

disposizioni di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3 che prevedono riduzioni per gli uffici dirigenziali, il personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e la rete periferica, da realizzarsi attraverso una generale revisione degli assetti esistenti³⁷.

Quest'ultima prospettiva appare particolarmente valida, arricchendosi di ulteriori rilevanti implicazioni, per un'amministrazione, quale quella della giustizia, chiamata a garantire il necessario supporto all'esercizio della funzione giurisdizionale, nonché a svolgere un'attività, quale quella della gestione degli istituti penitenziari, conseguenziale e complementare alla prima. Il Ministero della giustizia deve dunque consentire l'espletamento di una funzione fondamentale dello Stato e risulta necessariamente coinvolto da provvedimenti normativi riguardanti l'esercizio della stessa funzione. Rispetto a un quadro di questo tipo, appare evidente come qualsiasi iniziativa tesa ad una razionalizzazione delle strutture, perché possa effettivamente elevare l'efficienza e la qualità dell'Amministrazione riducendone la spesa, possa ipotizzarsi solo tenendo conto dell'evoluzione del complessivo quadro ordinamentale della funzione giustizia, nonché attraverso una generale considerazione degli assetti esistenti³⁸.

Al riguardo acquista particolare rilevanza anche la situazione del personale, ove si registra una rilevante carenza di organico del personale amministrativo³⁹. Nel corso dell'esercizio in esame l'Amministrazione, peraltro, non ha potuto utilizzare integralmente le autorizzazioni alle assunzioni concesse, in quanto, non avendo proceduto entro il 31 maggio 2009 a riorganizzare la propria struttura, è stata assoggettata al blocco delle assunzioni previsto dall'art. 74, comma 6, del citato DL 26 giugno 2008, n. 112⁴⁰.

Si è in parte sopperito a tali carenze, facendo ampio ricorso agli strumenti di natura temporanea espressamente previsti per dotare gli uffici di personale. In particolare sono state attivate numerose procedure, avvalendosi della disposizione di cui all'art 3, comma 128, della legge n. 244 del 2007 (finanziaria per l'anno 2008) che ha autorizzato il Ministero della giustizia a coprire temporaneamente i posti vacanti negli uffici giudiziari con personale in comando da altre Amministrazioni anche di diverso comparto⁴¹.

Considerate le misure legislative che impongono la riduzione degli organici unitamente alla generalizzata politica di contenimento della spesa pubblica, una soluzione alle rilevate carenze di organico non può che prospettarsi nell'ambito di un più ampio disegno riformatore

³⁷ Alla luce delle richiamate disposizioni normative, individuate le modalità di svolgimento più razionale ed efficiente dei compiti istituzionali, prioritariamente occorrerebbe provvedere alla concreta individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare (attraverso accorpamenti e concentrazioni di attività), per poi procedere alla soppressione di posti di organico.

³⁸ Appare particolarmente rilevante, sotto questo profilo, l'evoluzione di seguito delineata dei provvedimenti normativi di maggior rilievo riguardanti le competenze del Ministero, nonché di quelli che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia, finiscono con l'incidere sugli aspetti organizzativi della funzione stessa (vedi il par. 2 del capitolo sulla missione "Giustizia").

³⁹ Con particolare riferimento al personale gestito dal DOG, dai dati contenuti nella Relazione al Parlamento sull'amministrazione della giustizia in Italia, relativa all'anno 2009, si rileva che a fronte di un organico complessivo di 43.702 addetti (compresi gli ufficiali giudiziari), sono coperti 40.257 posti, con una carenza, quindi, di oltre 3 mila unità. Particolarmente accentuati sono i vuoti di organico riferiti alla carriera dirigenziale. Su una dotazione di 408 dirigenti di seconda fascia, sono presenti soltanto 226 unità, con gravi conseguenze sulla funzionalità degli uffici giudiziari. Attraverso il conferimento di incarichi di reggenza, strumento di carattere eccezionale, si è parzialmente fatto fronte a tali disfunzioni coprendo 37 dei posti vacanti.

⁴⁰ Ci si riferisce alle assunzioni autorizzate con dPCM 27 marzo 2009 di n. 58 unità di personale appartenente all'ex area C posizione economica C1 (ne sono state assunte soltanto 53); alle previste assunzioni di cui al d.P.R. 28 agosto 2009 relative a n. 48 unità di personale appartenente all'ex area C; a quelle ai sensi della legge 29 marzo 1985, n. 113 di personale non vedente e ai sensi dall'art. 3 della legge n. 68 del 1999.

⁴¹ Nell'anno 2009 sono stati complessivamente realizzati: 682 comandi o proroghe di comando di personale proveniente da altre Amministrazioni a fronte dei quali sono stati disposti soltanto 141 comandi o proroghe di comando di personale ad altre Amministrazioni; 624 comandi o proroghe di comando di personale dipendente comunale già in servizio nei soppressi uffici di conciliazione, ai sensi dell'art. 26, comma 4, della legge 24 novembre 1999 n. 468.

che miri prioritariamente ad un più razionale ed efficiente svolgimento dei compiti istituzionali⁴².

Si accenna da ultimo, per le implicazioni che potrà avere sull'organizzazione del Ministero, alla deliberazione n. 10/2010, adottata in data 21 aprile 2010 dalla Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, in merito alla possibilità di conferire ai magistrati ordinari incarichi di funzioni dirigenziali di seconda fascia presso il Ministero della giustizia.

4. Controlli interni e programmazione

Il Servizio di controllo interno (SECIN) del Ministero della giustizia, organismo deputato a svolgere l'attività di valutazione e controllo strategico, originariamente prevista dal d.lgs. n. 286 del 1999, ha partecipato alla redazione della Direttiva per il 2009 e completato il monitoraggio sull'attuazione della medesima⁴³.

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 26 febbraio 2009, ha individuato 57 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), di cui 2 interdipartimentali, 5 del Dipartimento per gli affari di giustizia, 20 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 4 del Dipartimento per la giustizia minorile, 23 del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, 3 degli Archivi Notarili. I programmi esecutivi d'azione descrivono gli interventi concreti programmati dall'amministrazione e diretti a dare attuazione ad obiettivi specifici nell'azione ordinaria, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo politico annuale che precede la definizione dei PEA. Nel proprio atto di indirizzo del 19 settembre 2008, il Ministro della giustizia ha individuato 10 obiettivi perseguibili per l'anno 2009. Ogni programma esecutivo d'azione indica le strutture interessate, le risorse coinvolte e i tempi di realizzazione, nonché l'impatto sugli obiettivi generali posti nell'atto di indirizzo, rendendo evidente la stretta relazione fra quest'ultimi e i PEA.

Al riguardo si sottolinea come nella prefazione alla direttiva generale 2009, redatta dal Secin, sia stata messa in risalto, quale elemento strutturale innovativo, la stretta correlazione della stessa con la Nota preliminare al bilancio del Ministero⁴⁴. Si dichiara, infatti, come, per la prima volta, entrambi i documenti siano nati dagli obiettivi posti dall'atto di indirizzo del Ministro, perseguendo una logica del risultato e non dell'adempimento. Questa prospettiva è conforme al ruolo assegnato alle note preliminari (ora sostituite dalle "note integrative"), di raccordo fra la programmazione finanziaria, che determina le risorse per l'espletamento delle attività dei ministeri e la pianificazione strategica, che individua gli obiettivi che le amministrazioni devono perseguire in base alle priorità politiche indicate nel programma di

⁴² Nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, si è evidenziato come molto rimanga da fare per l'adeguamento degli organici, per la sua ottimale distribuzione sul territorio nazionale, per implementare ulteriormente le procedure di valorizzazione e per il riconoscimento sia economico che giuridico delle professionalità acquisite. Presso il DOG è operativo un gruppo di lavoro per una complessiva revisione dei criteri di distribuzione delle risorse umane sul territorio che tenga conto anche dell'ipotesi di accordo stralcio del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della giustizia - DOG e DAP, sottoscritta il 16 dicembre dopo dieci anni di attesa, contenente un nuovo schema di ordinamento professionale, correlato a politiche di incentivazione della produttività del personale volte a migliorare la qualità del servizio giustizia, con particolare riferimento alla piena soddisfazione del cittadino.

⁴³ Di particolare rilievo è anche la validazione della nota preliminare al bilancio, attività che è stata svolta dal SECIN in stretta collaborazione con l'Ufficio centrale del Bilancio e la Ragioneria generale dello Stato, e con la necessaria interazione dei Centri di Responsabilità amministrativa. Presso il Servizio di controllo interno ha operato anche la Commissione per la valutazione dei dirigenti, che ha provveduto all'espletamento dell'attività prevista dal regolamento per la verifica dei risultati e della responsabilità dei dirigenti del Ministero, adottato con decreto del Ministro dell'8 giugno 1998, n. 279. Con riguardo alla valutazione dei dirigenti di I fascia, nella prefazione alla direttiva 2009, facendo richiamo alla metodologia per la valutazione approvata con d.m. 2 marzo 2004, e sperimentata nello stesso anno, si è sollecitata non solo un'ulteriore sperimentazione, ma anche un'effettiva realizzazione. Relativamente alla valutazione della dirigenza di II fascia, la Commissione di Valutazione ha presentato al Ministro l'esito della valutazione per gli anni 2005-2006-2007, mentre si è avviata la valutazione dei Direttori generali per l'anno 2009 che dovrebbe essere completata nell'esercizio in corso.

⁴⁴ Si rinvia al capitolo sulla politica della giustizia, par. 3, per alcune considerazioni sulle note preliminari.

governo⁴⁵. Nei documenti richiamati non appare chiaramente evidenziata questa correlazione fra la direttiva ministeriale e gli obiettivi contenuti nella nota preliminare, tuttavia, dall'analisi svolta confrontando i PEA con detti obiettivi, è emerso che i programmi della direttiva sono per lo più riconducibili agli obiettivi della nota preliminare, mentre non tutti gli obiettivi sono stati interessati da programmi esecutivi di azione oggetto di monitoraggio da parte dei controlli interni⁴⁶.

I cinque uffici di controllo interno di gestione sono stati chiamati a svolgere un controllo trimestrale sull'attuazione dei programmi esecutivi d'azione ed a trasmettere i relativi risultati al SECIN, per la relazione al Ministro e gli altri adempimenti di competenza⁴⁷. Nel 2010 è stato completato il monitoraggio della direttiva 2009, la cui percentuale di realizzazione è stata pari al 71,6 per cento. Una percentuale più bassa rispetto a quella conseguita nell'esercizio precedente (la direttiva 2008 era stata realizzata per il 73,7 per cento). Gli esiti del monitoraggio sullo stato di attuazione della direttiva annuale, con riferimento all'esercizio 2008, hanno costituito il principale contenuto della relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa (di cui all'art 3, comma 68 della legge 14 dicembre 2007, n. 244), svolta dal Ministero della giustizia ed elaborata secondo le linee guida predisposte dal Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In conformità a quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla sostituzione, a decorrere dal 23 aprile 2010, dell'Ufficio del SECIN con l'Organismo indipendente di valutazione delle *performance*, costituito in forma collegiale. Presso l'Organismo indipendente di valutazione è stata prevista una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*.

⁴⁵ Una prospettiva che acquista maggior rilievo dopo l'emanazione della legge n. 15 del 2009 e dei decreti legislativi di attuazione per il particolare rilievo assegnato alla programmazione finanziaria e di bilancio rispetto al ciclo di gestione delle *performance* ed ai sistemi di valutazione. Si rinvia, per un approfondimento sul punto, al capitolo sull'organizzazione di questa Relazione.

⁴⁶ Si rinvia a quanto riportato nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato dello scorso anno in merito alle difficoltà riscontrate dalle amministrazioni, (nonostante il cresciuto impegno nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche, la qualità dei servizi offerti e l'impatto delle attività svolte sulla società), nel descrivere le proprie attività, nella definizione degli obiettivi, nell'identificazione degli indicatori e nel misurare la qualità e la quantità dei servizi erogati. Si riscontrava, in quella sede, la mancanza di un'esplicita fase di raccordo tra i risultati conseguiti e gli obiettivi iniziali, essenziale per conseguire un miglioramento e una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche, ed in particolare si sottolineava uno scarso utilizzo pratico delle informazioni derivanti dalle note preliminari, sia da parte del Parlamento, sia da parte delle amministrazioni, che ha di fatto ridotto l'efficacia e l'utilità delle stesse. Si ravvisava pertanto la necessità di rafforzare e, sotto certi aspetti, ridirigere l'attività di misurazione delle *performance*.

⁴⁷ I PEA sono anche suscettibili di ripianificazione.

Ministero degli affari esteri

1. Analisi finanziaria.

2. Organizzazione del Ministero, Personale e Patrimonio: 2.1

L'organizzazione; 2.2. Il personale; 2.3. Il patrimonio.

3. Funzionamento e attività del SECIN.

1. Analisi finanziaria

Prima di effettuare l'analisi finanziaria riguardante l'attività dei Centri di Responsabilità (C.d.R.) del Ministero degli affari esteri (MAE) appare opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale. L'Amministrazione ha fatto ricorso allo strumento della flessibilità previsto dal DL n. 112 del 2008¹, convertito dalla legge n. 133 del 2008, ponendolo a carico delle risorse rimodulabili per "interventi", stanziati nell'ambito dei programmi 4.2 "cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali" e 4.8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali" e per "funzionamento", a favore di vari programmi (in particolare 4.4 "cooperazione economica e tecnologica" e 4.6 "cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale").

Nel corso del 2009 il Ministero ha operato rimodulazioni attraverso disaccantonamenti, parziali o totali su gran parte dei capitoli interessati, i quali sono stati motivati dall'applicazione di Accordi Internazionali e dalla presenza di "spese non frazionabili in dodicesimi", in quanto riferite a contratti a carattere annuale.

Al fine di ripianare la situazione dei debiti pregressi, a seguito del perfezionamento dei DMT n. 21945 del 23/6/09 e n. 102146 del 28/10/09, sono stati istituiti nell'ambito dei capitoli di spesa interessati appositi piani gestionali denominati, rispettivamente, "somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/1/2007" e "somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/1/2008", dotandoli delle necessarie risorse per provvedere ai relativi pagamenti.

Va sottolineato, peraltro, che non tutti i fondi concessi con le integrazioni di bilancio sono stati utilizzati, residuando un importo complessivo di 1,5 milioni a fine esercizio, poiché gli Uffici del MAE interessati, in attesa del perfezionamento delle variazioni di bilancio, hanno fronteggiato le situazioni debitorie utilizzando risorse finanziarie già iscritte nel bilancio del MAE, ricorrendo al prelevamento dal fondo consumi intermedi o a variazioni compensative. Gli

¹ L'art. 60 comma 3 del DL n. 112/2008 così recita: "Fermo restando quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, limitatamente agli esercizi finanziari 2009 e 2010, nella legge di bilancio, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione, possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito ...".

stanziamenti di competenza sono stati integrati per complessivi 3,4 milioni anche per regolarizzare le posizioni debitorie.

Dall'analisi del bilancio si evince che la maggior parte delle risorse in termini di competenza riguarda tre categorie: "trasferimenti correnti all'estero" (45,37 per cento, 51,49 nel 2008), "redditi da lavoro dipendente" (37,61 per cento, 30,51 nel 2008) e "consumi intermedi" (10,64 per cento, 11,29 nel 2008).

Per quel che concerne la suddivisione dei pagamenti tra finanziamenti all'estero e spese in Italia, si evidenzia la netta preponderanza dei finanziamenti all'estero (circa 2/3 del totale) rispetto alle spese in Italia (circa 1/3 del totale).

Al 31 dicembre 2009 risultano attivati fondi presso sessantasei Rappresentanze all'estero. Va anche ricordato che nel corso di tale esercizio sono state perfezionate due variazioni di bilancio, per un ammontare complessivo di euro 885.593,78.

Gli stanziamenti iniziali di competenza del Ministero (2.045 milioni) hanno subito variazioni pari all'11,8 per cento, adottate per l'80 per cento con provvedimenti amministrativi, raggiungendo uno stanziamento definitivo pari a 2.284 milioni. Tali variazioni hanno interessato tutti i C.d.R. ed in particolare: Segreteria generale con un incremento del 111,7 per cento, DGMM (82,1 per cento), DGAS (69 per cento), DGIT (42,5 per cento).

Le eccedenze di spesa accertate in termini di competenza (7,2 milioni) risultano integralmente compensate all'interno delle rispettive Unità previsionali di base (UPB), ad eccezione delle eccedenze, che dovranno essere sanate legislativamente, relative all'UPB 1.2.2. per euro 1.855.599,56 e all'UPB 1.1.1. per euro 564.903,30, le prime riguardanti l'erogazione di quote per borse di studio, le seconde spese per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa informatici. In merito a queste ultime l'Amministrazione ha incontrato difficoltà nell'effettuare un tempestivo aggiornamento delle dotazioni finanziarie dei singoli capitoli a fronte del frequente *turn over* del personale tra i vari C.d.R. e, soprattutto, tra l'Amministrazione centrale e l'estero.

La Corte, pur consapevole della peculiarità del Ministero in oggetto, ritiene che l'Amministrazione dovrebbe prendere ogni misura idonea ad eliminare tale criticità.

Si segnala, in particolare, l'esistenza di economie di gestione dei residui, riguardanti varie categorie economiche, in particolare la categoria II (consumi intermedi) e la VII (trasferimenti correnti a estero). Si evidenzia, la situazione della categoria XII (altre uscite correnti), che presenta una incidenza percentuale rilevante di economie rispetto ai residui definitivi (68,7 per cento), riguardanti prevalentemente il capitolo 2195, gestito dalla DGCS, relativo a spese per liti ed arbitraggi. Quanto alle economie riferite alla competenza la percentuale media è pari al 7,4 per cento dello stanziamento definitivo.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI ESERCIZIO 2009

CdR Spese	Stanz. iniz. di comp.	Stanz. def. di comp.	Impegni totali	Massa spendibile	Stanz. definitivo di cassa	Pagato in c/comp.	Pagato totale	Residui finali totali	Economie o maggiori spese	Pag. tot/Stanz. definitivo di cassa %	(migliaia di euro)	
											Stanz def. cassa./ Massa spendibile %	Pag. c/comp/ imp. totali %
1. Gabinetto	13.965,9	14.594,4	9.256,0	14.863,0	14.860,5	8.939,4	9.197,1	327,4	5.338,4	61,9	100,0	96,6
2. Segreteria generale	16.506,1	34.934,5	32.127,5	41.238,2	38.332,2	28.998,7	34.280,8	7.372,9	-415,5	89,4	93,0	90,3
3. Cerimoniale diplomatico della repubblica	5.918,0	7.723,2	8.179,9	9.053,7	9.053,7	8.112,0	9.400,0	178,6	-524,9	103,8	100,0	99,2
4. Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	2.430,3	2.991,2	3.166,9	3.260,0	3.259,3	3.221,5	3.486,3	71,0	-297,3	107,0	100,0	101,7
5. D G per le risorse umane e l'organizzazione	34.517,3	38.587,9	30.229,9	42.117,8	41.528,6	27.940,4	30.362,4	1.815,0	9.940,4	73,1	98,6	92,4
6. D G per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	712.570,2	761.460,7	700.548,5	813.031,4	800.047,7	685.721,0	700.969,8	65.315,5	46.746,1	87,6	98,4	97,9
7. Servizio stampa e informazione	22.772,1	23.394,1	23.548,6	28.446,6	28.365,7	19.505,9	24.551,1	3.511,9	383,5	86,6	99,7	82,8
8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	26.566,2	36.736,3	38.675,1	59.047,1	55.077,3	27.773,8	42.657,1	14.164,9	2.225,1	77,4	93,3	71,8
9. D G per la cooperazione allo sviluppo	388.704,9	477.051,6	488.977,9	870.983,9	513.135,7	215.229,7	436.811,4	392.134,2	42.038,3	85,1	58,9	44,0
10. D G per la promozione e la cooperazione culturale	179.881,7	188.693,0	184.243,6	201.340,0	199.084,9	178.203,4	187.632,5	8.075,1	5.632,4	94,2	98,9	96,7
11. D G per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	71.108,4	101.317,7	98.513,0	106.775,4	103.535,7	96.116,7	98.651,0	3.169,0	4.955,4	95,3	97,0	97,6
12. D G per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani	427.602,3	434.450,6	336.825,8	434.980,3	433.820,3	336.424,7	336.894,2	1.285,8	96.800,3	77,7	99,7	99,9
13. D G per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	52.971,6	53.413,0	52.777,3	61.667,1	57.716,2	40.484,9	48.649,2	11.866,8	1.151,1	84,3	93,6	76,7
15. D G per i paesi dell'Europa	48.921,3	54.860,5	53.791,7	66.701,0	58.919,1	49.841,1	57.301,0	5.962,0	3.438,0	97,3	88,3	92,7
16. D G per i paesi delle Americhe	7.480,4	8.825,7	8.073,0	9.065,1	9.065,1	8.340,9	8.574,4	51,6	439,2	94,6	100,0	103,3
17. D G per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	6.888,8	12.543,0	9.207,8	32.429,0	32.200,7	7.271,4	16.464,2	6.707,5	9.257,2	51,1	99,3	79,0
18. D G per i paesi dell'Africa sub sahariana	5.257,5	8.883,1	6.717,1	9.368,8	8.068,8	6.708,5	7.186,1	1.386,1	796,6	89,1	86,1	99,9
19. D G per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4.487,7	4.569,2	6.012,2	6.804,9	6.804,8	4.438,4	5.807,8	896,2	100,9	85,3	100,0	73,8
20. D G per l'integrazione europea	16.563,2	18.937,8	17.401,5	19.499,6	19.499,6	16.871,8	17.406,5	449,7	1.643,5	89,3	100,0	97,0
Totale Amministrazione	2.045.113,6	2.283.967,6	2.108.273,4	2.830.672,7	2.432.375,9	1.770.144,0	2.076.282,9	524.741,4	229.648,5	85,4	85,9	84,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame finanziario del Ministero degli affari esteri emerge che gli stanziamenti, pari a 2.284 milioni, sono distribuiti tra diciannove Centri di Responsabilità (C.d.R.)².

² C.d.R. nn. 1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, 2. Segreteria generale, 3. Cerimoniale diplomatico della Repubblica, 4. Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero, 5. Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione (DGRO), 6. Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (DGAABP), 7. Servizio stampa e informazione, 8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra, 9. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), 10. Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (DGPC), 11. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT), 12. Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani (DGCP), 13. Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (DGCE), 15. Direzione generale per i paesi dell'Europa (DGEU), 16. Direzione generale per i paesi delle Americhe (DGAM), 17. Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente (DGMM), 18. Direzione generale per i paesi dell'Africa Sub-Sahariana (DGAS), 19. Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide (DGAO), 20. Direzione generale per l'integrazione europea (DGIE). Nel 2009 non è presente il C.d.R. n. 14 Istituto diplomatico (ISDI).

La percentuale più elevata di stanziamenti è gestita da tre C.d.R. che complessivamente assorbono circa il 72 per cento del totale del Ministero: C.d.R. n. 6 “Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio” (33,3 per cento), C.d.R. n. 9 “Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo” (20,9 per cento) e C.d.R. n. 12 “Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani” (19 per cento).

Gli stanziamenti riguardano in netta prevalenza le spese di funzionamento (46,6 per cento) in quanto per la natura della sua attività il Ministero non promuove particolari investimenti, salvo quelli strettamente funzionali allo svolgimento della sua missione.

Si riscontra un’elevata percentuale di pagamenti in conto competenza sugli impegni totali (84 per cento) e di pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa (85,4 per cento). Questi ultimi costituiscono l’85,9 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino la gestione dei singoli Centri di Responsabilità si rileva che ciascuno dei C.d.R. nn. 1, 2, 7, 16, 17, 18, 19 e 20 presenta stanziamenti che non arrivano all’1 per cento delle somme assegnate all’intero Ministero e che i C.d.R. nn. 2, 7, 8, 13 e 15 si attestano attorno al 2 per cento. Per tale motivo si ritiene utile analizzare i C.d.R. che presentano gli stanziamenti più consistenti.

Il C.d.R. n. 11 “Direzione generale per gli italiani all’estero e le politiche migratorie” con il 4,44 per cento delle risorse (101,3 milioni) gestisce il programma n. 8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”, realizzando un alto tasso (95,3 per cento) di pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa. Poiché questi ultimi costituiscono il 97 per cento della massa spendibile si rileva un elevato coefficiente di realizzazione. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 97,6 per cento degli impegni totali.

La “Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani” (C.d.R. n. 12) gestisce il programma n. 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale” con il 19 per cento degli stanziamenti del Ministero (434,4 milioni) in prevalenza (98 per cento) relativi ad interventi in relazione ai fini istituzionali di promozione della pace e sicurezza internazionale.

Si evidenzia che i pagamenti in conto competenza assorbono quasi tutti gli impegni totali (99,9 per cento).

A fronte di un indice di pagamenti pari al 77,7 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa si registra una percentuale molto elevata (99,7 per cento) di questi ultimi rispetto alla massa spendibile. Si rileva, inoltre, un importo elevato di economie (96,8 milioni), prevalentemente in conto competenza, dovuto alla richiesta di minori importi da parte delle Organizzazioni internazionali beneficiarie di contributi obbligatori del Governo italiano³.

Il C.d.R. n. 9 “Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo” che assorbe il 20,9 per cento delle risorse assegnate al MAE, partecipa a tre programmi: n. 2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali” più strettamente rientrante nei suoi fini istituzionali; n. 4 “Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica”; n. 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale”. Non a caso, infatti, su uno stanziamento complessivo per il C.d.R. di 477 milioni, ben 437,3 milioni sono assegnati al programma n. 2 e consistono, per la quasi totalità, in interventi (91,6 per cento). Ciò discende dalle funzioni istituzionali volte proprio ai numerosi interventi di aiuto allo sviluppo.

Per la DG interessata si registra un basso indice (44 per cento) di pagamenti in conto competenza per 215,2 milioni rispetto agli impegni totali pari a 489 milioni.

I pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa sono pari all’85 per cento, mentre si riscontra un tasso più ridotto (58,9 per cento) di stanziamenti definitivi di cassa (513,1 milioni) sulla massa spendibile (871 milioni). Si rileva una significativa presenza di economie per 42 milioni prevalentemente in conto competenza (35,3 milioni), relative a residui di stanziamento di lettera F che nel 2008 non sono stati impegnati.

³ Tale fenomeno si spiega con il maggior potere di acquisto dell’euro, con cui sono stati pagati i contributi nel periodo di riferimento, rispetto a quello del dollaro, con il quale sono state effettuate le richieste.

Il C.d.R. n. 6. “Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio” con il 33,3 per cento delle risorse assegnate al Mae, gestisce tre missioni diverse: “L'Italia in Europa e nel mondo” con il programma n. 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale”, “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” e “Fondi da ripartire”. Lo stanziamento di 761,5 milioni è costituito per il 98,8 per cento da spese di funzionamento. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 685,7 milioni pari al 97,9 per cento degli impegni totali.

Si registrano pagamenti pari all'87,6 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa che costituiscono il 98,4 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione.

Si rilevano, inoltre, economie per 46,7 milioni, prevalentemente in conto competenza, che interessano in particolare indennità al personale, il fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi, il fondo da ripartire per provvedere al rafforzamento delle misure di sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari.

Al C.d.R. n. 10 “Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale” sono assegnate risorse per 188,7 milioni pari all'8,6 per cento dello stanziamento per l'intero Ministero per la gestione del programma n. 9 “Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero. I pagamenti in conto competenza (178,2 milioni) costituiscono il 96,7 per cento degli impegni totali (184,2 milioni).

La percentuale dei pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa, in linea con la tendenza generale di tutto il Ministero, si presenta molto elevata, 94,2 per cento e questi ultimi sono pari al 98,9 per cento della massa spendibile.

2. Organizzazione del Ministero, Personale e Patrimonio

2.1. L'organizzazione

Nella Relazione dello scorso anno si è esaminato l'assetto del Mae configurato a seguito dell'approvazione del regolamento con il d.P.R. n. 258 del 27 dicembre 2007, che ha provveduto alla riorganizzazione del Ministero (anche in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007 - comma 404). In questa sede se ne ricordano, pertanto, solo alcuni elementi essenziali.

La riorganizzazione ha riguardato non solo l'apparato centrale del Ministero, ma anche quello periferico (sedi diplomatico-consolari, compresi gli Istituti italiani di cultura). Il Ministero, ha avviato la ristrutturazione delle sedi periferiche in varie fasi, delle quali sono state completate sostanzialmente le prime tre con gli accorpamenti previsti di diverse rappresentanze diplomatico-consolari, anche al fine di rafforzare la presenza italiana in alcune aree geografiche di particolare importanza strategica sotto il profilo economico e politico⁴.

In quest'opera di riorganizzazione si è attribuita alle sedi all'estero l'autonomia gestionale stabilita dalla legge n. 232 del 2007 (con un regolamento *ex art.* 17, comma 1, della legge n. 400/1988), perfezionata con una norma di carattere primario (la legge 18 giugno 2009, n. 69, “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”). In attuazione dell'art. 6 della legge n. 69/09, con il d.P.R. n. 54 del 1/2/2010 è stato approvato il Regolamento “in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria”⁵.

L'autonomia si realizza essenzialmente con la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti riguardanti i trasferimenti finanziari all'estero; con la razionalizzazione della

⁴ Nell'ambito della ristrutturazione della rete diplomatico-consolare, volta a razionalizzare, ma anche a rafforzare la tutela degli interessi italiani, si è proceduto alla chiusura (in alcuni casi all'accorpamento) di 15 uffici e alla riduzione di alcuni posti di funzione.

⁵ Ai sensi dell'art. 2, comma 2 del Regolamento gli Istituti italiani di cultura (IIC) sono disciplinati dalla normativa specifica.

struttura e la gestione del bilancio delle sedi all'estero e con la garanzia di opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria⁶.

La "rete estera" del Mae, è costituita da 123 rappresentanze diplomatiche, 9 rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, 94 uffici consolari di diversi livelli, 92 istituti italiani di cultura⁷.

Va ricordato che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, con l'introduzione della cittadinanza europea, tutte le sedi diplomatico-consolari sono tenute a svolgere i propri servizi anche per i cittadini dei paesi dell'Unione europea.

La gestione ordinaria di carattere amministrativo-contabile del bilancio si svolge nell'ambito del quadro normativo generale⁸, ma alcune disposizioni "in deroga" sono state introdotte dai provvedimenti legislativi, adottati negli ultimi anni, per la partecipazione italiana a missioni di pace.

Nella nuova impostazione del bilancio in missioni e programmi, al Mae fanno riferimento la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" e le missioni "trasversali" 32 e 33. Degli 11 programmi della missione 4, in realtà, solo sette sono di specifica competenza del Mae, perché due sono gestiti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Miur (nn. 3 e 5) e due dal Ministero dell'economia e delle finanze - Mef (nn. 10 e 11).

I 7 programmi affidati al Mae sono attuati dai diciannove C.d.R. in cui si articola l'Amministrazione. Non vi è, quindi, una esatta corrispondenza tra C.d.R. e programmi, come avviene in altri Ministeri.

La recente organizzazione del Mae subirà un nuovo riassetto con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento in corso di pubblicazione, di cui si anticipano le linee essenziali.

La riforma del Ministero tende ad adeguare le strutture al modello seguito in altri Paesi dell'Unione, superando l'articolazione per aree geografiche dell'apparato centrale a favore di quella tematica, concentrando l'attenzione su alcune priorità e tenendo conto della sempre più stretta connessione con la politica estera dell'Unione europea. Si procede, pertanto, ad una forte riduzione delle Direzioni generali (DG) - da 13 a 8 - alle quali si aggiungono altre 5 strutture di primo livello⁹. Sono state, pertanto, soppresse 5 direzioni generali e il posto di Vice Segretario generale.

Considerando che due DG hanno un carattere trasversale (rispettivamente DG "per le risorse e l'innovazione" e DG "per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni") le altre 6 seguono la linea indicata di adeguamento tematico alle grandi trasformazioni in atto a livello globale: "affari politici e di sicurezza", "mondializzazione e questioni globali"; "Unione Europea"; "promozione del sistema paese"; "italiani all'estero e politiche migratorie"; "cooperazione allo sviluppo".

Lo spirito della riforma è riassunto nelle intestazioni delle DG (che corrispondono a 8 C.d.R.). L'obiettivo è: all'interno del nostro Paese, collegare il Ministero con le varie amministrazioni statali, enti territoriali, imprese ed istituzioni culturali (in particolare

⁶ La gestione finanziaria "avviene secondo i principi della gestione di cassa". L'Amministrazione ha inteso responsabilizzare i titolari degli uffici all'estero, che ne individuano e coordinano le attività e sono legittimati ad assumere in ogni esercizio impegni di spesa di importo non superiore agli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione, cui la spesa è imputata, con l'indicazione dell'esistenza "della relativa copertura finanziaria in termini di cassa" (art. 16 del Regolamento).

⁷ Presso ogni rappresentanza diplomatica (compresi i Consolati) ha sinora operato un cancelliere contabile competente per tutte le questioni contabili e per il servizio di cassa. Il Regolamento n. 54/10 ha previsto le figure dell'"esperto amministrativo" e del "commissario amministrativo"; quest'ultimo predispone i bilanci preventivi e consuntivi. Gli Uffici all'estero possono essere autorizzati dal Ministero ad offrire servizi a pagamento alle imprese; possono svolgere attività di promozione della lingua e della cultura italiana, laddove non operino gli IIC; possono stipulare contratti di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati e ricevere da questi donazioni e liberalità. In precedenza, con l'istituzione del Fondo speciale, introdotto dalla legge finanziaria 2007 e attivato a partire dal 2008, erano già state previste, nella rete estera, specifiche modalità contabili, anticipando una certa autonomia (poi disciplinata in modo organico dal Regolamento n. 54/10), consentendo alle sedi di avere finanziamenti attraverso donazioni e contratti di sponsorizzazione. L'art. 37 del citato Regolamento ha soppresso il Fondo speciale.

⁸ Per quanto riguarda l'amministrazione centrale le spese sono sostenute in gestione diretta o attraverso funzionari delegati di contabilità ordinaria.

⁹ Segreteria generale; Cerimoniale diplomatico della Repubblica; Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero; Servizio stampa e informazione e Servizio per gli affari giuridici del contenzioso diplomatico e dei trattati.

Università), rafforzando quello che si suole definire il “sistema Paese”; verso l'esterno, potenziare l'autonomia e l'efficienza delle rappresentanze diplomatico-consolari e accrescere la presenza italiana nelle diverse organizzazioni internazionali e soprattutto nell'Unione Europea (ponendosi, in quest'ultimo ambito, come terminale delle complesse relazioni tra tutti i soggetti istituzionali interni e le istituzioni comunitarie).

In questo nuovo assetto le Direzioni generali per gli affari politici e di sicurezza; per la mondializzazione e le questioni globali e per l'Unione Europea, promuovono “d'intesa con le altre Direzioni generali competenti, le relazioni bilaterali in tutti i settori”, assorbendo, quindi, i rapporti con i singoli paesi rientranti nelle varie aree geografiche. La Direzione generale per l'Unione europea svolge la sua attività nel processo di integrazione europea, concorrendo “con le altre competenti Amministrazioni dello Stato alla definizione delle posizioni italiane”, assicurandone “la coerenza presso le istituzioni e gli organi dell'Unione” e curando “i rapporti con la Commissione europea e con le altre istituzioni”. Una delle maggiori novità è costituita dalla creazione della DG “per la promozione del Sistema Paese”, allo scopo di sostenere la “proiezione estera delle imprese” e la cultura e la lingua italiana.

Partendo dalla considerazione dei forti vincoli di bilancio e dalle riduzioni fissate nella recente legislazione (con la legge n. 133/08 e con le leggi finanziarie degli ultimi anni), la riforma punta sulla razionalizzazione delle strutture e sull'impiego ottimale delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche, anche con un rapporto più stretto con le altre Amministrazioni ed, in particolare, con il Mef. In questa ottica si collocano le nuove responsabilità, anche finanziarie, attribuite agli Ambasciatori, visti in una nuova dimensione, che comprende anche più accentuati aspetti gestionali, sì da rispondere, allo stesso tempo, alle esigenze di una presenza attiva nei vari paesi e alle richieste e necessità dei nostri connazionali.

Né vanno tralasciate le nuove rilevanti responsabilità del Mae a seguito della creazione di un Servizio europeo per l'azione esterna (una sorta di corpo diplomatico europeo), che comporterà il distacco di un numero elevato di diplomatici italiani.

A seguito della riorganizzazione, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, l'Amministrazione sarà chiamata ad adottare le misure necessarie per l'adeguamento alla nuova realtà organizzativa. Ciò comporterà l'esigenza di ridisegnare i contenuti delle diverse professionalità. Dovranno, inoltre, essere definiti, anche alla luce della contrattazione integrativa, i criteri per la riqualificazione professionale e quelli di meritocrazia in attuazione delle disposizioni della legge n. 15/2009 e del d.lgs. n. 150/2009.

2.2. *Il personale*

Quanto al personale, la dotazione organica prevista dal d.P.R. n. 258/2007 (tabelle A e B) è di 8.334 unità, di cui 5.707 di ruolo e 2.627 non di ruolo.

Delle 5.707 di ruolo, 1.135 appartengono alla carriera diplomatica, 52 alla dirigenza, 4.269 alle aree funzionali, 251 all'area della promozione culturale (in quest'ultima la Dirigenza è composta di 14 unità).

Le 2.627 unità non di ruolo sono così ripartite: 2.482 impiegati a contratto e 145 esperti.

Dalle informazioni assunte presso l'Amministrazione l'effettiva presenza in servizio al 31.12.2009 è la seguente:

- carriera diplomatica: 916 unità;
- dirigenza: 44;
- aree funzionali: 3.789;
- contrattisti estero: 2.350¹⁰.

¹⁰ La carriera diplomatica è così articolata: 26 Ambasciatori (con un aumento di 2 unità rispetto al 2008); 213 Ministri plenipotenziari (-4 unità rispetto al 2008); Consiglieri d'ambasciata: 244 (-12 unità); Consiglieri di legazione: 124 (-24 unità); Segretari di legazione: 309 (+19 unità).

Per la dirigenza: 8 di 1° fascia (-2 unità rispetto al 2008 e 36 di 2° fascia (immutato).

Per le aree funzionali: 1.412 unità di 3° (-3 unità rispetto al 2008); 2.347 unità di 2° (-64 unità); 30 unità di 1° (-12 unità).

Per i contrattisti all'estero: 2.350 (+ 124).

L'Amministrazione ha provveduto alle assunzioni di personale nei limiti imposti dalla normativa vigente e ha completato la disciplina della gestione degli incarichi dirigenziali.

Successivamente, con l'emanazione del dPCM 29 maggio 2009, sono state rideterminate le dotazioni organiche:

- la dotazione organica del personale della carriera diplomatica è di 1.120 unità¹¹;
- la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali e delle aree è di 4.103 unità (66 dirigenti e 4.037 delle aree funzionali)¹².

2.3. Il patrimonio

In connessione con gli aspetti organizzativi va segnalato il problema del patrimonio immobiliare del Ministero all'estero, destinato ad uso istituzionale. Esso attualmente risulta costituito da circa 300 immobili adibiti ad uffici, residenze o alloggi per il personale. Va precisato che nella cifra indicata vanno inclusi circa trenta beni di diversa origine che non hanno destinazione istituzionale e per i quali, stando alle informazioni assunte presso l'Amministrazione, sono state avviate misure di razionalizzazione. Il Ministero ha fatto rilevare che quasi tutte le sedi richiedono onerosi interventi di manutenzione e restauro (calcolati in circa 800 milioni)¹³. Per far fronte a questa situazione il Mae ha concordato con l'Agenzia del Demanio un piano di dismissioni e di recupero di fondi da destinare alla manutenzione del patrimonio immobiliare¹⁴. Ciononostante permane il problema di continuare a salvaguardare gli immobili all'estero per contrastare il loro continuo deterioramento ed il conseguente deprezzamento, compromettendo in alcuni casi lo stesso mantenimento in uso e creando anche vere proprie situazioni di rischio¹⁵.

A ciò va aggiunta un'altra criticità costituita dagli alti costi di locazione - pari a 29 milioni - sostenuti per alcune rappresentanze diplomatiche site in immobili in affitto¹⁶. In considerazione della grave crisi economica in cui versa il nostro Paese, l'Amministrazione dovrebbe prendere ogni misura atta a ridurre tali costi.

3. Funzionamento e attività del SECIN¹⁷

In questo contesto assume un rilievo particolare l'attività del Servizio di controllo interno (SECIN), che nel 2009, come nelle altre amministrazioni, è stato sostituito, in attuazione del

¹¹ Così distribuita: Ambasciatori: 28; Ministri plenipotenziari: 208; Consiglieri d'Ambasciata: 242; Consiglieri di legazione: 254; Segretari di legazione 388.

¹² I 66 dirigenti sono così distribuiti: Prima fascia: 8; Seconda fascia: 44; Seconda fascia dell'area culturale: 14.

Le Aree sono così articolate: Area Terza: 1.337; Area Terza-Area della promozione culturale 214; Area Seconda: 2.454; Area Prima: 32.

¹³ In realtà dal 2004 non sono stati più rifinanziati gli specifici capitoli di spesa (7245 e 7246), che, con uno stanziamento per sette anni di 150 miliardi di lire, avevano consentito all'Amministrazione di realizzare importanti interventi sul patrimonio. A ciò si aggiunge che con l'entrata in vigore della legge finanziaria 2006, non è stata più possibile l'assegnazione dei fondi derivanti da eventuali vendite di immobili non più utilizzati. Un parziale recupero di fondi da finalizzare ad interventi sul patrimonio si è avuto con l'applicazione di quanto disposto dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la possibilità di destinare al patrimonio un quota non inferiore al 30 per cento degli introiti derivanti da un piano di dismissioni di immobili non più utilizzati a fini istituzionali.

¹⁴ A tal fine sono stati emessi tre decreti del Ministro degli affari esteri: n. 214 del 5.11.2007, per la dismissione di 15 immobili, n. 43 del 21.4.2009 (per la definitiva alienazione di questi stessi (15 immobili), n. 78 dell'11.6.2009 (che ha aggiunto altri 7 immobili al piano di dismissione). Dei 22 immobili, sono stati venduti quelli di Esch (Lussemburgo) e Edimburgo.

¹⁵ Sia in termini di *security* (terrorismo etc.), come a Manila e Teheran, che di *safety* (sicurezza sui luoghi di lavoro, incendi etc.), come al Consolato di Londra, a La Valletta, Stoccolma, Algeri, Accra, Lagos, Atene, Toronto, e in alcuni Istituti italiani di cultura (a Istanbul, Lisbona, Buenos Aires per il Teatro Coliseo).

¹⁶ Per queste si calcolano importi annui compresi tra i 350 mila euro e gli 800 mila euro riguardanti sedi come Sydney, Onu New York, Kiev, Baku, Seoul, Singapore, Canton, Zurigo, Francoforte, Shanghai.

¹⁷ Sui servizi di controllo interno e gli Organismi indipendenti di valutazione v. Deliberazione n. 11/2010/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

citato d.lgs. n. 150/09, dal nuovo “Organismo indipendente di valutazione”(OIV) con struttura monocratica.

Il SECIN nel 2009 ha svolto la sua attività istituzionale, effettuando la verifica dell'attuazione degli obiettivi assegnati ai vari C.d.R. a consuntivo del 2008 e successivamente, con cadenza quadrimestrale, il monitoraggio degli stessi.

Dalle informazioni fornite dal SECIN stesso nel 2008 si è registrato il raggiungimento di tutti gli obiettivi. Al termine del 2009 è emerso che sono state svolte tutte le attività programmate dai C.d.R., con il raggiungimento dei 25 obiettivi strategici e dei 42 obiettivi operativi indicati nei documenti programmatici (due obiettivi di competenza del C.d.R. Cerimoniale e del C.d.R. Ispettorato sono stati realizzati al 110 per cento). Poiché, come risulta dall'esame puntuale delle attività svolte, appare in realtà che non tutti gli obiettivi siano stati raggiunti (ad esempio nel settore della cooperazione allo sviluppo), il nuovo organismo di valutazione dovrebbe forse compiere una riflessione più approfondita sugli indicatori e sui criteri di valutazione.

Particolare attenzione è stata dedicata al programma di controllo di gestione per far fronte, anche con un'adeguata attività formativa, alle carenze riscontrate per quanto riguarda gli indicatori e i Piani d'azione, soprattutto al fine di fornire un idoneo supporto al controllo strategico.

Considerando il contenuto degli obiettivi raggiunti se ne possono menzionare alcuni dei più significativi: i risultati del “G8” tenuto all'Aquila; l'azione per la riforma del Consiglio di sicurezza; le iniziative, nell'ambito dell'UE, per la ratifica e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e per la presenza italiana nelle azioni di politica estera e di difesa (PESC-PESD); le relazioni multilaterali e bilaterali per la pace in Medio oriente, in Iraq, Afghanistan e Pakistan; per gli Accordi con la Libia e la Tunisia; per l'attenzione alla Russia e a varie aree geografiche (Asia, Area balcanica).

Il Ministero dell'interno

1. Premessa

2. Esame del consuntivo: *2.1. Andamenti generali; 2.2 Gli oneri sommersi ed i riconoscimento di debito.*

3. Le direttive del Ministro e le note preliminari

4. L'organizzazione

1. Premessa

I compiti del Ministero dell'interno sono definiti dall'art. 14 del d.lgs. n. 300 del 1999¹ e riguardano i rapporti con le autonomie locali, la rappresentanza di Governo e dello Stato sul territorio, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, la difesa civile ed il soccorso, la tutela dei diritti civili, la cittadinanza, l'immigrazione e l'asilo.

La stessa legge individua le aree funzionali nel cui ambito il Ministero esercita le funzioni di competenza: garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali; tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia; amministrazione generale e supporto dei compiti di rappresentanza generale di governo sul territorio; tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo; organizzazione e funzionamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, con particolare riguardo alle politiche del personale dell'amministrazione civile e alla promozione e sviluppo delle relative attività formative nonché alla gestione delle risorse strumentali e finanziarie del Ministero oltre, attraverso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le altre funzioni assegnate dalla normativa vigente in materia di soccorso pubblico, protezione civile, prevenzione e spegnimento degli incendi (inclusi gli incendi boschivi), difesa civile.

Prima di passare all'esame del consuntivo 2009, le cui risultanze saranno riprese in sede di esame sull'attuazione delle singole missioni, si precisa che allo stato di previsione del bilancio del Ministero dell'interno è allegato il bilancio del Fondo Edifici di Culto, amministrato dalla Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo Edifici di Culto, del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, in sede centrale e dalle Prefetture, Uffici Territoriali del Governo, a livello provinciale.

¹ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 14 sostituito dall'art 1 del DL. 7 settembre 2001, n. 343, nel testo modificato dalla legge di conversione 9 novembre 2001, n. 401; art. 1 del d.lgs. 30 ottobre 2003, n. 317.

2. Esame del consuntivo

2.1. Andamenti generali

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi (Tabella 1) ammontano a circa 31,391 miliardi (29,463 nel 2008), il 4 per cento sul bilancio dello Stato (rispetto al 3,9 del 2008, al 3,8 del 2007 ed al 4,2 del 2006).

Nonostante l'incremento complessivo di 1,928 miliardi rispetto al 2008 (+6,5 per cento), se si considerano i 18,154 miliardi di trasferimenti agli Enti locali (pari al 57,8 per cento dell'intero stanziamento), le risorse effettive che sono state assegnate all'Amministrazione per i compiti di istituto hanno subito un minore incremento assoluto, pari a circa 1,160 miliardi (da 12,079 miliardi nel 2008 a 13,237), tuttavia migliore in termini percentuali (+9,6 per cento) sul totale al netto dei menzionati trasferimenti.

Per comprendere l'esatta portata di questo incremento è necessario considerare che nell'anno in esame, in corso di esercizio, l'Amministrazione ha beneficiato in particolare di uno stanziamento aggiuntivo per il ripiano dei debiti pregressi di 791,6 milioni ai sensi del DL n. 185 del 2008² che, come vedremo in seguito, ha fatto crescere la spesa per la voce "consumi intermedi".

Al netto di questa assegnazione straordinaria, che si riferisce a prestazioni già rese all'Amministrazione negli anni precedenti e che non è stata destinata a coprire le spese per servizi ed attività relativi al 2009, gli stanziamenti definitivi accertano un incremento di circa 366 milioni (+3 per cento).

Al valore complessivo degli stanziamenti definitivi hanno altresì contribuito, sempre con assegnazioni in corso di esercizio, 115 milioni per gli adeguamenti retributivi del personale della Polizia di Stato (ex d.P.R. n. 51 del 2009³), 100 milioni per il finanziamento del Fondo unico giustizia⁴ e 90 milioni per l'emergenza seguita al sisma che ha colpito l'Abruzzo.

Approfondendo l'analisi del bilancio per Centri di Responsabilità, e tenendo conto anche dell'assegnazione straordinaria di cui si è detto, si osserva che le risorse del Dipartimento per gli affari interni e territoriali sono cresciute di 1,059 miliardi (complessivamente, rappresentano il 3,4 per cento dell'intero stanziamento dell'Amministrazione ed il 2,2 per cento al netto dei trasferimenti agli enti locali), di 171 milioni le assegnazioni del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (complessivamente lo 0,5 per cento dell'intero stanziamento e l'1,3 al netto dei trasferimenti), di 103,5 milioni quelle del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (pari allo 0,3 per cento dell'intero stanziamento ed allo 0,8 sempre al netto degli stanziamenti) e di 914 milioni quelle del Dipartimento della pubblica sicurezza (il 2,9 per cento sull'intero stanziamento ed il 6,9 al netto degli stanziamenti). Mentre sono stati ridotti gli stanziamenti del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione (-74 milioni), soprattutto per la trasformazione del SISDE in Agenzia informazione e sicurezza interna (AISI) e per il conseguente trasferimento di fondi dal Ministero dell'interno al Ministero

² DL 29 novembre 2009, n. 115, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2. L'art. 9 del decreto legge, relativamente agli anni 2008 e 2009, ha disposto che le risorse messe a disposizione dal comma 12, primo periodo, del DL 2 luglio 2007, n. 81 (pari a 5,7 miliardi), per la liquidazione da parte dell'Agenzia delle entrate dei rimborsi dovuti a seguito della sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea del 14 settembre 2006, siano iscritte, nella quota disponibile, sul fondo istituito dall'art. 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per provvedere alla estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei ministeri alla data del 31 dicembre 2007, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse, anche sulla base della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 7 del 5 febbraio 2008, nonché siano trasferite all'Agenzia delle entrate per i rimborsi richiesti da più di dieci anni per la successiva erogazione ai contribuenti.

³ D.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, di recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007.

⁴ Il Fondo unico giustizia è gestito, ai sensi dell'art. 2, del DL 16 settembre 2008, n. 143 da Equitalia Giustizia S.p.A. Il comma 7 dell'art. 2 prevede che le somme derivanti dai proventi di cui al comma 2 del medesimo articolo, siano destinate, in misura non inferiore ad un terzo al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico.

dell'economia e delle finanze⁵, e del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (-246 milioni).

Come già osservato, i trasferimenti agli Enti locali sono cresciuti rispetto al precedente esercizio di 770 milioni, che diventano +3,138 miliardi rispetto al 2007 per effetto in particolare della compensazione a favore dei Comuni per il minor gettito dell'ICI a seguito dell'abolizione dell'imposta sulla prima casa.

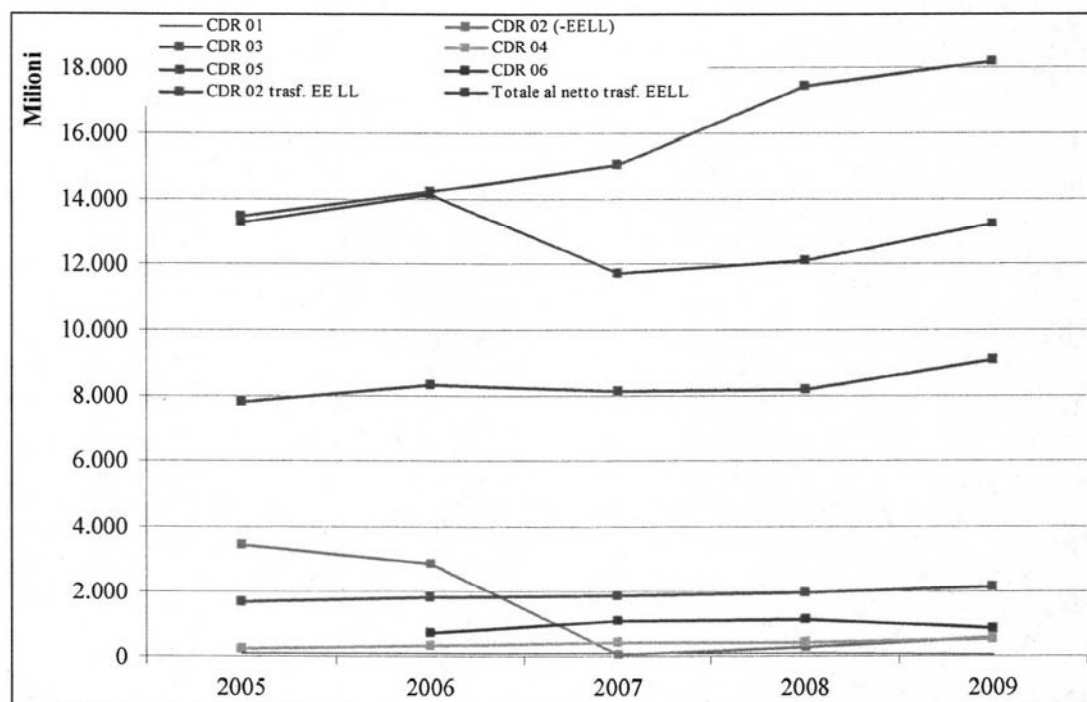
La tabella che segue illustra, per Centri di Responsabilità, gli andamenti degli stanziamenti definitivi nel quinquennio 2005/2009.

TABELLA 1
(migliaia di euro)

descrizione CDR	cod CdR	2005	2006	2007	2008	2009
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	CdR 01	92.474	83.576	103.750	105.383	31.354
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	CdR 02 (-EELL)	3.441.339	2.866.809	64.506	271.982	561.145
Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	CdR 03	1.688.226	1.821.922	1.861.794	1.973.343	2.144.318
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	CdR 04	248.729	324.793	407.185	438.845	542.429
Dipartimento della pubblica sicurezza	CdR 05	7.804.270	8.325.377	8.128.805	8.166.268	9.080.210
Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	CdR 06		690.967	1.110.123	1.123.585	877.886
CdR 02 trasf. EE LL		13.473.898	14.197.382	15.016.495	17.383.865	18.154.091
Totale al netto trasf. EELL		13.275.037	14.113.444	11.676.163	12.079.407	13.237.342
Totale complessivo		26.748.935	28.310.826	26.692.658	29.463.272	31.391.433

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 1



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

⁵ Legge del 3 agosto 2007 n. 124 "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto".

Gli stanziamenti iniziali per effetto di variazioni compensative ed integrative sono aumentati complessivamente di 4,148 miliardi (+ 15,23 per cento), di cui circa 1,595 con la legge di assestamento e 2,553 con provvedimenti di variazione di bilancio. Gli aumenti in corso di esercizio hanno interessato tutti i Centri di Responsabilità ad eccezione del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione (C.d.R. 1), le cui risorse sono state ulteriormente ridotte di circa 2,3 milioni.

L'incremento maggiore (circa 2 miliardi) ha interessato il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, seguito dal Dipartimento della pubblica sicurezza (+circa 1,3 miliardi), il Dipartimento dei vigili del fuoco (+407,4 milioni), il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (+257 milioni) ed il Dipartimento per le politiche de personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (+ circa 132,8 milioni).

In termini percentuali, rispetto al valore delle risorse iniziali dei singoli Centri di Responsabilità, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha visto aumentare i propri stanziamenti iniziali di circa il 90 per cento. Se si tiene conto che nel 2008 gli stanziamenti definitivi sono stati pari circa 439 milioni, la previsione iniziale per il 2009 di circa 285 milioni appare essere stata fortemente sottostimata.

Gli altri incrementi percentuali sono stati del 23,45 per cento per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del 17,82 per il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, del 16,62 per il Dipartimento della pubblica sicurezza, del 12,35 per il Dipartimento per gli affari interni territoriali.

Agli aumenti di cui si è già detto, devono essere aggiunte in particolare le assegnazioni per il finanziamento del Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere (100 milioni, ex DL n. 11 del 2009⁶), per l'emergenza determinata dal sisma in Abruzzo (90 milioni, ex DL n. 39 del 2009) e per la sicurezza pubblica (35 milioni ex legge n. 94 del 2009⁷).

L'Ufficio centrale del bilancio (UCB) presso il Ministero ha segnalato una possibile criticità a seguito della disposizione del comma 13 dell'art. 60 del richiamato DL n. 112, che ha portato l'ambito di osservazione dell'UCB sul rispetto delle originarie previsioni di spesa dal capitolo al programma di spesa. Tale previsione potrebbe rendere più difficile l'emersione delle reali situazioni debitorie, che possono risultare in tutto o in parte compensate da stanziamenti ancora disponibili nell'ambito del programma, ma non per questo effettivamente disponibili per evitare il formarsi di oneri latenti.

Anche alla luce dei dati di consuntivo degli ultimi anni, che hanno visto il formarsi di una situazione debitoria assai consistente che impedisce anche una corretta programmazione, attesa la necessità di coprire con le risorse di competenza prestazioni già rese e da ricondurre ad impegni assunti a carico di esercizi precedenti, si richiama l'attenzione sull'osservazione dell'UCB al fine di una valutazione in merito alle conseguenze della richiamata disposizione.

La crescita degli stanziamenti di competenza in corso di esercizio ha compensato i tagli lineari che sono stati disposti in applicazione degli artt. 60 e 61 del DL n. 112 del 2008⁸, pari a 414 milioni e la riduzione per effetto dell'art. 1, comma 507, della legge n. 296 del 2006⁹ (Finanziaria 2007) di 231 milioni.

Al lordo dei trasferimenti (correnti e in conto capitale), la maggior parte delle risorse è destinata alla spesa diretta di parte corrente (28,845 miliardi a fronte di 2,545 di parte capitale); la quota maggiore è assegnata per le spese di funzionamento (11,2 miliardi, spese per il personale, acquisto di beni e servizi e imposte sulla produzione) in particolare per le forze di polizia.

⁶ DL 23 febbraio 2009, n. 11 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori".

⁷ Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

⁸ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁹ Legge 27 dicembre 2006, n. 296