

Nota metodologica

Nella premessa alla relazione la Corte ha precisato le ragioni per le quali, con riguardo al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007, ha ritenuto di analizzare – ai fini degli incombeni commessile dall'art. 41 del T.U. n. 1214 del 1934 – non solo i conti consuntivi delle Amministrazioni centrali dello Stato, verificati in forma sintetica nella prima parte della relazione stessa, ma anche le missioni e i programmi, oggetto della manovra di bilancio approvata dal Parlamento per l'esercizio 2008, ai quali è dedicata la seconda parte della relazione.

La nuova metodologia comprende anche il tentativo di accorpamento delle missioni e programmi, riferita al bilancio dello Stato, in politiche pubbliche di settore, che talora traggono spunto o sono supportate da iniziative comunitarie e si concludono il più delle volte in ambito regionale e locale con l'attiva partecipazione delle Autonomie territoriali. E' questo certamente il caso della politica agricola, ma riguarda anche le politiche ambientali, delle infrastrutture e trasporti ed altre ancora.

Per vero la riclassificazione del bilancio dello Stato, come sopra introdotta, avrebbe dovuto riguardare l'esercizio finanziario 2008, e quindi la nuova disciplina avrebbe dovuto trovare applicazione solo con riguardo al rendiconto 2008, che sarà oggetto di esame nel corso dell'anno 2009.

La Corte peraltro, previe intese con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ha ravvisato utile anticipare a quest'anno l'esame del rendiconto 2007 anche secondo la nuova tipologia, operando una sorta di "ribaltamento" dei capitoli del bilancio 2008 su detto ultimo rendiconto.

La soluzione adottata è stata determinata, innanzitutto, dalla limitata significatività di un'analisi condotta con riguardo ad una struttura governativa che, nonostante negli ultimi anni abbia cambiato spesso conformazione, non è ancora rappresentativa di un compiuto sistema di politiche pubbliche suddivise per settori funzionali omogenei e organici. E' fuor di dubbio infatti che politiche pubbliche concettualmente unitarie sono state ripartite fra Ministeri diversi, rendendone difficile un apprezzamento coordinato in una indagine rapportata alle Amministrazioni di volta in volta esistenti. E' questo certamente il caso della politica delle infrastrutture e trasporti, suddivisa fra i Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, della politica dell'istruzione suddivisa fra i Ministeri dell'istruzione e dell'università, della politica dello sviluppo economico, suddivisa fra i Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale, e gli esempi potrebbero continuare.

Per contro esistono Ministeri le cui competenze non esauriscono un'intera politica, quando questa si presenti con caratteri di trasversalità. E' questo il caso della politica ambientale, nella quale è direttamente o indirettamente coinvolta la maggior parte delle Amministrazioni pubbliche, della politica dell'innovazione e della ricerca, alla quale partecipano circa 13 Amministrazioni dello Stato con conseguenti problemi di coordinamento, della politica dell'ordine pubblico e della sicurezza, che vede interessata la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento della protezione civile, il Ministero dell'interno con la Polizia di Stato ed i Vigili del fuoco, il Ministero della Difesa, soprattutto con l'Arma dei Carabinieri, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali principalmente con il Corpo forestale dello Stato, ed altre ancora.

Peraltro la scelta come sopra operata, di procedere all'esame del rendiconto per missioni e programmi, è stata orientata anche dall'esigenza di apprezzare il nuovo sistema di classificazione del bilancio in via sperimentale, per porre le premesse per quando il sistema stesso andrà a pieno regime, per verificarne pregi e limiti e per porre i presupposti per raffronti fra i risultati conseguiti nei diversi esercizi, posto che una politica pubblica anche di settore non si esaurisce quasi mai in un solo esercizio finanziario e postula di norma una valutazione articolata su di un più lungo arco temporale.

Il detto ambizioso programma non ha potuto essere avviato quest'anno che in via sperimentale e in alcuni casi a campione, posto che presuppone per un suo compiuto svolgimento una attività istruttoria e di approfondimento che non è stato possibile esaurire nell'esercizio in corso, nel quale del resto era previsto che il rendiconto fosse strutturato – come in effetti è stato strutturato in via prioritaria – per conti consuntivi dei singoli Ministeri.

Se quindi l'intento è quello di addivenire a regime ad un sistema che consenta un legame diretto tra “risorse stanziare” e “azioni perseguite”, l'iniziativa – che postula una migliore sistematizzazione della materia – non può che procedere per successive tappe di avvicinamento.

Così, nella fase iniziale, non si è potuto procedere all'esame di tutte le 34 missioni e quindi dei 168 programmi di spesa, oltretutto non sempre chiaramente circoscritti ed individuati con criteri e metodologie da sottoporre a progressivo affinamento, che tenga anche conto da un lato della classificazione funzionale europea COFOG e dall'altro di una migliore e più concreta finalizzazione delle spese gestite.

Si è provveduto pertanto ad una selezione che, specie con riguardo ai programmi, ha tenuto conto di quelli più significativi, di più immediato impatto

nella spesa pubblica e di migliore evidenziazione delle azioni perseguite ed esplicitazione dei risultati raggiunti.

Non per tutti i programmi sono stati raggiunti gli obiettivi, o perché ancora nella fase di avvio, di cui si è dato atto, o perché alla ricerca di una più idonea strumentazione, sulla quale sono state espresse valutazioni, o perché tuttora in attesa dei risultati di cui sono state poste le premesse e che saranno apprezzati nei successivi esercizi.

Proprio per la diversa connotazione di molti dei programmi considerati non sempre è stato poi possibile assicurare omogeneità di trattazione, essendo risultato necessario, in alcuni casi, procedere all'esame programma per programma ed, in altri, alla loro valutazione in forma aggregata per materia.

Ciò anche in considerazione della diversa conformazione dei programmi che se, di norma – a differenza delle missioni – attengono a singole Amministrazioni, in alcuni casi si presentano trasversali e quindi di interesse di più dicasteri.

Per contro non è escluso che qualche trattazione, specie se riferita a missione aggregata nella competenza di un'unica amministrazione, abbia risentito dell'impostazione tradizionale della materia.

Si è già detto che le missioni e i programmi, frutto della riclassificazione del bilancio dello Stato, sono stati aggregati in politiche pubbliche di settore che talora comportano il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali. Tale fenomeno è certamente destinato ad espandersi quando avrà avuto compiuta attuazione il sistema tendenzialmente federalistico cui è improntata la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Allorché le politiche pubbliche di settore esaminate implicano apporti finanziari di soggetti diversi dallo Stato che non figurano o non transitano per il bilancio di quest'ultimo, quali possono essere quelli della Comunità europea e

delle Autonomie territoriali, nella trattazione delle politiche stesse viene dato separato conto delle risorse afferenti al bilancio dello Stato e di quelle di diversa provenienza.

In questi casi, come in quelli di programmi che attengono a più Amministrazioni dello Stato, i dati globali riferiti alla politica considerata non trovano ovviamente riscontro e non sono raffrontabili con quelli contenuti nella verifica condotta nel primo volume con riguardo ai conti consuntivi dei Ministeri interessati.

Non trova spazio, in questa sede, un'analisi della missione 29 “politiche economico-finanziarie e di bilancio”, alla quale sostanzialmente si riferisce gran parte delle considerazioni sviluppate nel primo volume della presente relazione.

Alla luce poi della giurisprudenza del giudice delle leggi, che ha affermato la piena autonomia degli Enti territoriali nella gestione delle risorse finanziarie loro trasferite dallo Stato per il perseguimento dei fini e per lo svolgimento dei servizi di rispettiva competenza, non sempre si è potuto dar conto dell'impiego effettuato delle risorse stesse e della loro pertinente destinazione ai fini voluti, ma solo nei casi in cui, attraverso convenzioni, è stato possibile dar vita ad un appropriato monitoraggio ad iniziativa delle Amministrazioni erogatrici.

L'intrapreso sistema, finalizzato ad un esame del rendiconto dello Stato per missioni e programmi accorpati in politiche pubbliche di settore, si presenta per ora come un sistema “*in progress*”, che meglio potrà centrare gli obiettivi sperati attraverso successive fasi di adeguamento e miglioramento.

PAGINA BIANCA

Le politiche pubbliche del settore istituzionale

PAGINA BIANCA

Gli Affari esteri: l'Italia in Europa e nel mondo

1. Considerazioni generali.

2. Contesto normativo e programmatico. - 2.1. *Il Dpef 2008-2011.*
- 2.2. *Le note preliminari.* - 2.3. *Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008.* - 2.4. *Le Direttive del Ministro.*

3. La Missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo”. - 3.1. *Programma 4.2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione delle risorse globali.* - 3.2. *Programma 4.8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”.* - 3.3. *Programma 4.9 “Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero.*

1. Considerazioni generali

Gli obiettivi della politica estera italiana, come affermato negli stessi documenti programmatici, sia del Governo nel suo complesso che del Ministero degli'affari esteri (che d'ora innanzi citeremo, per brevità, con l'acronimo MAE), si possono riassumere nel rafforzamento del ruolo dell'Italia nella Comunità internazionale, nell'Unione Europea e nelle Organizzazioni internazionali, nel contributo alla sicurezza internazionale e alla pace, nel forte impegno per la cooperazione allo sviluppo e alla lotta alla povertà. La presenza attiva sulla scena politica internazionale viene giustamente considerata, dallo stesso Governo, un importante fattore di sviluppo per l'economia italiana e per l'internazionalizzazione del sistema produttivo del nostro Paese. A questi fini spetta al Ministero il compito importante di riorganizzare la propria struttura, completando il processo di razionalizzazione della rete estera, e di “ridistribuire” la presenza nelle nuove realtà geopolitiche ed economico-sociali, con una particolare attenzione alle grandi economie emergenti dell'Asia. Sempre nella stessa ottica di razionalizzazione si è evidenziata l'esigenza, come lo stesso MAE ha proposto, di una semplificazione normativa ed amministrativa, in particolare nella gestione finanziaria, nonché dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione. In questa linea si è mossa la Finanziaria 2007, che al comma 404, lett. g), ha previsto l'avvio della ristrutturazione della rete diplomatico-consolare e degli Istituti di cultura “in considerazione del mutato contesto geopolitico, soprattutto in Europa” nonché dell'unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera, disponendo che le funzioni indicate dagli artt. 3, 4 e 6 del d.P.R. n. 120 del 2000 siano esercitate dal responsabile dell'ufficio unificato per conto di tutte le rappresentanze. A tale proposito va rilevato che questa innovazione risponde ad una precisa esigenza sottolineata dalla Corte nella relazione sull'esercizio finanziario 2006. I commi

55-59, della Finanziaria 2008, riallacciandosi alle disposizioni contenute nei commi 404-416 della Finanziaria 2007, hanno ribadito la necessità di una riorganizzazione del Ministero.

Il Ministero ha provveduto alla sua riorganizzazione con il nuovo Regolamento, approvato con il d.P.R. n. 258 del 27.12.2007. L'Amministrazione centrale è articolata nelle seguenti strutture di primo livello: una Segreteria generale, il Cerimoniale, l'Ispettorato generale, 13 Direzioni generali e 2 Servizi (Stampa e Informazione ed Informatica, Comunicazioni e Cifra). Le articolazioni interne di primo livello sono fissate in 106 unità. Tra queste sono comprese alcune strutture dirigenziali non generali. In particolare, nell'ambito della Segreteria generale, sono inseriti: l'Unità per il contenzioso diplomatico ed i trattati, l'Unità per la documentazione diplomatica e gli archivi; l'Unità di analisi e programmazione, l'Unità di crisi e l'Unità per le attività di rilievo internazionale delle Regioni e degli altri Enti territoriali italiani; nella Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione è inserito l'Istituto diplomatico. Una delle novità da segnalare è l'istituzione di due Vicesegretari generali: uno, con funzioni vicarie, svolge compiti di coordinamento "in specifici settori", su delega del Segretario generale, l'altro, con le funzioni di Direttore politico, assicura in tutte le sedi la trattazione coordinata delle questioni politiche e di sicurezza internazionale¹.

La riorganizzazione era collegata anche con l'esigenza della razionalizzazione nell'impiego del personale presso gli uffici all'estero e all'allocatione delle risorse resesi disponibili a seguito degli interventi di razionalizzazione.

A tale proposito, il Ministero ha lamentato la riduzione degli stanziamenti e della loro tardiva assegnazione auspicando al contempo una maggiore autonomia gestionale anche per far fronte alle difficoltà emerse soprattutto per le missioni all'estero. E' accaduto infatti sovente, che, in occasione di riunioni indette da Organizzazioni internazionali e da Istituzioni comunitarie, non sia stato possibile ad inizio d'anno inviare esperti di settore in rappresentanza dell'Italia per mancanza di fondi che si sono resi disponibili soltanto in sede di assestamento quando ormai non sussisteva più la necessità della partecipazione italiana.

Sempre nell'ottica di razionalizzare ed ottimizzare le spese e i costi di funzionamento del Ministero, in ottemperanza al comma 404 della Finanziaria 2007, l'Amministrazione ha operato una riduzione dei C.d.R., anche in considerazione della diminuzione delle funzioni dirigenziali. Per quanto riguarda le sedi all'estero, ha approvato un piano di riorganizzazione che ha comportato la soppressione di quattro uffici consolari e l'apertura di un Consolato a Mosca, la chiusura di altri quattro uffici consolari mentre altre misure sono ancora in corso di attuazione.

¹ Sotto il profilo organizzativo, ancora prima del Regolamento generale di organizzazione del 27.12.2007, il Ministero, con altre norme di carattere secondario aveva provveduto a regolare alcuni aspetti del suo assetto interno. Con il d.P.R. del 20.7.2007 era stato approvato un Regolamento per la valutazione dei Segretari e Consiglieri di legazione, con il d.P.R. del 14.5.2007 era stato approvato il Regolamento, che aveva confermato tre Commissioni, operanti presso il MAE: per gli immobili adibiti ad uso del MAE, per la promozione della cultura italiana all'estero, per gli indennizzi al personale in servizio all'estero. Questo provvedimento aveva, peraltro, ridotto del 30 per cento le spese di funzionamento dei tre organismi citati. Con questo stesso Regolamento si era proceduto al riordino del Nucleo di valutazione e verifica del MAE. Nella stessa linea di riassetto amministrativo il dPCM del 4.5.2007 aveva provveduto (in attuazione di quanto disposto dal DL n. 22/3/06, convertito nella legge n. 248 del 2006) alla ricognizione degli organismi operanti presso il MAE, non costituiti per legge, ma con atto amministrativo (la Commissione nazionale per l'Unesco e la Commissione per il riordino e la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani). Con il dPCM dell'11.5.2007 era stato istituito il Comitato interministeriale dei diritti umani, operante presso il MAE, come organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo. Va, infine, ricordato il decreto del MAE, di concerto con il MEF, che ha previsto l'istituzione, presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, di un "fondo sponsorizzazioni", alimentato con risorse derivanti da atti di liberalità, nonché da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati, destinato a finanziare spese, quali manutenzione degli immobili.