



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO
e
PRIORITÀ POLITICHE

Relazione Min. Plen. Silvio Mignano
Direttore dell'Organismo Indipendente di Valutazione

PAGINA BIANCA

1.1. Introduzione e visione d'insieme

A metà del 2014 il Ministero degli Affari Esteri è divenuto Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), per effetto della legge 11 agosto 2014, n. 125, che ha riformato il settore della cooperazione allo sviluppo istituendo tra l'altro un'apposita Agenzia. La riforma è stata uno dei punti nodali dell'azione della Farnesina nel 2014, insieme all'esercizio del Semestre di Presidenza dell'Unione Europea (1° luglio-31 dicembre) e alla preparazione della grande Esposizione Universale di Milano (Expo Milano, 1° maggio-31 ottobre 2015).

A queste dinamiche interne, frutto della programmazione strategica e della volontà di fare della Farnesina sempre più il motore del Sistema Paese nella sua proiezione internazionale, si sono naturalmente aggiunti i condizionamenti esterni, non sempre facili: l'acuirsi della crisi economica, che ha toccato punte allarmanti nel cuore dell'Unione Europea (caso greco), l'incrementarsi della minaccia del terrorismo (attacchi dell'Isis), l'instabilità geopolitica in Medio Oriente e in Africa Settentrionale (crisi della Siria e della Libia), l'emergenza umanitaria dei fenomeni migratori nel Mediterraneo.

La sfida del MAECI è stata pertanto duplice: perseguire gli obiettivi legati alla crescita, all'integrazione europea, al sostegno al Sistema Paese, alla capacità di fornire ai cittadini servizi sempre migliori con un'adeguata riforma amministrativa, e farlo affrontando le emergenze talora drammatiche che si presentavano continuamente all'esterno.

La visione ben presente in seno alla Farnesina è ampia, complessa e coerente. Come già negli ultimi anni, muove le sue premesse da una profonda comprensione di che cosa sia il nostro Paese e perciò di quali siano le sue reali necessità legate alla diplomazia: la centralità dell'Europa nella nostra azione diplomatica ma anche la consapevolezza della nostra posizione storica e strategica nel Mediterraneo; le responsabilità che ne derivano rispetto alla sicurezza del Paese e dei cittadini e al contempo rispetto alla promozione e alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali; la certezza che tutto ciò si possa raggiungere soltanto se il Paese e la comunità internazionale riprenderanno a crescere economicamente e a trovare dunque un migliore equilibrio sociale; infine, il dovere di confermare la Farnesina come punta di diamante della Pubblica Amministrazione più moderna e davvero al servizio dei cittadini e degli altri utenti, anche non cittadini, individui, imprese o soggetti di altra natura che siano.

1.2. Le priorità politiche per il 2014.

Nel corso del 2014 si sono succeduti alla guida della Farnesina tre Ministri: l'On. Emma Bonino, l'On. Federica Mogherini e l'On. Paolo Gentiloni. Le priorità del dicastero sono state assegnate formalmente con decreto della prima, ma sono state poi confermate e attentamente seguite anche dai successivi titolari.

➤ *Diplomazia per la crescita.*

- Il Ministero ha confermato il suo ruolo centrale, nell'ambito del Governo e della Pubblica Amministrazione, nella regia e nel coordinamento di tutte le azioni legate al processo di crescita dell'economia nazionale e indirizzate alla promozione della stessa all'estero.
- Vertici, riunioni ai più alti livelli, tavoli interministeriali e con il coinvolgimento di imprese, istituzioni, enti, e ancora missioni ed eventi hanno avuto l'obiettivo di dare unità e coerenza alle attività di promozione all'estero, alla ricerca di opportunità, investimenti, apertura dei mercati ed internazionalizzazione delle nostre imprese.
- La consapevolezza che l'Italia abbia una carta straordinaria da giocare, che è la compenetrazione della creatività e delle eccellenze imprenditoriali da un lato e dell'immenso patrimonio culturale e paesaggistico dall'altro, ha improntato tutte le azioni volte a favorire il raggiungimento di questa priorità politica.
- Tela di fondo e al contempo traguardo sempre presente in tali azioni è stato l'Expo Milano 2015.
- Il Paese non potrà crescere senza migliori servizi ai cittadini, alle imprese, agli stranieri. Si è dunque prestata grande attenzione ai servizi consolari, anche grazie ai processi di digitalizzazione in atto, e alla promozione della lingua e della cultura italiana.

➤ *Europa*

- La vocazione europea dell'Italia, Paese fondatore della Comunità e da sempre tra le maggiori economie dell'Unione ma anche tra i membri più dinamici e attivi in seno alle Istituzioni europee, si è rispecchiata nell'organizzazione del Semestre di Presidenza dell'UE del 2014, che ha assorbito molte delle risorse e delle azioni della Farnesina.
- Tra gli obiettivi sottesi alla Presidenza vi sono stati il rafforzamento della costruzione europea, una maggiore integrazione tra Stati membri e Istituzioni, il ruolo dell'Europa nella crescita economica e nella promozione dell'equità e della solidarietà.

- I flussi migratori, divenuti un'emergenza nel corso dell'anno, sono passati anche attraverso l'attenzione che la nostra Presidenza ha dedicato alle politiche dell'Unione in materia.
- L'Italia non poteva poi non farsi portatrice di una visione europea che guardasse da un lato al legame transatlantico e dall'altro alle relazioni con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

➤ *Sicurezza e diritti*

- Sicurezza e diritti umani sono dimensioni che il nostro Paese non ha mai ritenuto in contrasto tra loro ma al contrario complementari. Solo il rafforzamento dei secondi può garantire davvero la stabilità della prima. Ciò era ben presente all'inizio dell'anno nella programmazione strategica della Farnesina ed è risultato via via confermato con il passare dei mesi, quando varie emergenze si sono presentate drammaticamente all'attenzione generale.
- La dimensione della tutela e promozione dei diritti umani è passata attraverso il protagonismo della Farnesina e della rete estera nella promozione di campagne su dossier quali pena di morte, mutilazioni genitali femminili, diritti dei fanciulli e delle donne, ivi incluso il tema del matrimonio forzato o tra minori, libertà di religione e credo.
- Sull'altro versante, si è intensificata la nostra azione per il rafforzamento della pace, della sicurezza, della solidarietà e della cooperazione allo sviluppo, nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e dei valori fondanti dell'Unione Europea.
- Particolare attenzione è stata prestata a iniziative diplomatiche e umanitarie nei teatri di crisi, a cominciare da quello siriano e in seguito a quello libico.
- Sono stati seguiti anche i temi di maggiore interesse strategico per l'Italia, tra cui il Processo di Pace in Medio Oriente, la questione nucleare iraniana, il progetto di una Difesa europea integrata con un'Alleanza Atlantica rinnovata.

➤ *Mediterraneo*

- Le priorità politiche sull'Europa e sulla sicurezza e diritti già toccavano il Mediterraneo, in forza della posizione italiana al centro del bacino, della sua vocazione di ponte culturale e geopolitico tra nord dell'Africa, Medio Oriente ed Europa e delle responsabilità che l'Italia sente di avere nella regione.
- Pertanto, una priorità politica ad hoc riguardava proprio quest'area di importanza vitale per la prosperità e la sicurezza del Paese, anche sotto il profilo dei flussi migratori.

- La diplomazia italiana ha così proseguito, nel corso del 2014, una serie di azioni volte a orientare la proiezione e le politiche dell'Unione Europea nell'area mediterranea.
- Si è avuto particolare riguardo ai rapporti bilaterali con i Paesi interessati dagli attuali processi di transizione, adattandoli peraltro alle complesse dinamiche in corso, che come noto hanno portato nel 2014 a sviluppi talora drammatici e di autentica emergenza.

➤ *Riforma dell'azione amministrativa*

- Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale non dimentica peraltro di essere anche una parte fondamentale dell'Amministrazione dello Stato. Accanto alle linee guida che i vertici politici hanno dettato per l'azione di proiezione internazionale della Farnesina, pertanto, se ne aggiungeva una relativa all'azione amministrativa, che doveva confermarsi – e si ritiene che si sia confermata – una punta di eccellenza nell'ambito della P. A. italiana.
- Si è proseguito così lungo i principi improntati a responsabilità manageriale, decentramento decisionale, valorizzazione delle professionalità, innovazione tecnologica e procedurale, semplificazione procedimentale, misurazione e valutazione del merito individuale.
- È stato adottato il codice di comportamento, sono state approfondite ed estese a tutte le categorie di personale le procedure di valutazione, sono stati approvati i piani triennali di trasparenza e di prevenzione della corruzione, è stato effettuato il questionario sul benessere organizzativo.
- Tra gli obiettivi raggiunti, spicca anche il rafforzamento dell'equilibrio di genere nell'attribuzione di incarichi dirigenziali e di particolare responsabilità.



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

RELAZIONE SULLA SPESA
DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

ex L. 244/2007

Relazione a cura della DGRI Uff. XI

PAGINA BIANCA

Risultati conseguiti nel 2014

Il bilancio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, ha registrato, nel 2014, uno stanziamento complessivo pari a 1.815 milioni di euro, corrispondenti allo 0,22% del bilancio dello Stato e allo 0,11% del PIL, con una composizione delle risorse finanziarie nettamente orientata verso la categoria di spesa degli oneri inderogabili (ben 961 mil. euro).

Un bilancio quindi, con una struttura fortemente rigida, significativamente ridotto in termini assoluti, se confrontato con quello delle Amministrazioni che, nell'ambito dei principali Paesi europei, svolgono analoghe funzioni di politica estera.

In continuità con le misure di contenimento della spesa già adottate negli anni passati, anche nel 2014 sono state approvate alcune disposizioni che hanno inciso profondamente, e sin dall'apertura dell'esercizio finanziario, sul volume di risorse a disposizione dell'Amministrazione.

Volendo fornire un quadro complessivo delle diminuzioni di stanziamento che hanno inciso, a partire dal 2010, sul bilancio del MAECI del 2014, si rileva che le riduzioni in parola, stratificatesi negli anni, ammontano complessivamente a più di 212 milioni di euro, a partire da uno stanziamento di bilancio complessivo che nel 2011 (primo anno su cui si sono abbattute le riduzioni disposte dal DL 78/2010) era pari a circa 1.882 milioni di euro, con un incidenza pari a circa l'11 per cento.

Tra i provvedimenti precedenti all'esercizio in considerazione, ma che hanno avuto un impatto finanziario anche nel 2014, si devono evidenziare le disposizioni per la revisione e la riqualificazione della spesa pubblica (cd. *spending review*), contenute nel Decreto Legge n. 95 del 2012.

A fronte degli obiettivi di riduzione della spesa indicati da tale provvedimento, con particolare riguardo al comma 5, dell'art. 2, e ulteriormente specificati, per il Ministero degli Esteri, nel DPCM n. 10 del settembre 2012, l'Amministrazione ha adottato un articolato progetto di riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale, che ha comportato interventi di chiusura verso ben 35 strutture all'estero tra Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari ed Istituti di Cultura, piano che è stato attuato nel periodo novembre 2013 - dicembre 2014.

Considerato che la Farnesina gestisce una rete estera di proporzioni simili alle omologhe organizzazioni di Regno Unito, Francia o Germania, ma con un numero complessivo di personale nettamente inferiore, il delicato esercizio di revisione è stato condotto cercando di trasformare gli obiettivi di riduzione sopra citati in un'opportunità, al fine di disporre di uno strumento più moderno ed adeguato alla tutela degli interessi nazionali, anche sotto il profilo economico-commerciale, per il sostegno della proiezione del Sistema Paese e della competitività dell'Italia nel nuovo sistema globale delle relazioni internazionali, nonché finanziariamente sostenibile.

In tale quadro il Ministero ha operato dando impulso alla rete dei consoli onorari, con un approccio pragmatico, volto a mantenere una presenza consolare "sostitutiva" delle strutture portate a chiusura, in grado di garantire un livello di assistenza verso i connazionali, o comunque di agevolarne i rapporti con i Consolati di carriera di riferimento, nonché di offrire uno stabile veicolo di interlocuzione con le Autorità locali.

Meritano, poi, particolare attenzione anche le riduzioni conseguenti al piano di *spending review* adottato alla fine del 2013, ma con effetto nel 2014: la legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) all'articolo 1, commi 427 e 428, aveva previsto che, a fronte delle attività e degli obiettivi di riduzione della spesa assegnati al Commissario Straordinario per la revisione della spesa, Dott.

Carlo Cottarelli, le dotazioni finanziarie relative alle spese rimodulabili dei Ministeri fossero rese indisponibili per gli importi indicati nell'allegato 3 della medesima legge.

Le disposizioni in parola inizialmente costituivano un accantonamento per il bilancio MAECI del 2014, ma poi si sono tramutate in un taglio definitivo, per effetto del DL 4/2014, pari a circa 13,5 milioni di euro.

Si devono considerare, inoltre, gli accantonamenti previsti dall'art. 12, co. 4 del DL 35-2013, che, in seguito alla verifica delle entrate IVA destinate alla copertura degli oneri derivanti dal D.L. 35/2013, risultate inferiori rispetto alle previsioni, hanno perso la loro natura cautelativa e si sono tramutati, anch'essi, in tagli di bilancio, per circa 9,5 milioni di euro.

Nel corso dell'anno sono state adottate ulteriori manovre, per complessivi ulteriori 11,5 milioni di euro di riduzione, ai sensi degli articoli 16 e 50 del DL 66/2014.

Vale la pena ricordare, infine, che tutte le disposizioni sopra elencate, cui si aggiunge il DL 90/2014, producono i propri effetti, anche in misura più consistente, sugli esercizi finanziari successivi.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero, in assenza delle integrazioni che sono pervenute in corso d'anno, sarebbe quindi sceso da 1.815 milioni di euro a circa 1.780 milioni di euro.

Si è trattato di misure concentrate, per gran parte, sulle spese rimodulabili e, in particolare, sull'acquisto di beni e servizi e sugli investimenti.

A tale decurtazione devono essere aggiunte le riduzioni progressive degli stanziamenti per le spese di personale, che sono gradualmente diminuiti a seguito delle disposizioni relative al blocco del turn-over: dal 2006 ad oggi si è verificata una riduzione complessiva del numero dei diplomatici di oltre il 10% e ancora di più del restante personale di ruolo (- 23% nello stesso periodo), mentre, in termini finanziari la riduzione di risorse per la spesa di personale è stata pari a circa 54 milioni di euro, a partire dal 2010.

Come si è fatto cenno, gli accantonamenti lineari cautelativi, disposti ai sensi dell'articolo 1, comma 428, della Legge di Stabilità 2014, si sono successivamente convertiti in tagli definitivi, non essendo stata data concreta attuazione alle proposte che l'Amministrazione aveva formulato, al fine di pervenire all'obiettivo di risparmio assegnato, a seguito dell'attività svolta dal gruppo di lavoro per la *spending review*.

In tale ambito, sembra opportuno precisare che il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, quale risultato di un'approfondita analisi delle proprie procedure di spesa, aveva formulato le proprie proposte di tagli di spesa, individuando le voci di bilancio su cui operare possibili riduzioni.

Il piano prevedeva interventi sulle indennità del personale all'estero, la riduzione di alcuni contributi ad organismi internazionali, nonché interventi riduttivi su talune spese rimodulabili ancora comprimibili. Alcune di tali misure sono state adottate autonomamente dall'amministrazione, mediante specifiche disposizioni, come nel caso della riforma della c.d. rappresentanza, che ha condotto all'adozione delle nuove norme in materia di attività di promozione del Paese all'estero (articolo 16 bis del DL 24 aprile 2014, n.66, che introduce il nuovo articolo 53 bis del DPR 5.1.1967 n. 18).

Le proposte del MAECI sono state parzialmente riprese in occasione di un successivo intervento governativo per la revisione della spesa del mese di settembre, laddove è stato chiesto a tutte le Amministrazioni centrali di presentare programmi di riduzione dei propri bilanci nella misura del 3 per cento sul totale. Il MAECI ha prontamente ottemperato, con la presentazione di un'ipotesi di riduzione pari a 45 milioni di euro (3% di 1,5 miliardi, pari al bilancio del MAECI, con esclusione dell'APS, il quale, come noto, non avrebbe potuto in alcun caso subire decurtazioni, per espressa volontà governativa e per non compromettere il rispetto dell'obiettivo di crescita dell'APS in ambito OCSE-DAC).

Tali misure sono state, infine, accolte e incluse tra le disposizioni della Legge di Stabilità per il 2015, che disciplinano le riduzioni a carico dell'Amministrazione degli affari esteri (articolo 1, commi 318 e segg.), per un totale di circa 45 milioni di euro nel 2015, che crescono a circa 49 milioni di euro a decorrere dal 2016.

In generale, poi, per il 2014, alle cospicue riduzioni di spesa si è fatto fronte mediante significativi incrementi delle dotazioni finanziarie, derivati dall'adozione dei decreti legge di proroga delle missioni internazionali di pace (circa 140 milioni di euro) e dai fondi necessari per l'espletamento delle elezioni europee (circa 7,3 milioni di euro). Si tratta, quindi, di aumenti riferiti a specifiche attività o ad adempimenti straordinari, che non possono in alcun modo essere valutati quale compensazione della perdita di risorse finanziarie necessarie per assicurare lo svolgimento delle ordinarie attività istituzionali dell'Amministrazione.

A proposito di tale quota del finanziamento annuale, si ritiene opportuno evidenziare che, ad avviso dello scrivente Dicastero, occorrerebbe procedere alla relativa "stabilizzazione", almeno per una parte, di tale stanziamento, che potrebbe trovare collocazione nelle dotazioni ordinarie di bilancio, in quanto necessario per assicurare la nostra effettiva presenza in alcune aree di crisi.

Si segnala, inoltre, che nel corso del 2014 il MAECI non ha fatto mai ricorso al prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste.

Un altro strumento che ha permesso di affrontare le maggiori esigenze che venivano rappresentate dalle diverse strutture e, soprattutto, dalle sedi all'estero, è stata la riassegnazione di parte delle maggiori entrate consolari riscosse dalla rete consolare all'estero. Le norme in base alle quali è stato possibile richiedere la riassegnazione sono le seguenti:

- 1) l'articolo 41 bis, comma 2, del decreto legge n. 83 del 22.6.2012, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, il quale dispone che le maggiori entrate derivanti dall'aumento del 10% dei diritti consolari siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Ministero degli Esteri e destinate ad interventi strutturali e informatici a favore degli uffici all'estero, nonché al potenziamento stagionale delle dotazioni di impiegati temporanei degli stessi.
- 2) l'articolo 1, comma 568, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (integrato dall'articolo 2, comma 58, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244), il quale prevede che una quota delle maggiori entrate di ciascun anno, cosiddetto "differenziale", provenienti dall'applicazione della Tariffa consolare, di cui all'articolo 64 del D. Lgs 71/2011, possa essere riassegnata al MAECI per essere destinata al funzionamento ed alla razionalizzazione delle sedi all'estero, entro il limite di 40 milioni di euro annui.

Con due successivi decreti del Ministro degli Esteri n. 658 e 659 del 13 maggio 2014 è stata certificata tale quota, corrispondente ad un ammontare complessivo di euro 19.149.006,41, di

cui euro 11.206.291,20 relativi al differenziale 2011 su 2010 ed euro 7.888.715,21 relativi al differenziale 2012 su 2011.

Si deve, inoltre, citare l'adozione, nel 2013, di un piano di rientro dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni, che ha avuto effetti particolarmente positivi sul bilancio del MAECI: si ricorda, infatti, che questo Ministero non registra la presenza di debiti fuori bilancio a conclusione dell'esercizio finanziario 2014. Tale risultato è una conferma che una più ampia flessibilità gestionale, quale quella consentita per l'attuazione del piano, costituisce uno strumento indispensabile per permettere all'Amministrazione di superare le criticità di bilancio conseguenti alle progressive riduzioni di spesa.

Nel corso dell'esercizio grazie alla proficua collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato, la Farnesina, in attuazione dell'articolo 21 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha, poi, curato la definizione di un progetto innovativo di programmazione delle esigenze finanziarie, simulando gli effetti derivanti dall'adozione di un bilancio "a base zero".

Più in particolare, l'Ordine del giorno n. G/1121/1/3/Tab.6 (testo 2) del 29 ottobre 2013, approvato dalle Camere in sede di discussione del disegno di legge di bilancio 2014, ha impegnato il Governo a intraprendere una specifica attività di simulazione degli effetti derivanti dall'adozione di detta metodologia da parte del Ministero degli Esteri, anche usando delle versioni meno rigide del tradizionale modello di budget "a base zero".

Al fine di attuare il percorso previsto dalla norma e dal successivo ordine del giorno è stato costituito un apposito gruppo di lavoro interministeriale tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Come precisato nella sintesi della relazione redatta a cura della RGS in collaborazione con la scrivente Amministrazione, la sperimentazione ha preso a riferimento lo schema di "justification au premier euro" (JPE) o "giustificazione al primo euro" previsto dalla Legge organica delle finanze pubbliche (LOLF) in Francia. Questo approccio, pur non ripercorrendo per intero il processo di costruzione di un bilancio a base zero, riprende alcuni elementi informativi tipici dello stesso, prevedendo annualmente una riconsiderazione negoziata degli stanziamenti operata dai soggetti responsabili dei programmi che fanno capo ai singoli Ministeri competenti, in base a specifiche priorità e alle esigenze finanziarie previste per l'anno seguente, riadattati poi ai vincoli di bilancio complessivi.

La visione d'insieme dell'intera proposta è stata costruita evidenziando le priorità, gli obiettivi e le attività corrispondenti alla richiesta di risorse finanziarie, approfondendo in particolare l'obiettivo relativo alla "Promozione della lingua e cultura italiana".

A commento della sperimentazione, oltre a dover segnalare le pesanti difficoltà operative ed amministrative che potrebbero derivare dall'adozione di un sistema di contabilità e finanza pubblica basato su tale metodologia, si ritiene opportuno evidenziare che l'Amministrazione ha rilevato un ammontare di risorse necessarie per uno svolgimento ottimale dei propri compiti istituzionali superiore a quello effettivamente stanziato con il metodo tradizionale di programmazione finanziaria.