

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.16 - Cooperazione allo sviluppo. Stanziamento iniziale e definitivo, competenza. Anni 2005-2008. Dati in euro.

Anni	Cap	Stanziament o iniziale	Variazioni di bilancio	Stanziamento definitivo	IMPEGNATO										ECONOMIE	
					pagato	% pag/st	Rimasto da pagare				Impegnato totale		totale	% Ec/Stanz definitivo		
							RS propri	% RS pr/st	RS lett.F	% RS lett.F/ St	totale	% Rim Pag / ST			totale	% Imp tot / ST
2005	2180	365.523.000	-34.845.759	330.677.241	299.339.534	90,5	16.768.506	5,1	0	0,0	16.768.506	5,1	316.108.040	95,6	14.569.201	4,4
	2181	68.292.000	-8.933.727	59.358.273	18.959.831	32,0	38.521.955	65,0	0	0,0	38.521.955	65,0	57.481.786	97,0	1.876.487	3,0
	2182	88.643.000	5.754.087	94.397.087	50.290.606	53,0	43.982.684	47,0	0	0,0	43.982.684	47,0	94.273.290	100,0	123.797	0,0
	2183	18.710.000	35.259.523	53.969.523	38.679.849	71,7	1.988.395	3,7	0	0,0	1.988.395	3,7	40.668.243	75,4	13.303.280	24,6
2006	2180	120.278.000	61.564.488	181.842.488	152.645.852	83,9	24.483.402	13,5	0	0,0	24.483.402	13,5	177.129.254	97,4	4.713.234	2,6
	2181	34.565.000	5.862.036	40.427.036	4.678.963	12,0	35.301.535	87,0	0	0,0	35.301.535	87,0	39.980.498	99,0	446.538	1,0
	2182	125.071.000	-1.726.183	123.344.817	75.060.373	61,0	46.621.321	38,0	0	0,0	46.621.321	38,0	121.681.694	99,0	1.663.124	1,0
	2183	18.072.000	21.002.604	39.074.604	36.329.846	93,0	1.442.884	3,7	0	0,0	1.442.884	3,7	37.772.731	96,7	1.301.873	3,3
2007	2180	299.138.000	274.700.000	573.838.000	519.168.870	90,5	19.924.658	3,5	15.503.474	2,7	35.428.132	6,2	554.597.002	96,6	19.240.998	3,4
	2181	149.607.000	-41.680.858	107.926.142	42.083.138	39,0	41.239.932	38,0	18.317.750	17,0	59.557.682	55,0	101.640.820	94,0	6.285.322	6,0
	2182	119.392.000	39.447.032	158.839.032	81.928.429	52,0	37.077.789	23,0	26.960.597	17,0	64.038.386	40,0	145.966.814	92,0	12.872.209	9,0
	2183	17.859.000	19.196.068	37.055.068	21.231.101	57,3	1.651.914	4,5	11.909.331	32,1	13.561.245	36,6	34.792.347	93,9	2.262.721	6,1
2008	2180	283.951.000	98.526.991	382.477.991	286.845.395	75,0	36.373.405	9,5	23.654.192	6,2	60.027.597	15,7	346.872.992	90,7	35.604.999	9,3
	2181	147.074.000	-51.742.732	95.331.268	23.286.643	24,0	48.716.768	51,0	15.284.457	16,0	64.001.225	67,0	87.287.868	92,0	8.043.400	8,0
	2182	195.555.000	30.301.541	225.856.541	103.803.744	46,0	53.850.806	24,0	51.562.887	23,0	105.413.693	47,0	209.217.436	93,0	16.639.105	7,0
	2183	46.825.000	7.269.600	54.094.600	36.239.380	67,0	12.887.462	23,8	2.072.128	3,8	14.959.590	27,7	51.198.970	94,6	2.895.630	5,4

Tavola 6.17 - Cooperazione allo sviluppo. Indicatori dell'andamento della gestione.

CAP	EGE	indice capacità di spesa % Imp (pag+RS propri) / st	indice liquidabilità % pag / st	indice smaltimento residui (bilancio)% pag RS / RS accertati	indice smaltimento residui (perenti) % RS reiscritti / RS accertati
2180	2005	96	91	49	79
	2006	97	84	40	
	2007	97	94	67	
	2008	93	83	74	
2181	2005	97	32	30	19
	2006	99	12	36	
	2007	82	41	43	
	2008	82	27	45	
2182	2005	100	53	19	61
	2006	99	61	47	
	2007	82	56	48	
	2008	75	50	47	
2183	2005	75	72	20	12
	2006	97	93	84	
	2007	66	61	72	
	2008	96	71	63	

Resta invece molto lento, con l'eccezione del capitolo 2180, l'indicatore relativo alla definizione degli impegni iscritti nel conto del patrimonio per l'intervenuta perenzione come è meglio evidenziato dalle tabelle successive che riportano i dati contabili distinti per esercizio di provenienza fondi.

Tale fenomeno assume particolare rilevanza per quanto riguarda le somme rimaste da erogare alle ONG per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse alle quali la *Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo* contribuisce fino a un massimo del 70 per cento del costo complessivo delle iniziative.

6.2.3.3 - L'andamento della rendicontazione delle somme erogate

La rendicontazione dei finanziamenti disposti a favore dei funzionari delegati, costituiti dai capi missione nei Paesi in via di sviluppo (PVS), presenta alcuni aspetti critici a causa del persistere di varie problematiche e per i ritardi accumulatisi.

Ai fini della gestione delle attività di cooperazione allo sviluppo vengono istituite le *Unità tecniche di cooperazione nei PVS* (UTL) con accreditamento diretto presso i governi interessati nel quadro degli accordi di cooperazione. Tali unità sono costituite da esperti dell'Unità tecnica centrale²¹⁰(UTL), che opera a supporto della *Direzione per la cooperazione allo sviluppo*, e da esperti tecnico-amministrativi assegnati dalla DGCS nonché da personale esecutivo e ausiliario assumibile *in loco* con contratti a tempo determinato.

Va premessa, inoltre, la diversità del quadro normativo che regola le modalità di rendicontazione a seconda del periodo temporale di riferimento, e a seconda che si tratti di funzionamento invece che di interventi. Le tavole sinottiche che riassumono la situazione normativa sono riportate successivamente.

²¹⁰ Gli articoli 12 e 13 della legge 49/1987 regolano la costituzione dell'Unità tecnica centrale e delle Unità tecniche di cooperazione nei PVS. A supporto dell'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e limitatamente allo svolgimento dei compiti di natura tecnica relativi alle fasi di individuazione, istruttoria, formulazione, valutazione, gestione e controllo dei programmi, delle iniziative e degli interventi di cooperazione di cui agli articoli 1 e 2, nonché per le attività di studio e ricerca nel campo della cooperazione allo sviluppo è istituita l'Unità tecnica centrale di cooperazione allo sviluppo.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.18 - Quadro normativo relativo alle spese di funzionamento delle Unità Tecniche in Loco per la Cooperazione allo sviluppo.

SPESE DI FUNZIONAMENTO UTL - QUADRO NORMATIVO		
EGE	Rendicontazione	
	Disposizioni	Note
fino al 31/12/1994	fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo	rendiconto annuale gestione fuori bilancio
dall'1/1/1995 al 31/12/1999	DM 31/1/2006 - "Disposizioni per la definizione dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e controllo dei finanziamenti erogati, ai sensi della L. 26 febbraio 1987, n. 49, sino al 31 dicembre 1999"	
	art. 1. Modalità di presentazione della rendicontazione	
	c. 3. La rendicontazione delle spese di funzionamento attinenti alla cooperazione resta ancorata alla cadenza temporale semestrale.	
	art. 4. Documentazione relativa alla rendicontazione delle spese afferenti la gestione sino al 31 dicembre 1999.	
	c. 1. La rendicontazione delle spese di funzionamento e di quelle per interventi, progetti o programmi di cooperazione è accompagnata dalla documentazione giustificativa delle spese stesse.	
	c.2. I rendiconti contenenti irregolarità formali, ovvero caratterizzati da irreperibilità o da incompletezza della documentazione, sono regolarizzati con dichiarazione adeguatamente motivata del capo missione tenuto al rendiconto dell'epoca, dalla quale risulti che le somme sono state effettivamente utilizzate per le finalità inizialmente previste. Per le spese di funzionamento la dichiarazione del capo missione deve fare specifico riferimento all'utilizzo delle somme attinenti all'espletamento dei compiti di cooperazione all'estero.	possibilità di regolarizzare con dichiarazioni motivate
	c. 4. L'eventuale utilizzo di fondi disponibili per finalità diverse da quelle inizialmente previste è giustificato nel contesto delle dichiarazioni di cui ai commi precedenti.	
	c. 5. In caso di oggettivo impedimento del capo missione tenuto al rendiconto dell'epoca, le dichiarazioni di cui ai commi 2 e 3 vengono rilasciate dal capo missione in carica presso la competente rappresentanza diplomatica o dal direttore generale per la cooperazione allo sviluppo.	
	c. 6. I rendiconti contenenti errori di carattere materiale sono rettificati dal capo dell'ufficio della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, competente al loro riscontro.	
	art. 5. Controllo della rendicontazione.	
c.1. I rendiconti predisposti con le modalità indicate agli articoli 2 e 3 sono esaminati ed approvati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo previo accertamento della corrispondenza della rendicontazione resa ai criteri e modalità indicati nel presente decreto.	attività DGCS	
c. 2. L'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero degli affari esteri, a conclusione della relativa fase di controllo, appone successivamente sui rendiconti un visto di presa d'atto e di conformità alle disposizioni contenute nel presente decreto.	attività UCB	
c. 3. La Corte dei conti esercita il controllo di propria competenza ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.	attività CdC	
dall'1/1/2000 al 31/12/2006	LCGS artt. 60 e 61	modalità ordinarie
dall'1/1/2007	DPR 3/4/2006 n. 199	programma di controllo
	c. 1. All'articolo 10, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2000, n. 120, dopo le parole: «ai sensi dell'articolo 6», sono inserite le seguenti: «ivi comprese quelle gravanti sui fondi accreditati alle rappresentanze diplomatiche per le attività dirette ad assicurare il funzionamento delle unità tecniche di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo.».	

Tavola 6.19 - Quadro normativo relativo alle spese di intervento delle Unità tecniche in loco per la Cooperazione allo sviluppo.

SPESE PER INTERVENTI - QUADRO NORMATIVO		
Erogazioni	Rendicontazione	
	Disposizioni	Note
fino al 31/12/1999	DL 14/3/05, n. 35 (convertito con L 14/5/05, n. 80), art. 1 c. 15 quinquies D.M. 31/1/06 art. 1. Modalità di presentazione della rendicontazione. art. 2. Disponibilità finanziarie esistenti alla data del 31 dicembre 1994. art. 3. Rendicontazione per il periodo 1995-1999. art. 4. Documentazione relativa alla rendicontazione delle spese afferenti la gestione sino al 31 dicembre 1999. art. 5. Controllo della rendicontazione.	rendiconto unico di programma per le erogazioni disposte a carico dell'ex Fondo speciale (dal 1987 al 1994) e dei capitoli del bilancio MAE (dal 1995 al 1999)
1/1/2000 - 31/12/2005	LCGS art. 60 e 61	modalità ordinarie (escluso accreditamenti ultimo quadrimestre 2005)
dall'1/1/2005	DL 14/3/05, n. 35 (convertito con L 14/5/05, n. 80), art. 1 c. 15 ter 15-ter. Ai fondi di cui al comma 15-bis, accreditati nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario di competenza, si applicano le disposizioni dell'articolo 61-bis, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ove cio' sia indispensabile alla prosecuzione o al completamento dell'intervento, progetto o programma, debitamente testati da parte del capo missione.	applicazione disposizioni LCGS art. 61 bis (dagli accreditamenti ultimo quadrimestre 2005)

Dalle risultanze dello stato degli adempimenti resi da parte dei funzionari delegati riportate nelle tavole successive, distintamente per le spese di funzionamento (capitolo 2160) e quelle per interventi (capitoli 2182 e 2183), appare evidente la scarsa significatività del dato relativo ai rendiconti visti sia per la sua esiguità che per l'entità delle somme di cui non è nota l'avvenuta rendicontazione da parte dei funzionari delegati.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.20 - Situazione della rendicontazione delle risorse finanziarie erogate per interventi in loco all'interno della Cooperazione allo sviluppo.

CAPITOLO 2160 - SPESE DI FUNZIONAMENTO UTL							
periodi	EGE	Finanziamenti disposti		Rendicontazione			non pervenuti
		lire / euro	con osservazioni	pervenuti		totali	
				vistati	giacenti		
dal 1/1/1995 al 31/12/1999	1995-1999	19.326.623.000	6.753.534.583	756.984	0	6.754.291.567	12.572.331.433
dall'01/01/2000 al 31/12/2006	2000	2.746.161,95	836.918,40	67.965,73	1.085.804,67	1.990.688,80	755.473,15
	2001	3.055.127,13	1.047.737,14	0,00	1.109.173,31	2.156.910,45	898.216,67
	2002	3.927.196,64	1.721.156,67	0,00	980.049,10	2.701.205,77	1.225.990,87
	2003	4.474.035,72	266.563,51	0,00	2.272.942,65	2.539.506,16	1.934.529,56
	2004	5.346.466,45	143.656,26	0,00	2.361.993,89	2.505.650,15	2.840.816,30
	2005	0,00	0,00	0,00	469.003,18	469.003,18	0,00
	totale euro		19.548.987,89	4.016.031,98	67.965,73	8.278.966,80	12.362.964,51

CAPITOLO 2182- SPESE PER INTERVENTI UTL							
periodi	EGE	finanziamenti disposti		rendicontazione			non pervenuti
		lire / euro	con osservazioni	pervenuti		totali	
				vistati	giacenti		
dal 1/1/1995 al 31/12/1999	1995-1999	134.348.566.365	27.102.903.345	726.042	5.373.172.230	32.476.801.617	101.871.764.748
dall'01/01/2000 al 31/12/2005	2000	7.318.829,46	1.350.770,89	0,00	0,00	1.350.770,89	5.968.058,57
	2001	12.360.304,62	1.061.349,92	0,00	0,00	1.061.349,92	11.298.954,70
	2002	13.912.647,32	2.586.458,74	0,00	261.128,72	2.847.587,46	11.065.059,86
	2003	13.427.174,90	1.943.705,25	0,00	493.709,00	2.437.414,25	10.989.760,65
	2004	19.453.232,59	3.315.154,92	0,00	2.510.988,00	5.826.142,92	13.627.089,67
	2005	18.701.909,21	1.801.997,60	0,00	7.626.751,00	9.428.748,60	9.273.160,61
	totale euro		85.174.098,10	12.059.437,32	0,00	10.892.576,72	22.952.014,04

CAPITOLO 2183- SPESE PER INTERVENTI UTL							
periodi	EGE	finanziamenti disposti		rendicontazione			non pervenuti
		lire / euro	con osservazioni	pervenuti		totali	
				vistati	giacenti		
dal 1/1/1995 al 31/12/1999	1995-1999	124.959.396.670	26.728.935.971	3.454.860.029	19.253.900.000	49.437.696.000	75.521.700.670
dall'01/01/2000 al 31/12/2005	2000	28.534.243,67	11.052.177,64	516.456,90	3.770.135,36	15.338.769,90	13.195.473,77
	2001	13.758.411,79	1.032.913,80	0,00	1.549.370,70	2.582.284,50	11.176.127,29
	2002	11.607.608,66	619.748,28	0,00	35.785,14	655.533,42	10.952.075,24
	2003	21.398.000,00	9.410.000,00	0,00	2.000.000,00	11.410.000,00	9.988.000,00
	2004	13.063.178,66	2.200.000,00	0,00	3.600.000,00	5.800.000,00	7.263.178,66
	2005	23.567.700,00	9.450.000,00	0,00	8.517.700,00	17.967.700,00	5.600.000,00
	totale		111.929.142,78	33.764.839,72	516.456,90	19.472.991,20	53.754.287,82

6.2.3.4 - Problematiche connesse all'attività di rendicontazione

Negli ultimi anni l'Amministrazione ha superato diverse problematiche gestionali e, conseguentemente, ha determinato la riduzione dei tempi di definizione dei provvedimenti di spesa.

Il miglioramento dell'indice di smaltimento dei residui di bilancio, particolarmente evidente per il capitolo 2181 (contributi alle ONG) passato dal 30 per cento del 2005 al 45 per cento nel 2008, può essere considerato un risultato di tale attività. Ciò ha riguardato, in particolare, l'applicazione dell'art. 10 della legge 8 agosto 1996, n. 426 e del D.M. 15 settembre 2004, n. 337, "Regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle ONG".

Va ricordato che, in questo contesto, la "rendicontazione" costituisce documentazione probatoria dell'attività svolta necessaria per procedere all'erogazione delle successive rate di finanziamento deliberate.

Restano invece ancora non risolte le problematiche relative alla rendicontazione dei finanziamenti disposti a favore dei funzionari delegati sia per le spese di funzionamento delle UTL (capitolo 2160) sia per le spese per interventi (capitolo 2182).

Nonostante il lungo periodo di tempo trascorso, non sembrano superate le oggettive difficoltà connesse alla soppressione della gestione fuori bilancio (ex Fondo speciale) ed alla conseguente riconduzione alla normativa ordinaria delle partite ancora aperte all'1° gennaio 1995.

Né hanno trovato significativa applicazione le disposizioni per la definizione dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e controllo dei finanziamenti erogati sino al 31 dicembre 1999 introdotte dal D.M. 31 gennaio 2006 emanato in applicazione di quanto previsto dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35.

6.2.3.5 - Approfondimenti

Il controllo preventivo dei provvedimenti di spesa ha posto in evidenza due aspetti della gestione delle risorse assegnate al capitolo 2182 che si ritiene utile approfondire.

Al riguardo, si premette che i finanziamenti relativi alle iniziative e agli interventi di cooperazione vengono programmati attraverso delibere del Comitato Direzionale²¹¹ o atti del Direttore generale, dai quali discendono i relativi provvedimenti di spesa.

Tali finanziamenti sono costituiti da più componenti che di solito sono rappresentate da:

- Finanziamenti: al Governo, contributi o convenzioni
- Fondo in loco
- Fondo esperti

In quanto segue, particolare attenzione viene dedicata all'approfondimento delle modalità gestionali relative alla seconda e alla terza fattispecie.

Fondo in loco

Come previsto dall'art. 25 del D.P.R. n. 177/1988 (regolamento di esecuzione della legge n. 49/1987 sulla disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), possono essere disposti finanziamenti alle Rappresentanze diplomatiche per provvedere al funzionamento delle unità tecniche di

²¹¹ Il Comitato direzionale è istituito ai sensi dell'art. 9 della legge 49/1987 con vari compiti tra cui quello di deliberare la programmazione annuale delle attività relative alla cooperazione allo sviluppo.

cooperazione (UTL), nonché per le spese relative alla realizzazione delle iniziative ed interventi eseguiti in gestione diretta da parte della Direzione generale.

L'art. 1, comma 15, della legge 14 maggio 2005, n. 80 (conversione del D.L. 14 marzo 2005, n. 35) ha, tra l'altro, disposto che tali fondi siano accreditati sulla base di interventi, progetti o programmi, corredati dei relativi documenti analitici dei costi e delle voci di spesa, approvati dagli organi deliberanti (*bis*) e che le erogazioni successive a quella iniziale siano condizionate al rilascio di una attestazione, da parte del capo missione, sullo stato di realizzazione degli interventi, mentre la rendicontazione finale deve essere corredata da una relazione dello stesso capo missione, attestante l'effettiva realizzazione ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati (*quater*).

Secondo l'iter amministrativo-contabile attualmente seguito, il finanziamento di una iniziativa in gestione diretta è distinto quasi sempre in tre annualità e l'impegno di spesa del relativo "fondo in loco" è assunto annualmente.

La citata attestazione sullo stato di realizzazione costituisce un mero adempimento su cui, la RGS oltre a richiederla ove mancante, non ha facoltà di valutare quanto dichiarato nel dare corso all'erogazione delle successive *tranches* di finanziamento.

Dal punto di vista del controllo si viene così a determinare uno scollamento tra la gestione delle risorse, che segue le dinamiche proprie dell'intervento scaturente da un obbligo internazionale da un lato, e l'adempimento amministrativo-contabile della loro rendicontazione, dall'altro.

Fondo esperti

Attraverso il Fondo esperti vengono finanziate parte delle missioni dei consulenti reclutati per i progetti relativi al Fondo in loco, nonché i finanziamenti per missioni che esulano da quelle gestite attraverso i fondi presso le ambasciate.

È stata effettuata un'indagine a campione delle iniziative²¹² secondo i seguenti criteri:

Paesi: individuazione di uno o più Paesi gestiti dagli uffici territoriali della DGCS che afferiscono a differenti aree geografiche con esclusione dei Paesi oggetto di missioni di pace;

Finanziamenti: delibere nuove iniziative e rifinanziamenti di vecchi programmi deliberati nel 2008 dal Comitato direzionale e dal Direttore generale

Dall'esame dei dati è emerso quanto segue:

- non c'è evidenza contabile separata tra quanto afferisce ai singoli programmi;
- la componente Fondo esperti viene rifinanziata più volte da successive delibere;
- le diverse componenti sono impegnate con singoli provvedimenti di spesa ed il relativo iter amministrativo - contabile può avere tempi ed esiti diversi;
- il riscontro della spesa per le missioni svolte dagli esperti, gravanti sul relativo fondo, è strettamente legata alla verifica amministrativa - contabile del singolo provvedimento;
- l'impostazione data all'intera procedura non consente di avere una visione d'insieme e di monitorare quindi l'utilizzo del fondo legato alla singola iniziativa (AID).

²¹² Sono stati utilizzati i dati di fonte DIPCO, bollettino ufficiale della DGCS, relativi al 2008.

6.2.4 - Fondo speciale da donazioni e contratti di sponsorizzazioni

La legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006) ha previsto all'art. 1, comma 1318, l'istituzione di un Fondo speciale, presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, destinato a finanziare le seguenti tipologie di spesa:

- a) manutenzione degli immobili;
- b) contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale;
- c) attività d'istituto, su iniziativa della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare interessato.

A tale Fondo speciale affluiscono:

- a) le somme derivanti da atti di donazione e di liberalità²¹³;
- b) gli importi derivanti da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati.

Il Decreto Interministeriale 5 ottobre 2007 (D.I. MAE - MEF n. 642/164) "Modalità per il funzionamento e la rendicontazione del Fondo Speciale ex legge 27 dicembre 2006, n. 296" disciplina attività e rendicontazione del Fondo. In aggiunta ad esso le istruzioni operative emanate dalla DG chiariscono ulteriormente fini, utilizzo e rendicontazione del Fondo.

Le somme facenti parte del Fondo sono di pertinenza della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare e non possono essere oggetto di trasferimento, compensazione o girofondo tra uffici all'estero; sono, quindi, a destinazione vincolata e sono, inoltre, tenute separate dai finanziamenti ordinari. In ogni caso il contributo finanziario potrà essere utilizzato anche per finalità istituzionali non direttamente riconducibili allo sponsor e dunque "svincolate" - nel tempo e nel merito - dalle attività oggetto di sponsorizzazione.

L'ufficio all'estero disciplina con un suo provvedimento, previa approvazione della *Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e patrimonio* del MAE (DG):

- a) la procedura di sponsorizzazione e di selezione dello sponsor, a cui viene data pubblicità, indicando il bene, servizio, attività o prestazione, nonché il corrispettivo minimo atteso per ciascuna iniziativa per la quale l'ufficio estero richiede la sponsorizzazione;
- b) le modalità e i termini di presentazione dell'offerta.

Nel caso in cui siano presenti più offerenti, la scelta del contraente è effettuata sulla base del principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che prevede una valutazione del prezzo e della qualità.

L'ufficio all'estero può anche affidare in convenzione l'incarico per il reperimento della sponsorizzazione a soggetti specializzati, nel caso in cui lo ritenga opportuno e più conveniente sotto il profilo organizzativo e funzionale.

Avuta l'approvazione della DG è possibile attivare il Fondo con l'apertura di un conto corrente ad esso esclusivamente dedicato per la gestione delle entrate e spese.

Semestralmente, entro fine marzo e fine settembre, l'ufficio all'estero comunica alla DG le entrate del Fondo, per la contabilizzazione nel bilancio dello Stato, che avviene attraverso la collaborazione

²¹³ Per "donazioni e liberalità" si intendono gli atti spontanei, di trasferimento di somme in euro o in valuta estera, effettuati da soggetti pubblici o privati, italiani o stranieri e accettati dall'ufficio all'estero; l'accettazione della donazione da parte dell'ufficio estero avviene attraverso un atto formale. Per "contratti di sponsorizzazione" si intendono gli accordi atipici, a prestazioni corrispettive, mediante i quali gli uffici all'estero si obbligano a diffondere, nell'ambito delle proprie attività e iniziative, l'immagine, il nome, o altri elementi distintivi di soggetto, pubblico o privato (imprese individuali, associazioni, fondazioni, cittadini, in generale soggetti che non svolgano attività in contrasto con l'interesse pubblico), italiano o straniero, il quale si obbliga, a sua volta, a fornire un determinato corrispettivo monetario.

dell'UCB presso il MAE. La RGS apporta con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze le occorrenti variazioni negli stati di previsione dell'entrata e della spesa, per gli importi corrispondenti al controvalore delle somme acquisite all'estero.

A seguito della variazione di bilancio la DG provvede, con mandato commutabile in quietanza d'entrata a valere sull'apposito capitolo di spesa, al versamento sul pertinente capitolo dello stato di previsione dell'entrata, dell'importo pari alla variazione di bilancio effettuata.

Il Fondo è gestito dal Capo missione o titolare dell'ufficio estero. Nella contabilizzazione delle entrate e delle spese, che viene chiusa annualmente il 31 dicembre, va indicata anche l'eventuale formazione di avanzi di gestione da portare a nuovo esercizio. L'ufficio all'estero che gestisce il Fondo deve inviare annualmente copia della documentazione giustificativa delle entrate e delle spese del Fondo alla DG.

Nel corso del 2008, 25 rappresentanze diplomatiche all'estero hanno attivato tale Fondo speciale. Le informazioni disponibili finora non permettono una quantificazione esaustiva delle entrate utilizzabili.

Certamente la piena entrata a regime di tale Fondo potrebbe alleviare l'onere di funzionamento delle sedi estere per le spese specificamente previste in corrispondenza alle entrate del Fondo. Per quanto riguarda le categorie economiche interessate, le istruzioni operative del MAE chiariscono che la manutenzione può essere ordinaria e straordinaria, ed è funzionale alla preservazione ed al decoro delle strutture adibite alle attività istituzionali. Una volta appurata la natura della spesa che le entrate del Fondo possono coprire, il MAE potrebbe immaginare un diverso utilizzo delle somme che si vengono a "liberare" proporzionalmente alle entrate del Fondo.

6.3 - Analisi schede programmi/obiettivi - Note preliminari 2009

Come sottolineato nei paragrafi introduttivi, le 3 Missioni perseguite dal Ministero degli affari esteri sono suddivise in 10 Programmi. Per tali Programmi l'Amministrazione ha individuato 48 obiettivi, 27 dei quali sono stati classificati come "strategici" e 21 come "strutturali". La tavola che segue espone la loro ripartizione all'interno dei programmi e i relativi stanziamenti.

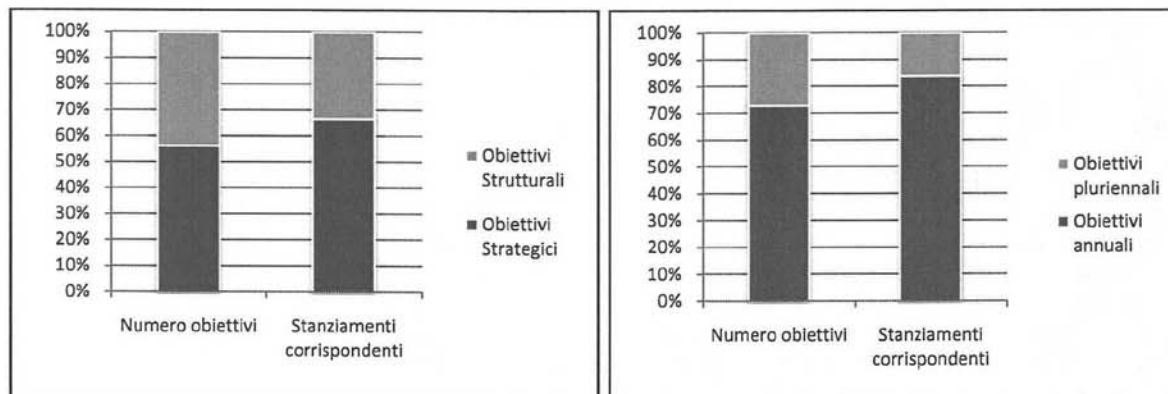
Tavola 6.21 - Classificazione degli obiettivi per Missione e Programma. Anno 2009. Milioni di euro.

MISSIONE	PROGRAMMA	Obiettivo strategico		Obiettivo strutturale		Totale complessivo		
		Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti	
004 - L'Italia in Europa e nel mondo	001 - Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	1	5.917.961			1	5.917.961	
	002 - Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	1	200.007.382	1	150.521.382	2	350.528.764	
	004 - Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	7	13.429.498	5	49.281.699	12	62.711.197	
	006 - Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	10	1.038.491.763	3	49.432.033	13	1.087.923.796	
	007 - Integrazione europea	1	1.553.468	1	15.009.685	2	16.563.153	
	008 - Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	1	71.002.311	2	106.126	3	71.108.437	
	009 - Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	3	1.302.096	2	199.151.355	5	200.453.451	
	032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico			1	13.965.851	1	13.965.851
		003 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	3	31.385.486	5	184.450.657	8	215.836.143
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare			1	20.104.896	1	20.104.896	
Totale complessivo		27	1.363.089.965	21	682.023.684	48	2.045.113.649	

Il grafico sottostante evidenzia il rapporto percentuale tra numero degli obiettivi e stanziamenti,

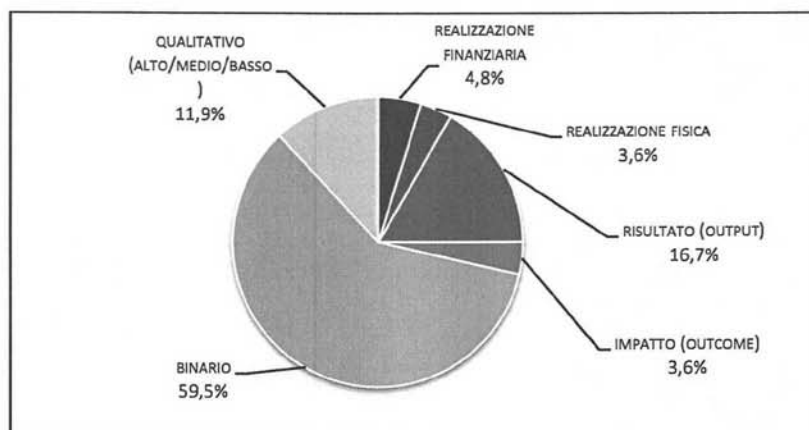
rispettivamente per gli obiettivi “strategici” e “strutturali” e per gli obiettivi “annuali” e “pluriennali” [Grafico 6.9].

Grafico 6.9 - Analisi degli obiettivi. Anno 2009.



Il grafico che segue espone una suddivisione in percentuale delle tipologie degli indicatori scelti dall'Amministrazione, secondo quanto previsto nelle linee guida per la compilazione delle schede programmi/obiettivi contenute nelle Note preliminari (circolare RGS n.21 del 24 luglio2008).

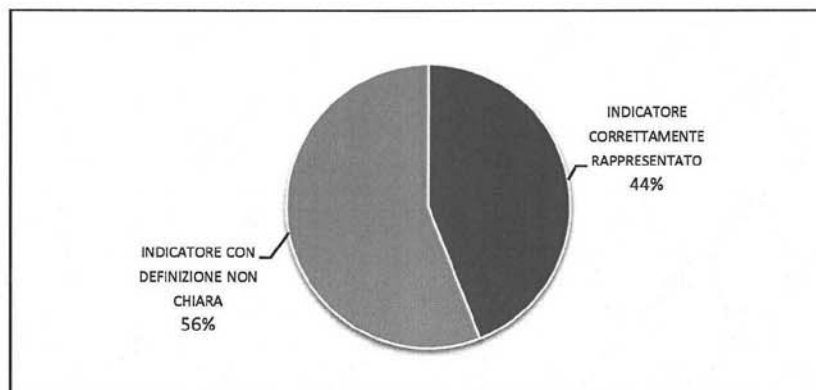
Grafico 6.10 - Analisi degli indicatori per tipologia. Anno 2009.



Nel successivo Grafico 6.11 si riportano i valori percentuali dei casi di erronea rappresentazione riscontrati a seguito dell'analisi effettuata sulle schede programmi/obiettivi e riferibili alle tipologie elencate nel documento “Una analisi degli indicatori di performance nelle note preliminari 2008-2009”²¹⁴.

²¹⁴Cfr. Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica - Secondo Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Workshop-e/index.asp>.

Grafico 6.11 - Analisi degli indicatori per risultato. Anno 2009.



La Tavola che segue espone il numero degli indicatori secondo la medesima casistica per tipologia di indicatore.

Tavola 6.22 - Classificazione degli obiettivi per risultato. Anno 2009.

MISSIONE	PROGRAMMA	Obiettivo strategico		Obiettivo strutturale		Totale complessivo	
		Numero obiettivi	Stanzamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanzamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanzamenti corrispondenti
004 - L'Italia in Europa e nel mondo	001 - Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	1	5.917.961			1	5.917.961
	002 - Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	1	200.007.382	1	150.521.382	2	350.528.764
	004 - Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	7	13.429.498	5	49.281.699	12	62.711.197
	006 - Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	10	1.038.491.763	3	49.432.033	13	1.087.923.796
	007 - Integrazione europea	1	1.553.468	1	15.009.685	2	16.563.153
	008 - Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	1	71.002.311	2	106.126	3	71.108.437
	009 - Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	3	1.302.096	2	199.151.355	5	200.453.451
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico			1	13.965.851	1	13.965.851
	003 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	3	31.385.486	5	184.450.657	8	215.836.143
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare			1	20.104.896	1	20.104.896
Totale complessivo		27	1.363.089.965	21	682.023.684	48	2.045.113.649

Rispetto al totale di 84 indicatori scelti dall'amministrazione, 14 sono indicatori di risultato (output) e 3 di impatto (outcome).

CAPITOLO 7 - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

7.1 - Struttura organizzativa e articolazione della spesa

7.1.1 - Principali aggregati finanziari

Lo stato di previsione del bilancio 2009 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) presenta una dotazione iniziale di 55,5 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 13 per cento degli stanziamenti di parte corrente, al netto degli interessi passivi e dei redditi da capitale, e il 5 per cento degli stanziamenti in conto capitale del bilancio dello Stato²¹⁵ [Tavola 7.1].

Tavola 7.1 - Spesa primaria a consuntivo; valori assoluti e incidenza percentuale sul totale della spesa primaria del bilancio dello Stato. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

SPESA PRIMARIA A CONSUNTIVO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009 (*)	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Stanziamenti iniziali	47.143,4	12,8	49.987,2	13,2	51.420,0	13,0	50.453,3	12,9	53.210,8	12,6	53.791,1	11,8	55.472,9	12,2
Stanziamenti definitivi	50.899,2	13,1	51.855,0	13,1	51.599,8	12,6	54.525,6	13,5	55.726,7	12,8	58.647,6	12,5		
Impegni	51.861,5	13,6	51.959,0	13,4	51.834,4	13,1	57.730,9	14,6	54.403,4	12,9	58.076,4	12,7		
Pagamenti	53.688,5	14,0	52.561,6	13,8	51.694,4	13,5	57.520,0	14,8	54.090,8	13,3	57.843,3	13,0		

(*) Dati da Legge di bilancio 2009.

Oltre il 95 per cento delle risorse è destinato alla spesa corrente e per la maggior parte alle spese per il personale, che considerati sia i redditi da lavoro dipendente, sia le imposte sulla produzione (IRAP), rappresentano circa il 78,4 per cento del bilancio complessivo del Ministero. Una quota significativa delle risorse (circa il 16,5 per cento di quelle correnti e il 98,4 per cento di quelle in conto capitale) è trasferita ad altri soggetti, come le scuole e le università, gli enti di ricerca pubblici, le regioni e gli enti locali, le famiglie e le imprese [Grafico 7.1]. Nel periodo 2003-2009, la dotazione iniziale di risorse per redditi da lavoro dipendente è aumentata di circa il 22 per cento mentre sono diminuite del 17 per cento le spese in conto capitale e del 24 per cento quelle per i consumi intermedi [Grafico 7.2].

²¹⁵ In termini di spesa primaria ossia la spesa finale, data dalla somma delle spese correnti (Titolo I) e delle spese in conto capitale (Titolo II), al netto degli interessi passivi.

Grafico 7.1 - Stanziamenti iniziali per categoria economica. Anno 2009. Composizione percentuale.

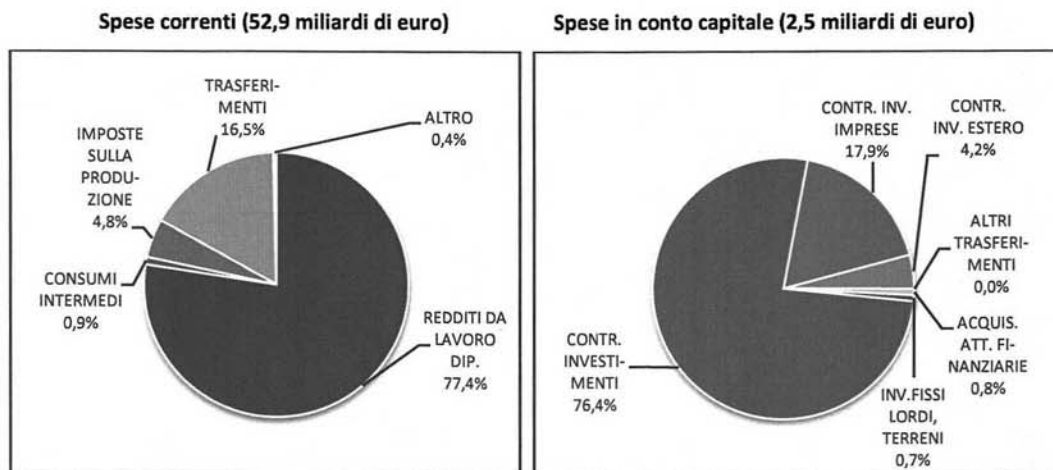
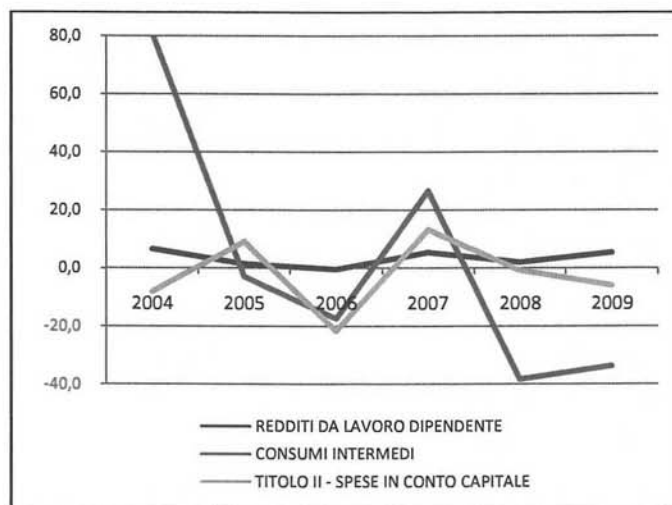


Grafico 7.2 - Variazione percentuale di anno in anno degli stanziamenti iniziali per alcune categorie di spesa. Anni 2003-2009.



Data la preponderante spesa per il personale, gli stanziamenti del bilancio del Ministero sono fortemente vincolati: per la parte istruzione le risorse sono al 99 per cento considerate oneri inderogabili, mentre per la parte università e ricerca sono al 93 per cento fattori legislativi.

7.1.2 - Finalità della spesa

La spesa sotto la responsabilità del MIUR è volta a garantire l'istruzione scolastica e universitaria, a promuovere la ricerca e l'innovazione presso soggetti pubblici e privati e a contribuire a diversi programmi di scambio culturale e scientifico con altri paesi, in particolare dell'Unione europea [Tavola 7.2].

Nell'ambito della Missione *Istruzione scolastica* (43,9 miliardi di euro) risulta preponderante il peso dei programmi volti all'erogazione del servizio scolastico statale di diverso ordine e grado

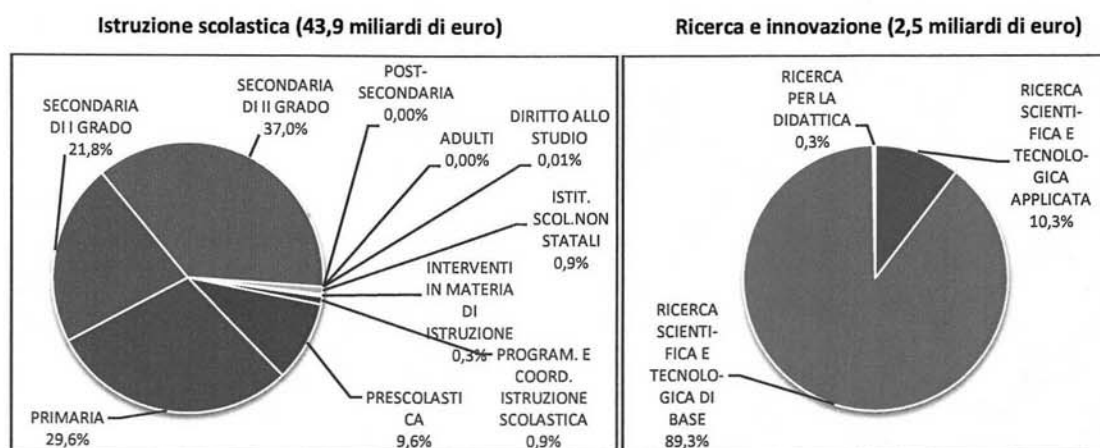
ovvero alla copertura dei costi per il personale scolastico e per il funzionamento delle scuole; risultano marginali gli interventi diretti a specifiche finalità o categorie (come quelli relativi al diritto allo studio, all'istruzione degli adulti, etc.). I finanziamenti dello Stato per l'istruzione scolastica sono praticamente tutti di competenza del MIUR, sebbene il Ministero dell'economia e delle finanze sia titolare di alcuni interventi contingenti e limitati nell'ammontare delle risorse e nel tempo volti, ad esempio, a finanziare azioni a sostegno degli studenti e degli insegnanti, classificati tutti sotto la stessa missione²¹⁶. Inoltre sia il Ministero dell'economia e delle finanze, sia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti hanno competenza su contributi statali per l'edilizia scolastica, generalmente a favore della copertura di mutui contratti dagli enti locali o a copertura degli interessi.

Analogamente, il 93 per cento delle risorse attribuite alla Missione *Istruzione universitaria* (8,5 miliardi) è destinato al finanziamento del personale e del funzionamento delle università. La ricerca di base assorbe quasi il 90 per cento delle risorse a disposizione della parte della Missione *Ricerca e innovazione* riferibile a questo Ministero, ma soltanto il 60,5 per cento delle risorse complessive per la *Ricerca e l'innovazione* - Missione a cui contribuiscono anche altre amministrazioni per un totale di 3,8 miliardi di euro [alcuni approfondimenti sulla ricerca sono presentati nel paragrafo 7.3.2].

Tavola 7.2 - Stanziamenti iniziali per Missione. Anno 2009. Milioni di euro e composizione percentuale.

MISSIONI	Meuro	%
L'Italia nell'Europa e nel mondo	120,2	0,2
Ricerca e Innovazione	2.445,9	4,4
Istruzione scolastica	43.896,6	79,1
Istruzione universitaria	8.553,1	15,4
Servizi istit. e generali delle amm. pubbl.	80,6	0,1
Fondi da ripartire	376,5	0,7
Totale complessivo	55.472,9	100,0

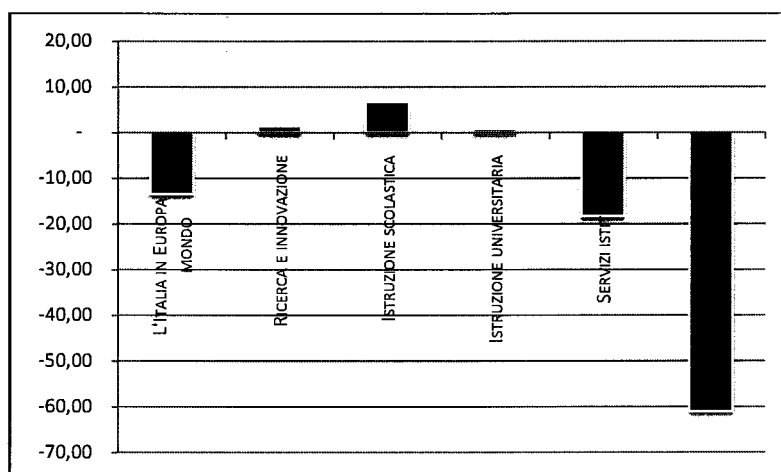
Grafico 7.3 - Stanziamenti iniziali per la Missione Istruzione scolastica e per la Missione Ricerca e innovazione. Anno 2009. Composizione percentuale.



²¹⁶ Si tratta a legge di bilancio 2009 di somme a sostegno di alcune regioni per l'assegnazione di borse di studio; nel passato recente di progetti specifici come "il fondo PC ai giovani" o "contributi ai collaboratori coordinati e continuativi per le spese di acquisto di PC nuovi di fabbrica".

Tra il 2007 e il 2009, le risorse assegnate dal bilancio dello Stato alle funzioni svolte attualmente dal MIUR sono aumentate di circa 4,3 per cento, attribuibili quasi interamente all'incremento degli stanziamenti per l'istruzione scolastica e, in parte minore, degli stanziamenti a favore della ricerca. Le missioni legate invece all'amministrazione generale del Ministero, alla cooperazione e agli scambi internazionali in materia culturale e scientifico tecnologica e i fondi da ripartire hanno subito notevoli riduzioni [Grafico 7.4].

Grafico 7.4 - Stanziamenti iniziali per Missione. Variazione percentuale 2008/2007.



7.1.3 - Organizzazione

L'attuale assetto organizzativo vede unificate in un solo Ministero le funzioni precedentemente attribuite al Ministero della pubblica istruzione e al Ministero dell'università e della ricerca. In base al regolamento di riorganizzazione²¹⁷, il Ministero è articolato in tre dipartimenti:

- a) Dipartimento per l'istruzione;
- b) Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca;
- c) Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali);
- d) 18 strutture periferiche (gli Uffici scolastici regionali²¹⁸).

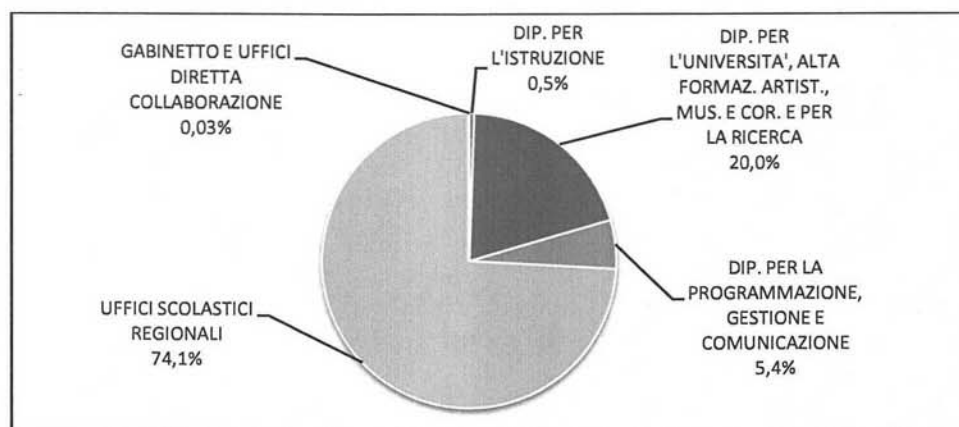
Circa l'80 per cento delle risorse complessive sono destinate all'istruzione scolastica, gestite per la maggior parte dalle strutture periferiche che hanno competenze in merito all'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale alle scuole, al reclutamento e alla mobilità del personale e ai rapporti con Regioni ed Enti locali. Le risorse per l'istruzione universitaria (circa il 15 per cento del totale) sono amministrare dal Dipartimento per l'università, assieme a oltre il 99 per cento delle risorse per la ricerca [Grafico 7.5].

²¹⁷ Le funzioni "istruzione" e "università/ricerca" erano fino al 2006 sotto la responsabilità di un unico dicastero, separate durante il 2007 e parte del 2008, e nell'attuale legislatura nuovamente unificate. Cfr. D.P.R. n. 17 del 20 gennaio 2009 recante «Regolamento recante disposizioni di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca» e il D.P.R. n. 16 del 14 gennaio 2009 per quanto riguarda la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

²¹⁸ Non vi sono uffici scolastici nelle regioni a statuto straordinario della Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che hanno assunto competenza finanziaria esclusiva in materia di istruzione scolastica.

Mentre il Ministero è fortemente coinvolto nella gestione attiva della funzione dell'istruzione (intesa come istruzione scolastica) tramite la gestione diretta del personale della scuola, per la parte relativa a università e ricerca, è interessato soprattutto alle funzioni di indirizzo e coordinamento, al trasferimento di fondi e all'erogazione di contributi.

Grafico 7.5 - Stanziamenti iniziali di competenza per Centro di responsabilità. Anno 2009. Composizione percentuale.



L'articolazione dei programmi di spesa per centri di responsabilità vede nel 2009 alcune sovrapposizioni. Queste non derivano dall'accorpamento tra istruzione e università all'interno di uno stesso Ministero, ma sono tutte interne ai programmi tipici dell'istruzione. Nel caso dei Programmi dell'*Istruzione scolastica*, la sovrapposizione di compiti tra centro e periferia appare inevitabile nell'attuale assetto e funzionale alla necessità di gestire l'offerta di un servizio estremamente capillare sul territorio (ma le innovazioni derivanti dall'attuazione della riforma del federalismo fiscale potrebbero, nel medio termine, intervenire su questi aspetti, [vedi paragrafo 7.2.3]). Appare meno chiara - e meno auspicabile - la sovrapposizione tra Dipartimento per l'istruzione e Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione per quanto attiene a tre Programmi della Missione *Istruzione scolastica*, al Programma *Ricerca per la didattica* e al Programma *Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza*. Sulla base delle indicazioni fornite nel nuovo regolamento del Ministero, queste sovrapposizioni dovrebbero essere superate a partire dal prossimo esercizio finanziario.

Allo stato attuale, l'impostazione del sistema di controllo strategico non contribuisce appieno ad individuare gli obiettivi del MIUR in termini di livello di intervento e/o di servizi attesi e di quelli effettivamente raggiunti, come emerge da un esame delle Note preliminari allo stato di previsione del MIUR per il 2009. La maggior parte degli indicatori adottati riguardano la realizzazione finanziaria, senza evidenziare i servizi tipicamente erogati nell'ambito delle missioni dell'amministrazione [vedi anche paragrafo 7.4]. Questa situazione è comune a molte amministrazioni. Nel caso del MIUR sussistono margini per un rapido miglioramento, almeno per quanto riguarda le funzioni più prettamente legate all'istruzione e all'università. Per questi settori, infatti, i suggerimenti derivanti da esperienze di altri paesi e la disponibilità di dati a partire dai sistemi informativi del Ministero potrebbero già oggi offrire diversi indicatori interessanti sulla base dei quali misurare le realizzazioni e l'evoluzione del contesto generale in cui intervengono queste politiche. Sono, infatti, disponibili molti dati sul numero di beneficiari e le loro caratteristiche (ad esempio, sugli studenti o sulle scuole, i beneficiari di borse di studio, etc.), nonché sugli esiti generali del sistema (ad esempio, il tasso di abbandono, il livello di istruzione raggiunto, le competenze/gli apprendimenti conseguiti, etc.) e sono già stati previsti diversi investimenti e strumenti per monitorare (tra cui l'anagrafe degli studenti,