

scolastica, culturale, ricreativa e sportiva. Di seguito vengono, in sintesi, riportati i capitoli che hanno subito la maggiore diminuzione di risorse rispetto al 2011.

TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO			
Capitolo di Spesa	Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza
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	2011	44.824.441,00	75.431.327,00
	2012	7.457.000,00	44.233.596,00
2181 Contributi alle organizzazioni non governative riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse	2011	33.253.005,00	38.612.494,00
	2012	18.000.000,00	27.907.204,00
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E A ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			
Capitolo di Spesa	Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza
1163 Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.	2011	2.225.025,00	2.225.025,00
	2012	2.268.025,00	1.378.291,00
2619 Spese, contributi, assegni e premi finalizzati alla promozione ed alle relazioni culturali	2011	12.912.172,00	12.006.536,00
	2012	8.976.944,00	8.485.861,00
3153 Contributi in denaro, libri e materiale didattico e relative spese di spedizione ad enti, associazioni e comitati per l'assistenza educativa, scolastica, culturale, ricreativa e sportiva dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie	2011	14.850.000,00	13.321.358,00
	2012	6.376.000,00	8.375.891,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sempre con riferimento ai “trasferimenti correnti a estero”, si segnalano casi in cui si è verificato un ritardato o un parziale pagamento di alcuni contributi obbligatori a Organizzazioni internazionali che ha dato origine all'applicazione di interessi di mora. Tale evenienza è stata riscontrata, in particolare, per alcuni capitoli che sono iscritti alla categoria delle spese non obbligatorie. Infatti, nei casi in cui vi sia un incremento del contributo a carico dell'Italia, si rilevano difficoltà ad adeguare gli stanziamenti in bilancio in tempo utile per garantire il pagamento della quota. L'Amministrazione ha presentato richiesta per il ripristino dell'attributo di “spese obbligatorie” a favore di stanziamenti afferenti a contributi che presentano tale carattere di obbligatorietà (ad es. per il contributo all'UNICEF, iscritto sul capitolo 2205 e il capitolo 2302, denominato “Contributi obbligatori ad organismi internazionali” appartenenti alla categoria delle spese rimodulabili).

L'impatto delle misure di contenimento sulle spese di funzionamento

Il risparmio di spesa conseguito dal decreto-legge n. 95 del 2012 e quantificato per la parte del Ministero degli affari esteri in 19,7 milioni di euro, ha gravato per il 68,5 per cento (13,5 milioni di euro) sui redditi da lavoro dipendente e sui trasferimenti correnti all'estero. Ciò ha prodotto difficoltà sulla operatività della rete diplomatico-consolare in quanto i tagli sono stati effettuati per 4,3 milioni sul capitolo relativo alle indennità di servizio all'estero del personale di ruolo, per 5 milioni rinviando le assunzioni di personale presso ambasciate e consolati (100 unità) e per 1,4 milioni riducendo la spesa per il personale docente presso le Istituzioni scolastiche all'estero. Sono state, inoltre, diminuite le spese per l'acquisto di beni e servizi (6,2 milioni di euro) che hanno principalmente inciso sui fondi destinati all'Unità di crisi e su quelli per le missioni internazionali di pace.

Alcuni limiti di spesa, come già evidenziato dalla Corte nella relazione dello scorso anno, possono determinare per l'Amministrazione talune difficoltà per lo svolgimento di specifiche attività che, proprio per la peculiare funzione svolta, costituiscono parte integrante della sua

missione istituzionale. È il caso dei limiti di spesa che interessano le Direzioni generali per la promozione del sistema Paese e per gli italiani all'estero e le politiche migratorie³².

Anche per quanto riguarda le spese per studi e incarichi di consulenza si sono verificate alcune criticità poiché se da un lato risulta indispensabile contenere gli incarichi e le consulenze al fine di attuare risparmi per la spesa pubblica, da un altro va considerato che, presso le sedi all'estero, alcune specifiche tipologie di prestazioni risultano essenziali. In alcune circostanze, infatti, si è reso necessario avvalersi di consulenti specializzati in materie giuslavoristiche per predisporre i contratti di lavoro del personale impiegato localmente, assunto con contratti regolati dalla legge del Paese ospite, con clausole miranti a limitare il più possibile il contenzioso o comunque a ridurre l'alea della soccombenza nei giudizi e i conseguenti oneri. Il mancato utilizzo di tali collaborazioni ha fatto sì che le decisioni dei giudici del lavoro locali abbiano visto spesso l'Amministrazione soccombente e tali giudicati hanno causato, nel corso degli ultimi anni, aggravii di spesa per il Ministero e per le rappresentanze all'estero. In particolare, nella tavola che segue si riporta la situazione al 31 maggio 2013 dei giudizi promossi dinanzi al foro locale nei confronti dell'Amministrazione da parte del personale a contratto.

Sede	numero ricorsi per sede	2010 spese legali e di sentenza	2011 spese legali e di sentenza	2012 spese legali
Ankara Amb.	2		4.927,00	12.041,00
Atene Amb.	1			
Berna Amb.	2			
Brasilia Amb.	1	2.000,00		
Managua Amb.	2	1.591,00	1.871,20	
Parigi Amb.	4			3.193,00
Theran Amb.	1			500,00
Vienna Amb.	1			500,00
Bahia Blanca CG	1			1.210,00
Caracas CG	1			43.000,00
Gerusalemme CG	1	424,00	29.128,00	1.705,00
Hannover CG	1			2.000,00
Melbourne CG	8			4.953,00
Parigi CG	1	5.000,00		
San Paolo CG	3	6.024,00	6.857,00	12.595,00
Totali	30	15.057,00	42.783,20	81.697,00

Fonte: Ministero degli affari esteri

In relazione al limite posto sull'acquisto, manutenzione e noleggio di autovetture, il Ministero può avvalersi di norme speciali che assegnano alle rappresentanze diplomatiche ed ai consolati generali autovetture di rappresentanza e di servizio³³. Le autovetture della rete diplomatica sono soggette ai limiti di spesa di cui agli articoli 6, comma 14, e 8, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010. Inoltre, l'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito nella legge n. 135 del 2012, ha previsto, a partire dal 2013, il contenimento della spesa entro il limite del 50 per cento di quanto speso nel 2011.

³² A tal proposito si evidenzia che il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato con circolare n. 36 del 2008 aveva fornito indicazioni in ordine alle applicazioni previste dall'articolo 61 del decreto-legge n. 112 del 2008 e con particolare riferimento al comma 5, relativo alle spese per relazioni pubbliche, convegni, ecc., aveva precisato che tale riduzione è indirizzata a “razionalizzare e comprimere le spese strumentali non strettamente connesse alla realizzazione della *mission* istituzionale di un Ente o di un Organismo pubblico”.

³³ L'art. 82 del d.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18, “Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri”, assegna alle rappresentanze diplomatiche e dei consolati generali di I° classe un'autovettura di rappresentanza (utilizzata in occasione di incontri e visite ufficiali) ed alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari di I° categoria un'autovettura di servizio (destinata al trasporto di valori, di bollette dei corrieri diplomatici, alle visite a connazionali, ai viaggi di servizio autorizzati dal Ministero nelle circoscrizioni consolari di competenza e fuori). Il d.P.R. n. 687 del 23 aprile 1971, disciplina il regime di tali automezzi.

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DI CUI AL DL N. 78/2010

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni)	% Riduzione	Limite di spesa (*)	Rendiconto 2011 (impegni)	Rendiconto 2012 (impegni)
Studi e consulenze	209.308,27	80%	41.861,65	37.956,37	91.816,84
Relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza	869.585,99	80%	173.917,20	111.268,67	167.303,73
Missioni	2.256.917,39	50%	1.126.567,20	606.641,61	501.586,81
Attività di formazione	887.770,82	50%	493.885,91	340.239,31	378.786,92
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	2.734.046,54	20%	2.187.237,23	1.836.714,40	2.035.047,60
Sponsorizzazioni		100%			
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	1.133.046.491,04	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile	22.660.929,82	13.561.832,58	11.015.339,27
Organi collegiali	264.552,31	30%	185.187,00		33.747,58

Fonte: Ministero degli affari esteri

(*) I limiti riguardano prevalentemente capitoli promiscui e quindi assoggettati alla normativa solo per una parte dello stanziamento

Difficoltà intervengono anche per i limiti agli acquisti di spesa di beni e servizi degli uffici all'estero che, essendo dotati di autonomia gestionale e finanziaria ai sensi del d.P.R. n. 54 del 2010, amministrano direttamente i fondi che annualmente vengono ad essi assegnati per la copertura di tutte le esigenze (funzionamento, manutenzione, sicurezza, attività istituzionali di assistenza, emergenze, ecc.). La verifica di quanto speso annualmente dalla rete estera avviene soltanto in fase di rendicontazione, a consuntivo, nell'anno successivo a quello di gestione, quando il limite di spesa può risultare già superato. L'applicazione dei limiti alle sedi estere sottoporrebbe le stesse, oltre che ad una minore autonomia gestionale, anche a richiedere una preventiva autorizzazione da parte del Ministero che inciderebbe negativamente su diversi aspetti: dall'appesantimento delle procedure, alla limitazione alla autonomia gestionale dell'ufficio estero, senza generare un effettivo risparmio di spesa per l'erario.

Con riferimento poi alle eccedenze di spesa rilevate nel corso del 2012, i capitoli che sono stati interessati da tale fenomeno sono relativi a spese obbligatorie (stipendi e oneri riflessi), per un importo complessivo di euro 2.405.805,48; dato che si riscontra in forte aumento rispetto all'esercizio precedente (nel 2011 le eccedenze accertate erano pari a 850.195,95 euro). Di queste, 2.127.872,15 euro sono state compensate all'interno delle relative unità previsionali di bilancio, dando luogo così a una eccedenza di 277.933,33 euro da sanare legislativamente. Come già sottolineato nell'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario precedente, si tratta di modalità di pagamento "automatiche" effettuate tramite il Service personale tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

La gestione dei residui

I residui di stanziamento sono prevalentemente individuati sugli stanziamenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, poiché, per specifica previsione normativa, che ne prevede la conservazione³⁴, trattandosi di somme riferite a progetti che hanno carattere pluriennale ed iter di approvazione molto lunghi, superando spesso il termine dell'esercizio finanziario. Gli altri casi di residui di stanziamento concernono i fondi assegnati dai decreti-legge di proroga degli interventi nelle missioni internazionali di pace, anch'essi conservabili per espressa previsione normativa, per il 2012. Sono, altresì, rilevanti i fondi

³⁴ La Direzione generale opera mediante strumenti normativi in deroga alle leggi di contabilità che consentono la riassegnazione di residui di lettera f) (cd. residui di stanziamento). Infatti, l'art. 15 della legge n. 49 del 1987, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", così come modificata dalla legge n. 559 del 1993, stabilisce, al comma 1, che "alla gestione delle attività dirette alla realizzazione delle finalità della presente legge si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti della presente legge" e, al comma 9, che "le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo".

relativi all'incentivazione del personale, anch'essi conservati secondo specifiche disposizioni normative e contrattuali.

Centro di responsabilità (CDR)	Residui Accertati di lettera F al 31/12/2011
Segreteria generale	5.903.720,14
Direzione generale per le risorse e l'innovazione	13.931.716,97
Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	1.508.836,92
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	20.029.084,31
Direzione generale per la promozione del sistema paese	1.044.652,94
Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza	2.347.990,41
Totale	44.766.001,69

Relativamente alla situazione dei residui passivi si rileva una consistente riduzione del volume degli stessi risultante al 31 dicembre 2012 rispetto all'esercizio precedente (74,68 milioni rimasti da pagare nel 2012 rispetto ai 143,62 milioni del 2011). Da un ulteriore esame dei capitoli che generano residui passivi è emerso che la maggior parte di questi riguardano la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Le criticità gestionali riscontrate riguardano la prolungata gestione dei programmi di intervento, che non consente di completare i pagamenti entro i termini ordinari previsti dalle norme. Tale anomalia produce un effetto, per così dire, "a cascata" che coinvolge e aggrava anche la situazione dei residui perenti, e delle economie per perenzione.

Analisi della situazione debitoria

La situazione debitoria del Ministero, che in passato aveva iniziato a destare qualche preoccupazione, in quanto nel corso degli ultimi tre anni si era verificato un sensibile aumento dei debiti pregressi, ha presentato per l'esercizio in esame, una inversione di tendenza che acquista maggior incidenza considerando le rilevanti riduzioni di bilancio.

Le voci sulle quali si erano riscontrate particolari criticità riguardavano il pagamento periodico dei canoni di acqua, energia elettrica e gas, le spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio all'estero e dei familiari a carico e il rimborso delle spese di trasporto per trasferimenti. Va precisato che in adempimento dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito nella legge n. 64/2013, e secondo le indicazioni della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 18 del 2013, il Ministero ha richiesto l'assegnazione di 379.273,62 euro per sanare le situazioni debitorie 2012. Sono state escluse da questa rilevazione i debiti afferenti ai capitoli 1292 e 2560 in quanto non rientranti nelle categorie previste dal citato decreto-legge (cd. debiti commerciali). Trattasi, infatti, di obbligazioni assunte nei confronti dei dipendenti del Ministero, chiamati a regolare direttamente i pagamenti in favore delle ditte fornitrici dei rispettivi servizi, che non rivestono la natura di credito commerciale.

SITUAZIONE DEBITI PREGRESSI MINISTERO AFFARI ESTERI 2009-2012

Capitolo/PG	Esercizio di formazione Denominazione	2009	2010	2011	2012
		Importo	Importo	Importo	Importo
Capitoli vari	Canoni acqua, energia elettrica, ecc.	1.258.753,34	2.508.505,00	5.121.637,89	209.450,28
1174/01	Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti	1.080,00			
1174/02	Spese di cerimoniale	12.602,50	21.681,90		
1174/04	Visite di Stato all'estero		1.822,04		
1174/08	Compensi ad estranei per attività saltuarie di traduzione, interpretariato, ecc.	1.955,67	473,2		
1292/03	Rimborso spese di trasporto per trasferimenti			5.507.026,00	3.293.611,25
1292/04	Spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio all'estero e dei familiari a carico	938.767,55	1.994.916,55	2.428.106,00	
1392/04	Noleggio di apparecchiature informatiche, altri servizi			96.300,00	
2560/06	Spese di viaggio per congedo in Italia del personale addetto alle istituzioni scolastiche e culturali all'estero			170.000,00	162.921,58
4073	Reiscrizione residui passivi perenti		408.679,41		
Totale		2.213.159,06	4.936.078,10	13.323.069,89	3.665.983,11

Fonte: Ministero degli affari esteri

4. Le missioni e i programmi

La struttura dei programmi del Ministero per il 2012 riflette sostanzialmente quanto stabilito dall'articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009 e dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 14 del 2010. Anche la struttura organizzativa, ridefinita nel corso del 2010 con il d.P.R. n. 95, ha ridotto da 20 a 13 i Centri di responsabilità. Ciò ha consentito il rispetto del principio di affidamento univoco "Centro di responsabilità – Programma di spesa". Per quello che riguarda poi la coerenza dei programmi con la classificazione COFOG, anche in considerazione delle modifiche che interverranno nel corso del 2014 con introduzione del SEC'2010³⁵, si ritiene che sussistano dei margini di miglioramento che potranno essere colmati già parzialmente con l'introduzione delle azioni, quali componenti dei programmi di spesa ed unità elementari del bilancio³⁶.

Tre sono le missioni su cui incide il bilancio del Ministero che sembra aver ormai definito in maniera stabile anche la ripartizione dei relativi programmi. La missione 4 – L'Italia in Europa e nel Mondo, ricomprende il 94,06 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero ed è costituita da ben 16 programmi. L'impianto non rivela particolari criticità, né con riferimento al loro significato o alla coerenza con le funzioni ed i compiti affidati, né in relazione alla loro riconducibilità alle classificazioni di spesa politiche e funzionali. La ripartizione in 16 programmi, pur essendo la più ampia rispetto alle altre missioni della struttura del bilancio dello Stato, consente un'esame delle diverse tipologie di spesa di maggiore dettaglio, facendo sì che le unità di voto (i programmi) forniscano una distribuzione della risorse ancor più analitica.

Alcuni programmi sono intestati a altri Ministeri quali economia e finanze (2), istruzione, università e ricerca (2) e infrastrutture e trasporti (1), che assorbono il 93,46 per cento della missione³⁷. In particolare per quanto riguarda la parte relativa ai programmi intestati al Ministero delle economia e delle finanze va precisato che la maggior parte degli stanziamenti, pari a circa il 76,40 per cento, è relativa alle somme da versare all'UE, in adempimento alle regole comunitarie relative al contributo di risorse economiche al bilancio dell'Unione. L'andamento economico-finanziario per l'anno 2012 degli undici programmi rimanenti della

³⁵ Il SEC'2010 si basa sui concetti del Sistema dei conti nazionali 2008 (SCN 2008), il quale stabilisce le linee guida in tema di contabilità nazionale valide per tutti i paesi.

³⁶ Articolo 40, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009.

³⁷ Si tratta dei programmi di cooperazione culturale e scientifico tecnologica (programmi 3 e 5) che incidono per lo 0,64 per cento, di partecipazione dell'Italia alle politiche di bilancio in ambito UE (programma 10) e di politica economica e finanziaria in ambito internazionale (programma 11) che incidono per il 92,15 per cento, e del programma di cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale (programma 16) che impatta per lo 0,67 per cento.

missione 4, direttamente gestiti dal Ministero degli affari esteri, ognuno dei quali intestato a ciascuno degli undici centri di responsabilità, è riportato nella seguente tabella che ricomprende anche le altre due missioni, la 32 e la 33, comuni a tutte le Amministrazioni.

	in migliaia di euro				valori percentuali			
	Stanz. def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali	Stanz. def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali
Missione: 004. L'Italia in Europa e nel mondo								
001: Protocollo internazionale	7.129	6.269	6.645	906	0,41	0,37	0,39	0,48
002: Cooperazione allo sviluppo	247.306	242.332	274.111	117.212	14,12	14,42	16,00	61,82
004: Cooperazione economica e relazioni internazionali	49.993	50.132	47.910	15.884	2,85	2,98	2,80	8,38
006: Promozione della pace e sicurezza internazionale	493.397	486.116	487.431	11.322	28,17	28,92	28,45	5,97
007: Integrazione europea	28.016	26.873	26.796	6.987	1,60	1,60	1,56	3,68
008: Italiani nel mondo e politiche migratorie	45.210	43.847	43.465	1.033	2,58	2,61	2,54	0,54
009: Promozione del sistema Paese	180.337	158.332	158.736	10.049	10,30	9,42	9,27	5,30
012: Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	82.347	81.366	79.987	6.667	4,70	4,84	4,67	3,52
013: Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	575.758	545.297	545.843	10.130	32,87	32,44	31,86	5,34
014: Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	26.748	25.740	27.328	7.511	1,53	1,53	1,60	3,96
015: Comunicazione in ambito internazionale	15.164	14.642	14.955	1.906	0,87	0,87	0,87	1,01
Totale	1.751.404	1.680.946	1.713.207	189.607	100,00	100,00	100,00	100,00
Missione: 032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche								
002: Indirizzo politico	12.972	10.583	10.726	93	12,95	11,87	11,92	0,76
003: Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	87.233	78.605	79.276	12.077	87,05	88,13	88,08	99,24
Totale	100.204	89.188	90.002	12.170	100,00	100,00	100,00	100,00
Missione: 033. Fondi da ripartire								
001: Fondi da assegnare	10.339	10.339	10.124	10.339	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	10.339	10.339	10.124	10.339	100,00	100,00	100,00	100,00

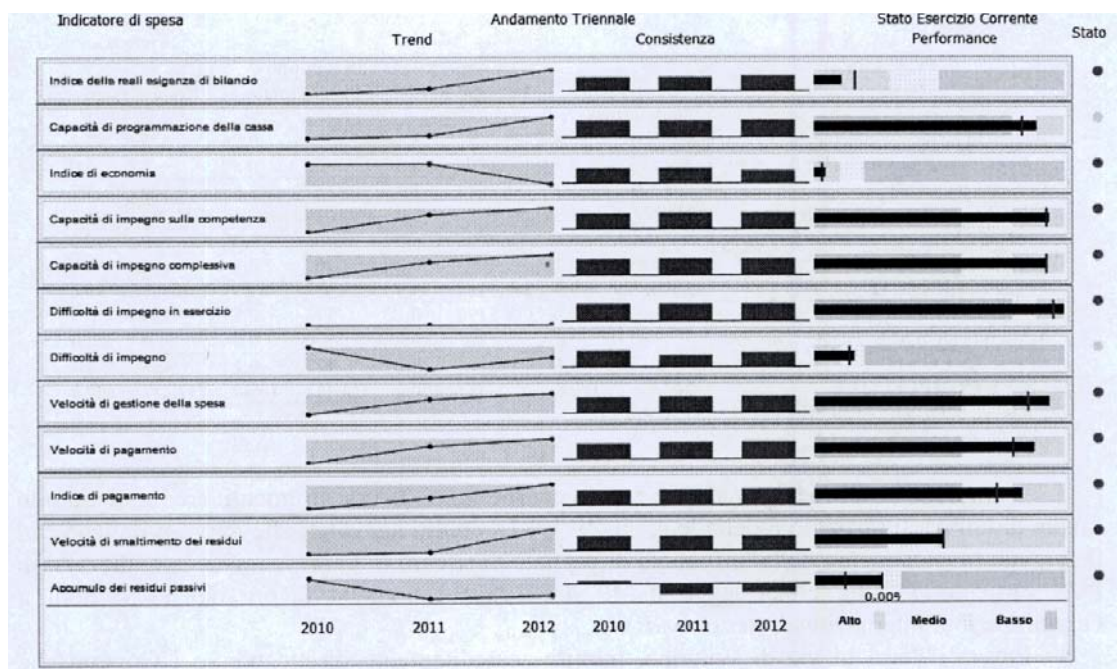
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi dei principali indicatori di spesa sulla gestione della spesa complessiva del Ministero mostra una serie di valori percentuali che possono essere valutati in linea con la media dei ministeri, con una leggera difficoltà nella capacità di smaltimento degli impegni³⁸ che si ricava dall'indicatore dell'indice di pagamento.

Tale difficoltà è però per lo più dovuta alla peculiarità della gestione di bilancio delle spese per la cooperazione allo sviluppo che opera mediante strumenti normativi in deroga alle leggi di contabilità che consentono la riassegnazione di residui di lettera f) (cd. residui di stanziamento)³⁹.

³⁸ Tale indice valuta l'incidenza del totale dei pagamenti sulla massa spendibile.

³⁹ L'articolo 15 della legge n. 49 del 1987, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", così come modificata dalla legge n. 559 del 1993, stabilisce, al comma 1, che "alla gestione delle attività dirette alla realizzazione delle finalità della presente legge si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti della presente legge" e, al comma 9, che "le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo".



Nel prosieguo del paragrafo l'analisi verrà incentrata sui programmi di spesa, relativi alla missione 4, l'Italia in Europa e nel Mondo, più significativi o che presentano delle particolarità di gestione, ai fini di una ampia disamina delle possibili criticità riscontrate nel corso dell'esercizio finanziario in esame. Nell'ambito di ciascun programma verrà osservata la spesa ripartita in base alle classificazione economica in modo da porre in evidenza il peso finanziario delle specifiche attribuzioni considerando altresì la natura delle funzioni svolte dalla competente direzione generale.

Cooperazione allo sviluppo (programma 2)

La c.d. "diplomazia dello sviluppo" ha ormai acquisito un ruolo consolidato nell'ambito dell'azione politica estera dei Paesi industrializzati, atteso che, nel perseguire obiettivi di sviluppo economico-sociale dei Paesi in via di sviluppo (PVS), contribuisce anche a rafforzare il ruolo internazionale e l'immagine dell'Italia. In relazione ai compiti della Direzione generale il legislatore ha stabilito ampie deroghe normative, anche in materia finanziaria e contabile. Ciò ha fatto sì che la componente amministrativa della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo fosse sin dall'inizio considerata una struttura differenziata dall'assetto del Ministero, proprio in considerazione delle specifica autonomia.

Un altro aspetto interessante è anche costituito dal fatto che la cooperazione allo sviluppo pur essendo stata in passato oggetto di numerosi progetti che ne volevano ridisegnare l'organizzazione e i compiti è sempre rimasta estranea alle riforme che hanno interessato l'amministrazione centrale, consolidando così ormai la sua struttura. Il ruolo, indubbiamente rilevante, che svolge, in sede internazionale e l'entità delle risorse amministrate (il 14,12 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero) richiederebbero probabilmente interventi normativi e riorganizzativi in grado di migliorare e potenziare l'efficienza della struttura.

in migliaia

Programma Categorie	Cooperazione allo sviluppo							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	26.601	10,8	21.664	8,9	26.994	9,8	2.673	2,3
di cui imposte pagate sulla produzione	1.142	0,5	820	0,3	820	0,3	0	0,0
Consumi intermedi	8.223	3,3	8.221	3,4	9.562	3,5	6.109	5,2
Trasferimenti di parte corrente	211.680	85,6	211.645	87,3	237.014	86,5	107.492	91,7
di cui alle amministrazioni pubbliche	1.400	0,6	1.400	0,6	1.400	0,5	0	0,0
Altre uscite correnti	483	0,2	483	0,2	369	0,1	484	0,4
SPESE CORRENTI	246.986	99,9	242.013	99,9	273.939	99,9	116.758	99,6
Investimenti fissi lordi	319	0,1	319	0,1	173	0,1	453	0,4
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	319	0,1	319	0,1	173	0,1	453	0,4
SPESE COMPLESSIVE	247.306	100,0	242.332	100,0	274.111	100,0	117.212	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

L'aiuto ai Paesi in via di sviluppo agisce per mezzo di diversi strumenti: crediti di aiuto in favore di tali paesi (articolo 6 della legge n. 49/1987); crediti agevolati alle imprese italiane con il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi in PVS (articolo 7 della citata legge n. 49 del 1987)⁴⁰; doni in favore dei PVS; doni a Organizzazioni internazionali (*trust funds*)⁴¹.

Presso i Paesi in via di sviluppo, tramite accreditamento diretto presso i Governi che partecipano agli accordi di cooperazione, sono presenti le Unità tecniche locali, costituite da esperti e da personale esecutivo e ausiliario assunto con contratti a tempo determinato in loco, che svolgono principalmente compiti di supervisione e di controllo tecnico delle iniziative di cooperazione in atto, nonché di informazione sui piani e programmi di sviluppo del Paese di accreditamento. Attualmente sono previste operanti all'estero 16 Unità tecniche locali e 4 sezioni distaccate e vengono dislocate secondo le indicazioni relative alle Aree e Paesi prioritari di intervento stabilite nel documento di programmazione triennale della Direzione generale competente⁴². Il costo complessivo di tali Unità per il 2012 è stato pari a circa 4,25 milioni di euro.

La Dichiarazione del Millennio, approvata nel 2000 da 186 Capi di Stato e di Governo nel corso della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, stabilisce l'obiettivo centrale del dimezzamento della povertà assoluta entro il 2015 che si articola in otto finalità, i c.d. *Millennium Goals*, sui quali deve essere improntata l'azione di cooperazione a livello internazionale: lotta alla povertà e alla fame; educazione di base universale; eliminazione delle disparità tra i sessi; riduzione della mortalità infantile; miglioramento della salute materna; lotta contro l'Aids e le altre malattie infettive; protezione dell'ambiente; creazione di un partenariato globale per lo sviluppo. Nel 2009 è stato definito il primo piano programmatico per l'efficacia degli aiuti messo a punto dalla cooperazione italiana e un secondo nel 2011.

La realizzazione di tali interventi spesso non ha avuto pieno seguito a causa di rilevate carenze amministrative specialmente nella fase istruttoria, propedeutica al finanziamento dei

⁴⁰ La delibera del CIPE recante modifica del regolamento esecutivo dell'articolo 7 della legge n. 49/87 ha previsto determinati criteri basati su condizioni oggettive (imprese registrate in Italia, sussistenza di una società mista, ecc.), finanziarie (tasso di interesse da applicare, importo e durata del credito, ecc.), settori eleggibili (servizi per la microimpresa, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ecc.), Paesi eleggibili.

⁴¹ Tali risorse vengono destinate in parte ad interventi bilaterali da finanziare con crediti di aiuto ed in parte con interventi a dono, sia bilaterali che multilaterali. A differenza del dono, per il credito di aiuto il finanziamento, concesso a condizioni estremamente agevolate, deve essere restituito.

⁴² La programmazione 2012-2014 ha indicato quali aree prioritarie per l'Africa sub-Sahariana: Etiopia, Kenya, Mozambico, Senegal, Sudan, ed Eritrea; il Mediterraneo, Medio-Oriente e Balcani: Albania, Egitto, Libano, Territori Palestinesi, Tunisia, Serbia, Bosnia; l'Asia e l'Oceania: Afghanistan, Cina, Pakistan e Vietnam; l'America latina e i Caraibi: Bolivia, El Salvador.

progetti triennali⁴³. Di conseguenza appare senz'altro necessario razionalizzare la rete delle strutture responsabili a livello locale delle verifiche e del coordinamento dei progetti. Come espresso dalla Corte in più occasioni, appare urgente adottare nella materia della cooperazione allo sviluppo una linea di condotta che consenta anche l'utilizzo di diverse metodologie di valutazione *ex ante* dei progetti, così da poter finalizzare al meglio le risorse finanziarie stanziata, mantenendo un livello tale da garantire un attento controllo sull'attività svolta, verificandone costantemente i costi, i tempi e i modi di svolgimento.

Il dato sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) italiano relativo alle ultime si è attestato, secondo i dati OCSE, nel 2010 allo 0,15 per cento, nel 2011 allo 0,19 per cento e nel 2012 allo 0,13 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), confermando le difficoltà sul rispetto degli impegni assunti in sede internazionale in materia di APS (0,51 per cento la percentuale da raggiungere secondo quanto concordato in ambito UE). Il quadro che emerge dall'analisi dei dati in materia di APS è il seguente: l'Italia predilige il canale multilaterale a quello bilaterale; lo strumento del credito d'aiuto a quello del dono; Africa Sub-sahariana e settore "sociale" (istruzione, salute e *governance*) i maggiori catalizzatori rispettivamente delle iniziative geografiche e tematiche italiane di cooperazione; crescente propensione a "legare" l'aiuto allo sviluppo.

Cooperazione economica e relazioni internazionali (programma 4)

Il programma 4, Cooperazione economica e relazioni internazionali, è gestito dalla Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali per un *budget* complessivo di 49,99 milioni di euro (2,85 per cento dell'intero stanziamento della missione) che nel corso del 2012 ha subito delle variazioni in aumento di circa 7,6 milioni di euro. Le principali azioni sulle quali insiste il programma riguardano i rapporti ed accordi a carattere economico e finanziario in ambito internazionale, le iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero nelle aree geografiche di riferimento, nonché le questioni economiche-commerciali internazionali. Nel 2012 gli interventi hanno riguardato alcuni specifici settori sui quali si è indirizzata l'azione del Ministero.

In particolare, per la cancellazione del debito dei Paesi più poveri, si segnala l'accordo bilaterale con il quale l'Italia ha cancellato il debito residuo della Costa D'Avorio, l'attività volta a promuovere il dialogo tra l'Italia e i Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, che si è sostanziata nella cura dei seguiti della V Conferenza Italia-America Latina e Caraibi, tenutasi a Roma nel 2011, e nella messa a punto dell'agenda della VI Conferenza, in programma nel 2013, nonché l'attività svolta per la cooperazione politica e promozione della pace nelle aree dell'America Latina, dell'Asia, e dell'Africa sub-sahariana. Quest'ultima ha come scopo quello di assicurare la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale attraverso la fornitura diretta di beni e servizi e/o attraverso l'erogazione di contributi ad organizzazioni internazionali, Stati esteri ed Enti pubblici e privati italiani e stranieri per iniziative volte al mantenimento della pace o all'assistenza umanitaria⁴⁴.

⁴³ Tali anomalie di gestione sono state messe in rilievo anche dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nella indagine sui "Contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione delle attività di cooperazione" DEL n. 8/2012/G del 20 luglio 2012.

⁴⁴ Nel corso del 2012 sono stati sostenuti i seguenti progetti: contributo di 30.000,00 euro allo United Nations Office on Drug and Crimes/UNODC per l'organizzazione di un evento negoziale sul tema "*Security in Central America as Regional and Global Challenge: how to promote and implement the Central American security Strategy*", tenutosi presso la sede dell'ONU a New York il 16 maggio 2012; contributo di 25.000,00 euro all'Organizzazione degli Stati Americani/OSA per la realizzazione di una missione di osservazione elettorale in Paraguay, in vista delle elezioni politiche previste per il 21 aprile 2013; contributo di 29.950,00 euro alla Comunità di Sant'Egidio per l'organizzazione, ad aprile 2012, di un incontro a Jakarta sul dialogo interreligioso; contributo di 60.000,00 euro in favore del Global Compact, meccanismo istituito in seno all'ONU allo scopo di promuovere la responsabilità sociale d'impresa, specialmente nei Paesi in via di sviluppo; contributo di 900.000,00 euro all'Arma dei Carabinieri per un corso di formazione rivolto a 200 unità di "polizia robusta" somala; contributo di 44.000,00 euro alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa per il progetto "Supporto dell'Italia all'operationalizzazione della componente civile

La maggior parte delle risorse del programma viene destinata alla cooperazione in campo economico-finanziario per la realizzazione di molteplici attività in collaborazione con altri organismi istituzionali nazionali e internazionali (Banca d'Italia, Fondo monetario internazionale, OCSE, Ministero dello sviluppo economico, ecc.). Al fine di poter svolgere le attribuzioni di competenza sono state effettuate 178 missioni da parte del personale della direzione generale per una spesa complessiva pari a circa 363,53 mila euro e sono stati concessi 11 contributi obbligatori ad organizzazioni internazionali per i quali è stata impegnata la somma di 29,05 milioni di euro.

Programma Categorie	in migliaia Cooperazione economica e relazioni internazionali							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	13.503	27,0	13.681	27,3	13.681	28,6	13	0,1
di cui imposte pagate sulla produzione	899	1,8	837	1,7	837	1,7	0	0,0
Consumi intermedi	1.596	3,2	1.559	3,1	1.532	3,2	408	2,6
Trasferimenti di parte corrente	34.880	69,8	34.878	69,6	31.388	65,5	15.450	97,3
di cui alle amministrazioni pubbliche	1.900	3,8	1.900	3,8	1.900	4,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	49.979	100,0	50.118	100,0	46.600	97,3	15.871	99,9
Investimenti fissi lordi	14	0,0	14	0,0	2	0,0	13	0,1
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	1.308	2,7	0	0,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	0	0,0	0	0,0	1.308	2,7	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	14	0,0	14	0,0	1.309	2,7	13	0,1
SPESE COMPLESSIVE	49.993	100,0	50.132	100,0	47.910	100,0	15.884	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Promozione della pace e sicurezza internazionale (programma 6)

Il 2012 si è rivelato come un anno particolarmente difficile per il processo di pace, soprattutto per alcuni Paesi dell'area del c.d. Grande Mediterraneo (Siria, Libia, Egitto, Tunisia, Israele, ecc.) laddove rimane difficile trovare unitarietà di intenti all'interno della comunità internazionale. Particolare attenzione si è rivolta anche per il processo di transizione in Afghanistan che ha fatto registrare progressi con la firma, e conseguente ratifica, dell'accordo italo-afghano per un partenariato e una collaborazione di lungo periodo. Il programma riguarda principalmente la sicurezza internazionale e il coordinamento politico militare nonché i rapporti politici in ambito internazionale⁴⁵ che per il 96,9 per cento è costituito da trasferimenti correnti a estero, che riguardano, anche per questo programma, contributi obbligatori a favore di organismi internazionali.

dell'African Stand-by Force (ASF)-2012", articolato in differenti attività (formazione, capacity development e assistenza tecnica, promozione e sensibilizzazione) in vari Paesi dell'Africa sub-sahariana; contributo di 150.000 euro allo United Nations Development Programme/UNDP a sostegno del progetto multi-donatore "Support to electoral reforms and processes in Kenya 2012-2013", volto a migliorare le opportunità per le donne nel processo elettorale, attraverso attività di sensibilizzazione ed educazione civica; contributo di 483.700,00 euro allo United Nations Office for Project Services/UNOPS per il Progetto "Pace e Sicurezza in Somalia. Supporto italiano al Governo Somalo", volto a sostenere le istituzioni somale, in particolare il Ministero della difesa e l'Ufficio del Presidente della Repubblica a Mogadiscio, nel mantenimento della pace e della sicurezza; contributo di 203.500,00 euro al Centro addestramento di specializzazione della Guardia di finanza di Orvieto per corsi di formazione destinati a formatori di polizia doganale e di frontiera dell'Africa centro-occidentale (Burkina Faso, Nigeria, Mauritania e Niger); contributo di 349.545,07 euro all'Unione Africana, a sostegno delle truppe somale.

⁴⁵ Sono altre azioni del programma la partecipazione a iniziative in materia di diritti umani; la cooperazione giudiziaria ed extragiudiziaria in ambito internazionale. Nelle aree geografiche di riferimento: il controllo degli armamenti; i rapporti e gli accordi a carattere economico e finanziario ed iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero; la trattazione delle questioni relative alle relazioni esterne dell'Unione Europea.

<i>in migliaia</i>								
Promozione della pace e sicurezza internazionale								
Programma								
Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	12.636	2,6	9.596	2,0	9.596	2,0	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	829	0,2	580	0,1	580	0,1	0	0,0
Consumi intermedi	1.989	0,4	1.944	0,4	1.860	0,4	172	1,5
Trasferimenti di parte corrente	478.288	96,9	474.091	97,5	475.504	97,6	11.137	98,4
Altre uscite correnti	470	0,1	470	0,1	470	0,1	0	0,0
SPESE CORRENTI	493.383	100,0	486.102	100,0	487.430	100,0	11.309	99,9
Investimenti fissi lordi	14	0,0	14	0,0	1	0,0	13	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	14	0,0	14	0,0	1	0,0	13	0,1
SPESE COMPLESSIVE	493.397	100,0	486.116	100,0	487.431	100,0	11.322	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Integrazione europea (programma 7)

Il programma si occupa della trattazione delle questioni relative alle politiche interne ed esterne, di giustizia ed affari interni dell'Unione europea e dei rapporti ed accordi a carattere politico, economico-finanziario e culturale in ambito UE. Nel corso del 2012 l'obiettivo era quello di assicurare il coordinamento interministeriale per definire la posizione italiana e condurre il negoziato al fine di conseguire esiti favorevoli per l'Italia. Il Consiglio Europeo del 7/8 febbraio 2013 ha raggiunto un accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) UE 2014 - 2020, prevedendo un tetto di spesa complessivo di 996,7 miliardi di euro in impegni. Rispetto alle proposte presentate in sede di trattativa l'Italia ha ottenuto un'allocazione aggiuntiva di risorse per 3,5 miliardi di euro sui sette anni con un minor onere pari a circa 600 milioni di euro⁴⁶. Azioni sono state intraprese dalla Direzione generale anche per favorire il processo di allargamento dell'UE, anche in considerazione della Presidenza italiana dell'UE nel secondo semestre del 2014. Dette iniziative hanno, in particolare riguardato l'avanzamento del negoziato UE-Turchia, il percorso di avvicinamento dei Paesi Balcani occidentali (in particolare con la Serbia, il Kosovo, l'Albania e il Montenegro) e l'avvicinamento degli altri Paesi europei dell'Unione alle posizioni italiane (in particolare con la Francia e la Germania)⁴⁷. Relativamente ai trasferimenti, che costituiscono il 58,86 per cento dell'intera disponibilità del programma, la maggior parte riguardano contributi alle comunità e associazioni dell'Istria per iniziative a favore delle minoranze italiane nei Paesi della ex Jugoslavia.

⁴⁶ In particolare, risultano rilevanti gli obiettivi che l'Italia è riuscita ad ottenere in aggiunta alle previsioni che erano state stabilite nella prima proposta di accordo. Le allocazioni aggiuntive e la riduzione del contributo dovrebbero far registrare un sensibile miglioramento del saldo netto medio annuo. Si tratta di 1,5 miliardi di euro aggiuntivi per la Politica Agricola Comune (la dotazione complessiva per lo sviluppo rurale per il prossimi sette anni è così pari a 9,26 miliardi, con una crescita per l'Italia del 3 per cento rispetto al 2007) e di circa 2 miliardi di euro aggiuntivi sulla politica di coesione, di cui 500 milioni per le aree rurali delle Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e oltre 400 milioni del nuovo Fondo per l'occupazione giovanile. Complessivamente, rispetto al periodo 2007-13 la dotazione complessiva per l'Italia sul fronte coesione aumenta dell'1 per cento, a fronte di una riduzione complessiva dell'8 per cento rispetto al periodo attuale.

⁴⁷ Nel 2012 sono stati effettuati a livello di Capi di Stato, di Governo, di Ministri degli Esteri e di Sottosegretari di Stato per gli Affari Esteri, 14 incontri e un vertice bilaterale con la Germania, 20 incontri bilaterali con la Francia, 19 incontri con Spagna, Portogallo, Malta, Grecia e Cipro, 37 incontri a con Regno Unito, Irlanda, Svezia, e Finlandia, Danimarca, Belgio, Austria, Paesi Bassi, Lussemburgo, Estonia, Lettonia e Lituania (oltre ai 23 incontri avuti con gli altri 5 Paesi di competenza), 12 incontri e visite con le Autorità slovene.

Italiani nel mondo e politiche migratorie (programma 8)

Il Programma riguarda la gestione degli affari consolari, dei flussi migratori, la promozione, coordinamento e sviluppo delle politiche concernenti i diritti degli italiani nel mondo e le iniziative linguistico - scolastiche a favore di connazionali all'estero tutela ed assistenza a favore degli italiani nel mondo, nonché la promozione di iniziative linguistico - scolastiche a favore di connazionali all'estero. Nel 2012 il programma ha subito una importante riduzione dei finanziamenti (-23,55 per cento) che ha inciso in particolar modo sui trasferimenti correnti a estero (-36,12 per cento).

Di rilievo l'iniziativa avviata nell'ottica della riforma della legge n. 383/2000 di effettuare una nuova mappatura dell'associazionismo italiano nel mondo, mirata a una razionalizzazione improntata a parametri di qualità della promozione sociale e coordinata con linee di intervento per le quali il Ministero dispone di risorse in graduale diminuzione.

Promozione del sistema Paese (programma 9)

Sempre maggiore è l'attenzione che si osserva in merito alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano assegnate al Ministero degli affari esteri, intese come strumento, non solo di promozione dell'economia nazionale, ma anche di diffusione della cultura, della lingua e dello spettacolo italiano, dei rapporti culturali con soggetti stranieri e nazionali in ambito internazionale, delle attività a sostegno del patrimonio culturale ed artistico in Italia ed all'estero, della cooperazione internazionale nel settore scientifico e tecnologico e delle iniziative a sostegno delle imprese italiane. Particolare rilievo assume in questo contesto il dialogo operativo con il Ministero dello sviluppo economico che si è consolidato con la riattivazione del Tavolo per il coordinamento dell'attività internazionale, istituito dall'Intesa Governo-Regioni del 2008. Nel corso del 2012 è proseguita l'attività di coordinamento e di sviluppo di specifiche iniziative volte a favorire il pieno raggiungimento dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano⁴⁸.

⁴⁸ L'azione di promozione e valorizzazione è stata condotta in particolare attraverso le seguenti attività:

- Organizzazione e realizzazione di eventi dedicati ed esplorare le opportunità di collaborazione in: Mozambico, Territori Palestinesi, Uganda, Corea, Serbia, Zambia, Egitto, Etiopia, Colombia, Filippine.
- Incontri sulle azioni di promozione a sostegno dell'internazionalizzazione: *ESO-Industry in Italy*, *Sino-italian Exchange Event*, *Round Table sul Design* indiano; *ASEAN Awareness Forum*; *EU-US Workshop on Small and Medium sized Enterprises (SMEs) in the framework of the Transatlantic Economic Council (TEC)* organizzato in collaborazione con la Commissione UE e il *Department of Trade* degli Stati Uniti; Forum della Pesca nel Mediterraneo; Commissione mista Iraq.
- Incontri con imprese: ENI, ENEL, Simest, SACE OMT, ANCE, Gavio Finmeccanica, Mermec, Edison, Intesa Sanpaolo, Unicredit, Cassa Depositi e Prestiti, Italcementi, ANAS, Impregilo, Salini-Todini, Trevi, FFSS, Edison, Maccaferri, Deden, Diatto, numerose PMI.
- Organizzazione della parte imprenditoriale delle missioni in Egitto, India, Singapore, Vietnam, Algeria, Indonesia, Myanmar, Brunei, Etiopia, Mozambico, Libia, Cile e Perù.
- Attività di informazione, studio e analisi sulle opportunità di *business* nei mercati esteri: progettazione di infoMercatiEsteri e di un sito *web* dedicato alla Diplomazia Economica.
- Programma *Invest Your Talent in Italy* per l'attrazione di giovani talenti stranieri, quali risorse strategiche per accrescere la competitività del Paese e rafforzare la presenza di imprese italiane in mercati strategici come l'India, Brasile, Turchia, Colombia e Sud Africa.
- Costituzione di un Gruppo di lavoro interministeriale sugli investimenti con la partecipazione dell'Agenzia ICE, Invitalia e Confindustria; identificazione di Paesi *target* cui veicolare la mappatura delle principali opportunità di investimenti in Italia; mappatura dei distretti italiani, (distinzione tra distretti tradizionali e tecnologici).
- Azione a sostegno dell'Industria Difesa.

(in migliaia)

Programma Categorie	Promozione del sistema Paese							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	91.862	50,9	74.656	47,2	73.979	46,6	1.605	16,0
di cui imposte pagate sulla produzione	1.066	0,6	499	0,3	499	0,3	0	0,0
Consumi intermedi	11.728	6,5	11.480	7,3	12.197	7,7	1.563	15,6
Trasferimenti di parte corrente	76.528	42,4	72.104	45,5	72.478	45,7	6.871	68,4
di cui alle amministrazioni pubbliche	12.923	7,2	12.923	8,2	12.977	8,2	0	0,0
Altre uscite correnti	204	0,1	77	0,0	77	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	180.322	100,0	158.317	100,0	158.731	100,0	10.039	99,9
Investimenti fissi lordi	15	0,0	15	0,0	4	0,0	11	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	15	0,0	15	0,0	4	0,0	11	0,1
SPESE COMPLESSIVE	180.337	100,0	158.332	100,0	158.736	100,0	10.049	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Il programma è caratterizzato da una rilevante attività di promozione, sostegno e valorizzazione del “Sistema Paese” e da iniziative dirette a sostenere oltre alle attività all'estero delle imprese italiane anche lo scambio di docenti e ricercatori, le borse di studio e gli scambi giovanili. Per questi interventi sono state destinate risorse finanziarie pari a circa 155 milioni di euro così ripartite:

- scuole all'estero e lettori di ruolo: 67,8 milioni di euro;
- contributi ad Organismi nazionali ed internazionali: 51,3 milioni di euro;
- assegni agli Istituti italiani di cultura: 12,5 milioni di euro;
- Commissariato per le Esposizioni di Yeosu e Venia: 6,5 milioni di euro;
- borse di studio e scambi giovanili: 5,1 milioni di euro⁴⁹;
- cooperazione scientifico-tecnologica: 1,9 milioni di euro;
- manifestazioni culturali ed artistiche: 0,9 milioni di euro;
- risorse umane e strumentali: 9 milioni di euro.

L'attività dell'Unità di crisi

L'Unità di crisi è una struttura operante all'interno della Segreteria generale e preposta a seguire le situazioni internazionali di tensione, nonché ad adottare le misure necessarie per gli interventi operativi a tutela della sicurezza dei cittadini italiani all'estero. La prevenzione dei rischi e la predisposizione dei piani di emergenza vengono attuate attraverso la valutazione e l'analisi dei fattori di rischio del Paese che potrebbero generare un'emergenza e attraverso il monitoraggio della presenza italiana all'estero. A tal fine è indispensabile il continuo contatto con le rappresentanze diplomatico-consolari, con le Amministrazioni dello Stato, agenzie di intelligence, organizzazioni internazionali, omologhe strutture di gestione delle crisi degli altri Partner europei, più un'altra serie di interlocutori non istituzionali che consentono di sviluppare efficaci piani di prevenzione per meglio tutelare i connazionali oltre confine.

Le sue attività si suddividono sostanzialmente in due categorie: 1) attività ordinarie di prevenzione dei rischi e di preparazione dei piani di emergenza ed 2) attività di gestione

⁴⁹ Le borse di studio sono state concesse a 705 borsisti stranieri (o italiani residenti all'estero in alcuni Paesi specifici) provenienti da 105 Paesi di tutto il Mondo, frequentanti corsi in oltre 30 Università italiane. Riguardo l'attività di scambio di ricercatori, nel 2012 sono stati realizzati 125 progetti bilaterali di mobilità, inseriti in 13 Protocolli esecutivi che prevedevano finanziamenti per la mobilità dei ricercatori. Hanno effettuato missioni in Italia 66 ricercatori stranieri e si sono recati all'estero per missioni scientifiche 74 ricercatori italiani, per un totale di 140 movimenti.

straordinaria delle crisi e interventi di soccorso⁵⁰. Di fondamentale importanza è la valutazione e l'analisi dei fattori di rischio Paese che potrebbero generare un'emergenza, e dall'altra il monitoraggio della presenza italiana all'estero attraverso una complessa raccolta di dati che confluiscono nei sistemi informatici gestiti direttamente dall'Unità di crisi stessa. In tale contesto vengono anche acquisite le più moderne tecnologie di comunicazione, di software e hardware necessarie a rendere i dati quanto più fruibili. Essi vengono poi raccolti in una banca dati interna ed utilizzati per la pianificazione degli interventi ogni qualvolta siano coinvolti dei connazionali. I piani di emergenza sono aggiornati a scadenze regolari e la loro preparazione costituisce parte integrante delle attività ordinarie, alle quali si aggiungono altre iniziative volte ad informare i cittadini e le imprese operanti all'estero delle condizioni di sicurezza e dei potenziali rischi. Si tratta di un'attività che spesso determina dei fattori di rischio che generano la crisi: dal terrorismo alle calamità naturali su vasta scala, dalla criminalità organizzata alle epidemie ed alle crisi socio-politiche che possono comportare l'evacuazione dell'intera o di parte della collettività e che comporta di conseguenza l'accantonamento di risorse finanziarie adeguate per far fronte alle eventuali impreviste gestioni delle emergenze. È evidente come sia necessaria una certa flessibilità in modo da poter intervenire rapidamente e con efficacia in situazioni di elevato rischio per la vita dei connazionali all'estero. L'Unità di crisi è una struttura caratterizzata dalla massima flessibilità e pensata per poter intervenire rapidamente e con efficacia e pertanto operativa 24 ore su 24, 7 giorni su 7, 365 giorni all'anno, composta da 4 funzionari diplomatici e 17 impiegati delle aree funzionali.

CAPITOLO 1156
SPESE PER LA TUTELA INTERESSI ITALIANI E SICUREZZA
DEI CONNAZIONALI ALL'ESTERO IN EMERGENZA

Esercizio	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	in migliaia Residui finali
2009	2.959,48	20.705,74	17.563,11	13.700,91	7.152,96
2010	2.959,48	18.562,96	12.706,61	8.364,60	10.919,35
2011	2.397,17	14.039,38	8.102,69	6.011,88	8.797,89
2012	2.396,67	12.018,38	8.717,99	7.224,61	5.902,29

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo RGS - CDC

La progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio ha conseguentemente ampliato la necessità di programmazione della spesa così da poter gestire al meglio le risorse. Il Ministero ha, pertanto, avanzato la richiesta di inserimento delle spese dell'Unità di crisi tra quelle obbligatorie, in quanto spese per la sicurezza dei connazionali. Fattore determinante per la gestione dell'Unità e la programmazione dei suoi interventi è l'imprevedibilità del manifestarsi di una crisi laddove è indispensabile intervenire in tempi brevi e con una sufficiente dotazione di risorse finanziarie, in qualsiasi situazione. L'Unità di crisi ha valutato almeno 7,5 milioni di euro annui le risorse finanziarie necessarie per il funzionamento.

⁵⁰ Nel corso del 2012 l'attività dell'Unità di crisi si è esplicata in 195 interventi a sostegno di connazionali per crisi socio-politiche, 98 casi di attentato, 22 allarmi sanitari, un dirottamento aereo, 93 tra disastri e calamità naturali, 3 evacuazioni, 4 atti di pirateria e 420 missioni a protezione di Ambasciate.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

1. Considerazioni di sintesi**2. Profili istituzionali e programmazione strategica**

3. Analisi della struttura organizzativa: 3.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 3.2. *La riorganizzazione delle strutture periferiche;* 3.3. *La riorganizzazione degli organi collegiali;* 3.4. *Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero*

4. Analisi finanziarie e contabili: 4.1. *Analisi della gestione delle spese:* 4.1.1. *Andamenti e risultati contabili complessivi;* 4.1.2. *Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto;* 4.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*

5. Le missioni e i programmi: 5.1. *La missione: Istruzione scolastica;* 5.2. *La missione: Istruzione universitaria;* 5.3. *La missione: Ricerca e innovazione.*

1. Considerazioni di sintesi

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici delineati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel 2012 si inquadrano nell'ambito delle politiche europee e rispondono alle principali criticità rappresentate dall'andamento degli indicatori in materia di istruzione e ricerca (abbandono scolastico, istruzione terziaria e spese per la ricerca), i cui valori appaiono particolarmente distanti dalla media europea.

In tale logica gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione, nelle attuali difficili condizioni dell'economia, hanno richiesto un rafforzamento dell'attività, già avviata, di razionalizzazione della spesa corrente al fine di liberare risorse da investire in formazione e innovazione.

In tale direzione si sottolineano, nel settore scolastico, lo sforzo nel mantenimento degli importanti obiettivi di contenimento già realizzati e le iniziative volte a sviluppare, in coerenza con gli obiettivi della Commissione europea, la valutazione della *performance* sia nell'ambito degli apprendimenti e delle competenze degli alunni, sia sul fronte delle tecniche di valutazione delle scuole, dei dirigenti scolastici e dei docenti.

Anche le linee di indirizzo per l'Università, nell'ambito degli obiettivi definiti nella legge 240 del 2010, pongono l'accento sulle iniziative volte a garantire l'equilibrio tra l'autonomia di spesa riconosciuta agli Atenei con la responsabilità nell'uso delle risorse e la loro ottimale allocazione, attraverso assegnazioni finanziarie improntate a criteri di merito, nel cui ambito assumeranno un ruolo sempre più rilevante le valutazioni della ricerca e della didattica, svolte dall'ANVUR (Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca).

Più orientati alle misure di contrasto alla crisi economica appaiono gli obiettivi delle linee di indirizzo per la ricerca che, accanto alla continuità delle azioni specifiche già consolidate, mirano a migliorare la partecipazione italiana alle iniziative europee ed internazionali e ad ottimizzare l'utilizzo di fondi comunitari.

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede programmatica, anche alla riorganizzazione della struttura amministrativa centrale e periferica e allo sviluppo dei servizi offerti dal sistema informativo, attraverso l'adozione di soluzioni conformi al nuovo Codice dell'amministrazione digitale.

Si tratta di obiettivi che hanno trovato una più organica definizione nell'ambito delle proposte fornite al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, molte delle quali successivamente introdotte, come gli interventi aventi ad oggetto la nuova articolazione del Ministero, sia a livello centrale sia a livello territoriale.

Gli effetti sulla struttura organizzativa derivanti dall'applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012 appaiono di un certo rilievo. La nuova consistente riduzione degli incarichi dirigenziali e della dotazione organica di personale non dirigenziale ha, in particolare, innescato, a livello periferico, un processo che ha portato alla creazione di Uffici Scolastici "interregionali", dimensionati, peraltro, più che sul carico operativo delle singole sedi, su parametri concernenti la popolazione studentesca presente nei diversi territori regionali e la prossimità geografica delle Regioni.

Ampio resta il numero degli organi collegiali, oggetto di ricognizione da parte del MIUR, che tuttavia non comportano oneri a carico del bilancio, mentre il quadro degli Enti vigilati si concentra essenzialmente negli Enti di ricerca, oggetto di un profondo riordino nel biennio precedente che, oltre al riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria ed una programmazione più mirata alla *mission* di ciascun Ente, ha introdotto criteri di ripartizione dei contributi statali fondati, da un lato, su obiettivi strategici di ampio respiro e, dall'altro, su quote premiali.

L'analisi finanziaria del bilancio del MIUR ha evidenziato, sul fronte delle spese, una consistente riduzione delle risorse assegnate, ascrivibile, da un lato, alle misure di contenimento disposte nel 2011 e nella seconda metà del 2012 relative, in gran parte, agli oneri per il personale e, dall'altro, alle specifiche disposizioni dettate per la razionalizzazione del settore della scuola.

Il contenimento delle risorse contribuisce al fenomeno concernente l'emersione di debiti pregressi propri del Ministero e delle sedi periferiche e della situazione deficitaria di alcune Istituzioni scolastiche (circa 46 milioni al termine dell'anno scolastico 2011-2012) che, unita ad una anomala posizione creditoria nei confronti del Ministero, è destinata a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica.

Strettamente connesso con il fenomeno della formazione dei debiti fuori bilancio è l'andamento dei residui passivi e la formazione dei residui passivi perenti che, se riferiti ad obbligazioni verso terzi, rappresentano un'ulteriore fonte di debito dell'Amministrazione.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle Missioni e nei Programmi affidati al Ministero, si rileva, nell'ambito della Missione "Istruzione scolastica", una non completa realizzazione degli obiettivi di riduzione del personale definiti nel piano programmatico di cui alla legge n. 133 del 2008, ascrivibile, in particolare, al ritardo nella riorganizzazione della rete scolastica - conseguente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2009 e alla più recente sentenza n. 147 del 2012 - e agli effetti derivanti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno.

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione poste in essere in attuazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008 che, nel periodo preso in considerazione, hanno consentito una sensibile riduzione della spesa corrente ed il conseguimento dei previsti obiettivi di razionalizzazione del sistema scolastico, volti ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Resta, peraltro, ancora numeroso, nonostante le consistenti immissioni in ruolo effettuate negli ultimi esercizi, il personale precario, inserito, a decorrere dalla legge finanziaria 2007, in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio.