

dell'attuazione della politica estera del Paese la quale implica la necessità di un approccio parzialmente diverso nell'analisi delle attività istituzionali, rispetto al modulo applicabile ad altre Amministrazioni che producono servizi concretamente misurabili, in uno con la difficoltà di una netta demarcazione fra funzioni d'indirizzo politico e funzioni di gestione, posto che molta parte dell'attività in cui si sostanzia la politica estera coinvolge in un rapporto di immediatezza e di biunivocità gli organi di governo (Ministro e talvolta Consiglio dei Ministri) ed apparato diplomatico-amministrativo.

Un riflesso della predetta peculiarità è l'imprevedibilità, a volte, delle situazioni da affrontare, per cui la programmazione si trova di fronte all'esigenza di garantire ovvi margini di flessibilità.

Un segno della peculiarità del predetto dicastero può cogliersi nelle deroghe contenute nell'art. 2, comma 4, nell'art. 6, comma 4 e nell'art. 19, comma 4 del decreto legislativo n. 29/93 per quanto attiene, rispettivamente, alla natura pubblicistica del rapporto d'impiego del personale della carriera diplomatica, all'applicabilità della normativa di settore (D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18) in materia di individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale o corrispondenti ad altro livello dirigenziale e delle relative funzioni ed alla ripartizione delle attribuzioni tra livelli dirigenziali differenti, anch'essa demandata al citato ordinamento di settore.

1.2 *Proposte per un riassetto del Ministero*

L'attuale assetto del Ministero risale al citato D.P.R. n. 18/1967.

In proposito, per razionalizzare e modernizzare detto assetto sono in corso di predisposizione da parte del Ministero due schemi di regolamento, da adottarsi, il primo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988 e relativo all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, ed il secondo da adottare dal Ministro degli affari esteri, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero del tesoro e relativo all'individuazione degli uffici corrispondenti ad altro livello dirigenziale, entrambi nel rispetto delle procedure previste dal citato art. 6 del decreto legislativo n. 29/1993.

Le linee fondamentali della riforma strutturale proposta dal Ministero consisterebbero:

1) nell'istituzione di quattro nuove direzioni generali aventi competenza generale per vaste aree geopolitiche (Europa, America, Africa e Medio Oriente, Asia) nella trattazione di tutti gli affari bilaterali fra l'Italia e gli altri Paesi;

2) nell'istituzione di una direzione generale per le questioni concernenti il processo d'integrazione europea;

3) nel mantenimento delle attuali direzioni generali del personale e di amministrazione, delle relazioni culturali, dell'emigrazione e degli italiani all'estero, degli affari politici e degli affari economici, le cui dimensioni verrebbero ridotte rispetto a quelle esistenti in relazione al trasferimento alle nuove direzioni generali di cui ai punti 1) e 2) delle competenze in materia di rapporti bilaterali e di integrazione europea.

Per rendere, infine, più efficace la funzione di coordinamento del Segretario generale, verrebbe istituita la figura nuova degli "assistenti Segretario generale", in numero di tre, con competenze, rispettivamente, in materia di: affari politici e sicurezza; affari economici e finanziari e affari globali e generali.

La ristrutturazione del Ministero verrebbe attuata senza alcun incremento delle dotazioni organiche del personale dirigenziale generale di livello A, B e C - che verrebbero anzi ridotte in applicazione dell'art. 31, comma 1, lett. b) - e senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Il processo di razionalizzazione e di revisione dell'organizzazione ministeriale riguarderebbe anche la rete diplomatico-consolare. Le linee della riforma in tale specifico settore consisterebbero essenzialmente nel rafforzamento degli strumenti di rappresentanza e di negoziato politico dell'Italia, nel miglioramento della qualità dei servizi consolari, specie nel campo delle attività promozionali e dello sviluppo degli scambi commerciali e culturali, nei limiti delle disponibilità finanziarie e delle risorse umane esistenti.

L'organigramma delle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero nel 1995 comprendeva n. 280 sedi, di cui 123 ambasciate, n. 13 rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali, n. 75 consolati generali, n. 39 consolati, n. 30 tra vice consolati ed agenzie consolari.

La distribuzione territoriale delle predette rappresentanze diplomatiche e consolari, frutto di situazioni non più rispondenti al quadro evolutivo che si è venuto delineando negli ultimi decenni, si appalesa sovente eccessivamente articolata e non in linea con le moderne concezioni di globalizzazione della politica estera.

In proposito, può risultare emblematico l'esempio della rete diplomatico-consolare in Svizzera la quale prevede, oltre l'Ambasciata di Berna, le Rappresentanze permanenti presso le Organizzazioni internazionali e l'Organizzazione per il disarmo, entrambe con sede a Ginevra, n. 5 consolati generali, con sede in Ginevra,

Lugano, Zurigo, Basilea e Losanna, 6 consolati con sede a Wettingen, Berna, Lucerna, Coira, Neuchatel e San Gallo e n. 8 tra vice consolati e agenzie consolari (Bellinzona, Sciaffusa, Winterthur, Soletta, Bienne, La Chaux de Fonds). Il personale complessivamente impiegato presso gli anzidetti uffici è di 200 unità, di cui 26 diplomatici.

Tenuto conto delle dimensioni territoriali del Paese e della rete dei collegamenti esistenti tra i vari centri e tra essi e l'Italia, sussistono ampi margini per un riassetto delle sedi citate, anche con accorpamento di parti di esse, ai fini della realizzazione di economie nelle spese di funzionamento e di un proficuo utilizzo del personale disponibile.

La razionalizzazione in questo settore mirerebbe principalmente ad accrescere l'efficienza e la produttività della rete diplomatico-consolare al fine, tra l'altro, di favorire i rapporti di collaborazione economico-commerciale, mediante la valorizzazione delle capacità professionali ed il ricorso alle tecnologie informatiche.

Il conseguimento di tali obiettivi presuppone, per l'Amministrazione, l'emanazione di provvedimenti normativi da tempo previsti per la semplificazione delle procedure amministrativo-contabili relative all'accreditamento ed alla rendicontazione dei fondi posti a disposizione delle rappresentanze all'estero, per lo snellimento delle procedure contrattuali per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle medesime rappresentanze e per l'attuazione di programmi di formazione del personale per una sua polivalenza professionale.

L'Amministrazione si ripromette, altresì, di attuare una redistribuzione degli uffici sul territorio, riducendone il numero nelle aree di sufficiente concentrazione, ricorrendo, ove necessario, a strutture leggere per i servizi essenziali di natura obbligatoria da fornire all'utenza, e potenziando le sedi che maggiormente si prestano allo sviluppo delle relazioni economico-commerciali e culturali. Anche le strutture delle rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali dovrebbero essere razionalizzate mediante accorpamento di alcuni servizi di base presenti negli uffici operanti nelle stesse città.

1.3 Mobilità del personale

Un interessante profilo, del quale occorrerà tener conto in sede di riordinamento dell'Amministrazione, concerne l'estrema mobilità del personale diplomatico e delle altre carriere, sia all'estero che in sede centrale. Infatti il personale in servizio presso il Ministero è, di norma, nuovamente inviato all'estero dopo un biennio di permanenza, ossia dopo il periodo minimo previsto dall'art. 110, quarto comma, del D.P.R. n. 18/67, che si appalesa troppo ristretto per assicurare ai servizi operativi una partecipazione funzionale caratterizzata da professionalità e produttività.

Nel periodo interessato dalla presente relazione gli avvicendamenti hanno interessato, in sede centrale: il Segretario Generale, i Direttori generali del Personale e dell'Amministrazione, della Cooperazione allo Sviluppo, delle Relazioni Culturali, dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, l'Ispettorato Generale, il Capo del Servizio del Contenzioso diplomatico e, in sede periferica, gli Ambasciatori d'Italia a Washington, a Mosca, a Parigi, a Zagabria, a Praga, a Madrid, a Stoccolma, ecc. nonchè il Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione Europea.

Inoltre, è stato constatato che il personale richiamato al Ministero non sempre è tempestivamente assegnato ai servizi centrali in modo da non provocare soluzioni di continuità.

Tali discrasie potrebbero essere eliminate mediante l'introduzione di un programma di gestione delle risorse umane mirato al migliore impiego e produttività del personale.

In tale prospettiva, la Corte segnala la necessità che il personale assegnato al Ministero possa essere impiegato per almeno un quadriennio.

2. Lo stato di attuazione del decreto legislativo n. 29/1993

In merito agli intendimenti manifestati dal Ministero in tema di riorganizzazione amministrativa, sulla quale si pronuncerà la competente sede del controllo anche sotto il profilo della sua rispondenza agli obiettivi di razionalizzazione degli apparati pubblici previsti dal d.lgs. n. 29/93, - la Corte deve prospettare l'esigenza che si pervenga al più presto alla formale adozione degli atti regolamentari ex artt. 6 e 19 del citato d. lgs. n. 29/1993, tenuto conto che sono già trascorsi oltre due anni dalle ultime modifiche ed integrazioni apportate a quest'ultimo dai decreti legislativi nn. 470 e 546 del 1993.

Di fatto l'azione amministrativa nel corso del 1995 e in questo primo scorcio del '96 non è stata in grado di realizzare il nuovo sistema ordinamentale richiesto dal predetto decreto legislativo n. 29/93 e successive modificazioni ed integrazioni, mirante al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) organizzazione dell'apparato centrale e periferico secondo criteri di sana gestione finanziaria;

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

b) migliore utilizzazione delle risorse umane e riduzione degli organici anche attraverso il proficuo snellimento delle procedure ed un efficiente utilizzo dell'informatica;

c) contenimento della spesa corrente secondo criteri di economicità;

d) introduzione di un sistema di controllo interno atto a monitorare il funzionamento dell'apparato e a suggerire l'introduzione di misure correttive.

I risultati finora raggiunti nel quadro della riforma prevista dalla predetta normativa si appalesano perciò scarsamente significativi e lasciano sostanzialmente inalterato il quadro operativo e funzionale dell'Amministrazione.

Infatti, oltre alla mancata adozione dei due regolamenti su indicati, da cui dipende, fra l'altro, la mancata razionale definizione delle piante organiche e dei carichi di lavoro da rapportare alla nuova organizzazione, vanno rilevate: la mancata definizione dei procedimenti da attribuire alla responsabilità degli individuati singoli uffici, la impossibilità della verifica della conformità dei risultati della gestione amministrativa rispetto agli obiettivi e direttive suddette, l'assenza di analisi e rilevazioni dei costi sopportati, la mancata responsabilizzazione dei dirigenti in ordine alla realizzazione dei programmi e per l'inosservanza delle direttive generali impartite, la non attribuzione di veri e propri budget finanziari ai dirigenti responsabili della conduzione dei singoli programmi o progetti. Né può ritenersi che la sola attribuzione della gestione di determinati capitoli di bilancio ai vari dirigenti generali possa considerarsi equivalente alla attribuzione di budget finanziari.

2.1 *L'Ufficio relazioni con il pubblico*

Tale ufficio, previsto dall'art. 12 del decreto legislativo n. 29/1993, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo n. 546/93 e integrato dall'art. 3 del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163 convertito dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, ha - come noto - il compito di provvedere al servizio di informazione all'utenza circa gli atti e lo stato dei procedimenti ed alla formulazione di proposte sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza. Esso è stato istituito con decreto del Ministro e non già con lo strumento del regolamento governativo di cui all'art. 6, comma 1 del decreto legislativo n. 29/1993 in quanto l'Amministrazione ha ritenuto la ultrattività della disposizione dell'art. 25 del proprio ordinamento di settore (D.P.R. n. 18/1967 citato), il quale prevede che il Ministro con proprio decreto possa stabilire le competenze delle direzioni generali e degli altri servizi di pari livello e di emanare ogni altra disposizione necessaria all'organizzazione del Ministero.

Detto decreto, sul quale si è negativamente pronunciato il Consiglio di Stato (sezione I, parere n. 1912 del 15 giugno 1994) nella considerazione che il procedimento ex art. 25 del ripetuto D.P.R. n. 18/1967 non assicuri l'intervento delle autorità menzionate dall'art. 6, primo comma, del decreto legislativo n. 29/1993 e, quindi, le connesse e necessarie garanzie di predisposizione della normativa, il consenso su di essa ed il vaglio della rispondenza ai criteri della riforma, pur nel rispetto della specialità dell'Amministrazione degli esteri, non è stato ammesso a registrazione, di guisa che l'Ufficio opera di fatto "in via temporanea nell'ambito della Segreteria della Direzione generale del personale e dell'amministrazione per soddisfare un servizio di primario interesse per il pubblico".

Anche alla luce delle nuove disposizioni recate dalla legge n. 273/95 sopra citata le quali attribuiscono al responsabile dell'ufficio in questione il potere di promuovere iniziative volte al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure e all'incremento delle modalità di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione e ai documenti amministrativi, si rende necessaria la formale istituzionalizzazione dell'Ufficio predetto, ponendo fine ad una situazione di provvisorietà che si protrae da tempo che non trova giustificazione in oggettivi impedimenti.

2.2 *Carichi di lavoro e piante organiche*

La verifica dei carichi di lavoro sarebbe stata effettuata dal Ministero sulla base di un campione sufficientemente ampio di uffici ministeriali ed all'estero e tenendo conto del numero degli atti prodotti, del tempo medio impiegato, dell'orario di lavoro per unità di personale di servizio.

Le risultanze emerse da siffatto rilevamento avrebbero evidenziato un ulteriore fabbisogno di oltre 500 unità di personale delle qualifiche funzionali e della carriera dirigenziale.

In merito a tali risultanze nella relazione al rendiconto 1994 sono state espresse riserve, motivate dal fatto che non vi è stato monitoraggio dei dati, che non è stata apportata alcuna misura correttiva a seguito dell'indagine per il miglioramento delle procedure e l'abbassamento dei tempi di lavoro, che non si è tenuto conto dei miglioramenti conseguibili con l'impiego di moderne tecniche di gestione e con l'ausilio di adeguate strutture informatiche. Inoltre, la rilevazione non è stata estesa al personale contrattista (nel 1995 n. 1.544

unità) che svolge presso le sedi estere funzioni analoghe (ausiliarie, esecutive e di concetto) a quelle del personale di ruolo di corrispondente livello.

Lo stesso criterio sarebbe stato adottato in occasione della ricognizione degli organici ai sensi dell'art. 3, comma 6 della legge n. 537/93 e della verifica dei carichi di lavoro.

Questa metodologia non è coerente con le prescrizioni legislative che disciplinano per tutte le amministrazioni le due operazioni.

E' appena da rilevare in proposito che, in base al richiamato terzo comma dell'art. 6 del decreto legislativo 29/93, qualora la definizione delle piante organiche comporti maggiori oneri finanziari "si provvede con legge" e che l'ipotesi di una così consistente elevazione del numero di dipendenti in servizio si pone, palesemente, fuori del sistema disegnato dal provvedimento di riforma, avente, fra le altre, la finalità indicata all'art. 1, lett b) della razionalizzazione del costo del lavoro pubblico "contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica".

Su tale problematica si fa rinvio alle argomentazioni espresse nel capitolo di parte generale della presente relazione dedicato al personale richiamando l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità che sia tenuto debito conto dei positivi riflessi che potranno derivare dagli adottandi snellimenti procedurali e dal preannunciato riordinamento delle rappresentanze all'estero.

2.3 Il sistema di controlli interni

La Corte a più riprese ha rilevato l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni, sia per le carenze degli apparati, sia per la connessa limitazione delle verifiche, sia per l'impiego di tecniche tradizionali di controllo, protese più alla verifica dei profili formali che alla valutazione dei risultati conseguiti, soppesandone i costi, i modi e i tempi.

Consegue che l'inadeguatezza dei controlli interni inficia la trasparenza dell'intera attività del MAE ed incide negativamente sull'attività di controllo della Corte.

Per quanto specificamente attiene al Servizio di controllo interno di cui all'art. 20 comma 2 del D.L.vo n. 29/93 integrato dall'art. 3 quater del D.L. n. 63/95 convertito dalla legge n. 273/95, va ricordato che esso è stato istituito con DM 21 settembre 1994, n. 605, al quale ha fatto seguito il decreto n. 32/4191 in data 25 maggio 1995 di nomina dei componenti il collegio incaricato dello svolgimento dei relativi compiti connessi alla verifica, mediante valutazioni comparative, dei costi e dei rendimenti, della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Il servizio, avrebbe dovuto riferire trimestralmente sui risultati della sua attività all'organo di direzione politica e provvedere alla determinazione dei parametri di riferimento del controllo.

Di fatto, il predetto Servizio - il quale non è stato dotato di adeguato supporto operativo - non risulta abbia materialmente operato.

Il mancato funzionamento del predetto organo priva l'organo di direzione politica e la stessa Corte dei conti di una serie di elementi fondamentali ai fini di ponderate valutazioni e misurazioni del grado di efficacia, efficienza, economicità, regolarità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa ed in ultima analisi vanifica gli sforzi del Governo e del Parlamento per la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi.

Senza tale previo adempimento è impossibile, infatti, verificare la rispondenza alle direttive generali dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa spettante ai dirigenti, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali.

Alla stregua delle rilevate carenze, anche la responsabilità della dirigenza per quanto attiene ai modi ed agli esiti della gestione appare priva di contenuto, per l'assenza di qualsiasi termine di riferimento dell'attività per la quale detta responsabilità dovrebbe sussistere.

Non va, peraltro, taciuto che l'elaborazione di programmi e di direttive presupporrebbe un apporto determinante da parte della dirigenza generale, onde andrebbe stabilito se l'inerzia del potere politico in termini di programmazione generale non possa essere stata determinata anche dal mancato esercizio da parte della dirigenza di poteri di iniziativa espressamente previsti dalla legge.

E' infine da rammentare che, ai sensi dell'art. 3 ter del menzionato decreto legge n. 163/95 convertito dalla legge n. 273/95, il servizio di controllo interno, al pari dei servizi ispettivi, è tenuto a compiere annualmente rilevazioni sul numero complessivo dei provvedimenti non conclusi entro il termine determinato dal regolamento di cui al successivo paragrafo 2-4 e la cui inosservanza può comportare l'applicazione di sanzioni nei confronti dei dirigenti responsabili (collocamento a disposizione per la durata massima di un anno con

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

conseguente perdita del trattamento economico accessorio connesso alle funzioni e, nei casi particolarmente gravi o reiterati, del collocamento a riposo per ragioni di servizio).

2.3.1 Le funzioni dell'Ispettorato generale

Compiti di controllo interno, sebbene di natura diversa da quelli sopra esaminati, sono assolti, nell'ambito del Ministero degli affari esteri, dall'Ispettorato generale, il quale vigila sul regolare funzionamento delle gestioni delle rappresentanze, degli uffici consolari e degli istituti di cultura all'estero ed assicura la sicurezza per la sede ministeriale e per quelle all'estero.

Nel richiamare per quanto attiene all'attività dell'Ispettorato le considerazioni svolte nella precedente relazione, si dà atto che nel corso del 1995 sono state effettuate numerose verifiche amministrativo-contabili, le cui risultanze sono state comunicate ai competenti settori dell'Amministrazione per l'adozione di adeguati interventi correttivi.

Le osservazioni di maggior rilievo hanno riguardato:

- il mancato raggiungimento dei criteri di economicità, efficacia ed efficienza, nella gestione e carenza nell'organizzazione e nell'impiego del personale (Istituto italiano di cultura di Parigi);
- esubero di personale (Consolato generale di Tripoli);
- anomalie nell'istestazione e nell'utilizzazione di conti correnti bancari di pertinenza di taluni Istituti italiani di cultura;
- irregolarità nella formalizzazione dei rapporti di lavoro con il personale estraneo, nonché nel pagamento dei connessi oneri previdenziali ed assistenziali;
- consistente accumulo di rendicontazioni pregresse non rese al MAE, ovvero, se rese, restituite con rilievo e non ancora regolarizzate;
- carenze nella procedura prevista dal DPR 116/90 per le spese da eseguire in economia;
- presenza di saldi passivi relativi ad alcuni capitoli di bilancio;
- carenza nella tenuta delle scritture contabili;
- omessa regolarizzazione della gestione patrimoniale.

Il predetto Ispettorato ha altresì collaborato con il servizio ispettivo della Ragioneria Generale dello Stato per l'esecuzione nel 1995 di una verifica amministrativo-contabile presso i Consolati generali di Sydney e Melbourne e il Consolato di Adelaide, le cui risultanze possono così riassumersi:

- inaffidabilità delle scritture contabili;
- assunzione di alcune spese senza ricorrere ai sondaggi prescritti;
- pagamento di compensi professionali a cittadini italiani, residenti in Italia, non ottemperando alle disposizioni in materia di tributi diretti (IRPEF);
- carenze documentali per quanto concerne il rilascio gratuito di documenti di riconoscimento;
- anomale procedure inerenti alle modalità che regolano la locazione di immobili;
- mancati accertamenti formali per quanto concerne l'erogazione di sussidi ai connazionali in stato di indigenza;
- notevoli ritardi nella rendicontazione;
- carenze nella gestione patrimoniale.

2.4 Regolamento per l'attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 241/90

Nel supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n. 112 del 16.5.95 è stato pubblicato il decreto ministeriale 3 marzo 1995, n.171 con il quale è stato adottato il predetto regolamento relativo ai procedimenti amministrativi di esclusiva competenza di organi dell'Amministrazione degli affari esteri, compresi gli uffici consolari all'estero, nonché di quelli che si concludono con un provvedimento di altre Amministrazioni, ma con l'intervento del Ministero degli affari esteri nelle fasi intermedie, ovvero che si concludono con un provvedimento del Dicastero, ma con l'intervento di una o più amministrazioni nella fase intermedia.

Trattasi di una generale ricognizione dei procedimenti amministrativi per i quali vengono individuati, per l'Amministrazione centrale, gli uffici delle direzioni generali e dei servizi e per gli uffici ubicati fuori del territorio nazionale, le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari, gli istituti di cultura e le scuole italiane all'estero responsabili dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale.

2.5 I regolamenti di semplificazione e snellimento delle procedure amministrativo-contabili di cui all'allegato I annesso al D L. 12.5.1995, n. 163 convertito dalla legge 11.7.95, n.273

Tra i regolamenti di cui al predetto elenco da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400 figurano i seguenti, interessanti materie di competenza del Ministero degli affari esteri:

- procedimento per l'erogazione e per la rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze all'estero;

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

- procedimento per la stipula da parte delle rappresentanze all'estero di contratti per la fornitura di beni e servizi e per la gestione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo;

- procedimento per l'effettuazione di interventi di emergenza nell'ambito della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo;

- procedimento di accreditamento dei contributi agli enti gestori di iniziative scolastiche;

- procedimenti di approvazione da parte dei Ministeri vigilanti delle delibere assunte dagli organi collegiali degli enti pubblici non economici in materia di approvazione dei bilanci, di programmazione dell'impiego dei fondi disponibili, di modifica dei regolamenti di erogazione delle prestazioni istituzionali, di modifica della struttura amministrativa e della dotazione di personale, nonché in materia di ricorso straordinario al Capo dello Stato e di collaborazioni culturali.

Trattasi in parte dei provvedimenti normativi di semplificazione delle procedure di cui al paragrafo 1 e la cui emanazione, pur ritenuta dal Ministero presupposto indispensabile per una maggiore efficienza e produttività della rete diplomatico-consolare e degli istituti di cultura e scolastici all'estero, non è finora intervenuta, nonostante il tempo trascorso debba ritenersi più che congruo per adempimenti del genere.

3. Aspetti finanziari della gestione

3.1 Gestione di competenza

Gli stanziamenti definitivi di competenza sono ammontati a complessivi 4.580,7 miliardi (+mld. 1.536,5 rispetto al 1994 pari al 50,47%), così distribuiti:

Titolo I - Spese correnti		(in miliardi)
Cat. II	Spese per il personale in servizio.	1.102,1
Cat. IV	Spese per l'acquisto di beni e servizi	431,1
Cat. V	Trasferimenti	2.991,6
	Altre Spese	40,4
	Totale	4.565,2

Titolo II		
Cat.X	Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato	15,5
	Totale	4.580,7

Nel 1994 detti stanziamenti sono stati complessivamente pari a mld. 3.044,2, così ripartiti:

Titolo I	Spese correnti	1.063,6
Cat. II	Spese per il personale in servizio	515,9
Cat. IV	Spese per l'acquisto di beni e servizi	1.452,5
Cat. V	Trasferimenti	1,1
Titolo II	Altre Spese	3.033,1
Cat. X	Spese ed opere immob.	11,1
Totale		3.044,2

Tenuto conto dei residui di stanziamento per complessivi 724,2 così suddivisi:

Titolo I - Spese correnti(in miliardi)		
Cat. II	Spese per il personale.	5,6
Cat. IV	Acquisto di beni e servizi	100,6
Cat. V	Trasferimenti	606,1
	Totale	712,3

Titolo II		
Cat.X	Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato	11,9
	Totale	724,2

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

la massa impegnabile nel '95 è ascesa a mld. 5.304,9 (con un incremento di mld. 859,2 rispetto al '94 pari al 19,32%) ripartiti segue:

Titolo I - Spese correnti(in miliardi)

Cat. II	Spese per il personale.	1.107,8
Cat. IV	Acquisto di beni e servizi	531,7
Cat. V	Trasferimenti	3.597,7
	Altre spese	40,4
	Totale	5.277,6

Titolo II

Cat.X	Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato	27,3
	Totale	5.304,9

A fronte di tale massa impegnabile, gli impegni complessivamente assunti sono stati pari a 3.672,5 mld. come risulta dal seguente prospetto:

(in miliardi)

IMPEGNI

Titolo I	Spese correnti	su competenza	su residui di stanz.	Totali
Cat. II	Spese per il personale.	1.019,6	5,6	1.025,2
Cat. IV	Acquisto di beni e servizi	393,-	9,4	402,4
Cat. V	Trasferimenti	1.953,5	252,6	2.206,1
	Altre spese	26,-	-----	26,-
	Totale	3.392,1	267,6	3.659,7

Titolo II

Cat. X	Beni ed opere immobil.	2,9	10,-	12,9
	Totale	3.395,-	277,6	3.672,6

3.2 Analisi delle risultanze di bilancio

L'analisi delle predette risultanze consente di porre in evidenza:

a) che il totale degli stanziamenti definitivi del '95, pari a complessivi 4.580,7 miliardi, mostra un incremento di 1.536.5 miliardi rispetto al corrispondente importo del precedente esercizio, che è stato di 3.044,2 miliardi, inclusa la previsione di 816 miliardi sul cap.4620, destinata al finanziamento della gestione speciale del fondo per la cooperazione (come detto, soppressa a decorrere dal 1° gennaio 1995 con legge n. 559 del 1993).

L'anzidetto incremento è in gran parte la risultante della reimputazione a carico dei capitoli, nei quali si articola l'attuale rubrica n. 8 intestata alla Direzione generale della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo delle disponibilità finanziarie al 31 dicembre 1994 della predetta ex gestione fuori bilancio.

Di fatto, contro uno stanziamento di 816 miliardi previsto sul cennato cap. 4620 del precedente esercizio, la rubrica n. 8 del bilancio '95 espone un importo complessivo pari a 2.448,2 miliardi, superiore per 1634,2 miliardi allo stanziamento sopra detto.

L'aumento delle risorse finanziarie a disposizione del Ministero per il '95 è in realtà solo nominale, poiché trattasi, come detto, della riassegnazione di fondi sulle disponibilità della soppressa gestione fuori bilancio;

b) che su un totale di 4.580,7 miliardi stanziati in conto competenza, gli impegni effettivamente assunti assommano a 3.395 miliardi, mentre 1.104,7 miliardi restano accantonati quali residui di stanziamento in quanto destinati a programmi già definiti, ma il cui iter procedimentale richiede tempi che travalicano la durata dell'esercizio. Essi, pertanto, si tradurranno in impegni formali, corrispondenti ad obbligazioni giuridiche con soggetti determinati e per importi definiti, solo successivamente al 31 dicembre 1995.

Le economie di bilancio assommano a 81.1 miliardi.

Il rapporto tra spese complessivamente impegnate e massa impegnabile è pari nel '95 al 69,23 per cento (nel 1994: 90,40%) nell'esercizio precedente;

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

c) che la ripartizione della spesa, secondo la classificazione per rubriche, appare la seguente:

(in miliardi)

		Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza
Rubrica 1	Servizi generali	371,-	333,7
Rubrica 2	Rappresentanze all'estero	835,9	816,5
Rubrica 3	Servizi per rapporti econ. e comm.	0,9	0,9
Rubrica 4	Relazioni culturali	259,9	245,2
Rubrica 5	Relazioni politiche internazionali	582,6	574,4
Rubrica 6	Servizi per l'emigrazione e le collettività all'estero	80,1	78,9
Rubrica 7	Istituto diplomatico	2,1	1,9
Rubrica 8E	Cooperazione allo sviluppo	2.448,2	2.448,2
	Totali	4.580,7	4.499,7

Le rubriche 1, 2 e 7 comprendono capitoli amministrati dalla Direzione generale del personale e di amministrazione. Le restanti rubriche fanno capo, rispettivamente, alla Direzione generale per gli affari economici, alla Direzione generale per le relazioni culturali, alla Direzione generale per gli affari politici, alla Direzione generale dell'emigrazione e degli italiani all'estero, alla Direzione generale per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

Siffatta classificazione per rubriche si appalesa in effetti poco significativa, poiché non rappresenta un'articolazione della spesa con riferimento ai comparti dell'attività amministrativa che sono le direzioni generali e gli uffici equiparati cui spettano compiti di gestione amministrativa e finanziaria per la parte di rispettiva competenza, come è dimostrato dal fatto, sopra rilevato, dell'esistenza delle rubriche 2 e 7 in realtà amministrate dalla Direzione generale del personale e di amministrazione e perciò prive di autonomia gestionale.

Il bilancio sperimentale di previsione dello Stato (in Supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale n.18 del 23 gennaio 1996) elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato per centri di responsabilità mostra di aderire solo in parte al criterio della individuazione di detti centri di responsabilità negli uffici aventi effettivamente gestione dei capitoli di spesa.

Infatti, esso considera tra gli uffici di livello dirigenziale generale o equiparati il Gabinetto e le Segreterie particolari, nonché l'Istituto diplomatico che, allo stato della vigente normativa, non possono qualificarsi tali. Nell'ambito di ciascuno degli otto centri di responsabilità enucleati dal suddetto bilancio sperimentale, la spesa è suddivisa secondo le macro aggregazioni: funzionamento, interventi, investimenti ed altre spese in conto capitale secondo la destinazione finale delle spese.

3.2.1 L'analisi economica della spesa

I dati riassuntivi esposti al paragrafo 3.1 mostrano come la quasi totalità delle risorse del bilancio del Ministero degli affari esteri siano destinate a spese di funzionamento e di trasferimento. Infatti, solo lo 0,3% delle somme impegnate è destinato ad investimenti, segnatamente all'acquisto, ristrutturazione o costruzione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari, di istituti di cultura e di scuole italiane all'estero (in tutto mld.15,5) mentre il restante 99,65% è destinato a spese di funzionamento per mld. 1.533,2 (33,5%), a trasferimenti per mld. 2.991,6 (65,4%) e ad altre spese per mld. 40,4 (0,8%).

Nell'ambito delle spese di funzionamento occorre distinguere tra:

spese per il personale, definitivamente previste in mld.	1.102,1
e spese per l'acquisto di beni e servizi " " "	431,1
Totale mld.	1.533,2

A tali importi vanno aggiunte le somme derivanti da residui di stanziamento, pari, rispettivamente a mld. 5,6 e a mld. 100,6, onde la massa impegnabile per le due categorie di spese è di mld.1.107,8 per le spese di personale e di mld. 531,7 per l'acquisto di beni e servizi (nel 1994 i corrispondenti importi furono pari a 1.018,3 e a 541,9 mld.).

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Gli impegni complessivamente assunti sulle predette somme sono ammontate, rispettivamente, a 1.025,2 e a 402,4 miliardi (nel 1994: mld. 931,9 e mld. 264,- rispettivamente).

Tra le spese della categoria II sono state accertate economie per 63,4 mld., il che testimonia l'impegno inteso al contenimento delle spese di personale, in specie di quelle inerenti alle Rappresentanze all'estero che, definitivamente previste per 728 mld. sono state impegnate nei limiti di 667,3 mld. con una riduzione in valore assoluto di mld. 60,7, pari all'8,34%:

Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è stato nel '95 del 92,54% per le spese di personale e del 75,69% per quelle riguardanti l'acquisto di beni e servizi.

3.2.2 Passando, ora, all'analisi delle voci che compongono la categoria delle spese per il personale in servizio si ha che gli impegni al riguardo assunti possono così suddividersi:

Variazioni rispetto al 1994

- stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi	mld.	232,6	-2,9%
- compensi per lavoro straordinario	"	6,3	+3,0%
- indennità di missione e di trasferimento	"	61,8	+13,8%
- incentivi alla produttività	"	4,-	-20,9%
- altre indennità	"	742,2	+4,4%
- contributi a carico dell'Amministrazione	"	61,5	+12,1%
Totale	mld.	1.107,8	+3,6%

Devesi notare che la spesa per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, al netto delle ritenute previdenziali ed assistenziali, fa carico, indistintamente per tutto il personale di ruolo, compreso quello che presta servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari all'estero, al capitolo 1014.

Al 31.12.1995 il numero dei dipendenti del Ministero era pari a 6.330 unità, così distribuite: n. 901 diplomatici, n.32 dirigenti, n.3.853 delle qualifiche funzionali e 1544 contrattisti.

Secondo i dati rilevabili dal conto annuale 1994, al 31 dicembre di quest'anno risultavano in servizio n. 901 diplomatici, n. 34 dirigenti ed equiparati, n. 4.049 dipendenti di vario livello e 1.740 contrattisti. Nel complesso, la riduzione è stata di n. 394 unità.

Il numero dei dipendenti di ruolo in servizio al Ministero ammontava al termine del '95 a 2.225 unità, mentre quello in servizio all'estero era pari a 2.561 unità.

I 1.544 contrattisti sono tutti in servizio all'estero.

La spesa per essi sostenuta nell'esercizio 1995 è stata pari a 99,5 mld.

Per quanto riguarda il personale di ruolo in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, in aggiunta all'onere per stipendi occorre considerare le spese per indennità di servizio all'estero (cap. 1503) per 506,9 mld., quelle per viaggi di servizio e per congedo in Italia, compresi i familiari a carico (capp. 1504 e 1506) per mld. 6,1, gli oneri per rimborso delle spese di trasporto in occasione di trasferimenti (cap.1505) per mld. 28,-, indennità di sistemazione e di richiamo dal servizio all'estero (cap. 1510) per mld. 20,9 e per contributi nelle spese di abitazione e scolastiche (cap.1507 e 1508) per mld.5,6.

Ai fini del contenimento degli organici e dei costi del personale all'estero potrebbe risultare utile la concentrazione di taluni servizi generali presso le missioni di maggiore rilevanza, l'accentuazione del ricorso al personale locale, per l'assolvimento di funzioni di modesto profilo, la formazione ed il perfezionamento del personale dei diversi profili professionali, ai fini del miglior utilizzo delle risorse umane esistenti.

Sotto altro profilo, andrebbe scoraggiato il ricorso al personale della ex carriera direttiva per assolvere funzioni consolari di direzione o di collaborazione, previsto come eventualità eccezionale dal penultimo comma dell'art. 114 del D.P.R. n.18/1967 per non distogliere detto personale, sia al centro che in periferia, dalle importanti funzioni amministrativo-contabili e tecniche di cui alle lettere a,b,c) e d), nonché da quelle di gestione amministrativa e patrimoniale presso gli uffici all'estero il cui mancato assolvimento è tra le cause principali della tardiva od omessa presentazione dei rendiconti di cui al successivo paragrafo 6.

Rispetto al 1994 la spesa per indennità di servizio all'estero ha subito (a livello di pagamenti di competenza), una riduzione pari a mld. 22,6 per effetto dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n.41 convertito dalla legge 22 marzo 1995, n.85 che ha apportato una riduzione dell' 8% delle disponibilità esistenti alla data di entrata in vigore del predetto decreto relative alle spese per compensi per lavoro straordinario, per indennità di missione all'interno e all'estero e per indennità di servizio all'estero ed assegni di sede.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

In merito alla disciplina riguardante l'indennità e gli assegni di sede anzidetti è stato ampiamente riferito in sede di relazione sul rendiconto 1994, ponendosi in rilievo la necessità di una revisione della stessa secondo le linee di cui alla delega contenuta all'art.3, commi 43 e 44 della legge 24 dicembre 1994, n.537, decaduta per decorrenza dei termini (sei mesi) fissati dalla legge.

In base a detta norma, il Governo avrebbe dovuto riordinare la vigente normativa relativa ai trattamenti accessori in questione con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: a) contenimento complessivo della spesa; b) attribuzione delle indennità e degli assegni, che mantengono la loro natura non retributiva, sulla base degli oneri connessi al servizio all'estero; c) individuazione dei criteri per stabilire il trattamento economico complessivo che, per le componenti di cui alla lett. b) deve essere commisurato alle necessità di rappresentanza derivanti dalle funzioni esercitate, con speciale riguardo alle esigenze delle singole sedi, ai carichi di famiglia, al costo dell'attività, con particolare riferimento a quello degli alloggi e del personale domestico e dei servizi, agli oneri di varia natura derivanti da condizioni ambientali o di disagio, tenuto conto, altresì, dei meccanismi e dei livelli che regolano la stessa materia nei Paesi dell'Unione Europea e negli altri Paesi maggiormente industrializzati, d) previsione per il trattamento metropolitano del personale istituzionalmente chiamato a svolgere periodico servizio presso gli uffici all'estero, di specifiche indennità collegate alle effettive esigenze del servizio; e) previsione di aggiornate e puntuali procedure di controllo e verifica sull'effettuazione delle spese di rappresentanza.

L'Amministrazione ha fatto conoscere che è suo intendimento promuovere un provvedimento legislativo di conferimento di delega al Governo per un riordino della materia di cui si tratta, basato sui seguenti principi:

1) mantenimento del carattere sostanzialmente forfettario dell'indennità, da commisurare al livello di funzioni, alle esigenze di decoro, agli oneri locali, con particolare riferimento al costo degli alloggi, alle spese scolastiche e sanitarie, "tenendo conto delle diseconomie che derivano dal carattere temporaneo delle residenze all'estero anche in relazione alle esigenze familiari; 2) scorporo di alcune voci, particolarmente di quelle per disagio o rischio e per la rappresentanza, oggi comprese forfettariamente nell'indennità, per assicurarne una maggiore trasparenza; 3) revisione delle disposizioni concernenti i trattamenti collegati con il servizio all'estero (spese di trasferimento, indennità al coniuge che presta servizio nella stessa sede, maggiorazione per i figli a carico, indennità di rientro al Ministero ed altre competenze accessorie previste dalla vigente normativa).

Osserva in proposito la Corte che dalle disposizioni di legge su richiamate emerge chiaramente l'intento del legislatore di un ridimensionamento in senso riduttivo del trattamento economico del personale in servizio all'estero di cui alla parte terza, titoli primo e secondo, del D.P.R. 5 gennaio 1967, n.18 ed in ispecie dell'indennità di servizio all'estero e relative maggiorazioni per situazioni di famiglia, cui si ragguagliano le indennità di sistemazione, di richiamo in Italia, i canoni di cui al penultimo comma dell'art. 177 del predetto D.P.R., il contributo spese per abitazione, ecc... Anche la riduzione dello stanziamento disponibile sul cap. 1503 operata dal decreto-legge n.41/95 convertito dalla legge n.85/95 è un'ulteriore conferma della volontà del legislatore di pervenire ad un tale contenimento dell'onere di cui si tratta in una situazione delle finanze pubbliche che richiede rigorose manovre per la riduzione del fabbisogno, specie sul fronte delle spese di bilancio, comportanti tagli che spesso incidono anche sulle fasce più deboli.

Per tali considerazioni, ogni dilazione nell'attuazione della riforma degli istituti previsti dalle citate disposizioni contenute nell'ordinamento del Ministero, si pone in contrasto con un obbligo di sostanziale adempimento di legge.

Ritiene, comunque, la Corte che, nelle more delle modifiche legislative da apportare alle norme delegate di cui al D.P.R. n.18/1967 concernente la materia, andrebbe intanto adottata, sul piano amministrativo, ogni possibile misura per la revisione dei coefficienti di maggiorazione dell'indennità base nei sensi sopra auspicati.

3.2.3 Gli esperti

In base all'art. 168 del D.P.R. n.18/67 l'Amministrazione degli Affari esteri può utilizzare negli Uffici centrali, nelle Rappresentanze diplomatiche e negli Uffici consolari per l'espletamento di specifici incarichi che richiedano particolare competenza tecnica e ai quali non si possa sopperire con funzionari diplomatici, esperti tratti da personale dello Stato o di enti pubblici appartenenti a carriere direttive o di eguale rango.

Il D.P.R. n.338/1994 prevede, poi, che per esigenze cui non si possa far fronte con il personale in servizio, le Amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ed esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo e compenso della collaborazione.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Posto che l'applicazione delle citate norme dovrebbe rivestire carattere di eccezionalità e non costituire modalità surrettizia per l'incremento dell'organico, specie delle Rappresentanze diplomatiche, va esaminata l'opportunità di corsi di formazione per i diplomatici all'estero, nelle materie nelle quali, maggiormente è stata avvertita l'esigenza di specializzazioni tecniche, ai sensi dell'art. 100 del citato D.P.R. n. 18/1967.

3.2.4 Il personale diplomatico

Per effetto della legge 4 agosto 1989, n.285, numerosi diplomatici sono in posizione soprannumeraria rispetto alle dotazioni organiche previste dalla tab.2 allegata al d.p.r. n.18/1967. Poiché sembra doversi scartare l'ipotesi di un adeguamento di detta tabella alla consistenza organica di fatto, potrebbe risultare opportuno operare una revisione della tab.1 allegata al citato D.P.R. n. 18 relativa alla corrispondenza tra gradi e funzioni all'estero, ridefinendo le aree di corrispondenza tra le qualifiche dirigenziali generali e non della carriera diplomatica e le funzioni alle stesse riferibili in modo tale da assicurare una parziale ricomposizione verticale delle funzioni che garantisca flessibilità alla gestione del personale della carriera diplomatica.

3.2.5 Le spese per l'acquisto di beni e servizi

Esse hanno riguardato:

- stampati, cancelleria, macchine e mobili per ufficio	per mld.	57,9
- locazioni ed oneri accessori	"	102,7
- postelegrafoniche	"	5,1
- servizi meccanografici ed elettronici	"	8,3
- altri beni e servizi	"	134,1
Totale mld.		402,4

3.2.6 I trasferimenti

Quanto ai trasferimenti, la loro destinazione è per mld. 19,7 alle famiglie, per mld.20,3 ad enti pubblici e privati e per mld. 2.166,1 all'estero.

Nel primo gruppo rientrano: le provvidenze e gli indennizzi al personale; i premi e i sussidi ai cittadini che si recano all'estero a scopo di studio e per missioni culturali, i contributi per iniziative culturali, anche di minoranze etniche italiane; i concorsi per l'incentivazione di progetti di ricerca, ecc...

I trasferimenti del secondo gruppo comprendono, invece, i contributi di funzionamento erogati in favore di numerosi enti che hanno come scopo istituzionale quello di favorire i rapporti internazionali dell'Italia con gli altri paesi ed i legami della madrepatria con i connazionali nel mondo, tra cui: la Società Dante Alighieri, il Collegio mondo unito, l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, l'Istituto Italo-Africano, il Servizio sociale internazionale, il Centro internazionale di alti studi agronomici, l'Istituto agronomico d'Oltremare, l'Istituto Italo-latino americano, ecc..

Anche altri enti, sottoposti alla vigilanza del Ministero degli affari esteri e compresi nell'elenco di cui alle leggi 28 dicembre 1982, n.948 e 30 ottobre 1989 n.354, risultano destinatari di contribuzioni.

In proposito può ancora una volta osservarsi che i trasferimenti di cui si tratta intervengono in molti casi al di fuori di un razionale e programmato quadro d'intervento nel quale andrebbero privilegiati gli aspetti di effettiva sussidiarietà e strumentalità degli enti in rapporto agli obiettivi in concreto perseguiti dall'Amministrazione.

Nel terzo gruppo rientrano, infine le contribuzioni erogate alle scuole non governative all'estero, i premi, le borse di studio ed i sussidi ai cittadini stranieri che vengono in Italia, le erogazioni ad organismi internazionali in esecuzione di accordi, il contributo ad organizzazioni nazionali ed internazionali nell'ambito delle relazioni culturali con l'estero, i finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione delle attività di cooperazione in favore dei Paesi in via di sviluppo, nonchè le assegnazioni agli istituti italiani all'estero ed il fondo a disposizione per il funzionamento e l'attività degli istituti medesimi. In merito a quest'ultimo tipo di trasferimenti, riguardanti gli istituti italiani di cultura all'estero, si manifesta -peraltro- l'avviso che, non trattandosi di organismi esterni all'Amministrazione, bensì di strutture amministrative che perseguono attività istituzionali previste dalla legge (R.D. 12.2.1940, n.740 e legge 22 dicembre 1990, n.401), il loro importo sia da riclassificare più appropriatamente fra le categorie economiche delle spese per il personale in servizio (cat. II) e fra le spese per l'acquisto di beni e servizi (cat. IV) a seconda della natura della destinazione finale delle somme.

In sede di verifica della legittimità dei decreti di accertamento dei residui è stato, poi, rilevato che l'erogazione dei contributi in denaro ad enti, associazioni e comitati aventi sede in Italia o all'estero per la

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tutela e l'assistenza delle collettività italiane all'estero e dei connazionali all'estero di transito in Italia, gravanti sul cap. 3571, non appaiono congruamente motivati, specie in relazione al fatto che esistono uffici consolari chiamati ad assicurare i seguenti obiettivi:

- a) protezione degli interessi nazionali e tutela dei cittadini e dei loro interessi;
- b) tutela dei lavoratori italiani particolarmente per quanto concerne le condizioni di vita, di lavoro e di sicurezza sociale;
- c) promozione delle attività educative, assistenziali e sociali nelle collettività italiane, nonché assistenza, coordinamento e, nei casi previsti dalla legge, vigilanza sulle attività delle associazioni, delle Camere di commercio e degli enti italiani;

Diviene, pertanto, necessario che, nell'attuale momento di contenimento della spesa pubblica, di razionalizzazione degli uffici e di miglioramento dell'attività amministrativa del personale, i contributi in questione siano erogati agli enti interessati in base a ponderate valutazioni evitando in ogni caso duplicità di intervento ovvero la sottoutilizzazione delle strutture consolari.

3.3 La gestione di cassa

La sommatoria degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui all'inizio dell'esercizio costituente la massa spendibile ed i corrispondenti limiti fissati dalle autorizzazioni di cassa, risultano dal prospetto che segue, nel quale sono altresì riportati i pagamenti in totale eseguiti nell'anno:

	Stanz.def	Residui	Massa spend.	Aut. cassa	Pag.totali
Titolo I Spese correnti					
cat..II Spese per il pers.	1.102,1	75,-	1.177,1	1.104,6	987,2
"IV " acq.beni e serv.	431,-	165,2	596,2	494,7	379,-
" V trasferimenti	2.991,6	625,5	3.617,1	2.264,4	1.252,6
altre spese	40,6	---	40,6	40,4	19,-
Titolo II					
cat.X beni ed opere imm.	15,4	15,3	30,7	30,5	3,7
Totali	4.580,7	881,-	5.461,7	3.934,6	2.641,5

Le suesposte risultanze dimostrano che il rapporto tra effettivi pagamenti e massa spendibile è pari al 48,36 per cento.

Rispetto alle autorizzazioni di cassa tale rapporto si eleva al 67,13 per cento, atteso che l'entità di tali autorizzazioni non copre l'intero importo degli stanziamenti di competenza e dei residui passivi dei precedenti esercizi. Al riguardo va sottolineato che la celerità dei pagamenti è indubbiamente uno degli indici significativi dell'efficienza e della funzionalità dell'apparato amministrativo, posto che, quanto più il pagamento è sollecito, tanto più elevato è il valore aggiunto del servizio reso al cittadino, all'utente o al terzo contraente. Il problema della snellezza dei procedimenti di spesa e la tempestività dei pagamenti assumono perciò una valenza rilevante ai fini della misurazione della qualità dei servizi amministrativi.

3.4 La gestione dei residui

I residui, che all'inizio dell'esercizio ascendevano a 881 miliardi, si sono elevati, al termine dell'esercizio a 2.697,2 miliardi per effetto del saldo algebrico tra pagamenti in conto resti (- mld. 253,4), e somme rimaste da pagare in conto competenza (mld.2.111,5), con un incremento pari a 1816,2 miliardi. Del predetto importo dei residui al 31.12.1995 (mld 2.697,2), mld 585,7 provengono da precedenti esercizi.

L'indice di smaltimento dei residui, al netto delle economie di bilancio, è stato pari al 28,71 per cento.

Tale indice, il quale misura la capacità di pagamento degli impegni di precedenti esercizi, rimasti insoluti al termine del precedente esercizio, è sinonimo di vischiosità nei processi esecutivi di spesa e, più in generale, di lentezze nei procedimenti amministrativi. Tale fenomeno assume più marcate connotazioni nel settore della cooperazione con i paesi in via di sviluppo, il quale denuncia comparativamente ritardi più sensibili tra le anzidette due fasi della spesa, con l'ovvia conseguenza di far crescere oltre il tasso fisiologico la massa dei residui passivi. Di fatto, su un totale di 2.448,2 miliardi di somme stanziare sulla competenza, i pagamenti sono stati pari a 465,6 miliardi. La percentuale relativa è stata, pertanto, del 19,05 per cento, mentre la percentuale di smaltimento dei residui è risultata pari al 26,5 per cento, contro una media generale del 28,71 per cento. E' questo un altro indice di patologie strutturali del procedimento alle quali è necessario porre rimedio.

4. I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

L'articolazione del bilancio del Ministero degli Affari esteri secondo lo schema disegnato dall'art. 6 della legge n.468/1978 si rivela scarsamente significativo e non idoneo a dare esaurienti esiti alle esigenze di evidenziazione dei costi e dei risultati della gestione, di razionalizzazione delle scelte di bilancio, di responsabilizzazione della dirigenza poste dalla nuova filosofia del decreto n.29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni, che, però, ha avuto finora modesti risultati per le perduranti carenze sul piano organizzativo e dell'attività programmatica sulle quali è stato posto l'accento nei paragrafi che precedono.

La riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità presuppone ovviamente l'eliminazione di tali carenze, postulando la definizione di programmi ed obiettivi, l'emanazione di direttive generali, l'assegnazione delle risorse necessarie al perseguimento dei predetti obiettivi, il funzionamento di controlli per la verifica dei costi e dei risultati.

Tanto premesso, le funzioni-obiettivo individuate a seguito di approfondite analisi condotte in piena intesa con qualificati rappresentanti dell'Amministrazione, sono, oltre a quelle generali di indirizzo politico-amministrativo, dei servizi generali e di programmazione e coordinamento, le seguenti: il Cerimoniale della Repubblica; l'Integrazione europea; le aree geopolitiche dell'Europa occidentale e orientale, dell'Africa e Medio Oriente, delle Americhe e dell'Asia ed Oceania; le politiche multilaterali e globali; le Politiche economiche globali e regionali; gli Italiani all'estero e le politiche migratorie; la Promozione e cooperazione culturale; la Cooperazione allo sviluppo.

La distribuzione, per funzioni-obiettivo dei residui di stanziamento, degli stanziamenti definitivi di competenza, della massa impegnabile, degli impegni sulla competenza e di quelli totali assunti sulla massa impegnabile, cioè sulla sommatoria degli stanziamenti anzidetti e dei residui di stanziamento, risulta dalla tabella allegata.

I movimenti della gestione di cassa, distribuiti per funzione-obiettivo risultano, invece, da altra tabella allegata.

Tra tali funzioni, sotto il profilo del volume di risorse da esse assorbite nel '95, appare particolarmente significativo quello della Cooperazione allo sviluppo, che copre il 54,1% degli stanziamenti definitivi di competenza, il 57,6% della massa impegnabile, il 41,2% degli impegni effettivi sulla competenza, il 56% della massa spendibile, il 24,4% dei pagamenti totali, l'89,4% dei residui al 31.12.1995. Un ruolo rilevante, anche se percentualmente assai più contenuto, rivestono, nell'ordine, le funzioni relative alle politiche multilaterali e globali, all'Europa occidentale e orientale ed alla promozione e cooperazione culturale.

La distribuzione fra i centri di responsabilità identificabili nel Ministero degli affari esteri della massa impegnabile e della massa spendibile sono riportati nelle Tabelle allegate.

A taluni dei predetti centri di responsabilità fanno capo le corrispondenti omologhe funzioni-obiettivo, come nel caso delle Direzioni generali della cooperazione allo sviluppo, delle relazioni culturali, per l'emigrazione e gli affari sociali.

Il centro di responsabilità "rete diplomatico-consolare e delegazione europea" accoglie nel suo ambito più funzioni-obiettivo per l'incidenza che l'attività di politica estera dell'Amministrazione nelle sue articolazioni geografiche e per materia può avere per le sedi diplomatiche accreditate all'estero. Anche ai centri di responsabilità Direzione generale affari politici e Direzione generali affari economici potranno far capo molte delle funzioni-obiettivo sopra elencate, a seconda dell'area interessata di volta in volta.

Quanto al centro di responsabilità Direzione generale del personale e di amministrazione esso interessa la totalità delle funzioni-obiettivo per effetto della gestione delle risorse personali e strumentali ad esso demandate.

Il disegno al momento realizzato non coincide con l'esigenza di una sostanziale corrispondenza tra centri di responsabilità e funzioni-obiettivo e tra tali strutture di amministrazione e le articolazioni di bilancio.

L'elaborazione costituisce, tuttavia, un primo approccio di analisi dei dati di bilancio, cui necessariamente dovranno seguire altri procedimenti d'indagine volti a calcolare il costo economico dell'attività amministrativa ed i rendimenti corrispettivi.

Nel Volume II - tomo I° si forniscono le tavole relative all'incrocio tra funzioni-obiettivo (fino al secondo livello) e categorie economiche per stanziamenti definitivi, massa spendibile, pagamenti totali e residui, in valore assoluto e percentuale per riga e per colonna, nonché la ripartizione in valore assoluto e percentuale delle spese imputabili a ciascuna funzione-obiettivo a seconda che trattasi di spese di funzionamento, con distinta notazione di quelle per il personale (le spese per l'acquisto di beni e servizi risultano per differenza), di spese per interventi o di spese investimento.

5. Gli atti internazionali non assoggettati a legge di autorizzazione alla ratifica o a decreto del Presidente della Repubblica

Anche nel corso del 1995 sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (v. supplementi ordinari alla G.U. n.12 del 16/1/1995, n.89 del 15 aprile 1995, n.164 del 15/7/95, n.242 del 16/10/95 e n. 11 del 15/1/96) numerosi accordi riconducibili, come nel passato, alle seguenti tipologie:

- a) atti inerenti al settore della cooperazione allo sviluppo,
- b) atti relativi al consolidamento del debito estero;
- c) atti di cooperazione economica comportanti aperture di credito all'esportazione;
- d) atti di cooperazione scientifica e culturale.

Secondo una prassi ormai consolidata, supportata da un parere del Servizio contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del M.A.E., il mancato assoggettamento alla ratifica di cui all'art. 80 della Costituzione di taluni accordi sarebbe motivato dal fatto che detti accordi o non originano immediati oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato, oppure gli oneri connessi con l'attuazione di tali accordi, specie se del tipo a), troverebbero normale copertura nell'ambito degli stanziamenti di bilancio.

Tale tesi appare non condivisibile per la ragione che gli oneri potenziali prima o poi si manifesteranno a carico del bilancio statale, ponendo problemi di sostanziale copertura. Infatti, in un quadro di programmazione spesso pluriennale degli interventi, l'inserimento di una nuova iniziativa in bilancio comporterà un rinvio di oneri già programmati ad esercizi successivi aggravandone il fabbisogno.

6. La situazione dei rendiconti dei funzionari delegati

Come già posto in rilievo nelle precedenti relazioni, gran parte della gestione finanziaria del bilancio del Ministero degli affari esteri è demandata alle strutture amministrativo-contabili della rete diplomatico-consolare i cui responsabili assumono la figura di funzionari delegati e di ordinatori secondari della spesa. In tale veste essi ricevono la somministrazione di fondi (attraverso principalmente ordini di accreditamento tratti sui pertinenti capitoli di bilancio) per far fronte alle spese per le quali sussiste la delega a provvedere.

Per la dimostrazione della corretta gestione dei fondi in questione e della regolarità delle spese sostenute è prevista la presentazione di rendiconti semestrali trasmessi all'Amministrazione per l'effettuazione delle verifiche interne e quindi alla Ragioneria centrale per l'esercizio del controllo di competenza.

Detti funzionari sono altresì agenti contabili, in quanto tali tenuti alla resa del conto giudiziale, per le somme riscosse per prestazioni rese dalle rappresentanze diplomatiche e dagli uffici consolari.

Sia i rendiconti amministrativi, che i conti giudiziali, non vengono prodotti con la tempestività richiesta dalle norme di contabilità generale dello Stato.

Al 31 dicembre 1995 la situazione delle somme accreditate e per le quali non era ancora pervenuta alla Ragioneria centrale la relativa documentazione - con esclusione degli stanziamenti concernenti la cooperazione allo sviluppo, sulla cui gestione si riferisce separatamente nell'apposito paragrafo della relazione - risultava la seguente:

Esercizio 1988	
Accreditamenti	215.100.744.664
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	201.665.980.176
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	13.434.764.488
Esercizio 1989	
Accreditamenti	222.228.300.490
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	185.294.267.085
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	36.934.033.405
Esercizio 1990	
Accreditamenti	240.292.695.149
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	208.018.438.378
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	32.274.256.771

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Esercizio 1991

Accreditamenti	244.911.879.659
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	207.547.087.248
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	37.364.792.411

Esercizio 1992

Accreditamenti	255.869.847.440
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	216.618.046.545
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	39.251.800.895

Esercizio 1993

Accreditamenti	230.674.733.915
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	185.726.558.865
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	44.948.175.050

Esercizio 1994

Accreditamenti	268.174.934.545
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	162.157.612.347
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	106.017.322.198

Esercizio 1995

Accreditamenti	272.768.685.275
Rendiconti pervenuti in Ragioneria	dato non disponibile
Rendiconti non pervenuti in Ragioneria	dato non disponibile

Per gli esercizi 1984-1985-1986-1987, non risultano pervenuti alla Ragioneria centrale rendiconti per circa 38 miliardi (es. 1984 mld 2,4; es. 1985 mld 4,0; es. 1986 mld 18,5; es. 1987 mld 13,1).

La Corte ha avviato un programma di controllo sull'attività di rendicontazione degli accreditamenti effettuati alle Rappresentanze all'estero.

Dall'inizio del 1996, l'Amministrazione ha intrapreso un'azione per ricondurre il settore nell'alveo della regolarità, che tuttavia appare ben distante da quanto previsto dal vigente ordinamento e in particolare dal nuovo quadro normativo previsto dal D.P.R. 20.4.94, n.367.

7. Attività contrattuale

Nel corso dell'esercizio 1995 l'Amministrazione ha provveduto alla stipula di n.65 contratti per l'acquisto di beni di consumo e di servizi di vario genere ricorrendo di norma al sistema della trattativa privata notoriamente ritenuto inidoneo a garantire la trasparenza dell'attività contrattuale e la più conveniente determinazione dei prezzi a parità di prestazioni, come dal seguente prospetto:

CONTRATTI

Numero	Scelta contraente	Importo in mld. di lire
29	trattativa privata	11.8
25	licitazione privata	6.2
11	appalto concorso	4.5
65		25.5

Ai sensi della legge 17 ottobre 1991, n.351, contenente "norme sui servizi sociali a favore del personale del Ministero degli Affari Esteri impiegato presso l'Amministrazione centrale", e che prevede che il Ministero assicuri in propri locali idoneamente attrezzati l'uso ed il funzionamento della mensa e degli altri servizi sociali, provvedendovi in via diretta, o affidando in appalto la gestione dei servizi a ditte o enti specializzati,

il Ministero degli Affari esteri in data 12 settembre 1994 ha stipulato un contratto per la gestione del servizio mensa e bar, relativamente al periodo 28 novembre 1994 - 31 dicembre 1997 per l'importo di mld 1.5.

Il decreto approvativo del suddetto contratto ha formato oggetto di osservazioni da parte della Corte, in ordine alla forma del medesimo (autorizzazione di spesa anziché approvazione del contratto) ed alla mancanza dell'assenso del Ministero del tesoro circa l'impegno pluriennale di spesa. Allo stesso è stato, tuttavia, dato corso per assicurare la continuità di un servizio essenziale per la migliore funzionalità del Ministero.

Per il servizio di asilo nido il Ministero degli affari esteri in data 14 novembre 1995 ha stipulato un contratto relativamente al periodo dal 1° dicembre al 31 agosto 1996 per un importo complessivo di mld 1,2.

Alcune notazioni sono state espresse dalla Corte dei conti al decreto approvativo del suaccennato contratto in ordine soprattutto: alla scelta del contraente, avvenuta a trattativa privata, disattendendo la direttiva CEE n.92/50; alla mancanza di assenso del Ministero del Tesoro riguardo alla spesa fatta gravare sul capitolo 1141 per gli anni 1995 e 1996; ai criteri seguiti per determinare i corrispettivi spettanti al personale dipendente dall'ente contraente, considerata la mancanza del parere di congruità.

L'amministrazione ha fornito l'assicurazione che, in futuro, saranno applicate rigorosamente le norme CEE, che disciplinano la scelta del contraente e modificate, in futuro, alcune clausole contrattuali ritenute non pienamente conformi alla legge 351/1991.

Con decreto del 22 gennaio 1996 è stato approvato il contratto a trattativa privata stipulato tra il MAE e la Società Engineering di Padova per l'importo complessivo di 6,3 miliardi (IVA compresa), per la realizzazione di un progetto "rete mondiale visti-Schengen" allo scopo di consentire all'Italia di adempiere agli obblighi internazionali assunti nel quadro dell'Unione Europea. La Corte ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di procedere ad una attenta valutazione delle tematiche contrattuali, in conformità dell'art. 1 della legge 7 agosto 1989, n. 241, delle direttive comunitarie n.77/62/CEE e n. 88/295/CEE nonché delle normative di recepimento di cui al D.Lvo. 24 luglio 1992, n.358 e della direttiva n.93/36/CEE del 14.6.1993.

L'Amministrazione ha provveduto prontamente ad impartire adeguate disposizioni agli uffici interessati, affinché l'attività contrattuale possa essere sempre ispirata ai principi di trasparenza e pubblicità, per permettere il concorso degli operatori economici più qualificati ed affidabili nell'assoluto rispetto delle direttive europee interessanti l'esecuzione di lavori per le forniture di beni e servizi.

8. L'Istituto agronomico per l'Oltremare

Il Rendiconto dell'Istituto agronomico per l'Oltremare per l'esercizio 1995 presenta le seguenti risultanze complessive:

Entrate correnti accertate	mld. 7,145
Uscite correnti impegnate	mld. 5,760
Uscite in conto capitale impegnate	mld. 0,015
Avanzo di gestione	mld. 1,369

Le entrate correnti comprendono proventi eventuali per mld. 0,018 il contributo del Ministero degli affari esteri per mld. 4,750 la sovvenzione straordinaria del tesoro per il Fondo miglioramento efficienza per mld. 17,41, poste compensative delle spese per mld. 2,360 tra cui anticipazioni e rimborsi per la cooperazione allo sviluppo per mld. 2,331.

Le spese correnti concernono spese per il personale in attività di servizio per mld. 1,899, spese per l'acquisto di beni e servizi per mld. 1,204 spese per trasferimenti mld.316,7 essenzialmente relativi all'erogazione di borse di studio a studiosi provenienti dai Paesi in via di sviluppo che frequentano corsi di formazione e perfezionamento presso l'Istituto, spese correttive e compensative delle entrate per mld. 2.341.

Le spese in conto capitale riguardano l'acquisto di attrezzature e apparecchi scientifici per i laboratori.

In base alla legge 1612/1989 l'Istituto è organo di consulenza ed assistenza del Ministero nel campo tecnico e scientifico. Lo stesso, in base all'art.10 della legge n.49/1987 è organo tecnico scientifico della Direzione generale per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

I suoi compiti consistono in attività di studio, di insegnamento, oltre che di consulenza e assistenza nell'interesse della diffusione e dell'incremento della tecnica agraria e del lavoro agricolo italiano all'estero e della collaborazione tecnica internazionale nel campo dell'agricoltura.