenses	381,609		394,461
Office expenses	210,879		210,841
Operational expenses	1,354,322		1,529,516
<b>Subtotal - Output 1.1</b>	<b>1,946,810</b>		<b>2,134,818</b>
Output 1.2 - The MRRM is strengthened in partnership with key stakeholders.			
Staff expenses	72,158		74,628
Office expenses	39,896		39,889
Operational expenses	298,745		196,700
<b>Subtotal - Output 1.2</b>	<b>370,899</b>		<b>311,217</b>
Output 2.1 - Migrants are aware and have access to information on the risk of irregular migration			
Staff expenses	61,882		63,967
Office expenses	34,196		34,190
Operational expenses	224,574		162,233
<b>Subtotal - Output 2.1</b>	<b>320,652</b>		<b>259,390</b>
<b>Community Stabilisation Programme</b>			
Output 1.1: Capacity of local government's/NGOs are enhanced to provide basic PSS and Health services to targeted communities			
Staff expenses	379,137		267,363
Office expenses	175,868		175,837
Operational expenses	1,444,654		1,285,659
<b>Subtotal - Output 1.1</b>	<b>1,999,659</b>		<b>1,728,859</b>
Output 2.1: Common infrastructures are rehabilitated to provide essential services to IDPs and host communities			
Staff expenses	556,856		392,727
Office expenses	258,365		258,260
Operational expenses	1,700,000		1,833,687
<b>Subtotal - Output 2.1</b>	<b>2,515,161</b>		<b>2,484,674</b>
Output 3.1: Livelihood opportunities for IDPs and host communities are improved through provision of capacity building activities			
Staff expenses	248,808		175,474
Office expenses	115,413		115,393
Operational expenses	663,421		424,002
<b>Subtotal - Output 3.1</b>	<b>1,027,642</b>		<b>714,869</b>
<b>Subtotal direct expenses</b>	<b>18,691,589</b>		<b>18,692,006</b>
Indirect expense (%)	1,308,411		1,308,440
<b>Total expenses</b>	<b>20,000,000</b>		<b>20,000,446</b>
<b>Balance at 30 April 2021</b>		<b>EUR 0</b>	

As the responsible project manager, I certify that the financial and narrative reports are correctly stated in accordance with IOM internal rules and procedures.

Endorsed by IOM  
Manila Financial Services  
Enclosure number: FF21-081A-EB-0310



SODA  
Federico  
Federico SODA  
Chief of Mission  
IOM Libya, 2 October 2021

Digitally signed by SODA  
Federico  
Date: 2021.10.01 21:21:05  
+03'00'

Nel rendiconto finale sono indicate le maxi voci di spesa che raggiungono la voce complessiva di 18 milioni, divise nei tre obiettivi del progetto ed ulteriormente suddivise solo in spese per lo staff, spese operative e spese per l'organizzazione degli uffici.

Ancora una volta, non si ha nessuna informazione relativamente alle singole attività svolte e alle singole voci di spesa e di costo.



Fatta questa premessa, ci si interroga ora se il MAECI quale finanziatore del progetto sia incorso in irregolarità non richiedendo informazioni aggiuntive all'OIM quale destinatario ed utilizzatore del finanziamento a fronte di una rendicontazione sommaria e generica delle spese sostenute.

6) *La natura del finanziamento proveniente dal Fondo Africa e gli obblighi di controllo*

Preliminarmente ed alla luce della risposta del MAECI occorre chiedersi quale sia la natura del finanziamento ad OIM tramite il Fondo Africa e quali siano i sistemi di controllo applicabili alla rendicontazione come discendenti dalle regole generali.

Il Ministero degli affari Esteri nell'atto di indirizzo con cui indica le finalità e le modalità di utilizzo del Fondo Africa prevede che ci si **debba attenere “alle modalità previste dalle disposizioni vigenti”**, ed agire **“sulla base della pertinente normativa vigente”**, comunque nel rispetto delle norme europee e internazionali in materia di diritti fondamentali.

Non indica con precisione quale sia la normativa (legislativa) di riferimento. Al fine di procedere a tale inquadramento, sembra opportuno porre attenzione alle disposizioni normative richiamate nelle premesse ai decreti citati, tra le quali si rinvengono – oltre alle leggi di bilancio di stanziamento delle dotazioni finanziarie per il “Fondo per l’Africa” – non solo riferimenti di carattere organizzativo e contabile (Regio Decreto 2440/1923, d.P.R. 18/1967, legge 20/1994, d.lgs. 165/2001, D.M. 54/2010, ecc.), ma pure il rinvio a leggi di settore tese a regolare precise iniziative **nel settore umanitario e della cooperazione allo sviluppo.**

Rileva, innanzitutto, il richiamo alla legge 6 febbraio 1992, n. 180 *“Partecipazione dell’Italia alle iniziative di pace e umanitarie in sede internazionale”* che, nel suo articolo unico, stabilisce che *“Per consentire la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale, sono autorizzati interventi da realizzarsi sia attraverso la fornitura diretta di beni e servizi, sia attraverso l'erogazione di contributi ad organizzazioni internazionali, a Stati esteri e ad enti pubblici e privati italiani e stranieri aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e di attuazione di iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani”.*

Le organizzazioni e gli enti di rilievo internazionale che, in forza di tale disposizione, possono essere percettori di contributi vengono indicati in un apposito elenco approvato con Decreto del Ministro degli Affari esteri previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

**Il Decreto attualmente vigente è il D.M. 1201/287 del 6 luglio 2017** che ha aggiornato e sostituito il previgente D.M. 364 del 17.03.2010. Gli enti che, negli atti di indirizzo per l'utilizzo del Fondo per l'Africa, sono stati individuati come possibili "soggetti attuatori" delle iniziative (e perciò destinatari dei singoli finanziamenti) sono inseriti nell'elenco di cui alla legge 180/1992. Tale riferimento normativo potrebbe dunque essere assunto quale fonte che "legittima" e **autorizza l'erogazione diretta del finanziamento ai soggetti attuatori**, prescindendo quindi dall'applicazione di regole "concorrenziali" di assegnazione dei contributi.

Conclusione, questa, che dovrebbe dunque condurre ad escludere l'assoggettabilità della gestione del Fondo per l'Africa alla generale regolamentazione sull'attribuzione concorrenziale o competitiva del finanziamento, il quale risulterebbe assoggettato ad una disciplina di carattere speciale.

Disciplina nella quale, tuttavia, l'esigenza di trasparenza e controllo "diffuso" trova un punto di emersione nell'obbligo per il Ministro degli Affari esteri di **inviare annualmente al Parlamento "una relazione circa le iniziative avviate in attuazione della presente legge, il loro sviluppo e la loro conclusione, allegando a tal fine un rendiconto"**. Altro specifico e rilevante richiamo viene fatto alla **legge 11 agosto 2014, n. 125 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo"**.

Si osserva come l'istituzione del "Fondo per l'Africa" e le modalità del suo utilizzo si collochino perfettamente in linea con la definizione di "cooperazione allo sviluppo", con l'oggetto e le finalità della legge 125/2014, atteso che, a mente dell'art. 1, la cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia, ispirata ai principi della Carta delle Nazioni Unite ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, persegue i seguenti obiettivi: a) sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile; b) tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i

principi di democrazia e dello Stato di diritto; c) prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche.

Peraltro, ancorché si possa sostenere che l'istituzione del "Fondo per l'Africa" non sia riconducibile, in senso stretto, alla cooperazione internazionale, o comunque, vista la eterogeneità dei settori di intervento previsti dall'art. 3 dell'atto di indirizzo, non si esaurisca in tale limitato ambito, vi è da sottolineare come l'art. 2 della legge 125/2014 affermi, in generale, che *"L'Italia si adopera per garantire che le proprie politiche, anche non direttamente inerenti alla cooperazione allo sviluppo, siano coerenti con le finalità ed i principi ispiratori della presente legge, per assicurare che le stesse favoriscano il conseguimento degli obiettivi di sviluppo"*.

Tra i principi di cui l'Italia garantisce il rispetto nella realizzazione di tali iniziative vi sono i *"criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, da garantire attraverso la corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo"* (art. 2, comma 3, lett. b).

D'altro canto, tale legge offre anche la possibilità di inquadrare le iniziative finanziate con il "Fondo per l'Africa" nell'ambito delle c.d. "iniziative in ambito multilaterale" (art. 5), potendo le stesse essere ricondotte al *"finanziamento ... di iniziative promosse dall'Italia e affidate per la loro realizzazione alle organizzazioni internazionali"*.

**In tale caso, la legge stabilisce che i contributi devono essere disciplinati da uno specifico accordo che determini i contenuti dell'iniziativa, le rispettive responsabilità e le modalità per i relativi controlli.** Ovvero quello che, nel caso di nostro interesse, viene ascritto alle intese tecniche da concludere con i soggetti attuatori. In tale ottica, ai nostri fini, vengono in rilievo, nell'ambito della legge 125/2014, tutte quelle disposizioni che **impegnano il Ministro degli Affari esteri a dare conto dell'impiego delle risorse impegnate in tali iniziative, mediante la presentazione di una Relazione (annuale) da trasmettere alle Camere e alla Conferenza unificata** e che deve indicare *"in maniera dettagliata i progetti finanziati e il loro esito nonché quelli in corso di svolgimento, i criteri di efficacia, economicità, coerenza e unitarietà adottati e le imprese e le organizzazioni beneficiarie di tali erogazioni. Nella relazione sono altresì indicate le retribuzioni di*

*tutti i funzionari delle amministrazioni pubbliche coinvolti in attività di cooperazione e dei titolari di incarichi di collaborazione o consulenza coinvolti nelle medesime attività, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"* (art. 12, comma 4).

Anche la delibera e l'intesa sottoscritta da OIM e MAECI ricalcano perfettamente lo schema sopra delineato, inserendosi nel contesto normativo indicato e pertanto risultando sottoposta alle regole ivi previste.

Nel decreto 4110/48 e nella delibera del 26.06.2017 con cui il contributo è erogato in favore di OIM, il finanziamento si colloca nell'ambito sia delle norme sulla finanza pubblica ed il suo controllo, sia nell'ambito del Fondo per l'Africa sottoposto alla normativa già sopra individuata. Inoltre, il finanziamento è erogato in relazione ad uno specifico progetto presentato da OIM e denominato "Comprehensive and multi-sectoral plan in response to the migration crisis in Libya" in vista del raggiungimento degli scopi lì previsti.

Inoltre, nella intesa tra la Direzione generale per gli italiani all'estero e la politica migratoria del Ministero per gli affari esteri e la cooperazione internazionale e l'OIM sono indicate le specifiche misure di monitoraggio e valutazione degli interventi al fine di verificare il corretto impiego delle risorse finanziarie con gli obiettivi e gli scopi previsti dall'atto di indirizzo del 1 febbraio 2017, e dalla stessa intesa tecnica.

Invero, l'attività di valutazione è indispensabile per misurare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo e come indicato dall'OCSE-DAC (Comitato Aiuto allo Sviluppo dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) deve diventare parte integrante del processo decisionale e gestionale. Mira a garantire trasparenza ed "accountability" rispetto ai cittadini, favorisce l'apprendimento di buone pratiche trasferibili a nuove iniziative di cooperazione, migliora la qualità degli interventi e, più in generale, orienta la futura strategia di cooperazione allo sviluppo e la programmazione.

*7) Il finanziamento alle organizzazioni internazionali ed in particolare ad OIM*

Come noto il governo italiano partecipa all'azione delle organizzazioni internazionali anche finanziariamente tramite contributi volontari erogati dall'**Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS)**. L'Agenzia, per le sue capacità di valutazione tecnica, è stata anche coinvolta nei processi di definizione dell'impiego di quei contributi volontari che, d'intesa con l'Organismo beneficiario, vengono destinati al finanziamento di progetti specifici, anziché essere assegnati al bilancio generale dello stesso.

La differenza tra i contributi volontari e il finanziamento a specifici progetti che ricadono all'interno di fondi disciplinati da specifiche regole anche di rendicontazione è rinvenibile anche dalla relazione del Bilancio del Ministero per gli Affari Esteri e della cooperazione internazionale del 2017 laddove si prevede che il Capitolo 3109 - Missione n. 4: "l'Italia in Europa e nel Mondo"; Programma n. 8: "Italiani nel mondo e politiche migratorie"; Azione n. 3: "Cooperazione migratoria" dello stato di previsione del Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie – esercizio finanziario 2017 è stato utilizzato per l'erogazione dei contributi **a tre Organismi internazionali**: l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e il Centro Internazionale di Formazione dell'OIL, con sede a Torino, "In aggiunta agli stanziamenti previsti dal Fondo per l'Africa nella legge di bilancio per l'esercizio 2017".

**La diversità dei contributi erogati alle organizzazioni internazionali e la diversità quindi negli obblighi di rendicontazione e controllo esercitabili dai ministeri italiani sono tra l'altro richiamate anche dal parere dell'avvocatura dello Stato per finanziamenti relativi ai fondi FAMI.**

In particolare, l'avvocatura di Stato ha fornito un parere sugli obblighi di rendicontazione sui finanziamenti provenienti dai fondi comunitari FAMI affidati dall'Italia ad OIM e UNHCR.

Dopo aver brevemente riassunto i controlli previsti per l'utilizzo delle risorse FAMI che provengono da fondi europei, l'avvocatura va a studiare il sistema di controlli che gli organismi internazionali (OIM e UNHCR), in quanto destinatari, tra gli altri, dei progetti finanziati dal FAMI (art. 8 comma 1 lett. d), ritengono di poter applicare in virtù di ulteriore normativa internazionale. L'avvocatura prende ad esame il **Financial and administrative framework agreement (FAFA)** stipulato il 29 aprile 2003 e modificato nel 2018 il quale stabilisce le regole finanziarie applicabili tra le **Nazioni Unite**, intese anche come singole articolazioni in Dipartimenti, compreso l'UNHCR e la **Commissione UE**. Secondo quanto scritto nel preambolo del FAFA (versione consolidata del

2018), l'UN può gestire i contributi comunitari secondo le proprie regole. In ogni caso, i principi di controllo e di rendicontazione indicati nell'accordo, appaiono molto essenziali, riguardano nello specifico l'attività di reporting (n. 2), i costi ammissibili (Eligible direct costs n. 3): in sintesi gli stessi devono essere direttamente attribuibili all'azione perseguita, necessari allo scopo, identificabili. Esaminando il testo dell'accordo, non si può non notare come, con ogni probabilità in ragione di dinamiche di fiducia e rispetto internazionali, la tipologia e le modalità di controllo **appaiano meno stringenti rispetto a quelli previsti dalla regolamentazione UE** sopra citata. L'avvocatura ritiene che tale accordo **non sia vincolante per l'Italia** ai sensi dell'art. 216 TFUE (non essendo stata adottata la procedura prevista per gli accordi internazionali). Pertanto, anche in relazione a progetti gestiti dai singoli Stati membri con le finanze dell'UE, essi non appaiono vincolati ai prefati accordi, agendo come soggetti giuridici autonomi, e dovendo, tra l'altro, risponderne non solo davanti alla Commissione, ma **anche davanti agli organi giudiziari di controllo, la Corte dei Conti nazionale** ed europea. Appare quindi giuridicamente corretto quanto affermato, sia pure informalmente, nelle interlocuzioni con la Commissione laddove la stessa non ha ritenuto applicabile il FAFA ai singoli Stati. Si ritiene che le modalità di rendicontazione, monitoraggio e controllo dei programmi finanziati dal FAMI debbano attenersi **esclusivamente alla articolata e stringente disciplina prevista dai regolamenti UE**.

### *Conclusioni*

Come visto, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale ha elargito in favore dell'OIM un contributo di 18 milioni di euro provenienti dal Fondo Africa per la realizzazione di un progetto in Libia. OIM a seguito della sua attività ha rendicontato in modo del tutto generico e senza nessuna informazione di dettaglio le spese sostenute, tuttavia il MAECI ha fatto sapere che non era in possesso di documentazione aggiuntiva e non riteneva di dover esercitare un controllo ulteriore, in quanto l'organizzazione internazionale destinataria dei fondi non era tenuta a fornire indicazioni aggiuntive.

Al contrario, come indicato nel report, il contributo riconosciuto ad OIM – lungi dal poter essere ricompreso all'interno della categoria di fondi strutturali al bilancio o donazioni generiche – si colloca all'interno delle norme previste per l'attuazione del fondo Africa che richiedono l'applicazione di una normativa specifica anche in tema di controlli e trasparenza.

Peraltro, ancorché si possa sostenere che l'istituzione del "Fondo per l'Africa" non sia riconducibile, in senso stretto, alla cooperazione internazionale vi è da sottolineare come la legge 125/2014 affermi, in generale, che *"L'Italia si adopera per garantire che le proprie politiche, anche non direttamente inerenti alla cooperazione allo sviluppo, siano coerenti con le finalità ed i principi ispiratori della presente legge, per assicurare che le stesse favoriscano il conseguimento degli obiettivi di sviluppo"*, tra i quali principi ispiratori vi sono criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, da garantire attraverso la corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo.

D'altro canto, tale legge offre anche la possibilità di inquadrare le iniziative finanziate con il "Fondo per l'Africa" nell'ambito delle c.d. "iniziative in ambito multilaterale" (art. 5), potendo le stesse essere ricondotte al *"finanziamento ... di iniziative promosse dall'Italia e affidate per la loro realizzazione alle organizzazioni internazionali"*. In tale caso, la legge stabilisce che i contributi devono essere disciplinati da uno specifico accordo che determini i contenuti dell'iniziativa, le rispettive responsabilità e le modalità per i relativi controlli.

Ugualmente l'avvocatura dello Stato in relazione ai fondi comunitari FAMI affidati dall'Italia ad OIM e UNHCR ha ritenuto che le organizzazioni destinatarie dei fondi sono sottoposte ad obblighi di rendicontazione tanto che gli Stati Membri che dispongono dei finanziamenti devono poi risponderne non solo davanti alla Commissione, ma anche davanti agli organi giudiziari di controllo, la Corte dei Conti nazionale ed europea.

Alla luce di quanto visto, si ritiene che il MAECI non possa considerarsi esentato dal richiedere una rendicontazione maggiormente dettagliata ad OIM in relazione al contributo proveniente dal Fondo Africa, trattandosi di finanziamenti sottoposti ad un controllo pubblico e agli obblighi di trasparenza ed economicità.