

dei ministri ai fini dell'approvazione, previa acquisizione dei pareri delle commissioni parlamentari, della conferenza unificata e del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS)<sup>11</sup>. In sede di formazione della legge di bilancio, il Comitato rappresenta le esigenze finanziarie necessarie per l'attuazione delle politiche di cooperazione, con la ripartizione degli stanziamenti per ciascun ministero, poi esposti in apposito allegato allo stato di previsione della spesa del MAECI. Si evidenzia che la legge attribuisce alla DCGS un ruolo di supporto tecnico, operativo e logistico alle attività svolte dal CICS.

Il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, altra rilevante novità della riforma, è uno strumento permanente di consultazione partecipazione e proposta, composto dai principali soggetti pubblici e privati, *profit* e *no profit*, operanti nell'ambito della cooperazione internazionale. Il Consiglio esprime pareri sulle materie attinenti alla cooperazione nelle diverse fasi, dalla programmazione alla valutazione.

Il soggetto deputato alla gestione finanziaria è individuato dalla legge in Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.<sup>12</sup> (art. 22), che, sulla base di convenzioni stipulate con il MAECI, il MEF e l'Agenzia, svolge funzioni di istruttoria e di gestione dei profili finanziari delle iniziative di cooperazione, nonché di strutturazione di prodotti di finanza per lo sviluppo nell'ambito di accordi internazionali.

Nel rinnovato contesto istituzionale, al MAECI spetta la definizione delle linee strategiche della politica di cooperazione allo sviluppo e delle priorità degli interventi, sia di ordine geografico che settoriale, in ragione del potere di indirizzo e di controllo attribuito alla DGCS in materia di cooperazione, mentre ad AICS è delegata l'attuazione tecnico-operativa di tali indirizzi politici (artt. 17-20, legge n. 125 del 2014). Nel modello precedente, definito con la legge n. 49 del 1987, la cooperazione era gestita, attraverso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), dallo stesso Ministero, che era quindi responsabile contestualmente della politica e della sua attuazione.

Tuttavia, la riforma ha solo parzialmente separato l'attività di indirizzo dalla fase dell'attuazione, giacché la decisione sul finanziamento di specifiche iniziative di ammontare superiore ai due milioni di euro viene intestata al Comitato Congiunto, presieduto dal Ministro e al quale partecipano il Direttore della DGCS, che coadiuva il Ministro nell'elaborazione degli indirizzi, e il Direttore dell'Agenzia, che ha compiti di attuazione (art. 21). Inoltre, la DGCS coadiuva il Ministro e il Vice-Ministro con delega alla cooperazione nell'elaborazione, non solo degli indirizzi, ma anche delle proposte relative ai contributi volontari alle organizzazioni internazionali, oltre a predisporre gli interventi di emergenza umanitaria e quelli da finanziare mediante crediti concessionali (art. 20). Trattasi di attività per la cui valutazione sono richieste professionalità esperte di cooperazione allo sviluppo, strutturalmente già presenti nell'Agenzia, il che richiede una forte sinergia e collaborazione tra le strutture<sup>13</sup>.

I compiti della DGCS sono stati definiti dall'articolo 20 della legge n. 125 del 2014, che rinvia al regolamento organizzativo del MAECI per la riorganizzazione interna, da effettuarsi "in coerenza con l'istituzione dell'Agenzia, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di

<sup>11</sup> In linea con le indicazioni fornite dalla *peer review* dell'OCSE-DAC del 2014, sono previsti anche strumenti innovativi di consultazione e partecipazione della società civile e di *stakeholders* alla politica della cooperazione. In questa ottica si inquadra la possibilità di convocazione della "Conferenza pubblica nazionale" per favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo o il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta, finalizzato a esprimere pareri sulle materie attinenti alla cooperazione allo sviluppo ed in particolare sulla coerenza delle scelte politiche, sulle strategie, sulle linee di indirizzo, sulla programmazione, sulle forme di intervento, sulla loro efficacia, sulla valutazione.

<sup>12</sup> È previsto che CDP svolga i compiti di gestione in passato affidati ad Artigiancassa, oltre a nuovi compiti di assistenza finanziaria in qualità di banca di sviluppo. La convenzione e le attività previste non implicano obblighi per l'Amministrazione, essendo gli oneri a carico dell'AICS.

<sup>13</sup> Nonostante il ritardo iniziale nell'emanazione dello Statuto dell'Agenzia, tra il dicembre 2015 e il gennaio 2016 sono stati emanati i regolamenti interni di organizzazione e di contabilità ed è stata stipulata la convenzione con il MAECI, volta a regolare i rapporti con la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) e a definire gli obiettivi fino alla fine del 2018.



competenze e responsabilità”, riorganizzazione giunta a completamento solo nel 2017, a seguito dell’approvazione del d.P.R. n. 260 del 2016 e del successivo d.m. n. 233 del 2017<sup>14</sup>.

Pertanto, per tutto il 2016, la DGCS, pur nell’ambito delle competenze attribuitele dalla legge n. 125 del 2014, ha operato con la precedente organizzazione funzionale (Uffici I-XII)<sup>15</sup> ed organica. L’attività svolta si è sostanzialmente incentrata sul processo di transizione di funzioni e competenze verso l’Agenzia e nella chiusura, in termini di rendicontazione contabile, delle pendenze derivanti dalle precedenti attività gestionali di cui alla legge n. 49 del 1987, oltre che nel progressivo svolgimento delle nuove mansioni di coordinamento e controllo<sup>16</sup>.

Nella tavola che segue sono indicati i trasferimenti effettuati nel 2016 a favore di AICS, che comprendono, oltre ai trasferimenti derivanti da risorse ordinarie (stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2016), anche trasferimenti derivanti da leggi particolari quali la legge n. 131 del 2016, di conversione del DL n. 67 del 2016, recante “Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza” e i trasferimenti di cui al d.m. n. 36415 del 2016 con il quale - in attuazione della legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 249, come modificato dall’art. 1, comma 322, della legge n. 190 del 2014 - sono stati attribuiti gli stanziamenti 2016 a valere sulle disponibilità del “Fondo di Rotazione per l’Attuazione delle Politiche Europee” di cui alla legge n. 183 del 1987.

TAVOLA 8

## TRASFERIMENTI 2016 IN FAVORE DI AICS

(in milioni)

| Dettaglio voci                           | Quote trasferite |
|--|------------------|
| Cap. 2021 - personale                    | 15,71            |
| Cap. 2021 - integrazione personale       | 3,19             |
| Cap. 2171 - funzionamento                | 3,27             |
| Cap. 2185/pg. 01 - interventi            | 244,56           |
| Cap. 2185 - impegni pluriennali          | 28,81            |
| Residui di lettera c                     | 94,08            |
| Residui di lettera f                     | 38,57            |
| <b>Stanziamenti ordinari - Totale</b>    | <b>428,19</b>    |
| Fondi IGRUE                              | 65,00            |
| Decreto missioni internazionali          | 90,00            |
| <b>Totale trasferimenti 2016 ad AICS</b> | <b>583,19</b>    |

Fonte: MAECI

L’attuale assetto della cooperazione (DGCS+AICS) sotto l’aspetto degli oneri finanziari fa registrare un aumento di costi di struttura rispetto alla precedente organizzazione (DGCS+IAO), aumento connesso all’incremento delle spese di personale dell’Agenzia ex art. 33, comma 2, della legge n. 125 del 2014, pari a 5,3 milioni, con corrispondente riduzione delle dotazioni relative ai capitoli di spesa per gli interventi di cooperazione allo sviluppo<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> D.m. entrato in vigore il 16 febbraio 2017.

<sup>15</sup> Dei precedenti Uffici, solo l’Unità Tecnica Centrale è stata soppressa a partire dal 1° gennaio 2016, tenuto conto che i suoi compiti derivavano dalla legge n. 49 del 1987, abrogata alla data del 31 dicembre 2015.

<sup>16</sup> Consistite in: esame dei documenti contabili inviati dall’AICS (in particolare budget economico 2016, budget assestato 2016, schema di bilancio economico 2017); *staff meeting* periodici con i vari uffici dell’Agenzia, in modo da coordinare, verificare e monitorare con regolarità le attività realizzate dall’Agenzia stessa; creazione di gruppi di lavoro congiunti *ad hoc* per la trattazione di specifici argomenti di particolare sensibilità (per esempio quelli relativi agli esperti in missione ed all’inquadramento degli esperti stessi); esame della documentazione presentata dall’Agenzia, effettuato da parte della Segreteria del Comitato Congiunto, in occasione delle riunioni in cui il Comitato stesso delibera su programmi, progetti ed iniziative proposti dall’AICS.

<sup>17</sup> Da un raffronto dei costi di personale 2015/2016 (prima e dopo la data di operatività dell’Agenzia) si rileva anzitutto come nel 2015 il capitolo 2150 della DGCS prevedeva uno stanziamento di 8,5 milioni per coprire unicamente le spese relative al personale degli esperti di cooperazione *ex lege* n. 49 del 1987, nonché di quello

Di converso, nonostante la riforma abbia trasferito parte delle competenze all'AICS, non è stata ancora operata alcuna modifica nella pianta organica del MAECI e nessuna unità di personale di ruolo è transitata nei ruoli dell'AICS, in quanto non sono state ancora completate le operazioni volte a creare i profili professionali dell'Agenzia.

Dalla tavola che segue emerge un lieve decremento del personale delle aree funzionali in servizio presso la DGCS; nel contempo si rileva l'incremento del numero dei diplomatici, passati da 29 a 33, mentre risultano cessati i comandi e, quasi tutti gli esperti, sono transitati all'AICS<sup>18</sup>.

TAVOLA 9

## SITUAZIONE DEL PERSONALE: DGCS – AICS

| Personale di ruolo                 | MAECI - DGCS |            | AICS              |
|------------------------------------|--------------|------------|-------------------|
|                                    | 31/12/2015   | 31/12/2016 | 31/12/2016        |
| Diplomatici                        | 29           | 33         |                   |
| Dirigenti Amministrativi           | 2            | 2          | 6                 |
| Aree funzionali                    | 89           | 76         | <sup>(*)</sup> 24 |
| Esperti <sup>19</sup>              | 44           | 5          | 38                |
| Personale in comando <sup>20</sup> | 97           | -          | 89                |
| <b>Totale</b>                      | <b>261</b>   | <b>116</b> | <b>157</b>        |

<sup>(\*)</sup> Personale appartenente all'ex IAO.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MAECI

Al riguardo si evidenzia la necessità che i profili professionali dell'Agenzia vengano definiti al più presto, al fine di assicurarne la piena operatività e consentire al personale del MAECI l'esercizio del diritto di opzione previsto dall'articolo 19, comma 2 della legge n. 125 del 2014, in quanto l'Agenzia si sta dotando di proprio personale<sup>21</sup>.

Come previsto dal comma 7 dell'art. 19 della legge n. 125 del 2014, dalla creazione dell'AICS non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fatta eccezione per gli oneri coperti ai sensi dell'art. 33, comma 2 (relativi al personale dell'Agenzia), aspetto questo che sarà monitorato dalla Corte. Inoltre, lo stesso art. 33 prevede, che il Ministro per gli Affari esteri monitori l'andamento della spesa in oggetto riferendo al Ministro dell'Economia e, nel caso in cui si verificano, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni (circa 5,3 milioni annui a partire dal 2016), è previsto che si provveda alla riduzione nella misura necessaria alla copertura del maggior onere emerso, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nell'ambito delle spese rimodulabili del programma "Cooperazione allo Sviluppo". In merito l'Amministrazione ha comunicato che "... è peraltro verosimile che il totale delle spese di funzionamento di AICS subisca nel tempo un incremento, in quanto taluni costi, previamente coperti dal MAECI (si pensi ad esempio a quelli relativi ai

"comandato"; nel 2016 lo stanziamento del capitolo in questione è stato ridotto a 1,3 milioni, in quanto le risorse per esperti e "comandati" sono confluite sul capitolo 2021 di trasferimento all'Agenzia per "Spese di personale AICS".

<sup>18</sup> L'AICS, al momento della costituzione (1 gennaio 2016) oltre al Direttore, nominato in data 23 novembre 2015, ha assorbito il personale del soppresso IAO Istituto Agronomico per l'Oltremare e su 38 unità di esperti che, ex art. 32 comma 4 della legge n. 125 del 2014, sono transitati al servizio dell'AICS. Nel corso del 2016, poi, l'AICS ha potuto avvalersi di circa 90 unità di personale comandato da altre Amministrazioni in base a quanto previsto dall'articolo 19, comma 5 della legge n. 125 del 2014. Di questi 9 unità risultano comandati dal MAECI. Parallelamente, presso la DGCS, sono cessati tutti i comandi ex lege n. 48 del 1987 in essere al 31 dicembre 2015, ed è rimasto in servizio il personale di ruolo del MAECI, oltre che i 6 esperti che avevano esercitato l'opzione ex art. 32, comma 4 della legge n. 125 del 2014.

<sup>19</sup> Ex lege n. 49 del 1987.

<sup>20</sup> Ex lege n. 49 del 1987.

<sup>21</sup> Il personale presso l'Agenzia è in aumento: da dati forniti dal MAECI nel 2017 è salito a 182 unità, di cui 8 dirigenti amministrativi, 36 esperti e 114 in comando. La dotazione organica, come da DPCM del 2 novembre 2015, è pari complessivamente a 200 posti in organico e per gli esperti il contingente massimo è fissato in 50 unità. Per quanto riguarda le spese di funzionamento, AICS nel 2016 ha avuto a disposizione gli stanziamenti già destinati in legge di bilancio a capitoli di funzionamento in precedenza attribuiti alla DGCS, nonché i pertinenti residui e le risorse derivanti dalla gestione del soppresso IAO.



sistemi di comunicazione della sede centrale AICS con le sedi estere dell'Agenzia, ex UTL delle Ambasciate) gravano attualmente sul bilancio dell'Agenzia.”.

Il programma 2, di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, si esplica nella attività di coordinamento dell'azione dei vari soggetti italiani della cooperazione, nella programmazione di interventi di emergenza umanitaria e nella erogazione di contributi alle organizzazioni internazionali, nella gestione dei rapporti multilaterali in materia di cooperazione allo sviluppo. Il programma assorbe circa un terzo dello stanziamento dell'intera missione 4 intestata al Ministero ed è costituito, per il 98,6 per cento da trasferimenti di parte corrente. L'esame contabile evidenzia rispetto all'esercizio precedente un incremento dello stanziamento definitivo rispetto al precedente esercizio di circa 65,7 milioni, ma mentre si registra una diminuzione di tutte le voci di spesa, tra cui quella del costo del personale per 10 milioni, al contempo si registra un aumento dei trasferimenti per 84 milioni<sup>22</sup>.

Gli impegni di competenza rappresentano il 98,8 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza di sono il 99,8 per cento dell'impegnato.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE – DATI DI COMPETENZA  
PROGRAMMA 2 “COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO”

(in milioni)

| Classificazione economica               | Stanziamento definitivo |               | Impegni       |               | Pagamenti     |               | Residui nuova formazione |             | di cui stanziamento |             | Economie/ Maggiori spese |              |
|---|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|-------------|---------------------|-------------|--------------------------|--------------|
|   | 2015                    | 2016          | 2015          | 2016          | 2015          | 2016          | 2015                     | 2016        | 2015                | 2016        | 2015                     | 2016         |
| Spese per il personale                  | 21,57                   | 11,58         | 15,94         | 9,39          | 14,26         | 9,21          | 4,77                     | 0,17        | 3,09                | 0,00        | 2,54                     | 2,19         |
| di cui: imposte pagate sulla produzione | 0,78                    | 0,72          | 0,56          | 0,44          | 0,56          | 0,44          | 0,00                     | 0,00        | 0,00                | 0,00        | 0,22                     | 0,29         |
| Consumi intermedi                       | 9,45                    | 1,39          | 6,53          | 1,26          | 5,80          | 1,20          | 1,57                     | 0,06        | 0,85                | 0,00        | 2,08                     | 0,13         |
| Trasferimenti di parte corrente         | 898,74                  | 982,78        | 832,16        | 973,59        | 752,98        | 972,10        | 117,32                   | 1,49        | 38,13               | 0,00        | 28,44                    | 9,19         |
| di cui: alle Amministrazioni pubbliche  | 1,88                    | 455,29        | 1,88          | 455,07        | 1,88          | 455,07        | 0,00                     | 0,01        | 0,00                | 0,00        | 0,00                     | 0,22         |
| Altre uscite correnti                   | 0,62                    | 0,62          | 0,38          | 0,02          | 0,38          | 0,02          | 0,24                     | 0,00        | 0,24                | 0,00        | 0,00                     | 0,60         |
| <b>Spese correnti</b>                   | <b>930,38</b>           | <b>996,37</b> | <b>855,00</b> | <b>984,26</b> | <b>773,41</b> | <b>982,53</b> | <b>123,91</b>            | <b>1,72</b> | <b>42,32</b>        | <b>0,00</b> | <b>33,06</b>             | <b>12,11</b> |
| Investimenti fissi lordi                | 0,35                    | 0,05          | 0,16          | 0,04          | 0,12          | 0,04          | 0,10                     | 0,01        | 0,06                | 0,01        | 0,14                     | 0,00         |
| <b>Spese in conto capitale</b>          | <b>0,35</b>             | <b>0,05</b>   | <b>0,16</b>   | <b>0,04</b>   | <b>0,12</b>   | <b>0,04</b>   | <b>0,10</b>              | <b>0,01</b> | <b>0,06</b>         | <b>0,01</b> | <b>0,14</b>              | <b>0,00</b>  |
| <b>SPESE FINALI</b>                     | <b>930,73</b>           | <b>996,42</b> | <b>855,16</b> | <b>984,30</b> | <b>773,53</b> | <b>982,58</b> | <b>124,00</b>            | <b>1,73</b> | <b>42,38</b>        | <b>0,01</b> | <b>33,19</b>             | <b>12,11</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va precisato che nell'ultimo biennio risultano in aumento gli stanziamenti relativi alla cooperazione internazionale. Infatti, sia nel 2015 che nel 2016 sono stati incrementati i relativi fondi per un importo complessivo pari a 145,7 milioni (66,2 milioni nel 2015 e 79,5 milioni nel 2016).

Al programma sono state attribuite in corso di esercizio risorse da destinare agli aiuti per lo sviluppo secondo le necessità derivanti dalla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, la cui disciplina è stata profondamente innovata dalla legge n. 145 del 2016, recante “Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali”<sup>23</sup>. La norma prevede che si definisca nella legge di bilancio (ovvero in appositi provvedimenti legislativi) l'entità di un fondo destinato a finanziare tali missioni, gestito con dPCM, previo

<sup>22</sup> Deve registrarsi che nel corso del 2016 sono stati defianziati i capitoli 2201, 2180, 2181, 2182, 2183 e 2184 relativi agli aiuti ai paesi in via di sviluppo e istituiti nuovi capitoli 2021, 2171 e 2185 che si riferiscono a somme da assegnare alla Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale.

<sup>23</sup> La partecipazione deve essere deliberata dal Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventuale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa, e successivamente trasmessa alle Camere per l'autorizzazione. La delibera deve contenere l'indicazione per ciascuna missione l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso. Entro il 31 dicembre di ogni anno, è previsto lo svolgimento di un'apposita sessione parlamentare riguardante l'andamento delle missioni in corso, anche al fine di decidere sulla loro eventuale proroga, e per le missioni già concluse vengono indicati anche i risultati conseguiti.



parere delle Commissioni parlamentari. Dal momento che tutti gli aspetti della gestione delle missioni internazionali saranno finanziati a carico del predetto fondo, a fini di trasparenza si segnala l'opportunità che la documentazione fornita dal Governo consenta di ricostruire nel dettaglio le operazioni contabili operate sul fondo medesimo. Inoltre, poiché sono previste deroghe in via permanente all'ordinamento contabile, è necessario garantire la pubblicità nell'uso delle risorse<sup>24</sup>.

Nelle more di attuazione della nuova legge, la cui efficacia decorre dal 2017, per il 2016 è stato emanato il decreto-legge n. 67 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 131 del 2016, riguardante la proroga delle missioni internazionali per il periodo 1° gennaio 2016-31 dicembre 2016<sup>25</sup>.

Attraverso il decreto-legge missioni sono stati integrati anche gli stanziamenti dei contributi *ex lege* n. 180 del 1992, che autorizza il MAECI, oltre alla fornitura diretta di beni e servizi, all'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"<sup>26</sup>.

Nello spirito della legge n. 180 del 1992, che mira a "consentire la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale", i contributi sono stati negli anni indirizzati a settori differenti da quelli tradizionalmente coperti da attività di Cooperazione allo Sviluppo, dando priorità agli aspetti di sicurezza e mediazione politica nelle crisi, e rafforzando le capacità di Stati e di Organizzazioni regionali su tali fronti.

A seguito di suggerimenti di questa Corte, per il 2016 l'attribuzione dei contributi è avvenuta in base a criteri e procedure predefinite, adottate con appositi decreti direttoriali, consultabili sul sito del Ministero.

<sup>24</sup> Si veda in proposito la delibera n. 15/SSRRCO/RQ/16 delle Sezioni riunite in sede di controllo del 4 ottobre 2016 - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2016 (articolo 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009).

<sup>25</sup> In particolare, il decreto-legge prevede un'autorizzazione di spesa complessiva pari a 1.290,8 milioni da ripartire tra missioni internazionali delle forze armate e di polizia (1.030,8 milioni), iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (260 milioni). Nel dettaglio, per quanto riguarda specificamente le iniziative di cooperazione internazionale, nella seconda parte del decreto-legge vengono indicate le risorse da destinare a favore del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:

- 120 milioni relativi a un contributo a sostegno delle forze afgane;
- 90 milioni per iniziative volte a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni di paesi asiatici e africani che si trovano in condizioni di grave crisi, per iniziative riguardanti migrazione e sviluppo, nonché per i programmi relativi alla prevenzione, protezione e contrasto della violenza sessuale sulle donne e la tutela dei loro diritti umani;
- 22 milioni da destinare al finanziamento di alloggi provvisori per il personale in servizio presso aree di crisi;
- 11,7 milioni per la partecipazione alle iniziative PESC/PEDC, dell'OSCE e altre organizzazioni internazionali, alla Fondazione Segretariato Permanente dell'Iniziativa Adriatico Ionica, all'*European Institute of peace*, nonché al fondo fiduciario InCE istituito presso la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo;
- 6 milioni per sostenere i processi di pace, stabilizzazione e rafforzamento della sicurezza, da dividersi equamente tra le aree dell'Africa settentrionale, Medio Oriente e Afghanistan da un lato, e Africa sub-sahariana, America latina e caraibica dall'altro;
- 5,5 milioni per interventi di emergenza e sicurezza rivolti alla tutela di cittadini italiani all'estero;
- 2,1 milioni per la partecipazione a fondi fiduciari nonché a programmi delle Nazioni Unite, della NATO, al Tribunale speciale per il Libano e all'Unione per il Mediterraneo;
- 1,7 milioni da destinare a programmi di sminamento umanitario;
- 1 milione per finanziare missioni o viaggi di servizio presso aree di crisi, nonché per la partecipazione alla gestione delle crisi e le spese di funzionamento e di reclutamento del personale locale a supporto del personale del Ministero.

Nel corso del 2016 per ripartire tra i vari capitoli di spesa del Ministero le risorse previste dal decreto-legge n. 67 del 2016 sono stati emanati i due decreti del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40926 del giugno 2016 e n. 63020 dell'ottobre 2016.

<sup>26</sup> I soggetti eleggibili a ricevere i contributi sono indicati in un elenco approvato con decreto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari. L'elenco è stato da ultimo aggiornato con il d.m. n. 364 del 2010. Il Ministro può autorizzare contributi anche a soggetti non compresi nell'elenco, ma solo per singole iniziative e sempre previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti.



Tuttavia, si rileva che ai suddetti criteri non è stata assegnata alcuna “pesatura”, non perseguendo pienamente l’obiettivo di una ripartizione dei contributi trasparente e oggettiva, finalità che è alla base dell’emanazione dei decreti medesimi.

### 3.2. Programma “Promozione della pace e sicurezza internazionale”

Il sistema di relazioni internazionali intessuto dall’Italia è improntato prioritariamente al controllo dei flussi migratori e ad assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e la libertà degli scambi, in linea con gli obiettivi indicati dal Ministro nella direttiva per l’azione amministrativa e nel piano della *performance*. Particolare importanza assume la gestione dei flussi migratori, strettamente connessa con il controllo del territorio e delle frontiere da parte delle Autorità dei paesi della sponda sud, in particolare della linea costiera e delle frontiere meridionali, nonché alle condizioni di vita delle popolazioni residenti nelle aree di transito. Gli strumenti utilizzati consistono nell’azione esplicata nei fori multilaterali, nelle visite e negli incontri realizzati con i Paesi partner e nella realizzazione di iniziative e progetti finanziati principalmente con lo strumento della legge n. 180 del 1992 e del decreto missioni internazionali.

Con riguardo alla Libia il 2016 è stato un anno cruciale, che ha visto l’Italia promuovere intensa attività diplomatica a favore della stabilizzazione del Paese, fino a decidere la riattivazione dell’Ambasciata a Tripoli e l’arrivo in sede dell’Ambasciatore (gennaio 2017). Svariate iniziative sono state assunte nel corso dell’anno, tra le quali il “Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana”, firmato nel febbraio del 2017.

Con la Tunisia è stato poi rafforzato il partenariato, con la partecipazione di circa 200 aziende italiane e grazie a numerose missioni di alto livello che si sono susseguite nel corso dell’anno, avviando attività di sostegno alle Regioni svantaggiate del sud per favorirne lo sviluppo economico in funzione di lotta al traffico e al transito di migranti. L’Italia ha, inoltre, confermato il proprio rapporto strategico con l’Africa, evidenziato tra l’altro dall’installazione della base militare a Gibuti, ed ha sostenuto azioni nella fascia di instabilità che va dalla Mauritania al Corno d’Africa, zona attraverso la quale passano i principali flussi migratori sia di richiedenti asilo che di migranti economici irregolari. Nell’ambito degli accordi presi alla Conferenza Tunisia 2020, l’Italia ha destinato nel piano quinquennale 360 milioni e stipulato un accordo di cancellazione del debito per 25 milioni di euro, che, su richiesta del Governo tunisino, sono state destinati allo sviluppo delle aree svantaggiate e a favore delle fasce più giovani della popolazione, maggiormente a rischio di emigrazione.

L’Italia ha assunto in sede di Unione europea l’iniziativa dei “*compact*” con i principali Paesi di origine e transito dei flussi migratori, promuovendo l’istituzione di un fondo nazionale, il Fondo per l’Africa.

Sul piano delle iniziative diplomatiche e umanitarie il MAECI ha contribuito agli sforzi internazionali per la stabilizzazione della crisi in Siria, con incontri e tavoli di lavoro per risolvere il grave quadro militare ed umanitario, precipitato nella seconda metà dell’anno, con l’offensiva del regime per conquistare Aleppo.

I risultati conseguiti vanno letti alla luce del contesto internazionale di straordinaria difficoltà, che ha visto lo scorso anno, tra gli altri, l’acuirsi della crisi in Siria, il diffondersi del terrorismo ad opera del DAESH, l’irrisolta crisi libica, il tentato colpo di stato in Turchia, accanto ad una percezione di debolezza delle capacità dell’Unione europea di incidere sui fenomeni in atto.

Varie visite a livello politico hanno contribuito al rafforzamento delle relazioni bilaterali con Israele e Palestina e Libano, rafforzando il partenariato politico ed economico con i paesi arabi (Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Kuwait e lo Yemen). Sul piano multilaterale si registra l’elezione a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per



il 2017 e alla Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per il 2018.

Il programma 6, Promozione della pace e sicurezza internazionale rappresenta il secondo programma per impatto finanziario della missione 4 ed è affidato alla Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza. Gli stanziamenti definitivi che nel corso dell'ultimo biennio risultavano in aumento registrano, invece, per il 2016 una diminuzione pari a circa 25 milioni (601,3 milioni). Come per il programma 2, anche per il programma 6 le dotazioni maggiori riguardano i trasferimenti di parte corrente, rappresentanti il 98 per cento dello stanziamento definitivo (589,1 milioni). Di questi il 74,8 per cento (440,6 milioni) grava su di un unico capitolo, il 3393, relativo ai contributi obbligatori ad organismi internazionali. Da segnalare, la riduzione dei trasferimenti in conto capitale per effetto del definanziamento del capitolo 7247, relativo alle spese per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles. Gli impegni di competenza rappresentano l'87 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 99,4 per cento dell'impegnato.

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE – DATI DI COMPETENZA  
PROGRAMMA 6 “PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE”

(in milioni)

| Classificazione economica               | Stanziamento definitivo |               | Impegni       |               | Pagamenti     |               | Residui nuova formazione |             | di cui stanziamento |             | Economie/Maggiori spese |              |
|---|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|-------------|---------------------|-------------|-------------------------|--------------|
|   | 2015                    | 2016          | 2015          | 2016          | 2015          | 2016          | 2015                     | 2016        | 2015                | 2016        | 2015                    | 2016         |
| Spese per il personale                  | 12,90                   | 11,08         | 10,35         | 9,50          | 10,35         | 9,50          | 0,00                     | 0,00        | 0,00                | 0,00        | 2,56                    | 1,58         |
| di cui: imposte pagate sulla produzione | 0,79                    | 0,77          | 0,53          | 0,42          | 0,53          | 0,42          | 0,00                     | 0,00        | 0,00                | 0,00        | 0,26                    | 0,35         |
| Consumi intermedi                       | 1,08                    | 1,00          | 1,01          | 0,84          | 0,81          | 0,71          | 0,20                     | 0,13        | 0,00                | 0,00        | 0,06                    | 0,16         |
| Trasferimenti di parte corrente         | 577,56                  | 589,14        | 565,09        | 512,81        | 561,40        | 509,95        | 5,45                     | 2,86        | 1,77                | 0,00        | 10,70                   | 76,33        |
| Altre uscite correnti                   |                         | 0,11          |               | 0,11          |               | 0,11          |                          | 0,00        |                     | 0,00        |                         | 0,00         |
| <b>Spese correnti</b>                   | <b>591,54</b>           | <b>601,33</b> | <b>576,45</b> | <b>523,27</b> | <b>572,56</b> | <b>520,27</b> | <b>5,65</b>              | <b>2,99</b> | <b>1,77</b>         | <b>0,00</b> | <b>13,32</b>            | <b>78,06</b> |
| Investimenti fissi lordi                | 0,01                    | 0,01          | 0,01          | 0,00          | 0,01          | 0,00          | 0,00                     | 0,01        | 0,00                | 0,01        | 0,00                    | 0,00         |
| Trasferimenti di parte capitale         | 34,67                   | 0,00          | 34,67         | 0,00          | 34,67         | 0,00          | 0,00                     | 0,00        | 0,00                | 0,00        | 0,00                    | 0,00         |
| <b>Spese in conto capitale</b>          | <b>34,68</b>            | <b>0,01</b>   | <b>34,68</b>  | <b>0,00</b>   | <b>34,68</b>  | <b>0,00</b>   | <b>0,00</b>              | <b>0,01</b> | <b>0,00</b>         | <b>0,01</b> | <b>0,00</b>             | <b>0,00</b>  |
| <b>SPESE FINALI</b>                     | <b>626,21</b>           | <b>601,34</b> | <b>611,12</b> | <b>523,27</b> | <b>607,24</b> | <b>520,27</b> | <b>5,65</b>              | <b>3,01</b> | <b>1,77</b>         | <b>0,01</b> | <b>13,32</b>            | <b>78,06</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

### 3.3. Programma “Promozione del sistema paese”

Promuovere la cultura e la lingua italiana nel mondo è una delle missioni principali del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Si tratta di una componente valutata come “strategica” nella politica estera, in quanto riflette un interesse nazionale e investe obiettivi di natura politica ed economica, conseguibili attraverso l'attività di promozione linguistica, basata su varie linee di intervento, i cui costi, comunque, richiedono un attento monitoraggio.

In primo luogo, il Ministero, per migliorare l'offerta didattica ed incrementare il numero degli studenti di lingua italiana, ha avviato diverse iniziative, tra cui l'invio presso le università straniere richiedenti di laureati specializzati nell'insegnamento dell'italiano a stranieri nell'ambito del progetto “Laureati per l'Italiano”; il lancio del portale della “Lingua Italiana nel mondo”, che raccoglie tutte le informazioni utili per gli stranieri che decidono di intraprendere o approfondire lo studio della nostra lingua e della nostra cultura; l'ampliamento dell'Albo degli ex-studenti di italiano anche a coloro che hanno autonomamente appreso la nostra lingua.

Inoltre, l'azione di promozione della cultura italiana all'estero viene perseguita direttamente a livello di istruzione scolastica primaria e secondaria, tramite le scuole italiane all'estero e le sezioni di lingua presso gli istituti di istruzione stranieri, a livello universitario,



con i dottorati ed il supporto alle cattedre di italianistica ed a livello extracurricolare, tramite i corsi di lingua degli Istituti italiani di cultura.

Le principali iniziative hanno riguardato l'erogazione di contributi per la creazione e il sostegno delle cattedre di italiano presso le università straniere in 73 paesi, affinché queste possano assumere docenti *in loco*, preferibilmente se provenienti dall'Italia, 17 progetti di insegnamento a distanza a livello universitario ed il mantenimento di 110 lettori di ruolo presso dipartimenti e cattedre di italianistica.

L'attività di promozione della lingua e cultura italiana viene effettuata anche attraverso le istituzioni scolastiche ed educative all'estero, in virtù delle previsioni del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione del 1994 (d.lgs. n. 297 del 1994), che assegna al MAECI compiti di gestione, vigilanza e monitoraggio della rete scolastica italiana nel mondo e delle sue articolazioni. Tali attività si esplicano necessariamente attraverso un raccordo con il MIUR e, a seconda delle materie, con il MEF; con i quali viene innanzitutto definito, attraverso decreto interministeriale a firma dei Ministri, il contingente del personale scolastico da destinare o mantenere all'estero<sup>27</sup>, cui si aggiunge quello delle scuole europee<sup>28</sup>, per il quale il MAECI non ha oneri finanziari. Per l'attività di insegnamento della lingua italiana il Ministero ha garantito un supporto attraverso l'erogazione di contributi<sup>29</sup> alle scuole, secondo criteri aggiornati o definiti con "decreti trasparenza". La recente emanazione del decreto legislativo n. 64 del 2017 in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, commi 180 e 181, della legge n. 107 del 2013, sul riordino e sull'adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero ha l'obiettivo di realizzare un coordinamento tra il MAECI e il MIUR nella gestione della rete scolastica per adattarsi alla realtà socio-economica dei Paesi in cui si opera, integrandolo con i diversi interventi finalizzati per diffondere della cultura italiana all'estero.

La riforma, secondo quanto prevede il decreto legislativo, non dovrebbe comportare oneri aggiuntivi<sup>30</sup>.

Nel 2016, inoltre, il Ministero ha offerto borse di studio<sup>31</sup>, che mirano a favorire la cooperazione culturale internazionale e la diffusione della conoscenza della lingua, della cultura e della scienza italiana, concesse per studi o ricerche nell'ambito di lauree triennali/specialistiche, dottorati, master, perfezionamenti<sup>32</sup> in base a quanto stabilito dalla legge n. 288 del 1955 e successive modifiche e integrazioni e da Accordi culturali bilaterali e relativi programmi esecutivi, accordi multilaterali, intese intergovernative e convenzioni *ad hoc* per il sostegno di progetti speciali di internazionalizzazione con Università, Centri di ricerca e di alta formazione artistica in Italia<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Il limite di 624 unità, definito dalla legge n. 135 del 2012 (c.d. "spending review") comprende 34 dirigenti scolastici presso Ambasciate e Consolati, 211 unità nelle scuole statali, comprensive di dirigenti scolastici, Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi-DSGA e docenti, 28 docenti nelle paritarie, 81 docenti nelle istituzioni scolastiche straniere, 160 docenti e amministrativi sui corsi, 110 lettori. Il MAECI si è occupato della formazione a distanza per il personale di ruolo attraverso una apposita piattaforma *on-line* attivata da Indire (Istituto nazionale per la documentazione, innovazione e ricerca educativa), ente collegato al MIUR.

<sup>28</sup> 110 unità complessive nell'anno scolastico 2016/2017.

<sup>29</sup> Alle scuole paritarie è stata erogata una somma complessiva di 1,2 milioni di euro; alle scuole straniere, per il mantenimento o inserimento dell'insegnamento della lingua italiana, i contributi sono stati pari a 244.615 euro; per la formazione di docenti locali di italiano nelle scuole locali (paritarie o straniere) sono stati erogati 58.000 euro; alle scuole statali sono stati altresì erogati 32.843 euro, per l'integrazione di alunni disabili o con difficoltà di apprendimento.

<sup>30</sup> I capitoli del MAECI interessati dalla riforma, per i quali non si prevedono oneri aggiuntivi, sono: 2502, 2503, 2514, 2560 e 7248.

<sup>31</sup> In favore di 700 ricercatori e studenti provenienti da più di 100 Paesi.

<sup>32</sup> Dal 2012 l'iter di selezione e assegnazione è consultabile *on-line*.

<sup>33</sup> Le borse sono concesse ai cittadini stranieri e agli Italiani Residenti all'Estero (IRE). Oltre alle borse offerte nell'ambito del bando ordinario, il MAECI conferisce borse di studio a studenti stranieri impegnati in attività di studio previste dai cosiddetti "Progetti Speciali", avviati con prestigiose istituzioni di formazione accademica *post-lauream*. Al pari delle borse di studio, gli scambi giovanili, attraverso specifici progetti, favoriscono un arricchimento di esperienze e conoscenze in vari settori e la conoscenza delle reciproche tradizioni e culture.



Altro asse portante del programma è costituito dal sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane. Si tratta di attività di coordinamento dell'attività di diplomazia economica svolta dalle sezioni economiche di Ambasciate e Consolati, che affiancano le aziende sui mercati esteri<sup>34</sup>. In materia di assistenza alle imprese e alle loro organizzazioni, nel 2016 il Ministero ha realizzato la piattaforma *infoMercatiEsteri*, alimentata con dati provenienti dalla rete diplomatico-consolare, dall'Agenzia ICE, dall'Ente Nazionale per il Turismo (ENIT) e dalle Camere di Commercio italiane all'estero, che rende disponibili notizie e inquadramenti su 125 Paesi (nel 2016 è stato aggiunto il Gabon, mentre non è più presente la Libia) e su 11 macro settori<sup>35</sup> e lo sviluppo della piattaforma *ExTender*, sistema informativo su gare d'appalto internazionali e grandi progetti, anch'esso alimentato da MAECI, Agenzia ICE e Camere di Commercio italiane<sup>36</sup>.

Il programma 9 "Promozione del sistema Paese" è gestito dalla Direzione generale per la promozione del sistema Paese ed ha uno stanziamento definitivo di competenza pari a 161,6 milioni. La dotazione finanziaria risulta equamente ripartita tra redditi di lavoro dipendente (64 milioni) e trasferimenti di parte corrente (79,1 milioni). Rispetto all'esercizio precedente si osserva una riduzione dell'8,2 per cento della voce costo del personale e un incremento dei trasferimenti di parte corrente del 3,8 per cento.

Gli impegni di competenza rappresentano il 92,4 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono pari al 93 per cento dell'impegnato.

TAVOLA 12

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE — DATI DI COMPETENZA  
PROGRAMMA 9 PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE

(in milioni)

| Classificazione economica               | Stanziamento definitivo |               | Impegni       |               | Pagamenti     |               | Residui nuova formazione |              | di cui stanziamento |             | Economie/ Maggiori spese |              |
|---|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|--------------|---------------------|-------------|--------------------------|--------------|
|   | 2015                    | 2016          | 2015          | 2016          | 2015          | 2016          | 2015                     | 2016         | 2015                | 2016        | 2015                     | 2016         |
| Spese per il personale                  | 69,76                   | 64,03         | 62,81         | 56,09         | 61,68         | 55,48         | 2,24                     | 1,81         | 1,11                | 1,19        | 5,84                     | 6,75         |
| di cui: imposte pagate sulla produzione | 0,98                    | 0,85          | 0,61          | 0,48          | 0,61          | 0,48          | 0,00                     | 0,00         | 0,00                | 0,00        | 0,36                     | 0,37         |
| Consumi intermedi                       | 5,47                    | 4,83          | 5,29          | 4,38          | 3,28          | 2,83          | 2,02                     | 1,55         | 0,00                | 0,00        | 0,18                     | 0,44         |
| Trasferimenti di parte corrente         | 76,17                   | 79,16         | 72,85         | 76,36         | 69,02         | 68,96         | 3,83                     | 7,40         | 0,00                | 0,00        | 3,31                     | 2,80         |
| di cui: alle Amministrazioni pubbliche  | 14,25                   | 13,25         | 14,25         | 13,25         | 14,25         | 13,25         | 0,00                     | 0,00         | 0,00                | 0,00        | 0,00                     | 0,00         |
| Altre uscite correnti                   | 0,20                    | 0,20          | 0,09          | 0,10          | 0,08          | 0,09          | 0,01                     | 0,01         | 0,00                | 0,00        | 0,12                     | 0,11         |
| <b>Spese correnti</b>                   | <b>151,60</b>           | <b>148,22</b> | <b>141,04</b> | <b>136,93</b> | <b>134,05</b> | <b>127,35</b> | <b>8,10</b>              | <b>10,76</b> | <b>1,11</b>         | <b>1,19</b> | <b>9,45</b>              | <b>10,10</b> |
| Investimenti fissi lordi                | 0,02                    | 0,02          | 0,02          | 0,02          | 0,02          | 0,01          | 0,00                     | 0,00         | 0,00                | 0,00        | 0,00                     | 0,00         |
| <b>Spese in conto capitale</b>          | <b>0,02</b>             | <b>0,02</b>   | <b>0,02</b>   | <b>0,02</b>   | <b>0,02</b>   | <b>0,01</b>   | <b>0,00</b>              | <b>0,00</b>  | <b>0,00</b>         | <b>0,00</b> | <b>0,00</b>              | <b>0,00</b>  |
| <b>SPESE FINALI</b>                     | <b>151,62</b>           | <b>148,24</b> | <b>141,06</b> | <b>136,94</b> | <b>134,07</b> | <b>127,37</b> | <b>8,10</b>              | <b>10,77</b> | <b>1,11</b>         | <b>1,19</b> | <b>9,45</b>              | <b>10,10</b> |
| <b>SPESE COMPLESSIVE</b>                | <b>151,62</b>           | <b>148,24</b> | <b>141,06</b> | <b>136,94</b> | <b>134,07</b> | <b>127,37</b> | <b>8,10</b>              | <b>10,77</b> | <b>1,11</b>         | <b>1,19</b> | <b>9,45</b>              | <b>10,10</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

<sup>34</sup> Il Ministero ha comunicato di aver commissionato per la prima volta una indagine a DOXA con l'intento di verificare il grado di conoscenza, utilizzo e la valutazione complessiva da parte delle P.M.I. (Piccole e Medie Imprese) della Diplomazia Economica ed uno studio alla società Prometeia, volto a quantificare il valore dell'attività della diplomazia a sostegno delle imprese sull'economia italiana. Secondo l'analisi di Prometeia, presentata a inizio 2017, l'impatto economico dell'attività, in termini di effetti diretti, indiretti e indotti sulla crescita dell'economia italiana nel suo complesso sarebbe pari a 16 miliardi di euro di valore aggiunto nel 2015, cioè a 1,1 per cento del Pil.

<sup>35</sup> Nel 2016 la piattaforma ha registrato 544.564 accessi, con 1.322.746 visualizzazioni di pagina.

<sup>36</sup> Nel 2016 la piattaforma ha registrato 2.205.945 accessi (con una media mensile di 183.829 accessi). Nel 2016 sono state validate 9.788 informazioni - di cui 8.995 gare e 793 anticipazioni di gare e grandi progetti (*Early Warning*) - delle 10.514 informazioni complessivamente transitate nella piattaforma. Tali informazioni sono state distribuite a 13.899 destinatari (di cui 2.404 iscritti nel 2016).



### 3.4. Programmi “Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari” e “Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese”.

Al 31 dicembre 2016 il MAECI disponeva di una rete all'estero composta da 298 strutture<sup>37</sup>. Tale assetto si presenta come il risultato di due diverse fasi di riorganizzazione e ri-orientamento della rete diplomatica, consolare e culturale, operate negli ultimi anni, da cui l'Amministrazione si aspetta risparmi di spesa che verranno valutati dalla Corte.

L'applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. “*Spending review*”) ha comportato la soppressione di 35 strutture tra Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari ed Istituti di cultura<sup>38</sup> ed operato, conseguentemente, una attività di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare al fine di assicurare il progressivo rafforzamento della presenza istituzionale italiana in Paesi di nuova priorità sul piano politico-strategico e della sicurezza o in aree economicamente emergenti, pur in un contesto caratterizzato da disponibilità finanziarie e di personale decrescenti. In tale ottica è stata incentivata la modalità di accesso a distanza quando possibile (“*Consolato on-line*”) e rafforzato, ove ne sussistano le condizioni, la rete degli Uffici onorari.

Occorre precisare che il conferimento dell'incarico per l'esercizio delle funzioni consolari onorarie non costituisce rapporto di pubblico impiego né rapporto di lavoro subordinato, ma rapporto di servizio volontario per l'espletamento delle funzioni onorarie in favore dello Stato. L'incarico del funzionario consolare onorario è onorifico e gratuito (art. 72 del d.P.R. n. 18 del 1967), talché gli eventuali rimborsi e contributi corrisposti dallo Stato rappresentano un parziale rimborso per la gestione di Uffici le cui spese sono a carico del funzionario che ne ha la titolarità.

La presenza degli Uffici consolari onorari è concentrata prevalentemente in Paesi caratterizzati da comunità di italiani residenti particolarmente numerose o interessati da crescenti flussi turistici di connazionali<sup>39</sup>. La rete consolare onoraria italiana consta, al 31 dicembre 2016, di 543 Uffici (2 in più del 2015) di cui 401 attualmente “operativi”, ossia con titolare nell'esercizio delle funzioni. La procedura di rendicontazione dei contributi, in risposta alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti in materia in sede di Rendiconto generale 2015, è in corso di revisione con la specifica finalità di garantire maggiore trasparenza nella rendicontazione dei contributi e incisività nei controlli sulle spese effettuate dai beneficiari.

La rappresentanza all'estero e le modalità di erogazione a favore dei cittadini e delle imprese di molteplici servizi, la cui domanda è in costante aumento, risulta una delle attività centrali del MAECI. Negli ultimi anni, peraltro, il blocco del *turn-over* e le misure di revisione della spesa pubblica hanno prodotto una netta riduzione del personale di ruolo destinato a prestare servizio sulla rete all'estero. In tale contesto, allocare sulla rete le risorse umane disponibili in modo efficace ed efficiente rappresenta un obiettivo prioritario per l'Amministrazione.

L'allocazione del personale ha privilegiato le sedi *extra UE*, al fine di assicurare una proiezione del sistema Paese nei mercati emergenti e nelle aree di crisi. Al 31 dicembre 2016 il personale in servizio in sedi ricomprese in tali aree corrispondeva a circa il 70 per cento del

<sup>37</sup> 124 Ambasciate, 8 Rappresentanze Permanenti presso le Organizzazioni Internazionali, 80 Uffici Consolari, 83 Istituti di Cultura, 1 Delegazione Diplomatica Speciale e 2 Sezioni Distaccate di Rappresentanze diplomatiche. Inoltre, anche per l'anno 2016 è proseguita l'azione di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato all'estero, in attuazione delle disposizioni della legge n. 296 del 2006, per individuare gli edifici e gli spazi non più utilizzati per finalità istituzionali, tra quelli iscritti a patrimonio a seguito della ricognizione complessiva di tali proprietà avviata a partire dal 2007 dal Ministero con il supporto dell'Agenzia del Demanio. Nell'ambito del piano di razionalizzazione e valorizzazione degli immobili e nel più ampio quadro del rispetto degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica, l'Amministrazione ha comunicato di aver individuato ulteriori tipologie di immobili, divenuti alienabili attraverso la procedura di “passaggio al patrimonio disponibile”.

<sup>38</sup> Il Ministero ha comunicato che complessivamente dal 2007 ad oggi sono stati chiusi 63 Uffici all'estero.

<sup>39</sup> Alcuni consolati onorari, operando in Paesi di secondario accreditamento (dove non sono presenti rappresentanze diplomatiche o uffici consolari di I categoria) costituiscono l'unica stabile presenza istituzionale italiana (es. Haiti, Togo e Burkina Faso, ecc.).



totale delle risorse umane in servizio all'estero.

L'allocazione delle risorse umane sulla rete è stata effettuata facendo crescente ricorso agli strumenti di flessibilità, missioni ed assegnazioni brevi, effettuandone ben 68 nell'anno in riferimento. La riduzione del personale di ruolo è stata in parte compensata dall'aumento del personale a contratto in servizio nella rete estera, aumentato di 71 unità nel 2016 rispetto all'anno precedente.

Nell'ottica di ottimizzare l'allocazione delle risorse umane a disposizione, il MAECI ha favorito il posizionamento del personale di ruolo in attività che per effetto di disposizioni normative o in virtù di considerazioni di opportunità sono riservate a tale categoria, mentre le posizioni residue sono state in parte coperte da personale a contratto assunto localmente, principalmente per quelle mansioni per le quali la conoscenza di lingua, usi e ambienti locali risultavano essenziali. L'Amministrazione ha comunicato che nel 2017 sarà introdotta una maggiore flessibilità di impiego del personale delle aree funzionali in servizio all'estero grazie al contratto integrativo sottoscritto il 1° dicembre 2016.

Il programma 12, "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" si riferisce alla gestione delle strutture all'estero e dei servizi per la rappresentanza degli uffici all'estero. Il programma, che è assegnato alla Direzione generale per l'Amministrazione, l'informatica e le comunicazioni con risorse per il 93,8 per cento intestate alla voce dei consumi intermedi, ha subito nell'ultimo triennio incrementi delle dotazioni per un totale di 34,2 milioni, di cui 16 milioni nel corso dell'ultimo esercizio. L'aumento rispetto al 2015 riguarda gli stanziamenti di competenza delle Rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di prima categoria (15 milioni)<sup>40</sup>. Si osserva, invece, un'inversione di tendenza rispetto all'esercizio precedente sugli investimenti fissi lordi delle spese in conto capitale, che nel 2016 si incrementano per 34,8 milioni<sup>41</sup>. Gli impegni di competenza rappresentano il 92,3 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 90,5 per cento dell'impegnato.

Il programma 13, "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" attiene specificamente alla rete estera e riguarda le attività connesse alla cooperazione politica, economica, culturale delle sedi all'estero, alle questioni economico-commerciali e a carattere finanziario, nonché alla promozione commerciale e alla cooperazione nel settore scientifico e tecnologico. Nel Programma sono altresì ricomprese le spese relative alle visite di Stato, ufficiali ed alta rappresentanza e alla gestione dei flussi migratori e degli affari consolari. La Direzione generale competente è quella per le risorse e l'innovazione.

La tavola che segue evidenzia che gli stanziamenti definitivi, pari complessivamente a 535,8 milioni sono quasi interamente destinati alla categoria dei redditi da lavoro dipendente (98,9 per cento). Si tratta, in particolare di spese relative al pagamento delle competenze accessorie del personale della rete estera e al pagamento delle retribuzioni al personale assunto a contratto dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti di cultura all'estero. Risultano in diminuzione rispetto all'esercizio precedente i consumi intermedi, che da 17 milioni passano a 6,1 milioni.

Gli impegni di competenza rappresentano il 96,3 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 99,5 per cento dell'impegnato.

<sup>40</sup> Si tratta di un capitolo che risulta sempre sottostimato rispetto alle dotazioni necessarie e pertanto in corso d'esercizio riceve integrazioni che per il 2016 sono state pari a 53,3 milioni.

<sup>41</sup> In particolare si tratta di incrementi sugli stanziamenti definitivi di competenza che si riscontrano sul capitolo 7245, "Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni e relative spese connesse di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari nonché ad alloggi per il personale", per circa 19,8 milioni (sul capitolo si registrano per il 2016 residui di nuova formazione per circa 21,6 milioni a fronte di uno stanziamento definitivo pari a 21,7 milioni) e sul capitolo 7248 "Dotazione finanziaria in conto capitale per le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria", per circa 15 milioni (sul capitolo in corso d'anno si è registrato un incremento, pari a circa 9,7 milioni con DMT n. 86327 del 2016 per far fronte ad esigenze dell'Ambasciata di Islamabad per 6 milioni e di Teheran per 1,7 milioni e del Consolato generale di Lagos per 2 milioni).



TAVOLA I3

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE – DATI DI COMPETENZA  
PROGRAMMA 12 “PRESENZA DELLO STATO ALL’ESTERO TRAMITE LE STRUTTURE DIPLOMATICO-CONSOLARI”  
PROGRAMMA 13 “RAPPRESENTANZA ALL’ESTERO E SERVIZI AI CITTADINI E ALLE IMPRESE”

(in milioni)

| Classificazione economica                      | Stanziamiento definitivo |               | Impegni       |               | Pagamenti     |               | Residui nuova formazione |              | di cui stanziamento |              | Economie/ Maggiori spese |              |
|--|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|--------------|---------------------|--------------|--------------------------|--------------|
|  | 2015                     | 2016          | 2015          | 2016          | 2015          | 2016          | 2015                     | 2016         | 2015                | 2016         | 2015                     | 2016         |
| Programma: 12                                  |                          |               |               |               |               |               |                          |              |                     |              |                          |              |
| Spese per il personale                         | 1,98                     | 1,78          | 1,72          | 1,58          | 1,72          | 1,58          | 0,00                     | 0,00         | 0,00                | 0,00         | 0,26                     | 0,20         |
| <i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i> | <i>0,12</i>              | <i>0,11</i>   | <i>0,09</i>   | <i>0,08</i>   | <i>0,09</i>   | <i>0,08</i>   | <i>0,00</i>              | <i>0,00</i>  | <i>0,00</i>         | <i>0,00</i>  | <i>0,03</i>              | <i>0,03</i>  |
| Consumi intermedi                              | 103,00                   | 118,97        | 102,94        | 118,97        | 102,52        | 118,95        | 0,42                     | 0,02         | 0,00                | 0,00         | 0,07                     | 0,00         |
| <b>Spese correnti</b>                          | <b>104,98</b>            | <b>120,75</b> | <b>104,66</b> | <b>120,55</b> | <b>104,24</b> | <b>120,52</b> | <b>0,42</b>              | <b>0,02</b>  | <b>0,00</b>         | <b>0,00</b>  | <b>0,32</b>              | <b>0,21</b>  |
| Investimenti fissi lordi                       | 6,03                     | 40,85         | 4,09          | 28,71         | 4,08          | 14,56         | 1,95                     | 26,30        | 1,94                | 12,15        | 0,00                     | 0,00         |
| <b>Spese in conto capitale</b>                 | <b>6,03</b>              | <b>40,85</b>  | <b>4,09</b>   | <b>28,71</b>  | <b>4,08</b>   | <b>14,56</b>  | <b>1,95</b>              | <b>26,30</b> | <b>1,94</b>         | <b>12,15</b> | <b>0,00</b>              | <b>0,00</b>  |
| <b>SPESE FINALI</b>                            | <b>111,01</b>            | <b>161,61</b> | <b>108,75</b> | <b>149,25</b> | <b>108,33</b> | <b>135,08</b> | <b>2,36</b>              | <b>26,32</b> | <b>1,94</b>         | <b>12,15</b> | <b>0,32</b>              | <b>0,21</b>  |
| <b>SPESE COMPLESSIVE</b>                       | <b>111,01</b>            | <b>161,61</b> | <b>108,75</b> | <b>149,25</b> | <b>108,33</b> | <b>135,08</b> | <b>2,36</b>              | <b>26,32</b> | <b>1,94</b>         | <b>12,15</b> | <b>0,32</b>              | <b>0,21</b>  |
| Programma: 13                                  |                          |               |               |               |               |               |                          |              |                     |              |                          |              |
| Spese per il personale                         | 524,93                   | 529,63        | 509,37        | 510,01        | 509,49        | 509,35        | 5,51                     | 5,50         | 3,04                | 2,89         | 9,93                     | 14,77        |
| <i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i> | <i>5,39</i>              | <i>3,27</i>   | <i>1,56</i>   | <i>2,47</i>   | <i>1,56</i>   | <i>2,47</i>   | <i>0,00</i>              | <i>0,00</i>  | <i>0,00</i>         | <i>0,00</i>  | <i>3,83</i>              | <i>0,80</i>  |
| Consumi intermedi                              | 17,04                    | 6,16          | 6,97          | 5,87          | 4,40          | 3,74          | 12,63                    | 2,13         | 10,07               | 0,00         | 0,01                     | 0,30         |
| Trasferimenti di parte corrente                | 0,20                     | 0,00          | 0,03          | 0,00          | 0,03          | 0,00          | 0,17                     | 0,00         | 0,17                | 0,00         | 0,00                     | 0,00         |
| <b>Spese correnti</b>                          | <b>542,17</b>            | <b>535,79</b> | <b>516,37</b> | <b>515,87</b> | <b>513,92</b> | <b>513,09</b> | <b>18,31</b>             | <b>7,63</b>  | <b>13,28</b>        | <b>2,89</b>  | <b>9,94</b>              | <b>15,07</b> |
| <b>SPESE FINALI</b>                            | <b>542,17</b>            | <b>535,79</b> | <b>516,37</b> | <b>515,87</b> | <b>513,92</b> | <b>513,09</b> | <b>18,31</b>             | <b>7,63</b>  | <b>13,28</b>        | <b>2,89</b>  | <b>9,94</b>              | <b>15,07</b> |
| <b>SPESE COMPLESSIVE</b>                       | <b>542,17</b>            | <b>535,79</b> | <b>516,37</b> | <b>515,87</b> | <b>513,92</b> | <b>513,09</b> | <b>18,31</b>             | <b>7,63</b>  | <b>13,28</b>        | <b>2,89</b>  | <b>9,94</b>              | <b>15,07</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS



## MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

### Considerazioni di sintesi

#### 1. Programmazione strategica e finanziaria

2. **Analisi finanziarie e contabili:** 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 2. 2. *La gestione delle spese*

3. **Missioni e programmi:** 3.1. *Missione "Istruzione scolastica":* 3.1.1. Programmi "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"; 3.1.2. Programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"; 3.1.3. Programma "Istruzione post secondaria degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale"; 3.2. *Missione "Istruzione universitaria";* 3.3. *Gli istituti di alta cultura.* 3.4. *Missione "Ricerca e innovazione":* 3.4.1. Il nuovo Programma Nazionale di Ricerca 2015-2020; 3.4.2. Le risorse assegnate al PNR; 3.4.3. Stato di attuazione del PNR; 3.4.4. Stato di attuazione delle attività e dei progetti avviati in esercizi pregressi; 3.4.5. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

### Considerazioni di sintesi

Di particolare rilievo appaiono nel 2016 le attività del Ministero volte all'attuazione della legge n. 107 del 2015 che, alla luce delle risorse stanziato nel Fondo per la "Buona scuola", hanno previsto una significativa revisione del sistema di istruzione, fondata su una nuova autonomia degli istituti scolastici e un rafforzamento dell'offerta formativa attraverso organici più ampi e un nuovo modello di insegnamento.

Le analisi svolte si sono, in primo luogo, soffermate, accanto alla tenuta dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, sul completamento e gli effetti del piano straordinario di assunzione di personale docente e sui risultati del nuovo concorso a cattedre per il personale docente.

Sotto il primo profilo, l'attuazione, nei tempi previsti, del piano straordinario di assunzioni del personale docente (con la nomina in ruolo di più di 86.000 unità) unito alle nomine ordinarie effettuate per l'anno scolastico 2016/2017 (14.599 unità), ha prodotto risultati rilevanti sia in funzione delle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche sia in relazione alla consistenza del personale precario.

Meno incisivi rispetto alle aspettative sono risultati gli effetti sulla consistenza delle Graduatorie ad Esaurimento (GAE) (che, pur ridotte di un terzo, risentono dei provvedimenti giurisdizionali concernenti l'inserimento dei diplomati magistrali), nonché sul ricorso al personale supplente (la cui crescita, nel 2016, si riconduce ad un complesso di ragioni tra cui: la mancanza di iscritti in alcune GAE, il mancato completamento di alcune procedure concorsuali, gli effetti della mobilità straordinaria, l'istituzione di posti di sostegno in deroga).

Complessa è stata anche la definizione del nuovo concorso a cattedre (620 procedure concorsuali attivate nelle Regioni) a seguito sia dello slittamento delle prove scritte sia del contenzioso avviato dopo lo svolgimento delle stesse prove che ha dato vita ad una serie di misure cautelari di ammissione con riserva a prove scritte suppletive.



Un approfondimento è stato, poi, rivolto alle misure aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico, incentrate sul completamento di interventi di edilizia scolastica (nel cui ambito si è registrato: l'avvio di tutti gli interventi programmati sulle diverse fonti di finanziamento, l'avanzato stato di attuazione del progetto "scuole sicure", la buona *performance* del sistema di finanziamento tramite mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato e il ritardo nell'avvio del programma "scuole innovative") e sull'innovazione digitale nella scuola.

Ulteriori analisi, nell'ambito degli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa, hanno preso in esame quelli tesi a potenziare i percorsi di alternanza scuola-lavoro (in relazione ai quali l'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, sia pur in modo graduale, ha determinato un significativo aumento del numero degli studenti coinvolti) e la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore, i cui positivi risultati suggeriscono di proseguire nella strada intrapresa, considerato che gli Istituti Tecnici Superiori, in linea con le principali esperienze europee, rappresentano una realtà innovativa nel sistema terziario che sembra, oltretutto, rispondere in maniera efficace alle esigenze del mondo produttivo italiano.

Quanto all'istruzione superiore, la presente relazione, nel rinviare al prossimo Referto sul sistema universitario per una analisi più dettagliata sulle politiche in materia di istruzione universitaria, si è soffermata sul sistema dell'Alta formazione artistica e musicale che, pur collocato dalla legge di riforma n. 508 del 1999 nell'ambito dell'istruzione terziaria, appare solo in parte equiparato al sistema universitario, non condividendo un quadro regolamentare idoneo a garantire la qualità dell'offerta formativa.

Il processo di riordino ha evidenziato, nell'esercizio in esame, evidenti segni di ripresa sia sotto il profilo della *governance* del sistema sia in quello del reclutamento, entrambi improntati ad una autonomia responsabile delle istituzioni AFAM.

Quanto, infine, alla missione "Ricerca e innovazione", si segnala l'approvazione, dopo più di due anni dalla presentazione, del nuovo Programma Nazionale della Ricerca (PNR) che, a differenza del precedente piano, si configura come uno strumento agile di priorità e coordinamento.

Resta, peraltro, ancora problematico il sistema di finanziamento atteso che, accanto alle risorse provenienti dal PON Ricerca e Innovazione 2014-2020 e dal Fondo di sviluppo e coesione, si conferma anche nell'esercizio 2016, la progressiva riduzione dei contributi statali, in particolare provenienti dal FIRST, che, unita al ritardo nella ripartizione delle risorse, non ha consentito l'avvio di nuovi progetti ed ha permesso di indirizzare appena 10 milioni ad una delle linee di azione più rilevanti del nuovo PNR (Fare ricerca in Italia).

Ciò nonostante, significative appaiono le prime attuazioni del PNR concentrate essenzialmente sulle linee di azione finanziate con le risorse europee e con quelle derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione. Si segnalano al riguardo gli interventi adottati nell'ambito del programma "Capitale Umano" (Promozione dei dottorati innovativi, Fare ricerca in Italia *Contamination Lab*) e nel programma "Cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale" (Sviluppo e potenziamento di 4 nuovi cluster tecnologici nazionali).

Quanto allo stato di attuazione delle attività e dei progetti avviati in esercizi pregressi, risultano ancora in corso numerose progettualità, risalenti ai precedenti regimi di aiuto, finanziati a valere sulle risorse del FAR, ripartite negli anni precedenti al 2012, che evidenziano criticità legate, da un lato, al ritardo nell'iter di valutazione delle domande pervenute e nel completamento di progetti di ricerca ormai risalenti nel tempo e, dall'altro, dal fenomeno, di particolare consistenza, della revoca dei finanziamenti agevolati.

In relazione alle risorse comunitarie, critica risulta ancora, nel 2016, la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013. Il ritardo accumulato si riconduce, da un lato, alla lentezza nell'avvio del programma e, dall'altro, alla procedura di interruzione dei pagamenti comunicata dai Servizi della Commissione europea nel maggio 2015, in relazione a carenze emerse durante i controlli di competenza dell'Autorità di *audit*.

Il perdurare delle problematiche giudiziarie su diverse misure del Programma, hanno determinato, in discontinuità con le scelte del passato, la richiesta alla Commissione europea di



“sospendere”, ai sensi dell’art. 95 del Regolamento generale comunitario, le parti interessate dai procedimenti penali (per un ammontare pari a circa 973 milioni), al fine di “liberare” le restanti misure, anche gestite dal MISE, dalla procedura di interruzione ed ottenere il rimborso per i progetti che risulteranno regolari.

Procede, invece, speditamente l’attuazione delle misure programmate nel PON 2014–2020 e la partecipazione italiana al Programma *Horizon 2020* che, tuttavia, necessita di un migliore “accompagnamento” degli attori della ricerca, sia pubblici sia privati, da parte delle Amministrazioni centrali e locali (Ministeri, Regioni) e da parte del MIUR.

Passando all’analisi dei dati contabili, il consuntivo 2016 del MIUR, che ha registrato indici coerenti con la natura delle relative spese, ha mostrato impegni di competenza pari a 54,6 miliardi (52,8 miliardi nel 2015) e pagamenti totali pari a 54,6 miliardi (53,6 miliardi nel 2015).

L’analisi economica ha evidenziato un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente riconducibile, in gran parte, alla missione “Istruzione scolastica” ed assorbiti, quasi interamente, dalle competenze spettanti al personale scolastico.

Tale andamento - che riflette solo in parte la difficile tenuta dei risultati di contenimento della spesa (sostanzialmente ascrivibile, nel 2016, alla sola crescita dei docenti di sostegno) - si riconduce al completamento del piano ordinario e straordinario delle assunzioni del personale docente per l’anno scolastico 2015-2016 (che ha prodotto gran parte dei suoi effetti proprio nell’esercizio in esame) e alle prime assunzioni del nuovo concorso a cattedre per il personale docente bandito nel febbraio 2016.

Diverso è l’andamento dei consumi intermedi che hanno registrato, in termini di impegno, un decremento pari a circa 450 milioni (sono passati da 1,65 miliardi del 2015 a circa 1,2 miliardi del 2016); analogamente diminuiscono i pagamenti per circa 82 milioni (sono passati da 1,24 miliardi del 2015 a circa 1,16 miliardi del 2016) nel cui ambito la quota più consistente - ascrivibile, al pari del precedente esercizio, alla missione “Istruzione scolastica” - si è concentrata nel Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche che fruisce, nel 2016, di ulteriori 123,9 milioni stanziati dalla legge n. 107 del 2015.

Le risorse complessive, pagate soprattutto in conto residui, sono state in gran parte destinate alle spese di funzionamento amministrativo e didattico delle scuole, nonché alle spese di pulizia e alle spese per il programma di manutenzione e decoro degli edifici adibiti a sede di istituzioni scolastiche (“Scuole belle”).

La scadenza, prima, e la risoluzione poi delle convenzioni delle aziende aggiudicatrici di alcuni lotti dei servizi di pulizia ha determinato l’adozione del recente DL n. 50 del 2017 che, pur assicurando condizioni igieniche e interventi di piccola manutenzione degli edifici scolastici, continua a richiedere la proroga dei contratti in corso e non risolve in via definitiva il problema dei lavoratori appartenenti alla categoria dei LSU.

## 1. Programmazione strategica e finanziaria

Le politiche in materia di istruzione e ricerca indicate nel Documento di economia e finanza per il 2016 - che, in generale, ha rivisitato e ampliato l’approccio e gli obiettivi del 2015, allineandoli con l’Analisi annuale della Crescita della Commissione europea e con le Raccomandazioni del Consiglio dell’Unione europea sulla politica economica - continuano a sostenere lo sviluppo del capitale umano in un’ottica diretta a favorire la crescita e incentivare la produttività nel medio e lungo termine.

Si tratta di un obiettivo che, includendo il miglioramento dell’istruzione, lo sviluppo della ricerca tecnologica e la promozione della scienza e della cultura, rappresenta la vera priorità della politica nazionale.

In tale direzione sono stati avviati interventi significativi, anche da un punto di vista finanziario, in primo luogo, nel settore dell’istruzione scolastica<sup>1</sup> con l’obiettivo di garantire la

<sup>1</sup> Risponde a tali finalità la recente legge n. 107 del 2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) che istituisce l’organico dell’autonomia e dà il via libera ad



stabilità e la formazione degli insegnanti, ampliare l'offerta formativa, completare il sistema di valutazione delle scuole e dei docenti, ridurre il tasso di abbandono scolastico, rafforzare il legame tra istruzione e mondo del lavoro, incoraggiare i percorsi di studio degli istituti tecnici superiori (ITS), attivare i nuovi laboratori di occupabilità, migliorare le infrastrutture e gli ambienti di apprendimento attraverso il completamento degli interventi di edilizia scolastica e lanciare il piano nazionale della scuola digitale.

Diverse misure riguardano, inoltre, l'università e la ricerca, accomunate dall'avvio di un piano straordinario per il reclutamento di ricercatori, sia universitari sia di Enti di ricerca, cui si aggiungono risorse stanziare per 500 cattedre di eccellenza e i fondi aggiuntivi per il reclutamento di professori di I fascia.

Nel settore universitario, di rilievo appare l'approvazione, nell'agosto del 2016, del piano triennale di sviluppo 2016-2018 caratterizzato da una maggiore autonomia degli atenei nella costruzione dei percorsi di laurea e nella programmazione della didattica, mentre, nell'ambito della ricerca si sottolinea il varo definitivo del nuovo Programma Nazionale 2015-2020 per un piano di investimenti pari a 2,4 miliardi circa, di cui 1,9 miliardi a carico del MIUR e 500 milioni provenienti dal Fondo di sviluppo e coesione.

Il quadro programmatico sopra descritto assume una più significativa valenza alla luce dei dati tratti dall'ultimo *Country Report* 2017 della Commissione europea che, pur sottolineando i progressi registrati nell'ultimo semestre, ha evidenziato nel settore istruzione e competenze: risultati variegati nel programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (con percentuali prossime alla media UE nella lettura e nella matematica e leggermente superiore nelle scienze); elevati tassi di abbandono per i nati fuori della UE; criticità nella fase iniziale di attuazione del piano straordinario di assunzione degli insegnanti; insufficiente finanziamento del sistema di istruzione superiore e tassi di istruzione terziaria inferiori alla media UE; necessità di rafforzare l'apprendistato e l'apprendimento basato sul lavoro; la necessità di completare il quadro politico per l'apprendimento degli adulti.

Maggiori ritardi vengono, inoltre, segnalati nel settore della ricerca e dell'innovazione nel cui ambito: il livello di investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S) risulta ancora inferiore a quello degli altri paesi della UE (1,33 per cento del Pil a fronte di una media UE del 2,03 per cento) considerato il divario maggiormente accentuato nel settore della spesa per R&S del settore privato (0,74 per cento del Pil a fronte del 1,30 per cento della media UE); la dotazione di persone altamente qualificate nei settori della scienza, dell'ingegneria e dell'informatica<sup>2</sup> risulta ancora insufficiente; la collaborazione tra il mondo accademico e le imprese continua ad essere limitata; il numero di *start up* innovative e di imprese ad alta intensità di R&S registra una diffusione ancora non elevata.

Le priorità politiche e gli indirizzi strategici del MIUR, indicati nei documenti di programmazione per il 2016, pur inserendosi in un contesto economico e finanziario di rilevante complessità, si allineano agli obiettivi nazionali e rispondono sostanzialmente alle criticità evidenziate che vengono affrontate, non solo sotto un profilo organizzativo ma, in maniera significativa, anche sotto il profilo finanziario.

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico - cui sono destinati 44,8 miliardi assorbiti per il 96 per cento dal funzionamento delle istituzioni scolastiche - prevedono, accanto al completamento delle assunzioni di docenti e dirigenti scolastici: l'attuazione effettiva del nuovo

---

un Piano straordinario di assunzioni del personale docente per l'a.s. 2015/2016. Nella legge sono previsti, inoltre: la valorizzazione delle competenze linguistiche e il potenziamento di alcune materie (arte, musica, diritto, economia, discipline motorie), lo sviluppo delle competenze digitali di docenti e studenti, un incremento dell'alternanza scuola-lavoro e la valorizzazione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Sul piano organizzativo sono previsti maggiori strumenti e poteri, attribuiti ai presidi, per gestire risorse umane, tecnologiche e finanziarie; l'introduzione di una Card per l'aggiornamento dei docenti; l'istituzione di un *bonus* per valorizzare i docenti; l'introduzione di un credito d'imposta per erogazioni liberali alle scuole (*school bonus*) e ulteriori interventi di edilizia scolastica che si affiancano agli investimenti straordinari per la messa in sicurezza e l'ammodernamento delle scuole esistenti.

<sup>2</sup> Concorrono a tale risultato sia il basso tasso di istruzione terziaria, sia, nell'ambito dei laureati, lo scarso numero di laureati nelle facoltà scientifiche e sia, nell'ambito degli studiosi, il numero significativo di ricercatori che hanno lasciato il paese.