

GIUSTIZIA

n. 146, anche con il DL n. 92 del 26 giugno 2014⁶⁰, con il quale si è messo a punto un rimedio compensativo, riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario, o, in alternativa per quanti sono ancora detenuti, il diritto a una riduzione della pena detentiva ancora da espiare in misura percentuale pari al dieci per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato inumano o tale da violare la disposizione di cui all'articolo 3 della Convenzione. La CEDU ha positivamente valutato gli interventi normativi, ponendo quindi un freno a nuovi contenziosi⁶¹. Sono sorte problematiche interpretative anche giurisprudenziali, in ordine all'applicazione dei rimedi anzidetti, non ancora definite in soluzioni univoche, sia su profili sostanziali che su aspetti procedurali (fra le molte, ad es. la scelta dei criteri in base ai quali vada calcolata la superficie detentiva di cui dispone il reclamante⁶²).

Sono state attuate alcune misure strutturali per il potenziamento delle attività trattamentali in favore dei soggetti in esecuzione pena (attenzione alle modalità con cui si declinano i rapporti con i familiari; attenzione al significativo numero di minori che vivono l'impatto con la dimensione del carcere; apertura dell'ICAM di Torino- istituto a custodia attenuata per madri; promozione dell'offerta istruttiva/formativa in favore dei soggetti in esecuzione pena; proseguita la collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) finalizzata al rinnovo del protocollo d'intesa scaduto nell'ottobre 2015; misure atte a promuovere il benessere e l'integrità psico-fisica⁶³).

Particolare attenzione è stata data anche alla sanità penitenziaria: l'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata il 22 gennaio 2015, è un'intesa raggiunta con i Dicasteri della Salute e dell'Economia e con le Regioni, per assicurare l'omogeneità dell'assistenza sanitaria in tutti gli istituti penitenziari, e interventi appropriati sul tema del disagio e della prevenzione del suicidio in carcere. Solo nel novembre 2015, si è tenuta la prima riunione del Tavolo di Consultazione Permanente per la Sanità Penitenziaria, istituito presso la Conferenza Unificata per definire modalità di adeguamento dei modelli sanitari regionali e effettuare il monitoraggio dell'attuazione dell'Accordo per assicurare l'omogeneità dell'assistenza sanitaria.

La tematica del lavoro connessa ai detenuti, attenzionata dal legislatore, ha mostrato effetti minori del previsto: in relazione agli sgravi fiscali e contributivi alle imprese ed alle cooperative che assumono detenuti, pur avendo operato una puntuale programmazione per la destinazione delle risorse finanziarie del pertinente capitolo 1765 alle singole imprese e cooperative, le richieste di rimborso pervenute dalla Agenzia delle Entrate e dall'INPS sono risultate inferiori alle disponibilità di bilancio per l'anno 2015.

In relazione al tema delle cooperative all'interno degli istituti e lavoro intramurario, l'Amministrazione penitenziaria ha rappresentato che è stato reinternalizzato il servizio di mensa e che solo in un Istituto è stata sostenuta la spesa per cooperative⁶⁴.

⁶⁰ Decreto-legge n. 92 del 26 giugno 2014⁶⁰, convertito con modificazioni dalla legge n. 117 dell'11 agosto 2014.

⁶¹ Sono stati dichiarati irricevibili dalla Corte di Strasburgo n. 3.685 ricorsi, perché l'Italia ha introdotto il rimedio risarcitorio davanti al giudice nazionale; l'amministrazione stima, in proiezione, un risparmio per lo Stato di circa 41 milioni.

⁶² La Corte di cassazione è intervenuta con un *obiter dictum* contenuto nella sentenza Cass., VII, n. 3202 del 2016, ritenendo condivisibile il criterio dell'inclusione del letto e degli arredi muovibili nel calcolo dello spazio fruibile della camera detentiva da parte del detenuto. Altri profili attengono all'attualità del pregiudizio sul quale possa pronunciarsi il magistrato di sorveglianza sul reclamo ex art. 35-ter OP; detenzioni precedenti fondate su titoli di privazione della libertà diversi da quelli in esecuzione al momento della domanda; incertezze in tema di prescrizione del diritto all'indennizzo; profili di diritto intertemporale.

⁶³ Rinnovo, in data 11 giugno 2015, del protocollo d'intesa tra il DAP ed il Centro Sportivo Italiano (CSI; prosecuzione della collaborazione con l'Unione Italiana Sport per Tutti (UISP).

⁶⁴ Casa Circondariale di Siracusa - "Gestione cucina detenuti" 26 mila euro per confezionamento pasti.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

3.2.3. REMS ed Ospedali psichiatrici giudiziari

Non risulta ancora completata la riforma degli Ospedali psichiatrici giudiziari-OPG, entro il termine da ultimo individuato nel 15 marzo 2015 dalla legge n. 81 del 2014⁶⁵, ciò è dovuto alla complessità di una serie di procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, per realizzare le strutture sanitarie sostitutive, cioè le REMS-residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza- che dovranno accogliere i pazienti.

A fronte della presenza originaria di 1300 internati e di quella registrata alla data del 31 gennaio 2014 negli OPG, pari a n. 880 internati, alla data del 31 marzo 2015 risultavano presenti 689 internati. Al mese di febbraio 2016 vi sono ancora 4 OPG aperti, con 90 persone internate⁶⁶. Le Regioni inadempienti sono Abruzzo, Calabria, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto, per le quali infatti è stato disposto il commissariamento, con decreto Presidente del Consiglio dei ministri del 19 febbraio 2016.

L'assenza di simultaneità nell'attivazione delle REMS da parte delle Regioni e la mancata osservanza della prevista tempistica hanno comportato un'intensa attività per l'Amministrazione Penitenziaria (impegno di risorse economiche, di risorse umane, di mezzi) e la non tempestiva e puntuale esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

Il processo di superamento degli OPG è stato accompagnato dal contestuale avvio di attività volte alla realizzazione, all'interno degli Istituti Penitenziari ordinari, di apposite Sezioni dedicate all'accoglienza dei detenuti appartenenti a specifiche categorie giuridiche⁶⁷.

3.2.4. Cassa Ammende

La Cassa delle Ammende è un ente con personalità giuridica, istituito presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Fra le entrate (parte affluiscono al *Fondo patrimonio e parte al Fondo depositi*⁶⁸) che concorrono a costituire il conto patrimoniale della Cassa, vi sono i proventi delle manifatture carcerarie e le sanzioni pecuniarie, le sanzioni per il rigetto del ricorso per cassazione, di inammissibilità della richiesta di revisione ed altre sanzioni connesse al processo, cauzioni ordinate dall'Autorità Giudiziaria. Le entrate, al 31 dicembre 2015, sono circa 50 milioni (Fondo Patrimonio 27,3 milioni e Fondo Deposito 22,7 milioni).

Con detti fondi, la Cassa finanzia programmi di reinserimento in favore di detenuti e internati, programmi di assistenza ai medesimi e alle loro famiglie e progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie. Nel 2015 ha finanziato n. 267 progetti per 10,8 milioni, per interventi di ordinaria manutenzione del fabbricato, con l'utilizzo di mano d'opera detenuta. Ed inoltre, ha ammesso a finanziamento n. 8 progetti di reinserimento socio-professionale per un importo di 909,3 mila euro e di 92,4 mila euro come co-finanziamenti di Enti pubblici o imprese.

Il controllo sui progetti viene effettuato da un controllo interno dell'ente stesso. Forse andrebbe riconsiderato il sistema di impiego dei fondi che affluiscono alla Cassa, al fine di conseguire maggior trasparenza nell'utilizzo delle risorse, attraverso un attento monitoraggio delle esigenze da parte del Ministero ed una valutazione complessiva dei progetti sia a livello programmatico che gestionale, superando la gestione parcellizzata per singoli progetti.

⁶⁵ Legge 30 maggio 2014, n. 81 conversione con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante "Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari".

⁶⁶ Gli OPG ancora aperti sono quelli di Montelupo Fiorentino (Toscana), con 40 internati; Reggio Emilia con 6; Aversa con 18; Barcellona Pozzo di Gotto (Sicilia) con 26.

⁶⁷ Detenuti nei confronti dei quali l'Autorità Giudiziaria disponga l'espletamento dell'osservazione psichiatrica.

⁶⁸ Cauzioni ordinate dall'Autorità Giudiziaria (art. 319 c.p.p.), per misure di prevenzione (art. 5 legge n. 423 del 1956), per buona condotta (artt. 237 e 239) e i fondi abbandonati dai dimessi degli Istituti penitenziari (art. 84 del d.P.R. n. 431 del 1976 così come modificato dal d.P.R. n. 230 del 2000).

GIUSTIZIA

3.3. Giustizia minorile e di comunità

Oltre alle funzioni istituzionali connesse al programma di spesa⁶⁹, come già accennato, tra le novità più rilevanti del nuovo Regolamento di organizzazione va menzionata la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC), alla quale sono state attribuite nuove funzioni riguardanti la gestione dell'esecuzione penale esterna per i minori e per gli adulti. Sono previsti decreti del Ministro, per la razionalizzazione ed l'informatizzazione delle strutture degli uffici del Dipartimento, nonché per la definizione di linee operative omogenee per l'attività di gestione trattamentale; è stato emanato ad oggi il decreto concernente l'individuazione presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti, nonché l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali⁷⁰.

A seguito del citato dPCM, gli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) sono divenuti articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Dai dati estrapolati dal sito istituzionale sono 83. Operano in sinergia con gli Enti locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio, per realizzare l'azione di reinserimento ed inclusione sociale. Le attuali articolazioni funzionali e periferiche dovranno essere adeguate funzionalmente ai contenuti della nuova organizzazione.

Solo il 2 per cento dello stanziamento della missione Giustizia è intestato al programma Giustizia minorile e di comunità, il quale è deputato ad assicurare dal 2015 anche le nuove funzioni dell'ambito dell'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti.

Nel 2015, lo stanziamento definitivo è pari a 163,8 milioni, quasi come lo scorso esercizio (nel 2014 poco più di 163 milioni), di cui 151,7 milioni per spese correnti e 12,1 milioni per spese in conto capitale. L'aumento, rispetto alle risorse iniziali, è da connettere anche alle nuove funzioni attribuite.

La crescita delle spese di personale, negli stanziamenti definitivi, è dato in particolar modo da due capitoli: capp. 2000 e 2001⁷¹.

I capitoli invece che influenzano di più le risorse stanziare per i consumi intermedi nel 2015 sono per "Spese per l'acquisto di beni e servizi e spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile"⁷². Con riguardo agli investimenti, si segnala il capitolo 7400, relativo alle "Spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e il restauro di immobili e impianti per la giustizia minorile", che reca uno stanziamento definitivo di 7,2 milioni (il dato del 2014 era di 10,4 milioni)⁷³.

⁶⁹ Sono ricondotte al programma le seguenti attività: tutela e protezione giuridica dei minori (attività istituzionali dei tribunali minorili); promozione di iniziative di salvaguardia dei diritti dei minorenni; applicazione ed esecuzione delle convenzioni internazionali in materia minorile; garanzie diritti soggettivi dei minori; ricerche e studi sulla devianza minorile; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili; rapporti con U.E. e O.N.U. e altri organismi internazionali in tema di prevenzione in materia minorile; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico minorile; nomina e revoca dei giudici esperti dei tribunali minorili.

⁷⁰ Le articolazioni dirigenziali territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sono gli Uffici distrettuali di esecuzione penale esterna; gli Uffici interdistrettuali; i Centri per la giustizia minorile.

⁷¹ Cap. 2000 per competenze fisse ed accessorie per il personale, che riportava i stanziamenti di 54 milioni (+2,3 milioni), impegni 53,3 milioni e pagamenti di 54,2 milioni. Questa gestione ha creato maggiori spese per 0,2 milioni; cap. 2001 per competenze fisse ed accessorie per gli appartenenti al corpo della polizia penitenziaria, con uno stanziamento definitivo pari a 42,3 milioni (aumentato rispetto a quello iniziale di 0,7 milioni) e impegni e pagamenti di 37,5 milioni.

⁷² Cap. 2061 spese per l'acquisto di beni e servizi, stanziamenti definitivi di circa 14,5 milioni (rispettando l'andamento dello scorso anno 14,7 milioni), di cui 11,2 impegnati e 9,2 pagati. I residui finali ammontano a 2,4 milioni (di cui 2,0 milioni di nuova formazione); cap. 2134 spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile stanziamenti di 30,8 milioni (nel 2014 erano 32,7 milioni). Gli impegni si sono attestati a 28,2 milioni ed i pagamenti in conto competenza sono stati 24,0 milioni. I residui finali sono pari a 5 milioni (di cui 4,3 milioni di nuova formazione).

⁷³ Risultano impegnati 5 milioni e pagato solo 2,4 milioni, con creazione di residui finali pari a 4,7 milioni (di cui 4,1 milioni di nuova formazione).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Per quanto attiene agli obiettivi della Giustizia minorile e di comunità, occorre evidenziare che i cambiamenti recenti nel panorama internazionale hanno avuto riflessi sulla società civile (cambiamenti sociali, economici e culturali, utenza straniera diversificata, sia per i paesi di provenienza sia per differenti status dei minori, spesso vicini alla maggior età, e la presenza di minorenni e giovani adulti portatori di patologie psichiatriche e poliassuntori di sostanze) ed hanno comportato la necessità di un adeguamento ed una rivisitazione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia. Occorre poi considerare che il sistema dell'esecuzione penale esterna deve garantire la gestione delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni penali non detentive, della messa alla prova ex art. 168 bis c.p., delle altre sanzioni e misure che si eseguono nella comunità.

Indispensabili sono la sinergia ed il raccordo del settore con l'Autorità Giudiziaria Minorile e una proficua interlocuzione con le istituzioni locali che collaborano nella realizzazione degli interventi destinati all'utenza dell'area penale minorile. Anche per l'efficace applicazione in particolare delle misure alternative, dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova, il Ministero ha effettuato un'azione di promozione a livello territoriale⁷⁴. Alla data del 13 aprile 2015, risultavano essere state stipulate n. 3.400 convenzioni tra i Tribunali Ordinari e gli Enti territoriali e privato sociale, con n. 12.545 posti di lavoro resi disponibili per lo svolgimento delle attività non retribuite a favore della collettività.

L'amministrazione, inoltre, per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari di collocamento in comunità private, assimilabili a organismi di cooperazione sociale, spende annualmente circa 18 milioni, (presenza media giornaliera anno 2015 di n. 779 ragazzi). Oltre alle risorse del Ministero, al fine di poter cogliere il completo impatto sulle finanze pubbliche, occorrerebbe tener presente anche le spese sostenute dagli Enti locali per il collocamento in comunità, quali spese obbligatorie derivanti da una pronuncia dell'Autorità Giudiziaria, alle quali l'Ente locale non può sottrarsi.

Il Ministero si avvale, altresì, di cooperative sociali per lo svolgimento di attività trattamentali, ludiche, sportive, formative e culturali, con una spesa stimata annualmente di circa 1 milione (nell'anno 2015 la presenza media giornaliera dei ragazzi in C.P.A. è di n. 12,5, in I.P.M. è di n. 436, nelle Comunità ministeriali è di n. 44,9).

Sulla base di quanto riferito dall'Amministrazione, la scelta delle comunità sul territorio non è per così dire strutturata, ed a volte viene segnalata dal giudice stesso. A carico del Ministero vi sono le comunità educative, scelte sulla base di appositi albi regionali delle strutture di accoglienza accreditate, compilati sulla base di norme regionali. I controlli su queste organizzazioni sono espliciti attraverso le verifiche *in loco*, incentivate nel 2015, ma non sono rivolte al panorama completo dei soggetti. Si ritiene opportuna una rivisitazione del sistema per garantire nell'alveo della legalità sempre maggior trasparenza e l'efficacia degli interventi.

⁷⁴ Per dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità, sia individuando maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati, indicati dall'art. 1 del d.m. 26 marzo 2012, sia favorendo la sottoscrizione delle convenzioni con i Tribunali Ordinari.

AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Considerazioni di sintesi**1. Programmazione strategica e finanziaria****2. Analisi finanziarie e contabili:** 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 2.2. *Analisi della gestione delle spese***3. Missioni e programmi: missione 4 - "L'Italia in Europa e nel mondo":**3.1. *Programma "Cooperazione allo sviluppo".* 3.2. *Programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale"* 3.3. *Programma "Promozione sistema paese"* 3.4. *Programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie"* 3.5. *Programmi "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari e Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese"***Considerazioni di sintesi**

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha operato, anche nel 2015, in un quadro di politica estera estremamente complesso, aggravato da crisi internazionali, anche economiche, nella ricerca di efficaci misure comuni per affrontare questioni di prioritaria importanza. Di notevole rilievo sono le problematiche relative all'immigrazione e la connessa emergenza umanitaria, per le quali il Ministero doveva contribuire, come sottolineato nelle note integrative al bilancio 2015-2017, a far sì che le politiche dell'Unione Europea non fossero solo di risposta alle crisi, ma anche orientate alla crescita, all'integrazione e alla solidarietà. Inoltre, permangono essenziali nel 2015 anche l'impegno su questioni multilaterali e globali, come il processo di pace in Medio Oriente, la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la questione nucleare iraniana, i negoziati sul disarmo, la tutela e promozione dei diritti umani. Rientrano infine nelle priorità politiche, le sfide globali, quali lo sviluppo di una efficace *governance* mondiale sui temi dei cambiamenti climatici, dell'accesso ai mercati, della proprietà intellettuale e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici, operando negli organismi multilaterali in favore della libertà degli scambi e della tutela degli investimenti.

In primo piano emerge l'impegno italiano nella cooperazione allo sviluppo, indirizzato verso l'innalzamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, in un percorso di progressivo riallineamento del rapporto APS/RNL italiano agli standard internazionali. Di recente, la Commissione europea ha reso noto, con comunicato del 13 aprile 2016, che l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell'UE ha raggiunto la più alta percentuale del reddito nazionale lordo mai registrata. I nuovi dati OCSE attestano che, nel 2015, l'UE ed i suoi Stati membri si sono riconfermati il primo donatore mondiale di aiuti. L'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL entro il 2030 è l'orizzonte quantitativo e temporale della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'ONU. In questo contesto, l'Italia ha innalzato il suo contributo al rapporto APS/RNL dallo 0,19 per cento del 2014 allo 0,21 per cento del 2015 e si trova ad essere in Europa al 19° posto in termini percentuali sul RNL ed al 10° posto in termini quantitativi di APS.

Il 2015 si è caratterizzato per l'attuazione della riorganizzazione funzionale prevista dalla legge n. 125 del 2014 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", che ha operato la riforma del settore, di grande importanza per ridisegnare il profilo e gli obiettivi

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

della cooperazione italiana allo sviluppo. La riforma si basa su un più funzionale raccordo e coordinamento, per assicurare la programmazione su base triennale e garantire la coerenza delle politiche e degli interventi, con una nuova architettura di “*governance*” del sistema. Al riguardo, è stata istituita l’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, che ha tuttavia iniziato ad operare dal 2016. Il Ministero ha il compito di valutare l’impatto degli interventi e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest’ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell’Agenzia.

In tale quadro di sistema, il MAECI e le sue strutture all’estero hanno operato nel consolidamento della *spending review*, all’esito dell’avvenuta razionalizzazione geografica ed organizzativa della rete diplomatica. Per rispondere soprattutto alle esigenze di trasparenza e di contenimento della spesa, è stata attuata la revisione strutturale dell’Indennità di Servizio all’Estero (ISE). Ed ancora, è stata incrementata la rete consolare onoraria italiana, che garantisce, con oneri contenuti, la presenza capillare all’estero della rappresentanza dell’Italia, ove non vi siano strutture diplomatiche.

Va dato atto, comunque, della complessità della gestione delle attività ordinarie, del ruolo sempre più dinamico per favorire la crescita dell’economia nazionale, ruolo propulsivo anche tramite la rete degli uffici all’estero. Va pure evidenziato che permangono le difficoltà programmatiche, già segnalate da questa Corte, connesse alla tempistica riconducibile ai decreti di variazione di bilancio e quindi ai tempi di attribuzione delle ingenti risorse dei decreti legge di proroga delle missioni internazionali ed al riparto delle stesse, difficoltà che hanno continuato a comportare il formarsi di ingenti residui passivi.

Lo stanziamento definitivo di competenza è pari a 2,6 miliardi, con un incremento del 27,4 per cento rispetto al 2014. L’aumento delle risorse è dovuto in massima parte al passaggio delle risorse di cooperazione, in un’ottica di aggregazione funzionale, dal bilancio del Ministero dell’economia e finanze, al capitolo 2306 del MAECI, su cui grava il contributo al Fondo Europeo per lo Sviluppo, il cui ammontare è pari a ben 470 milioni. L’ammontare dei trasferimenti, in aumento rispetto al 2014, compresi i contributi obbligatori e volontari, per circa 975 milioni, è di 1,6 miliardi, di cui 898,74 milioni per la cooperazione, e rappresenta la categoria più consistente dell’intero stato di previsione. Di converso, si riducono i redditi da lavoro, ma si incrementano, sia pur del solo 6 per cento, i consumi intermedi. I risparmi di spesa, previsti dalla legge di stabilità 2015, derivanti dalla riduzione dei trasferimenti connessi ad accordi internazionali per 25 milioni sono stati conseguiti, ma non risulta che si sia realizzata la modifica degli accordi stessi. Questa circostanza, unitamente alla riferita decurtazione di capitoli di spesa considerati dal MEF modulabili, ma relativi ad altri contributi da erogare sulla base di accordi internazionali, può esporre l’Italia ad eventuale contenzioso internazionale.

La missione “L’Italia in Europa e nel mondo”, l’unica istituzionale del Ministero, con uno stanziamento definitivo di 2,5 miliardi, assorbe quasi la generalità dello stanziamento dell’intero Ministero. Lo stanziamento definitivo, invece, dell’intera missione 4, pari a 25,9 milioni - di cui 23,4 milioni intestati al MEF per la “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE” - si articola in 14 programmi, 11 dei quali intestati al MAECI. Il programma del Ministero di maggior spessore finanziario è la “Cooperazione allo sviluppo”, che assorbe il 3,6 per cento dell’intera missione e il 37 per cento della parte di competenza del MAECI.

L’obiettivo finale della cooperazione allo sviluppo deve consistere nella “qualità dell’aiuto pubblico allo sviluppo”. Pertanto, per conseguire l’“*aid effectiveness*”, occorre anche operare il riscontro dell’efficacia di ogni tipologia di intervento, sia obbligatorio sia, soprattutto, volontario. Il sistema della cooperazione, in particolare, muovendo da una programmazione sistematica e coordinata, dovrà dotarsi di parametri oggettivi, per una valutazione *ex post* degli interventi, singolarmente e nel loro complesso, per il conseguimento delle finalità strategiche ed operative. E ciò, integrando sia gli indicatori di risultato già sussistenti, correlati alla metodologia di intervento, (quali la concentrazione delle risorse in un numero limitato di Paesi prioritari e, all’interno di essi, l’identificazione di un ristretto numero di settori di intervento, per rafforzare l’impatto delle iniziative di cooperazione), sia la rigorosa applicazione dell’apposito “*marker* efficacia” a tutte le nuove proposte di finanziamento deliberate, con l’ausilio anche di strumenti

AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

già operativi volti a garantire, in tempo reale, la trasparenza dei dati (Banca Dati *online* “Open AID”).

Nel programma “Cooperazione allo sviluppo”, nel 2015, l’obiettivo indicato nella programmazione, pari all’80 per cento, calcolato rapportando le risorse deliberate in favore dei paesi prioritari al totale delle risorse allocabili per Paese, è risultato di poco inferiore al 79 per cento.

Gli interventi del 2015, sono stati esaminati in termini di quantificazione finanziaria, di ambiti territoriali e di settori di intervento: le principali tipologie sono state i doni ai Paesi in via di sviluppo per 188 milioni di erogato, i crediti di aiuto per 88 milioni, a fronte di un impegno di 200,5 milioni, i doni ad organismi internazionali per 189,2 milioni e i contributi obbligatori per 492 milioni. In riferimento al debito estero sovrano detenuto verso l’Italia dai Paesi in via di sviluppo (PSV) e dai Paesi emergenti, l’Italia ha concluso diversi accordi bilaterali di trattamento del debito, quali le cancellazioni, le conversioni, le ristrutturazioni e il riacquisto del debito. La situazione creditoria dell’Italia al 2015, per un totale di 6,5 miliardi, è sussistente sia verso il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo, attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto definiti bilaterali in ambito OCSE, sia verso SACE, i cui crediti sono garantiti dallo Stato. Gli accordi di conversione del debito, attengono alla cancellazione di parte del debito derivante da crediti di aiuto in valuta, dovuto all’Italia dai PVS, a fronte della messa a disposizione da parte dei Paesi debitori di risorse equivalenti in valuta locale, per realizzare progetti concordati tra i Governi. L’ammontare, dal 2000 al 2015, degli accordi firmati è di 1,16 miliardi, di cui effettivamente convertiti 886,3 milioni. Ed ancora, fra gli accordi di ristrutturazione o ripagamento del debito si segnala quello con l’Argentina per 493 milioni per crediti di aiuto e crediti commerciali.

Il programma denominato “Promozione della pace e sicurezza internazionale” è finanziato, con 626 milioni, dal 25 per cento delle risorse della missione 4 del Ministero e ne rappresenta il secondo programma per impatto finanziario. Il 92 per cento dello stanziamento definitivo del programma è rappresentato da trasferimenti di parte corrente. L’Asse politico prioritario per la crescita è stato supportato dalle risorse del programma “Promozione del sistema paese”, nell’ottica dell’internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, pur se con stanziamenti contenuti pari a 151,6 milioni. I settori di intervento sono stati molteplici, diretti da un lato alla promozione della cultura, della scienza e della lingua italiana all’estero, anche mediante la concessione di borse di studio, coordinando peraltro gli Istituti italiani di cultura con le altre presenze italiane all’estero (tra cui, addetti scientifici, lettori, scuole italiane, enti gestori dei corsi), e dall’altro a sostenere l’attività all’estero delle imprese italiane, attraverso il coordinamento dell’attività di diplomazia economica, svolta dalle Sezioni economiche di Ambasciate e Consolati, che affiancano le aziende sui mercati esteri. Di rilievo, la piattaforma Info-mercati-esteri, quale banca dati alimentata da numerosi soggetti istituzionali. Con riguardo al programma “Italiani nel mondo e politiche migratorie”, finanziato da uno stanziamento di 45,4 milioni, si può rilevare una riduzione delle spese di funzionamento, a fronte di un aumento dei trasferimenti. Peraltro, la valorizzazione dei servizi consolari e quindi dei servizi offerti a più di 4,8 milioni di italiani residenti all’estero e agli stranieri richiedenti visto, hanno consentito agli Uffici all’estero di riscuotere nel 2015 più di 155 milioni di euro, a titolo di percezioni consolari.

L’ambito del funzionamento delle strutture all’estero assume, infine, particolare rilievo anche nell’ottica di risparmio. Nel 2015, è proseguita l’azione di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare, finalizzata ad una presenza efficace – oltre che finanziariamente sostenibile – della politica estera nel mondo, nella cornice dei nuovi scenari internazionali. La spesa di funzionamento delle sedi estere è dedicata alla complessa rete di uffici nel mondo, costituita da 297 sedi, in particolare dalle Rappresentanze diplomatiche (Ambasciate e Legazioni, Rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali), dagli Uffici consolari (di I e II categoria) e dalla rete consolare onoraria italiana, che consta di 541 uffici, ed infine da 83 Istituti italiani di cultura. I due programmi presentano uno stanziamento definitivo nel 2015, rispettivamente di 111 milioni il programma “Presenza dello Stato all’estero tramite le strutture diplomatico-consolari” (che riguarda le risorse

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

da destinare al funzionamento degli uffici all'estero) e di 542 milioni per la "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" (che riguarda fra l'altro la gestione degli immobili all'estero). Risultano in crescita le risorse stanziare ed erogate per consumi intermedi, mentre si riducono quelle per redditi di lavoro.

In generale, si ritiene che una sempre più diffusa trasparenza, anche da visualizzare sui siti istituzionali della rete diplomatica, nella rendicontazione delle spese delle innumerevoli strutture sparse nel mondo, potrebbe contribuire all'orientamento della spesa in un'ottica di efficacia e risparmio, nell'alveo comunque della legalità.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale svolge la funzione di rappresentanza dello Stato nei rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero, assicurando l'uniformità di indirizzo delle attività delle singole amministrazioni in tali ambiti, in conformità agli obiettivi di politica internazionale. Ha osservato per il 2015 alcune prioritarie linee di intervento dettate anche dal contesto di crisi internazionali in atto ormai da tempo, sia sotto il profilo della sicurezza sia sul piano economico. Nelle note integrative di bilancio 2015-2017 per il MAECI, sono indicate le principali direttrici di intervento, strettamente connesse alla complessa cornice internazionale attuale. Nelle stesse, in particolare, si sottolinea da un lato che "l'azione dell'Italia dovrà contribuire a far sì che le politiche dell'Unione Europea non siano solo di risposta alle crisi ma anche orientate alla crescita, all'integrazione e alla solidarietà. Dall'altro, dovrà proseguire l'impegno su questioni multilaterali e globali come la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il Processo di Pace in Medio Oriente, la questione nucleare iraniana, i negoziati sul disarmo, la tutela e promozione dei diritti umani, i cambiamenti climatici".

Le priorità politiche indicate nella direttiva annuale per il 2015¹ si indirizzano verso alcune tematiche specifiche, in aree già consolidate quali settori di prioritario interesse, rivolte alle esigenze di sicurezza, con iniziative diplomatiche ed umanitarie per la stabilizzazione dei teatri di crisi in Medio Oriente, nord Africa ed est Europa, anche in relazione ai flussi migratori ed al bacino del Mediterraneo, nell'ottica dei valori universali condivisi, quali i diritti umani ed i processi di pace. Le linee individuate riguardano quindi un sempre più deciso contributo italiano sui temi della pace, della sicurezza, della solidarietà e della cooperazione allo sviluppo, della difesa, della tutela e della promozione dei diritti umani, con speciale attenzione alle politiche dei flussi migratori. Di rilievo risulta anche l'allargamento ed il rilancio dell'Europa, come fattore di stabilizzazione e sviluppo per il resto del mondo. Rientrano, nelle priorità politiche per lo sviluppo, le sfide globali, volte ad una efficace *governance* mondiale sui temi dei cambiamenti climatici, dell'accesso ai mercati, della proprietà intellettuale e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici; costante deve essere la presenza del Ministero negli organismi multilaterali, in favore della libertà degli scambi e della tutela degli investimenti ed il ruolo del Ministero deve essere sempre più dinamico, per favorire la crescita dell'economia nazionale e propulsivo, anche tramite la rete degli uffici all'estero.

Il 2015 si è caratterizzato per l'attuazione della riorganizzazione funzionale, prevista dalla legge n. 125 del 2014 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", che ha operato la riforma di tale ambito, già disciplinato dalla legge n. 49 del 26 febbraio 1987, con l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Scopo precipuo, nell'ambito della cooperazione, è quello di elevare la qualità dell'aiuto pubblico, nella cornice degli obiettivi di sviluppo del millennio, alla luce del Quarto Foro di alto livello di Busan del 2011. Il MAECI è stato, per tutto il 2015, impegnato nell'attuazione della riforma del sistema nazionale di cooperazione allo sviluppo. La nuova citata legge, entrata in vigore il 29 agosto 2014, ha definito una nuova architettura dell'intero sistema. Ha precisato gli ambiti di applicazione, ed ha ridefinito le finalità della cooperazione, individuando nello sviluppo sostenibile, nello sradicamento della povertà, nell'affermazione dei diritti umani - compresa l'uguaglianza di

¹ D.m. n. 130 del 30 dicembre 2014.

AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

genere e le pari opportunità - nella pacificazione e nella prevenzione dei conflitti e i nuovi obiettivi. Solo dal 2016, è risultata a regime la nuova configurazione delle distinte competenze: il Ministero ha la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo e ne elabora gli indirizzi per la programmazione, assicurando il coordinamento di tutte le iniziative². Sono attribuiti al Ministero il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione. La programmazione si esplica in un documento triennale, approvato in Consiglio dei Ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari, chiamate a rendere il proprio indirizzo politico. Importante, ai fini della coerenza delle politiche, è anche la previsione di un nuovo allegato, riguardante le risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo; si tratta nello specifico di un documento che accompagna lo stato di previsione della spesa del MAECI, fornendo l'evidenza contabile di tutte le risorse assegnate agli interventi a sostegno di politiche di cooperazione, in ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli ministeri. Di pari importanza è la previsione di una relazione annuale finale, che dia contezza dei risultati raggiunti, allegata al rendiconto generale.

L'Agenzia³ ha personalità giuridica autonoma e gode di autonomia di bilancio e di organizzazione ed è sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero. All'Agenzia sono riservate attività a carattere tecnico-operativo (fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione). Il 20 gennaio 2016 è stata sottoscritta la convenzione che definisce gli obiettivi e regola i rapporti fra il Ministero e l'Agenzia per il triennio 2016-2018.

Nuovi organi sono deputati ad assicurare la programmazione e garantire coerenza e coordinamento delle politiche, per una nuova architettura di "governance" del sistema della cooperazione, nonché a prevedere uno strumento permanente di partecipazione consultazione e proposta. Essi sono rispettivamente il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (di cui fanno parte i Dicasteri coinvolti nella cooperazione con un ruolo di definizione strategica e di coordinamento tra le competenti Amministrazioni) ed il Consiglio nazionale per la cooperazione (di cui fanno parte soggetti pubblici e privati *profit e no profit* della cooperazione internazionale allo sviluppo). Infine un Comitato congiunto, che compendia al suo interno il Ministero e l'Agenzia, avrà compiti di approvazione delle iniziative di cooperazione di ingente importo (superiori a 2 milioni) e quelle da finanziare a valere sul fondo rotativo per i crediti concessionali. Nell'ambito delle finalità della presente legge, la società Cassa depositi e prestiti Spa è autorizzata ad assolvere ai compiti di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo.

Il Ministero, come già sottolineato, ha il compito di valutare l'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia.

L'art. 17, comma 11, della legge n. 125 del 2014, prevede che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche⁴.

Infine, è proseguita l'azione di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare nella duplice ottica di efficienza e contenimento della spesa.

² È all'esame lo "Schema di d.P.R. recante regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, a norma dell'articolo 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125" - Atto del Governo n. 289.

³ Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo approvato con d.m. n. 113 del 22 luglio 2015; il Direttore dell'Agenzia è stato nominato in data 23 novembre 2015. Regolamento di organizzazione approvato con d.m. n. 243 del 2015. d.m. 29 aprile 2016 Modifiche al regolamento di organizzazione al fine di garantire la pronta operatività della struttura nella fase di avvio dell'attività.

⁴ L'art. 17 della citata legge prevede al comma 13, lettera m), che un magistrato della Corte dei conti sia designato come Presidente del collegio dei revisori.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

2. Analisi finanziarie e contabili**2.1. Le risorse finanziarie assegnate**

La legge n. 191 del 23 dicembre 2014, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017”, reca, per lo stato di previsione del Ministero, uno stanziamento iniziale di competenza di 2,17 miliardi.

Lo stanziamento definitivo è pari a 2,6 miliardi, con un incremento del 20 per cento da quello iniziale (lo stanziamento definitivo è +27,4 per cento rispetto al 2014). Di evidenza, è ovviamente la netta preponderanza della spesa corrente e soprattutto della categoria dei trasferimenti.

Si è registrato un sensibile incremento rispetto al 2014⁵, dovuto però in gran parte al passaggio dal bilancio del Ministero dell'economia e finanze, del capitolo su cui grava il contributo al Fondo Europeo per lo Sviluppo⁶ FES (cap. 2306 “Spese derivanti dall'esecuzione degli accordi tra Unione europea e gli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), dalla partecipazione italiana a iniziative europee a favore dei paesi della politica di vicinato, nonché dall'adesione dell'Italia a Centri di ricerca europei su materie economiche e finanziarie”), il cui ammontare, pari a ben 470 milioni, ha influito in misura determinante sul volume di risorse. Trattandosi di un trasferimento all'estero, l'incremento si traduce, evidentemente, in una semplice partita di giro, non incidendo sulle risorse per il funzionamento. L'ammontare di risorse finanziarie, al netto dei trasferimenti, non è quindi cresciuto rispetto al passato, registrando, anzi, una diminuzione, da circa 987 milioni nel 2014 a circa 941 milioni nel 2015.

La variazione in aumento è da riferirsi anche a variazioni avvenute sul programma 6 — “Promozione della pace e sicurezza internazionale”, con uno stanziamento di 120 milioni, sul capitolo 3397, anche questo di nuova istituzione, denominato “contributo a sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le Forze di Polizia”⁷.

Si è riscontrata anche l'assegnazione⁸ di 65 milioni per l'esercizio 2015, a favore delle azioni di cooperazione allo sviluppo intestate al Ministero degli affari esteri, a valere sulle disponibilità del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie⁹. Sono inoltre intervenute due proroghe delle missioni internazionali¹⁰, con uno stanziamento complessivo, per

⁵ Nel 2014 il MAECI aveva subito una decurtazione di 38 milioni di euro rispetto all'esercizio precedente.

⁶ Il Fondo europeo di sviluppo (FES) è il maggiore strumento di sviluppo dell'U.E.. Dedicato alla cooperazione con gli Stati ACP e con i paesi e i territori d'oltremare (PTOM), annovera tra i propri ambiti fondamentali lo sviluppo economico, sociale e umano e la cooperazione e l'integrazione regionali. I fondi sono assegnati sulla base di un sistema di «programmazione evolutiva» che vede i paesi partner partecipare alla definizione delle priorità e dei progetti di cooperazione.

⁷ Si tratta del pagamento di una parte del contributo che l'Italia si è impegnata a versare per un periodo di tre anni a sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le Forze di Polizia, nel quadro dell'impegno finanziario promesso per l'anno 2015 dalla comunità internazionale per l'Afghanistan dopo la conclusione della missione NATO - ISAF. L'impegno è stato assunto dall'Italia in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo della NATO svoltosi a Chicago nel maggio del 2012 e successivamente confermato a *Celtic Manor*. L'ammontare del contributo da versare a sostegno delle forze di sicurezza afgane è previsto dall'art. 18, comma 1, del DL n. 7 del 2015 (decreto missioni internazionali) che prevede “Misure vigenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze Armate e di Polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”.

⁸ L'articolo 1, comma 249, della legge n. 147 del 2013, il quale dispone che a valere sulle disponibilità del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 16 aprile 1987, sono destinate, fino al limite di 60 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, risorse a favore delle azioni di cooperazione allo sviluppo realizzate dal Ministero degli esteri. L'articolo 1, comma 322, della legge n. 190 del 2014 ha rideterminato in 65 milioni, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2016.

⁹ Strumento finanziario istituito nell'ambito del MEF con Amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio - Conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale dello Stato.

¹⁰ Proroghe delle missioni internazionali: decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze Armate e di Polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione” pari complessivamente a 874.926.998 euro per l'anno 2015 (DMT n. 14547 di cui per il MAECI l'importo di euro 119.916.068 (di cui fra l'altro 34.850.000 per cooperazione a sviluppo e 66.351.262 per Promozione della pace e

AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

il Ministero, di più di 290 milioni¹¹. I tempi di riparto, fra il mese di aprile e di dicembre, delle suddette risorse hanno inciso, anche nel 2015, sulla programmazione delle stesse.

Ed ancora, la legge n. 190 del 2014¹² ha avviato, nell'ottica della *spending review*, una duplice rivisitazione, già da tempo auspicata, sul fronte della riduzione dei contributi ad organismi internazionali e sul versante della riforma del trattamento economico del personale di servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante. Quanto al primo aspetto, il comma 318 dell'art. 1, della legge di stabilità per il 2015, ha previsto una rinegoziazione dei termini degli accordi internazionali tali da comportare un risparmio di spesa di 25,2 milioni per il 2015 e 8,5 milioni circa, a decorrere dal 2016. Nell'allegato specifico alla norma, sono indicate espressamente le singole riduzioni di autorizzazioni di spesa, con chiaro divieto di ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge n. 196 del 2009. In termini contabili, i relativi capitoli di bilancio sono stati ridotti, ma i connessi accordi internazionali ad oggi non risultano rinegoziati. I successivi commi 319 e 320 hanno inoltre previsto, una revisione globale dei coefficienti di cui agli articoli 171 e 178 del d.P.R. n. 18 del 5 gennaio 1967, come modificato dal comma stesso, sulla base di rilevamenti obiettivi. È stata quindi attuata la revisione strutturale delle Indennità di servizio all'estero (ISE), per rispondere alle esigenze di trasparenza. Il nuovo sistema si basa sui principi fondamentali della riduzione delle indennità individuali nette, della revisione delle spese per alloggi, nelle sedi in cui non siano disponibili alloggi di servizio, e della revisione dei criteri di calcolo delle maggiorazioni per le situazioni di famiglia. Oltre agli effetti diretti summenzionati, tali disposizioni producono anche effetti indiretti, generati dall'incremento del gettito fiscale e contributivo (derivante dal riequilibrio tra componenti stipendiali e indennitarie). La prevista revisione del trattamento economico del personale in servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante, ammonta in termini di indebitamento netto, in ragione d'anno, a maggiori entrate per 16 milioni nel 2015 e 32 milioni a regime a partire dal 2016. Sulla base delle valutazioni effettuate dall'INPS, potrà realizzarsi una maggiore spesa pensionistica nell'ordine di circa 2 milioni annui a regime, che appare, sempre secondo le valutazioni dell'istituto pensionistico, più che compensata dalle maggiori entrate contributive recate dalla disposizione di legge citata (comma 319).

L'attuazione in via amministrativa della riforma del trattamento economico all'estero (la nuova ISE e la ricalibratura delle indennità attribuite alle singole sedi) ha avuto esito a partire dal 1° luglio 2015.

Come si può rilevare dalla tavola riassuntiva, lo stanziamento definitivo del 2015 va ad alimentare per quasi la totalità, 98 per cento, le spese correnti (il restante 1,9 per cento è destinato alle spese in conto capitale). Il confronto nel triennio degli stanziamenti definitivi del Ministero, sebbene evidenzii un aumento nel 2015, in realtà risulta praticamente costante, poiché dalla comparazione vanno esclusi gli importi trasferiti dal MEF sul citato capitolo 2306 relativo al Fondo europeo di sviluppo. Al netto di tali somme, si registra un lieve aumento a favore delle spese in conto capitale.

sicurezza internazionale; (DMT n. 34401, al MAECI 119.981.959). Decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, recante "Proroga delle missioni internazionali delle Forze Armate e di Polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" (DMT n. 84844, 9,9 milioni e d.m. n. 96974, euro 33 milioni, al MAECI).

¹¹ I due decreti di proroga delle missioni internazionali hanno comportato variazioni di bilancio in aumento per un totale di 291,8 milioni. Hanno inciso sul programma della cooperazione allo sviluppo per 108,2 milioni. Il resto delle variazioni è spalmato sugli otto programmi tra i quali maggiormente interessato è quello della "promozione della pace e della sicurezza internazionale" i cui capitoli hanno avuto variazioni pari a 134,9 milioni.

¹² Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	di cui reiscrizioni	Definitivi	Variazioni su anno precedente (definitivi)	Composizione % definitivi
Titolo I - Spese correnti	2013	1.829,29	235,73	47,17	2.065,02	217,92	98,70
	2014	1.799,88	220,14	32,96	2.020,02	-45	98,37
	2015	2.128,07	436,61	42,68	2.564,67	544,65	98,03
Titolo II - Spese in conto capitale	2013	7,88	19,42	3,64	27,29	12,45	1,30
	2014	15,17	18,37	0,2	33,54	6,25	1,63
	2015	43,32	8,29	1,07	51,61	18,07	1,97
Spese complessive	2013	1.837,17	255,15	50,81	2.092,32	230,37	100,00
	2014	1.815,05	238,52	33,16	2.053,57	-38,75	100,00
	2015	2.171,39	444,90	43,75	2.616,29	562,72	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

La missione "L'Italia in Europa e nel mondo", con uno stanziamento definitivo di 2,5 miliardi, assorbe quasi la generalità dello stanziamento e la parte residua finanzia le missioni di minor rilievo finanziario, trasversali ad altri Ministeri, cioè i "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e i "Fondi da ripartire".

TAVOLA 2

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		di cui di stanziamento		Economici- maggiori spese competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
004. L'Italia in Europa e nel mondo	1.948,07	2.513,34	1.790,54	2.365,42	1.651,46	2.245,01	208,53	194,99	69,45	71,62	88,08	73,34
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	96,00	93,88	81,48	81,80	74,19	74,87	14,61	13,22	7,31	5,70	7,21	5,80
033. Fondi da ripartire	9,50	9,06	9,50	9,06	9,50	9,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	2.053,57	2.616,29	1.881,52	2.456,27	1.735,14	2.328,94	223,14	208,20	76,77	77,32	95,28	79,14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame contabile delle voci di spesa evidenzia che le somme stanziare sono state quasi completamente impegnate. Se si calcola la capacità di impegno del Ministero (quale rapporto fra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza) si può notare l'aumento di tale capacità dal 91,6 per cento del 2014, al 93,9 per cento del 2015. Per quanto riguarda la capacità di pagamento, anche tale indice è in aumento, passando dall'82,1 per cento del 2014 all'87,9 per cento del 2015.

L'analisi della gestione dei residui non mostra particolari problematiche, anche se i residui finali permangono comunque piuttosto elevati, quasi tutti provenienti dalla competenza. Al contrario di quanto rilevato lo scorso esercizio, i residui presenti nel bilancio del MAECI sono in diminuzione rispetto al 2014. Il dato si può valutare sia evidenziando i residui finali al 31 dicembre (che sono passati da 279,9 milioni del 2014 a 236,6 milioni nel 2015), sia esaminando

AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

i residui di nuova formazione, che sono passati dai 223,14 milioni del 2014 ai 208,20 milioni del 2015¹³.

3. Missioni e programmi: missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo”

La missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo”, che compendia la funzione istituzionale del Ministero, si articola in 14 programmi, 11 dei quali intestati al Ministero. Nel 2015, la quota di competenza del MAECI, che assorbe circa il 9,6 per cento delle risorse totali della missione¹⁴, presenta uno stanziamento definitivo per la Missione 4 di 2,5 miliardi. Le altre missioni (“32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” e “33. Fondi da ripartire”) intestate al Ministero assommano solo a 100 milioni.

Rispetto al complesso delle risorse assegnate in via definitiva alla missione 4, intestata al MAECI, invertendo la tendenza dello scorso esercizio, l'osservazione degli stanziamenti per programma evidenzia che il 37 per cento è assorbito dalla “Cooperazione allo sviluppo” (20 per cento nel 2014); il 25 per cento è destinato alla “Promozione della pace e sicurezza internazionale” ed il 22 per cento è rivolto alla “Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese” ed il 6 per cento alla “Promozione del sistema paese”. La restante parte delle risorse è ripartita fra gli altri programmi.

TAVOLA 3
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI MISSIONE 4 - COMPETENZA
(in milioni)

Programma	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		di cui di stanziamento		Economie-maggiori spese competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
001 - Protocollo internazionale	6,83	7,57	5,84	6,08	5,46	5,15	0,38	0,93	0,00	0,00	0,99	1,49
002 - Cooperazione allo sviluppo	391,95	930,73	341,31	855,16	270,44	773,53	117,81	124,00	46,94	42,38	3,70	33,19
004 - Cooperazione economica e relazioni internazionali	45,32	44,17	41,27	39,79	24,88	20,70	18,61	21,77	2,23	2,69	1,82	1,69
006 - Promozione della pace e sicurezza internazionale	499,86	626,21	490,68	611,12	487,84	607,24	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32
007 - Integrazione europea	82,77	27,14	67,52	23,84	43,09	20,52	27,43	3,82	3,00	0,50	12,25	2,80
008 - Italiani nel mondo e politiche migratorie	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,78	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09
009 - Promozione del sistema Paese	162,41	151,62	143,42	141,06	137,37	134,07	7,17	8,10	1,11	1,11	17,88	9,45
012 - Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	96,18	111,01	96,08	108,75	87,18	108,33	8,99	2,36	0,09	1,94	0,01	0,32
013 - Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	570,25	542,17	524,87	516,37	522,75	513,92	5,46	18,31	3,34	13,28	42,05	9,94
014 - Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	35,09	22,71	23,94	14,64	18,86	13,66	15,29	9,32	10,21	7,96	0,94	-0,28
015 - Comunicazione in ambito internazionale	12,98	4,64	12,60	4,33	10,87	4,12	1,73	0,21	0,00	0,00	0,38	0,32
Totale	1.948,07	2.513,34	1.790,54	2.365,42	1.651,46	2.245,01	208,53	194,99	69,45	71,62	88,08	73,34

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹³ Scendendo nel dettaglio delle categorie di spesa, si registrano però lievi incrementi dei residui prodotti nei redditi di lavoro dipendente e negli investimenti fissi lordi, sia nella missione 4 che nella 32. Si attribuiscono soprattutto a capitoli di spesa per acquisto di beni e servizi (cap. 1174) e per l'acquisto di apparecchiature informatiche mobili e dotazioni librerie (cap. 7168), alle spese in conto capitale connesse ad immobili da adibire a sedi diplomatiche (cap. 7245), alle retribuzioni per il personale a contratto delle sedi diplomatiche (cap. 1275) e ai fondi per il rafforzamento delle misure di sicurezza di tali sedi (cap. 1297).

¹⁴ Lo stanziamento definitivo per il 2015 della missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo” è pari a 25,9 miliardi.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Di seguito sono illustrati ed esaminati alcuni programmi di maggior rilievo, non esclusivamente finanziario, anche in relazione alle priorità politiche del Ministero.

3.1. Programma "Cooperazione allo sviluppo"

In sede di legge di bilancio, la cooperazione allo sviluppo ha ricevuto un incremento degli stanziamenti, come previsto anche dal DEF 2015, che aveva stabilito un percorso di progressivo riallineamento del rapporto APS/RNL italiano agli standard internazionali.

La Commissione europea ha reso noto, con comunicato del 13 aprile 2016, che l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dell'U.E. ha raggiunto la più alta percentuale del reddito nazionale lordo mai registrata¹⁵. I nuovi dati OCSE attestano che nel 2015 l'U.E. e i suoi Stati membri si sono riconfermati il primo donatore mondiale di aiuti.

L'Italia ha innalzato il suo contributo di rapporto APS/RNL dallo 0,19 per cento del 2014 allo 0,21 per cento del 2015¹⁶. Un aumento¹⁷ che, al netto dell'inflazione e dei tassi di cambio, è del +14,2 per cento. Il nostro paese si trova ad essere in Europa al 19° posto in termini percentuali sul RNL, ma al 10° posto in termini quantitativi di APS¹⁸.

Anche nel Documento di Economia e finanza 2016, il focus sull'aiuto pubblico allo sviluppo sintetizza l'impegno per riallineare gradualmente l'Italia agli standard internazionali sulla cooperazione allo sviluppo: per il 2015 risulterebbe appunto il raggiungimento della quota dello 0,21 per cento del reddito nazionale lordo (RNL), che rappresenta un aumento dello 0,02 per cento, rispetto allo 0,19 per cento registrato nel 2014. Crescita, che dovrebbe ulteriormente confermarsi nel 2016, dato l'aumento di risorse definito nella legge di stabilità.¹⁹

L'obiettivo strategico sussunto nelle note integrative di bilancio volge a conseguire l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo "*aid effectiveness*" ed un aumento quindi dell'impatto dell'aiuto pubblico allo sviluppo nei PVS, con maggiore responsabilizzazione dei paesi partner nei loro stessi processi di crescita (intensificando la trasparenza e la lotta alla corruzione), e con maggior attenzione alla qualità della spesa ed alla riduzione della frammentazione e dispersione dell'aiuto allo sviluppo.

Il programma, come detto, assorbe il 37 per cento della missione 4 intestata al Ministero; le evidenze contabili del programma mostrano l'incremento dello stanziamento definitivo rispetto al precedente esercizio da 391 milioni a 930 milioni per i motivi già specificati, soprattutto connessi all'acquisizione delle risorse quale contributo al FES. Gli impegni di competenza rappresentano il 92 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 90 per cento dell'impegnato. La quota maggiore, in termini di categorie economiche, è rappresentata dai trasferimenti di parte corrente, con 752,98 milioni di erogazioni.

¹⁵ L'obiettivo dello 0,7 per cento, entro il 2030, è l'orizzonte temporale della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile adottata dall'ONU.

¹⁶ Occorre anche considerare l'introduzione da parte dell'Italia, tra i primi Paesi OCSE-DAC, di una nuova metodologia di calcolo del Reddito Nazionale Lordo (SEC2010) che ne implica un lieve innalzamento e dunque comporta una stima al ribasso del rapporto APS/RNL.

¹⁷ Ammonta in termini assoluti a +568 milioni di dollari.

¹⁸ Nel nostro paese comunque il Ministero dell'economia e finanze si conferma, tra le Amministrazioni dello Stato, il principale erogatore di APS italiano con 2,32 miliardi di dollari corrispondenti a circa il 70 per cento del totale dell'APS italiano.

¹⁹ Nel DEF 2016 la gradualità stimata per il triennio 2017-2019 perseguirà i seguenti obiettivi: 0,25 per cento dell'RNL nel 2017; 0,26 per cento nel 2018; 0,28 per cento nel 2019.

AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE -
PROGRAMMA 02 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		di cui stanziamento		Economie maggiori spese competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	20,81	21,57	14,45	15,94	13,58	14,26	5,31	4,77	4,43	3,09	1,93	2,54
di cui imposte pagate sulla produzione	0,74	0,78	0,58	0,56	0,58	0,56	0	0	0	0	0,17	0,22
Consumi intermedi	8,88	9,45	5,73	6,53	5,17	5,8	3,71	1,57	3,15	0,85	0	2,08
Trasferimenti di parte corrente	361,27	898,74	320,82	832,16	251,49	752,98	108	117,32	38,67	38,13	1,77	28,44
di cui alle amministrazioni pubbliche	1,9	1,88	1,9	1,88	1,9	1,88	0	0	0	0	0	0
Altre uscite correnti	0,65	0,62	0,14	0,38	0,14	0,38	0,51	0,24	0,5	0,24	0	0
SPESE CORRENTI	391,61	930,38	341,15	855	270,39	773,41	117,53	123,91	46,76	42,32	3,7	33,06
Investimenti fissi lordi	0,34	0,35	0,15	0,16	0,05	0,12	0,28	0,1	0,18	0,06	0	0,14
SPESE IN CONTO CAPITALE	0,34	0,35	0,15	0,16	0,05	0,12	0,28	0,1	0,18	0,06	0	0,14
SPESE FINALI	391,95	930,73	341,31	855,16	270,44	773,53	117,81	124	46,94	42,38	3,7	33,19
SPESE COMPLESSIVE	391,95	930,73	341,31	855,16	270,44	773,53	117,81	124	46,94	42,38	3,7	33,19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le attività espletate dalla competente DGCS, nel 2015, hanno riguardato gli strumenti di intervento previsti dalla legge n. 49 del 1987, per realizzare progetti a favore dei Paesi in via di sviluppo, in particolare iniziative di cooperazione a dono, concessione di crediti di aiuto ai sensi dell'art. 6, legge n. 49 del 1987, concessione di crediti agevolati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987 ed infine erogazione di contributi obbligatori agli organismi internazionali.

Sono state deliberate iniziative, per un totale di 401,9 milioni. Le risorse impegnate sono state 342 milioni, mentre l'ammontare totale delle erogazioni è stato di 377 milioni (al netto dei contributi obbligatori). Del totale delle risorse impegnate, 105,8 milioni sono stati impegnati a valere su risorse messe a disposizione dai due decreti missioni internazionali, approvati dal Parlamento nel corso del 2015. Le somme erogate a valere sugli stessi decreti missioni internazionali, sono state in totale 109,3 milioni.

Al fine di conseguire la "qualità dell'aiuto pubblico allo sviluppo", l'Amministrazione riferisce un costante impegno per il miglioramento della qualità degli interventi, attraverso la concentrazione delle risorse in un numero limitato di Paesi prioritari e, all'interno di essi, l'identificazione di un ristretto numero di settori di intervento (entrambe le misure sono tese a rafforzare l'impatto delle iniziative di cooperazione realizzate); il sempre maggior impegno in favore della trasparenza dei dati (la banca dati *online* "Open AID" contiene tutte le informazioni di dettaglio sulle iniziative realizzate fino al 2014 ma non ancora al 2015); la rigorosa applicazione di un apposito "marker efficacia" a tutte le nuove proposte di finanziamento deliberate dal Comitato Direzionale della cooperazione italiana; l'adozione di una serie di linee guida settoriali, che rendono coerente l'attività della cooperazione italiana nei singoli ambiti di intervento. Il sistema della cooperazione, in particolare, muovendo da una programmazione sistematica e coordinata, dovrà dotarsi di parametri oggettivi per una valutazione *ex post* degli interventi singolarmente e nel loro complesso per il conseguimento delle finalità strategiche ed operative.

L'indicatore identificato dall'Amministrazione, per valutare e monitorare la realizzazione dell'obiettivo relativo alla qualità dell'APS, è un indicatore relativo alla concentrazione geografica degli interventi, e consiste nel calcolare la quota percentuale degli interventi deliberati

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

durante l'anno, destinati ai Paesi identificati come prioritari²⁰. Il *target* fissato nella programmazione è pari all'80 per cento, ed è calcolato rapportando le risorse deliberate in favore dei paesi prioritari al totale delle risorse allocabili per Paese. La quota rilevata dal Ministero relativamente alle delibere adottate nel 2015 è – se si considerano i soli 20 Paesi prioritari – di poco inferiore al 79 per cento.

Le tipologie di aiuto pubblico allo sviluppo, ancora nel 2015 fondate sulla previgente normativa, hanno riguardato doni a Paesi in via di sviluppo, crediti di aiuto e doni ad organizzazioni internazionali, nonché crediti agevolati alle imprese e contributi obbligatori orientati a tale finalità.

La tavola riassume le tipologie di intervento per area geografica, gli stanziamenti, gli impegni e l'erogato nel 2015: l'area sub-sahariana assorbe la quota preponderante di erogazioni a dono. Al contrario, si riscontra la prevalenza dell'area Balcani Mediterraneo e Medio Oriente per la tipologia riferibile ai crediti di aiuto e doni ad organismi internazionali.

TAVOLA 5

AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO - TIPOLOGIE DI INTERVENTO PER AREA GEOGRAFICA

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	DONI AI PVS			CREDITI DI AIUTO			DONI A OI			CONTRIBUTI OBBLIGATORI		
	Stanziato	Impegnato	Erogato	Stanziato	Impegnato	Erogato	Stanziato	Impegnato	Erogato	Stanziato	Impegnato	Erogato
AFRICA SUB SAHARIANA	91,22	71,59	81,05	0,00	50	6,17	49,78	44,73	36,66	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	67,65	48,3	54,32	0,00			0,00	0,00	0,3			
Missioni Internazionali	9,24	9,22	10,2				41,57	36,6	32			
Stanziam. IGRUE	14,33	14,07	16,53				8,2	8,13	4,36			
AMERICA LATINA/CARA.	15,79	9,97	10,34	0,00	0,00	0,74	4,32	3,62	3,84	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	14	9,35	8,95	0,00			0,69	0,69	1,04			
Missioni Internazionali	0,00	0,00	0,00				0,00	0,00	0,00			
Stanziam. IGRUE	1,8	0,61	1,39				3,63	2,93	2,8			
ASIA E PACIFICO	25,64	16,47	39,63		4	0,00	19,19	17,23	15,38	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	10,14	6,93	30,73				0,84	0,83	1,15			
Missioni Internazionali	15,5	9,54	8,37				14,15	12,2	12,25			
Stanziam. IGRUE	0,00	0,00	0,52				4,2	4,2	1,97			
BALCANI, MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE	64,89	49,66	52,74	0,00	146,5	81,47	37,29	35,34	42,47	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	34,64	24,39	31,66	0,00			4,27	4,1	1,53			
Missioni Internazionali	19,18	16,24	15,96				23,44	21,74	30,24			
Stanziam. IGRUE	11,07	9,03	5,13				9,58	9,5	10,7			
NON RIPARTIBILE	3,71	3,39	4,03	0,00	0,00	0,00	90,05	90,05	90,85	488,78	492,15	492,15
Legge di Bilancio	3,45	3,14	3,71	0,00			76,08	76,08	76,08	488,78	492,15	492,15
Missioni Internazionali	0,26	0,25	0,32				0,00	0,00	0,00			
Stanziam. IGRUE	0,00	0,00	0,00				13,97	13,97	14,77			
Totale complessivo	201,26	151,08	187,79	0,00	200,5	88,38	200,62	190,97	189,2	488,78	492,15	492,15

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MAECI

Doni ai PVS

Nel 2015 sono stati erogati doni a Paesi in via di sviluppo per 187,8 milioni, crediti di aiuto per 88,4 milioni (pur a fronte di 200,5 milioni di impegni), doni ad Organismi internazionali per 198,2 milioni e contributi obbligatori ad Organismi internazionali per 492 milioni.

L'osservazione dei dati sui doni ai Paesi in via di sviluppo, nel 2015, pone in luce la prevalenza dell'erogazione verso l'Africa sub sahariana, e per i settori di intervento, hanno prevalso, nell'ordine, l'Assistenza per l'aiuto materiale ed i servizi (per il 18 per cento), i Servizi sociali e assistenziali, i Trasporti su strada e lo Sviluppo dell'agricoltura.

²⁰ Il Documento triennale di programmazione ed indirizzo 2015-2017, approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2015, conferma l'identificazione dei 20 paesi prioritari già individuati nelle Linee Guida della DGCS per il periodo 2014-2017.