

Quanto ai centri di responsabilità amministrativa, si tiene presente la struttura organizzativa risalente al d.P.R. n. 18 del 1967 articolata in direzioni generali con l'aggiunta del Gabinetto e Segreterie particolari e dell'Istituto diplomatico.

Il quadro complessivo delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello risulta il seguente.

Centro di responsabilità	Funzioni-obiettivo	Microfunzioni
d.g.1-Gabinetto e segreterie particolari d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.6-Affari politici	1. Indirizzo politico-amministr.o	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Attività di cerimoniale diplomatico 1.3 Controllo interno 1.4 Contenzioso diplomatico ed assistenza giuridica nei rapporti internazionali
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.6-Affari politici d.g.7-Affari economici	2. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	2.1 Attività diplomatica per il mantenimento della pace e della sicurezza e processo di integrazione europea 2.2 Interventi per la promozione economica e cooperazione scientifica internazionale
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.6-Affari politici d.g.7-Affari economici	3. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	3.1 Mantenimento legame transatlantico 3.2 Promozione accordi e relazioni politiche ed economiche 3.3 Sostegno imprese italiane all'estero
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.3-Cooperazione allo sviluppo	4. Cooperazione per i paesi in via di sviluppo	4.1 Emergenze igienico-sanitarie, alimentari e calamità naturali 4.2 Interventi finanziari per la promozione e realizzazione di progetti di sviluppo

		4.3 Acquisizione e gestione risorse umane e strumentali 4.4 Formazione per addetti alla cooperazione
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.4 Relazioni culturali	5. Diffusione della cultura italiana all'estero	5.1 Promozione culturale e coordinamento istituti di cultura 5.2 Scambi culturali 5.3 Politiche culturali multilaterali
d.g.2-Personale e amministrazione d.g.5-Emigrazione e affari sociali	6. Italiani all'estero e politiche migratorie	6.1 Collettività italiane all'estero 6.2 Servizio consolare ai cittadini italiani all'estero 6.3 Accordi e convenzioni
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.8-Istituto diplomatico	7. Servizi generali	7.1 Gestione risorse umane 7.2 Formazione e reclutamento del personale 7.3 Bilancio e gestione amministrativa 7.4 Patrimonio, acquisizione e gestione risorse strumentali 7.5 Risorse informatiche 7.6 Servizi speciali e di supporto

La classificazione per funzioni-obiettivo si completa quest'anno con la rielaborazione del bilancio secondo il SEC95 illustrata nel capitolo di parte generale.

All'interno della funzione dei servizi pubblici generali, l'Amministrazione degli affari esteri si colloca sotto le voci "Rapporti internazionali (1.1.3) e "Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo (1.2) della "Classification of the functions of Government".

Con riferimento alla prima delle anzidette voci, il Ministero degli affari esteri concorre insieme ai Ministeri del tesoro e del bilancio e programmazione economica alla formazione delle somme destinate al perseguimento della relativa funzione.

Su un totale di impegni per mld. 21.134,4 e di pagamenti per mld. 21.143,8 la quota di pertinenza del Ministero affari esteri è, per entrambi del 5,2%.

Relativamente alla seconda voce, su un complesso di risorse impegnate pari a mld. 654,5 e pagate per mld. 741,2, la parte di pertinenza del predetto Dicastero è pari, rispettivamente, al 87,5% ed al 89,3% (mld. 662,2).

4. Analisi della spesa 1997 per funzioni-obiettivo.

Gli impegni assunti a carico della massa impegnabile, determinata dalla sommatoria degli stanziamenti definitivi di competenza (mld. 2.730,1) e dai residui di stanziamento (mld.

393-4) provenienti dal precedente esercizio, per il perseguimento delle funzioni-obiettivo di primo livello, sono ammontati nel '97 a mld. 2.727,7, così ripartiti:

(in miliardi)

1. Indirizzo politico-amministrativo	82,1
2. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	701,2
3. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	438,9
4. Cooperazione con i paesi in via di sviluppo	620,2
5. Diffusione della cultura italiana all'estero	284,3
6. Italiani all'estero e politiche migratorie	446,9
7. Servizi generali	154,1
Totale	2.727,7

Rispetto alla massa impegnabile, pari a mld. 3.123,5, gli impegni come sopra assunti hanno raggiunto l'aliquota dell'87,33%.

I pagamenti eseguiti, a fronte di una massa spendibile pari a mld. 4.369,7, risultante dalla sommatoria fra residui totali al 1° gennaio 1997 (mld. 1.639,6) e stanziamenti definitivi di competenza (mld. 2.730,1), sono ascesi a mld. 2.665,1, pari al 60,99% delle disponibilità totali.

Va, tuttavia, tenuto presente che le autorizzazioni di cassa sono state fissate complessivamente in mld. 3.102,4 per effetto della compressione esercitata dal Governo sui flussi di cassa, ai fini del contenimento del disavanzo pubblico e nel quadro della manovra economica attuata per il '97. Rispetto a tale aggregato, il rapporto anzidetto, assai più significativo del precedente, si eleva all'85,90%.

La ripartizione dei predetti mld. 2.665,1 di pagamenti per funzioni-obiettivo è la seguente:

(in miliardi)

1. Indirizzo politico-amministrativo	78,8
2. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	677,7
3. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	399,9
4. Cooperazione con i paesi in via di sviluppo	662,2
5. Diffusione della cultura italiana all'estero	278,7
6. Italiani all'estero e politiche migratorie	430,1
7. Servizi generali	137,7
Totale	2.665,1

Sia sul piano degli impegni, che su quello dei pagamenti, la maggiore concentrazione di risorse si riscontra in capo alle funzioni relative alla "programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali" ed alla "cooperazione con i paesi in via di sviluppo". Tuttavia, anche la "programmazione ed il coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali", la "diffusione della cultura italiana all'estero" ed i servizi per gli "italiani all'estero e per le politiche dell'emigrazione" hanno avuto un peso ragguardevole. Infatti, per

tali funzioni gli impegni assunti sono stati pari, rispettivamente, a mld. 438,9 mld. 284,3 e mld. 446,9 mentre, per ciò che attiene ai pagamenti, dette funzioni-obiettivo hanno fatto registrare l'importo, rispettivamente, di mld. 399,9, di mld. 278,7 e di mld. 430,1.

I servizi generali hanno impegnato il bilancio per un totale di impegni pari a mld. 154,1 tra competenza e residui di stanziamento, mentre hanno inciso sui pagamenti totali per mld. 137,7.

5. Analisi della spesa 1997 per centri di responsabilità.

Avuto riguardo ai centri di responsabilità amministrativa cui è attribuita la gestione delle risorse di bilancio, la ripartizione degli impegni e dei pagamenti totali risulta la seguente:

(in miliardi di lire)

	Impegni	%	Pagamenti	%
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione con il Ministro	9,9	0,36	10,7	0,40
2. Personale e amministrazione	1.672,3	60,59	1.610,8	60,44
3. Cooperazione allo sviluppo	645,1	23,25	690,2	25,90
4. Relazioni culturali	253,9	9,15	249,1	9,34
5. Emigrazioni e affari sociali	79,3	2,85	79,2	2,98
6. Affari politici	14,7	0,60	8,3	0,31
7. Affari economici	50,7	3,14	15,3	0,57
8. Istituto diplomatico	1,8	0,06	1,5	0,06
	2.727,7	100,00	2.665,1	100,00

Il maggior importo, sia in termini di impegni, sia in termini di pagamenti, si è registrato in capo alla Direzione generale del personale e dell'amministrazione.

Ciò è dovuto al 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, oltre alle spese in conto capitale concernenti opere ed acquisti immobiliari all'estero.

6. L'incrocio tra classificazione economica semplificata, funzioni-obiettivo e centri di responsabilità in termini di cassa.

In base alla classificazione economica semplificata proposta dalla Commissione per la spesa pubblica, i predetti importi complessivi dei pagamenti si suddividono come appresso:

(in miliardi)

- Spese di funzionamento	1.426,1
(di cui spese di personale mld. 1.092,5)	
- Spese per interventi	1.205,2
- Spese per investimenti	33,8
- Altre spese	-
Totale	2.665,1

A.) L'incrocio fra detta classificazione economica e le funzioni-obiettivo offre i seguenti risultati:

(in miliardi di lire)

Funzioni-obiettivo.	funzionamento	(di cui spese personale)	Intervento	Investimento.	Altre spese	Totale
1. Indirizzo politico-amministrativo	74,7	26,6	4,1	-	-	78,8
2. Rapporti multilaterali	239,2	210,1	438,5	-	-	677,7
3. Rapporti bilaterali	389,4	345,3	10,5	-	-	399,9
4. Cooperazione allo sviluppo	110,7	30,7	551,5	-	-	662,2
5. Diffusione cultura italiana all'estero	159,9	150,6	117,8	-1,-	-	278,7
6. Italiani all'estero, ecc.	355,7-	283,-	74,4	-	-	430,1
7. Servizi generali	96,4	46,2	8,5	32,8	-	137,7
Totali	1.426,1	1.092,5	1.205,2	33,8	-	2.665,1

B. L'incrocio della classificazione economica semplificata con i centri di responsabilità - sempre in termini di cassa - dà, invece, luogo alle seguenti risultanze:

(in miliardi di lire)

Centri di responsabilità	funzionamento	di cui spese personale	Intervento	Investimento	Altre spese	Totale
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	10,7	1,7	-	-	-	10,
2. Personale ed amministrazione	1.142,8	926,8	435,2	32,8	-	1.610,
3. Cooperazione allo sviluppo	102,2	22,2	588,-	-	-	690,
4. Relazioni culturali	150,5	141,2	97,6	1,-	-	249,
5. Emigrazione e affari sociali	15,5	0,4	63,7	-	-	79,
6. Affari politici	-	-	8,3	-	-	8,
7. Affari economici	2,9	-	12,4	-	-	15,
8. Istituto diplomatico	1,5	-	-	-	-	1,
Totali	1.426,1	1.092,5	1.205,2	33,8		2.665,

a) Per quel che concerne le spese di funzionamento, la maggiore concentrazione si registra nella Direzione generale del personale e dell'amministrazione, la quale ha provveduto alle spese di personale per mld. 926,8, di cui mld. 703,8 riguardanti specificamente il personale in servizio presso gli uffici all'estero, nonché all'acquisto di beni e servizi per mld. 216,- di cui mld. 139,3 per gli uffici periferici.

Le spese sostenute dalla Direzione generale per le relazioni culturali con l'estero per il pagamento delle retribuzioni e degli altri oneri accessori al personale addetto agli istituti di cultura ed alle istituzioni scolastiche sono ammontate a mld. 141,2, mentre quelle sopportate dal centro di responsabilità "Cooperazione allo sviluppo" sono state pari a mld. 22,2.

Le spese di personale comprendono:

- oneri per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo ovunque in servizio, agli addetti al Gabinetto ed alle Segreterie particolari, nonché al Ministro ed ai Sottosegretari di Stato, al personale a contratto assunto dagli Uffici all'estero, al personale locale in servizio presso gli stessi uffici, agli incaricati locali, ai supplenti temporanei ed al personale a contratto presso le istituzioni scolastiche all'estero, al personale a contratto assunto dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo o comandato oppure fuori ruolo per le esigenze della predetta direzione generale.

Le altre spese di funzionamento si riferiscono ad acquisto di stampati, cancelleria, macchine e mobili per ufficio, a spese per locazioni ed oneri accessori, alle spese postelegrafoniche e per servizi elettronici, nonché ad altri beni e servizi diversi.

Per ciò che attiene ai costi di funzionamento sostenuti da alcune Sedi estere, tra cui, ad esempio, le Ambasciate di Bangkok, di Buenos Aires, del Cairo, Tokyo, Vienna, Varsavia, le Rappresentanze permanenti presso le Organizzazioni internazionali di Ginevra, New York, Vienna, la Direzione generale del personale e dell'amministrazione ha fornito un'analisi puntuale in cui si tiene conto dei vari tipi di spese (personale, funzionamento, altre spese) con indicazione dei capitoli cui sono stati imputati.

La parte preponderante delle erogazioni a titolo di interventi viene riferita alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo con i suoi 588 mld. pagati, pari al 48,7% degli

importi complessivamente corrisposti nel '97, seguita dalla Direzione generale del personale e dell'amministrazione, che con l'importo di 435,2 mld. ha assorbito circa il 36% del totale erogato, solo in ragione del fatto che è spettata a tale Direzione generale la gestione dei capitoli di spesa della rubrica 5 "Relazioni politiche internazionali, organismi nazionali ed internazionali".

C) Quanto agli investimenti, la quasi totalità delle somme pagate nel 1997 ha riguardato i capitoli di spesa gestiti dalla Direzione Generale personale e amministrazione aventi ad oggetto lo sviluppo dell'informatizzazione globale del Ministero e delle sedi all'estero e per la realizzazione della rete mondiale visti in applicazione degli accordi di Schengen e dell'anagrafe degli italiani all'estero (mld. 7,8), nonché per l'acquisto e ristrutturazione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari e ad alloggi per il personale (mld. 25), mentre la Direzione generale per le relazioni culturali con l'estero ha provveduto a spese per l'acquisto di immobili da destinare a sedi degli istituti di cultura e di scuole italiane all'estero per circa mld. 1.

A riguardo delle spese per opere ed acquisti immobiliari, torna opportuno nuovamente segnalare l'utilità dell'unificazione in un unico centro di responsabilità della gestione delle risorse a ciò destinate, anche allo scopo di un maggior coordinamento dell'azione amministrativa in questo settore.

7. La gestione dei residui.

I residui all'inizio dell'anno '97 ammontavano complessivamente a 1.639,6 mld., di cui mld. 1.591,3 riguardanti spese correnti e mld. 48,3 spese in conto capitale. Dei predetti mld. 1.639,6, mld. 393,4 erano residui di stanziamento.

Le somme pagate in conto resti sono ammontate nel '97 a mld. 590,7 (di cui mld. 562,1 per spese correnti e mld. 28,6 per spese in conto capitale). Sono rimasti da pagare al 31.12.1997 in conto residui anni precedenti 247,7 mld., mentre sono andate in economia mld. 801,2, riferibili per mld. 730,8 alla cooperazione allo sviluppo.

I residui di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza sono ammontati a mld. 514,8.

Sommando al totale dei residui rimasti da pagare al 31.12.1997, di pertinenza di precedenti esercizi (mld. 247,7), quelli di nuova formazione, si ha una consistenza finale al termine dell'esercizio, pari a mld. 762,5 che è indicativa di gravi carenze nella programmazione della spesa.

L'indice di smaltimento dei residui è stato nel 1997 pari al 27,75%. La riduzione più consistente degli stessi è, tuttavia, dovuta alle economie realizzate. Per una compiuta valutazione di tali economie occorrerebbe poter disporre degli elementi atti a stabilire quanta parte dei residui è stata eliminata perché non più corrispondente ad obbligazioni giuridiche ancora esistenti, quanta parte è stata colpita da perenzione amministrativa, per cui potrà essere reinscritta in bilancio successivamente, e quanta parte, invece, è stata cancellata per aggiornamenti valutativi in ordine a programmi o singoli interventi di spesa.

A tal proposito va rammentato che l'art. 8, comma 2 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 ha previsto il blocco parziale degli impegni delle spese non vincolate, nel senso che la loro assunzione è stata consentita nel limite del dieci per cento dello stanziamento per ciascun bimestre, così che, alla fine dell'esercizio, l'importo complessivo di tali impegni non poteva superare il 60 per cento, salvo espressa deroga autorizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro. In base alla circolare 9 gennaio 1997, n. 2 del Ministero del tesoro la disposizione di cui trattasi va riferita "anche ai residui di stanziamento eventualmente esistenti sui capitoli interessati,

considerato che tali residui sono conservati in bilancio in attesa del relativo impegno formale". Il blocco parziale degli impegni a carico dei capitoli non riguardanti spese relative a stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria, competenze accessorie, spese di funzionamento dei servizi istituzionali delle amministrazioni, trasferimenti connessi al funzionamento di enti decentrati, alle spese derivanti da accordi ed impegni internazionali ha comportato a carico di taluni capitoli concernenti trasferimenti e spese in conto capitale l'invio in economia delle somme non impegnabili per effetto della suddetta disposizione.

Deve ancora soggiungersi che, in attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 gennaio 1998, è stato necessario procedere ad una verifica dello stato di attuazione degli investimenti ai fini della conservabilità in bilancio, come residui, delle somme stanziare nell'esercizio 1997 per spese in conto capitale e delle spese correnti a queste assimilate in base a particolari disposizioni di legge, non impegnate alla fine dell'esercizio nonché dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1997 rimasti non impegnati alla fine dell'esercizio, con l'obiettivo di limitare i residui al 40% delle somme astrattamente conservabili, salvo deroghe da autorizzarsi dal Consiglio dei Ministri, in relazione a programmi di particolare rilievo o importanza ritenuti indispensabili per il perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione.

Le somme conservate sono state determinate in complessivi mld. 254,8 su un totale astrattamente conservabile pari a mld. 258,1. Le somme eliminate sono state, pertanto, pari a mld. 3,2. Di tali eliminazioni si è ovviamente tenuto conto in sede di adozione dei decreti di accertamento dei residui.

Sul piano della gestione del bilancio di cassa si sottolinea che, a fronte di autorizzazioni per mld. 3.102,4, i pagamenti complessivi sono ascisi a mld. 2.665,1, il che ha consentito economie per complessivi mld. 437,3

8. Aspetti organizzativi.

8.1 Le risorse umane.

Per il perseguimento della politica estera il Ministero ha potuto servirsi di risorse di personale giudicate dall'Amministrazione "manifestamente insufficienti a coprire tutti i posti di responsabilità e di collaborazione"²; il che impedirebbe una piena realizzazione degli scopi in cui la politica estera si sostanzia, consistente nello sviluppo, nella prosperità, nella pace e sicurezza del Paese, nella tutela dei diritti e degli interessi dello Stato, delle comunità e dei singoli cittadini italiani all'estero, nel sostegno della nostra imprenditoria, nella valorizzazione del messaggio culturale italiano, nell'aiuto ai Paesi più poveri ed in via di sviluppo.

Il personale di ruolo in servizio, alla data del 31 dicembre 1997, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, risultava così costituito e distribuito tra sede centrale e sedi all'estero³:

² Il Ministero degli Affari esteri al servizio dell'Italia nel mondo, pag 23.

³ La situazione del personale di ruolo in servizio al 31.12.1997 diverge dalla stima rappresentata nella nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Dicastero per l'esercizio 1998 che è di 5.038 unità, dal dato della Ragioneria generale dello Stato, che, riferito al 31.12.1995, è di 4.022 unità e da quello della Funzione pubblica, al 30 aprile 1997, che scende a 3.926 unità, come evidenziato nella relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996 prevista dall'art. 65 del decreto legislativo n. 29/1993³.

	Ministero	Sedi all'estero	Totale
Diplomatici	384	520	904
Dirigenti	15	9	24
Amministrativi (q.f.)	1.562	2.154	3.716
totale	1.961	2.683	4.644

Il personale assunto a contratto secondo la legge italiana o le leggi locali, soltanto presso gli uffici all'estero era, alla predetta data, di 1.704 unità (al termine del 1996: 1.586 unità). Il contingente del personale da assumere a contratto presso detti Uffici, fissato in 1.667 unità, ai sensi dell'art. 152 del d.P.R. n. 18 del 1967, più volte modificato, è stato aumentato di 160 unità dall'art. 1, comma 133 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 collegata alla finanziaria 1997. Le relative assunzioni possono essere effettuate in ragione di 80 unità in ciascuna degli anni 1998 e 1999.

Dei dirigenti e funzionari della ex carriera direttiva in servizio all'estero, 7 risultavano incaricati della direzione di consolati in base all'art. 114 del menzionato d.P.R. n. 18 del 1967. L'attribuzione di tali incarichi ha carattere eccezionale, poiché l'esercizio delle funzioni consolari rientra nei compiti propri degli appartenenti alla carriera diplomatica.

Secondo quanto risulta dalla tabella I/B riportata a pag. 9 della citata pubblicazione ufficiale "Il Ministero degli affari esteri al servizio dell'Italia nel mondo", i dati relativi alle risorse umane disponibili nel 1997 vanno integrati di 103 esperti assunti con contratto di diritto privato a termine e di 134 comandati o collocati fuori ruolo da altre Amministrazioni per le esigenze della cooperazione allo sviluppo, nonché di altri 256 comandati per l'area culturale, nonché di 68 esperti tratti dal personale dello Stato o di altri enti pubblici o nominati tra estranei alla pubblica amministrazione per lo svolgimento di incarichi presso le rappresentanze diplomatiche, le rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali e gli uffici consolari richiedenti particolare competenza tecnica ed ai quali non possa sopperirsi con personale della carriera diplomatica. Il numero di tali esperti è stabilito dall'art. 1, comma 136, della menzionata legge n. 662 del 1996 in 78 unità, di cui 37 da nominare presso le rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali.

Per converso, vanno sottratti i dipendenti comandati o collocati fuori ruolo presso altre amministrazioni (complessivamente 101 unità).

Nel 1997 si sono avute n. 29 assunzioni di volontari diplomatici, vincitori di concorso. Le assunzioni dei diplomatici non rientrano, infatti, nel blocco generale delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Per quel che concerne il personale amministrativo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 ottobre 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 18 alla G.U. n. 23 del 29 gennaio 1997, sono state rideterminate, previo accertamento dei carichi di lavoro, le relative dotazioni organiche.

Complessivamente, il numero di tale personale, escluso quello dell'area della promozione culturale per il quale è prevista una distinta dotazione organica (n. 13 dirigenti e n. 250 q.f.), è stato rideterminato in 4.547 unità, di cui 30 dirigenti e 4.517 q.f.

E' da segnalare che l'art. 1, comma 134 della ripetuta legge n. 662 del 1996 prevede che nel triennio 1997-1999 gli impiegati di cittadinanza italiana assunti con contratto a tempo indeterminato presso gli uffici all'estero, possano essere immessi in ruolo, a seguito di concorso per titoli ed esami, nel numero massimo di cinquanta unità per ciascun anno. Le modalità per lo svolgimento di detti concorsi sono state stabilite con d.m. 8 ottobre 1997 pubblicato nella G.U. n. 252 del 28 ottobre '97.

I vincitori di concorso sono destinati, quale sede di prima destinazione, a prestare servizio presso l'Amministrazione centrale per un periodo minimo di due anni.

Se la rilevazione della distribuzione delle risorse umane tra le diverse strutture centrali e le sedi all'estero in cui si articola il complesso organigramma del Ministero è indispensabile per una corretta gestione delle forze di lavoro disponibili, ancor più indispensabile si appalesa la cognizione del personale applicato a ciascuna linea o settore di attività, dell'entità delle prestazioni ad essi dedicate, del costo imputabile a ciascuna funzione-obiettivo, del rapporto costi/prodotti o costi/benefici e di ogni altro elemento necessario alla tenuta di un sistema di contabilità economica fondato 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.

Ciò implica un radicale cambiamento della cultura dell'amministrazione, la razionalizzazione e modernizzazione delle strutture e la formazione e riqualificazione del personale nell'impiego delle tecnologie informatiche, le quali debbono costituire, come rilevato dal Ministro nella citata audizione al Senato, obiettivi primari e di urgente attuazione.

Soltanto un efficace e coerente processo di informatizzazione e di collegamento telematico di tutte le strutture sarà, infatti, in grado di assicurare una efficace ed economica gestione delle risorse.

La carenza di rilevazioni certe e sistematiche in materia di costi (e di rendimenti) fa sì che le imputazioni alle diverse funzioni-obiettivo delle spese, specie di funzionamento, che l'Amministrazione annualmente compie, si rivelino più che altro frutto di stime, talvolta arbitrarie. Ed, invece, la costruzione del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità impone l'esatta determinazione e misurazione degli impieghi delle risorse cui dovrà corrispondere la determinazione e misurazione dei risultati con esse conseguiti.

Invero, ma questo è un problema di portata generale, occorre attivare un ciclo virtuoso tra efficienza dell'organizzazione amministrativa, efficacia dell'azione ed uso economico del fattore lavoro per una migliore, più efficiente ed economica combinazione delle risorse disponibili, a fronte degli obiettivi da perseguire⁴.

Sotto altra angolazione deve osservarsi, poi, che tale carenza impedisce l'assolvimento di uno dei compiti principali che le leggi assegnano al Servizio di controllo interno in tema di verifica, mediante valutazioni comparative, del grado di realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse e del buon andamento dell'azione amministrativa, privando la Corte di un canale di informazioni decisivo ai fini del controllo ch'essa è tenuta ad eseguire ai sensi della legge n. 20 del 1994 e del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni.

8.2 Le direttive ministeriali ed i programmi.

Uno dei parametri fondamentali ai fini di motivati giudizi e ponderate valutazioni sulla efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa dovrebbe essere costituito dalla possibilità di un positivo confronto tra i programmi fissati nelle direttive emanate dal Ministro e i concreti risultati realizzati attraverso l'attività svolta in attuazione delle linee programmatiche stabilite dal vertice di direzione politica.

Al riguardo, il 27 febbraio 1997 il Ministro ha inviato ai direttori generali, al direttore dell'Istituto diplomatico ed ai capi del Cerimoniale della Repubblica e del Servizio stampa e informazioni, una lettera contenente l'indicazione dei principali obiettivi da perseguire

⁴ Relazione sul costo del lavoro citata pag. 93.

nell'esercizio predetto senza, peraltro, la contestuale assegnazione delle risorse prevista dall'art. 14, comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 29.

Tali direttive possono essere così sintetizzate:

Direzione generale del personale e dell'amministrazione:

- riorganizzazione del Dicastero sulla base dei progetti già predisposti e definizione delle misure amministrative ed organizzative necessarie per consentirne l'applicazione concreta, tendendo all'accorpamento delle fasi dell'impegno e del pagamento in unici centri di imputazione di responsabilità;
- verifica della rispondenza dell'organico della carriera diplomatica alle esigenze del servizio, prevedendo misure di riequilibrio del personale in servizio nelle direzioni generali;
- predisposizione di adeguate proposte in materia di potenziamento della dotazione organica della carriera dirigenziale amministrativa;
- conclusione della rilevazione dei carichi di lavoro per il personale appartenente alle qualifiche funzionali ed attuazione dei meccanismi previsti dal provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 per gli scalamenti verticali e l'immissione nei ruoli dei contrattisti, a seguito dei quali ricercare meccanismi per la copertura dei posti vacanti;
- razionale revisione degli organici della rete all'estero, perfezionamento del sistema di pubblicità dei posti disponibili ed attuazione delle deleghe in materia di normativa sul personale a contratto e di trattamento economico del personale in servizio, secondo le linee e nei termini stabiliti dal collegato alla legge finanziaria per il 1997;
- sostegno delle candidature italiane presso gli organismi internazionali;
- attuazione dei necessari interventi di manutenzione e ristrutturazione degli immobili all'estero e del Palazzo della Farnesina;
- controllo e monitoraggio sul funzionamento dei servizi sociali;
- aggiornamento tecnologico del Centro cifra e telecomunicazioni e completamento delle iniziative avviate dal Centro per l'informatica (progetto rete mondiale visti e progetto anagrafe consolare) e delle procedure amministrative non ancora informatizzate;
- potenziamento del Servizio storico e documentazione e dell'attività dell'Ispettorato per il monitoraggio dell'attività degli Uffici all'estero e delle istituzioni ed organismi che beneficiano di finanziamenti e contributi da parte del Ministero per attività economiche, sociali e culturali;
- attribuzione ai titolari dei centri di spesa della responsabilità dell'intera gestione dei capitoli loro assegnati, con idonea redistribuzione delle risorse umane e tecniche.

Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo:

- prosecuzione, secondo indirizzi approvati dal CIPE nel giugno 1995, dell'aiuto pubblico allo sviluppo come fattore di pacificazione e stabilizzazione politica in Bosnia, Albania, Medio Oriente, Corno d'Africa ed Africa australe, per interventi umanitari ed in appoggio alle riforme economiche ed al rafforzamento delle economie di mercato nei Paesi in via di sviluppo;
- predisposizione di un disegno di legge di riforma delle strutture della Cooperazione che assicuri, fra l'altro, un aggiornamento degli strumenti operativi e la riorganizzazione della gestione e dei controlli;
- prioritario indirizzo degli interventi da attuarsi nel '97 nell'area mediterranea e nell'Africa sub-sahariana, nonché in Bosnia, privilegiando tra i settori di maggiore impegno lo sviluppo dell'imprenditoria privata, la lotta alla povertà, la promozione dello sviluppo umano;

- impiego in maniera integrata dei vari strumenti di intervento e ricerca di forme di integrazione con gli altri paesi donatori e con gli organismi multilaterali;
- prosecuzione della collaborazione con le Organizzazioni non governative.

Direzione generale per le relazioni culturali:

- avviamento di raccordi telematici con gli istituti di cultura;
- intensificazione della collaborazione con le istituzioni ed i soggetti pubblici e privati che in Italia operano nell'area della produzione, conservazione e diffusione della cultura e della lingua italiana, rafforzando in particolare i meccanismi di raccordo e di coordinamento con le amministrazioni statali, le Regioni e gli Enti locali;
- razionalizzazione della rete istituzionale all'estero impegnata nei versanti educativo, culturale, di diffusione della lingua italiana e di collaborazione scientifica, creando le condizioni per una base uniforme di servizi da parte degli istituti di cultura;
- attuazione da parte delle istituzioni scolastiche italiane e straniere all'estero di interventi rivolti prevalentemente alla realizzazione di modelli scolastici biculturali, adattabili alle esigenze dei Paesi di accogliimento;
- garanzia di un equilibrato rapporto tra personale docente e direttivo di ruolo ed a contratto;
- intensificazione degli accordi culturali con l'estero e della presenza italiana nelle manifestazioni culturali nel mondo.

Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali:

- predisposizione degli interventi necessari per assicurare un ordinato e corretto svolgimento delle elezioni per il rinnovo degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero;
- maggiore qualificazione della spesa per l'assistenza e tutela della sicurezza dei connazionali all'estero;
- pieno inserimento della lingua e cultura italiana nei sistemi educativi dei Paesi di accoglienza delle comunità italiane.
- promozione di strategie per il potenziamento dell'informazione,

Direzione generale degli affari politici:

La direttiva fissa le linee orientative da seguire nei diversi settori di competenza:

Unione Europea, NATO, OSCE, Disarmo, Nazioni Unite, G7, Ex Jugoslavia, Mediterraneo e Medio Oriente, Europa centro-orientale e Russia, Asia, America Latina, Africa, terrorismo, droga e criminalità organizzata, tenendo conto, peraltro, del grado di imprevedibilità che caratterizza l'evoluzione dello scenario internazionale sotto il profilo politico.

Direzione generale degli affari economici:

La direttiva contiene indicazioni di carattere generale per quanto attiene al negoziato sull'Unione economica e monetaria europea, ai lavori della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, le relazioni economiche esterne all'U.E., la Cooperazione economica multilaterale nelle sedi dei vari organismi internazionali.

Inoltre stabilisce, quale obiettivo prioritario, una strategia di sostegno delle imprese italiane operanti nelle diverse aree in cui la presenza e l'attività di tali imprese potrà risultare più proficua.

Istituto Diplomatico:

Gli obiettivi prioritari per l'azione complessiva dell'Istituto sono stati così fissati:

- orientamento alla carriera diplomatica attraverso la diffusione di informazioni e la valorizzazione dei poli formativi decentrati;
- formazione integrativa dei funzionari vincitori di concorso, sviluppo e approfondimento di specifiche competenze di tipo manageriale, formazione funzionale e per il perfezionamento di specifici ruoli professionali.

Nei confronti degli Uffici di diretta collaborazione con l'opera del Ministro, segnatamente del Cerimoniale della Repubblica e del Servizio stampa ed informazioni, le direttive impartite concernono, rispettivamente, il coordinamento dell'attività volta all'organizzazione delle visite delle principali autorità italiane all'estero e di personalità estere in Italia ed i criteri per la diffusione delle informazioni all'interno del Ministero, alle sedi all'estero e verso l'esterno.

In merito, si osserva che le anzidette direttive contengono delle indicazioni di massima in ordine agli indirizzi di politica estera e dell'amministrazione, senza, tuttavia, l'individuazione e prescrizione di specifici programmi d'azione amministrativa fra quelli proposti dalla dirigenza generale, da realizzare nel corso dell'anno, sia pure per fasi, qualora trattisi di programmi pluriennali, con specificazione dei mezzi attribuiti a ciascun centro di responsabilità per il perseguimento dei singoli obiettivi approvati.

Le direttive debbono, invece, costituire, a giudizio della Corte, 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 responsabilità della dirigenza.

Senza programmazione, infatti, 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 della rispondenza dei risultati della gestione - e compiti della dirigenza cui compete la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, mediante l'esercizio di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo dell'avanzamento dei programmi (artt. 13 e 14 del d.lgs. 29 del 1993).

Circa la realizzazione delle direttive impartite dal Ministro, la Corte ha chiesto ai singoli Centri di responsabilità di riferire gli elementi di competenza.

Dalle risposte pervenute può trarsi la conclusione che le attività poste in essere nel '97 dalle varie Direzioni generali rappresentino, più che l'attuazione di concreti, specifici programmi, piuttosto la sintesi delle attività istituzionali attuate nel quadro delle ordinarie competenze attribuite dalla legge alle medesime direzioni generali.

8.3 Il Servizio di controllo interno.

Il Collegio direttivo del predetto Servizio ha provveduto a redigere relazioni trimestrali e riepiloghi semestrali ed annuali dell'attività svolta.

Da tali relazioni emerge che l'operatività del Servizio è stata fortemente condizionata dall'esiguità dell'organico di supporto (dapprima due qualifiche funzionali - nessuna delle quali in possesso di qualificazione nel campo dei sistemi informatici - e successivamente cinque unità, a fronte di un organico - tipo previsto dalla legge n. 271 del 1995 di 6 dirigenti e fino ad un massimo di 18 qualifiche funzionali) e che le attività concretamente avviate, ma che richiederanno per la loro conclusione tempi lunghi e adeguato impegno da parte delle strutture ministeriali, riguardano la mappatura delle risorse informatiche ai fini del controllo di gestione,

il rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, previa informatizzazione delle scadenze e delle verifiche, la gestione della mobilità delle risorse umane (trasferimenti, missioni ed impiego economico delle stesse), monitoraggio e valutazione del Fondo per il miglioramento della produttività collettiva e individuale, rilevazione delle attività ai fini della identificazione delle funzioni-obiettivo, verifica del rispetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 febbraio e 11 aprile 1997 sull'uso economico delle autovetture di servizio, ricognizione delle attività di gestione degli Istituti di cultura e delle Unità tecniche locali, rilevazione dei servizi resi dal Centro per l'informatica, verifica dei criteri per la valutazione del personale contrattualizzato della qualifica dirigenziale ai sensi dell'art. 23 del C.C.N.L. relativo.

La Corte ritiene che, al fine di consentire al Servizio l'espletamento dei rilevanti compiti istituzionali ad esso commessi dal d.lgs. n. 29 del 1993, dalla legge n. 59 del 1997, dal d.lgs. n. 279 del 1997 e da altre disposizioni normative, assumano carattere di necessità ed urgenza i provvedimenti atti ad eliminare le carenze lamentate, segnalando che l'ipofunzionamento del Servizio di controllo interno priva l'organo di direzione politica e la stessa Corte dei conti di una serie di elementi essenziali ai fini della valutazione dei costi e dei rendimenti dell'azione amministrativa, del grado di realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse, dell'imparzialità e del buon andamento dell'Amministrazione che sono funzione indeclinabile per l'esercizio dei poteri ad essi intestati.

8.4 L'Ufficio relazioni con il pubblico.

Detto Ufficio, com'è noto, è stato istituito nel maggio 1995 con decreto del Ministro. Ad esso è preposto un Consigliere d'Ambasciata.

Al riguardo la Corte dei conti ha rilevato nella sua relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996, che il suddetto decreto non è stato preceduto dall'approvazione del regolamento previsto dagli artt. 6 e 31 del d.lgs. n. 29 del 1993. Il Ministero ha comunicato all'Ufficio di controllo, in risposta a detto rilievo, che il regolamento previsto dalle disposizioni di legge citate è ancora in fase di elaborazione, (nonostante il tempo trascorso dalla notifica del predetto rilievo) e che, in attesa della regolarizzazione formale della sua istituzione, l'Ufficio in argomento ha di fatto funzionato nel '97 svolgendo un'ampia gamma di interventi.

8.5 Il Centro per l'informatica.

Istituito nel 1985 e posto alle dirette dipendenze del Segretariato generale del Ministero, esso ha il compito di realizzare, gestire e coordinare gli interventi per dotare l'Amministrazione centrale, le Rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari delle strutture informatiche per l'assolvimento dei compiti istituzionali.

Risulta che, nel corso del 1997, è stato realizzato il collegamento interno in rete degli uffici della Farnesina, sulla base di un progetto elaborato dal Dipartimento di ingegneria elettronica dell'Università di Roma, che consente lo scambio di messaggi e documenti per posta elettronica e l'accesso a banche dati comuni. E' stato, altresì, realizzato, con la collaborazione dell'ENEA il collegamento INTERNET del Ministero e degli Uffici all'estero, il che permette l'accesso ai dati disponibili sulla rete internazionale.

Il Centro ha, inoltre, completato la realizzazione della "rete mondiale visti" per dare piena attuazione alla legge 30 novembre 1993, n. 388 che ha ratificato gli accordi conclusi a Schengen tra i Paesi dell'Unione europea per garantire la libera circolazione delle persone attraverso il collegamento con un sistema informatico integrato, tra le Rappresentanze

diplomatiche e gli Uffici consolari ed il Ministero dell'Interno, a sua volta collegato al sistema di interrogazioni centrale europeo di Strasburgo.

Il Centro, infine, ha proceduto al completamento dell'anagrafe degli italiani all'estero in base alle operazioni di censimento degli Uffici all'estero ed avviato la procedura informatizzata per la riscossione dei diritti consolari mediante stampa automatica sugli atti dei dati relativi alla riscossione sulla quale si sono pronunciate favorevolmente le Sezioni riunite di questa Corte nella seduta del 26 novembre 1997.

8.6 I contratti.

Nel corso del 1997 la Corte dei conti ha esaminato 40 decreti di approvazione di altrettanti contratti, dei quali 22 soggetti al controllo preventivo, ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 18 soggetti al controllo successivo, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 in quanto riguardanti la fornitura di sistemi informativi automatizzati.

Rientrano nel primo gruppo i contratti conclusi: 1) per oneri aggiuntivi al contratto principale per lavori inerenti alla costruzione della nuova sede dell'Ambasciata d'Italia a Washington, 2) per l'acquisto dell'immobile da destinare a sede dell'Ambasciata d'Italia a Sarajevo; 3) il completamento del progetto "rete mondiale visti" e per il potenziamento dell'anagrafe degli italiani all'estero; 4) per la realizzazione della circolazione telematica dei telegrammi diplomatici. I rilievi formulati al riguardo sono stati sei, tutti accolti dall'Amministrazione, che si è ad essi uniformata, consentendo l'ammissione al visto dei relativi provvedimenti.

I contratti del secondo gruppo sono stati conclusi dal Centro per l'informatica nell'ambito della realizzazione della "rete mondiale visti" e del collegamento in rete degli Uffici centrali del ministero.

8.7 La ratifica dei trattati internazionali.

Anche nel 1997 sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale numerosi accordi internazionali non ratificati con legge.

L'omessa ratifica legislativa è ancora una volta motivata dal Ministero degli affari esteri col fatto che i predetti trattati non rientrano in alcuna delle categorie elencate tassativamente dall'art. 80 della Costituzione (accordi di natura politica; arbitrati; regolamenti giudiziari; variazioni di territorio; oneri per le finanze dello Stato; modificazioni di leggi) poichè trattasi di accordi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, di consolidamento del debito con l'estero, di cooperazione economica comportanti aperture di credito all'esportazione, di cooperazione scientifica e culturale.

In relazione alle osservazioni contenute in precedenti relazioni della Corte al Parlamento che hanno richiamato l'attenzione del Ministero sulla possibilità che da questi tipi di accordo possano derivare, in corso d'attuazione, oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato che porrebbero problemi di copertura delle relative spese, il Ministero degli affari esteri ha assicurato di avere assoggettato tutti gli accordi internazionali alla procedura di cui alla sua circolare n. 5 del 19 aprile 1995 che fa obbligo alla Direzione generale competente di quantificare gli eventuali oneri finanziari derivanti dall'applicazione di singoli trattati, di verificarne la copertura nei capitoli di bilancio pertinenti e di trasmettere al Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi una formale attestazione sulla verifica effettuata con impegno a procedere alla ratifica legislativa nell'ipotesi che l'accordo comporti oneri aggiuntivi anche futuri.

8.8 La situazione dei rendiconti amministrativi.

Alla data del 31 dicembre 1997 erano in attesa di rendicontazione le seguenti somme riferite agli accreditamenti effettuati dal 1994 in poi.

(in milioni di lire)

Esercizio	Accreditamenti	Somme non rendicontate
1994	268.174,9	8.917,7
1995	272.719,8	8.641,1
1996	230.441,2	11.041,8
1997	241.182,7	dato non disponibile

La percentuale degli importi rendicontati, rispetto agli accreditamenti, è stata per il 1994 pari al 96,67% per il 1995 pari al 96,83% e per il 1996 pari al 95,21%.

I funzionari delegati che non hanno presentato i rendiconti amministrativi entro il termine prescritto sono stati formalmente messi in mora dalla Corte.

I provvedimenti notificati sono stati complessivamente n. 1.187. L'iniziativa ha avuto l'effetto di ridurre il numero degli inadempienti.

La varie fattispecie sono in corso d'esame al fine di proporre alla Sezione del controllo l'adozione dei provvedimenti previsti dall'art. 9, comma 8, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367.

A decorrere dal 1° novembre 1995, data di entrata in vigore di quest'ultimo provvedimento, il controllo della Corte è limitato alla verifica della tempestiva presentazione del rendiconto, attraverso i riscontri dei frontespizi, tranne i casi in cui la Sezione del controllo deliberi d'includere determinati rendiconti nei programmi annuali di verifica.

9. La Cooperazione allo sviluppo.

9.1 Considerazioni generali.

Il drastico taglio apportato, a partire dagli anni '90, agli stanziamenti di bilancio della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha comportato che alla stessa faccia ora capo solo una componente minoritaria dell'aiuto italiano allo sviluppo.

I ben più cospicui stanziamenti destinati a finanziare la partecipazione al capitale di banche e fondi di sviluppo ed alle operazioni di ristrutturazione del debito dei Paesi in via di sviluppo ed anche il contributo italiano ai programmi comunitari di aiuto gravano, infatti, su capitoli di bilancio del Ministero del Tesoro.

Dei 2.700 miliardi di stanziamenti complessivi per l'aiuto pubblico allo sviluppo nel '97 - pari allo 0.16% del PIL - la quota del MAE è di mld. 572.

Anche le disponibilità esistenti sul Fondo rotativo e quelle provenienti dai rientri, che, secondo stime della direzione generale, dovrebbero nel triennio 1997-99 attestarsi sui 2.600 miliardi, non sono allocate nel bilancio del MAE.

L'analisi dei dati di consuntivo, nella loro sostanziale coerenza e continuità con quelli degli esercizi 1996 e 1995, anno quest'ultimo, di partenza del nuovo modulo di gestione dei fondi della cooperazione MAE fatti rientrare in bilancio in base alla legge 23 dicembre 1993 n. 559 (art. 4), oltre ad evidenziare la riduzione in termini finanziari del peso della DGCS nella gestione delle risorse destinate alla cooperazione, ha confermato i limiti della capacità di spesa della stessa; ne costituiscono prova l'insoddisfacente tasso di utilizzazione dei fondi di bilancio, pur nelle attuali contenute dimensioni, e l'entità delle somme non impegnate e di quelle accertate a fine esercizio come economie.