

Si segnalano alcune leggi e atti normativi specifici in questa materia. Tra le altre, la legge 5 marzo 2010, n. 30¹, che, all'art. 4, comma 6, dispone l'assunzione di trentacinque unità di personale della carriera diplomatica (annue nei cinque anni 2010-2014) necessarie per l'entrata in funzione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Questa legge conteneva norme per materie diverse, che si ritrovano anche nella successiva legge 3 agosto 2010 n. 126²: missioni internazionali di pace; aiuto allo sviluppo; organizzazioni internazionali militari; cooperazione internazionale; difesa e sicurezza internazionale. Da ricordare anche la legge 23 giugno 2010 n. 98³ riguardante i Comitati italiani all'estero (Comites) ed il Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE). Della legge 13 agosto 2010 n. 149⁴, che ha introdotto alcune importanti novità in materia di assistenza allo sviluppo, si tratterà nell'esame del programma n. 4.2.. In questo stesso settore va ricordata la legge 29 dicembre 2009 n. 197⁵. Infine, con d.P.R. 29 ottobre 2010, n. 243, è stato emanato il Regolamento recante il riordino dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare.

3.2. Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance, Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

Al di là della missione fondamentale prima descritta, è difficile trovare, come per altri ministeri, un'esposizione estesa nei documenti programmatici di carattere generale, che contengono solo qualche accenno all'attività di questo ministero. Nel DPEF 2010-2013 l'allegato 3 "Contributi dei ministeri" dedica, infatti, solo un breve spazio al MAE. Dopo l'indicazione delle citate priorità, si evidenzia l'esigenza di una presenza attiva dell'Italia sulla scena internazionale, anche attraverso una modernizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero, e, in aderenza alla generale riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, di completamento del processo di razionalizzazione delle strutture, di digitalizzazione ed innovazione tecnologica e di semplificazione amministrativa. Altro obiettivo, strumentale a quest'opera di razionalizzazione, è l'accresciuta autonomia gestionale e finanziaria per favorire una sempre maggiore competitività del Sistema Paese. Un cenno viene fatto inoltre alla cooperazione allo sviluppo, rilevando i gravi ritardi in questo settore, considerando che non solo non è stato raggiunto l'obiettivo dello 0,33 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo rispetto al PIL nel 2006, ma che esso è nettamente inferiore (0,19 nel 2007 e 0,22 nel 2008, con previsione di ulteriore decremento). Alla luce di questa situazione il Governo si proponeva, tra le priorità, un riallineamento in materia di APS, svolgendo, peraltro, un'azione per eliminare gli sprechi e le duplicazioni ed accrescere l'efficacia degli aiuti, affermando un concetto evolutivo di aiuto allo sviluppo. Va ricordato che su questa materia il MAE elabora uno specifico documento programmatico di cui si dirà trattando del programma 4.2.

Nell'ambito dei documenti programmatici vanno menzionate la Nota preliminare per il 2010 e la nota integrativa (che ha sostituito quest'ultima) per il 2011 e per il triennio 2011-2013.

Nella Nota preliminare per il 2010 venivano ribaditi gli impegni internazionali ed europei e si indicava l'esigenza di un maggiore raccordo con la società civile e il mondo economico e della cultura, al fine di "valorizzare l'azione dell'Italia nei vari settori di interesse". Si metteva, altresì, in evidenza l'opera di semplificazione delle procedure e di ottimizzazione delle risorse, sempre più scarse, ed erano indicati gli obiettivi strategici e gli stanziamenti di competenza per ciascuno di essi; erano esposti in schede i Programmi/Obiettivi, con i C.d.R. responsabili, e descritti specifici indicatori.

¹ Conversione in legge del DL 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione e per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna.

² Conversione in legge del DL 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo.

³ Conversione in legge del DL 28 aprile 2010, n. 63, recante disposizioni urgenti in tema di immunità di Stati esteri dalla giurisdizione italiana e di elezioni degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero.

⁴ Modifiche all'articolo 1 del DL 14 marzo 2005, n. 35 (convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), e agli articoli 11 e 13 della legge n. 49/1987, in materia di cooperazione allo sviluppo.

⁵ Conversione in legge del DL 4 novembre 2009, n. 152, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo.

La Nota integrativa per il 2011, in linea con quanto esposto nel DPEF 2010-2013, conferma le priorità politiche e l'impegno a consolidare il ruolo dell'Italia nell'ONU e nelle istituzioni europee. E' evidenziato il contributo dell'Italia alla tutela dei diritti umani e al consolidamento della democrazia, senza trascurare l'azione a tutela dei cittadini e delle imprese italiane all'estero e la promozione del "Sistema Paese", che si realizza anche con la diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero, con una riorganizzazione amministrativa e tecnologica, a tale scopo, delle strutture del Ministero, centrali e periferiche.

La direttiva del Ministro indica, in aderenza con il contenuto della Nota preliminare, gli obiettivi strategici e strutturali e l'attribuzione di risorse per il loro conseguimento, nonché il sistema di monitoraggio di valutazione dei dirigenti, l'avvio dell'attività di performance ed è corredata da un prospetto di interconnessione tra missioni, programmi, priorità politiche ed obiettivi strategici, articolati in obiettivi operativi nell'ambito della pianificazione 2010-2012.

L'OIV ha elaborato il Piano della Performance del Ministero, approvato con un decreto del Ministro. Il Piano, in attuazione della delibera n. 112/2010 della Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), contiene: l'analisi del contesto interno ed esterno entro cui opera l'Amministrazione; gli obiettivi strategici ed i relativi responsabili; gli obiettivi derivanti dai controlli strategici e di gestione, atti a valutare gli uffici ed il relativo personale sia dell'apparato centrale che della rete estera; la ponderazione attribuita dal Ministro alle schede di valutazione del personale.

Il direttore dell'OIV, nella veste di organo monocratico, è stato nominato con d.m. del 4 marzo 2010; su tale nomina è stato espresso parere favorevole dalla CIVIT con delibera n. 17 del 2010. L'OIV è stato completato con la costituzione della struttura tecnica permanente (STP). L'attività svolta dall'OIV nel 2010, oltre all'elaborazione del citato Piano della *performance* e alla collaborazione nella preparazione della direttiva, ha riguardato la verifica dell'attuazione degli obiettivi assegnati dal Ministro (14 strategici e 34 operativi) ⁶.

Va, peraltro, rilevato che il sistema di valutazione del MAE si applica ai dirigenti - ad esclusione del personale appartenente alla carriera diplomatica - ed al personale dipendente inquadrato nelle aree prima, seconda e terza, di cui all'art. 6 del CCNL, Comparto Ministeri 2006-2009, nonché al personale in servizio presso le sedi estere, di cui all'art. 2 del citato CCNL. La valutazione dei diplomatici, nella articolazione da segretario di legazione ad ambasciatore, è disciplinata dagli artt. 106 e ss. del d.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18 sull'"Ordinamento dell'Amministrazione degli Affari esteri". Un diverso sistema di valutazione richiederebbe una modifica del citato d.P.R. n. 18 /1967 e del dPCM 20 luglio 2007 n. 153.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

Il 2010 è stato caratterizzato da una nuova riorganizzazione del Ministero, a breve distanza da quella realizzata a seguito dell'approvazione del regolamento avvenuta con il d.P.R. n. 258 del 27 dicembre 2007, e dall'avvio della nuova configurazione dei controlli interni, realizzata con l'attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009.

Il nuovo regolamento, approvato con il d.P.R. n. 95 del 19 maggio 2010, entrato in vigore il 16 dicembre 2010, ha richiesto un lavoro di preparazione nel corso del 2010 ed ha comportato un assestamento dell'Amministrazione. Esso è stato seguito dal d.m. n. 2060 dell'11 ottobre 2010, che ha disciplinato gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, le articolazioni interne (unità e uffici) delle strutture di livello dirigenziale generale presso l'Amministrazione centrale del Ministero, nonché quelle delle altre strutture di primo livello e della Segreteria generale.

L'Amministrazione, secondo la nuova articolazione dei C.d.R. del MAE, ha sostanzialmente ottemperato a quanto previsto dall'art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009, affidando ciascun nuovo programma ad un unico Centro di Responsabilità a partire dal

⁶ Dai dati forniti dall'Amministrazione si rileva che due obiettivi erano in ritardo: uno era stato cancellato per mancanza di fondi, due erano da considerarsi avviati e tre non risultavano monitorabili per un incompleto inserimento dei dati.

2011, ad eccezione del programma “Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza” della missione 32 affidato a cinque C.d.R..

Le altre importanti novità sono costituite: dall'istituzione del nuovo Organismo indipendente di valutazione (OIV), che ha sostituito, con un ampliamento di competenze indotto dalla nuova normativa, il precedente Servizio di controllo interno (SECIN)⁷, e dall'approvazione del d.P.R. n. 54 del 1° febbraio 2010 (in attuazione dell'art. 6 della legge n.69/2009), contenente il Regolamento “in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di I° categoria”.

La riforma del MAE ha riguardato sia l'assetto dell'Amministrazione centrale che la rete estera. In questa ottica sono state ridotte le Direzioni generali⁸ da 13 a 8 (e in conseguenza i C.d.R.) che sono state articolate per macroaree tematiche, che a loro volta coincidono con le grandi priorità assegnate alla politica estera italiana. A queste si aggiungono altre 5 strutture di primo livello⁹. E' stata creata, nelle varie Direzioni generali, la figura di Direttore centrale - Vice Direttore generale.

Due Direzioni generali hanno un carattere trasversale, perché riguardano rispettivamente le “risorse e l'innovazione” e “l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni”, mentre le altre 6 si adeguano alle trasformazioni in atto a livello globale. Di queste ultime, tre (DG per gli affari politici, DG per la mondializzazione e DG per l'Unione europea) si occupano dei rapporti bilaterali con i singoli paesi rientranti nelle varie aree geografiche, assorbendo le competenze delle precedenti DG, che seguivano il criterio geografico.

L'obiettivo della riforma è di collegare il Ministero con le varie Amministrazioni statali, Enti territoriali, imprese ed istituzioni culturali e, verso l'esterno, di accrescere la presenza italiana nelle diverse organizzazioni internazionali (soprattutto nell'Unione Europea) e di potenziare l'autonomia e l'efficienza delle rappresentanze diplomatico-consolari.

In merito a quest'ultimo aspetto, va rilevato che l'autonomia si sta realizzando attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti per i trasferimenti finanziari all'estero, nonché con la razionalizzazione della struttura e la gestione del bilancio delle sedi all'estero, alle quali si accompagnano procedure di verifica e controllo delle attività svolte. Ogni sede è tenuta a presentare annualmente, entro il 31 ottobre, sulla base della programmazione e degli obiettivi da raggiungere, un bilancio di previsione annuale, nel quale sono descritti la ripartizione e l'utilizzo delle risorse acquisite sia *in loco* (con sponsorizzazioni ed altre tipologie di entrate) che con finanziamento ministeriale (mediante un'unica dotazione finanziaria in cui confluiscono i vari capitoli di spesa fino ad oggi accreditati in maniera distinta). Un'interessante novità è costituita dalla possibilità di riportare all'esercizio successivo, e non più all'erario, l'eventuale saldo attivo. Il nuovo sistema non solo consente una maggiore autonomia e flessibilità nella gestione, ma conferisce anche una maggiore responsabilità ai Capi delle Rappresentanze diplomatiche e ai titolari degli uffici consolari¹⁰. Qualora le dotazioni finanziarie assegnate dal Ministero siano diverse da quelle previste, il capo missione adotta il

⁷ Con decreto del Ministro, sentita la CIVIT, è stato designato il responsabile dell'OIV per il triennio 1 maggio 2010-30 aprile 2013. Con successivo decreto è stata definita la composizione della struttura tecnica di supporto, composta da un contingente non superiore a sei unità. V. d.m. n. 175 del 1° settembre 2010.

⁸ DG per gli affari politici e di sicurezza; DG per la mondializzazione e le questioni globali; DG per l'Unione europea; DG per la promozione del Sistema Paese; DG per gli italiani all'estero e le politiche migratorie; DG per la cooperazione allo sviluppo; DG per le risorse e l'innovazione; DG per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni.

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.

¹⁰ Questi provvedono alla redazione di un bilancio preventivo (approvato dal Ministero) e possono disporre variazioni compensative in corso d'anno tra le diverse tipologie di spesa, all'interno dello stesso titolo o, previa autorizzazione ministeriale, tra titoli diversi. Sono escluse le voci a destinazione vincolata e le entrate derivanti dall'applicazione della tariffa consolare che continuano ad essere versate all'erario.

bilancio c.d. rimodulato¹¹. Poiché l'autonomia gestionale è divenuta operativa solo dal 1° gennaio 2011, non si può valutarne il reale impatto. In merito al finanziamento integrativo, che costituisce il primo esempio di gestione autonoma delle sedi all'estero, si sono registrati i seguenti importi: dall'ottobre 2009 al marzo 2010: 1.372.046 euro e dall'aprile al settembre 2010: 1.096.204 euro. Nel 2010 sono stati assegnati a questi uffici: 60,4 milioni per spese di funzionamento, ai quali vanno aggiunti 5,94 milioni per missioni all'estero ed a favore delle sedi di Bagdad, Beirut, Kabul, Tblisi, Islamabad e Kahrtoom.

Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione si evince che le esigenze della rete estera sono superiori alle dotazioni ministeriali, perché, nonostante le economie, che potrebbero derivare dall'autonomia gestionale, vi sono elementi che determinano un aumento delle spese generali (ad es. le variazioni, spesso notevoli, del cambio delle valute locali ed il forte aumento dei prezzi). Quanto alle spese in conto capitale, vi sono le spese per gli immobili, di cui si dirà tra breve. Si può qui anticipare l'impiego di 10 milioni di euro per l'acquisto di un immobile per l'Ambasciata italiana a Beirut e l'impegno di fondi per un cambio di immobile per il Consolato generale di Londra (per ragioni di sicurezza).

La rete estera del Ministero è costituita da 325 uffici: 126 rappresentanze diplomatiche, 9 rappresentanze permanenti presso enti o organizzazioni internazionali, 1 delegazione diplomatica speciale, 97 uffici consolari e 92 istituti italiani di cultura.

Sotto il profilo organizzativo è continuata anche nel 2010 la ristrutturazione della rete estera prevista dalla LF 2007 (art. 1, comma 404, lett. g). Sono state chiuse 8 sedi consolari¹²; sono stati declassati a "Consolato" 2 Consolati generali (Basilea e Karachi); sono stati declassati a "Sezioni" 8 Istituti italiani di cultura (IIC)¹³; sono state chiuse 2 Sezioni (Innsbruck e Grenoble) ed è stato soppresso il posto di addetto culturale presso il Consolato di Lilla.

Questa ristrutturazione va inserita nell'opera di razionalizzazione, che deve tenere conto della diversa presenza dell'Italia nell'area dell'Unione europea, nella quale i cittadini italiani sono anche titolari della cittadinanza europea, con tutti i diritti che essa comporta, che li pongono su un piano di parità con i cittadini dei paesi che li ospitano. E' evidente, quindi, l'esigenza di uno snellimento degli uffici in questa area.

D'altra parte, va anche considerato il mutato panorama internazionale che ha determinato una diversa configurazione delle priorità e degli interessi italiani nei confronti delle varie aree geografiche e dei paesi emergenti, con la creazione in futuro di nuove sedi laddove ciò si rivelerà utile e necessario. Su un piano generale, un contributo ulteriore alla razionalizzazione della rete estera potrà derivare dall'evoluzione degli strumenti informatici con i servizi consolari a distanza.

Infine, va evidenziato che ai sensi dell'art. 26 del DL 112 del 2008 (c.d. taglia-enti), l'Istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO) e l'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO) avrebbero dovuto essere soppressi. In realtà, quest'ultimo è stato inserito nel decreto di salvataggio del 19 novembre 2008 tra gli enti confermati non soggetti all'obbligo di riorganizzazione; l'IAO invece è stato oggetto del citato d.P.R. 243 del 2010, che ha provveduto alla sua riorganizzazione, definendone i compiti e gli organi e provvedendo all'abrogazione di gran parte degli articoli della legge 1612 del 1962.

In materia di personale, l'art. 11, comma 2, del regolamento di organizzazione del Ministero (d.P.R. n. 95/2010) ha rinviato al dPCM del 29 maggio 2009, che ha indicato la "rideterminazione delle dotazioni organiche" del personale della carriera diplomatica, delle qualifiche dirigenziali e delle varie aree del Ministero, come riportato nelle tabelle seguenti.

¹¹ Entro il 31 marzo viene predisposto il conto consuntivo corredato da una relazione illustrativa della gestione, che sostituisce gli attuali rendiconti. La suddetta procedura non viene applicata ai finanziamenti della Cooperazione allo Sviluppo e agli istituti italiani di cultura, data la peculiarità delle finalità di questo tipo di finanziamenti.

¹² Consolati di Mulhouse, Saarbrücken, Norimberga, Bruxelles, Durban, e le Agenzie consolari di Coira, Genk e Mannheim.

¹³ Colonia, Salonicco, Stoccarda, Chicago, Cordoba, Rio de Janeiro, San Francisco e Sydney.

DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA	DOTAZIONE ORGANICA
Ambasciatore	28
Ministro Plenipotenziario	208
Consigliere d'Ambasciata	242
Consigliere di Legazione	254
Segretario di Legazione	388
Totale	1.120

Fonte: tab. A allegata al dPCM 29 maggio 2009

DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE DI RUOLO APPARTENENTE ALLE QUALIFICHE DIRIGENZIALI E DELLE AREE	DOTAZIONE ORGANICA
Dirigenti	
Dirigente 1a fascia	8
Dirigente 2a fascia	44
Dirigente 2a fascia dell'Area della promozione culturale	14
<i>Totale qualifiche dirigenziali</i>	<i>66</i>
Area Terza	1.337
Area Terza - Area della promozione culturale	214
Area Seconda	2.454
Area Prima	32
<i>Totale aree funzionali</i>	<i>4.037</i>
Totale complessivo	4.103

Fonte: tab. B allegata al dPCM 29 maggio 2009

La dotazione organica del personale di ruolo è di 5.223 unità (nel 2009: 5.707); la dotazione effettiva al 31 dicembre 2010 è di 4.574 unità di cui 908 appartenenti alla carriera diplomatica (19,8 per cento), 40 alla qualifica dirigenziale (0,87 per cento) e 3.626 alle aree funzionali (79,28 per cento). Alle 4.574 unità di personale di ruolo vanno aggiunte 2.386 unità di personale a contratto (di cui 2.358 a tempo indeterminato e 28 a tempo determinato) per un totale di 6.960 (nel 2009: 8.334).

Volendo esaminare la ripartizione del personale tra centro e estero: al centro vi sono 1.982 unità, di cui 380 diplomatici, 28 dirigenti, 1.574 delle aree funzionali; all'estero 2.592, di cui 528 diplomatici, 12 dirigenti e 2.052 delle aree funzionali.

Dai dati riportati si rileva che vi è stata una rilevante riduzione del personale di ruolo rispetto a quello previsto dal dPCM 29 maggio 2009, perché si è passati da 5.707 unità a 4.574. Nel 2010 sono avvenute 182 cessazioni per collocamento a riposo del personale di ruolo delle aree funzionali, di 8 dirigenti, di 43 della carriera diplomatica, mentre si registrano 23 cessazioni del personale a contratto presso la rete diplomatico-consolare e gli istituti italiani di cultura. Inoltre, n. 9 unità inquadrate sono state trasferite ai ruoli di altre Amministrazioni.

Nell'ambito del piano di dismissione degli immobili del Ministero all'estero, disposto dalla legge finanziaria 2007, nel corso del 2010 sono stati alienati quattro immobili ed è in elaborazione un decreto di dismissione di altri cinque. Restano le criticità rilevate nella precedente relazione sull'elevato costo per canoni di locazione di uffici e residenze in varie aree geografiche. In proposito, l'Amministrazione ha fatto rilevare che è in atto una ricognizione globale sulle locazioni passive, al fine di definire un nuovo sistema di gestione e di prendere tutte le iniziative utili per il contenimento dei costi.

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009

In relazione a quanto prima rilevato sulla valutazione del personale diplomatico, va detto che l'Amministrazione ha iniziato un'opera di armonizzazione con la normativa prevista dal d.lgs. n. 150/2009. Si sta, quindi, procedendo, ai fini di un corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, ad un sostanziale allineamento degli obiettivi individuali assegnati alla dirigenza diplomatica con quelli definiti nell'ambito della programmazione strategica. In analogia con quanto previsto dal d.lgs. n.150/2009, il d.m. 22

dicembre 2010 n. 2533, sulle modalità di valutazione dei risultati conseguiti dai funzionari diplomatici, ha stabilito che l'indennità di risultato per questi ultimi è determinata anche in base al grado di conseguimento degli obiettivi, sia strategici che operativi, loro assegnati.

L'applicazione del d.lgs n. 150/2009 incontra nel MAE alcune difficoltà connesse alla sua articolazione esterna. Ciò vale in particolare per l'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* alle Rappresentanze diplomatico-consolari ed agli Istituti italiani di cultura; in proposito l'Amministrazione ha dichiarato che inizialmente il sistema sarà basato sul grado di raggiungimento degli obiettivi strategici contenuti nel Piano della *performance*.

In attuazione del d.lgs. n. 150/2009 l'Amministrazione si propone di rendere pubblici gli *standard* qualitativi per i servizi maggiormente proiettati verso gli utenti esterni¹⁴.

4.3. Innovazione tecnologica

Nel 2010 il MAE ha continuato a realizzare il processo di digitalizzazione e di innovazione tecnologica, avviato negli anni precedenti, per migliorare i servizi per gli utenti interni ed esterni. In tale contesto vanno ricordati: l'adesione al Servizio pubblico di Connettività ed alla Rete internazionale della PA; il Progetto@doc¹⁵ ed i Servizi consolari a distanza. Tali progetti sono stati inclusi nel Protocollo d'intesa¹⁶, concluso tra il Ministro degli esteri ed il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, e fanno parte del programma di innovazione digitale *e-government* 2012. Va rilevato che, per rafforzare l'autonomia gestionale delle sedi estere, nell'anno di riferimento è stato effettuato il collegamento in rete di tutti gli uffici all'estero ad un nuovo portale informatico per la gestione della contabilità; sono stati esaminati tutti i bilanci preventivi e sono state assegnate le dotazioni di parte corrente e di conto capitale.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Dall'esame finanziario del Ministero degli affari esteri emerge che gli stanziamenti, pari a 2.268 milioni, sono distribuiti tra diciannove Centri di Responsabilità (C.d.R.)¹⁷, che, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione, saranno ridotti a 13.

¹⁴ Ufficio relazioni con il pubblico; biblioteca; trasferimento di lavoratori italiani in Paesi a rischio; rilascio di legalizzazioni e stesura di atti notarili.

¹⁵ Tale Progetto ha consentito di effettuare la "migrazione" dei 133 uffici dell'Amministrazione centrale sulla nuova piattaforma per la gestione dei flussi documentali, determinando un abbattimento dei consumi cartacei.

¹⁶ In attuazione del Protocollo è stato sottoscritto l'accordo di servizio per il "Progetto Servizi consolari a distanza" e si è realizzata la migrazione al nuovo Sistema Integrato per le funzioni consolari di 95 Sedi su 211.

¹⁷ Dal 2009 non è presente il C.d.R. n. 14 Istituto diplomatico (ISDI).

Tabella 1
(in migliaia)

Cdr Spese*	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie/ Maggiori spese comp	Economie/ Maggiori spese res
1	327,40	10.327,85	10.412,78	10.412,78	8.783,06	10.682,59	10.740,18	9.080,20	180,04	1.475,71	4,24
2	8.503,06	19.356,75	33.548,21	36.476,11	29.343,10	37.698,03	42.051,26	25.834,60	13.458,80	2.443,14	314,73
3	778,18	7.608,39	9.628,05	9.628,05	8.085,66	10.378,20	10.406,23	6.988,06	1.273,71	2.142,64	1,83
4	363,91	3.280,85	3.811,05	3.811,05	3.426,90	4.127,97	4.174,96	3.175,60	321,09	662,70	15,58
5	3.643,81	32.401,89	36.380,59	36.520,95	25.183,93	39.011,78	40.024,40	23.771,05	3.676,62	12.177,31	399,43
6	59.948,41	717.421,36	746.328,65	769.821,21	691.728,74	752.266,54	806.277,06	689.412,45	70.357,72	40.946,42	5.560,47
7	4.201,98	23.538,49	23.902,31	23.902,31	24.424,98	24.698,53	28.104,29	23.852,11	4.081,92	164,74	5,52
8	16.407,13	25.795,99	30.438,92	31.503,98	32.584,56	37.502,84	46.846,04	32.321,72	13.689,70	413,95	420,68
9	394.179,42	394.355,51	487.509,18	574.205,77	493.009,64	526.083,16	881.688,60	426.204,72	424.051,99	4.431,70	27.000,18
10	9.571,59	182.195,08	186.133,12	187.106,48	174.780,06	189.137,31	195.704,71	173.730,33	9.052,62	10.823,94	2.097,81
11	4.225,27	73.275,74	73.511,46	73.511,46	64.957,30	74.969,95	77.736,74	63.645,66	3.068,87	9.451,47	1.570,73
12	1.676,80	428.694,43	437.208,18	438.368,18	435.608,50	439.458,50	438.884,98	432.072,96	3.733,87	3.054,68	23,47
13	12.436,20	58.210,47	59.503,28	59.503,28	56.716,63	60.130,31	71.939,48	53.460,13	15.065,32	3.377,79	36,24
15	6.376,81	45.517,72	61.108,74	61.108,74	58.556,23	62.322,09	67.485,55	48.978,19	14.106,69	2.872,25	1.528,42
16	295,94	7.689,79	7.638,07	7.638,07	6.888,13	7.896,09	7.934,01	6.709,33	229,28	994,29	1,11
17	7.006,25	8.201,55	15.136,12	15.771,94	13.693,09	18.273,85	22.142,37	8.916,34	11.074,25	1.558,42	593,37
18	1.612,96	5.476,21	10.615,17	11.915,17	5.828,15	10.868,47	12.228,13	5.680,44	5.206,85	1.335,88	4,96
19	1.205,64	5.388,14	5.394,79	5.394,79	4.435,54	6.547,46	6.600,43	4.621,49	709,22	1.243,43	26,29
20	972,57	27.564,89	29.647,90	30.041,59	13.532,74	30.705,99	30.620,47	12.901,72	1.432,38	16.284,00	2,37
Totale	533.733,33	2.076.301,06	2.267.856,57	2.386.641,93	2.151.566,93	2.342.759,63	2.801.589,90	2.051.357,12	594.770,93	115.854,43	39.607,42

* CdR Spese denominazioni:

- 1. Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (GABI);
- 2. Segreteria Generale (SEGR);
- 3. Cerimoniale diplomatico della Repubblica (CERI);
- 4. Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero (ISPE);
- 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 (STAM);
- 8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra (SICC);
- 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).

Tabella 2

Cdr Spese	Impegni totali/ massa impegnabile	Impegni comp./stanz. def comp.	Stanz. def. di cassa/massa spendibile	Pagamenti totali/massa spendibile	Pagam. comp./stanz. def comp.	Variazione residui finali/residui iniziali	Residui stanz tot/residui tot	Residui stanz. comp./residui tot comp.	Velocità gestione della spesa	Velocità smaltimento residui
1. Gabinetto e ufficio di diretta collaboraz. all'opera del Ministro	84,3%	84,3%	99,5%	84,5%	84,3%	-45,0%	0,0%	0,0%	99,9%	92,4%
2. Segreteria generale	80,4%	76,3%	89,6%	61,4%	58,9%	58,3%	40,9%	48,5%	77,1%	71,6%
3. Cerimoniale diplomatico della repubblica	84,0%	77,7%	99,7%	67,2%	70,1%	63,7%	0,0%	0,0%	90,2%	30,3%
4. Ispettorato gen. del ministero e degli uffici all'estero	89,9%	82,6%	98,9%	76,1%	80,9%	-11,8%	0,0%	0,0%	98,0%	25,3%
5. Dir. gen. per le risorse umane e l'organizzazione	69,0%	64,8%	97,5%	59,4%	62,3%	0,9%	16,7%	40,0%	96,1%	30,2%
6. Dir. gen. per gli affari amm. vi. di bilancio e il patrimonio	89,9%	90,9%	93,3%	85,5%	90,2%	17,4%	32,0%	69,7%	99,2%	27,2%
7. Servizio stampa e informazione	102,2%	99,3%	87,9%	84,9%	84,9%	-2,9%	0,0%	0,0%	85,5%	84,7%
8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	103,4%	96,7%	80,1%	69,0%	71,6%	-16,6%	3,0%	5,0%	74,0%	64,1%
9. Dir. gen. per la cooperazione allo sviluppo	85,9%	84,1%	59,7%	48,3%	47,3%	7,6%	17,6%	29,6%	56,3%	49,6%
10. Dir. gen. per la promozione e la cooperaz. culturale	93,4%	93,6%	96,6%	88,8%	90,4%	-5,4%	11,6%	14,9%	96,6%	57,3%
11. Dir. gen. per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	88,4%	87,1%	96,4%	81,9%	85,7%	-27,4%	0,0%	0,0%	98,3%	15,5%
12. Dir. gen. per la cooperaz. politica multilaterale ed i diritti umani	99,4%	99,3%	100,1%	98,4%	98,5%	122,7%	0,0%	0,0%	99,2%	76,7%
13. Dir. gen. per la coop. econom. e finanz. multilaterale	95,3%	94,3%	83,6%	74,3%	74,9%	21,1%	0,0%	0,0%	79,4%	71,6%
15. Dir. gen. per i paesi dell'Europa	95,8%	95,3%	92,3%	72,6%	75,3%	121,2%	0,0%	0,0%	79,0%	46,2%
16. Dir. gen. per i paesi delle Americhe	90,2%	87,0%	99,5%	84,6%	86,8%	-22,5%	0,0%	0,0%	99,8%	27,4%
17. Dir. gen. per i paesi del mediterraneo e medio oriente	86,8%	86,0%	82,5%	40,3%	32,7%	58,1%	5,0%	6,5%	38,0%	56,6%
18. Dir. gen. per i paesi dell'Africa sub Sahariana	48,9%	40,5%	88,9%	46,5%	40,4%	222,8%	95,7%	99,7%	99,7%	86,6%
19. Dir. gen. per i paesi dell'asia, Oceania, Pacifico e Antartide	82,2%	77,0%	99,2%	70,0%	76,4%	-41,2%	0,0%	0,0%	99,3%	41,3%
20. Dir. gen. per l'integrazione europea	45,0%	42,6%	100,3%	42,1%	41,9%	47,3%	52,2%	79,1%	98,4%	49,7%
Totale MAE	90,2%	89,8%	83,6%	73,2%	79,0%	11,4%	18,7%	30,8%	87,9%	48,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

*percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza

**percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali

La percentuale più elevata di stanziamenti è gestita da tre C.d.R. che complessivamente assorbono il 73,7 per cento del totale del Ministero: C.d.R. n. 6 "Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio" (32,9 per cento), C.d.R. n. 9 "Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo" (21,5 per cento) e C.d.R. n. 12 "Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani" (19,3 per cento).

Gli stanziamenti riguardano gli interventi per il 52,4 per cento, le spese di funzionamento per il 46,4 per cento e gli investimenti solo per lo 0,5 per cento. Questi dati trovano giustificazione nel fatto che il Ministero svolge essenzialmente interventi e per la sua stessa natura di amministrazione non di spesa ha un alto tasso di risorse destinate al funzionamento.

Si riscontra un'elevata percentuale di pagamenti in conto competenza sugli stanziamenti definitivi di competenza (79 per cento) e di pagamenti totali sulla massa spendibile (73,2 per cento), mentre si registra una ridotta velocità di smaltimento dei residui pari al 48,62 per cento.

Tale aspetto verrà esaminato in seguito. Gli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono l'83,6 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, 3, 4, 17, 18 e 19 presenta stanziamenti che non arrivano all'1 per cento delle somme assegnate all'intero Ministero e che i C.d.R. nn. 2, 5, 7, 8 e 20 superano di poco l'1 o 2 per cento. Per tale motivo si ritiene utile analizzare i C.d.R. che presentano gli stanziamenti più consistenti. Si rileva, peraltro, che la Direzione Generale per l'integrazione europea (C.d.R. 20) presenta i rapporti più bassi, sia per gli impegni che per i pagamenti.

Il C.d.R. n. 6. "Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio" con il 32,9 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 746,3 milioni, che presenta una flessione rispetto all'anno precedente (761,5 milioni) è costituito per il 93,3 per cento da spese di funzionamento. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 673,1 milioni pari al 97,3 per cento degli impegni totali (percentuale sostanzialmente analoga all'anno precedente).

Gli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono il 93,3 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione, nonostante una flessione rispetto al 2009 (98,4 per cento).

Si rilevano, inoltre, economie per 51,1 milioni (46,8 nel 2009), prevalentemente in conto competenza, che interessano in particolare competenze accessorie al personale e il fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.

Il C.d.R. n. 9 "Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo", che assorbe il 21,5 per cento delle risorse assegnate al MAE (con lieve aumento rispetto al 2009: 20,9 per cento), 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 487,5 milioni (477 nel 2009), ben 448,1 milioni sono assegnati al programma n. 2 e consistono, per la quasi totalità, in interventi (91,9 per cento che rappresentano il 37,7 per cento degli interventi dell'intero Ministero). Ciò discende dalle funzioni istituzionali del C.d.R. in esame, volte proprio ai numerosi interventi di aiuto allo sviluppo.

I pagamenti sulla massa spendibile sono pari al 48,3 per cento (le percentuali più basse riguardano in particolare i capp. 2161 utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia; 2165 e 2170 acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto), mentre si riscontra un tasso del 59,7 per cento relativo agli stanziamenti definitivi di cassa (526 milioni) sulla massa spendibile (881,7 milioni). Si rileva una significativa presenza di economie per 31,4 milioni prevalentemente riguardanti interventi, relative a residui di stanziamento di lettera F che nel 2009 non sono stati impegnati (soprattutto capp. 2001, 2150 2169 funzionamento per stipendi, spese per studi e funzionamento). Tale fenomeno sarà richiamato ulteriormente in seguito.

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 (437,2 milioni), in prevalenza (98,8 per cento) relativi ad interventi in relazione ai fini istituzionali di promozione della pace e sicurezza internazionale.

A fronte di un indice di pagamenti pari al 98,4 per cento su massa spendibile, si registra una percentuale ancora più elevata (100,1 per cento) di stanziamenti definitivi di cassa rispetto alla massa spendibile. Si rileva, inoltre, un importo elevato di economie (3 milioni), prevalentemente in conto competenza, dovuto alla richiesta di minori importi da parte delle Organizzazioni internazionali beneficiarie di contributi obbligatori del Governo italiano (in relazione anche alle fluttuazioni del cambio).

Al C.d.R. n. 10 “Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale” sono assegnate risorse per 186,1 milioni (188,7 nel 2009), pari all’8,2 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, pari a 173,7 milioni, sono l’89 per cento della massa spendibile. Su questa gli stanziamenti definitivi di cassa registrano un tasso elevato (97 per cento), raggiungendo un notevole coefficiente di realizzazione.

Il C.d.R. n. 11 “Direzione generale per gli italiani all’estero e le politiche migratorie”, con il 3,2 per cento delle risorse (73,5 milioni, con una flessione rispetto al 2009: 101,3 milioni), gestisce il programma n. 8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”, realizzando un tasso di pagamenti sulla massa spendibile pari all’81,9 per cento, mentre presenta su quest’ultima un’elevata percentuale di stanziamenti definitivi di cassa (96,4 per cento); si rileva, come nel 2009 (97 per cento), un elevato coefficiente di realizzazione.

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell’entrata e della spesa: criticità emerse

In merito ai 12 capitoli di entrata (di cui il 3534 e il 3540, riferiti ad entrate riassegnabili), si evidenzia che, a fronte di una previsione di 104,5 milioni, i versamenti ammontano a 171,9 milioni (+64,5 per cento), in gran parte riferibili al capitolo 3540 “Entrate eventuali e diverse concernenti il MAE”, per il quale, a fronte di previsioni per 100 milioni, risultano versati 170,3 milioni. Secondo quanto affermato dall’UCB, poiché questo capitolo riguarda “entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero degli affari esteri”, la previsione risulta di difficile realizzazione e presenta un ridotto grado di attendibilità.

Tra i capitoli di entrate non riassegnabili (con versamenti per 1,6 milioni) si evidenzia il cap. 2121 (relativo a diritti introitati dagli uffici all’estero e tasse riscosse dagli uffici di pubblica sicurezza di confine a carico di stranieri provvisti di passaporto privo di visto consolare) che presenta versamenti per 1,3 milioni a fronte di previsioni per 1,2 milioni.

Nelle tabella che segue si riportano i capitoli di entrata per i quali sono state effettuate riassegnazioni nel 2010 per 1,8 milioni sul capitolo 1613 dello stato di previsione della spesa del MAE sulle dotazioni finanziarie per sedi diplomatico consolari di prima categoria, che si riferisce al programma 4.6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale” gestito dal C.d.R. DG per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio.

(valori assoluti)

d.m. MEF	UPB	Tit	Cap	Importo	UPB	Cap.	Art.	Importo
68991	2.1.2.3	2	3540	1.372.046,00	1.4.1	1613	4	1.372.046,00
79306	2.1.7.2	2	3534	349.651,00	1.4.1	1613	1	349.651,00
89193	2.1.7.2	2	3534	55.934,00	1.4.1	1613	1	55.934,00
Totale				1.777.631,00	Totale			1.777.631,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

I capitoli di entrata 3540 e 3534 appartengono ad UPB non codificate come riassegnabili.

Il cap. 3540 “Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero degli affari esteri”¹⁸ presenta previsioni iniziali di competenza pari a 345 milioni, previsioni definitive per 402,3 milioni, versamenti e riscossioni per 428 milioni.

Il cap. 3534 “Somme da versare per differenze su operazioni in valuta estera per conto del Ministero degli affari esteri” non presenta previsioni iniziali, versamenti e riscossioni, mentre le previsioni definitive sono pari a 14,2 milioni.

In merito alla spesa il MAE ha provveduto, anche con misure di razionalizzazione, al suo contenimento. In particolare, per il DL 112 del 2008 (convertito con legge 133/2008)¹⁹, sono stati operati i tagli previsti dall’art. 27²⁰ c.d. “Taglia-carta” (capitolo 1391) e dall’art. 61²¹ (consulenze ecc., cap. 2169). Dell’art. 26 (c.d. Taglia enti) si è trattato nel paragrafo riguardante l’organizzazione.

Per la legge n. 266 del 2005 è stata operata la riduzione delle spese per autovetture di cui all’art.1, comma 11²². Infine, per la legge n. 244 del 2007 art. 2, commi 618 a 621, è stato rispettato il limite della spesa dell’1 per cento sul valore dell’immobile per la manutenzione ordinaria (capp. 1613/01, 1174/03, 1391/08, 2164/01) e del 3 per cento per quella straordinaria (1613/01, 7248/01)²³.

Quanto ai residui, la loro consistenza al 31 dicembre 2009 ammonta a 533,7 milioni, mentre i residui rimasti da pagare a fine esercizio 2010 sono pari a di 234,6 milioni²⁴. I capitoli che contribuiscono in maggior misura a determinare tale fenomeno riguardano in particolare la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS). La gestione di questi ultimi comporta una lunga permanenza dei residui in bilancio, in quanto, tali capitoli si riferiscono a progetti di lunga durata soggetti a pagamenti parziali collegati allo stato di avanzamento.

Le economie di gestione sui residui, pari a 13,8 milioni (di cui 9,1 milioni riferiti a variazioni in conto residui per l’applicazione di istituti contrattuali a favore del personale), rappresentano il 2,6 per cento dei residui definitivi (533,7 milioni). Con riferimento alle

¹⁸ Le entrate riguardano tra l’altro: versamenti previdenziali su IIS del personale che ha prestato servizio all’estero; versamenti da interessi di mora; somme recuperate su partite di stipendio; restituzione prestiti concessi da ambasciate e consolati; recuperi per somme indebitamente riscosse e di assegni non dovuti per sciopero.

¹⁹ “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

²⁰ Si indicava la riduzione di tali spese del 50 per cento rispetto a quelle dell’anno 2007.

²¹ Si disponeva che le spese per consulenze non dovessero essere superiori al 30 per cento di quelle sostenute nell’anno 2007 e le altre (relazioni pubbliche, convegni ecc) non dovessero essere superiori al 50 per cento.

²² Si disponeva che a decorrere dall’anno 2006 non si potessero effettuare spese di ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell’anno 2004.

²³ Il dettato normativo previsto dall’art. 2, comma 8-septies, della legge n. 25 del 2010 è stato attuato nel corso del 2010 con d.m. del MEF n. 76455, che ha ridotto a circa 2 milioni per il 2010 e per il 2011 e 2012 a 1,3 milioni, le dotazioni del capitolo 1163 relativo a somme da erogare per il triennio 2010-2012 ad enti vari.

Per completezza di informazione si ricorda che il Ministero, in attuazione della legge n.196 del 2009 (art. 23 comma 3), nell’effettuare proposte relative ai capitoli rimodulabili per il 2011 ha rispettato il tetto di spesa pari a 524,7 milioni. Nella distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili il Ministero si è avvalso di una flessibilità nella ripartizione delle spese. Dalle informazioni fornite dall’UCB non sono emerse in proposito particolari criticità gestionali.

Nel bilancio del MAE si rilevano vari capitoli che presentano natura di fondo da ripartire, quali i capp. 1512 (personale a contratto indeterminato c/o sedi estere), 1621 (FUA per miglioramento efficienza servizi istituzionali), 1623 (Fondo da ripartire per sopravvenute esigenze consumi intermedi), 1624 (Fondo da ripartire per misure di sicurezza per sedi all’estero) e 1625 (Fondo da ripartire per maggiori esigenze di spese regolate per legge). Il primo è un capitolo di gestione che prevede, tra l’altro, la conservazione dei residui di stanziamento e l’emissione di mandati per il finanziamento delle sedi estere. La ripartizione degli altri avviene mediante DMT o DMC.

Le eccedenze di spesa accertate in termini di competenza (4,7 milioni, 7,2 milioni nel 2009) risultano integralmente compensate all’interno delle rispettive Unità previsionali di base (UPB). Tale fenomeno, che riguarda spese per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa informatici, è dovuto al frequente *turn over* del personale all’estero ed alle difficoltà da parte del MAE di provvedere al tempestivo aggiornamento delle dotazioni finanziarie dei singoli capitoli. Inoltre, il 2010 è stato caratterizzato da un elevato numero di cessazioni rispetto alle previsioni ed alla conseguente mobilità di personale tra i vari Centri di responsabilità.

²⁴ Di questi ultimi ben 197,4 milioni riguardano i capitoli 2150, 2170, 2180, 2181, 2182, 2184, e 7245, per i quali si rilevano pagamenti effettuati (164 milioni).

economie per perenzione, che rappresentano il 4,8 per cento dei residui definitivi, va detto che interessano in particolare la categoria 7 “Trasferimenti correnti all'estero” per 20,9 milioni, di cui il 91,4 per cento interessa i capitoli della DGCS. Tale fenomeno è determinato, come già detto, dalla natura dei capitoli relativi a progetti di lunga durata soggetti a stati di avanzamento.

Le economie di competenza ammontano a 114,2 milioni e costituiscono il 5,03 per cento dello stanziamento definitivo (7,45 per cento nel 2009). Circa un terzo di tale percentuale interessa capitoli relativi a stipendi ed oneri riflessi a causa del *turn over* del personale all'estero.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

L'attività del Ministero si svolge in attuazione della missione 4 e, parzialmente, delle due missioni di carattere trasversale numeri 32 e 33. Va, peraltro, ricordato che degli undici programmi della missione 4, il MAE si occupa solo di sette programmi essendo due (nn. 10 e 11) di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), che assorbono più del 90 per cento delle risorse assegnate alla missione e riguardano essenzialmente il trasferimento delle c.d. risorse proprie all'UE e trasferimenti ad altre organizzazioni internazionali; e due (nn. 3 e 5) di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) che riguardano la cooperazione scientifico-tecnologica e culturale. Gli stanziamenti assegnati al Ministero costituiscono l'8,2 per cento degli stanziamenti relativi all'intera missione (25,6 miliardi).

Tabella 3
(in migliaia)

Missione	004. L'Italia in Europa e nel mondo							032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche		033. Fondi da ripartire	(in migliaia)
Programma	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	7. Integrazione europea	8. Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	2. Indirizzo politico	3. Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1. Fondi da assegnare	Totale
Residui definitivi iniziali	778,18	392.583,89	12.436,20	81.192,24	972,57	4.225,27	13.773,57	327,40	26.854,09	589,90	533.733,33
Stanziamento iniziale competenza	7.608,39	356.179,41	59.259,43	1.238.399,61	27.564,89	73.275,74	205.733,56	10.327,85	80.895,40	17.056,78	2.076.301,06
Stanziamento def. competenza	9.628,05	448.106,14	60.552,24	1.313.778,95	29.647,90	73.511,46	210.035,43	10.412,78	97.565,96	14.617,66	2.267.856,57
Massa Impegnabile	9.628,05	534.802,73	60.552,24	1.333.703,26	30.041,59	73.511,46	211.008,79	10.412,78	98.771,38	24.209,63	2.386.641,93
Impegni Totali	8.085,66	454.620,12	57.765,59	1.261.983,43	13.532,74	64.957,30	199.205,04	8.783,06	82.634,01	0,00	2.151.566,93
Stanziamento definitivo di cassa	10.378,20	486.649,23	61.179,27	1.338.051,29	30.705,99	74.969,95	213.835,84	10.682,59	110.710,27	5.597,02	2.342.759,63
Massa Spendibile	10.406,23	840.690,03	72.988,44	1.394.971,19	30.620,47	77.736,74	223.809,00	10.740,18	124.420,05	15.207,56	2.801.589,90
Pagato totale	6.988,06	388.631,93	54.509,09	1.234.164,85	12.901,72	63.645,66	197.582,44	9.080,20	83.853,16	0,00	2.051.357,12
Residui Finali Totali	1.273,71	421.639,74	15.065,32	102.012,65	1.432,38	3.068,87	13.134,53	180,04	22.346,03	14.617,66	594.770,93
Economie/Maggiori spese comp.	2.142,64	3.418,18	3.377,79	52.940,21	16.284,00	9.451,47	10.988,69	1.475,71	15.775,75	0,00	115.854,43
Economie/Maggiori spese residui	1,83	27.000,18	36,24	5.853,48	2,37	1.570,73	2.103,34	4,24	2.445,12	589,90	39.607,42

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Tabella 4

Missione	004. L'Italia in Europa e nel mondo								032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	033. Fondi da ripartire	Totale
Programma	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	7. Integrazione europea	8. Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	2. Indirizzo politico	3. Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1. Fondi da assegnare	
Stanz. Def. di Cassa /Massa Spendibile	99,73%	57,89%	83,82%	95,92%	100,28%	96,44%	95,54%	99,46%	88,98%	36,80%	83,62%
Impegni Totali/Massa Impegnabile	83,98%	85,01%	95,40%	94,62%	45,05%	88,36%	94,41%	84,35%	83,66%	0,00%	90,15%
Impegni Comp/Stanz Def Comp	77,75%	82,91%	94,42%	94,53%	42,55%	87,14%	94,25%	84,35%	77,98%	0,00%	89,85%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	67,15%	46,23%	74,68%	88,47%	42,13%	81,87%	88,28%	84,54%	67,40%	0,00%	73,22%
Pagamenti Comp/Stanzamento Definitivo Comp	70,13%	43,44%	75,32%	91,52%	41,89%	85,69%	89,77%	84,30%	71,53%	0,00%	79,01%
Variazione Residui finali/Residui iniziali	63,68%	7,40%	21,14%	25,64%	47,28%	-27,37%	-4,64%	-45,01%	-16,79%	2377,98%	11,44%
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,00%	17,69%	0,00%	18,54%	52,19%	0,00%	8,00%	0,00%	4,60%	100,00%	18,66%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,00%	29,84%	0,00%	32,35%	79,09%	0,00%	10,00%	0,00%	8,55%	100,00%	30,81%
Velocità Gestione della Spesa *	90,21%	52,39%	79,77%	96,82%	98,43%	98,33%	95,24%	99,94%	91,72%	0,00%	87,94%
Velocità Smaltimento Residui **	30,26%	49,41%	71,58%	39,16%	49,66%	15,53%	65,65%	92,41%	52,38%	0,00%	48,61%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

*percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza

**percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali

Dei sette programmi sono presi in esame in particolare i seguenti: Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali (n. 2); Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale (n. 6); Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali (n. 8); Informazione, promozione culturale scientifica e dell'immagine del paese all'estero (n. 9). Il primo è stato scelto in considerazione delle criticità che presenta nella sua attuazione, nonché per l'importanza che l'Italia ha sempre dato all'aiuto allo sviluppo, che ha assunto ulteriore rilievo dopo il 2000 con la definizione dei c.d. obiettivi per il Millennio; il numero 6 per la consistenza degli stanziamenti ad esso assegnati e per l'importanza degli obiettivi perseguiti nel contesto della politica estera italiana; il n. 8 perché riguarda il tema fondamentale della tutela dei cittadini italiani negli altri paesi e il n. 9, perché discende da una delle principali missioni del Ministero che è quella della promozione del c.d. "Sistema Paese"; in proposito, va rilevato che non a caso nel 2011 tale programma ha assunto proprio questa denominazione.

D'altra parte, appare utile ricordare il contenuto degli altri programmi (ivi compresi quelli gestiti dal MISE e dal MEF).

Il programma 1 "Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali" si propone, con il suo obiettivo strutturale, l'ulteriore snellimento ed automazione delle procedure e delle attività amministrative del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica²⁵.

²⁵ L'attuazione di questo programma è affidata al cerimoniale della Repubblica (CERI), che, come è noto, cura l'organizzazione delle visite di Stato ed ufficiali sia in Italia che all'estero del Capo dello Stato e dei rappresentanti

Il programma 3 “Cooperazione internazionale e scientifico-tecnologica”, gestito dal MIUR, ha il compito di promuovere l'internazionalizzazione e la ricerca scientifico-tecnologica favorendo la partecipazione italiana a programmi europei.

Il programma 4 “Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica”, collegato con la priorità politica 1, attua un obiettivo strategico, volto a consolidare il ruolo dell'Italia in campo politico ed economico in importanti consessi internazionali (Onu, OCSE, G8 e G20).

Il programma 5 “Cooperazione in materia culturale”, gestito dal MIUR cura i rapporti internazionali in materia di istruzione, individuando le opportunità di finanziamento offerte da organizzazioni internazionali e dall'Unione europea²⁶.

Il programma 7 “Integrazione europea”, collegato con la priorità politica n. 3 in attuazione di un obiettivo strategico, svolge azioni mirate al sostegno del processo di integrazione europea, con particolare riguardo ai settori dell'immigrazione, della sicurezza, della crescita e delle politiche energetica e ambientale, anche continuando l'attività relativa all'applicazione del Trattato di Lisbona. Altra finalità importante perseguita consiste nel contributo all'elaborazione delle missioni PESD/PESC²⁷ nelle zone di crisi. Da rilevare il basso livello degli indicatori di realizzazione sia per gli impegni che per i pagamenti.

I programmi 10 “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE” e 11 “Politica economica e finanziaria in ambito internazionale”, gestiti dal MEF, assorbono circa il 90 per cento delle risorse della missione e riguardano essenzialmente la gestione finanziaria del “Fondo di rotazione” per l'attuazione delle politiche dell'Unione e la cooperazione in ambito internazionale con la partecipazione a banche e fondi internazionali, iniziative tipo G8, G20, nonché l'Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO).

6.1. Programma 2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali”

Il programma attua la priorità politica n. 1, nel cui contesto si inserisce, e persegue l'obiettivo strategico di agire sull'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), per il raggiungimento, come per gli anni passati, degli obiettivi del Millennio.

Nel 2010 l'attuazione del programma ha richiesto una particolare attenzione da parte della struttura del MAE, che ne è titolare, al fine della preparazione del quarto “Foro di alto livello” sull'efficacia degli APS - sempre nella cornice degli obiettivi del Millennio -, che si svolgerà nel corso del 2011 a Busan nella Corea del sud. Scopo del Foro sarà quello di prospettare le azioni migliori per ridurre la povertà nel mondo.

Nel dicembre del 2010 sono state approvate le nuove Linee-guida sulla Cooperazione per il triennio 2011-2013 che costituiscono il documento programmatico del settore in esame. In esso si rileva innanzitutto l'esigenza per l'Italia di onorare l'impegno, assunto a New York nel settembre dello scorso anno nel quadro del c.d. evento plenario di alto livello (HLPM), di rispettare la scadenza del 2015 (0,70 per cento del PIL). In proposito, ci si chiede come si potrà raggiungere quest'obiettivo, se si considera che la costante diminuzione degli stanziamenti per la Cooperazione ha fatto abbassare l'APS allo 0,15 per cento del Pil nel 2010, senza considerare che, secondo le previsioni dello stesso Ministero, nel 2013 la percentuale APS/Pil si potrebbe abbassare fino allo 0,13 per cento. La legge finanziaria per il 2011, infatti, prevede uno stanziamento di 179,7 milioni, ai quali si aggiungono 49 milioni assegnati dalla legge di bilancio destinati all'IAO e ad altri organismi internazionali (UNIDO, FAO, PAM, IFAD ecc.).

Un dato importante è costituito dalla concentrazione dei fondi su un numero più ristretto di paesi prioritari, sì da pervenire ad una riduzione del 15 per cento del numero complessivo dei paesi, nei quali è presente la cooperazione. Conseguentemente sarà rivista l'articolazione della rete di Unità tecniche locali (UTL).

della massime istituzioni, nonché il corpo diplomatico accreditato presso l'Italia e la Santa Sede e le Organizzazioni internazionali.

²⁶ In questo programma rientrano le attività intese a realizzare gli obiettivi della c.d. “strategia di Lisbona” sulla società basata sulla conoscenza, in particolare con progetti di apprendimento permanente, e la lotta alla dispersione scolastica.

²⁷ “Politica estera di sicurezza e di difesa” e “Politica estera e di sicurezza comune”.

Il documento in esame indica i settori²⁸, e le aree geografiche²⁹, prioritari di intervento e conferma l'impegno dell'Italia nella definizione della programmazione delle politiche di sviluppo nell'ambito dell'Unione europea.

Dai dati forniti dal Ministero si rileva che le risorse finanziarie nelle iniziative a dono nella nuova programmazione saranno destinate per circa l'88 per cento agli interventi e per il 12 per cento alle spese di funzionamento e che sarà rafforzato il canale bilaterale, destinando ad esso il 70 per cento dei fondi stanziati per gli interventi.

Quanto ai crediti di aiuto le linee guida prevedevano che tra il secondo semestre 2010 e gli anni 2011 e 2012 dovevano essere erogati circa 380 milioni. Su un piano generale la nuova strategia prevede di privilegiare lo strumento bilaterale rispetto a quello multilaterale.

Altro elemento interessante che dovrebbe avere un importante sviluppo in futuro è la partecipazione all'APS delle autonomie territoriali, integrando con la cooperazione decentrata il "Sistema Italia" della Cooperazione.

Il problema della rendicontazione, ampiamente analizzato nella relazione della Corte dello scorso anno, resta problematico, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione, ed è, peraltro, oggetto di una specifica indagine della Corte dei conti, in altra sede³⁰. Dalle informazioni attinte dalla DGCS sono stati inviati all'Ufficio Centrale del Bilancio nel 2010 circa 2.500 rendiconti relativi ai progetti e 200 relativi alle spese di funzionamento delle UTL. Alcuni rendiconti erano stati bloccati perché ritenuti irregolari, in quanto riguardanti spese di funzionamento effettuate prima della data di accreditamento. Appare evidente, quindi, l'esigenza di ricercare strumenti idonei per superare siffatte criticità.

Un contributo, sia pure parziale, per avviare a soluzione i problemi gestionali, (evidenziati nelle Relazioni precedenti della Corte), dell'aiuto allo sviluppo può essere fornito dalla legge n. 149/2010, cui prima si è fatto cenno. Con una modifica all'art. 1, comma 15 *ter*, del DL n. 35/2005 (convertito dalla legge n. 80/2005) è stato previsto che le somme erogate dal funzionario delegato, in esecuzione di specifici interventi, progetti o programmi, possono essere temporaneamente utilizzate, nell'ambito della medesima sede all'estero, "per spese di analoga natura derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, in attesa della definizione delle procedure di accredito del successivo ordine di rimessa valutaria"; la norma richiede, però, che all'atto della ricezione dei nuovi fondi accreditati e "comunque improrogabilmente entro l'anno di riferimento", si debba provvedere alla definizione contabile in termini di cassa in relazione alla temporanea utilizzazione. Il nuovo comma 15 *quater* prevede, altresì, l'intervento del capo della missione, che, per le erogazioni successive a quella iniziale, deve rilasciare un'attestazione sullo stato di realizzazione degli interventi, progetti o programmi³¹.

Con riferimento al problema della rendicontazione il nuovo comma 15 *quinqüies* ha previsto che un regolamento (a tutt'oggi ancora non emanato) del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze stabilisca le modalità di armonizzazione

²⁸ 1. Agricoltura e sicurezza alimentare, 2. Sviluppo umano (salute e istruzione/formazione), 3. *Governance* e società civile (aiuto al commercio, all'*e-governance* e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione intesi come strumento di lotta alla povertà), 4. Sostegno allo sviluppo endogeno, inclusivo e sostenibile, del settore privato, 5. Ambiente, territorio e gestione delle risorse naturali (soprattutto acqua e cambiamenti climatici). Accanto a questi ambiti più vasti l'aiuto allo sviluppo è indirizzato anche ad alcune tematiche trasversali come l'uguaglianza di genere, la tutela dei minori e dei disabili e la valorizzazione del patrimonio culturale.

²⁹ Africa Sub-Sahariana; Africa Occidentale, Africa Equatoriale, Corno d'Africa, Africa Australe, Balcani, Mediterraneo e Medio Oriente, America Latina e Caraibi, Asia e Oceania. Nell'ambito di queste aree è prestata maggiore attenzione ad alcuni paesi.

³⁰ V. deliberazione n. 25/2009/G "Gestione degli interventi nel settore della cooperazione allo sviluppo ai sensi dell'art. 25 del d.P.R. 177/1988 anche attraverso l'esame dei rendiconti delle spese sostenute dalle rappresentanze diplomatiche del Ministero degli affari esteri".

³¹ La norma precisa che il funzionario delegato debba presentare, entro 60 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario, una relazione sullo stato dell'intervento, progetto o programma, con la distinta delle spese sostenute nell'esercizio e, entro 90 giorni dalla conclusione di ciascun intervento, progetto o programma, versare all'erario le eventuali economie. Questi deve, altresì, presentare all'Amministrazione degli esteri l'attestazione del versamento, la rendicontazione finale, "corredata della documentazione di spesa", nonché una relazione attestante l'effettiva realizzazione dell'intervento e il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

del regime giuridico delle rendicontazioni degli interventi di cooperazione conclusi negli esercizi finanziari fino all'anno 2010. La Corte ritiene che, di fronte ad una situazione di notevole arretrato nella rendicontazione, sia indispensabile trovare una soluzione adeguata sotto il profilo legislativo per la definizione dei rendiconti, con piena salvaguardia delle necessarie forme di controllo.

Data la complessità della materia ritiene, altresì, che sarebbe necessario pervenire ad una disciplina legislativa organica della cooperazione allo sviluppo.

Il programma assorbe il 20,9 per cento delle risorse assegnate alla missione n. 4 del MAE (preceduto solo dal programma n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale") e il 19,8 per cento sul totale del Ministero.

L'analisi degli indicatori evidenzia un'elevata percentuale (85 per cento) degli impegni totali sulla massa impegnabile che interessa gli impegni in conto competenza per l'82,9 per cento. Va rilevato che su una massa spendibile pari a 840,7 milioni è stato pagato solo il 46,2 per cento, mentre gli stanziamenti definitivi di cassa sono pari al 57,9 per cento della massa spendibile. Il programma è caratterizzato, pertanto, da bassa velocità di gestione della spesa (52,4 per cento) e di smaltimento residui (49,4 per cento). Tale andamento gestionale può trovare, peraltro, una parziale giustificazione, come prima evidenziato, nella tipologia degli interventi e programmi finanziati, che hanno, per la loro stessa natura, prevalentemente carattere pluriennale. Di conseguenza si rilevano residui finali in aumento del 7,4 per cento rispetto a quelli iniziali. La tabella che segue evidenzia l'evoluzione negli anni delle risorse finanziarie assegnate alla Cooperazione allo sviluppo, che interessano principalmente i capitoli di bilancio 2180, 2181, 2182, 2183³².

(migliaia)

Esercizio	Capitolo di Spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanziam. competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Impegni c/ competenza	Pagato totale	Pagato c/ competenza
2008	2180	283.951,00	98.526,99	382.477,99	338.652,90	323.218,80	321.172,97	286.845,40
	2181	147.074,00	-51.742,73	95.331,27	89.649,74	71.546,08	64.096,93	23.286,64
	2182	195.555,00	30.301,54	225.856,54	184.674,82	157.551,59	149.259,28	103.803,74
	2183	46.825,00	7.269,60	54.094,60	59.917,68	49.040,63	44.938,86	36.239,38
totale		673.405,00	84.355,40	757.760,40	672.895,14	601.357,10	579.468,03	450.175,16
2009	2180	89.496,57	40.129,72	129.626,29	134.619,45	111.197,25	138.929,91	90.009,67
	2181	63.997,55	9.944,45	73.941,99	87.505,65	73.480,80	72.038,54	11.216,89
	2182	112.428,69	30.940,04	143.368,73	145.062,06	94.379,58	90.790,93	22.607,12
	2183	20.977,20	3.768,40	24.745,59	22.721,44	20.654,66	34.685,90	17.066,49
totale		286.900,00	84.782,61	371.682,61	389.908,60	299.712,29	336.445,29	140.900,16
2010	2180	87.994,00	38.192,87	126.186,87	132.475,41	114.046,64	121.594,91	88.757,68
	2181	66.940,00	5.064,87	72.004,87	58.041,65	57.980,32	58.510,34	13.273,84
	2182	112.000,00	39.934,51	151.934,51	169.950,63	123.542,30	118.839,66	29.560,42
	2183	23.000,00	6.624,58	29.624,58	31.158,66	27.096,18	29.955,64	21.618,01
totale		289.934,00	89.816,82	379.750,82	391.626,35	322.665,44	328.900,55	153.209,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

³² Cap. 2180 "Contributi volontari e finalizzati alle Organizzazioni internazionali, Banche e Fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione Europea"; cap. 2181 "Contributi alle ONG riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse"; cap. 2182 "Finanziamento a titolo gratuito attinenti all'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario"; cap. 2183 "Finanziamento a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie incluse le spese di missione in relazione ai programmi".