



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

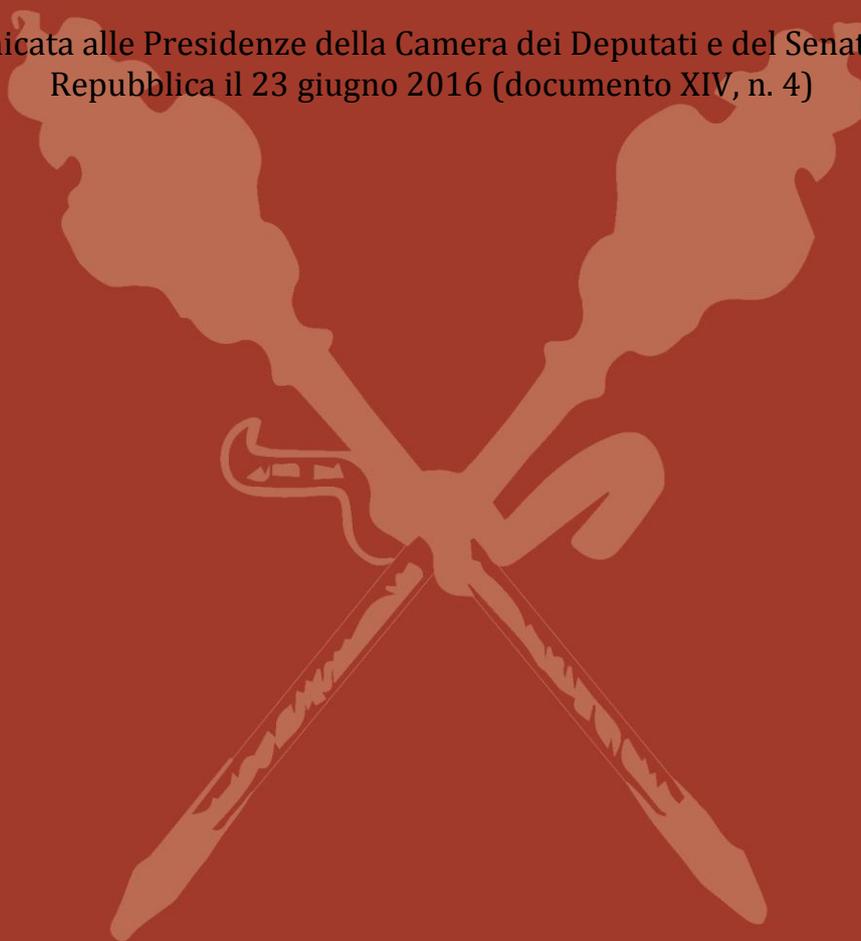
RELAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2015

VOLUME II

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2015

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della
Repubblica il 23 giugno 2016 (documento XIV, n. 4)



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

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

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

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.

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.

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

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 evidenzia 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).

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		Economie-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

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.

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.

TAVOLA 4

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

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamanti 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
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	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
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	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

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 AI 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			
Stanziamenti 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			
Stanziamenti 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			
Stanziamenti 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			
Stanziamenti 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			
Stanziamenti 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.

TAVOLA 6

DONI AI PVS 2015

<i>(in percentuale)</i>	
AREA GEOGRAFICA	Erogato
Africa sub sahariana	43
Balcani Mediterraneo Medio Oriente	5,5
Asia E Pacifico	21,5
America Latina/ Caraibi	28
Non ripartibile	2
Totale	100
SETTORE INTERVENTO	
Assistenza per l'aiuto materiale ed i sevizi	18,25
Trasporti su strada	5,8
Servizi sociali e assistenziali	4,13
Sviluppo dell'agricoltura	3,6
Altro	31,8
Totale	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Crediti di aiuto

I crediti di aiuto sono crediti concessionali, destinati a Paesi in via di sviluppo (PVS). I crediti concessionali, secondo le regole OCSE, sono crediti concessi a un tasso agevolato che presuppone un abbattimento degli interessi previsti dal piano di ammortamento, rispetto a quelli che sarebbero previsti in un piano di ammortamento a tassi commerciali, di almeno il 25 per cento dell'ammontare del capitale e debbono soddisfare specifiche condizioni²¹. I Soggetti beneficiari sono Stati, banche centrali o enti di Stato di Paesi in via di sviluppo. I prioritari settori di intervento sono, generalmente, agricoltura/sicurezza alimentare; sviluppo umano (salute/istruzione/formazione); *governance* e società civile; sostegno al bilancio e sviluppo del settore privato. Lo stanziamento per la concessione di crediti di aiuto viene effettuato annualmente, sul capitolo "Fondo di Rotazione", gestito fino al 31 dicembre 2015 da Artigiancassa che, a partire dal 1° gennaio 2016, è sostituita da Cassa depositi e prestiti.

L'area geografica beneficiaria è stata principalmente il Mediterraneo Medio Oriente con più del 70 per cento degli aiuti. Si osserva la distribuzione settoriale degli impegni nel 2015: piccole/medie imprese microcredito con il 37,4 per cento; le infrastrutture con il 30 per cento; aiuto alla bilancia dei pagamenti con il 25 per cento e la sanità con 7,5 per cento.

TAVOLA 7

CREDITI DI AIUTO 2015

<i>(in percentuale)</i>	
AREA GEOGRAFICA	Impegnato
Africa sub sahariana	25
Mediterraneo Medio Vicino Oriente	73
Asia	2
America Latina	0
Totale	100
SETTORE INTERVENTO	
Infrastrutture	30
Sanità	7,5
PMI	37,5
Aiuto bilancia pagamenti	25
Agricoltura Sicurezza Alimentare Ambiente	0
Cultura e formazione	0
Totale	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Il Fondo rotativo per i crediti di aiuto, dal 1988, è regolarmente alimentato dai rimborsi dei Paesi beneficiari. Il Fondo non è stato rifinanziato nel 2015 e gli ultimi stanziamenti risalgono al 2005. L'importo totale dei crediti erogati, dall'inizio dell'attività nel 1997 fino al 31/12/2015, è

²¹ I progetti finanziati non devono essere commercialmente viabili ed il reddito pro-capite del Paese beneficiario non deve superare la soglia massima stabilita dalla Banca Mondiale per i paesi a reddito medio-alto.

pari a 8.159 milioni. La disponibilità del Fondo rotativo, al netto degli impegni da erogare al 31/12/2015, è pari a 1.124 milioni. Per maggiori approfondimenti si fa rinvio al capitolo sui fondi di rotazione.

Crediti agevolati alle imprese

Con riguardo ai crediti agevolati alle imprese italiane ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987, a valere sul fondo rotativo²², si rappresenta che questo strumento prima poco utilizzato è stato rivisitato già nel 2014. A seguito delle novità di cui alla legge n. 125 del 2014, è stata prevista l'introduzione di un fondo di garanzia e la possibilità di finanziare le imprese miste attraverso organizzazioni internazionali o investitori pubblici e privati ed è stato approvato dal CIPE²³ il regolamento del fondo di garanzia.

Contributi obbligatori ad organismi internazionali e contributi volontari

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, il MAECI eroga contributi obbligatori a Organismi internazionali, che appunto operano nel settore dello sviluppo. Tali contributi (e i relativi capitoli di bilancio) derivano da provvedimenti legislativi, che discendono dalla ratifica dell'Italia dei relativi Trattati istitutivi oppure dei relativi Accordi bilaterali di sede (per quelle organizzazioni che hanno sede in Italia) o comunque, in collegamento con detti Accordi internazionali, che fissano dei contributi da erogare a Organizzazioni con sede in Italia, per garantirne il funzionamento. I contributi obbligatori, sono calcolati con diversi modalità di computo del quantum dovuto dall'Italia. La quantificazione del contributo avviene per:

- quote variabili del bilancio approvato (dagli organi statutari deputati), calcolate in base a specifici parametri per ogni singolo Stato membro dell'Organizzazione;
- quote variabili per rimborsi di spese, sulla base degli accordi di Sede²⁴;
- quote a importi fissi (in base agli Accordi internazionali o se stabilito dalla legge in collegamento con gli Accordi).

Nonostante si tratti di contributi obbligatori, il MEF considera tecnicamente "modulabili" gli stanziamenti, perfino nei casi di quota fissa prevista, ed i relativi capitoli sono oggetto quindi di decurtazioni finanziarie, che hanno visto pertanto anche nel 2015 stanziamenti inferiori. Le richieste di integrazione non sono state accolte dal MEF. Sovente, gli Organismi beneficiari evidenziano le minori risorse erogate, nonostante l'impegno assunto *ex lege* dall'Italia.

Nell'ambito dei contributi, nel 2015 sono stati erogati nello specifico 50,4 milioni, partitamente per ogni organismo destinatario come illustra la tavola.

TAVOLA 8

CONTRIBUTI OBBLIGATORI A ORGANISMI INTERNAZIONALI 2015

(in euro)

Organismi Internazionali	Capitolo	CONTRIBUTI OBBLIGATORI 2015		
		Stanziano	Impegnato	Pagato
CIHEAM	2202	6,13	6,86	6,86
UNIDO	2203	5,15	5,22	5,22
ITPO	2204	0,54	0,54	0,54
UNICRI	2205/01	0,40	0,40	0,40
UNICEF- Centro di Firenze	2205/02	1,34	1,34	1,34
IDLO	2301/01	0,90	0,90	0,90
UNICRI	2301/02	0,07	0,07	0,07
UNCCD	2302	0,12	0,12	0,12
PAM	2303/01	6,40	8,54	8,54
FAO	2303/03	18,30	18,15	18,15
IFAD	2303/02	6,50	7,05	7,05
Segretariato del Trattato risorse fitogenetiche	2304	1,05	1,05	1,05
Commissione Generale Pesca nel Mediterraneo e Mar Nero	2305	0,20	0,18	0,18
Totale		47,05	50,42	50,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

²² Al 31/12/2015 la disponibilità del Fondo rotativo al netto degli impegni da erogare è pari a 105.192.482 euro, ovvero 109.242.113 euro di disponibilità presso la Tesoreria centrale dello Stato, da cui vanno sottratti 4.049.631 euro di impegni ancora da erogare. Questi ultimi sono relativi a tre nuovi contratti di finanziamento per tre operazioni concernenti imprese miste localizzate in Ecuador, Senegal e Honduras.

²³ Delibera CIPE n. 34 del 2015.

In ordine agli accordi di Sede, si rappresenta che gli stessi prevedono rimborsi anche ingenti di spese necessarie per il funzionamento delle Agenzie, nel caso in cui il Governo italiano non abbia potuto offrire sedi demaniali, nonostante vi siano immobili non utilizzati nel territorio italiano. A titolo esemplificativo, sono erogati al PAM (Programma Alimentare Mondiale) 8,5 milioni nel 2015, per rimborso spese 2014. Il rimborso avviene solo previo parere di congruità reso dall'Agenzia del demanio (per le locazioni) e dall'Agenzie delle entrate (lavori di adeguamento). Ed ancora sono stati erogati all'International *Fund for Agricultural Development* - IFAD (sede a Roma) circa 7 milioni. Sarebbe opportuna una rivisitazione della tematica, anche in raccordo con il Demanio, per pervenire a soluzioni rispettose dei canoni di risparmio pubblico.

Il monitoraggio delle attività, per le cui realizzazioni viene erogato il contributo, avviene attraverso le competenti Rappresentanze permanenti e/o con partecipazione diretta di funzionari della DGCS o di rappresentanti appositamente nominati o di altre Amministrazioni (competenti *ratione materiae*, in raccordo con DGCS), agli organi statuari.

Infine, come già detto, altra tipologia di contributi²⁵ erogati, derivanti dall'istituzione dell'IX Fondo europeo di sviluppo- FES, nel quadro dei rapporti UE-ACP, ammonta, per il 2015, a 441,7 milioni, a valere sul capitolo 2306, trasferito dal MEF al MAECI per una programmazione più funzionale e coordinata nell'ambito della Cooperazione.

Le risorse per contributi volontari, in tale ambito, sono allocate nel capitolo 2180, per 193,8 milioni.

Debito estero

Il debito estero sovrano, detenuto dai Paesi in via di sviluppo e dai Paesi emergenti, verso l'Italia e, in particolare, le esposizioni di tali Paesi, è quantificabile sia verso il Fondo rotativo per la Cooperazione allo sviluppo, di cui all'articolo 26 della legge n. 227 del 1977 - sottoconto art. 6, legge n. 49 del 1987 - attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto bilaterali così come definiti in ambito OCSE, sia verso SACE, i cui crediti sono garantiti dallo Stato.

A decorrere dal 2016, le norme della legge n. 49 del 1987 sono state abrogate e sostituite dalle norme della citata legge n. 125 del 2014, (art. 8), che disciplina i crediti concessionali a valere sul Fondo rotativo fuori bilancio, previsto dalla citata legge n. 227 del 1977.

L'Italia ha concluso diversi accordi bilaterali di trattamento del debito, quali le cancellazioni, le conversioni, le ristrutturazioni e il riacquisto del debito. Gli accordi di conversione e di ristrutturazione hanno attuazione in un arco temporale pluriennale. L'amministrazione ha riferito in ordine alla quantificazione del debito estero:

- per quanto riguarda i crediti di aiuto, il debito estero verso l'Italia, alla data del 31 dicembre 2015, ammonta complessivamente a circa 2,47 miliardi in linea capitale, cui si aggiungono circa 406 milioni di interessi, dovuti dai Paesi beneficiari a vario titolo. In tale contesto, gli arretrati effettivamente dovuti all'Italia ammontano a circa 490 milioni in linea capitale, oltre a relativi interessi, in quanto non onorati alle scadenze previste²⁶.
- per quanto concerne i crediti commerciali sovrani assicurati da SACE e garantiti dallo Stato Italiano, il debito estero, alla data del 31 dicembre 2015 ammonta complessivamente a circa 2,64 miliardi in linea capitale, cui si aggiungono circa 1,1 miliardi di interessi di ritardo. Per la parte capitale, oltre 1,6 miliardi sono in arretrato in quanto non onorati alle scadenze previste²⁷.

²⁵ I pagamenti vengano tecnicamente effettuati alla Commissione europea.

²⁶ Il Ministero ha segnalato che circa 279 milioni di euro in linea capitale verranno trattati in ambito di accordi di trattamento del debito già finalizzati con diversi Paesi debitori, mentre ulteriori 220 milioni, afferenti la quota capitale, sono relativi a crediti verso Paesi eleggibili all'iniziativa *Heavily Indebted Poor Country* (HIPC) che potrebbero beneficiare, in futuro e nell'ambito di tale iniziativa, di trattamento di cancellazione debitoria.

²⁷ L'Amministrazione riferisce che a seguito delle intese multilaterali firmate nel 2015 con la Repubblica di Cuba e con la Repubblica del Ciad, una volta conclusi i relativi accordi bilaterali, saranno ristrutturati 213,3 milioni di

DEBITO ESTERO

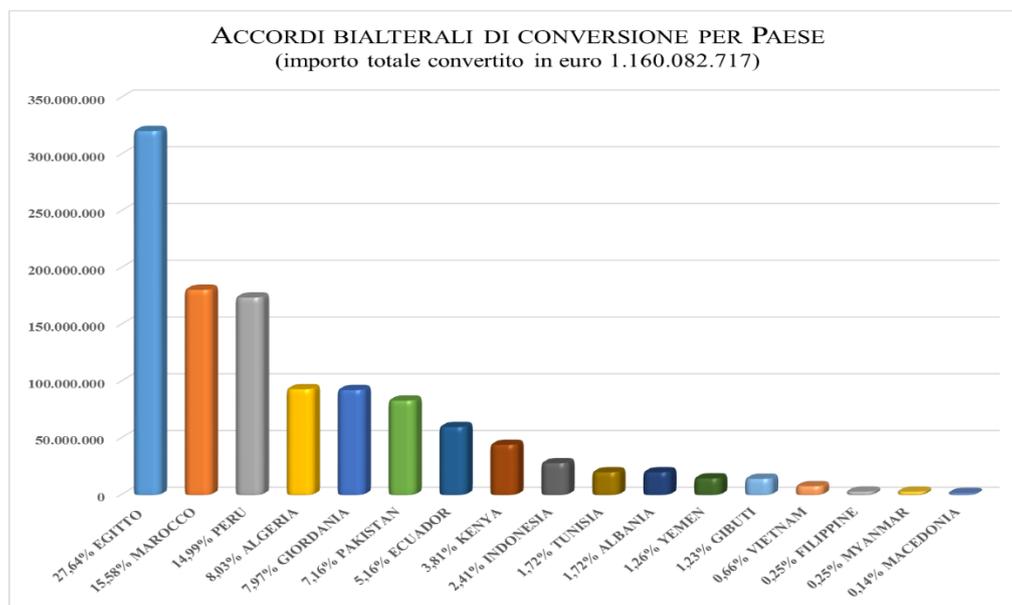
(in milioni)

SITUAZIONE al 31 dicembre 2015	CREDITI DI AIUTO	CREDITI COMMERCIALI
	Fondo Rotativo	(SACE)
DEBITO ESTERO IN LINEA CAPITALE	2.470	2.640
<i>di cui possibile cancellazione HIPC</i>	220	517
<i>di cui accordi di trattamento del debito già finalizzati</i>	279	
<i>di cui arretrati dovuti</i>	490	1.600
INTERESSI	406	1.000
Totale	2.876	3.640

Fonte: Elaborazione Corte dei su dati Ministero

In alternativa alla cancellazione, il debito originato da crediti di aiuto può essere convertito in progetti di sviluppo²⁸.

Sono eleggibili ad operazioni di conversione i Paesi, per i quali sia previamente intervenuta un'intesa al Club di Parigi; l'accordo di ristrutturazione raggiunto in tale sede deve prevedere specificamente la possibilità di procedere alla conversione del debito. Negli anni 2000-2015 l'Italia è stata molto attiva sul fronte delle conversioni debitorie da crediti d'aiuto, per un ammontare totale di 1.160 milioni. Il grafico evidenzia gli importi degli accordi di conversione sottoscritti dal 2000 al 2015, per paese beneficiario.



Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

euro. Circa 507,8 milioni degli insoluti in quota capitale sono relativi a crediti verso Paesi eleggibili all'iniziativa HIPC che non hanno ancora beneficiato della cancellazione finale del debito.

²⁸ La conversione del debito è un meccanismo che prevede la cancellazione di parte del debito concessionale in valuta dovuto all'Italia dal 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. I programmi così finanziati devono essere finalizzati allo sviluppo socio-economico, alla protezione ambientale e alla riduzione della povertà. Le operazioni di conversione debitoria erano disciplinate dall'art. 54, comma 1, della legge n. 449 del 27 dicembre 1997, recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" (collegato alla legge finanziaria 1998) e, sotto il profilo della disciplina delle operazioni, dai DMT del 5 febbraio 1998 per i crediti commerciali e del 9 novembre 1999 per i crediti d'aiuto. La conversione è ora disciplinata dalla legge n. 209 del 25/07/2000, modificata della legge finanziaria per il 2007, che ha consentito la conversione anche dei crediti di aiuto che non hanno subito in precedenza una ristrutturazione.

Dall'esame del grafico si evidenzia che il 58,2 per cento degli importi, a seguito di accordi firmati, riguarda solo tre Paesi (Egitto 27,6, Marocco 15,6 e Perù 14,9). I Paesi dell'Africa, complessivamente, hanno sottoscritto accordi di conversione per importi pari al 56,8 per cento e in particolare il Nord Africa risulta quello che ha sottoscritto accordi per un importo maggiore, pari al 52,9 del totale.

L'importo totale effettivamente convertito, a seguito del soddisfacimento delle condizioni previste dagli Accordi, al 31/12/2015 è pari ad un CTV totale di 886,2 milioni al cambio €/US\$ del 31/12/2015, ovvero circa il 76 per cento dell'importo totale degli Accordi firmati²⁹.

Altri meccanismi di trattamento del debito estero, oltre alla cancellazione del debito ed agli Accordi bilaterali di conversione del debito, sono gli Accordi bilaterali di ristrutturazione o di ripagamento del debito, per i quali si segnala nel 2015 l'attuazione dell'accordo con l'Argentina, siglato nel 2014 per 290,3 milioni (Importo Fondo Rotativo Ctv Euro) e 203,7 milioni (importo SACE Ctv Euro), nonché gli Accordi bilaterali di riacquisto del debito (cd. *buy-back*), per i quali si segnala nel 2015 quello con le Seychelles, per circa 220mila euro (importo SACE Ctv Euro).

Banche di sviluppo

Le questioni attinenti le IFI/Banche di sviluppo sono trattate dalla Direzione Generale per la Mondializzazione. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo segue esclusivamente le attività che discendono dall'erogazione di propri contributi volontari a Banche di sviluppo, non più erogati sin dal 2011. Lo strumento utilizzato è il *Trust Fund*³⁰. I risultati conseguiti, secondo le valutazioni riferite dall'Amministrazione, dai vari *Trust Fund* sono nella quasi totalità dei casi in linea con gli obiettivi prefissati.

3.2. Programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale"

Il programma denominato "Promozione della pace e sicurezza internazionale" è finanziato, per 626 milioni, dal 25 per cento delle risorse del Ministero della missione 4 e ne rappresenta il secondo programma per impatto finanziario. Gli stanziamenti definitivi si rilevano superiori al 2013 ed al 2014. Le risorse sono impegnate e pagate, in termini di competenza, per il 98 per cento. La classificazione economica pone in evidenza che il 92 per cento dello stanziamento definitivo è rappresentato da trasferimenti di parte corrente.

L'attività istituzionale del 2015 si è estrinsecata soprattutto in relazioni diplomatiche, tese a promuovere le relazioni bilaterali di natura politica, economica e culturale con i Paesi extra U.E., anche con attività diplomatica a favore e della pace e la stabilizzazione³¹.

Nel 2015, l'Italia ha promosso la tutela dei diritti umani a livello bilaterale e multilaterale, partecipato attivamente ai negoziati sulle risoluzioni promosse su queste tematiche in seno alle Nazioni Unite. Attiva la partecipazione anche per le tematiche relative alla sicurezza internazionale (riunioni OSCE).

Con riguardo infine ai contributi obbligatori, previsti nell'ambito di questo programma, a valere sul capitolo cap. 3393, si rappresenta che sono state stanziare risorse per 423 milioni, che rappresentano la quota maggiore di risorse del programma.

²⁹ L'importo totale effettivamente convertito, a seguito del soddisfacimento delle condizioni previste dagli Accordi, nel periodo dal 01/01/2015 al 31/12/2015 è pari ad un CTV totale di 73,4 milioni al cambio €/US\$ del 31/12/2015, relativamente agli Accordi di conversione con i seguenti Paesi: Egitto, Kenya, Marocco, Pakistan e Tunisia.

³⁰ Banca Mondiale: gli unici *Trust Fund* nazionali gestiti dall'Ufficio Multilaterale sono l'"*Italy Donor Funded Staffing Program*" e il "*Balance account*"; Banca Interamericana di Sviluppo (IDB): specializzata nel sostegno alle attività di sviluppo a favore di Paesi latino-americani; Banco Centroamericano di Integrazione Economica (BCIE): Ha per obiettivo la promozione dello sviluppo economico e sociale della regione centroamericana; IFAD (*International Fund for Agricultural Development*).

³¹ Si richiamano le relazioni e la mediazione per le questioni in alcuni paesi: Afghanistan, Ucraina, Federazione russa, Bielorussia, Caucaso, Asia centrale, Ucraina, Siria, Libia.

La tavola espone i dati contabili per categoria economica.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE
PROGRAMMA 06 PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanzamenti 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	11,25	12,9	9,96	10,35	9,96	10,35	0	0	0	0	1,29	2,56
di cui imposte pagate sulla produzione	0,69	0,79	0,54	0,53	0,54	0,53	0	0	0	0	0,15	0,26
Consumi intermedi	1,02	1,08	1	1,01	0,76	0,81	0,24	0,2	0	0	0,02	0,06
Trasferimenti di parte corrente	475,94	577,56	468,08	565,09	465,47	561,4	5,13	5,45	2,53	1,77	5,34	10,7
SPESE CORRENTI	488,21	591,54	479,03	576,45	476,19	572,56	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32
Investimenti fissi lordi	0	0,01	0	0,01	0	0,01	0	0	0	0	0	0
Trasferimenti di parte capitale	11,65	34,67	11,65	34,67	11,65	34,67	0	0	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	11,65	34,68	11,65	34,68	11,65	34,68	0	0	0	0	0	0
SPESE FINALI	499,86	626,21	490,68	611,12	487,84	607,24	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32
SPESE COMPLESSIVE	499,86	626,21	490,68	611,12	487,84	607,24	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3. Programma "Promozione sistema paese"

Il programma rappresenta il 6 per cento della missione 4 intestata al MAECI. Lo stanziamento definitivo ammonta a 151,6 milioni, nei quali sono equamente divisi i redditi di lavoro ed i trasferimenti, in termini di categoria economica. La capacità di impegno e l'indice di pagamento di competenza superano il 90 per cento.

Molteplici attività sono state svolte dalla competente Direzione generale, finalizzate alla promozione del sistema paese, nell'ottica dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Gli ambiti di intervento sono stati soprattutto:

- Promozione della cultura, della scienza e della lingua italiana all'estero³², con sinergia nei tre livelli di istruzione: quella scolastica primaria e secondaria (Scuole italiane all'estero e sezioni di lingua presso gli istituti di istruzione stranieri); quella universitaria (con i Lettorati ed il supporto alle Cattedre di Italianistica) e quella extracurricolare, tramite i corsi di lingua degli Istituti italiani di cultura. Nello specifico, la DGSP coordina gli 83 IIC con le altre presenze italiane all'estero (tra cui, addetti scientifici, lettori, Scuole italiane, Enti gestori dei corsi) e con i soggetti locali, attivando tra l'altro il nuovo Sistema Informativo Gestionale (S.I.G. - IIC). La Sezione centrale di controllo sulla gestione³³ ha approvato di recente una relazione, sugli esiti dell'indagine condotta sull'attività degli Istituti italiani di cultura all'estero (IIC) nel triennio 2011-2013, nella quale si esprime apprezzamento per le più recenti iniziative di riorganizzazione della rete, evidenziando gli sforzi del MAECI per rendere gli Istituti più efficaci ed efficienti, mediante l'adozione di programmi informatici ad hoc e la trasmissione di linee guida, e mettendo in rilievo non solo la scarsità delle risorse attribuite alla rete ma anche la limitatezza dell'organico dell'Area della promozione culturale.
- Promozione della scienza e della tecnologia, che si concretizza essenzialmente nell'organizzazione di eventi promozionali e nella coordinazione della Rete degli addetti scientifici, in servizio presso alcune Ambasciate e Consolati; ma il ruolo politicamente più complesso riguarda la cura dei negoziati e dei seguiti dei Protocolli esecutivi bilaterali di

³² In tale contesto opera il Gruppo di lavoro consultivo per la promozione della lingua e della cultura italiana (cui partecipano anche rappresentanti del MIBACT e del MIUR) quale foro di confronto e concertazione tra gli enti e le istituzioni operanti nel settore, ma con una struttura organizzativa più agile rispetto alla soppressa Commissione nazionale.

³³ Corte dei conti Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – delibera n. 14/2015.

collaborazione scientifica e tecnologica, con la partecipazione alle relative Commissioni miste. In tale ambito, rileva il ruolo dell'Unità per la Cooperazione Scientifica e Tecnologica (UST), che opera presso la DGSP utilizzando le risorse a sua disposizione anche per contributi obbligatori ad Organismi Internazionali³⁴. I principali partner del MAECI, nell'ambito della promozione culturale e tecnologica, sono il MIUR, il CNR, l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, l'Istituto Nazionale di Astrofisica, l'Agenzia Spaziale Italiana, l'Istituto Superiore di Sanità, università La Sapienza, i Politecnici di Milano e Torino, nonché i Centri internazionali scientifici afferenti al Polo di Trieste.

- Borse di studio, concesse a cittadini stranieri e ad italiani residenti stabilmente all'estero (IRE)³⁵ hanno comportato l'erogazione di contributi prevalentemente nell'ambito di Accordi internazionali, a Istituti di formazione accademica *post-lauream*, nell'ambito di Accordi o Protocolli bilaterali.
- Scambi giovanili.
- Iniziative dirette a sostenere l'attività all'estero delle imprese italiane³⁶, che è asse portante dell'azione del Ministero, che coordina l'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 (sedi diplomatiche, ICE ENIT, Camere di commercio italiane all'estero).
- Iniziative volte a favorire l'internazionalizzazione del sistema economico nazionale³⁷.
- Iniziative di internazionalizzazione delle autonomie territoriali e del sistema economico. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione Internazionale favorisce forme di collaborazione strutturata con le Regioni e le Amministrazioni locali e sostiene le iniziative e progetti internazionali degli Enti territoriali, in un quadro ordinato di promozione degli interessi del Sistema Paese, in armonia con gli indirizzi di politica estera. L'azione si concretizza nell'orientamento e nell'ottimizzazione delle risorse disponibili ai vari livelli istituzionali³⁸. Inoltre, il coordinamento avviene anche in seno alla "Cabina di Regia per l'Italia internazionale" e al Tavolo di concertazione MAECI- Dipartimento degli affari regionali, le autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri (DARAS) - Regioni sull'attività internazionale delle autonomie territoriali, previsto dall'art. 5 dell'Intesa Governo Regioni 244/CSR del 18 dicembre 2008 in materia di rapporti

³⁴ Nel 2015 l'erogazione di contributi obbligatori dell'Italia ha interessato alcuni Organismi internazionali tra cui l'ICGEB/Centro Internazionale di Ingegneria Genetica e Biotecnologie (euro 10.169.961), l'ESO/Osservatorio Europeo Australe (15.276.000 euro), l'ICRANET/Centro Internazionale di Astrofisica Relativistica (1.400.330 euro), la TWAS/Accademia delle Scienze per i Paesi in via di sviluppo (1.450.000 euro), la IAP/*InterAcademy Panel* (725.000 euro). Nel 2015 ha realizzato un'economia di 1.354.000 euro sul cap. 2752/7 (ESO/Osservatorio Europeo Australe), dovuta ad automatismi finanziari. L'UST ha impegnato nel 2015 contributi a progetti inseriti nei Protocolli esecutivi di collaborazione scientifica e tecnologica bilaterali in vigore secondo due tipologie di intervento: a) per i c.d. progetti di "Grande rilevanza" (1.744.040 euro, ammontare da liquidare dietro rendicontazione nei primi mesi 2016), e b) per i progetti di scambio tra team di ricercatori (161.071 euro), cifra già liquidata.

³⁵ Nel 2015 la DGSP ha offerto 3.113 mensilità di borse di studio in favore di 628 ricercatori e studenti provenienti da più di 100 Paesi, tra cui Italiani residenti all'Estero.

³⁶ Sono essenzialmente di coordinamento dell'attività di diplomazia svolta dalle Sezioni Economiche di Ambasciate e Consolati nell'affiancamento delle aziende italiane sui mercati esteri e di promozione della scienza, della cultura e della lingua italiana. Nel 2015 si è curata la diffusione di informazioni alle imprese italiane sulle opportunità economico-commerciali all'estero e d'investimento in Italia agli operatori stranieri. Il coordinamento con Istituzioni ed Enti è realizzato soprattutto in seno alla "Cabina di Regia per l'Italia internazionale" quale principale foro di coordinamento per l'assunzione delle linee guida e di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese.

³⁷ Si segnala un accordo che riveste un'importanza strategica per le esportazioni italiane: si tratta di un importante Protocollo d'Intesa (dell'ottobre 2015) di collaborazione tecnica tra *Accredia* (Ente unico nazionale di accreditamento designato dal Governo italiano) ed *ESMA* (Autorità degli Emirati Arabi Uniti per la normazione e la metrologia)

³⁸ Lo scorso 1° luglio 2015 è stato altresì sottoscritto - tra MAECI, PCM-DARAS e ANCI - un Protocollo d'Intesa volto a definire una cornice unitaria in grado di assicurare, attraverso un regolare flusso di informazioni e contatti, il coordinamento delle attività di rilievo internazionale di Comuni e Città metropolitane.

internazionali (“Tavolo permanente”).

- Promozione degli investimenti esteri in Italia: l’Anno dell’Italia in America Latina (AIAL)³⁹, non avendo beneficiato di uno stanziamento ministeriale ad hoc, ha usufruito di una parte degli stanziamenti dedicati alle attività di promozione della cultura italiana all’estero gestiti dall’Ufficio IV della Direzione generale per la promozione del sistema paese a valere sul cap. 2471/3, per un ammontare pari a circa 168 mila euro.

3.4. Programma “Italiani nel mondo e politiche migratorie”

Il programma è finanziato da 45,4 milioni, pari all’1,8 per cento dello stanziamento definitivo della missione 4 del Ministero. Di rilievo, si rappresenta che, a fronte di un incremento dello stanziamento di bilancio, destinato alla copertura delle spese di parte corrente (+13 per cento rispetto al 2014), nel 2015 le spese di funzionamento sono diminuite, mentre sono più elevati i trasferimenti (37,8 milioni di risorse stanziate a fronte di 36,2 milioni del 2014).

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE PROGRAMMA 008 ITALIANI NEL MONDO E POLITICHE MIGRATORIE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione		di cui stanziamento		Economie maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	7,01	6,74	6,22	5,95	6,22	5,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79	0,79
di cui imposte pagate sulla produzione	0,43	0,41	0,34	0,30	0,34	0,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,12
Consumi intermedi	1,18	0,78	0,88	0,71	0,71	0,60	0,17	0,11	0,00	0,00	0,30	0,07
Trasferimenti di parte corrente	36,22	37,84	35,9	37,61	35,79	37,22	0,11	0,40	0,00	0,00	0,32	0,23
SPESE CORRENTI	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,77	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09
Investimenti fissi lordi	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE FINALI	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,78	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09
SPESE COMPLESSIVE	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,78	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell’ambito degli obiettivi strutturali, la valorizzazione dei servizi consolari⁴⁰ 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 a titolo di percezioni consolari.

³⁹ L’evento, inaugurato a gennaio 2015, terminerà nell’estate del 2016 in concomitanza dei Giochi Olimpici di Rio de Janeiro. Nel 2015, nell’ambito dell’AIAL, sono stati sottoscritti tra l’altro 8 accordi bilaterali.

⁴⁰ Complessivamente nel 2015 sono stati emessi 294.733 passaporti dalla Rete consolare e sono state registrate, in linea con il trend degli ultimi anni, quasi 200.000 trascrizioni di stato civile e oltre 50.000 atti di cittadinanza (cioè procedimenti conclusi). La rete consolare fornisce inoltre interventi di assistenza di difficile quantificazione ma che si aggirano nell’ordine di oltre 40.000 ogni anno, dalle situazioni più gravi (decessi, detenuti) agli episodi più lievi (quali i furti di documenti e altro). Con riferimento ai visti emessi dalla nostra rete (160 sedi attive con circa 400 unità di personale, di ruolo o a contratto, a tempo integrale) nel 2015 si è registrata una diminuzione del 7,8 per cento di quelli emessi rispetto all’anno precedente (2.043.162 visti emessi nel 2015).

Sono inquadrati nell'architettura estera anche i Comitati degli Italiani all'estero (Com.It.es.). Con il d.m. 4500/41 del 18.09.2014, l'Amministrazione ha provveduto alla riorganizzazione dei Com.It.Es.. Attualmente i Com.It.Es. in carica sono 106, di cui 101 elettivi e 5 di nomina consolare. La procedura di controllo sui Com.It.Es. è costituita dalla verifica del merito e della legittimità delle spese sostenute nell'esercizio finanziario, in relazione ai contributi ministeriali ricevuti. In particolare, nell'esercizio finanziario 2015, le risultanze contabili derivanti dalla decurtazione dei saldi attivi⁴¹ ha consentito di erogare, sotto forma di finanziamenti straordinari, ulteriori contributi destinati alla realizzazione di progetti, approvati a seguito di un attento esame, volti a favorire l'integrazione dei connazionali residenti nelle varie realtà socio-economiche dei paesi di accoglienza.

Nell'ambito del programma, le risorse trasferite ad organismi internazionali⁴² nel 2015 ammontano a circa 23,3 milioni in termini di competenza.

3.5. Programmi “Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari” e “Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese”

I due programmi presentano uno stanziamento definitivo, nel 2015, rispettivamente di 111 milioni nel programma “Presenza dello Stato all'estero ...” e di 542 milioni nel programma “Rappresentanza all'estero”.

Il programma “Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari” evidenzia un aumento dello stanziamento rispetto al 2014, con preponderanza della categoria dei consumi intermedi (che prevede risorse per 103 milioni) per un importo pari a 18,1 milioni (+21,39 per cento) con contestuale aumento degli impegni e dei pagamenti nell'esercizio. In particolare, l'aumento riguarda le dotazioni finanziarie delle Rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di prima categoria (15 milioni) e le spese per l'acquisto delle “targhette” Schengen (3,1 milioni). Si osserva, invece, una diminuzione degli investimenti fissi lordi, per circa 3,6 milioni, con un decremento del 37,3 per cento, dovuto per la maggior parte alla spesa in conto capitale delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di prima categoria.

Al contrario, il programma “Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese” subisce una contrazione di risorse destinate, che, negli stanziamenti finali, ammontano a 542 milioni. La quota maggiore dello stanziamento è rappresentata dai redditi da lavoro dipendente pari a circa 525 milioni. Risultano in aumento i consumi intermedi, che da 6,3 milioni passano a 17 milioni (+170 per cento), a causa dell'implementazione dei fondi assegnati per il rafforzamento delle misure di sicurezza delle Rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari (+8,9 milioni). I pagamenti di competenza nei consumi intermedi sono esigui (circa 4 milioni), generando così un notevole aumento dei residui di nuova formazione, che passano da 2,4 a 12,6 milioni.

⁴¹ Sul capitolo 3103/2015 sono stati, infatti, disimpegnati fondi per 172.493,00 euro, mentre lo stanziamento complessivo era stato pari a 1,3 milioni.

⁴² Contributo obbligatorio *ex lege* al Centro Internazionale di Formazione OIL di Torino. Contributo obbligatorio *ex lege* all'Organizzazione internazionale del lavoro. Contributo obbligatorio *ex lege* all'Organizzazione internazionale delle migrazioni.

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE
PROGRAMMA 12 - PRESENZA DELLO STATO ALL'ESTERO TRAMITE LE STRUTTURE DIPLOMATICO-CONSOLARI
PROGRAMMA 13- RAPPRESENTANZA ALL'ESTERO E SERVIZI AI CITTADINI E ALLE IMPRESE

(in milioni)

Categoria	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		di cui stanziamento		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Programma: 012: Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari												
01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1,61	1,86	1,61	1,63	1,61	1,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23
02 CONSUMI INTERMEDI	84,85	103,00	84,76	102,94	77,06	102,52	7,80	0,42	0,09	0,00	0,00	0,07
03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,11	0,12	0,10	0,09	0,10	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03
Totale TITOLO I	86,57	104,98	86,47	104,66	78,76	104,24	7,80	0,42	0,09	0,00	0,01	0,32
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	9,62	6,03	9,61	4,09	8,42	4,08	1,19	1,95	0,01	1,94	0,00	0,00
Totale TITOLO II	9,62	6,03	9,61	4,09	8,42	4,08	1,19	1,95	0,01	1,94	0,00	0,00
Totale Programma: 012	96,18	111,01	96,08	108,75	87,18	108,33	8,99	2,36	0,09	1,94	0,01	0,32
Programma: 013: Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese												
01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	558,37	519,54	518,64	507,81	517,63	507,93	3,06	5,51	2,05	3,04	37,68	6,10
02 CONSUMI INTERMEDI	6,36	17,04	4,99	6,97	3,88	4,40	2,40	12,63	1,29	10,07	0,08	0,01
03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5,52	5,39	1,24	1,56	1,24	1,56	0,00	0,00	0,00	0,00	4,28	3,83
05 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE		0,20		0,03		0,03		0,17		0,17		0,00
Totale TITOLO I	570,25	542,17	524,87	516,37	522,75	513,92	5,46	18,31	3,34	13,28	42,05	9,94
Totale Programma: 013	570,25	542,17	524,87	516,37	522,75	513,92	5,46	18,31	3,34	13,28	42,05	9,94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In ordine alla presenza dello Stato tramite la rete diplomatica e la rappresentanza all'estero, al 31/12/2015, l'Amministrazione periferica del MAECI si compone di 297 strutture all'estero (tra Ambasciate, Rappresentanze Permanenti presso Organizzazioni Internazionali, Uffici Consolari, Istituti italiani di cultura, Delegazioni diplomatiche speciali e Sezioni distaccate di rappresentanze diplomatiche). 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, rafforzando in particolare la presenza istituzionale italiana in Paesi di nuova priorità sul piano politico-strategico o in aree ad economia emergente, nonché facendo leva sulla centralizzazione in strutture più grandi (cd. “*Consolati hub*”), in grado di generare virtuose economie di scala e incrementare il tasso di efficienza, sviluppando inoltre l'accesso a distanza per alcuni servizi.

Alle strutture diplomatiche si affianca la rete consolare onoraria italiana, che consta di 541 Uffici distribuiti nelle differenti aree geografiche, di cui 401 attualmente “operativi”, ossia con titolare nell'esercizio delle funzioni. Rispetto al 2014, il numero degli Uffici onorari è aumentato, confermando le tendenze di crescita registrate negli ultimi anni. Un *trend* che è in parte direttamente connesso con il processo di ristrutturazione e riorganizzazione della rete estera. Nell'ultimo esercizio finanziario l'esigua dotazione iniziale pari, a circa 198 mila euro, è stata integrata di un ammontare pari a 600 mila euro. L'integrazione richiesta si è resa necessaria, perché la dotazione inizialmente assegnata era assolutamente inadeguata alle esigenze di una rete così vasta e capillare come quella degli Uffici consolari onorari⁴³.

Allo stato appare non incisivo il controllo sulle strutture onorarie atteso che l'accoglimento delle richieste di contributo e le funzioni di vigilanza e controllo, per le spese effettuate a fronte del contributo ricevuto, sono svolte dall'Ufficio di carriera sovraordinato. Il Ministero invece controlla solo che gli obblighi di compilazione del modello siano rispettati e che le spese indicate nel modulo siano effettivamente superiori al contributo ricevuto. Si ritiene opportuno poter contare su un sistema strategico complessivo programmatico e di controllo, ricordato a livello centrale.

⁴³ La media dei contributi erogati a ciascun titolare di Ufficio onorario – fermo restando che l'importo varia nettamente da caso a caso - è stata pari ad euro 2.268,17.

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.