

flessione invece nel 2012, anno in cui le previsioni definitive sono state di 800 milioni, con una riduzione pari a -80 milioni rispetto all'esercizio precedente. Nel 2013 lo stanziamento è risalito leggermente attestandosi sugli 810,2 milioni.

Tavola 2

CATEGORIA I: REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

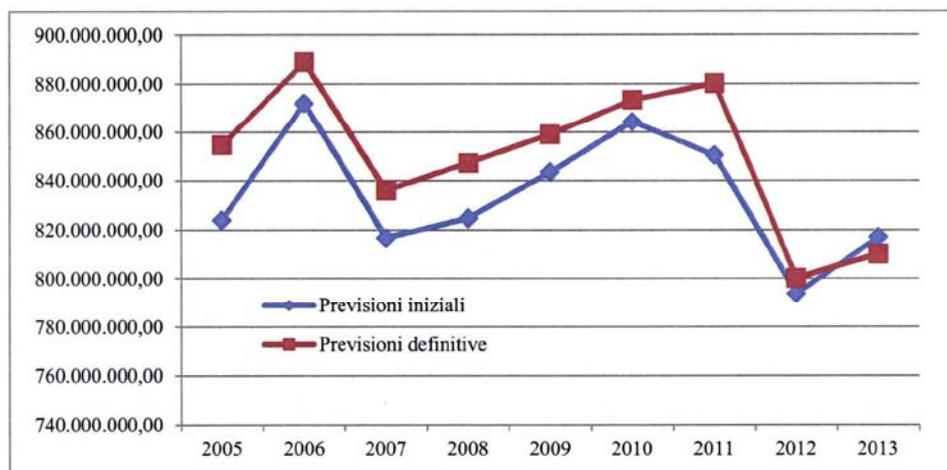
(in migliaia)

Esercizio	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni lordi	Residui finali
2005	824.001	854.763	756.459	31.257
2006	871.968	889.060	786.506	21.134
2007	816.719	836.046	780.780	31.445
2008	824.773	847.264	808.047	29.084
2009	843.542	859.000	801.697	30.692
2010	864.325	873.311	786.110	47.445
2011	850.491	880.255	796.789	28.445
2012	793.857	800.275	732.691	20.713
2013	817.050	810.186	720.002	14.748

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Grafico 1

SERIE STORICA DELLE PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE DI COMPETENZA



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alla riduzione dei docenti all'estero e dei corrispondenti oneri sul capitolo degli assegni di sede l'Amministrazione ha rappresentato che il previsto obiettivo di 624 unità di personale (-209 unità ancora da ridurre rispetto al 2013), potrà essere raggiunto nell'anno scolastico 2015-2016, in anticipo di un anno rispetto ai tempi preventivamente programmati. Attualmente la percentuale di riduzione apportata negli ultimi due anni è pari al 18,6 per cento (833 unità nel 2013, rispetto alle 1.024 unità presenti nel 2011). Anche dal punto di vista finanziario si riscontra nell'ultimo quadriennio una costante riduzione sia degli stanziamenti che degli impegni, che risulta di maggior evidenza nell'ultimo esercizio finanziario. Da notare che nel raffronto finanziario tra il 2011 e il 2013, a fronte di una riduzione del personale pari al 18,6 per cento si assesta ad una percentuale di riduzione degli

impegni lordi pari al 19,2 per cento, sostanzialmente in linea con le diminuzioni di personale apportate.

Tavola 3

CAPITOLO DI SPESA 2503: COMPETENZE ACCESSORIE AL PERSONALE
ADDETTO ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

(in migliaia)

	2010	2011	2012	2013
Residui Iniziali	2.013	1.782	1.871	1.592
Stanziamiento iniziale competenza	65.415	66.882	65.574	59.320
Variazioni stanziamento competenza	1.446	-300	-2.198	0
Stanziamiento definitivo competenza	66.861	66.582	63.375	59.320
Impegni lordi	63.702	59.297	56.411	47.915
Pagamenti totali	62.898	58.085	55.509	46.873
Residui finali	1.782	1.871	1.592	1.475

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Contestualmente l'Amministrazione ha proseguito anche nella revisione degli importi dei contributi versati ad enti ed organismi internazionali, o derivanti da obblighi normativi e da accordi internazionali o volontari. Dall'esame dell'andamento dei trasferimenti nel triennio 2011-2013, si rileva nell'esercizio finanziario 2012 una effettiva riduzione degli stanziamenti definitivi di parte corrente, che ammontano a 855,6 milioni (-80 milioni rispetto al 2011). Nel corso dell'esercizio finanziario 2013, si registra invece un'inversione di tendenza con un aumento pari a +170,2 milioni, aumento che non appare in linea con il programma di riduzione prospettato.

Tavola 4

CATEGORIA TRASFERIMENTI

(in migliaia)

Categoria di Spesa	Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche - amministrazioni centrali	2011	18.699	17.174
	2012	15.851	16.223
	2013	17.972	17.833
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2011	32.770	30.200
	2012	19.522	20.170
	2013	25.403	24.286
Trasferimenti correnti a estero	2011	799.856	888.142
	2012	692.530	819.188
	2013	832.581	983.597
di cui Unione europea	2011	18.894	25.197
	2012	6.500	6.869
	2013	8.894	11.920
Totale trasferimenti	2011	851.324	935.515
	2012	727.904	855.581
	2013	875.956	1.025.717

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Altro punto sul quale si è concentrata l'attenzione dell'Amministrazione nell'individuazione degli obiettivi di razionalizzazione è quello relativo al patrimonio immobiliare. A tal fine si è proceduto, infatti, all'alienazione di cinque unità immobiliari

demaniali non più in uso³, e i proventi conseguiti dalle vendite sono stati riassegnati al Ministero ai sensi dell'articolo 1, comma 1314, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007). Tali risorse, come previsto dalla norma, dovranno essere destinate alla ristrutturazione del patrimonio esistente ovvero all'acquisto di nuove sedi, con l'obiettivo di ridurre gli oneri per le locazioni.

Nel corso del 2013, l'attività dei Nuclei di valutazione della spesa si è essenzialmente concentrata su due aspetti: il primo ha riguardato il completamento degli indicatori di risultato e di contesto dei diversi programmi di spesa; il secondo ha preso in esame l'ipotesi di articolazione delle azioni del bilancio del Ministero, per rappresentare le finalità a cui sono indirizzati i diversi programmi di spesa⁴. L'adozione delle azioni quali unità elementari della classificazione in missioni e programmi è diretta alla revisione delle autorizzazioni di spesa del bilancio e dovrebbe contribuire anche ad una razionalizzazione della spesa, individuando duplicazioni ed orientando la programmazione finanziaria verso specifici obiettivi.

Le "best practices" del Ministero connesse alla razionalizzazione della spesa

L'Amministrazione ha cercato di ridurre le proprie spese di funzionamento anche attraverso alcune "best practices", anche innovative dal punto di vista tecnologico, che hanno consentito di diminuire i consumi intermedi del Ministero. Da ricordare, ad esempio, l'installazione di pannelli fotovoltaici sul tetto della Farnesina e l'installazione di *timer* che prevedono lo spegnimento automatico di parte dell'illuminazione del palazzo dopo un determinato orario serale. Un altro intervento connesso con la razionalizzazione della spesa ha riguardato la riforma della disciplina in materia di viaggi di trasferimento del personale attraverso la semplificazione amministrativa del sistema di rimborso. È stata prevista la concessione al dipendente di una somma a *forfait*, che costituisce una quota di rimborso comprensiva anche delle spese sostenute per il trasloco⁵. Per effetto della riforma l'Amministrazione ha riferito di aver contabilizzato un risparmio, sul bilancio 2014, pari a circa 3 milioni, nonché, sul piano dei costi amministrativi, ha riscontrato ulteriori vantaggi, corrispondenti alle 13 unità di personale precedentemente dedicate al settore, che potranno essere impiegate in altre attività.

Sempre nell'ottica di riduzione della spesa dei consumi intermedi è stato avviato un processo di dematerializzazione. Le linee di azione hanno seguito le previsioni del Codice dell'amministrazione digitale ed hanno consentito ulteriori risparmi per voci di spesa riconducibili agli oneri per il funzionamento del Ministero. La dematerializzazione documentale e delle comunicazioni tra Farnesina e sedi all'estero (progetto@doc), la digitalizzazione delle procedure contabili (Progetto SIBI e Piattaforma Comunicazione MAE), l'automazione delle attività di gestione del personale (Progetto scrivania *web*), nonché l'uso intensivo della posta elettronica (ordinaria e certificata), hanno permesso il conseguimento dei seguenti risultati:

- una progressiva riduzione della spesa per acquisto di carta (la spesa per l'acquisto della carta si è dimezzata nel triennio passando da 130.203,75 euro nel 2011 a 98.336,70 nel 2012 e a 64.043,29 euro nel 2013);
- una considerevole riduzione delle spese per le spedizioni diplomatiche (che passano da un milione nel 2008 a 238.907,22 euro nel 2013);

³ La riassegnazione si riferisce a cinque diverse operazioni di dismissione, e precisamente: terreno demaniale a Nicosia, Cipro, per un ammontare di 760.000 euro; immobile demaniale sede dell'ex Consolato generale di Bastia, in Corsica, per 1,85 milioni; immobile demaniale già sede a Marsiglia della missione cattolica dei Padri Scalabriniani, per l'ammontare di 600.000 euro; immobile demaniale sede dell'ex Consolato generale di *Innsbruck*, per un ammontare di 2,51 milioni; immobile sito in *S. Vitoria do Palamar, Porto Alegre*, per l'importo di 68.512 euro. Si è poi registrato il versamento in conto entrata delle somme corrispondenti, per l'importo complessivo di 5,79 milioni.

⁴ In attuazione di quanto previsto dalla delega normativa di cui all'articolo 40, comma 2, lettera e) della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

⁵ Tra i parametri di riferimento per l'entità degli oneri da corrispondere ci sono l'Indennità di Servizio all'Estero (ISE) e la distanza intercorrente fra la sede di servizio e quella di destinazione.

- una consistente riduzione delle spese postali passate da 779.804,53 euro nel 2008 a 53.381,28 euro nel 2013).

È stato, inoltre, reso attivo un sistema di gestione dell'orario di lavoro all'estero che consente di utilizzare il software realizzato "in house", incluso il servizio di supporto sistemistico, abbattendo sensibilmente i costi finora sostenuti per l'assistenza e la manutenzione richiesti dai vari fornitori locali.

Per quanto riguarda infine le spese telefoniche, grazie all'utilizzo della VoIP e di applicativi di comunicazione digitali (Progetto *Lync*) è stato realizzato un risparmio nell'utilizzo della telefonia fissa, passando da circa 800.000 euro nel 2008 a 238.000 nel 2013.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche

Il processo di razionalizzazione del Ministero e della rete diplomatico-consolare è certamente correlato al programma di riduzione delle dotazioni organiche, sia del personale appartenente alla carriera diplomatica, sia di quello di livello dirigenziale e amministrativo. Già le disposizioni di riduzione degli organici previsti dalle leggi finanziarie e dalla successiva legislazione in materia di stabilizzazione economico-finanziaria e di *spending review* hanno operato alcune diminuzioni dei contingenti, così da imporre una prima razionalizzazione e ottimizzazione della gestione delle spese e dei costi di funzionamento delle Pubbliche amministrazioni. Esso si colloca, pertanto, nel quadro del più generale intervento del legislatore, che, a partire dal 2007, ha profondamente inciso sul complesso dell'organizzazione delle amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (cd. meccanismo della *spending review*) volto a ottimizzarne la gestione anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale delle Pubbliche amministrazioni⁶.

La strada da seguire era, secondo le intenzioni espresse dal Dipartimento della funzione pubblica nella direttiva n. 10 del 2012, quella delle riduzioni operate attuando tagli selettivi secondo il metodo della compensazione e della concentrazione delle attività e dei servizi⁷.

La direttiva in oggetto evidenziava poi, specificandoli, i criteri applicativi dettati dal decreto-legge n. 95 del 2012 in relazione a distinte categorie di personale quali: i ricercatori, i vigili del fuoco, il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, i magistrati, il

⁶ In tale ottica si pongono in successione cronologica la legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 404), il DL n. 112 del 2008 (art. 74, comma 1), il DL n. 194 del 2009 (art. 2, comma 8 bis), il DL n. 78 del 2010 (art. 9), il DL n. 138 del 2011 e, soprattutto il DL n. 95 del 2012 (c.d. "decreto *spending review bis*"), successivamente integrato e modificato dal DL n. 101 del 2013, disposizioni con le quali, grazie ad una progressiva riduzione del numero degli uffici dirigenziali e delle dotazioni del personale (dirigenziale e non) è stato attuato il programma di taglio alla spesa pubblica imposto dalla contingenza economica e dalle organizzazioni sovranazionali, cui le singole amministrazioni erano chiamate a dare esecuzione.

⁷ La Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica al fine di consentire che l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica previsto dal DL n. 95 del 2012, potesse essere conseguito senza pregiudizio per lo svolgimento delle funzioni istituzionali svolte dalle amministrazioni coinvolte dal programma di *spending review* ha emanato la direttiva n. 10 del 10 ottobre 2012 con la quale ha fornito le "linee di indirizzo e i criteri applicativi" per l'attuazione dello stesso. A tal fine la direttiva dopo aver individuato le amministrazioni destinatarie del piano di riduzione (le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; le agenzie; gli enti pubblici non economici; gli enti di ricerca; gli enti pubblici di cui all'art.70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha ribadito che la base di computo di detta riduzione era da individuare nella consistenza numerica degli uffici e delle dotazioni organiche determinatasi a seguito dei tagli operati in attuazione delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 3, del DL n. 138 del 2011. Il Dipartimento della funzione pubblica, con la stessa direttiva, ha poi precisato che nel caso in cui le amministrazioni, alla data di entrata in vigore del DL n. 95 del 2012 non avessero ancora provveduto a deliberare o a formalizzare i tagli previsti del DL n. 138 del 2011 le stesse erano tenute a predisporre ogni atto necessario ai fini dell'adempimento attivando a tale fine le procedure prescritte dalla normativa, cumulando in tal modo le riduzioni prescritte dai decreti legge citati.

personale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, nonché il personale della carriera diplomatica e quello dirigenziale e non dirigenziale del Ministero degli affari esteri.

Al fine del conseguimento degli obiettivi previsti dall'art. 1, comma 3, del DL n. 138 del 2011 e dall'art. 2, comma 1, del DL n. 95 del 2012, con il dPCM del 25 luglio 2013, si è provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale amministrativo e di quello appartenente alla carriera diplomatica, nei termini indicati nella seguente tabella⁸.

Tavola 5

RAFFRONTO TRA GLI ORGANICI DELLA CARRIERA DIPLOMATICA
(DPCM 29 MAGGIO 2009 E DPCM 25 LUGLIO 2013)

Personale diplomatico	dPCM 29 maggio 2009	dPCM 25 luglio 2013	Variazione	Variazione %
Ambasciatore	28	24	-4	-14,25
Ministro plenipotenziario	208	185	-23	-11,05
Consigliere di ambasciata	242	214	-28	-11,57
Consigliere di legazione	254	247	-7	-2,75
Segretario di legazione	388	349	-39	-10,05
Totale	1.120	1.019	-101	-9,01

Fonte: Ministero degli affari esteri

Tavola 6

RAFFRONTO TRA GLI ORGANICI DELLA CARRIERA AMMINISTRATIVA
(DPCM 29 MAGGIO 2009 E DPCM 25 LUGLIO 2013)

Personale amministrativo	dPCM 29 maggio 2009	dPCM 25 luglio 2013	Variazione	Variazione %
Dirigenti I fascia	8	8	0	0
Dirigenti II fascia	58	45	-13	-22,41
Area III	1.651	1.176	-475	-28,77
Area II	2.454	2.037	-417	-16,99
Area I	32	27	-5	-15,62
Totale	4.202	3.240	-908	-21,61

Fonte: Ministero degli affari esteri

Detto dPCM, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, del DL n. 95 del 2012, avrebbe dovuto operare, entro il 31 dicembre 2012 le riduzioni del personale appartenente alla carriera diplomatica e del personale amministrativo (di qualifica dirigenziale e non) in servizio presso le sedi estere del Ministero, "all'esito del processo di riorganizzazione" di tali sedi. Al riguardo si rileva che il piano di riduzione del personale, posto in essere dal menzionato dPCM, è stato realizzato per il personale in servizio presso la rete estera, al pari di quello relativo al personale in servizio in Italia, in base al numero degli uffici e alle dotazioni organiche previsti dal dPCM 29 maggio 2009; tale parametro ha costituito il riferimento per l'attuazione del programma di revisione e razionalizzazione previsto dal legislatore.

L'analisi comparata delle tabelle allegate ai suddetti dPCM evidenzia come la riduzione delle dotazioni organiche previste dall'art. 2, comma 1, del DL n. 95 del 2012 sia stata percentualmente rivolta con maggior incisività nei confronti del personale appartenente alle

⁸ L'art. 1, comma 3, del DL n. 138 del 2011 ha previsto la riduzione delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale di seconda fascia e la riduzione della spesa complessiva per le dotazioni organiche del personale appartenente alle aree prima seconda e terza; l'art. 2, comma 1, del DL n. 95 del 2012 ha previsto la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e non generale con conseguente contrazione delle rispettive dotazioni organiche in misura non inferiore al 20 per cento e la riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento, fissando per la realizzazione di entrambe il termine del 31 dicembre 2012.

qualifiche dirigenziali e alle aree I, II e III del comparto ministeri. Dall'esame dei dati emerge, inoltre, come le riduzioni si siano maggiormente concentrate sui contingenti dei dirigenti di II fascia e del personale di area III rispetto ai quali si registrano percentuali di riduzione superiori alla soglia minima di decurtazione imposta dal legislatore: -22,41 per cento per i dirigenti di II fascia e -28,77 per cento nel caso del personale di area terza (rispetto al quale l'indice di riduzione previsto era, peraltro, del 10 per cento).

L'esame del livello di coinvolgimento dell'Amministrazione nel piano di *spending review* del Governo non può però prescindere dal confronto dei dati relativi alle dotazioni organiche del Ministero con quelli relativi al personale allo stato attuale effettivamente in servizio. La tavola di seguito riportata pone, infine, a confronto i dati relativi al personale effettivamente in forza nel 2013 con quelli analoghi relativi al 2012.

Tavola 7

RAFFRONTO TRA ORGANICO E PERSONALE IN SERVIZIO

Copertura organico – Dirigenti ^(*)	Organico	Personale in servizio	
		2012	2013
I fascia	(**)217	235	220
II fascia	(***)855	667	741
Totale	1.072	902	961
Aree funzionali			
Area III	1.176	1.190	1.124
Area II	2.037	2.099	1.991
Area I	27	28	25
Totale	3.240	3.317	3.140

(*) dotazione organica di cui al dPCM 25 luglio 2013.

(**) di cui 24 Ambasciatori, 185 Ministri plenipotenziari e 8 Dirigenti di I fascia.

(***) di cui 214 Consiglieri di ambasciata, 247 Consiglieri di legazione, 349 Segretari di legazione e 45 Dirigenti di II fascia.

Fonte: Ministero degli affari esteri

La tabella evidenzia come nel 2013, a seguito della rideterminazione delle dotazioni organiche da parte del dPCM 25 luglio 2013, il Ministero abbia operato – rispetto al 2012 – anche una complessiva riduzione del personale in servizio. Fa eccezione il dato relativo al personale classificato di II fascia (Consiglieri di ambasciata, Consiglieri di legazione, Segretari di legazione e Dirigenti di II fascia) rispetto al quale, pur rimanendo nel limite di contingente fissato dal stesso dPCM, si registra, in controtendenza, un incremento.

2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza

L'Ispettorato generale del Ministero è il Centro di Responsabilità cui sono attribuite istituzionalmente funzioni ispettive e di vigilanza sul regolare funzionamento e sulla gestione degli uffici centrali e di quelli all'estero. Esso si occupa di verificare le presunte inefficienze e/o irregolarità che coinvolgono il personale e/o gli uffici dell'Amministrazione, inclusi fenomeni di natura corruttiva e di illegalità. Il Capo dell'Ispettorato svolge anche le funzioni di Responsabile per la prevenzione della corruzione. Le Direzioni generali del Ministero cui fanno riferimento i settori ritenuti maggiormente esposti (trattazione delle pratiche di "viso", cooperazione allo sviluppo, gestione dell'amministrazione e della contabilità), si sono inoltre dotate di strumenti di *risk management*, coinvolgendo in questa attività anche la rete diplomatico-consolare.

Il processo ha coinvolto nei diversi livelli, tutta l'articolazione della struttura amministrativa anche al fine di redigere il registro del rischio, nel quale sono contenuti gli obiettivi operativi e le attività specifiche di ciascun ufficio, le caratteristiche dei rischi

identificati e le azioni pianificate per farvi fronte. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione è stato adottato in data 31 gennaio 2014.

In considerazione della peculiare struttura organizzativa della rete estera, ferme restando le responsabilità previste in capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione, è stata prevista la designazione, nell'ambito di tutte le Direzioni generali e servizi, nonché presso le ambasciate, di "referenti per la corruzione", i quali potranno agire anche su richiesta del Responsabile, come previsto al punto 2 della circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Con riferimento agli obblighi in materia di trasparenza della Pubblica amministrazione, previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, il Dicastero ha provveduto alla riorganizzazione dei contenuti del sito istituzionale secondo lo schema previsto dalla normativa. Tale adempimento è in continuo aggiornamento al fine di assicurare la completezza delle informazioni e il loro adeguamento anche alla luce della delibera n. 50 del 2013 della CIVIT/ANAC e delle nuove disposizioni introdotte dal recente DL n. 66 del 2014. All'interno del sito www.esteri.it è stata creata la sezione denominata "Amministrazione trasparente" articolata in sottosezioni e contenente le informazioni richieste dalla normativa.

L'Organismo indipendente di valutazione nella Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni e sull'attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, ha formulato osservazioni e proposte nell'ottica di un progressivo miglioramento del sistema. Preme segnalare al riguardo i riflessi di carattere funzionale prodotti dalla lunga pausa nell'avvicendamento del responsabile dell'Organismo avvenuta a distanza di circa nove mesi dalla cessazione del predecessore.

2.3. La riorganizzazione degli Enti vigilati

L'Amministrazione esercita la sua attività di vigilanza nei confronti di due Istituti, peraltro, di scarsa rilevanza finanziaria. Si tratta dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO) e dell'Istituto agronomico per l'Oltremare (IAO), che presentano entrambi particolari situazioni gestorie.

L'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO), che ha operato nel campo della promozione culturale fra l'Italia e i Paesi dell'Africa e dell'Asia, è stato posto in liquidazione coatta amministrativa in applicazione dell'articolo 15, comma 1, del DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011. A decorrere dal primo gennaio 2012, il personale in servizio è stato riallocato nei ruoli del Ministero⁹. L'Ente ha pertanto cessato la sua attività a causa della situazione di dissesto finanziario accertata a seguito dell'ispezione condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze. L'attività di vigilanza si è pertanto trasferita nei confronti della procedura di liquidazione dell'ente attraverso un apposito Comitato di vigilanza, istituito ai sensi della legge fallimentare. Con l'approvazione del primo piano parziale di riparto (dicembre 2013) la procedura è entrata nella sua fase conclusiva e dovrebbe terminare entro il 2014.

L'Istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO) è un organismo tecnico scientifico del Ministero che opera nel campo della cooperazione allo sviluppo in Africa, America latina, Europa orientale, attraverso lo sviluppo di progetti di cooperazione, collaborando con le maggiori istituzioni agricole e con Centri di ricerca, Associazioni e Comunità rurali. L'attività di vigilanza sull'Istituto, che è affidata alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ai sensi del d.m. n. 38 del 2012, riguarda principalmente gli aspetti relativi all'erogazione del

⁹ A decorrere dal primo gennaio 2012, a seguito dell'allocazione presso il Ministero degli affari esteri delle funzioni, dei compiti e del personale a tempo indeterminato dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente, con dPCM del 25 maggio 2012, la dotazione organica del Ministero degli affari esteri è stata incrementata, di 18 unità (12 appartenenti alla terza area e 6 alla seconda).

contributo di legge e prende in esame la gestione economico-finanziaria programmata nel bilancio di previsione, e quella poi effettivamente svolta a consuntivo.

Come già rilevato nell'ultimo biennio dalla Corte, permane una situazione anomala soprattutto per quanto riguarda la gestione contabile, poiché a distanza di quattro anni dall'emanazione del d.P.R. n. 243 del 2010, che ha disposto il riordino dell'Istituto, non risultano ancora approvati i regolamenti di organizzazione e funzionamento e di amministrazione. La Ragioneria generale dello Stato, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa dell'Istituto, ha individuato alcune soluzioni applicabili nelle diverse fasi di gestione e di controllo¹⁰. Infatti, attualmente, sia il bilancio di previsione che il conto consuntivo ed il conto patrimoniale dello IAO vengono trasmessi all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze. I mezzi finanziari per il funzionamento dell'Istituto vengono stabiliti annualmente con legge di bilancio e le risorse per la realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo affidate al Ministero degli esteri vengono assegnate su specifici capitoli. Nel corso dell'anno 2013 sono state approvate variazioni di bilancio per un importo complessivo di 1,1 milioni.

2.4. *Gli organismi collegiali*

L'art. 12, comma 20, del DL n. 95 del 2012, ha sciolto quasi tutti gli organismi collegiali del Ministero, compresi quelli che non prevedevano oneri, e le relative competenze sono state assorbite all'interno delle Direzioni generali di pertinenza¹¹. Pertanto delle sei precedenti commissioni, attualmente presso il Ministero ne operano soltanto due, che non sono cessate in quanto trattasi di organismi istituiti in adempimento di obblighi internazionali.

Il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), è l'organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo in relazione agli obblighi assunti dall'Italia con la sottoscrizione e ratifica di convenzioni e patti internazionali. Il Comitato ha registrato un periodo di inattività poiché, a seguito dell'entrata in vigore del citato decreto-legge, era stato soppresso e le sue attività erano cessate a far data dal 4 agosto 2012. A seguito del parere espresso dal Consiglio di Stato¹² sull'applicabilità della norma a organismi istituiti in adempimento di obblighi internazionali il Comitato è stato ricostituito con d.m. n. 2000/517 del 2013.

Per il suo funzionamento la legge 19 marzo 1999, n. 80 ha previsto un finanziamento annuale che nel 2013 è stato pari a 30.247,00 euro, utilizzato interamente per il pagamento di una transazione extragiudiziale. Nel nuovo d.m. istitutivo sono state attuate le misure di riduzione ex art. 6, commi 1 e 3 del DL n. 78 del 2010, prevedendo la partecipazione soltanto a titolo onorifico all'organismo collegiale.

La Commissione nazionale UNESCO esprime il parere sulla presentazione delle candidature italiane in seno all'UNESCO e cura l'attuazione, a livello nazionale, delle politiche dell'organizzazione in materia di istruzione/educazione nonché di tutela del patrimonio artistico, storico-culturale e ambientale. Fanno parte del Consiglio esecutivo – a titolo meramente gratuito - anche funzionari del Ministero (tra questi il Segretario generale, i Direttori generali della cooperazione allo sviluppo e per il sistema Paese).

¹⁰ Nota del Ragioniere generale dello Stato n. 90706 dell'8 agosto 2012 e circolare n. 12 del 3 aprile 2012.

¹¹ Sono stati soppressi i seguenti organismi: la Commissione per gli immobili adibiti ad uso dell'Amministrazione degli affari esteri, la Commissione per gli indennizzi al personale in servizio all'estero, la Commissione nazionale per la promozione della cultura italiana all'estero, la Commissione per il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani.

¹² Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione speciale del 24 aprile 2013, n. 76.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

Nell'analizzare la gestione della spesa del Ministero degli affari esteri ci si soffermerà inizialmente sull'impatto che hanno avuto le recenti misure di stabilizzazione e contenimento, per poi procedere all'esame del bilancio secondo la classificazione economica.

Nel 2013 sono state effettuate riduzioni, previste dal DL n. 95 del 2012 c.d. "decreto *spending review bis*", sul bilancio del Ministero per un importo complessivo pari a 48,8 milioni di cui 22 ai sensi dell'art. 1, commi 21 e 26, 8 ai sensi dell'art. 7, commi 12 e seguenti. Dette riduzioni hanno riguardato in particolare le spese di funzionamento (tra cui i pagamenti delle utenze di acqua, luce, gas, pulizia e riscaldamento, il funzionamento degli uffici all'estero, le spese per la tutela degli interessi italiani e per la sicurezza dei connazionali all'estero) nonché il capitolo 2670 a cui sono destinate le somme per il pagamento di accordi bilaterali¹³. A tali misure si sono poi aggiunte quelle di altre norme entrate in vigore in esercizi precedenti, che hanno determinato una riduzione della spesa anche nel corso del 2013, quali i decreti-legge n. 78 del 2010, n. 98 del 2011, n. 138 del 2011, n. 16 del 2012, n. 102 del 2013 e n. 120 del 2013¹⁴.

In sintesi, rispetto al complesso degli stanziamenti iniziali iscritti nella Tabella 6 (stato di previsione della spesa per il Ministero degli affari esteri) pari a 1.837,1 milioni, le risorse a disposizione sono state ridotte nel corso dell'anno per l'importo complessivo di 24,2 milioni. A compensazione di dette riduzioni sono però intervenute integrazioni che hanno disposto aumenti di stanziamento (per un importo pari a 279,4 milioni). La differenza tra tagli e integrazioni ha determinato uno stanziamento definitivo pari a 2.092,3 milioni, come è riportato nel dettaglio dalla seguente tabella.

¹³ Per le spese per acquisto di beni e servizi l'Amministrazione ha fatto ricorso, in forma contenuta, alla facoltà di rimodulazione delle riduzioni poiché le eventuali proposte di diversa ripartizione dei tagli dovevano essere comunque limitate alla medesima categoria dei consumi intermedi.

¹⁴ Dette norme hanno previsto una complessiva riduzione delle risorse di bilancio del Ministero pari a 30,6 milioni rispetto al 2012. In particolare, l'articolo 16, comma 3, del DL n. 98 del 2011 stabiliva una clausola di salvaguarda a copertura degli eventuali minori risparmi che fossero scaturiti a consuntivo dalle disposizioni di cui al comma 1, che prevedevano il consolidamento delle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego. Poiché gli obiettivi di risparmio non sono stati del tutto raggiunti la disposizione ha prodotto il taglio lineare delle spese rimodulabili, che per il Ministero è stata quantificata in 677.095 euro. L'articolo 15, comma 3, del DL n. 102 del 2013 ha disposto la cancellazione della prima rata dell'IMU, la cui copertura finanziaria è stata individuata, tra l'altro, nella riduzione delle spese per consumi intermedi ed investimenti fissi lordi, nonché nella riduzione delle autorizzazioni di spesa indicate nell'allegato 3 allo stesso decreto-legge. Quest'ultima disposizione ha previsto la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 171 del d.P.R. n. 18 del 1967, (spese per le indennità di servizio all'estero del personale di ruolo). La legge di conversione dello stesso decreto-legge ha, infine, introdotto una ulteriore disposizione in base alla quale gli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili dei ministeri sono stati ridotti complessivamente per ulteriori 18,5 milioni. L'effetto di tali misure sul bilancio del Ministero 2013 si possono così riassumere: riduzione delle spese per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi pari a circa 10,7 milioni. L'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 120 del 2013, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 137 del 2013, ha previsto che, ai fini di assicurare rientro dallo scostamento dagli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni entro il limite definito in sede europea, gli stanziamenti di competenza e cassa dei bilanci di ciascun Ministero fossero ridotti per gli importi indicati nella tabella B allegata allo stesso decreto-legge. Per il Ministero tale accantonamento, che ha comunque riguardato le sole spese rimodulabili è stato pari a circa 17,2 milioni. Infine, gli effetti sul bilancio 2013 del Ministero a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012 hanno inciso per un importo pari a circa 2,7 milioni.

Tavola 8

EVOLUZIONE DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

			<i>(in migliaia)</i>
Stanziamenti iniziali 2013			1.837.166
Competenza			
	RIDUZIONI	INTEGRAZIONI	DIFFERENZA
DMT	-17.790	272.583	254.793
PASS	-6.474	6.831	357
	-24.264	279.414	255.150
Stanziamenti definitivi 2013			2.092.316

Legenda

DMT: decreti del Ministro del tesoro; PASS: Provvedimenti di assestamento.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per fronteggiare, comunque, le riduzioni avvenute in corso d'anno su determinate voci di spesa, l'Amministrazione ha dovuto necessariamente far ricorso ad alcuni strumenti di integrazione dei propri fondi, quale il fondo di riserva per le spese impreviste, rifinanziando, per 10,6 milioni, le spese dei trasferimenti del personale all'estero (circa 6 milioni), e per l'adeguamento delle misure di sicurezza sia in Italia sia all'estero (circa 4,6 milioni). A seguito poi degli impegni assunti dal Governo in ambito internazionale, è stata disposta un'ulteriore integrazione pari a complessivi 15 milioni, al fine di corrispondere alle iniziative britanniche e statunitensi, che miravano a fronteggiare le emergenze umanitarie in Siria e nei Paesi limitrofi. Sempre in corso d'anno, è intervenuta l'ormai consueta normativa in materia di proroga dei progetti connessi alle missioni internazionali di pace con l'emanazione di due decreti-legge (il DL n. 227 del 2012 e il DL n. 114 del 2013, entrambi denominati "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"), che ha attribuito ulteriori fondi per interventi e iniziative nelle aree di crisi¹⁵. A tal proposito va segnalato che risulta ormai una costante il rifinanziamento di dette missioni in corso d'anno. L'importo complessivamente assegnato, pari a 132,9 milioni (per lo più destinati al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo)¹⁶, ricomprende anche l'onere derivante dalla partecipazione italiana ad Organismi e Fondi che operano in aree di crisi o nelle quali sono in corso iniziative di cooperazione allo sviluppo. Parte dei Fondi è, inoltre, destinata al rafforzamento delle misure di sicurezza delle sedi all'estero collocate in Paesi a rischio e all'Unità di crisi. La stessa Amministrazione ha fatto presente che tale tipologia di spesa dovrebbe trovare collocazione nelle dotazioni ordinarie di bilancio, in quanto necessaria per assicurare l'effettiva presenza italiana in alcune aree di crisi (in particolare in Afghanistan, Pakistan, Libano, Libia e Iraq) evidenziando, peraltro, come sia complesso gestire le attuali dotazioni iscritte in bilancio con gli impegni assunti dall'Italia in tali Paesi, che necessitano di oneri per la manutenzione ed il funzionamento, nonché, per l'adeguamento ed il potenziamento delle relative misure di sicurezza attiva e passiva.

I debiti pregressi

Il DL n. 35 del 2013, che ha introdotto nell'ordinamento disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica amministrazione, ha consentito al Ministero di poter sanare alcune posizioni debitorie pregresse, peraltro non di particolare entità. Infatti, le situazioni debitorie riscontrate alla fine del 2012, ascrivibili alla categoria dei debiti commerciali, erano limitate a 209.450,28 euro, importo che è stato integralmente finanziato e pagato entro i primi mesi del 2014. Riguardo, invece alle situazioni debitorie derivanti dalla

¹⁵ Si tratta dei decreti-legge n. 227 del 2012 e n. 114 del 2013.

¹⁶ Sono stati emanati 4 decreti di variazione di bilancio (n. 8398, n. 15979, n. 86029 e n. 102977) del Ministro dell'economia e delle finanze attuativi dei suddetti decreti legge di proroga.

gestione dell'esercizio finanziario 2013, va evidenziato che il piano di rientro messo in atto dall'Amministrazione attraverso l'adozione di un decreto di variazione compensativa sul capitolo 1276 - relativo alle indennità di servizio all'estero, sul quale si prevedeva un avanzo alla fine dell'anno, a beneficio di vari capitoli rimodulabili, disposte per un importo complessivo pari a quasi 9 milioni - ha consentito di evitare la formazione di debiti causati dai predetti interventi di riduzione della spesa¹⁷. L'Amministrazione ha riferito che il piano di rientro si è rivelato uno strumento che consente una maggiore flessibilità di gestione per un migliore utilizzo delle risorse finanziarie disponibili nei limiti consentiti dalla normativa vigente, avuto riguardo all'imprescindibile verifica parlamentare sull'allocazione dei fondi.

Tavola 9

AMMONTARE ED EVOLUZIONE DEI DEBITI FUORI BILANCIO VERSO TERZI E TESORERIA

(in euro)

Categoria	Debiti fuori bilancio pregressi	Debiti fuori bilancio di nuova formazione	Debiti verso tesoreria	Debiti non ripianati	Piani di rientro approvati
2 - Consumi intermedi	209.450,28	---	---	---	(*) 8.834.083,00
12 - Altre uscite correnti	---	---	---	---	162.922,00

(*) Piano di rientro proposto dall'Amministrazione per il 2013, ai sensi della circolare della RGS n. 18 del 2013 e dell'art. 5 del DL n. 35 del 2013, per evitare la formazione di nuove situazioni debitorie alla fine dell'esercizio 2013.

Esame delle spese per categorie economiche

L'esame del bilancio del Ministero secondo la classificazione economica delle categorie di spesa evidenzia alcune particolarità sulla distribuzione delle diverse voci; la spesa maggiore è ripartita tra i redditi da lavoro dipendente e i trasferimenti di parte corrente, che da soli costituiscono circa il 90 per cento della spesa dell'intera Amministrazione.

Rispetto allo scorso anno si registra un aumento degli stanziamenti sia della spesa di parte corrente che di quella in conto capitale complessivamente pari a 230,3 milioni, con un incremento percentuale del 12,3. Tale incremento ha riguardato tutte le voci di spesa ma ha inciso maggiormente sulla categoria dei trasferimenti (182 milioni) ed ha ampiamente compensato la riduzione sui trasferimenti di parte corrente (nell'esercizio precedente era stata di circa 80 milioni). Sempre con riferimento ai trasferimenti di parte corrente, si deve sottolineare l'aumento, rispetto all'esercizio precedente, dei residui totali che si attestano a circa 202 milioni (150 nel 2012).

¹⁷ In particolare sui capitoli relativi alle attività del Cerimoniale diplomatico della Repubblica, sia per lo svolgimento di visite di Stato, sia per la manutenzione dello stabile di Villa Madama, che, come noto, ospita gran parte dei vertici internazionali, nonché al pagamento dei canoni relativi alle utenze.

Tavola 10

ANALISI DELLE CATEGORIE DI SPESA

(in migliaia)

Categorie	Stanziamanti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	825.763	39,5	727.812	37,0	731.456	39,6	14.751	5,4
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	15.577	0,7	7.810	0,4	7.807	0,4	3	0,0
Consumi intermedi	211.114	10,1	207.333	10,5	186.803	10,1	45.003	16,5
Trasferimenti di parte corrente	1.025.717	49,0	1.002.587	51,0	903.450	48,9	201.990	74,2
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	17.833	0,9	17.700	0,9	17.657	1,0	43	0,0
Altre uscite correnti	2.428	0,1	2.133	0,1	2.222	0,1	432	0,2
<i>di cui interessi passivi</i>	17	0,0	17	0,0	11	0,0	6	0,0
SPESE CORRENTI	2.065.022	98,7	1.939.865	98,6	1.823.931	98,7	262.177	96,4
Investimenti fissi lordi	14.969	0,7	14.968	0,8	11.554	0,6	9.893	3,6
Trasferimenti di parte capitale	12.325	0,6	12.325	0,6	12.325	0,7	0,0	0,0
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	506	0,0	506	0,0	506	0,0	0,0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	27.294	1,3	27.293	1,4	23.879	1,3	9.893	3,6
SPESE FINALI	2.092.316	100,0	1.967.158	100,0	1.847.810	100,0	272.070	100,0
SPESE COMPLESSIVE	2.092.316	100,0	1.967.158	100,0	1.847.810	100,0	272.070	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito vengono riportati gli stanziamenti iniziali e definitivi di alcuni capitoli interessati maggiormente da fenomeni di riduzione/aumento delle dotazioni finanziarie nel triennio 2011-2013. In particolare, si evidenzia che il capitolo 2180 - relativo ai contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione europea - a seguito di una rilevante riduzione nel 2012 di stanziamenti definitivi, pari a 31,2 milioni rispetto al 2011, ha visto nel 2013 un aumento pari a 88,9 milioni più consistente della riduzione avvenuta nell'esercizio precedente.

Tavola 11

(in euro)

TRASFERIMENTI CORRENTI AD ESTERO			
Capitolo di Spesa	Esercizio	Stanziamanto iniziale di competenza	Stanziamanto definitivo di competenza
2180 Contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione europea	2011	44.824.441,00	75.431.327,00
	2012	7.457.000,00	44.233.596,00
	2013	85.077.000,00	133.180.769,00
2181 Contributi alle organizzazioni non governative riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse	2011	33.253.005,00	38.612.494,00
	2012	18.000.000,00	27.907.204,00
	2013	38.902.000,00	43.278.414,00
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E A ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			
1163 Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.	2011	2.225.025,00	2.225.025,00
	2012	2.268.025,00	1.378.291,00
	2013	1.457.000,00	1.438.150,00
2619 Spese, contributi, assegni e premi finalizzati alla promozione ed alle relazioni culturali	2011	7.203.745,00	6.684.791,00
	2012	4.196.045,00	3.544.482,00
	2013	6.360.540,00	5.272.274,00
3153 Contributi in denaro, libri e materiale didattico e relative spese di spedizione ad enti, associazioni e comitati per l'assistenza educativa, scolastica, culturale, ricreativa e sportiva dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie	2011	14.850.000,00	13.321.358,00
	2012	6.376.000,00	8.375.891,00
	2013	10.112.823,00	9.983.925,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'impatto delle misure di contenimento sulle spese di funzionamento

Riguardo agli effetti delle specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, si riporta di seguito uno schema con gli andamenti nel triennio delle spese effettuate dal Ministero. In particolare, è possibile osservare che per le spese per “autovetture” e “mobili e arredi” risultano superati i limiti relativi alle spese all'estero sostenute dalle Rappresentanze diplomatiche e consolari. L'Amministrazione ha motivato tale circostanza, affermando che all'interno di tali importi sono ricomprese anche le spese per la gestione delle autovetture, da parte delle sedi operanti in “Paesi a rischio”, nonché quelle sostenute per l'acquisto di mobili e arredi, finanziate con entrate proprie derivanti da sponsorizzazioni, donazioni, etc.. A tal proposito si rileva che l'art. 1, comma 315, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), ha escluso a partire dal 2014 dalle misure di contenimento della spesa proprio le spese sostenute dalle sedi all'estero per il funzionamento delle autovetture e quelle per l'acquisto di mobili e arredi.

TAVOLA 12

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

(in euro)

Tipologia spesa	Spesa di riferimento (impegni)	% Riduzione	Limite di spesa (*)	Rendiconto 2011 (impegni)	Rendiconto 2012 (impegni)	Rendiconto 2013 (impegni)
Studi e consulenze	209.308,27	80%	41.861,65	37.956,37	91.816,84	15.347,73
Relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza	869.585,99	80%	173.917,20	111.268,67	167.303,73	128.404,26
Missioni	2.256.917,39	50%	1.126.567,20	606.641,61	501.586,81	483.397,16
Attività di formazione	887.770,82	50%	443.885,91	340.239,31	378.786,92	384.614,91
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	2.734.046,54	20%	694.859,91(**)	1.836.714,40	2.035.047,60	1.503.639,72
Mobili e arredi	674.603,94	80%	134.920,79			187.006,03
Tagliacarta	53.027,12	50%	26.518,56			
Sponsorizzazioni	-----	100%	-----	-----	-----	-----
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	846.043.755,33	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile	16.920.875,11	13.561.832,58	11.015.339,27	9.013.928,78
Organi collegiali	264.552,31	30%	185.187,00	-----	33.747,58	61.824,00

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

(**) Limite rideterminato ai sensi dell'art. 1, comma 1, del DL n. 101 del 2013.

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Ufficio centrale di bilancio

Con riferimento alle eccedenze di spesa rilevate nel corso del 2013, si rileva che i capitoli interessati da tale fenomeno sono stati soltanto due (1001 e 1057) per un totale di 292.196,22 euro (nel corso dell'esercizio precedente erano state rilevate eccedenze per un importo pari a 2,4 milioni). Tali eccedenze che riguardano capitoli di “spese obbligatorie” per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa telematici, risultano compensate all'interno dell'unità di voto, non permanendo così nessun importo da sanare legislativamente¹⁸.

¹⁸ In particolare si evidenzia che dette eccedenze, imputate su capitoli per il pagamento di stipendi ed altri assegni fissi al Ministro e ai Sottosegretari, si sono realizzate a seguito del cambiamento della compagine governativa in corso d'esercizio. Poiché a seguito delle elezioni politiche del 2013 detta compagine è risultata incrementata e gli stanziamenti sono risultati insufficienti.

La gestione dei residui

La gestione complessiva dei residui del Ministero investe per la gran parte l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che, amministrando interventi e progetti di medio e lungo periodo, sia per le spese di parte corrente sia per quelle in conto capitale, presenta modalità gestionali che per loro natura (progetti di lunga durata soggetti a pagamenti in base allo stato di avanzamento) comportano una lunga permanenza dei residui in bilancio, che spesso determina la perenzione delle somme.

Per quel che concerne, in generale, la situazione dei residui, dal raffronto tra residui iniziali e finali 2012-2013, emerge che i residui iniziali 2013 pari a 212,1 milioni sono inferiori a quelli del 2012 pari a 333,9 milioni, mentre i residui finali 2013, pari a 272,1 milioni risultano superiori a quelli del 2012 pari a 212,1 milioni.

Dall'esame dei dati finanziari emerge che le economie complessive dell'esercizio 2013 ammontano a 111,7 milioni, a fronte di stanziamenti definitivi di 2.092,3 milioni (5,34 per cento). Si evidenzia, inoltre, che circa l'86 per cento (pari a 96,7 milioni) delle economie è riferibile ad economie su capitoli riconducibili a stipendi ed oneri riflessi (categorie 1 e 3).

Riguardo poi alle economie sui residui, a fronte di 212,1 milioni di residui iniziali, risultano economie in conto residui per l'esercizio 2013 per un importo di 56,4 milioni, in parte dovuto alle somme iscritte nel conto del patrimonio per perenzione (44,6 milioni) e in parte costituito da economie di gestione vera e propria (11,8 milioni). Queste ultime rappresentano il 5,57 per cento dei residui iniziali. Per quanto riguarda le economie per perenzione, l'importo di 44,6 milioni rappresenta oltre il 21 per cento dei residui iniziali che deriva principalmente dalla categoria relativa ai trasferimenti correnti all'estero (41,7 milioni). Tali spese sono da imputarsi per 37,4 milioni ai capitoli relativi alla cooperazione allo sviluppo che, come già evidenziato, presenta modalità di gestione dei progetti a carattere pluriennale¹⁹.

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

Le tipologie di versamento che maggiormente incidono sugli introiti relativi al bilancio dell'entrata del Ministero sono riferibili ai capitoli 3637/1 e 3540. Gli introiti sul capitolo 3637/1 si riferiscono al versamento in entrata di somme rimaste da pagare a fine esercizio sui capitoli di "cedolino unico", con successiva riassegnazione da richiedere nel corso dell'esercizio successivo, mentre le somme che afferiscono al capitolo 3540 "Entrate eventuali e diverse del Ministero degli affari esteri", si riferiscono, in linea con l'eterogeneità della denominazione, a differenti tipologie e causali di versamento che vengono effettuate da soggetti, anche esterni al Ministero stesso.

Tavola 13

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Cdr di Entrata	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Versato		Accertato		Riscosso	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	101.200	106.200	111.324	117.072	12.138	22.062	12.138	22.062	12.138	22.062
Direzione generale per le risorse umane e l'innovazione	211.427	261.427	25.365	420.083	38.859	338.226	39.012	338.454	38.859	338.226
Totale	312.627	367.627	136.688	537.155	50.997	360.288	51.150	360.516	50.997	360.288

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁹ La Direzione generale opera mediante strumenti normativi in deroga alle leggi di contabilità che consentono la riassegnazione di residui di lettera f) (cd. residui di stanziamento). Infatti, l'art. 15 della legge n. 49 del 1987, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", così come modificata dalla legge n. 559 del 1993, stabilisce, al comma 1, che "alla gestione delle attività dirette alla realizzazione delle finalità della presente legge si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti della presente legge" e, al comma 9, che "le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo".

Per quanto riguarda le entrate riassegnabili in favore del Ministero, nel 2013 per la prima volta è stato attivato il procedimento per la riassegnazione delle somme versate in entrata per i servizi resi. In particolare, trattasi delle entrate riscosse dall'Unità per l'autorizzazione dei materiali di armamento – UAMA, ai sensi dell'articolo 17bis della legge n. 185 del 1990, come modificata dal DL n. 105 del 2012, e del relativo regolamento di attuazione, adottato ai sensi dell'articolo 7 dello stesso decreto legislativo, con decreto interministeriale MAE - MEF del 2013²⁰. Tali norme prevedono che gli oneri relativi alle autorizzazioni per le forniture, alle certificazioni e ai controlli da eseguire siano posti a carico dei soggetti interessati, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio²¹.

Sono, inoltre, previste specifiche disposizioni, inserite annualmente nella legge di bilancio, che riassegnano le entrate riscosse in valuta inconvertibile ed intrasferibile da parte di talune sedi estere²². Nel corso del 2013 in base a detta procedura sono stati riassegnati 2,8 milioni sul capitolo 1613 e 0,4 milioni sul capitolo 7248.

Nel corso del 2013 ha trovato attuazione l'articolo 1, comma 1314, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) che prevede per il Ministero la possibilità di riassegnare una quota (non inferiore al 30 per cento) dei proventi derivanti dalla vendita degli immobili all'estero, incassati a seguito delle operazioni di dismissione previste dal comma 1312 dello stesso articolo, per il rifinanziamento della legge n. 477 del 1998 e finalizzati alla ristrutturazione, restauro e manutenzione straordinaria delle sedi degli uffici del Ministero all'estero. Infatti, è stato definito, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, un procedimento per rendere tracciabili e, di conseguenza, certificabili, le somme versate all'erario, al fine di poter dare concreta attuazione alla previsione normativa.

L'Amministrazione ha richiesto, in sede di previsioni di bilancio per il triennio 2014 - 2016, l'attribuzione di quanto versato nel 2013, per un ammontare complessivo pari a 5,8 milioni nel triennio, di cui 1,8 nel 2014 e 2 rispettivamente per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

4. Missioni e programmi

La struttura dei programmi del Ministero riflette sostanzialmente quanto stabilito dall'articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009 e dalla circolare della

²⁰ Art. 17bis: "Oneri posti a carico dei soggetti interessati. Gli oneri relativi alle autorizzazioni per le forniture, alle certificazioni e ai controlli da eseguire, ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, sono posti a carico dei soggetti interessati secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio, quando ciò non risulta in contrasto con la disciplina comunitaria. Le tariffe di cui al presente articolo sono determinate con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli introiti derivanti dal pagamento delle tariffe determinate ai sensi del presente articolo sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati, nei limiti previsti dalla legislazione vigente, all'autorità nazionale competente che rilascia autorizzazioni e certificazioni e alle Amministrazioni coinvolte in materia di certificazioni e controlli, secondo l'attività svolta".

²¹ E' stata presentata un'ulteriore richiesta per le entrate riscosse negli ultimi due mesi del 2013, per un importo di 166.629,38 euro, che risulta essere già stata riassegnata sul bilancio dell'esercizio finanziario 2014.

²² Art. 6, comma 5, della legge n. 229 del 2012: "Il Ministero degli affari esteri è autorizzato ad effettuare, previa intese con il Ministero dell'economia e delle finanze, operazioni in valuta estera non convertibile pari alle disponibilità esistenti nei conti correnti valuta Tesoro costituiti presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 5 della legge 6 febbraio 1985, n. 15, e successive modificazioni, e che risultino intrasferibili per effetto di norme o disposizioni locali. Il relativo controvalore in euro è acquisito all'entrata del bilancio dello Stato ed è contestualmente iscritto, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle indicazioni del Ministero degli affari esteri, nei pertinenti programmi dello stato di previsione del medesimo Ministero per l'anno finanziario 2013, per l'effettuazione di spese connesse alle esigenze di funzionamento e mantenimento delle sedi diplomatiche e consolari, degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero. Il Ministero degli affari esteri è altresì autorizzato ad effettuare, con le medesime modalità, operazioni in valuta estera pari alle disponibilità esistenti nei conti correnti valuta Tesoro in valute inconvertibili o intrasferibili individuate, ai fini delle operazioni di cui al presente comma, dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze su richiesta della competente Direzione generale del Ministero degli affari esteri."

Ragioneria generale dello Stato n. 14 del 2010 e anche la struttura organizzativa, ridefinita nel 2010 con il d.P.R. n. 95, che ha ridotto da 20 a 13 i Centri di Responsabilità, è stata ricondotta al rispetto del principio di coesistenza univoca “Centro di Responsabilità - Programma di spesa”.

Per quello che riguarda poi la coerenza dei programmi con la classificazione COFOG, anch'essa è da ritenersi in linea per le prime due voci della classificazione di terzo livello (Affari esteri e Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo) meno con la terza voce relativa agli Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali. A tal proposito va rilevato che eventuali modifiche di programmi dovranno essere stabilite valutando anche l'imminente introduzione del SEC'2010 che sarà operativo a partire da settembre 2014²³. Pertanto, l'impianto complessivo delle missioni e dei programmi non rivela particolari criticità, né con riferimento al loro significato o alla coerenza con le funzioni ed i compiti affidati, né in relazione alla loro riconducibilità alle classificazioni di spesa politiche e funzionali. Si ritiene di sottolineare, però, che sussistono ulteriori margini di miglioramento. Infatti, alcuni centri di responsabilità potrebbero essere utilmente accorpati, in quanto sono da ritenersi non di particolare rilevanza data l'esiguità degli stanziamenti. Inoltre, l'imminente avvio delle azioni, quali componenti dei programmi di spesa ed unità elementari del bilancio, conserverebbe ugualmente l'evidenziazione complessiva di ogni spesa nell'ambito del medesimo programma²⁴.

Nella seguente tavola è rappresentata la distribuzione dei programmi per Centri di Responsabilità nell'esercizio finanziario 2013.

Tavola 14

CONFRONTO MISSIONI-PROGRAMMI/CENTRO DI RESPONSABILITÀ

Missione	Programma	Cdr Spese	
004.L'Italia in Europa e nel mondo	001 Protocollo internazionale	3 Cerimoniale diplomatico della Repubblica	
	002 Cooperazione allo sviluppo	9 Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	
	004 Cooperazione economica e relazioni internazionali	13 Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali	
	006 Promozione della pace e sicurezza internazionale	12 Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza	
	007 Integrazione europea	20 Direzione generale per l'Unione europea	
	008 Italiani nel mondo e politiche migratorie	11 Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	
	009 Promozione del sistema Paese	10 Direzione generale per la promozione del sistema paese	
	012 Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	6 Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	
	013 Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	5 Direzione generale per le risorse e l'innovazione	
	014 Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	2 Segreteria generale	
	015 Comunicazione in ambito internazionale	7 Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale	
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 Indirizzo politico	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro
		003 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	4 Ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero
			5 Direzione generale per le risorse e l'innovazione
	033.Fondi da ripartire	001 Fondi da assegnare	6 Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni
5 Direzione generale per le risorse e l'innovazione			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tre sono le missioni su cui incide la spesa del Ministero. La missione 4 – “L'Italia in Europa e nel mondo”, costituita da 16 programmi, ricomprende il 94,5 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero. Tale ripartizione consente un esame delle diverse tipologie di spesa di maggiore dettaglio, facendo sì che le unità di voto (i programmi) forniscano una distribuzione delle risorse ancora più analitica.

Alcuni programmi sono intestati ad altri Ministeri quali economia e finanze (che ne ha due), istruzione, università e ricerca (che ne ha due) e infrastrutture e trasporti (che ne ha uno), che assorbono il 93,2 per cento della missione. In particolare per quanto riguarda la parte

²³ Il SEC 2010 si basa sui concetti del Sistema dei conti nazionali 2008 (SCN 2008), il quale stabilisce le linee guida in tema di contabilità nazionale valide per tutti i paesi.

²⁴ In attuazione dell'articolo 40, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009.