

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		4.2 Interventi e trattamento dei minori nell'area penale, civile ed amministrativa	4.2.1 Attività culturali, ricreative, sportive e lavorative 4.2.2 Interventi di servizio sociale 4.2.3 Assistenza sanitaria 4.2.4 Mantenimento
		4.3 Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili	4.3.1 Costruzione 4.3.2 Manutenzione
		4.4 Servizi generali	4.4.1 Gestione risorse umane 4.4.2 Acquisizione delle risorse strumentali 4.4.3 Attività contabili e di ragioneria
		4.5. Risorse informatiche	
dg1- Gabinetto e uffici di diretta collaborazione con il Ministro dg 2 Organizzazione giudiziaria e affari generali dg3- Affari penali - Grazie - Casellario dg4- Affari civili e libere professioni dg5- Amministrazione penitenziaria dg6-Servizio Ispertivo dg7 - Giustizia minorile	5. Servizi generali	5.1 Gestione delle risorse umane 5.2. Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 5.3. Attività contabili e di ragioneria 5.4. Risorse informatiche 5.5. Ricerca, studi e consulenze 5.6. Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 5.7 Referendum - servizi elettorali 5.8 Contenzioso	5.1.1 Accesso all'impiego 5.1.2 Formazione ed aggiornamento 5.1.3 Attività di protezione sociale ed onorificenze 5.1.4 Contenzioso 5.1.5 Personale comandato presso altre Amministrazioni 5.2.1 Misure per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori

Nota: I centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.lgs. n.279 del 1997

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

*- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -**(milioni di lire)*

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) = (6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) = (9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	42.663	42.663	40.134	2.529	0	-1	1	40.133	1	94,07%
2 Amministrazione giudiziaria	51.198	5.692.600	5.743.798	5.038.150	612.991	41.459	30.452	20.746	5.068.602	62.205	88,24%
3 Amministrazione penitenziaria	52.195	4.050.502	4.102.697	3.720.290	291.571	38.650	35.696	16.500	3.755.976	55.150	91,55%
4 Giustizia minorile	12.016	2.288.812	2.300.827	1.86.701	31.749	10.392	8.221	3.825	194.921	14.217	80,92%
5 Servizi generali	800	19.215	20.015	12.483	2.036	4.695	441	359	12.924	5.055	64,57%
TOTALE	116.239	10.033.822	10.150.061	8.997.748	940.876	95.197	74.809	41.430	9.072.558	136.627	89,38%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

	(12)	(13)	(14) = (12+13)	(15)	(16)	(17) = (14-16)	(18) = (6+17)	(19)	(20) = (16+19)	(21) = (14 (20+22))	(22) = (14 (20+21))	(23) = (15/14)	(24) = (20/13)	(25) = (20/15)
FUNZIONI OBIETTIVO	Residui iniziali "F+C" al 1/1	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti su competenza	Residui propri da competenza "C"	Residui totali da competenza	Pagamenti su residui	Pagamenti totali	Economie o maggiori spese	Residui totali "F+C" al 31/12	Rapporto % tra autoriz. di cassa e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e autoriz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	6 717	42 663	49 381	48 017	33 000	7 135	7 135	3 669	36 668	3 056	9 656	97,24%	74,26%	76,37%
2 Amministrazione giudiziaria	1 113 933	5 692 600	6 806 532	6 483 956	4 367 321	670 828	712 288	829 315	5 196 637	563 326	1 046 570	95,26%	76,35%	80,15%
3 Amministrazione penitenziaria	540 045	4 050 502	4 590 547	4 383 479	1 453 973	266 307	304 958	239 112	3 693 085	384 057	513 405	95,49%	80,45%	84,25%
4 Giustizia minorile	96 738	228 842	325 580	290 042	147 319	39 382	49 774	35 718	183 016	40 056	102 487	89,08%	56,22%	63,11%
5 Servizi generali	13 689	19 215	32 904	23 452	6 101	6 383	11 078	5 004	11 105	4 129	17 670	71,27%	33,75%	47,35%
TOTALE	1 771 121	10 033 822	11.804.943	11.228 945	8 007.713	990 035	1.085 232	1 112 818	9 120 512	994.624	1.689 788	95,12%	77,26%	81,22%

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

	(1)	(2)	(3) = (1+2)	(4)	(5) = (2-(4+6))	(6)	(7) = (1-8)	(8)	(9) = (4+7)	(10) = (6+8)	(11) = (7/3)
Centro di Responsabilità	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	Economie o maggiori spese	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	Impegni su residui di stanziamento	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	Impegni totali su massa impegnabile	Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	Rapporto % tra Impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	64.151	64.151	57.645	6.506	0	-1	1	57.644	1	89,86%
Organizzazione giudiziaria e affari generali	0	4.374.598	4.374.598	3.802.747	571.852	0	-68	68	3.802.679	68	86,93%
Affari penali, Grazie e Casellario	0	17.633	17.633	16.022	1.611	0	-1	1	16.021	1	90,86%
Affari civili e libere professioni	71.203	1.312.682	1.383.885	1.221.417	40.420	50.845	41.541	29.661	1.262.958	80.507	91,26%
Amministrazione penitenziaria	34.991	4.027.199	4.062.190	3.704.756	287.994	34.448	26.218	8.774	3.730.974	43.222	91,85%
Servizio Ispettivo	0	11.426	11.426	10.267	1.160	0	0	0	10.267	0	89,85%
Giustizia minorile	10.045	226.132	236.177	184.895	31.333	9.903	7.119	2.926	192.014	12.830	81,30%
TOTALE	116.239	10.033.822	10.150.061	8.997.748	940.876	95.197	74.809	41.430	9.072.558	136.627	89,38%

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 3/1	(13) Stanziamen- ti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economiche o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autoriz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	6 289	64 151	70 441	69 298	51 278	6 367	6 367	4 472	55 750	6 234	8 457	98,38%	79,15%	80,45%
Organizzazione giudiziaria e affari generali	238 672	4 374 598	4 613 270	4 588 888	3 684 169	118 578	118 578	259 068	3 943 237	498 487	171 546	99,47%	85,48%	85,93%
Affari penali, Grazie e Casellario	2 609	17 633	20 242	19 503	13 684	2 338	2 338	1 528	15 212	1 519	3 511	96,35%	75,15%	76,00%
Affari civili e libere professioni	937 611	1 312 682	2 250 293	1 906 553	655 797	565 620	616 466	593 416	1 249 213	69 609	931 471	84,72%	55,51%	65,52%
Amministrazione penitenziaria	493 411	4 027 199	4 520 610	4 346 551	3 446 901	257 856	292 304	220 139	3 667 040	378 190	475 180	96,15%	81,12%	84,17%
Servizio Ispettivo	1 214	11 426	12 641	12 402	9 389	877	877	682	10 072	1 211	1 358	98,11%	79,68%	81,21%
Giustizia minorile	91 315	226 132	317 447	285 748	146 496	38 399	48 303	33 512	180 008	39 374	98 066	90,01%	56,70%	63,00%
TOTALE	1.771.121	10.033.822	11.804.943	11.228.945	8.007.713	990.035	1.085.232	1.112.818	9.120.533	994.624	1.689.788	95,12%	77,26%	81,22%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

	TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MATERIALI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE	ALTRE (1)	TOTALE		
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			
1. RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	978	0	0	0	978	115.261	0	0	0	115.261	116.239	
2. STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	7.633.642	1.768.294	357.263	0	47.068	9.806.266	227.556	0	0	0	227.556	10.033.822	
3. MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	7.633.642	1.769.271	357.263	0	47.068	9.807.244	342.817	0	0	0	342.817	10.150.061	
4. IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	6.774.740	1.710.014	347.424	0	45.344	8.877.522	120.227	0	0	0	120.227	8.997.748	
5. ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	858.902	58.279	9.839	0	1.724	928.744	12.132	0	0	0	12.132	940.876	
6. RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/12	0	0	0	0	0	0	95.197	0	0	0	95.197	95.197	
7. IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 + 8)	-81	978	0	0	0	897	73.912	0	0	0	73.912	74.809	
8. RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/12	81	0	0	0	0	81	41.349	0	0	0	41.349	41.430	
9. IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	6.774.659	1.710.992	347.424	0	45.344	8.878.419	194.139	0	0	0	194.139	9.072.558	
10. RESIDUI TOTALI DI STANZIA- MENTO "F" AL 31/12 (6 + 8)	81	0	0	0	0	81	136.547	0	0	0	136.547	136.627	
11. RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 - 3)	88,75	96,71	97,25	0	96,34	90,53	56,63	0	0	0	56,63	89,38	

1. CALCOlate PER DIFFERENZA

2. I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUMTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	TITOLO I						TITOLO II							SPESA FINALE TIT I + II
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MATERIALI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE	ALTRE (1)	TOTALE			
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14			CAT 13+14+15		
12 RESIDUI INIZIALI "F" + "C" AL 1/1	379.861	670.891	244.023	0	29.847	1.324.622	443.088	3.412	0	0	446.500	1.771.121		
13 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	7.633.642	1.768.294	357.263	0	47.068	9.806.266	227.556	0	0	0	227.556	10.033.822		
14 MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	8.013.503	2.439.184	601.286	0	76.915	11.130.888	670.644	3.412	0	0	674.056	11.804.943		
15 AUTORIZZAZIONI DI CASSA	7.962.720	2.245.755	593.855	0	56.415	10.858.745	368.789	1.411	0	0	370.200	11.228.945		
16 PAGAMENTI SU COMPETENZA	6.580.657	1.336.772	17.366	0	21.338	7.956.133	51.580	0	0	0	51.580	8.007.713		
17 RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	194.082	373.242	330.058	0	24.006	921.388	68.647	0	0	0	68.647	990.035		
18 RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	194.082	373.242	330.058	0	24.006	921.388	163.844	0	0	0	163.844	1.085.232		
19 PAGAMENTI SU RESIDUI	360.022	390.078	152.908	0	21.128	924.136	187.560	1.122	0	0	188.682	1.112.818		
20 PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	6.940.680	1.726.850	170.274	0	42.466	8.880.270	239.140	1.122	0	0	240.262	9.120.532		
21 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) TOTALI (14 - (20 + 22))	790.217	125.493	36.849	0	9.131	961.690	32.908	27	0	0	32.934	994.624		
22 RESIDUI TOTALI "F" + "C" AL 31/12 (14 - (20 + 21))	282.607	586.841	394.163	0	25.318	1.288.929	398.596	2.263	0	0	400.859	1.689.788		
23 RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 - 14)	99,37	92,07	98,76	0	73,35	97,56	54,99	41,36	0	0	54,92	95,12		
24 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 - 14)	86,61	70,8	28,32	0	55,21	79,78	35,66	32,89	0	0	35,64	77,26		
25 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 - 15)	87,16	75,89	28,67	0	75,28	81,78	64,84	75,52	0	0	64,9	81,22		

1. CALCOlate PER DIFFERENZA

Capitolo III

Ministero degli affari esteri

- Sommario:
- 1. Sintesi e conclusioni. Organizzazione e disciplina degli uffici centrali e periferici del Ministero.**
 - 2. Profili istituzionali:** *2.1 Il regolamento di organizzazione; 2.2 I provvedimenti per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero; 2.3 La normativa regolamentare per la semplificazione e lo snellimento delle procedure.*
 - 3. La rappresentazione del bilancio per funzioni-obiettivo.**
 - 4. Analisi della spesa 1997 per funzioni-obiettivo.**
 - 5. Analisi della spesa 1997 per centri di responsabilità.**
 - 6. L'incrocio tra classificazione economica semplificata, funzioni-obiettivo e centri di responsabilità in termini di cassa.**
 - 7. La gestione dei residui.**
 - 8. Aspetti organizzativi:** *8.1 Le risorse umane; 8.2 Le direttive ministeriali ed i programmi; 8.3 Il servizio di controllo interno; 8.4 L'Ufficio relazioni con il pubblico; 8.5 Il Centro per l'informatica; 8.6 I contratti; 8.7 La ratifica dei trattati internazionali; 8.8 La situazione dei rendiconti amministrativi.*
 - 9. La cooperazione allo sviluppo:** *9.1 Considerazioni generali; 9.2 Programmazione; 9.3 Analisi finanziaria della gestione; 9.4 Assetto organizzativo; 9.5 Attività istituzionale; 9.6 Il controllo di gestione sull'attività di cooperazione svolta dalle Organizzazioni non governative.*
 - 10. L'istituto agronomico per l'Oltremare.**

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo. Dati di competenza*(in milioni)*

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico amministrativo	86.965	98.583		80.855	80.855	68.474	12.381	6.110
2 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	745.198	767.873	1.900	695.252	689.814	659.766	35.486	49.945
3 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	420.519	488.221		403.069	399.462	388.461	14.608	17.450
4 Cooperazione per i paesi in via di sviluppo	589.703	748.230		572.891	389.364	213.672	359.219	16.812
5 Diffusione della cultura italiana all'estero	307.041	343.397	7.192	286.607	280.185	249.772	36.835	20.434
6 Italiani all'estero e politiche migratorie	444.985	476.586		427.792	425.600	410.187	17.605	17.193
7 Servizi generali	135.711	179.498	36.875	122.680	119.807	84.048	38.632	13.031
TOTALE	2.730.121	3.102.389	45.967	2.589.146	2.385.086	2.074.381	514.765	140.976

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni. Organizzazione e disciplina degli uffici centrali e periferici del Ministero.

Permane, a distanza di oltre cinque anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993, la mancanza del regolamento per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, la definizione della loro organizzazione e disciplina, la determinazione dei compiti delle singole strutture dirigenziali.

Lo schema di regolamento predisposto dall'Amministrazione per la riorganizzazione amministrativa dell'apparato centrale, ispirata all'istituzione di nuove direzioni generali con competenza globale per grandi aree geografiche (Europa, Africa e Medio Oriente, Americhe, Asia e Oceania), di una direzione generale per l'integrazione europea, cui assegnare il compito della unitaria conduzione di tutte le attività riguardanti il processo di unificazione politica e monetaria europea, alla rideterminazione delle competenze delle attuali sei direzioni generali, con conseguente modifica della loro denominazione e alla collocazione a livello di direzione generale di molti Uffici e Servizi (Segretariato generale, Cerimoniale diplomatico della Repubblica, Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero, Servizio controllo interno, Servizio stampa ed informazione, Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati, Servizio storico, documentazione e archivio diplomatico, Istituto diplomatico) non ha potuto concludere il suo iter poiché il Consiglio di Stato, nel maggio 1997, lo ha restituito con invito rivolto all'Amministrazione a conformarlo alle disposizioni contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59 nel frattempo sopravvenuta.

L'art. 13 della predetta legge, a modifica dell'art. 6, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, stabilisce che l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri sono determinate con regolamento del Ministro competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sul quale dovrà essere acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, nel rispetto dei seguenti criteri: riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato aventi esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questi e l'Amministrazione; individuazione degli uffici di livello dirigenziale mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e strutture con funzioni strumentali e organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità, con eliminazione di duplicazione di funzioni; revisione periodica della consistenza delle piante organiche; definizione dei compiti delle unità dirigenziali non generali mediante decreti ministeriali di natura non regolamentare.

Un nuovo progetto di regolamento è stato approntato per il quale è in corso il procedimento di concertazione.

Sta di fatto che il grave ritardo fin qui accumulato nel varo delle nuove norme regolamentari reca notevole pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione centrale e impedisce la revisione della dislocazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, subordinata alla riorganizzazione del Ministero.

La vicenda del regolamento in argomento evidenzia una ricorrente difficoltà da parte dell'Amministrazione ad adeguarsi prontamente alle modifiche strutturali ed organizzative richieste dall'ordinamento, come è provato dalle altre vicende relative al provvedimento per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero finalmente approvato con d.lgs. 27 febbraio 1998, n. 62, ed ai regolamenti per la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili relative agli uffici all'estero per i quali è scaduta l'ennesima delega di cui alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 1, comma 137), con indubbio nocimento per la funzionalità dei predetti uffici. Il

regolamento predisposto in base all'art. 20, comma 8 ed all'allegato 1, punto 19, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ridurrà solo parzialmente tale documento, in quanto esso ha il limitato scopo di aggiornare il procedimento per l'erogazione e la rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le sedi all'estero.

1.1 In tale contesto, la classificazione delle funzioni-obiettivo adottata dalla Corte nelle relazioni al rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1995 e 1996, basata su una configurazione rapportata al disegno regolamentare finora inattuato è apparsa priva del necessario radicamento nella realtà operativa. Essa, perciò, è stata sostituita da una classificazione che si appalesa aderente alla situazione di diritto e di fatto in essere nell'anno per cui la Corte riferisce al Parlamento ed in parte diversa per ciò che attiene alle funzioni-obiettivo, da quella adottata in sede di bilancio di previsione per l'esercizio 1998 in attuazione della riforma di cui alla legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997 i quali prevedono la costruzione del bilancio di previsione e del rendiconto basati su aggregati di spesa (unità previsionali di base) facenti capo ai centri di responsabilità amministrativa e correlati alle funzioni o missioni in cui si articola l'attività del dicastero e si realizza la policy ad esso assegnata.

1.2 Quanto alle risultanze gestionali, l'analisi per funzioni-obiettivo mostra che la maggiore concentrazione delle risorse in termini di impegni si è avuta, nell'ordine, in riferimento alla "Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali" (mld. 701,2) nella "Cooperazione con i paesi in via di sviluppo" (mld. 620), nella "Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali" (mld. 438,9), nella funzione "Italiani all'estero e politiche migratorie" (mld. 446,9), nella "Diffusione della cultura italiana all'estero" (mld. 284,3). I "Servizi generali" e "l'Indirizzo, politico-amministrativo" hanno inciso, rispettivamente per mld. 154,2 e per mld. 82,1. Rispetto alla massa impegnabile, pari a mld. 3.123,5, gli impegni assunti hanno raggiunto l'aliquota dell'87,33%. I pagamenti eseguiti (mld. 2.665,1), a fronte di una massa spendibile pari a mld. 4.369,7, hanno assorbito il 60,99% delle disponibilità. Rispetto all'aggregato delle autorizzazioni di cassa, fissate in 3.102,4 mld. per effetto della politica di compressione dei flussi di cassa attuata dal Governo, il rapporto pagamenti effettuati/autorizzazioni di cassa concesse è pari all'85,90%.

L'analisi della spesa per centri di responsabilità pone, invece, in evidenza che il maggior importo, sia in termini di impegni, che di pagamenti, è stato registrato in capo alla Direzione generale del personale e dell'amministrazione, a motivo del fatto che al predetto centro di responsabilità fanno carico gli oneri di funzionamento di tutti gli uffici centrali e delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari all'estero, nonché le spese in conto capitale concernenti opere ed acquisti immobiliari all'estero.

La classificazione economica semplificata, pone, infine, in rilievo che anche nel '97, come del resto accertato nei precedenti esercizi, la quasi totalità delle risorse risultano destinate a spese di funzionamento e per trasferimenti.

Nell'ambito delle spese di funzionamento, in termini di pagamenti, quelle di personale rappresentano il 76,61%. Di scarsa entità sono le spese per investimenti pari a mld. 33,8.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, l'indice di smaltimento è stato nel '97 pari al 36,03%. Tuttavia, la riduzione più consistente della massa dei residui passivi si riconnette alle economie, realizzate per mld. 801,2, sulle quali devono aver influito il blocco parziale degli impegni delle spese non vincolate disposto dalla legge n. 30 del 1997 di conversione del d.l. n. 669 del 191996 e l'attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1998 che ha posto dei limiti alla conservabilità in bilancio delle somme stanziare

nell'esercizio 1997 per spese in conto capitale e per spese correnti a queste assimilabili in base a particolari disposizioni di legge, nonché dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1997.

1.3 L'assetto organizzativo del Ministero non ha subito modifiche nel corso del 1997, eccezion fatta per la riduzione di nove sedi consolari in Svizzera.

La rete degli uffici all'estero si appalesa, peraltro, eccessivamente articolata. Le linee della riforma in tale settore non dovrebbero prescindere da un riassetto della loro distribuzione territoriale, anche ai fini della realizzazione di consistenti economie di spesa e di una migliore utilizzazione del personale.

Le unità di personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1997 erano 4.644, di cui 904 diplomatici e 24 dirigenti.¹ Il contingente del personale assunto a contratto presso gli Uffici all'estero era, alla predetta data, di 1.704 unità. Inoltre risultavano presenti 103 esperti con contratto a termine e 134 comandati da altre Amministrazioni per le esigenze della cooperazione allo sviluppo, nonché 256 comandati per l'area culturale e 68 esperti ex art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967 per lo svolgimento di incarichi presso le rappresentanze diplomatiche, le rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali, ecc.

Mancano, tuttavia, rilevazioni sistematiche circa l'applicazione del personale a ciascuna linea o settore di attività, l'entità delle prestazioni ad essi dedicate, il costo imputabile a ciascuna funzione, il rapporto costi/benefici ed altri elementi necessari alla tenuta di un sistema di contabilità economica fondata su rilevazioni analitiche per centro di costo e su valutazioni dei risultati conseguiti attraverso l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione dei vari livelli di responsabilità dirigenziale e nell'ambito di singoli obiettivi e programmi.

La carenza di tali rilevazioni inficia le imputazioni delle spese alle diverse funzioni-obiettivo ed incide negativamente sulla costruzione del bilancio.

1.4 Le direttive ministeriali diramate ai titolari dei singoli Uffici in data 27 febbraio 1997, contengono indicazioni di massima in ordine agli indirizzi di politica estera e dell'amministrazione, senza, tuttavia, l'individuazione e prescrizione di specifici programmi d'azione. A giudizio della Corte, invece, le direttive debbono costituire momento essenziale della pianificazione strategica e settoriale in cui obiettivi e priorità dell'azione amministrativa, insieme a quantità e qualità dei risultati attesi, vanno puntualmente precisati, perché con essi devono confrontarsi i concreti esiti dell'attività gestionale ed amministrativa attribuita alla dirigenza. Senza programmazione, - che per la politica estera assume, tuttavia, connotazioni peculiari non può esserci verifica dei risultati e separazione tra poteri dell'organo di Governo, cui spetta la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica dei risultati della gestione, e compiti della dirigenza, cui compete la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, mediante l'esercizio di autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse e di controllo dell'avanzamento dei programmi.

1.5 Per quanto riguarda la Cooperazione allo sviluppo si pone in rilievo come essa rappresenti solo una componente minoritaria dell'aiuto italiano in favore dei paesi più poveri. L'analisi dei dati di consuntivo, nella loro sostanziale coerenza e continuità con quelli dei precedenti esercizi, oltre ad evidenziare il calo delle risorse amministrate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ha confermato i limiti della capacità di spesa della stessa; ne

¹ Il dato non trova, peraltro, riscontro con le rilevazioni del conto annuale del costo del lavoro.

costituiscono prova l'insoddisfacente tasso di utilizzazione dei fondi di bilancio e l'entità delle somme non impegnate ed accertate a fine esercizio come economie.

La Corte individua le cause della crisi di funzionalità della struttura nelle vecchie carenze organizzative, segnatamente della componente tecnico-operativa; carenze alle quali non si è ovviato anche a causa del preannuncio di una radicale riforma, rivelatasi non di immediata attuazione, con l'effetto di provocare una ulteriore decelerazione funzionale della struttura di intervento.

In ragione delle difficoltà incontrate nel processo di adeguamento dell'assetto strutturale ai principi dettati dal d.lgs. n. 29 del 1993, l'Amministrazione continua ad applicare la normativa di base di cui alla legge n. 49 del 1987 che, tuttavia, assegnerebbe al Comitato direzionale il compito, sia di definire le direttive per l'attuazione degli indirizzi generali della cooperazione allo sviluppo di competenza del CIPE, sia di deliberare la programmazione annuale delle attività da realizzare.

In atto, le direttive sono impartite dal Ministro, mentre il Comitato delibera la programmazione annuale delle risorse stanziata dalla legge finanziaria.

Nella pratica, un programma puntuale delle attività e delle iniziative da realizzare nel corso dell'anno non viene definito, così che la programmazione deliberata, pur nella ricchezza dei dati e completezza degli scenari operativi che la connotano, manca di quei contenuti sui quali è stato posto l'accento nel paragrafo 8.2.

Per quel che concerne l'assetto organizzativo, il trend di riduzione delle risorse disponibili, il crescente ricorso agli strumenti di cooperazione multilaterale e multilaterale ed il ruolo sempre più incisivo assunto dall'Unione europea nel settore di cui trattasi devono indurre a verificare la persistente congruità del modulo organizzativo esistente e di quello previsto dal disegno di legge (Atto Senato n. 2989) recante "nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

1.6 In merito, infine, alle risultanze del rendiconto dell'Istituto agronomico per l'Oltremare si formulano le stesse osservazioni di carattere formale prospettate lo scorso anno ed alle quali l'Istituto stesso non ha potuto ovviare in quanto venutone a conoscenza in ritardo. Si rinnova, altresì, la segnalazione circa l'opportunità di una modifica legislativa intesa ad assoggettare i bilanci dell'Istituto all'approvazione del Ministero degli Affari esteri nelle forme e secondo le modalità previste per tutti gli altri enti pubblici sottoposti a vigilanza ministeriale.

2. Profili istituzionali.

Nella relazione al rendiconto 1996 è stato posto l'accento sulla necessità che siano definite l'organizzazione e la disciplina degli uffici centrali del Ministero degli affari esteri, in specie di quelli di livello dirigenziale generale, e che siano fissate le funzioni delle singole strutture dirigenziali, come richiesto dal d.lgs. n. 29 del 1993.

A ciò avrebbero dovuto provvedere i regolamenti previsti dagli articoli 6 e 19 del predetto decreto legislativo, non ancora emanati, che costituiscono atti presupposti ai fini di una coerente definitiva riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità secondo le linee di riforma tracciate dalla legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997.

2.1 Il regolamento di organizzazione.

In proposito è stato riferito nella precedente relazione sullo schema di regolamento predisposto dall'Amministrazione per la riorganizzazione amministrativa dell'apparato centrale nel rispetto dei principi fissati dalle norme sopra citate.

Detto schema, a modifica dell'ordinamento stabilito dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, prevedeva:

a) l'istituzione di nuove direzioni generali, aventi competenza globale per le seguenti grandi aree geografiche: Europa, Africa e Medio Oriente, Americhe, Asia e Oceania;

b) l'istituzione della Direzione generale per l'integrazione europea, cui assegnare il compito della unitaria conduzione di tutte le attività riguardanti il processo di unificazione politica e monetaria europea;

c) la rideterminazione delle competenze delle sei direzioni generali previste dal citato d.P.R. n. 18 del 1967 a seguito del trasferimento a quelle di nuova istituzione di talune loro funzioni, con conseguente modifica della loro denominazione;

d) collocazione a livello di direzione generale dell'Ufficio del Segretario generale, del Cerimoniale diplomatico della Repubblica, dell'Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero, del Servizio di controllo interno, del Servizio stampa ed informazione, del Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati, del Servizio storico, documentazione e archivio diplomatico e dell'Istituto diplomatico.

Sottoposto al Consiglio di Stato, per il parere, lo schema di regolamento è stato restituito in data 14 maggio 1997, con invito rivolto all'Amministrazione a conformare lo schema stesso alle disposizioni contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59, sopravvenuta nelle more dell'esame.

Di immediato e rilevante impatto sullo schema predisposto era la disposizione di cui all'art. 13 della legge citata la quale, a modifica del menzionato art. 6, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, stabilisce che l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri sono determinate con regolamento del Ministro competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, sul quale dovrà essere acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, nel rispetto dei seguenti criteri: a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato aventi esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questi e l'Amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e strutture con funzioni strumentali, la loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità, con eliminazione di duplicazione di funzioni; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche; e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

Risulta che sia stato approntato un nuovo progetto di regolamento attualmente in fase di concertazione interministeriale. Non è dato di conoscere se lo stesso abbia recepito anche le norme recate, nel frattempo, dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

Sta di fatto che il grave ritardo accumulatosi nel varo delle nuove norme regolamentari sull'organizzazione del Ministero e sull'individuazione degli Uffici di livello dirigenziale reca notevole pregiudizio alla funzionalità dell'Amministrazione centrale degli esteri e impedisce la revisione della dislocazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, subordinata alla riorganizzazione del Dicastero, al fine di renderla più rispondente all'evolversi degli interessi del Paese.

E' da segnalare che dinanzi alla Commissione Esteri del Senato, nella seduta del 21 ottobre 1997, il Ministro degli esteri ebbe a sottolineare l'esigenza della riduzione del numero dei consolati presenti in alcuni paesi europei (Belgio, Olanda, Francia, Germania) secondo i criteri già adottati per la ristrutturazione degli uffici consolari esistenti in Svizzera.

Tranne tale modifica, l'ordinamento dell'Amministrazione centrale, delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari è rimasto immutato nel corso del 1997.

Le strutture centrali hanno continuato a corrispondere al quadro tracciato dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 integrato dalla struttura istituita dalla legge n. 49 del 1987 per la cooperazione allo sviluppo.

Il numero e le competenze delle direzioni generali e degli altri uffici ministeriali di cui al ripetuto d.P.R. n. 18 del 1967 sono tuttora quelli stabiliti con il d.m. 1° giugno 1983, n. 2409 bis, avente validità quinquennale, ma, in realtà, mai rinnovato.

Pure l'ordinamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari non ha subito modifiche. Per essi vigono ancora le disposizioni contenute nei d.P.R. n. 18 e n. 200 del 1967.

La situazione degli uffici all'estero, alla data del 31 dicembre 1997, risultava la seguente:

Uffici	Formalmente istituiti	Effettivamente funzionanti
Ambasciate	123	117
Rappresentanze permanenti	12	12
Uffici consolari	132	124
Totali	267	253

Il numero degli uffici consolari è diminuito, rispetto all'anno precedente, di 9 unità, in relazione alla ristrutturazione della rete consolare in Svizzera, ridotta da 22 a 13 uffici (d.i. 19 marzo 1997 in G.U. n. 125 del 31.5.1997).

In tale situazione, la classificazione delle funzioni-obiettivo dell'Amministrazione, adottata nelle relazioni al rendiconto 1995 e 1996, basata su una configurazione rapportata al disegno regolamentare finora inattuato, è apparsa priva del necessario radicamento nella realtà operativa. Essa è stata, perciò, sostituita dalla classificazione di seguito riportata che si appalesa aderente alla situazione di diritto e di fatto, in essere nell'anno per cui la Corte riferisce al Parlamento e rispondente alle effettive linee gestionali del bilancio.

La vicenda del regolamento di organizzazione evidenzia una ricorrente difficoltà da parte dell'Amministrazione ad adeguarsi prontamente alle modifiche strutturali ed organizzative richieste dall'ordinamento.

2.2 I provvedimenti per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero.

Un segno ulteriore, a conferma di tale assunto, può trarsi dalle vicende relative ai provvedimenti per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero e della normativa per la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili, specie in materia di: a) erogazione e rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze e gli uffici all'estero; b) stipula da parte di detti Uffici all'estero di contratti per la fornitura di beni e servizi e per la gestione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo; c) effettuazione di interventi di emergenza

nell'ambito della predetta cooperazione; d) accreditamento di contributi agli enti gestori di iniziative scolastiche all'estero, protrattesi per anni in un'altalena di deleghe legislative scadute e rinnovate.

Quanto al riordino della disciplina del trattamento economico del personale ministeriale in servizio all'estero, già l'art. 3, commi 43 e 44 della legge n. 537 del 1993 collegata alla finanziaria '94 aveva conferito delega al Governo con fissazione dei seguenti principi e criteri direttivi: a) contenimento complessivo della spesa; b) attribuzione dell'indennità di servizio all'estero e degli assegni di sede sulla base degli oneri connessi al servizio all'estero; c) individuazione di criteri per la determinazione del trattamento economico complessivo da commisurarsi in riferimento a vari parametri; 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 di servizio; e) previsione di aggiornate e puntuali procedure di controllo e verifica sull'effettuazione delle spese di rappresentanza.

Tale delega è decaduta per decorrenza dei termini.

Altra delega è stata concessa con l'art. 1, comma 138 della legge n. 662 del 1996. Il termine per l'esercizio della delega, fissato dapprima al 2 maggio 1997, è stato poi prorogato al 28 febbraio 1998 dall'art. 42 della legge n. 449 del 1997.

La delega è stata esercitata con l'emanazione del d.lgs. 27 febbraio 1998, n. 62 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 1998. Si è così registrato un sensibile ritardo nell'assunzione di decisioni parlamentari finalizzate al contenimento della spesa.

Le nuove disposizioni, che avranno effetto dal 1° gennaio 1999, riordinano la materia dei congedi e dei permessi al personale in servizio all'estero, adottano nuovi criteri per la determinazione dell'indennità di servizio all'estero, che sarà costituita da una indennità base e da maggiorazioni relative ai singoli uffici da fissarsi con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con quello del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sulla base del costo della vita, in particolare del costo degli alloggi e dei servizi, nonché degli oneri connessi con le funzioni esercitate e del cambio. Ulteriori maggiorazioni potranno essere concesse per le sedi in cui esistono situazioni di rischio e di disagio. Per l'attività di rappresentanza viene previsto un apposito assegno, ragguagliato alle diverse posizioni rivestite dal personale applicato presso le rappresentanze diplomatiche, i consolati, gli istituti di cultura, avente natura di contributo forfettario, esente da imposizione fiscale, con obbligo di deposito presso gli uffici di appartenenza della documentazione giustificativa delle spese sostenute o autocertificazione attestante l'ammontare globale di tali spese.

Anche gli aumenti per situazioni di famiglia, le indennità di sistemazione, di richiamo dal servizio all'estero, i contributi spese per abitazione, le provvidenze scolastiche, i rimborsi delle spese di viaggio per congedo o ferie e di trasporto nei casi di trasferimento, delle spese di assicurazione per prestazioni sanitarie ecc. sono stati lievemente riveduti.

Secondo i principi fissati dalla legge di delega, il decreto legislativo disciplina anche il trattamento economico spettante al personale dipendente da enti pubblici non economici in servizio all'estero (ad esempio: l'Istituto per il Commercio Estero) ed al personale docente e non docente in servizio presso le istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero.

L'intento sotteso alla legge di delega era anche quello del contenimento della spesa per trattamenti accessori in favore del personale in servizio all'estero sulla cui entità è stato riferito nelle precedenti relazioni. Ma una verifica in ordine a questo aspetto potrà essere compiuta soltanto a conclusione della gestione 1999.

2.3 La normativa regolamentare per la semplificazione e lo snellimento delle procedure.

Quanto alla normativa regolamentare per la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili, l'art. 1, comma 137, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 aveva autorizzato il Governo ad emanare entro il 30 giugno 1997 uno o più regolamenti diretti a: promuovere lo snellimento delle procedure di amministrazione e gestione dei fondi da parte degli uffici all'estero; riconoscere a tali uffici una controllata autonomia contabile ed amministrativa; garantire in materia contrattuale la compatibilità con gli ordinamenti dei Paesi nei quali il contratto è concluso; prevedere appositi strumenti per sopperire alle esigenze caratterizzate da imprevedibilità ed urgenza.

La predetta autorizzazione rinnovava quella concessa con il d.l. 12 maggio 1995, n. 163, allegato I nn. 42, 43 e 44, convertito dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, di analogo contenuto.

Entrambe le deleghe risultano, tuttavia, decadute per decorrenza del termine prescritto dalle leggi citate.

La mancata emanazione delle norme di semplificazione dei procedimenti amministrativo-contabili in parola costituisce, peraltro, un indubbio e grave nocumento per la funzionalità degli uffici all'estero.

Il regolamento predisposto in base all'art. 20, comma 8 ed all'allegato 1, punto 19, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ridurrà solo parzialmente le denunciate carenze, in quanto esso ha il limitato scopo di aggiornare il procedimento per l'erogazione e rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le sedi all'estero.

3. La rappresentazione del bilancio per funzioni-obiettivo.

La mancanza del regolamento di organizzazione di cui al precedente paragrafo 2 non ha impedito per l'esercizio '98 l'attuazione della riforma del bilancio secondo le impostazioni della legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997, che prevedono la costruzione del bilancio di previsione e del rendiconto basati su aggregati di spesa (unità previsionali di base) facenti capo ai centri di responsabilità amministrativa e correlati alle funzioni o missioni in cui si articola l'attività del dicastero e si realizza la policy ad esso assegnata.

E' su tale bilancio - definito politico - che interviene l'approvazione del Parlamento.

Sulla base delle predette innovazioni legislative, le quali hanno trovato - come detto - una prima applicazione in sede di bilancio 1998, approvato con legge 27 dicembre 1997, n. 453, non del tutto coerente con la situazione di diritto e di fatto esistente, è stato possibile procedere alla riclassificazione del rendiconto per l'esercizio 1997 secondo le funzioni-obiettivo ed i centri di responsabilità indicate nel prosieguo di questo paragrafo.

Lo schema delle funzioni-obiettivo, per le ragioni esposte nel precedente paragrafo, differisce nettamente da quello elaborato nella relazione al rendiconto '96, nel quale l'attività del dicastero è stata distinta per aree geografiche ed, in parte, per specifiche materie, in relazione al progetto di regolamento di riorganizzazione allora in gestazione.

Per il 1997 lo schema delle funzioni-obiettivo è rapportato ai compiti assegnati alle strutture organizzative in atto, con la permanenza delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e dei Servizi generali presenti in ogni ministero in quanto correlate ad esigenze di carattere generale.

La classificazione per funzioni-obiettivo diverge anche da quella adottata per il bilancio di previsione per il 1998 e basata su 14 funzioni così articolate: indirizzo politico; Cerimoniale della Repubblica; Integrazione europea; Europa occidentale e orientale; Africa e Medio Oriente; Americhe; Asia e Oceania; Politiche multilaterali e globali; Politiche economiche; Italiani all'estero e politiche migratorie; Promozione e cooperazione culturale; Cooperazione allo sviluppo; Servizi generali.