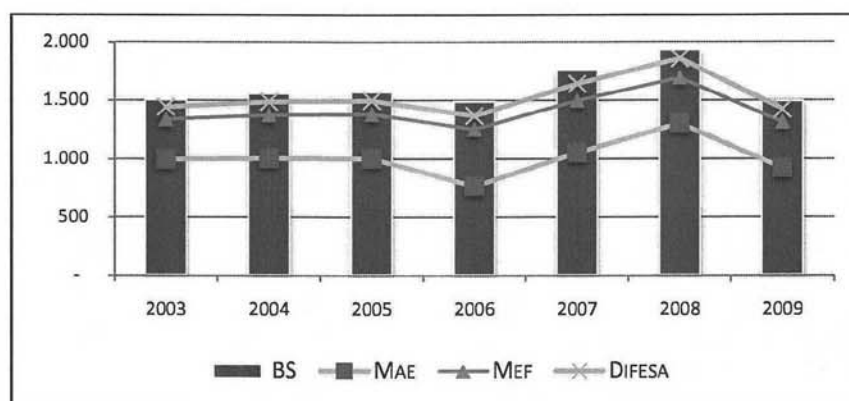


quota più rilevante dei trasferimenti correnti all'estero; il resto fa capo, principalmente, al Ministero dell'economia e delle finanze<sup>202</sup>, in media il 24 per cento nello stesso periodo, e al Ministero della difesa<sup>203</sup>, l'8 per cento medio.

**Grafico 6.8 - Trasferimenti correnti all'estero. Stanziamenti iniziali 2003-2009 del bilancio dello Stato e dei principali ministeri competenti in materia. Milioni di euro.**



La spesa trasferita in conto capitale comprende le categorie economiche relative ai contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche, alle famiglie e alle istituzioni sociali private e all'estero. Per quanto riguarda l'attività del MAE l'unica categoria presente è costituita dai contributi agli investimenti all'estero (categoria 25) che hanno mostrato un andamento generalmente stabile ad eccezione di un picco nell'anno 2005 legato ad un contributo straordinario<sup>204</sup>.

## 6.2 - Approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione

L'attività di analisi della spesa ha permesso di acquisire elementi informativi importanti sia di tipo organizzativo - relativamente alla struttura dell'Amministrazione e della sua complessa e peculiare attività, legata in particolar modo al fatto di operare prevalentemente al di fuori dei confini nazionali - che di tipo quantitativo, attraverso la maggiore conoscenza acquisita con riferimento alla base informativa a disposizione della Ragioneria generale dello Stato.

Sono state approfondite alcune delle tematiche relative alle diverse classificazioni presenti nel bilancio dello Stato, allo scopo di avere una lettura dei dati in termini economici e non soltanto meramente

<sup>202</sup> La spesa più rilevante del MEF per Trasferimenti correnti all'estero è dovuta alle spese derivanti dall'esecuzione degli accordi tra Unione europea e gli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (acp), dalla partecipazione italiana a iniziative europee a favore dei paesi della politica di vicinato, nonché dall'adesione dell'Italia a centri di ricerca europei su materie economiche e finanziarie, di competenza del Dipartimento del tesoro. Lo stanziamento iniziale di competenza 2009 è pari a 345 milioni di euro.

<sup>203</sup> La spesa più rilevante per il Ministero della difesa è dovuta alle Spese per accordi internazionali, di competenza del CDR *Bilancio e affari finanziari* (capitolo 1173). Lo stanziamento iniziale di competenza 2009 è pari a 109 milioni di euro.

<sup>204</sup> Il capitolo 7672, *Contributo italiano al fondo globale per la lotta all'aids, tubercolosi e malaria*, il cui importo per il 2005, pari a 180 milioni di euro, stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti, non ha evidenziato importi negli anni successivi. Nel 2007 è comparso un capitolo con declaratoria pressoché analoga, il cap. 2305 *Contributo italiano al fondo globale per la lotta contro l'aids, la tubercolosi e la malaria* per un importo pari ai 390 milioni di euro, stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti. Tale secondo capitolo è, però, stato classificato come trasferimento corrente all'estero e, anch'esso come il capitolo di contributi agli investimenti del 2005, non era previsto in fase di Legge di bilancio 2005.

contabili, cercando di riferire gli effetti della spesa pubblica specifica del Ministero degli affari esteri ad altre grandezze rilevanti e ad altri attori del sistema economico stesso. Il lavoro di riclassificazione degli attributi della codificazione economica si è mosso in tal senso, cercando di individuare correttamente il percettore/beneficiario dei trasferimenti monetari, quantificando in questo modo l'impatto che il bilancio dello Stato ha sul resto del sistema, considerando separatamente il resto delle amministrazioni pubbliche dagli altri settori economici "privati".

L'individuazione di specifiche criticità dell'attività e della struttura del MAE costituisce, infine, lo spunto per alcuni primi approfondimenti.

### 6.2.1 - Approfondimento su alcuni attributi classificatori

L'analisi della classificazione economica ha evidenziato alcune incongruenze classificatorie, in modo particolare in relazione alla categoria 4 - trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche - che, se riconsiderate, porterebbero a "svuotare" del tutto tale categoria di spesa a favore di consumi intermedi (spesa diretta) e di trasferimenti ad altri beneficiari esterni alla Pubblica amministrazione.

La definizione di Amministrazioni pubbliche costituisce il riferimento attraverso cui determinare la collocazione istituzionale del percettore/beneficiario di un flusso di trasferimento che ha origine da una unità istituzionale che, in questo caso, con tutta probabilità, appartiene all'insieme stesso. La fase successiva consiste nell'assegnare la corretta classificazione al flusso che si stabilisce tra l'istituzione che trasferisce e quella che riceve (beneficiario). L'attribuzione di una classificazione economica, piuttosto che un'altra, ad un flusso di trasferimento ha, dunque, un impatto sul calcolo di variabili e aggregati che fanno riferimento al raggruppamento di unità (settori istituzionali). Nel caso in cui si considerino strutture quali gli istituti di cultura all'estero - che, pur avendo autonomia gestionale, dipendono funzionalmente dall'amministrazione centrale, la quale oltretutto ne sostiene anche i corrispondenti oneri di personale - come amministrazioni pubbliche separate, occorrerebbe anche predisporre un "conto" che dovrebbe integrare quello del MAE in modo da fornire una rappresentazione contabile esaustiva dell'attività di rappresentanza italiana all'estero. Data l'impraticabilità di questo procedimento, anche perché correttamente questi istituti costituiscono unità locali del MAE, gli "assembli agli istituti italiani di cultura all'estero" vanno classificati come vere e proprie spese di funzionamento dell'amministrazione, pur se legate alla sua rete estera, piuttosto che spese trasferite ad altre istituzioni pubbliche. La riclassificazione di altri trasferimenti, sempre operata in base al principio sopra esposto, ha portato alla situazione rappresentata nella Tavola 6.9 che, nella fiancata presenta la classificazione economica principale e nella testata la classificazione rivista. Come si può osservare il lavoro di revisione degli attributi non ha prodotto effetti particolarmente rilevanti, ma ha contribuito ad una più precisa definizione dei flussi di trasferimenti.

Tavola 6.9 - Riclassificazione dei capitoli per categoria economica. Stanziamento iniziale 2009. Milioni di euro.

Categoria di partenza	Categoria riclassificata									Totale di partenza
	1	2	3	4	5	7	12	21		
1	843,5									843,5
2		160,5								160,5
3			18,2							18,2
4		14,1		3,8	2,4	12,4				32,7
5		2,0			52,9	0,2				55,1
7		0,1			6,9	918,8				925,9
12							2,8			2,8
21								6,4		6,4
<b>Totale riclassificato</b>	<b>843,5</b>	<b>176,7</b>	<b>18,2</b>	<b>3,8</b>	<b>62,2</b>	<b>931,4</b>	<b>2,8</b>	<b>6,4</b>		<b>2045,1</b>

La lettura della tavola ci permette di dire che tutti i dati che appaiono al di fuori della diagonale principale hanno avuto origine da una riclassificazione, in quanto non coincidono la categoria di partenza con quella riclassificata; infatti, dal riesame della natura economica della spesa, osservando la riga 4 relativa alla categoria di partenza trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, è emerso che 14,1 milioni di euro che di partenza sono considerati come trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche vanno, più correttamente, classificati come consumi intermedi, 2,4 milioni di euro, anch'essi di partenza trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche, vanno considerati trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private, e 12,4 milioni di euro, sempre inizialmente considerati come trasferimenti a Pubbliche amministrazioni, vanno considerati come trasferimenti all'estero. Complessivamente, dei 32,7 milioni di euro di trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche ne rimangono 6,2 dopo il riesame degli attributi classificatori.

Un lavoro analogo a quello della classificazione economica è stato effettuato anche per la classificazione delle autorizzazioni secondo i tre fattori: oneri inderogabili, fattore legislativo e fabbisogno. In questo caso si può osservare che il processo di revisione ha comportato un irrigidimento della spesa con più 9 per cento di oneri inderogabili, poiché si è passati da 1,30 miliardi a 1,47 miliardi.

Tavola 6.10 - Riclassificazione delle autorizzazioni di spesa. Stanziamento iniziale 2009. Milioni di euro.

		CLASSIFICAZIONE RIVISTA			Totale originale
		FABBISOGNO	FATTORI LEGISLATIVI	ONERI INDEROGABILI	
CLASSIFICAZIONE ORIGINALE	FABBISOGNO	177	0	70	247
	FATTORI LEGISLATIVI	0	394	106	500
	ONERI INDEROGABILI	3	4	1290	1298
	Totale riclassificato	180	399	1466	2045

## 6.2.2 - Gli istituti italiani di cultura all'estero

La promozione della lingua e cultura italiana all'estero viene attuata sia dalla *Direzione generale per la promozione culturale* (DGPC) che dalla *Direzione generale per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie* (DGIT) del MAE. La DGPC svolge l'attività rivolta agli stranieri per il tramite di:

- scuole italiane all'estero (statali, paritarie, legalmente riconosciute)
- sezioni italiane presso scuole straniere
- scuole europee
- lettori presso Università straniere
- rete degli uffici scolastici presso le rappresentanze diplomatiche
- rete degli Istituti Italiani di Cultura

La DGPC cura la gestione di tutto il personale (dirigenti scolastici, docenti ed amministrativi) dipendente dal MIUR in servizio all'estero e sostiene la spesa per le competenze accessorie loro spettanti tranne per quello in servizio presso le scuole europee.

La DGIT si occupa delle iniziative scolastiche<sup>205</sup> destinate alle collettività italiane all'estero. Tali

<sup>205</sup> Le iniziative in oggetto sono regolate dall'art.636 del Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (T.U. delle disposizioni legislative in materia di istruzione)

attività possono essere gestite da enti, associazioni, comitati e scuole locali ai quali il MAE concede sia trasferimenti in denaro, che libri e materiale didattico esplicitamente dedicati a tale tipo di assistenza che può essere educativa, scolastica, culturale, ricreativa e sportiva; nel 2008 sono stati erogati più di 290 contributi per il funzionamento dei corsi e per la retribuzione dei docenti locali.

Per l'attuazione di tali corsi sono impiegati:

- docenti locali non di ruolo assunti direttamente, sulla base della normativa locale, dagli enti gestori (circa 260)
- personale di ruolo italiano<sup>206</sup> (circa 300 docenti)

La vigilanza ed il controllo dei corsi sono assicurati dal Consolato italiano territorialmente competente, presso il quale sono istituiti *Uffici scolastici* dove opera personale scolastico di ruolo dirigente e amministrativo.

Nella Tavola 6.11 sottostante viene presentato un quadro riassuntivo delle strutture e del personale scolastico operante nel campo della promozione della lingua e della cultura italiana all'estero, relativo all'anno scolastico 2008/2009. La successiva Tavola 6.12 completa la rappresentazione, affiancando alla struttura per tipologia di istituzione scolastica anche il sistema di finanziamento, attraverso il riferimento ai capitoli di spesa del MAE, articolati per piani gestionali.

**Tavola 6.11 - Quadro riassuntivo delle strutture e del personale scolastico operante nel campo della promozione della lingua e della cultura italiana all'estero.**

PERSONALE SCOLASTICO											
struttura		numero	A.S. 2008/09								
			dirigenti scolastici		docenti		DGSA + ATA		lettori		
			organico	di fatto	organico	di fatto	organico	di fatto	organico	di fatto	
scuole italiane	statali	10	10	10	722	297	10	10			
	paritarie	20	72	72			110	55			55
	private legalmente riconosciute	2									
scuole straniere	sezioni italiane	54									
rete Uffici scolastici											
università straniere	lettori								265	257	
scuole europee		13			106	103					
			82	82	828	807	65	65	265	257	
Totale personale scolastico									organico	1240	
									di fatto	1211	

<sup>206</sup> D.lgs. n. 297/1994, CCNL scuola 29 novembre 2007, CCNL estero 8 maggio 2001



Ipotizzando di poter trarre alcune indicazioni preliminari dalle risultanze dei bilanci 2007 emerge quanto segue:

- l'universo degli istituti italiani di cultura presenta un avanzo nella gestione finanziaria pari a 2,9 milioni di euro, determinando un rapporto tra i flussi di entrata annuale complessivi [finanziamento statale, Titolo I, e entrate proprie, Titoli II-IV] e spese complessive [Titoli I-IV], pari al 108,4 per cento, finanziato per il 62 per cento dai trasferimenti dell'amministrazione centrale;
- la parte rimanente che, nella media di tutte le istituzioni, rappresenta oltre il 46 per cento della spesa, deriva nella realtà da situazioni piuttosto differenziate che, avendo a disposizione un solo anno, vanno lette ed utilizzate con cautela. Si osserva, infatti, un'elevata variabilità tra i risultati finanziari degli istituti di cultura derivanti da entrate proprie, che non è di facile interpretazione, essendo a volte anche accompagnate ad una disforme ripartizione del contributo di finanziamento statale. Un giudizio ponderato necessiterebbe, almeno, di conoscere quanta parte delle entrate proprie deriva da corsi ed eventi simili e presumibilmente ripetibili e programmabili nel tempo, e quanta parte invece è legata ad eventi più occasionali, quali mostre che potrebbero non dare luogo con altrettanta continuità a flussi di reddito duraturi nel tempo. Non da ultimo occorre domandarsi quanto il 2007 possa essere considerato rappresentativo di una situazione effettivamente in atto negli ultimi anni.

La situazione sopra descritta porta a formulare alcune considerazioni:

- non è possibile rilevare con immediatezza la spesa complessiva poiché gli oneri relativi allo stipendio metropolitano, a carico del MIUR ed erogato dall'ultima sede di servizio in Italia prima del collocamento fuori ruolo, non trovano distinta rilevazione in bilancio;
- il contingente assegnato agli *Uffici scolastici* (n. 69 dirigenti scolastici, n. 297 docenti, n. 55 DGSA e ATA) è gestito dalla DGPC mentre opera per conto della DGIT; non si dispone di elementi di conoscenza diretta sul loro utilizzo ed, in particolare, sull'applicazione delle clausole contrattuali relative al loro impegno lavorativo;
- manca altresì la conoscenza dell'impatto che possono avere all'estero i recenti interventi di riforma scolastica;
- le informazioni sui corsi di lingua italiana, ricavabili dagli atti pubblicati sul sito, sono frammentarie e, sotto alcuni aspetti, limitate, e quindi non utilizzabili per trarre eventuali giudizi di valore.

L'attuale ripartizione delle competenze e degli interventi potrebbero essere oggetto di un confronto con il MAE per i necessari approfondimenti volti ad individuare scelte organizzative e gestionali che possano incidere positivamente in termini di efficacia, efficienza ed economicità della spesa complessivamente sostenuta.

## **6.2.3 - La cooperazione allo sviluppo**

### **6.2.3.1 - Premessa**

Gli interventi di cooperazione allo sviluppo trovano evidenza nel bilancio dello Stato nell'ambito della Missione *l'Italia in Europa e nel mondo* - nel Programma *Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali*.

La legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*, che regola tale attività, all'art. 1, dà la seguente definizione: "La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle

convenzioni CEE-ACP; (...) è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo”.

Molto importante risulta quanto contenuto al comma 3 “Essa comprende le iniziative pubbliche e private, impostate e attuate nei modi previsti dalla presente legge (...)” con l’esplicito riferimento alle iniziative private, ricomprendendo in questo modo le attività svolte dalle Organizzazioni non Governative (ONG).

Va riconosciuto che la normativa dedicata risulta piuttosto complessa, tesa a regolare un’attività altrettanto complessa anche in ragione del fatto che viene svolta al di fuori dei confini nazionali. I capitoli<sup>209</sup> del bilancio del Ministero degli affari esteri sotto elencati indicano le risorse finanziarie assegnate a tale scopo dalla legge finanziaria [Tabella C], riflettendo la scelta operata tenendo conto degli impegni internazionali (L. 49/1987 art. 37).

Tavola 6.14 - Descrizione capitoli di spesa relativi alla cooperazione allo sviluppo.

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

### 6.2.3.2 - L’andamento della gestione

La tavola sottostante fornisce un quadro riepilogativo delle risorse stanziare negli anni 2005-2008, e permette di osservare, in particolare, quanto segue:

- la prevalenza dei finanziamenti alle Organizzazioni internazionali (contributi volontari e finalizzati) (capitolo 2180);
- la sostanziale stabilità della quota percentuale attribuita alla partecipazione ai programmi promossi dalle ONG (capitolo 2181);
- l’alternanza dell’incidenza delle restanti modalità (capitolo 2182);
- l’atipicità delle risultanze relative agli interventi nei casi di “emergenza” (capitolo 2183);
- l’incidenza sull’entità della spesa delle misure di contenimento adottate.

<sup>209</sup> La descrizione dei capitoli fa esplicita menzione di quanto previsto dalla legge 49/1987 all’art. 2 “Attività di cooperazione”, comma 3.

Tavola 6.15 - Cooperazione allo sviluppo. Stanziamento iniziale e definitivo. Anni 2005-2008. Dati in euro.

Anni	Cap	Stanziamento iniziale	Variazioni di bilancio	Stanziamento definitivo	% Stanziamento definitivo
2005	2180	365.523.000	-34.845.759	330.677.241	61,4
	2181	68.292.000	-8.933.727	59.358.273	11,0
	2182	88.643.000	5.754.087	94.397.087	17,5
	2183	18.710.000	35.259.523	53.969.523	10,0
	<b>Totale</b>	<b>541.168.000</b>	<b>-2.765.876</b>	<b>538.402.124</b>	<b>100,0</b>
2006	2180	120.278.000	61.564.488	181.842.488	47,3
	2181	34.565.000	5.862.036	40.427.036	10,5
	2182	125.071.000	-1.726.183	123.344.817	32,1
	2183	18.072.000	21.002.604	39.074.604	10,2
	<b>Totale</b>	<b>297.986.000</b>	<b>86.702.945</b>	<b>384.688.945</b>	<b>100,0</b>
2007	2180	299.138.000	274.700.000	573.838.000	65,4
	2181	149.607.000	-41.680.858	107.926.142	12,3
	2182	119.392.000	39.447.032	158.839.032	18,1
	2183	17.859.000	19.196.068	37.055.068	4,2
	<b>Totale</b>	<b>585.996.000</b>	<b>291.662.242</b>	<b>877.658.242</b>	<b>100,0</b>
2008	2180	283.951.000	98.526.991	382.477.991	50,5
	2181	147.074.000	-51.742.732	95.331.268	12,6
	2182	195.555.000	30.301.541	225.856.541	29,8
	2183	46.825.000	7.269.600	54.094.600	7,1
	<b>Totale</b>	<b>673.405.000</b>	<b>84.355.400</b>	<b>757.760.400</b>	<b>100,0</b>
2009	2180	89.496.569	0	89.496.569	31,2
	2181	63.997.547	0	63.997.547	22,3
	2182	112.428.690	0	112.428.690	39,2
	2183	20.977.196	0	20.977.196	7,3
	<b>Totale</b>	<b>286.900.002</b>	<b>0</b>	<b>286.900.002</b>	<b>100,0</b>

Passando alla fase gestionale è possibile analizzare in maggiore dettaglio i capitoli della cooperazione, considerando separatamente la competenza [Tavola 6.16] e i residui [Tavola 6.17]. Per ciascun capitolo sono stati individuati anche alcuni indicatori dell'andamento della gestione sotto l'aspetto amministrativo-contabile (si veda la tavola successiva) in merito al quale si osserva quanto segue:

- indice della capacità di spesa quale rapporto tra l'impegnato (pagato più residui propri) e lo stanziamento. La flessione rilevata negli anni 2007 e 2008 è probabilmente connessa all'intervenuta possibilità di conservare le somme non impegnate per utilizzarle nell'esercizio successivo;
- indice di liquidabilità quale rapporto tra il pagato in conto competenza e lo stanziamento. I dati sono strettamente legati all'iter amministrativo-contabile previsto per ciascuna tipologia d'intervento;
- indice di smaltimento dei residui quale rapporto tra il pagato in conto residui e la consistenza iniziale degli stessi. L'andamento delle liquidazioni disposte riferito al periodo di mantenimento in bilancio delle somme impegnate registra un trend in aumento.