

Legge di Stabilità 2013¹: segnali di ripresa

A cura di Damiano Sabuzi Giuliani, febbraio 2013

Negli ultimi cinque anni la cooperazione allo sviluppo è stata la cenerentola del bilancio dello Stato italiano. Gli stanziamenti per la legge 49 del 1987 hanno subito un profondo ridimensionamento fino ad arrivare al record storico negativo registrato nel 2012: 86 milioni di euro, che hanno spinto l'Italia verso il fondo nelle graduatorie internazionali degli impegni per la lotta alla povertà nel mondo. Un livello dal quale non si poteva far altro che risalire.

Premessa: 2012, un anno di attenzioni per la cooperazione allo sviluppo

Dopo aver licenziato la legge di stabilità per il 2012², il Governo Berlusconi lascia il testimone al neo Senatore a vita Mario Monti. Questo passaggio di consegne, nel novembre 2011, ha portato alla nomina di un Ministro senza portafoglio per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione. Si tratta di una scelta che non ha precedenti nella storia italiana; presenta però alcuni limiti: non si fa previsione di autonomia nella gestione delle risorse umane e finanziarie afferenti alla cooperazione, che rimangono nella responsabilità del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze³.

Nonostante l'impegno per il rilancio della cooperazione dimostrato da Riccardi, si deve aspettare il 6 aprile 2012 per una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che affida al Ministro l'esercizio delle funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività dei Ministeri che hanno competenza in

¹ Si fa riferimento alla Legge 24 dicembre 2012, n.228, "disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge di stabilità 2013)" e alla legge 24 dicembre 2012, n.229, "bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015" pubblicate in GU n.302 del 29-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 212.

LAVORI PREPARATORI:

Camera dei deputati (atto n. 5534-bis): Disegno di legge risultante dallo stralcio, deliberato dall'Aula il 18 ottobre 2012, degli articoli 1 e 2, art. 3, commi 1-8, art. 3, comma 9, lettera a), art. 3, comma 10, secondo per., art. 3, comma 14, art. 13, commi 17-27, art. 3, commi 29-31, art. 3, commi 37 e 38, art. 3, commi 42-76, articoli 4, 5, 6, art. 7, commi 1-11, art. 7, commi 14-21, art. 7, commi 25 e 26, art. 7, commi 35-39, art. 8, commi 1-14, art. 8, commi 17 e 18, art. 8, commi 20-23, art. 9, comma 1, cpv. «Art. 16-bis, comma 1, 2, 4-6», art. 9, comma 2, articoli 12, 13 e 14 del C.5534 d'iniziativa del Ministro dell'economia e delle finanze (Grilli).

Assegnato dalla V Commissione (Bilancio), in sede referente il 18 ottobre 2012, con pareri delle Commissioni I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIV e Questioni regionali. Esaminato dalla V Commissione, in sede referente, il 23, 24, 25, 29 ottobre; 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 e 14 novembre 2012.

Esaminato in Aula il 15, 20, 21 novembre 2012 ed approvato il 22 novembre 2012.

Senato della Repubblica (atto n. 3584):

Assegnato alla 5ª Commissione, in sede referente, il 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 e 19 dicembre 2012. Esaminato in Aula il 29 novembre; 11, 18, 19 dicembre 2012 ed approvato il 20 dicembre 2012.

Camera dei deputati (atto n. 5534-bis-B): Assegnato alla V Commissione (Bilancio), in sede referente, il 20 dicembre 2012. Esaminato dalla V Commissione, in sede referente, il 20 dicembre 2012.

Esaminato in Aula ed approvato il 21 dicembre 2012.

² LEGGE 12 novembre 2011, n. 183. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012).

³ ActionAid, L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. 2008-2012: cinque anni vissuti pericolosamente, Rubettino Editore, Milano, 2012



materia di aiuto pubblico allo sviluppo – con particolare riferimento al Ministero degli Affari Esteri – allo scopo di massimizzare l'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo. La stessa direttiva esplicita la partecipazione del Ministro per la Cooperazione al Comitato direzionale della DGCS, ma precisa anche che queste nuove disposizioni non possono alterare il budget della finanza pubblica⁴.

Il 18 aprile 2012, viene licenziato dal Consiglio dei Ministri il Documento di Economia e Finanza (DEF) per il triennio 2013-2015; il DEF va presentato dal Governo al Parlamento entro il 30 giugno di ogni anno ed ha lo scopo di anticipare al Parlamento le linee di politica economica e finanziaria del Governo. Nel DEF 2013 - 2015 viene riservata una sezione dedicata esclusivamente alla cooperazione allo sviluppo dove si legge l'intenzione di promuovere "Azioni concrete per un riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della cooperazione allo sviluppo, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo"⁵. Sulla base dei dati OCSE DAC 2011, si tratta quindi di riavvicinare l'aiuto del nostro Paese alla media dei Paesi DAC (0,32%) o alla media EU (0,46%), vale a dire incrementare l'aiuto italiano di almeno 1,8 miliardi di euro nei prossimi tre anni. Tra gli interventi quantitativi e qualitativi trovano spazio la riqualificazione e razionalizzazione della spesa per la cooperazione sia sul bilaterale sia sul multilaterale, la revisione degli stanziamenti a Banche e Fondi di sviluppo e l'incremento progressivo, su base annuale, di almeno il 10% degli stanziamenti previsti dalla legge 49/87, utilizzando come anno iniziale di riferimento il 2011.

La cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri nella Legge di Stabilità 2013

Nel disegno di Legge (DDL) per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato⁶ presentato alla Camera dei Deputati a fine 2012, gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo (legge 49/87) passano dagli 86 milioni di euro del 2012 a 228 milioni di euro per il 2013, guadagnando una variazione percentuale del +165% rispetto all'anno precedente e portandosi ai livelli, poco inferiori, del 2002 (253 milioni di euro).

Nonostante molti cambiamenti sulla prima versione presentata alla Camera, il Governo Monti riesce a far passare indenne questa voce di spesa per il 2013 fino alla pubblicazione ufficiale in Gazzetta il 24 dicembre 2012⁷ e per la prima volta dal 2008 si è registrato un incremento degli stanziamenti sulla legge 49/87. Seppur lontani dai livelli del 2008, che toccarono il picco di 732 milioni di euro⁸, è evidente come il passaggio tra l'ultima fase dell'esecutivo Berlusconi e il Governo Monti, abbia portato dei segnali di attenzione verso la cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

⁴ Art. 1 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2012.

⁵ Documento di Economia e Finanza 2012, pag. 65.

⁶ Camera dei deputati, Atto n. 5534, disegno di legge, disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello stato (legge di stabilità 2013), ottobre 2013.

⁷ Legge 24 dicembre 2012, n. 228. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013).

⁸ Facendo un'analisi comparata con questo dato segnala ancora una variazione percentuale negativa (-68%) rispetto a quanto riportato nella Legge di Stabilità 2013.



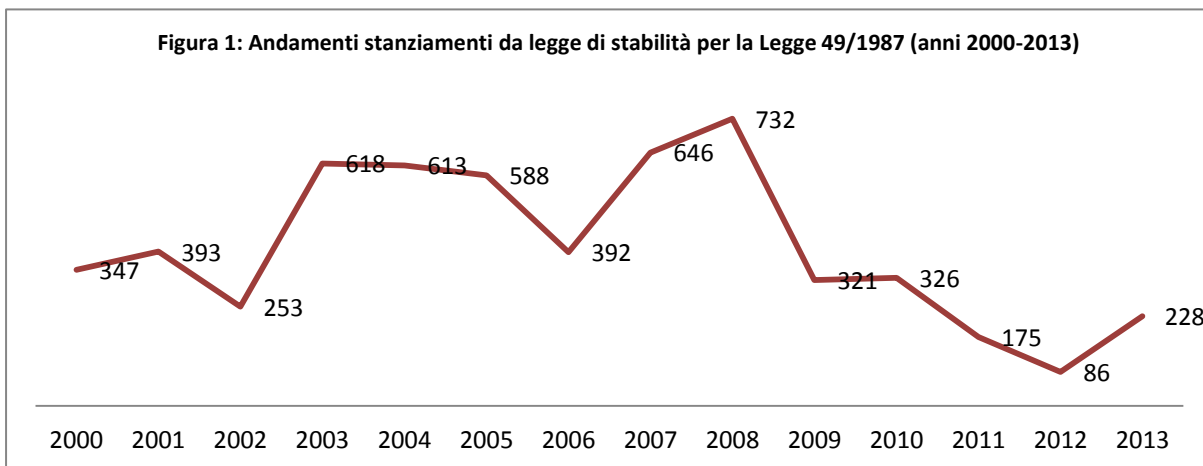
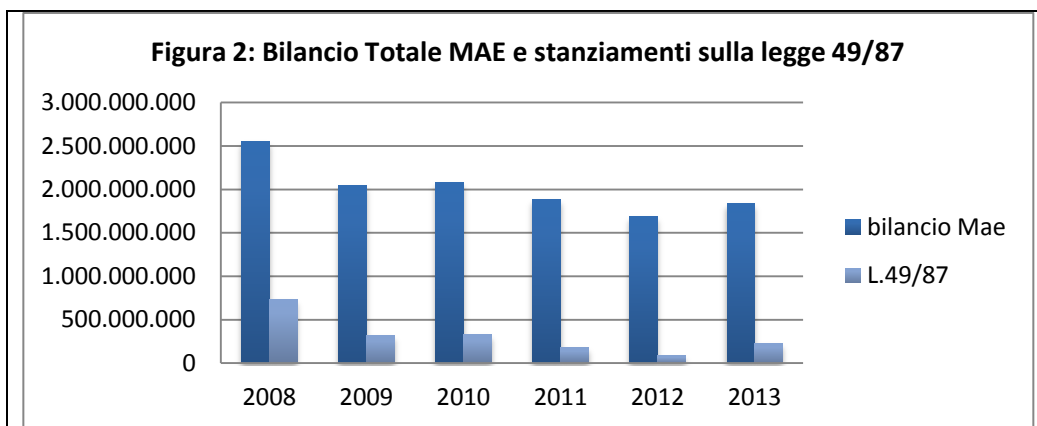


Figura 1 Fonte: elaborazione ActionAid su dati del bilancio dello stato, gennaio 2013

Dei 228 milioni della 49/87, 38,9 milioni sono stati allocati per i cofinanziamenti alle ONG (nel 2012 sono stati stanziati su questa voce 18 milioni di euro), dei quali 9 per seconde e terze annualità di progetti e 3,6 milioni per il pagamento degli oneri previdenziali.

Grazie a questo incremento, l'incidenza degli stanziamenti di cooperazione allo sviluppo sul bilancio totale del Ministero Affari esteri passa dallo 5,1% del 2012 al 12,4% del 2013, inferiore al 28,7% del 2008 e di poco superiore del 9,3% del 2011 (con 175 milioni di finanziamenti).



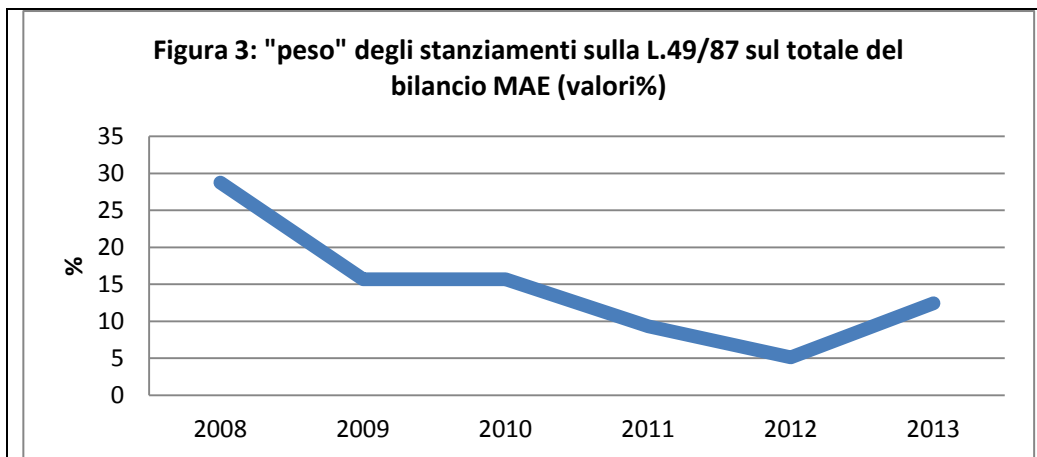


Tabella 1 Fonte: elaborazione ActionAid su dati del bilancio dello stato, gennaio 2013

Per quanto riguarda altri oneri stanziati sulla legge 49/87, si nota come per l'anno finanziario 2013 è autorizzata la spesa di 600.000 euro per il contributo all'UNIDO di Roma - L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale che assiste i Paesi in Via di Sviluppo e quelli con economie in transizione, al fine di favorire uno sviluppo industriale sostenibile e la cooperazione internazionale tra le imprese⁹.

Un'altra novità collegata dalla Legge di stabilità è data da un "avviso di Rettifica"¹⁰ del 16 gennaio – a camere sciolte - con il quale sostanzialmente si rivede l'articolo 6 della Legge¹¹: come attore nelle variazioni compensative entra in gioco anche il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione. Una partita che storicamente veniva affidata al solo Ministero dell'economia su proposta del Ministero Affari esteri; attraverso questa modifica, al Ministro – senza portafoglio – della cooperazione internazionale viene dato il potere di competenza sulle risorse iscritte nel Bilancio Affari Esteri.

Banche e Fondi di Sviluppo nella Legge di Stabilità 2013

I primi due commi dell'articolo 8 del DDL stabilità 2013 presentato alla Camera¹² (Finanziamento di esigenze indifferibili) autorizzavano la spesa di 295 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2013 al 2022¹³ "a titolo contributo dell'Italia per il finanziamento di Fondi multilaterali di sviluppo e del Fondo globale per l'ambiente", di cui parte dovrebbero essere pagati nel periodo 2013-2016 per impegni già assunti dall'Italia e per impegni che il nostro Paese dovrà assumere nei prossimi anni. Nonostante i passaggi parlamentari la

⁹ Art.1 comma 174, Legge di Stabilità 2013.

¹⁰ Comunicato relativo alla legge 24 dicembre 2012, n. 229, recante: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015.". (Legge pubblicata nel supplemento ordinario n. 212/L alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 302 del 29 dicembre 2012). (13A00424) (GU n.13 del 16-1-2013)

¹¹ Pagina 633, prima colonna, articolo 6, comma 6.

¹² Camera dei Deputati, *Disegno di Legge, Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge stabilità 2013)*. Atto N°5534. 16 ottobre 2012.

¹³ Ad agosto 2012, fonti del MEF riportavano il pagamento degli impegni dilazionati fino al 2020. Cfr. ACTIONAID, *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo 2008-2012:cinque anni vissuti pericolosamente*, Rubettino, Milano, 2012 pag 55.

voce di spesa rimane invariata fino alla pubblicazione in Gazzetta della Legge di Stabilità 2013. Ai commi 171 e 172 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2013 quindi, vengono riportate le quote dovute dall'Italia ai fondi multilaterali di sviluppo, per quanto riguarda le ricostituzioni già concluse non coperte dall'articolo 7¹⁴ del cosiddetto "decreto Salva Italia".

Per quello che riguarda i pagamenti alle singole Banche e Fondi di sviluppo, si deve leggere la *Relazione tecnica* allegata al DDL Stabilità, dove si chiarisce l'ammontare complessivo di quanto dovuto ai Fondi Multilaterali di Sviluppo (FMS), ovvero circa 1750 milioni di euro di cui 1.090 milioni come quote in arretrato e 660 milioni dovute entro il 2016. Nel DDL si dà priorità alla Banca Mondiale (IDA) e al Fondo Africano di Sviluppo (AfDF), considerati di "importanza strategica" per l'Italia, essendo anche i Fondi di maggiore volume. Si nota, infatti, che IDA e AfDF coprono complessivamente l'80% degli impegni italiani da saldare. Nel dettaglio:

- per **IDA – Banca mondiale** sono ancora da pagare le ricostituzioni di capitale concluse nel 2005, 2007 e 2010 (ovvero 14esima, 15esima e 16esima), per un importo complessivo da saldare di 1084 milioni di euro, di cui 671 milioni di arretrati e 413 milioni (IDA 16) da saldare entro il 2014
- per il **Fondo Africano di sviluppo** sono ancora da onorare gli impegni dell'undicesima e dodicesima ricostituzione (2007 e 2012) per un importo complessivo da saldare di 319,7 milioni di euro, di cui 247 milioni di arretrati e 72,7 milioni dovuti entro il 2013
- per il **Fondo Asiatico** l'importo complessivo da saldare è di 127,6 milioni di euro di cui 59,6 milioni per arretrati della nona e decima ricostituzione (2008 e 2012)
- verso il **Fondo Globale per l'Ambiente** l'Italia deve ancora onorare la quarta e la quinta ricostituzione (2006 e 2010) per un importo arretrato di 110 milioni di euro e 46 milioni entro il 2014. L'importo complessivo dunque ammonta a 156 milioni di euro
- per l'**IFAD** invece, in coerenza con gli impegni presi alla riunione annuale dell'IFAD (febbraio 2012), al quale hanno partecipato il presidente del Consiglio Mario Monti e il Ministro per la Cooperazione e l'Integrazione Andrea Riccardi, il DDL stabilità autorizza il pagamento di 58 milioni da versare tra il 2013 e il 2015. Come sottolineato anche alla riunione annuale, l'Italia si conferma come secondo donatore dell'IFAD dopo gli Stati Uniti
- per il **Fondo Speciale di Sviluppo (Special Development Fund -SDF)**, che rappresenta lo sportello della Banca di Sviluppo dei Caraibi che eroga prestiti a tasso agevolato a favore dei paesi dell'area

¹⁴ Articolo 7 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214: "Art. 7. (omissis) 2. Al fine di adempiere agli impegni dello Stato italiano derivanti dalla partecipazione a Banche e Fondi internazionali è autorizzata la spesa di 87,642 milioni di euro nell'anno 2012, di 125,061 milioni di euro nel 2013 e di 121,726 milioni di euro nel 2014. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione, per gli anni 2012, 2013 e 2014 dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2012-2014, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2012, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero."



caribica, l'Italia deve rispettare gli impegni persi nella settima ricostituzione del 2008, in cui si impegnava a versare un contributo di 4,8 milioni di euro negli anni 2009-2012. Tali versamento sarà effettuato nel 2013.

Infine, nonostante le rassicurazioni emerse durante il Forum della Cooperazione internazionale¹⁵ nell'articolo 8 del DDL stabilità si nota la totale assenza di riferimenti al **Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria**) per il quale l'Italia vanta un ammanco complessivo di **260 milioni di euro**¹⁶, ne si trovano riferimenti nel testo pubblicato in Gazzetta. Una negligenza che perdura nonostante una lettera del 14 dicembre 2012 firmata dal Presidente del Consiglio Monti - inviata in risposta all'iniziativa dell'Osservatorio italiano per l'Azione globale contro l'Aids e alla Lega italiana per la lotta contro l'Aids - nella quale si afferma che le risorse per il Fondo Globale di Lotta a Aids, Tubercolosi e Malaria potevano trovare spazio all'interno della Legge di Stabilità. Dopo aver ribadito il ritrovato impegno dell'Italia a voler onorare i propri impegni nei confronti del Fondo Globale, il Presidente Monti scrive che: "Tale contributo potrebbe effettuarsi a valere sullo stanziamento aggiuntivo di 295 milioni all'anno che la legge di stabilità (art.8), attualmente all'approvazione parlamentare, assegna al finanziamento dei Fondi Multilaterali di Sviluppo"¹⁷. Da qui anche l'auspicio del Ministro Riccardi in una nota del 16 gennaio 2013:

“...E' fortemente auspicabile che il prossimo Governo continui con il riallineamento graduale delle risorse alla media OCSE con stanziamenti coerenti e costanti: anche modesti ma certi. In particolare, è importante fare un gesto verso il Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria, su cui il presidente Monti ha dato rassicurazioni...”¹⁸

La Tassa sulle Transazioni Finanziarie nella Legge di Stabilità 2013

Il 16 ottobre 2012 il Governo italiano ha inserito nel DDL Stabilità 2013 un' "imposta di bollo sulle transazioni finanziarie"¹⁹ pari allo 0,05%. Sulla base delle analisi delle transazioni del 2011 il Governo ha stimato che l'istituzione di questa imposta avrebbe dovuto produrre un gettito annuo di 1.088 milioni di euro. La valutazione del Governo è il frutto dell'applicazione dell'aliquota dello 0,05% sul controvalore dei due mercati (azionario e derivati); tiene conto di un possibile ridimensionamento del volume delle transazioni dovuto all'introduzione della tassa, stimata del 30% per il mercato azionario e dell'80% su quello dei derivati.²⁰

¹⁵ Vedi ad esempio l'intervento del presidente del consiglio al convegno sulla cooperazione internazionale (Milano, 1° ottobre 2012).

¹⁶ L'Italia non ha versato le quote promesse per gli anni 2009 e 2010, per un totale di 260 milioni di euro, e ha poi evitato di prendere un impegno finanziario per il futuro. Unico fra tutti i Paesi del G8.

¹⁷ http://www.osservatorioaids.it/index.php?option=com_content&view=article&id=127:monti-scrive-a-osservatorio-aids-e-lila-possiamo-trovare-i-soldi-per-il-fondo-globale.

¹⁸ Nota del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi, *Il rilancio della cooperazione internazionale: perché solo insieme si cresce*, 16 gennaio 2013.

¹⁹ Comunemente chiamata Tassa sulle Transazioni Finanziarie – TTF.

²⁰ Secondo le stime realizzate dal Governo, a causa dell'applicazione dell'imposta di bollo dello 0,05% si passerebbe da un volume di transazioni pari a 666,2 miliardi di euro a 466,34 miliardi di euro per il mercato azionario e da 8.546,0 miliardi di euro a 1.709,2 miliardi per il mercato dei derivati.



L'imposta di bollo era prevista inizialmente per: a) compravendita di azioni emessi da soggetti residenti nel territorio statale²¹; b) operazioni sui derivati²² nelle quali "almeno una delle controparti sia residente in Italia e che siano diverse da quelle relative ai Titoli di stato emessi dai Paesi dell'Unione Europea"²³. Ma il testo definitivo della Legge di Stabilità 2013 approvata dal Parlamento si discosta dal Disegno di legge originario. Nel dettaglio, "l'imposta sulle transazioni finanziarie" viene regolamentata nei commi 491- 500 dell'art.1 d della Legge di Stabilità 2013, che prevede l'imposta per:

- **trasferimento della proprietà di azioni ed altri strumenti partecipativi** emessi da soggetti residenti nel territorio dello Stato nonché di titoli rappresentativi dei predetti strumenti indipendentemente dalla residenza del soggetto emittente, **con un'aliquota pari allo 0,2 per cento** del valore della transazione;
- **operazioni sui cosiddetti "strumenti derivati"**, ad imposta in misura fissa, determinata con riferimento alla **tipologia di strumento e al valore del contratto**²⁴.

Per quanto riguarda i derivati, In realtà, **quelli che vengono posti a tassazione, in Italia rappresentano solo il 2,7% di tutti i derivati che non figurano nei listini di borsa**²⁵. Con questa clausola, non solo vengono meno gli intenti principali del legislatore, cioè frenare la speculazione finanziaria, ma viene anche ridotta di fatto la base imponibile, sebbene una variazione nelle aliquote introduca un correttivo per garantire comunque le entrate di cui il Governo ha bisogno per la copertura di bilancio. La tassa inoltre non aiuta ad arginare il fenomeno dell'*high frequency trading*, ossia le operazioni più altamente speculative, poiché "[la tassa]sarà applicata al valore del saldo netto delle transazioni regolate giornalmente, relative al medesimo strumento finanziario e concluse nella stessa giornata operativa da un medesimo soggetto, ovvero il corrispettivo versato" ed è stata introdotta l'esenzione dei fondi pensione, lasciandoli soggetti alle attività speculative a breve termine.

Uno degli elementi invariati invece è la destinazione del gettito: non è prevista alcun impiego per obiettivi di utilità pubblica. I proventi della TTF saranno imputati come risorsa aggiuntiva a copertura di bilancio.

In sintesi, rispetto alla proposta contenuta del DDL Stabilità nel dispositivo finale:

- l'aliquota sulle azioni è stata alzata di 4 volte (dallo 0,05% allo 0,2%);
- le imprese con meno di 500 milioni di capitalizzazione sono esentate²⁶
- le operazioni che si chiudono nella stessa giornata²⁷ non vengono tassate

²¹ Per le transazioni relative alle azioni, la base imponibile è costituita dal oggetto della transazione. L'imposta è dovuta anche per operazione effettuate all'estero, ma sono escluse le operazioni di emissione ed annullamento titoli.

²² I derivati sono contratti il cui valore deriva da quello di un altro titolo o bene "sottostante". I titoli derivati, nati inizialmente come strumenti di copertura dei rischi, entrano nella finanza speculativa perché permettono di scommettere sull'andamento futuro di un dato prodotto o titolo finanziario. Negli ultimi anni i derivati sono arrivati a essere 14 volte il Pil mondiale (scesi a 12 dopo la crisi), mentre le attività finanziarie cui si riferiscono (azioni, obbligazioni, attività bancarie) sono non più di due volte il Pil mondiale.

²³ Sui derivati la imponibile è costituita dal valore nazionale del contratto di riferimento.

²⁴ I dettagli si trovano nella Tabella 3 allegata alla legge di stabilità (pagina 133 Supplemento ordinario n. 212/L alla GAZZETTA UFFICIALE n. 302 del 29 dicembre 2012 - Serie generale).

²⁵ <http://www.bancaditalia.it/media/comsta/2012/Comunicato-OTC-30-giu-12.pdf>.

²⁶ Si intende i titoli azionari italiani per i quali la capitalizzazione media – a novembre 2012 – risultava inferiore ai 500 milioni di euro.

²⁷ In pratica, chi realizza compra-vendita di azioni, ma chiude la sua operatività durante la giornata non è soggetto all'imposta poiché la normativa prevede di tassare solamente il netto delle posizioni alla chiusura della giornata.



- l'imposta sui derivati è diventata fissa, quindi non proporzionale rispetto agli importi e di fatto ridotta
- è stata introdotta una tassa sul layering²⁸.

Il 22 gennaio 2013 il Consiglio ECOFIN ha approvato la proposta che autorizza Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia ad avviare una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, già approvata dal Parlamento europeo il 12 dicembre 2012. La Commissione Europea ha presentato una proposta di direttiva per gli 11 Paesi della cooperazione rafforzata il 14 febbraio 2013²⁹; tra i punti principali della Direttiva si segnala:

- gli strumenti derivati sono tassati a prescindere dalla natura del sottostante³⁰;
- a differenza della proposta del Governo Italiano, nella direttiva europea si parla di "gross transactions value" e non del saldo netto giornaliero.
- secondo la Direttiva UE, la transazione non coincide esclusivamente con il "passaggio di proprietà" di uno strumento finanziario, ma può includere ad esempio la tassazione anche sui prestiti;
- la Direttiva accosta il principio di emissione a quello di residenza. Con il principio di emissione i prodotti finanziari emessi negli 11 Stati membri saranno tassati al momento dello scambio anche se i soggetti che li negoziano non risiedono nella zona TTF; con il principio di residenza, l'imposta sarà dovuta se una delle parti della transazione risiede in uno Stato della zona TTF indipendentemente da dove l'operazione ha luogo. Si evita così il rischio di fuga di capitali e l'inefficacia di un'applicazione della norma circoscritta ad un ristretto numero di Stati;
- inoltre la proposta europea prevede poche esenzioni ed include, a differenza di quanto stabilito in Italia, l'applicazione della TTF anche ai fondi pensione, la cui applicazione della tassa ne permette una stabilizzazione nel lungo periodo tutelando da attività speculative a breve termine.

Otto per mille

Per quanto riguarda fondi relativi al riparto della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a gestione del 2012, una nota del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 dicembre si riportava che "Per effetto di recenti interventi legislativi di natura finanziaria, che hanno disposto alcune rimodulazioni di spesa della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale, non è ancora nota l'entità della somma a disposizione per il finanziamento dei progetti presentati, e pertanto, non si conoscono a tutt'oggi gli esiti del procedimento". Inoltre, con una nota del 26 gennaio 2013³¹ la Presidenza del Consiglio dei ministri rende noto che per l'anno 2012 non è stato predisposto il decreto di ripartizione della quota pari all'otto per mille dell'Irpef a diretta gestione statale per mancanza di disponibilità finanziaria. Pertanto nessuno dei progetti presentati con scadenza 15 marzo 2012 è stato ammesso a contributo, in linea con quanto avvenuto nel 2011, quando nessun progetto dei 1.562 presentati venne finanziato.

²⁸ Layering: distorsioni che provocano sul mercato quegli operatori che lanciano una grande quantità di ordini che poi non eseguono solo per indirizzare nel senso voluto le scelte degli altri operatori.

²⁹ Brussels, 14.2.2013, COM(2013) 71 final 2013/0045 (CNS) Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax.

³⁰ Per sottostante si intende l'attività da cui dipende il derivato.

³¹ OTTO PER MILLE DELL'IRPEF A GESTIONE STATALE – anno 2012 - pubblicato in GURI – serie generale- n.22 del 26 gennaio 2013.



La mancata allocazione di fondi nel 2012 si deve al fatto che la quota 8X1000 a gestione statale, pari a 181,781 milioni euro, ha subito numerose decurtazioni per effetto di provvedimenti legislativi. Ad esempio, sono stati destinati 121 milioni di euro per le esigenze della Protezione civile, di cui 64 milioni per la flotta aerea³² e 57 milioni per il Fondo di protezione civile³³.

Si aggiunge inoltre quanto riportato dalla Legge di Stabilità 2013 che prevede di tagliare il fondo dell'8x1000 a gestione statale di 85,5 milioni per l'anno 2013, e di 14 milioni per l'anno 2014. Sempre dall'otto per mille si dovranno poi recuperare altri 8 milioni che andranno a interventi diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eccezionali eventi alluvionali che hanno colpito il territorio della Provincia di Teramo³⁴.

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e i contributi alle ONG: il verdetto della Corte dei Conti

Un'altra importante novità del 2012 è la Deliberazione della Corte dei Conti³⁵ sui contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione di attività di cooperazione³⁶. In particolare i Magistrati istruttori si sono concentrati sul periodo 2008 – 2010, ciclo in cui si sono evidenziati consistenti accumuni di residui per i progetti co-finanziati dalle DGCS. Le raccomandazioni espresse dalla Corte dei Conti si possono riassumere in:

- la DGCS dovrebbe redigere rapporti di monitoraggio più chiari in modo schematico e riassuntivo dai quali si possa desumere gli obiettivi dei progetti e i risultati rilevanti “affinché si possa dedurre univocamente il giudizio dell'amministrazione”;
- per quanto riguarda i progetti info/EAS, la Corte rileva un'alta percentuale (70%) di richieste di proroga da parte delle ONG, le relative autorizzazioni concesse da parte della DGCS per il completamento dei progetti (da 3 a 6 mesi), e alcune disfunzioni procedurali da parte dei riceventi del finanziamento. Quindi i Magistrati istruttori ritengono opportuno rivedere la durata dei tempi dei progetti, prevedendo eventualmente una durata superiore ad un anno;
- per quanto riguarda la liquidazione dei progetti Info/EAS, la Corte dei Conti sottolinea i ritardi che perdurano “anche dopo anni l'inizio dell'attività”. In questo caso si invita la DGCS a controlli più stringenti “prevedendo dei termini perentori per l'esibizione dei giustificativi delle spese sostenute dalle Ong nonché misure volte a dissuadere dall'inosservanza dei termini e delle procedure”; queste raccomandazioni valgono anche per i progetti triennali di altro tipo.
- per quanto riguarda l'attuazione dei progetti, considerando le criticità legate alla parziale attuazione per l'instabilità della situazione politica locale, le peculiarità delle popolazioni indigene e, in alcuni casi per sostituzione del capo progetto o la mancanza del responsabile, i Magistrati

³² decreto-legge n. 98 del 2011.

³³ decreto-legge n. 201 del 2011.

³⁴ Commi 279-280 art.1, Legge di Stabilità 2012.

³⁵ Repubblica Italia, Corte dei Conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato I,II e Collegio per il controllo sulle entrate nell'adunanza del 16 luglio 2012), *Contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione alle attività di cooperazione*. Deliberazione n.8/2012/G.

³⁶ Cap. 2181 del Ministero Affari Esteri.



consigliano all'Amministrazione che l'approvazione dei progetti avvenga previa un "accurata, approfondita e informata istruttoria della realtà locale";

- per quanto riguarda i ritardi da parte delle ONG nel trasferimento dei fondi in loco, la DGCS dovrà verificare anche la sufficienza del patrimonio della ONG, ma anche di verificare le dovute garanzie in ordine alla realizzazione delle attività di cooperazione che alla disponibilità di strutture e del personale necessario agli scopi preposti.

Infine il documento della Corte dei Conti fa riferimento all' "Accra Agenda for Action" rispetto alla frammentazione degli aiuti di cui è sintomatica la proliferazione delle ONG, sottolineando che non è più procrastinabile l'introduzione nell'ordinamento normativo nazionale della previsione di una procedura concorsuale di selezione dei progetti da sovvenzionare, sul modello delle procedure selettive attivate dall' EuropeAid della Commissione Europea. A nostro avviso, l'interpretazione adottata dalla Corte della nozione della "frammentazione degli aiuti" non pare allineata al consensus internazionale, che insiste invece su ruolo dei donatori istituzionali, bilaterali e multilaterali, e riconosce il valore aggiunto della diversità nell'operato delle organizzazioni non governative.

In seguito alla pubblicazione della Relazione, la DGCS ha avviato un processo di revisione delle procedure che dovrebbe concludersi nel primo semestre del 2013.

Debiti DGCS con le ONG

Last but not least, è bene riportare la discussione relative ai debiti che la DGCS avrebbe contratto, negli anni, nei confronti delle ONG. Nel documento preparatorio al seminario "La cooperazione internazionale allo sviluppo che vogliamo" del 20 settembre 2012³⁷, le maggiori reti di Organizzazioni Non Governative Italiane riportano il dato relativo al debito complessivo del MAE verso le ONG per le spese effettuate in progetti realizzati e rendicontati per oltre 40 milioni di euro. Cifra contestata da una nota dell' Ufficio VII³⁸ che invece riporta la cifra di "circa 14 milioni" derivanti rate bloccate per mancanza di cassa (10 milioni) e 4 milioni per progetti Info/Eas arretrati.

Nel dettaglio, il Documento delle ONG all'ultimo paragrafo del capitolo 3 riporta che "Tra i debiti arretrati occorre evidenziare quelli verso le Ong per le spese effettuate in progetti realizzati e rendicontati. Si sono accumulati dagli anni '90, arrivando a ben 46 milioni di euro. Un peso enorme, che solo a partire da dicembre 2011 è andato riducendosi, con un buon quarto ancora da saldare. ..." Si sottolinea quindi la volontà della riduzione del debito da parte della DGCS a partire dal 2011, che dal suo canto sottolinea come 32 milioni siano già stati liquidati (25 milioni nel dicembre 2011 e 7 milioni nel luglio 2012) e fa notare come la cassa dell'esercizio finanziario 2012 a tre mesi e mezzo dalla fine dell'anno non fosse ancora versata dal MEF sul capitolo di spesa 2181. Infine la DGCS sottolinea l'impedimento a pagare ulteriori 10 milioni di euro per il ritardo della consegna dei relativi rendiconti da parte delle ONG.

³⁷ AOI-CINI-LINK 2007, La cooperazione internazionale allo sviluppo che vogliamo, 2012.

³⁸ Si fa riferimento ad una nota riportata in sede della Tavola Rotonda dal Sottosegretario agli Affari Esteri Marta Dassù, 20 settembre 2012.



BOX 1 - Analisi quantitativa: Dati estrapolati dalla Delibera della Corte dei Conti

Tra i dati riportati nelle delibera della Corte dei Conti del luglio 2012³⁹, possiamo ricavare gli stanziamenti alle ONG degli ultimi 5 anni erogati dalla DGCS.

Si giunge dagli stanziamenti per il 2008 per 147.074.000 euro ai 18.000.000 per 2012, passando attraverso i 33.253.005 del 2009 i 66.940.00 del 2010 e i 33.323.005 del 2011; si nota quindi la drastica riduzione dei fondi che nel quinquennio si contrae dell'87%. Inoltre, si rileva che nel periodo di indagine della corte dei Conti (2008-2010) le ONG che hanno beneficiato di fondi, per progetti "Info-EAS" e "PVS" sono 90 per un ammontare complessivo erogato di 64.949.393,89 euro⁴⁰, dei quali però hanno usufruito per oltre il 44% 10 Organizzazioni non Governative.

Tabella 2: Prime 10 ONG beneficiarie di erogazioni DGCS triennio 2008-2010

1. CISP	3.847.473,09
2. CESVI	3.614.378,84
3. OXFAM (UCODEP)	2.978.871,95
4. Ricerca e Cooperazione	2.978.871,95
5. COSV	2.966.159,74
6. AVSI	2.957.446,50
7. ICEI	2.797.832,38
8. CUAMM	2.570.375,76
9. GVC	2.224.468,66
10. ICU	2.147.981,33
Totale prime dieci	29.083.860,20

Tabella 2: Elaborazione ActionAid su dati DGCS, gennaio 2013

³⁹ Repubblica Italia, Corte dei Conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato I,II e Collegio per il controllo sulle entrate nell'adunanza del 16 luglio 2012), *Contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione alle attività di cooperazione*. Deliberazione n.8/2012/G.

⁴⁰ Le somme erogate nel triennio 2008/2010 si riferiscono a progetti deliberati nel corso del periodo considerato e non tengono conto di eventuali altri pagamenti per impegni precedentemente assunti.



Decreto Missioni Internazionali⁴¹

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n.301 del 28.12.2012 è entrato in vigore il Decreto Legge 227/2012 di “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”. Il Decreto, oltre a dare la copertura finanziaria alle missioni all'estero delle Forze Armate, riserva una parte per interventi di cooperazione. Nel dettaglio, il Decreto prevede una copertura per i primi 9 mesi del 2013 per uno stanziamento complessivo di 935 milioni di euro dei quali 35 milioni destinati ad interventi di cooperazione per un peso sul totale del 3,7%, ovvero una percentuale più bassa del 2012 (4,8%) sulla copertura per i 12 mesi. Come per il 2011, nel 2013 sarà necessario un nuovo provvedimento per coprire gli ultimi 3 mesi dell'anno.

Si segnala inoltre che nell'art. 6 comma 15⁴² è previsto un finanziamento di 60.000 euro all'Istituto Villa Vigoni per la promozione delle relazioni bilaterali in una prospettiva europea. Tale finanziamento risulta incoerente con le finalità del decreto missioni come fatto notare dal relatore Dini nel dibattito in Commissione Esteri del Senato, evidenziando che tale finanziamento non è strettamente connesso con le missioni internazionali oggetto del decreto e ribadito nell'intervento in aula dell'on. Federica Mogherini in Aula il 22 gennaio⁴³.

Tabella 3: Stanziamenti di Iniziative di cooperazione allo sviluppo Decreto Missioni 2013 (DL. 227/2012) per primi 9 mesi 2013 (ad integrazione degli stanziamenti sulla Legge 49/87 da Legge di Stabilità)

	Milioni di euro
iniziative di cooperazione in favore dell'Afghanistan e del Pakistan	15
Iniziative di cooperazione in favore di Iraq, Libia e Paesi ad essa limitrofi, Myanmar, Siria e Paesi ad essa limitrofi Somalia, Sudan, Sud Sudan, volte ad assicurare il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e dei rifugiati nei Paesi limitrofi, nonché il sostegno alla ricostruzione civile	20
realizzazione di programmi integrati di sminamento umanitario	0,5

Tabella 3 Fonte: elaborazione ActionAid su dati DL. 22/2012

⁴¹ Il Decreto Legge 227/12 è entrato in vigore 28/12/2012, approvato al Senato (C.5713) il 16/01/2013.

⁴² Art. Comma 15. Il contributo di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 23 aprile 2002, n. 78, e' incrementato, a decorrere dall'anno 2013, di euro 60.000. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 della legge 4 giugno 1997, n. 170.

⁴³ <http://www.youtube.com/watch?v=6bGCTBmuo-I>



Tabella 4: Principali stanziamenti militari nel Decreto Missioni 2013 (DL. 227/2012) per primi 9 mesi 2013

	Milioni di euro
Missione ISAF in Afghanistan	426,6
Fondi per le esigenze logistiche delle varie missioni (stipulazione dei contratti di assicurazione e trasporto e realizzazione di infrastrutture)	143,8
Missione UNIFIL in Libano comprensivi della partecipazione alla UNIFIL Maritime Task Force	118,8
Kosovo (attraverso Joint Enterprise-KFOR)	52,5
Missioni anti-pirateria svolte in ambito UE (operazione Atalanta) e NATO (operazione Ocean Shield) nelle acque del Corno d’Africa	39,9
Fondi a disposizione a disposizione per le esigenze connesse a alla missione ISAF (con particolare riferimento alle presenze negli Emirati Arabi Uniti e al personale distaccato presso il CENTCOM a Tampa)	15,4
Missione Active Endeavour nel Mediterraneo (in ambito NATO)	14,2
Stanziamenti per varie missioni civili (della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato)	11,4
Mantenimento del dispositivo info-operativo dell’Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (AISE) a protezione del personale delle Forze Armate in tali missioni	10
Impiego di personale con funzioni di assistenza e supporto in Libia	7,5
Missioni dell’Unione Europea in Somalia (EUTM Somalia) e nell’area del Corno d’Africa (EUCAP Nestor)	6,9
Fondi a disposizione dei Comandanti delle varie missioni (e in larga parte assegnati a ISAF)	6,6

Tabella 4 Fonte: elaborazione ActionAid su dati DL. 22/2012