

task force dedicata allo smaltimento della rendicontazione arretrata, che ha consentito di diminuire in modo consistente una rilevante quantità di rendiconti relativi ai progetti e alle spese di funzionamento delle unità tecniche locali. Altra situazione critica emerge dall'esame dei capitoli per il funzionamento delle scuole all'estero, che hanno subito nel corso degli ultimi anni una costante diminuzione, per effetto dei tagli imposti con leggi finanziarie e di stabilità, ma tali riduzioni sono state affrontate dall'amministrazione, che ha individuato strumenti in grado di compensare il deficit di bilancio.

Dal punto di vista finanziario, il Ministero nel corso dell'ultimo triennio ha subito riduzioni di stanziamento pari al 9,74 per cento alle quali l'Amministrazione ha cercato di far fronte mantenendo sostanzialmente invariata la gestione della spesa sia a livello di impegni che di pagamenti. La gestione dei residui, in aumento nel corso dell'esercizio precedente, riscontra invece una sensibile riduzione nel 2011 passando da 603,34 milioni a 333,93 milioni (-44,64 per cento).

Anche il Ministero degli affari esteri è stato interessato dalla diretta soppressione di alcune strutture dallo stesso vigilate. Ciò ha riguardato l'Istituto per il commercio estero (ICE), prima soppresso e successivamente trasformato in Agenzia, e l'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO). In particolare la soppressione dell'ISIAO ha interessato il Ministero più direttamente, in quanto per l'Istituto si è venuta a determinare una situazione di insolvenza, che ha portato alla liquidazione coatta amministrativa dell'ente³.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero degli affari esteri, che si pone come protagonista dello sviluppo della politica estera del Paese, vede le proprie funzioni disciplinate dall'articolo 12 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Il Ministero svolge compiti in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero, di promozione del "Sistema Italia" all'estero, di tutela e promozione delle comunità italiane residenti all'estero e di cooperazione allo sviluppo; sovrintende alla stipula e alla revisione delle convenzioni internazionali, coordina il lavoro delle Organizzazioni internazionali per lo sviluppo, l'emigrazione e la tutela degli italiani che espletano attività all'estero. L'organizzazione amministrativa si adegua al modello seguito in altri paesi dell'Unione e trova una precisa corrispondenza nelle priorità politiche del Governo contenute all'interno della Direttiva annuale del Ministro. I compiti fondamentali possono essere ricondotti a quattro aree strategiche riguardanti la promozione della pace e della sicurezza, la cooperazione economica e la promozione del Sistema Paese, la cooperazione allo sviluppo e la modernizzazione e l'innovazione dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese. A queste aree strategiche sono collegate linee di azione che il Ministero attua confrontandosi sul piano internazionale sia con gli interlocutori istituzionali che con i soggetti maggiormente rappresentativi delle categorie economiche a livello mondiale. Le conseguenze politiche e finanziarie della crisi economica mondiale pongono il Ministero degli affari esteri in una posizione centrale nell'attività internazionale del nostro Paese, con il compito di sostenere le dinamiche di crescita e consolidamento del prestigio dell'Italia sulla scena europea ed internazionale.

Sempre tra i profili istituzionali va sottolineata l'attività svolta dall'Unità di Crisi, struttura operante all'interno della Segreteria generale, preposta a seguire le situazioni internazionali di tensione, e ad adottare le misure necessarie per gli interventi operativi a tutela della sicurezza dei cittadini italiani all'estero, avvalendosi anche della collaborazione di altre amministrazioni ed organi dello Stato. Le sue attività riguardano la prevenzione dei rischi e la predisposizione dei piani di emergenza e l'attività di gestione delle crisi e degli interventi di soccorso.

³ Decreto interministeriale 11 novembre 2011, pubblicato sulla GU n. 11 del 14 gennaio 2012.

2. Analisi della struttura organizzativa

La riforma organizzativa dell'Amministrazione centrale del MAE, introdotta con il d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95, ha ridisegnato l'articolazione degli uffici⁴ con l'intento di razionalizzare il Ministero, ha visto una riduzione delle Direzioni generali (in particolare delle direzioni generali geografiche) e l'attribuzione di maggiori responsabilità al ruolo dei vice Direttori generali/Direttori centrali. È rimasto pressoché invariato, nel 2011, il numero dei centri di responsabilità che ricomprende n. 13 Direzioni generali, n. 2 Servizi, l'Ispettorato generale, la Segreteria generale e l'Ufficio di Gabinetto. È l'amministrazione che ha più centri di responsabilità e la ristrutturazione avrebbe potuto costituire l'occasione per effettuare una riduzione, come ad esempio prevedere l'incorporazione dei Servizi generali all'interno di una direzione generale o della Segreteria generale.

La rete degli Uffici all'estero risulta costituita da 317 sedi operative: 123 Ambasciate, 9 Rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali⁵, 1 Delegazione diplomatica speciale⁶, 95 Uffici consolari e 89 Istituti di cultura, distribuite secondo la tavola che segue.

UFFICI SEDI ESTERE PER AREA GEOGRAFICA

area geografica	Ambasciate	Delegazioni diplomatiche speciali	Istituti Italiani di Cultura	Rappresentanze permanenti presso O.I.	Uffici consolari	Totale
africa sub-sahariana	19		3		3	25
americhe	21		19	1	31	72
asia/oceania	20	1	10		12	43
europa	45		48	8	43	144
medit./med oriente	18		9		6	33
Totale	123	1	89	9	95	317

Fonte: Ministero degli affari esteri

La rete vede quindi una forte presenza nell'UE e nel resto d'Europa rispetto agli altri continenti (le Ambasciate sono rappresentate per il 35 per cento nell'area europea, gli Uffici consolari per il 45 per cento e gli Istituti di Cultura per il 52 per cento).

Va, peraltro, rilevato che esistono maggiori richieste di servizi⁷ in alcune aree di forte espansione economica⁸ (come ad esempio la Cina, l'India ed il Brasile) e, viceversa, in costante diminuzione le richieste nelle aree dell'UE. Ciò è in parte dovuto proprio all'integrazione dei servizi tra i Paesi UE.

Per quanto riguarda la rete consolare, il Ministero ha provveduto ad una razionalizzazione delle sedi estere, riorganizzando la rete diplomatico-consolare (con la soppressione, il declassamento o l'elevamento di alcune sedi), con il duplice obiettivo di rendere l'organizzazione più rispondente alla nuova realtà internazionale e di perseguire l'economicità e l'efficienza, attraverso un più attento utilizzo delle risorse umane e finanziarie, caratterizzate da un processo di graduale riduzione. Il processo di ristrutturazione della rete, peraltro già definito dalla legge finanziaria 2007, viene attuato dal Ministero secondo linee di intervento che, attraverso la realizzazione di innovative piattaforme informatiche, perseguono una complessiva modernizzazione dei servizi, utilizzando anche moduli operativi comprendenti la fruizione dei

⁴ D.m. n. 2060 dell'11 ottobre 2010 e d.m. n. 49/bis del 10 febbraio 2011.

⁵ Sono le Rappresentanze permanenti presso il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Organizzazione per le Nazioni Unite (ONU) per le sedi di New York, Ginevra, Vienna, la Food and Agriculture Organization (FAO), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO).

⁶ Delegazione diplomatica speciale per Taiwan (con sede a Taipei).

⁷ Si tratta di attività e di servizi resi ai cittadini italiani e locali in particolare per i passaporti, visti e documenti di viaggio, per gli atti di navigazione, ecc.

⁸ Già a partire dal 2005 sono state aperte nuove ambasciate e consolati a Pristina, Astana, Chisinau, Podgorica e Ashgabat, istituita nel corso del 2012, mentre sono attualmente in via di realizzazione quelle di Nouakchott, Chongqing e Ho Chi Minh City.

servizi “a distanza”, nonché il rafforzamento degli Uffici destinatari delle competenze delle sedi in chiusura⁹.

Già nel 2010 si era proceduto alla soppressione di 8 sedi di Uffici consolari (7 in Europa e 1 nell’Africa sub-sahariana) e al declassamento dei consolati generali di Karachi (Pakistan) e di Alessandria (Egitto). Nel corso del 2011 sono state soppresse le sedi consolari di Amburgo, Lilla, Liegi, Losanna, Manchester che hanno generato risparmi sul capitolo ISE (valori lordi annui a regime) secondo la tabella che segue¹⁰.

Razionalizzazione della rete consolare – anno 2011		
SEDE	PROVVEDIMENTO	Risparmi sul capitolo ISE
C.G. Amburgo	Soppressione	399.036
C.Lilla	Soppressione	214.366
C.G. Liegi	Soppressione	326.752
C.G. Losanna	Soppressione	425.283
C. Manchester	Soppressione	276.396
Totale risparmi ISE		1.641.833

Fonte: Ministero degli affari esteri

Si apprezza l’iniziativa, assunta con l’intento di affermare maggiormente la presenza italiana in quelle nazioni che, in virtù del processo di globalizzazione, risultano in forte espansione e crescita, di prevedere, nel programma di razionalizzazione delle sedi consolari, l’apertura in Cina, India, Russia, Turchia e Vietnam di nuove sedi, peraltro improntata al massimo contenimento dei costi e con organici particolarmente snelli e “leggeri”.

La dotazione finanziaria complessiva per l’anno 2011 prevede quasi 101 milioni per spese di parte corrente, relative al funzionamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, e oltre 3 milioni per spese in conto capitale. Per quanto riguarda il peso di ciascuna tipologia di ufficio nella distribuzione delle risorse, per la parte corrente (capitolo 1613) le Ambasciate sono destinatarie nel complesso di circa il 47 per cento delle risorse stesse, i Consolati di circa il 7 per cento, i Consolati Generali di circa il 41 per cento e le Rappresentanze permanenti di circa il 5 per cento. Il capitolo 7248 è relativo invece alle spese per manutenzione straordinaria degli immobili.

Tipologia	Sedi	CAP. 1613	CAP. 7248
Ambasciate	123	47.449.500	2.552.501
Consolati	25	7.109.125	175.110
Consolati Generali	66	41.442.257	390.483
Rappresentanze Permanenti presso O.I.	9	4.766.622	42.200
Totale complessivo	223	100.767.504	3.160.293

Fonte: Ministero degli affari esteri

⁹ Dal 2010 al 2011 sono state complessivamente soppresse 13 sedi consolari e ne sono state declassate 2.

¹⁰ Ai fini della scelta delle Sedi da sopprimere ed accorpare, il MAE ha preso in considerazione criteri, non limitati ai soli parametri di risparmio economico. Tra questi, si segnalano in particolare:

- la complessiva articolazione di tutti gli interessi del Sistema-Paese in loco, anche sotto il profilo economico e culturale;
- la consistenza numerica delle collettività residenti e la loro distribuzione sul territorio;
- le distanze fra le Sedi in chiusura e quelle destinatarie delle competenze, nonché i collegamenti disponibili fra le città sedi degli Uffici consolari coinvolti;
- i dati sulla produttività degli Uffici (in particolare, il numero degli atti consolari emessi);
- la possibilità di realizzare apprezzabili e virtuose economie di scala – a regime suscettibili di produrre risparmi superiori ai costi (*ragionevoli e una tantum*) connessi allo spostamento delle competenze – mediante l’accorpamento dei servizi interni (segnatamente quelli di back office, contabilità ecc.) degli Uffici, salvaguardando il rapporto fra addetti agli sportelli e utenti.

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi delle strutture centrali e periferiche

La riorganizzazione del Ministero, nel periodo in esame, ha comportato anche una razionalizzazione degli assetti organizzativi. La situazione, che appare deficitaria rispetto all'organico previsto, è comunque rispondente ai risultati delle politiche organizzative delineate dal legislatore a partire dal 2008. Non sono presenti esuberi e per alcune posizioni dirigenziali e funzionali al momento "scoperte" sono state concesse, con dPCM del 28.10.2011, le autorizzazioni alle assunzioni; le procedure sono attualmente *in itinere*¹¹.

Anni	Organico dirigenti di I fascia	Copertura	Organico dirigenti II fascia	Copertura	Organico personale non dirigente	Copertura	Organico Carriera diplomatica	Copertura
2008	8	10 *	58	39	4.506	3.871	1120	935
2009	8	8**	58	36	4.037	3.794	1120	919
2010	8	9**	58	32	4.037	3.627	1120	909
2011	8	6**	52	32	3.644	3.387	1120	921

*: di cui 2 fuori ruolo; **: di cui 1 fuori ruolo

Fonte: Ministero degli affari esteri

Come già accennato, la riorganizzazione ministeriale ha avuto un impatto importante anche per quanto riguarda l'autonomia gestionale e finanziaria degli uffici all'estero. L'entrata in vigore del d.P.R. 5 febbraio 2010, n. 54, "Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 6 della legge 18 giugno 2009, n. 69" ha dato il via all'adozione, da parte degli uffici all'estero, di un vero e proprio "bilancio di sede". La presentazione dei consuntivi 2011 in regime di autonomia gestionale, avvenuta entro il 31 marzo 2012, non consente di formulare valutazioni, ma va menzionata l'introduzione di una novità rappresentata dalla forma di finanziamento degli uffici periferici¹². Tale modalità incide direttamente sulla natura delle funzioni svolte dai diversi soggetti presenti in sede periferica: scompare la figura del funzionario delegato (sia nella persona del titolare dell'ufficio, sia in quella del commissario amministrativo, così come individuata dal d.P.R. n. 120/2000) sostituita da due nuove figure, una responsabile in ordine alle decisioni di spesa e dunque in merito all'allocazione delle risorse, finalizzata al migliore funzionamento dell'ufficio ed al più efficiente ed efficace raggiungimento degli obiettivi, l'altra responsabile della corretta erogazione delle spese. Si tratta, poi, di una gestione per sola cassa, che consente di trasferire gli avanzi di gestione di fine esercizio all'esercizio successivo. Questa possibilità dovrebbe facilitare la programmazione della spesa, specie in prossimità della scadenza dell'esercizio finanziario, evitando, altresì, la formazione di economie di bilancio e/o il versamento all'entrata dei saldi attivi, che, in passato, residuavano sui capitoli. Le variazioni compensative tra capitoli sono subordinate ad autorizzazione ministeriale (soggetta ad un meccanismo di silenzio-assenso), rimanendo comunque escluso l'utilizzo di dotazioni di parte capitale per incrementare la parte corrente.

Va, infine, posta in evidenza la possibilità per gli uffici all'estero di acquisire risorse proprie. Ciò ha consentito di fronteggiare alcune difficoltà derivanti dalle progressive riduzioni degli stanziamenti sul bilancio del Ministero facendo ricorso a sponsorizzazioni e/o donazioni¹³.

¹¹ Tali procedure di assunzione di personale sono riferite alle seguenti posizioni: Dirigenti amministrativi n. 6 unità; Dirigenti Area Promozione Culturale n. 6 unità; Terza Area F1 Area Promozione Culturale n. 11 unità.

¹² Dall'invio di aperture di credito aventi valore di ordine di accreditamento, disposte su ciascun capitolo di spesa a favore dei funzionari delegati, perciò tenuti alla relativa rendicontazione, si è passati all'invio di una dotazione finanziaria unica, seppur ripartita tra parte corrente e conto capitale. Le due dotazioni finanziarie confluiscono nelle entrate del bilancio, ciascuna nello specifico titolo.

¹³ Nel corso del 2011 si sono registrati complessivamente introiti sulla rete pari a circa 3,6 milioni.

Tale forma di recupero di risorse va comunque monitorata nel corso del tempo, al fine di comprendere al meglio la portata del fenomeno e di poter valutare quanto le risorse “proprie” impattino sul bilancio di ogni sede periferica e quanta parte di queste risorse possa incidere sulla programmazione delle assegnazioni di risorse necessarie per il funzionamento delle sedi periferiche.

2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

Il Ministero è stato interessato dalla soppressione di due enti: l'Istituto per il commercio estero (ICE), poi trasformato in Agenzia, e l'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO). La vicenda ICE, la cui vigilanza era attribuita al Ministero dello sviluppo economico, ha interessato in parte anche l'Amministrazione degli esteri¹⁴. La soppressione dell'ISIAO, ha, invece, coinvolto direttamente il Ministero; l'Istituto riceveva un contributo “istituzionale” annuale a valere sul capitolo 1163 del bilancio di previsione del Ministero, che negli ultimi due anni si era notevolmente ridotto¹⁵. A fronte delle predette riduzioni, l'Istituto non è stato in grado di provvedere alla sua gestione, già deficitaria, determinando una situazione di insolvenza, che ha portato alla liquidazione coatta amministrativa dell'ente¹⁶. Invero, il disavanzo accumulato dall'Istituto non è da ascrivere esclusivamente alla riduzione del contributo ministeriale, ma è da addebitarsi anche ad una non ottimale gestione delle risorse disponibili¹⁷ nonostante sia anche stato predisposto, su *input* dell'Amministrazione vigilante, un piano di rilancio, risultato insoddisfacente. La liquidazione è attualmente nella fase operativa più delicata essendo, allo stato, in atto il piano di ripartizione dell'attivo. Il Ministro degli esteri ha costituito una Commissione di vigilanza, alla quale partecipa anche un rappresentante del MEF/RGS, con funzioni di controllo¹⁸.

L'insolvenza è stata determinata dalla mancata corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti a partire dal mese di giugno 2011, “sanata” dal Commissario, che ha versato, a decorrere dal 10 aprile 2012, parte delle somme dovute utilizzando il contributo in bilancio del Ministero. Sono state messe in atto, altresì, le procedure per il passaggio, da definire in tempi relativamente brevi, dei dipendenti ex ISIAO al MAE.

Anni	Enti vigilati	Enti soppressi	Risparmi di spesa	Enti confermati
2011	IAO-ISIAO	ISIAO (*)	Da determinare	IAO

(*) La soppressione si perfezionerà nel corso del 2012

Altra situazione peculiare riguarda l'Istituto Agronomico per l'Oltremare, il cui conto finanziario nel corso degli ultimi anni ha evidenziato aspetti di qualche rilievo. Il DPR n. 243 del 2010¹⁹, che ha disposto il riordino dell'Istituto, conferendogli autonomia contabile, ha incontrato nella sua attuazione alcune criticità derivanti in particolare dal cessato controllo della

¹⁴ Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria all'articolo 14, comma 7, aveva disposto la soppressione dell'ICE trasferendo le risorse di personale, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, al Ministero dello sviluppo economico. Nel contempo il personale in servizio presso i soppressi uffici dell'ICE all'estero avrebbe operato presso le Rappresentanze diplomatiche e consolari, all'interno di Sezioni per la promozione degli scambi appositamente istituite nell'ambito delle risorse trasferite al Ministero degli affari esteri. Successivamente, la legge 22 dicembre 2011 n. 214 ha istituito l'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, attualmente in gestione transitoria, sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, che li esercita, sentiti, per le materie di rispettiva competenza, il Ministero degli affari esteri ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁵ Passando da 2,4 milioni a 800 mila euro.

¹⁶ L'art. 15, comma 1, del DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011 ha sancito la liquidazione coatta amministrativa di tutti gli enti pubblici in dissesto finanziario ovvero che risultino insolventi verso i propri creditori.

¹⁷ La criticità era già stata riscontrata da verifica ispettiva condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel dicembre del 2010, nel corso della quale erano stati redatti 27 rilievi contabili (di questi, 14 segnalati alla competente Procura regionale della Corte dei conti).

¹⁸ DM n. 1012 bis del 20 gennaio 2012.

¹⁹ Regolamento concernente il riordino dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare, a norma dell'articolo 26, comma 1, del DL n. 112/2008 convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008.

Ragioneria territoriale dello Stato²⁰. Problematiche sono emerse anche in sede predisposizione ed approvazione dei regolamenti di organizzazione e contabilità e nella gestione del personale²¹. Nelle more di approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità, la Ragioneria generale dello Stato ha emanato una nota che, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa dell'Istituto, individua alcune soluzioni applicabili al caso di specie ed i soggetti responsabili delle reverse fasi di gestione e di controllo. Allo stato non risulta ancora superata tale incertezza amministrativo contabile, soprattutto con riferimento all'individuazione dei soggetti incaricati dell'attività di controllo.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa

Il NAVS del Ministero degli affari esteri (MAE), costituito da rappresentanti del Ministero, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha iniziato i lavori a partire dal giugno 2011 creando dei sottogruppi di lavoro al fine di affrontare in modo specifico le differenti tematiche²². Nel corso degli incontri sono state illustrate le problematiche affrontate ed i risultati raggiunti, anche in tema di *spending review*. In particolare l'analisi della spesa si è concentrata sui consumi intermedi (dematerializzazione dei documenti contabili, fabbisogni delle strutture periferiche, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare), sugli accordi internazionali e sulla questione dei debiti pregressi. Quest'ultimo fenomeno, nell'ambito del Ministero, ha determinato, nel periodo in esame, un passivo per circa 6,7 milioni. Per quanto riguarda i debiti pregressi, che danno origine a tali obbligazioni finanziarie, l'individuazione delle tipologie di spesa ha consentito, per alcune categorie, di risolvere positivamente le problematiche relative (sospesi di tesoreria), per altre si è evidenziata la necessità di dover sollecitare una modifica normativa per la soluzione del formarsi del debito (rimborso dei viaggi di congedo per il personale all'estero), per altre ancora si è preso atto dell'inadempimento dell'obbligazione a causa delle politiche di contenimento dei consumi (tassa smaltimento rifiuti). Per quest'ultima voce si sono intraprese misure di riduzione del debito attraverso una politica di riduzione dei canoni di affitto delle residenze del personale all'estero. A tal proposito il Ministero ha avviato (in collaborazione con l'Agenzia del Demanio) un programma di riorganizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare e di miglioramento dei costi delle locazioni per gli alloggi del personale all'estero. Con riferimento all'analisi delle spese per accordi internazionali, si è constatata la difficoltà di procedere alla ratifica di alcuni accordi internazionali per la complessità delle procedure e per la carenza di risorse finanziarie. È in corso di predisposizione una circolare per definire nel dettaglio le procedure, in modo da delineare una selezione graduata degli accordi da sottoscrivere, secondo opportuni criteri. Importante, anche ai fini di un risparmio di spesa, è anche l'attività relativa alla dematerializzazione dei documenti contabili, al momento ancora oggetto di approfondimenti. Per la misurazione dei risultati, in termini anche finanziari, sono stati predisposti, a cura del Nucleo, degli indicatori di risultato per alcuni programmi di spesa.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Preme rappresentare che, fino a tutto il 2011, le previsioni sui capitoli di entrata venivano curate direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze; a partire dall'ultima sessione di

²⁰ Il dPR ha abrogato gli articoli 16 e 17 della legge n. 1612/1962 che regolavano il servizio interno di ragioneria e lo speciale regime di controllo degli atti.

²¹ Sono state bandite due procedure concorsuali per l'assunzione di 5 unità lavorative da destinare all'area amministrativo-contabile che si sono concluse nel dicembre 2011. In virtù dell'attuale quadro economico e di specifiche raccomandazioni da parte dell'ente vigilante le assunzioni sono state poi sospese.

²² Supporto all'amministrazione per la definizione di indicatori di risultato semplici e misurabili a livello di programma; Analisi della spesa per consumi intermedi e approfondimento sui debiti pregressi; Analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche; Analisi della possibilità di acquisto di immobili adibiti a sedi delle strutture periferiche; Analisi degli accordi internazionali; Dematerializzazione dei documenti contabili.

bilancio, concernente il triennio 2012-2014, si è registrata una inversione di tendenza in quanto è stato chiesto all'Amministrazione di compilare le schede capitolo anche per quanto riguarda la gestione delle entrate.

Le entrate extratributarie del Ministero afferiscono a due direzioni generali: quella per gli italiani all'estero e le politiche migratorie e quella per il personale e l'innovazione. Complessivamente su una previsione definitiva di cassa pari a 340 milioni i versamenti sono stati di 80,4 milioni (-76,35 per cento). I mancati versamenti hanno riguardato principalmente tre capitoli: il capitolo 2121 - Diritti introitati dagli uffici all'estero di I e II categoria e tasse riscosse dagli uffici di pubblica sicurezza di confine a carico di stranieri provvisti di passaporto mancante del visto consolare - nel quale, a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 81,20 milioni, vengono accertati, versati e riscossi 1,41 milioni (-98,25 per cento); il capitolo 2421 - Cessione dei libretti di passaporto per l'estero e dei documenti di viaggio per rifugiati politici e dei titoli di viaggio per stranieri e per apolidi, nel quale - a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 11,40 milioni - vengono accertati, versati e riscossi 55 mila euro; il capitolo 3540 - Entrate eventuali e diverse del Ministero degli affari esteri - per il quale era stata formulata una previsione pari ad euro 200 milioni, mentre i dati di consuntivo hanno dato conto di un versamento effettivo di circa 53,13 milioni. Le tavole seguenti riportano per entrambe le Direzioni generali i capitoli di entrata più rilevanti²³.

(in migliaia)

Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso	% Prev. Def. / Versamenti
DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E LE POLITICHE MIGRATORIE						
2121 - Diritti introitati dagli uffici all'estero di I e II categoria e tasse riscosse dagli uffici di pubblica sicurezza di confine a carico di stranieri provvisti di passaporto mancante del visto consolare	1.200,00	81.200,00	1.418,53	1.418,53	1.418,53	1,75
DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE UMANE E L'INNOVAZIONE						
2421 - Cessione dei libretti di passaporto per l'estero e dei documenti di viaggio per rifugiati politici e dei titoli di viaggio per stranieri e per apolidi	3.400,00	11.400,00	55,42	55,42	55,42	0,49
3540 - Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero degli affari esteri	200.000,00	219.200,00	53.138,99	53.309,15	53.139,29	24,24

Nell'ottica della revisione della spesa, merita un'attenta considerazione il raffronto tra le spese di funzionamento pari a 62 milioni e le entrate per i servizi erogati dalla rete diplomatico-consolare che ammontano a 110 milioni.

Nella tabella seguente sono riportati i provvedimenti sui quali sono state disposte riassegnazioni in favore del Ministero degli affari esteri. I capitoli interessati ricomprendono sia quelle riassegnazioni del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2011 che quelle del comma 2 della medesima disposizione, che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2010. I provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni di somme che sono affluite nel bilancio del Ministero per complessivi 25,74 milioni.

²³ I capitoli 2122 - Tasse a carico dei vettori per la concessione di patenti, di licenze consolari e di arruolamento, per l'assenso alle nomine di rappresentanti, per il trasporto degli emigranti e sugli atti di arruolamento degli emigranti per l'estero; 2422 - Contributi dovuti dagli alunni delle scuole italiane all'estero; 3536 - Entrate di pertinenza del ministero degli affari esteri (articoli: Somme percepite dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane in Svizzera per ogni contratto di lavoro vistato da destinare all'assistenza dei lavoratori italiani in Svizzera - Somme percepite dalle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero dagli stati ospitanti per contribuire all'insegnamento della lingua locale ai figli dei lavoratori italiani all'estero, nonché a promuovere l'insegnamento della madrelingua e della cultura italiana al fine di facilitare il loro eventuale reinserimento in Italia) non presentano a bilancio somme in previsione né in versamenti, accertamenti e riscossioni.

Entrata			Spesa	
n. provv.	cap.	competenza	Cap.	competenza
Segreteria generale				
40796	3637	100.470,00	1121-1130	1.897.975,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Cerimoniale diplomatico della Repubblica				
064143	3637	14.142.798,00	1170-1172	981.284,00
098218	3637	11.090.732,00		
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero				
064143	3637	14.142.798,00	1201-1203	449.119,00
098218	3637	11.090.732,00		
114755	3637	12.809,00		
Direzione generale per le risorse e l'innovazione				
40796	3637	100.470,00	1241-1243	4.744.605,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni				
064143	3637	14.142.798,00	1301-1303	4.333.433,00
098218	3637	11.090.732,00		
Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale				
064143	3637	14.142.798,00	1631-1638	1.164.163,00
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo				
064143	3637	14.142.798,00	2001-2018	3.250.586,00
098218	3637	11.090.732,00		
114755	3637	12.809,00		
Direzione generale per la promozione del Sistema Paese				
40796	3637	100.470,00	2401-2418-2761	2.643.774,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
099191	3540	200.000,00		
114755	3637	12.809,00		
118528	3637	1.334,00		
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie				
064143	3637	14.142.798,00	3001-3018	1.550.535,00
098218	3637	11.090.732,00		
114755	3637	12.809,00		
Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza				
40796	3637	100.470,00	3301-3318	1.154.298,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali				
40796	3637	100.470,00	3601-3618	1.994.692,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per l'Unione Europea				
064143	3637	14.142.798,00	4501-4503-4513	1.585.292,00
093636	2368	4.081.615,00		
064143	3637	11.090.732,00		

3.3. Analisi della gestione delle spese

La legge di bilancio 2011 ha assegnato al Ministero uno stanziamento pari a 1.882 milioni, con un decremento iniziale pari ad euro 194 milioni (il 9,34 per cento in meno rispetto al 2010, 2.076 milioni). Le riduzioni sono derivate dall'applicazione dell'articolo 2, comma 1, del DL n. 78/2010, che ha previsto una diminuzione del 10 per cento degli stanziamenti rimodulabili. I tagli più consistenti hanno interessato gli stanziamenti destinati al settore della Cooperazione allo sviluppo, quelli relativi agli Italiani all'estero, nonché i fondi destinati alla manutenzione e al funzionamento della rete estera. Gli stanziamenti hanno subito successivamente un ulteriore taglio, in applicazione dell'articolo 1, comma 13, della legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010); una copertura finanziaria cautelativa, che si è poi tradotta in riduzioni definitive di bilancio nel corso dell'anno²⁴. La successiva legge n. 11 del 2011 (di conversione del DL n. 98/2011) e, in particolare, l'articolo 40, comma 1-bis, ha reso definitivi gli accantonamenti già disposti. Pertanto, la riduzione complessiva è stata pari a circa 40 milioni. L'Amministrazione ha, quindi, fatto ricorso, nell'esercizio in esame, alla flessibilità per

²⁴ La norma citata consentiva di disporre in previsione di eventuali minori introiti derivanti dalla vendita delle frequenze radio televisive.

un importo complessivamente pari a 6,89 milioni, accedendo al Fondo di riserva per le spese impreviste (capitoli 1296 e 1297)²⁵. Alcuni riflessi di tali riduzioni sono stati registrati sui capitoli di funzionamento, in particolare sui trasferimenti del personale all'estero²⁶. Relativamente ai limiti di spesa l'amministrazione ha segnalato alcune criticità riscontrate nell'applicazione di due tipologie di limite:

- spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza;
- limite di spesa per studi e incarichi di consulenza²⁷.

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DI CUI AL DL N. 78/2010

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni)	% Riduzione	Limite di spesa	Rendiconto 2011 (impegni)
Studi e consulenze	209.308,27	80%	41.861,65	37.956,37
Relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza	869.585,99	80%	173.917,20	111.268,67
Missioni	2.256.917,39	50%	1.128.458,70	606.641,61
Attività di formazione	887.770,82	50%	443.885,41	340.239,31
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	2.734.046,54	20%	2.187.237,23	1.836.714,40
Sponsorizzazioni	-----	100%	-----	-----
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	1.133.046.491,04	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile	22.660.929,82	13.561.832,58

Fonte: Ministero degli affari esteri

In applicazione della circolare MEF – RGS n. 38 del 2010, è stata definita la rilevazione dei debiti pregressi maturati nel 2009 e nel 2010. Le tipologie di spesa rilevate riguardano in particolare i rimborsi per i viaggi di congedo ed il pagamento della tassa sui rifiuti solidi urbani (c.d. debito AMA) per un debito complessivo riconosciuto pari a 6,7 milioni. Ciò ha determinato l'incremento dei fondi stanziati sui pertinenti capitoli di bilancio nel 2012, al fine di evitarne l'ulteriore formazione, anche se gli stanziamenti iscritti in bilancio nel 2011 riconosciuti non sono stati sufficienti per far fronte all'intero onere previsto. La recente rilevazione sui debiti pregressi maturati nel corso del 2011 (effettuata ai sensi della recente circolare RGS n. 6 del 2012), ha evidenziato nuovamente la presenza di situazioni debitorie, in aumento rispetto alla precedente e pari a 13,32 milioni (+6,5 milioni rispetto alla rilevazione 2009-2010). Tali spese, che il MEF dovrà riconoscere, appartengono alla categoria 2 dei consumi intermedi e sono nuovamente nei confronti dell'AMA (5,12 milioni), dei dipendenti all'estero per il rimborso dei viaggi di congedo (2,59 milioni), e per il rimborso delle spese per i viaggi di trasferimento che rappresentano la quota maggiore (5,5 milioni).

Debiti pregressi assentiti dalla RGS - 2009	Debiti pregressi assentiti dalla RGS - 2010	Totale debiti pregressi riconosciuti	Debiti pregressi riscontrati al 31 dicembre 2011
2.213.161,00	4.527.398,00	6.740.559,00	13.320.000,00

Non si rilevano particolari situazioni di eccedenze di spesa se non sui capitoli degli stipendi o comunque di retribuzioni al personale. Queste sono determinate dalle modalità di pagamento mediante il sistema SPT che dispone il pagamento anche in caso di insufficiente stanziamento quando sussistono difficoltà di formulazione di previsioni di bilancio che, in sede

²⁵ A titolo di esempio: le spese che il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica ha sostenuto in occasione della riunione a livello ministeriale dei rappresentanti dell'ONU, in tema di riforma del Consiglio di Sicurezza; le celebrazioni del 2 giugno in coincidenza con i 150 anni dell'Unità d'Italia.

²⁶ Lo stanziamento iniziale nel corso degli ultimi anni ha subito un progressivo decremento: dai 12.000.000 di euro del 2009 ai 10.000.000 di euro del 2010, fino ai 9.753.000 del 2011 che, per effetto dell'applicazione dell'articolo 1, comma 13, sono stati ridotti di circa 1 milione di euro.

²⁷ Tale voce di spesa viene utilizzata per specifiche consulenze in materia giuslavoristica per gli uffici all'estero, tenuto conto che il personale impiegato localmente è assunto con contratti regolati dalla legge del Paese ospite. La rilevanza si riconduce all'esigenza di elaborare strumenti volti ad arginare il progressivo incremento del contenzioso, che ha visto l'amministrazione spesso soccombente con aggravati di spesa.

di gestione, coincidano perfettamente con i pagamenti da effettuare sui singoli piani gestionali²⁸. L'ammontare delle eccedenze di spesa accertate in termini di competenza al termine dell'esercizio 2011 è pari a 850.195,95 euro; tali eccedenze risultano compensate all'interno delle rispettive UPB per 721.773,24 euro permanendo, pertanto, un'eccedenza di 128.422,71 euro, da sanare legislativamente.

Capitolo	Denominazione	Eccedenze di pagato in C/C	Eccedenze da sanare legislativamente
1121	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	149.058,25	116.009,66
1130	somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	12.413,05	12.413,05
1277	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	48.913,06	
1301	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	604.799,95	
1303	somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	35.011,64	
	TOTALE	850.195,95	128.422,71

Relativamente ai capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento si riporta di seguito la tabella con l'indicazione dei residui accertati al 31/12/2010 divisi per centro di responsabilità.

Centro di Responsabilità (CDR)	Capitolo	Residui Accertati di lettera F) al 31/12/2010	Norma di riferimento
2	SEGRETERIA GENERALE	1156 5.506.582,47	DL 1 e 102/2010
5	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	1245 613.734,52	DL 1/2010
		1275 9.400,00	L.B. 192/2009 art. 17 c. 9
		1283 3.501.468,00	DL 1 e 102/2010
		1292 16.199,94	L.B. 192/2009 art. 17 c. 9
		1621 14.617.659,00	L. 3/03 art.27 c. 4
6	DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI	1392 4,80	DL 194/02 a. 1 c. 7
		7240 15.968,28	
		7245 4.338.333,30	
9	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	7250 397.231,03	
		2150 6.143.392,49	
		2152 123.574,41	
		2153 1.584.834,45	
		2160 152.933,04	
		2161 853.118,74	
		2164 991.316,19	
		2165 199.570,55	
		2166 10.775,16	
		2169 1.306.183,39	
		2170 115.392,48	
		2180 11.640.221,45	
		2181 14.024.545,10	
		2182 29.743.686,95	
		2183 2.527.089,56	
2184 3.037.829,23			
2195 1.152.519,77			
2210 1.000.051,41			
10	DIREZIONE GENERALE PER LA PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE	2503 1.050.646,98	L.B. 192/2009 art. 17 c. 9
12	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI POLITICI E DI SICUREZZA	3415 559.181,20	
		3426 747.582,39	
13	DIREZIONE GENERALE PER LA MONDIALIZZAZIONE E LE QUESTIONI GLOBALI	3755 4.980.662,00	DL 1 e 102/2010
TOTALE		110.961.688,28	

²⁸ In particolare si fa riferimento al frequente *turn-over* del personale da e per l'estero, nonché tra un centro di responsabilità e l'altro, cui si contrappone la rigidità delle norme di bilancio, che non consentono variazioni compensative tra capitoli di stipendi ed oneri riflessi, con la conseguenza che risultano, da un lato, eccedenze e, dall'altro, economie.

Residui di stanziamento sono determinati prevalentemente sulle disponibilità della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (74,60 milioni pari al 67,23 per cento dell'intero ammontare dei residui). La normativa specifica prevede la conservazione delle somme ad essa attribuite, in quanto riferite a progetti che hanno carattere pluriennale ed il cui iter di approvazione richiede tempi lunghi, che spesso comportano il superamento delle scadenze di fine anno. Altra situazione di accumulo di residui riguarda i fondi assegnati dai decreti legge di proroga degli interventi nelle missioni internazionali di pace, la cui *tranche* relativa al secondo semestre viene assegnata in bilancio intorno alla chiusura dell'esercizio finanziario. Risultano, infine, consistenti i fondi relativi all'incentivazione del personale (in particolare i capitoli 1283 e 1621 relativi al Fondo unico di amministrazione), anch'essi regolati da disposizioni normative e contrattuali che ne stabiliscono le modalità di conservazione.

Per quanto riguarda la formazione di economie, quelle di gestione sui residui (22,39 milioni) rappresentano il 3,71 per cento rispetto ai residui definitivi (603,34 milioni)²⁹. Tali somme, benché affluite sui rispettivi capitoli di stipendi ed oneri riflessi, non possono essere gestite, poiché gli stessi capitoli lavorano solo in conto competenza e, pertanto, costituiscono necessariamente economia di bilancio. Per le economie per perenzione, l'importo di 142,54 milioni rappresenta il 23,63 per cento dei residui definitivi. La categoria che maggiormente incide sull'importo delle economie per perenzione riguarda i trasferimenti correnti all'estero (113,2 milioni), che impattano per circa euro 108 milioni sui capitoli della Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo. Infine, le economie riferite alla competenza ammontano a circa 105 milioni a fronte di stanziamenti definitivi di 2.061 milioni (5,13 per cento) e di questi la metà è riferibile ad economie su capitoli riconducibili a stipendi ed oneri riflessi³⁰.

Una più attenta analisi finanziaria va rivolta alla situazione dei capitoli per il funzionamento delle scuole all'estero. Come già rilevato, la dotazione finanziaria dei capitoli relativi al funzionamento delle istituzioni scolastiche all'estero ha subito nel corso degli ultimi anni una costante diminuzione per effetto dei tagli imposti con leggi finanziarie e di stabilità. Questo *trend*, confermato anche per il 2012, ha obbligato l'amministrazione ad individuare degli strumenti in grado di compensare il *deficit* di bilancio, *in primis* con il ricorso alle variazioni compensative con cui reperire risorse al proprio interno da destinare al funzionamento delle scuole. I capitoli relativi al funzionamento delle scuole all'estero comprendono capitoli che includono alcune voci di spesa di carattere obbligatorio, in quanto assimilabili a "stipendi"³¹ e capitoli di "funzionamento" in senso stretto ovvero di quelli classificati in bilancio quali di "consumi intermedi" e dunque di natura non obbligatoria³². Questi ultimi capitoli considerati come "non obbligatori" si riferiscono anch'essi però a spese di

²⁹ Tale valore include anche l'importo di cui alla colonna "variazioni definitive in conto residui", pari ad euro 8.572.793,00 che si riferisce alle variazioni pervenute, appunto in conto residui, a seguito di applicazioni di istituti contrattuali a favore del personale.

³⁰ Alcuni di questi si riferiscono alle indennità di servizio all'estero del personale di ruolo ed a quello relativo alle iniziative in ambito PESC-PESD. Per quanto concerne il primo caso, l'amministrazione ha giustificato il fenomeno con la limitata possibilità di dar luogo ai trasferimenti del personale verso le sedi all'estero, a causa dell'insufficiente stanziamento per il pagamento delle spese di trasferimento dello stesso personale. Pertanto, la mancanza di fondi ha di fatto funzionato quale leva per diminuire le presenze sulla rete estera del personale di ruolo, generando economie. Il secondo caso concerne le minori richieste di contributo provenienti dai competenti organismi dell'Unione Europea. Va, comunque, precisato che le previsioni di bilancio dei capitoli interessati per il triennio 2012-2014 sono state ridotte. L'indennità di servizio all'estero, in particolare, è stata ridotta per circa 41 milioni, mentre il finanziamento alle iniziative PESC-PESD di circa 12,4 milioni. A seguito di ciò si prevede una diminuzione del fenomeno delle economie di bilancio alla chiusura dei futuri esercizi finanziari.

³¹ Si tratta, in particolare, del capitolo 2503 sul quale gravano le competenze accessorie per il personale della scuola in servizio all'estero (tra cui l'Indennità di Servizio all'Estero (ISE), l'indennità di sistemazione, il contributo abitazione e per provvidenze scolastiche) e del cap. 2502 relativo alle retribuzioni per supplenti e contrattisti.

³² Il capitolo 2560 p.g. 6 per i viaggi di congedo; il capitolo 2560 p.g. 7 per il rimborso delle spese di trasferimento del personale della scuola in servizio all'estero; il capitolo 2560 pp.gg. 2 e 8 per i viaggi rispettivamente dall'Italia all'estero ed estero dei presidenti e membri delle commissioni per gli esami di Stato che si svolgono presso le scuole all'estero.

carattere relativamente discrezionale e spesso incompressibile in base alle disposizioni di legge³³. Mentre lo stanziamento dei capitoli di carattere obbligatorio è rimasto pressoché costante negli ultimi cinque anni, con una riduzione complessiva dal 2007 al 2012 rispettivamente dell'1 per cento per il capitolo 2503 (da 66,34 milioni del 2007, si è passati a 65,57 milioni del 2012) e del 3 per cento per il capitolo 2502 (da 8,67 milioni nel 2007 a 8,42 milioni nel 2012), la situazione dei capitoli dedicati in senso stretto al funzionamento delle scuole all'estero ha subito consistenti riduzioni nel corso degli ultimi anni. Dal 2007 ad oggi, infatti, i fondi assegnati per i viaggi di congedo (cap. 2560 p.g. 6) sono stati diminuiti dell'80 per cento e quelli per il rimborso delle spese di trasferimento (cap. 2560 p.g. 7) del 54 per cento. L'Amministrazione ha fatto fronte alle necessità finanziarie integrando i capitoli attraverso richieste dal capitolo del fondo per le spese impreviste, con legge di assestamento di bilancio, variazioni compensative da altri capitoli o interventi normativi diretti ad ottenere una riduzione della spesa³⁴. Tali strumenti, però, non sono sempre sufficienti a coprire le necessità di bilancio e ciò ha comportato la formazione di oneri pregressi sul cap. 2560 p.g. 6³⁵.

Nell'ambito delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica dettate dal DL n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, agli articoli 2, comma 1 (riduzione del 10 per cento degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili), 6 (riduzione dei costi degli apparati amministrativi) ed 8 (razionalizzazione e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche), sono state previste limitazioni di alcune particolari tipologie di spesa.

Come già accennato, nel corso dell'ultimo triennio il Ministero ha subito riduzioni di stanziamento (-9,74 per cento), mantenendo comunque sostanzialmente invariata la gestione della spesa sia a livello di impegni che di pagamenti. Discorso a parte, invece, per i residui che, sebbene in aumento nel corso del 2010, trovano sensibile riduzione nel 2011, passando da 603,34 milioni a 333,93 milioni (-44,64 per cento). Tale diminuzione trova riscontro per la maggior parte nell'introduzione dell'art. 10, comma 8, del DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011, che ha ridotto a 2 anni il termine di conservazione dei residui provocandone la perenzione e destinandoli al conto del patrimonio.

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	% var. stanz.	% stanz. def. su anno prec.	Impegni di competenza
2009	2.045.113,65	2.283.967,57	11,68	-	1.993.216,31
2010	2.076.301,06	2.267.856,57	9,23	-0,71	2.037.959,26
2011	1.882.368,65	2.061.485,26	9,52	-9,10	1.910.211,71

Esercizio	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali	% residui fin. / iniz.
2009	1.770.144,04	306.138,82	546.705,15	524.585,80	-4,05
2010	1.791.899,72	259.457,40	533.733,33	594.770,93	11,44
2011	1.765.682,43	294.777,81	603.343,73	333.937,09	-44,65

³³ Articolo 664 del d.lgs. n. 297/94 per i viaggi di congedo; art. 665-667 dello stesso d.lgs. n. 297/94 per i trasferimenti e legge n. 1/2007 per le modalità di svolgimento degli esami di Stato all'estero.

³⁴ La legge n. 10/2011 - di conversione del cosiddetto "decreto milleproroghe" - prevede la sospensione fino al 2013 dei trasferimenti "estero su estero" e fissa ad un massimo di 9 anni scolastici non rinnovabili il periodo di permanenza all'estero del personale della scuola.

³⁵ Permane, anche per il 2012, la medesima situazione finanziaria che sta determinando sui vari capitoli di spesa richieste di integrazioni di risorse: di circa 370.000 euro sul capitolo relativo ai viaggi di congedo (cap. 2560 p.g. 6); di oltre un milione di euro sul capitolo relativo ai trasferimenti (capitolo 2560 p.g. 7); di circa 550.000 euro sul capitolo relativo ai viaggi per esami (capitolo 2560 pp.gg. 2 e 8).

Un confronto tra le Direzioni Generali e i Programmi di spesa non risulta agevole, considerate le modifiche strutturali organizzative e funzionali del Ministero, e i loro riflessi sull'allocazione delle risorse in bilancio³⁶.

(in migliaia)

Cdr Spese	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	% Variazioni stanz. comp.	Pagato competenza	Residui definitivi iniziali	Residui finali	% Variazioni residui
1 gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	10.903,62	11.698,33	7,29	9.568,17	320,36	236,72	-26,11
2 segreteria generale	15.965,23	30.289,71	89,72	21.562,31	13.681,67	9.712,47	-29,01
3 cerimoniale diplomatico della repubblica	6.714,46	9.534,63	42,00	6.527,15	1.405,78	1.285,82	-8,53
4 ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero	3.231,91	4.391,68	35,89	2.772,27	370,61	76,79	-79,28
5 direzione generale per le risorse e l'innovazione	680.437,93	687.229,29	1,00	613.493,82	34.158,58	23.447,08	-31,36
6 direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	104.059,74	159.508,00	53,29	144.405,93	58.923,73	18.558,07	-68,50
7 servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale	19.950,43	22.326,56	11,91	19.680,24	4.164,46	2.219,93	-46,69
9 direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	237.103,57	300.684,28	26,82	194.851,11	424.291,37	227.195,20	-46,45
10 direzione generale per la promozione del sistema paese	180.566,99	183.055,43	1,38	155.826,72	9.225,95	12.366,26	34,04
11 direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	59.216,78	54.095,13	-8,65	48.970,76	3.207,93	1.433,82	-55,30
12 direzione generale per gli affari politici e di sicurezza	489.730,25	508.086,78	3,75	475.514,75	16.285,79	15.425,45	-5,28
13 direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali	48.225,42	54.031,87	12,04	41.905,32	22.503,22	13.750,07	-38,90
20 direzione generale per l'unione europea	26.262,33	36.553,60	39,19	30.603,88	14.804,29	8.229,41	-44,41
Totale	1.882.368,65	2.061.485,26	9,52	1.765.682,43	603.343,73	333.937,09	-44,65

Anche per i Centri di responsabilità rimane su livelli sostanzialmente invariati la gestione della spesa sia a livello di impegni che di pagamenti. Relativamente alla gestione dei residui finali, che operano tutti in decremento rispetto agli iniziali, tranne che per la Direzione generale per la promozione del Sistema Paese (+34,04 per cento), le maggiori diminuzioni si riscontrano per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (-197,09 milioni) e per la Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni (-40,36 milioni).

Le riduzioni di stanziamento operate in bilancio riguardano in particolare due Direzioni generali: la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (passate da una dotazione di 487,5 milioni nel 2010 a 300,6 milioni nel 2011) e la Direzione generale per gli Italiani all'estero (che da euro 73,5 milioni nel 2010 è stata ridotta a 54,1 milioni nel 2011). Da un confronto con le categorie di spesa maggiormente significative per l'amministrazione in termini di stanziamenti di bilancio emerge che alcune categorie hanno subito complessivamente riduzioni per 212 milioni (la categoria "consumi intermedi" per 3,7 milioni, la categoria "trasferimenti correnti all'estero" per 176 milioni, la categoria "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" per 15 milioni e la categoria "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" per 18 milioni).

L'impatto finanziario complessivo "a consuntivo" per il Ministero derivante dai tagli e dalle riduzioni di spesa nel 2011 è stato per l'amministrazione di circa 200 milioni rispetto all'anno

³⁶ Queste sono in particolare da attribuire alle seguenti disposizioni:

- d.P.R. n. 95/2010 - Nuova articolazione delle strutture di livello dirigenziale generale, con conseguente passaggio da 19 a 13 centri di responsabilità;
- d.P.R. n. 54/2010 - Regolamento in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle sedi all'estero, che ha comportato l'assegnazione di una dotazione di parte corrente e una di conto capitale alle sedi all'estero, in luogo dei precedenti finanziamenti a carico dei vari capitoli di spesa;
- circolare RGS n. 14/2010 che, ai sensi dell'art. 21, comma 2, della legge n. 196/09, ha previsto la revisione dei programmi di spesa, sulla base del principio di tendenziale corrispondenza univoca rispetto ai C.d.R..

precedente. Nel corso dell'esercizio 2011, il Ministero ha fatto parzialmente fronte alle riduzioni di stanziamento sia mediante l'utilizzo prioritario dei vari strumenti di flessibilità all'interno del proprio bilancio (variazioni compensative tra capitoli e tra p.g, variazioni sul fondo consumi intermedi e sul fondo per la sicurezza) che, in misura inferiore, ricorrendo ad integrazioni di bilancio a valere sui fondi allocati presso il MEF (Fondo di riserva per le spese impreviste, Fondo di riserva per le spese obbligatorie).

La tabella che segue illustra, per l'acquisto di beni e servizi, il ricorso alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge n. 448/1999 (convenzioni CONSIP), utilizzato dall'amministrazione per gli acquisti relativi alle sedi periferiche (con utilizzo pressochè totale delle risorse disponibili; per contro, l'amministrazione centrale ne ha utilizzato circa il 34,86 per cento).

ANNI	Acquisto beni e servizi (sede centrale)	di cui convenzioni CONSIP E DIGITPA	%	Acquisto beni e servizi (sedi periferiche)	di cui convenzioni CONSIP E DIGITPA	%
2008	38.924.977,69	12.705.578,02	32,64	8.129.678,71	8.129.678,71	100
2009	36.436.810,78	13.100.031,40	35,95	6.531.209,62	6.531.209,62	100
2010	30.528.769,43	10.042.678,99	32,90	6.300.000,00	6.300.000,00	100
2011	26.588.301,68	9.267.659,85	34,86	6.356.000,00	6.356.000,00	100

Fonte: Ministero degli affari esteri

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

In ottemperanza a quanto richiesto dal decreto legislativo n. 150/2009, il Ministero degli affari esteri ha adottato con d.m. n. 382/bis del 23 dicembre 2010 il proprio "Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale", finalizzato alla verifica del conseguimento degli obiettivi, ad informare e guidare i processi decisionali, a gestire in maniera più efficace sia le risorse che i processi organizzativi ed a fornire la base di un sistema incentivante per premiare il merito, l'impegno e la produttività di ciascun dipendente.

Il sistema di valutazione della performance individuale attuato dall'amministrazione collega le misure per la valorizzazione del merito e l'incentivazione della performance, di cui al Titolo III del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ai risultati conseguiti ed alle competenze organizzative dimostrate.

La valutazione dei comportamenti organizzativi è stata impostata con l'obiettivo di confrontare i comportamenti attesi dalle unità di personale rispetto a quelli effettivamente realizzati al fine di integrare il sistema di valutazione dei risultati³⁷.

Il sistema di valutazione del personale del Ministero degli affari esteri, adottato ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 150/2009, ha riguardato i dirigenti ed il personale dipendente inquadrato nelle aree prima, seconda e terza di cui all'articolo 6 del CCNL Comparto Ministeri 2006-2009, nonché il personale in servizio presso le sedi estere di cui all'art. 1 comma 2 dello stesso CCNL (c.d. dipendenti a contratto a legge italiana) ad esclusione del personale appartenente alla carriera diplomatica che resta disciplinato, anche per gli aspetti connessi alla valutazione ed alle progressioni di carriera, dal proprio ordinamento³⁸.

Connesso al suddetto sistema è il "Piano della Performance" adottato con d.m. 39/bis del 7 febbraio 2011, con il quale sono stati individuati gli obiettivi strategici, operativi e di gestione alla base della valutazione della performance delle strutture ministeriali, sia interne che

³⁷ La valutazione del personale con qualifica dirigenziale è avvenuta attraverso quattro categorie di comportamenti organizzativi: *problem solving*; integrazione personale nell'organizzazione; capacità di pianificazione e gestione delle risorse; valutazione e valorizzazione delle risorse umane. Il modello di valutazione dei comportamenti organizzativi del personale con qualifica non dirigenziale ha previsto, invece, tre macroaree di comportamenti organizzativi: l'affidabilità; la professionalità; il dinamismo relazionale.

³⁸ L'Amministrazione ha comunque avviato un percorso di armonizzazione dei due sistemi di valutazione: con il d.m. 22 dicembre 2010, n. 2533 ha imposto uno stretto collegamento fra gli obiettivi attribuiti al personale diplomatico e gli obiettivi strategici e di gestione individuati all'interno del Piano della Performance. Lo stesso d.m. ha inoltre previsto tre differenti fasce per l'attribuzione del trattamento economico correlato ai risultati, in analogia con le fasce istituite presso l'amministrazione ai sensi del d.lgs. n. 150/2009.

periferiche, per il triennio 2011-2013. E' stata altresì perseguita l'armonizzazione dei suddetti obiettivi con il contenuto della Nota integrativa al bilancio con gli obiettivi previsti nel Piano della Performance e le informazioni relative alle risorse impiegate sono state desunte dai *budget* previsti nei programmi operativi proposti dagli Uffici. Per quanto concerne il raccordo con gli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 286/1999, le informazioni inserite all'interno del Piano della Performance sono state utilizzate per la predisposizione della Direttiva ministeriale.

Infine, con d.m. n. 87-*bis* dell'11 marzo 2011, è stato adottato il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità". La pubblicazione sul sito *web* di tutti i dati concernenti il funzionamento dell'Amministrazione, nonché il loro regolare aggiornamento, rappresenta la principale modalità operativa per la realizzazione dell'obiettivo "trasparenza" del Programma. A tal fine, nel corso del 2011, è stata creata un'apposita sezione, denominata "Trasparenza, valutazioni e merito"³⁹.

Alcune difficoltà operative sono emerse in sede di applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance alle rappresentanze diplomatico-consolari ed agli Istituti di cultura (che comunque è avvenuta per il 2011). L'estensione del controllo di gestione agli Uffici all'estero, connesso alla piena applicazione del sistema di misurazione e valutazione, è stato incluso fra gli obiettivi strategici per il triennio 2011-2013. Tale obiettivo risulta ad ogni modo raggiunto ed il sistema di controllo di gestione esteso a tutti gli uffici all'estero dall'inizio del 2012, sebbene si siano riscontrate oggettive difficoltà operative in particolare sull'organizzazione di apposite sessioni formative per il personale sul ciclo della performance.

Nel 2011 i Centri di responsabilità del Ministero hanno pianificato 17 obiettivi strategici e 34 obiettivi operativi, oggetto di monitoraggio da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione. L'analisi dei dati inseriti per il monitoraggio degli obiettivi ha evidenziato, nella maggioranza dei casi, la piena realizzazione degli stessi in sostanziale conformità con le priorità politiche dell'Amministrazione. Tra questi, sono da porre in risalto, anche in termini di *spending review* la riduzione dei canoni di locazione per le sedi all'estero, la razionalizzazione dell'attività di cooperazione allo sviluppo per il tramite di una concentrazione degli interventi nei Paesi ritenuti prioritari.

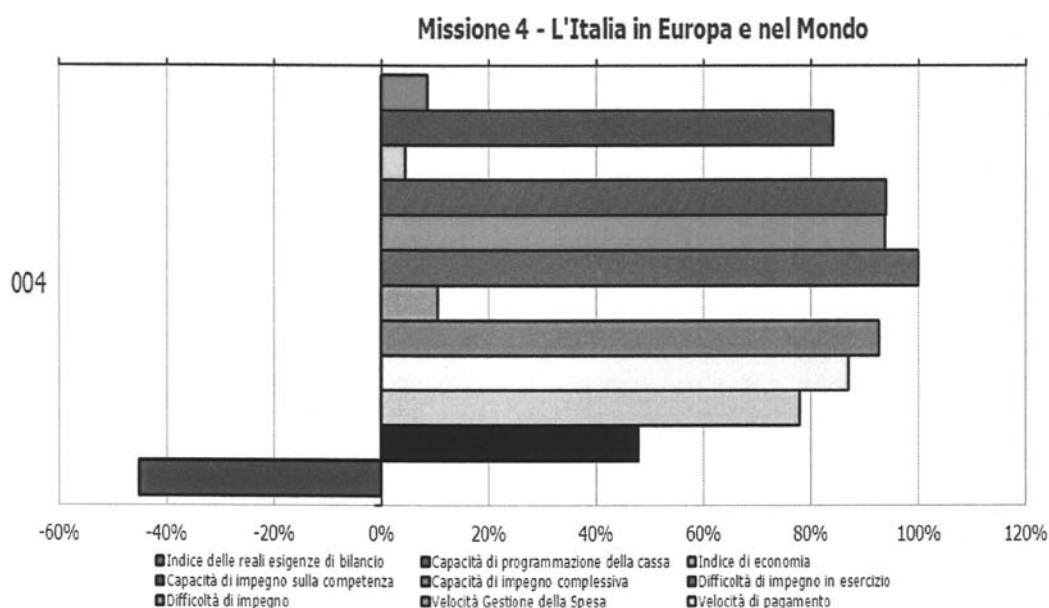
5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

A seguito della riorganizzazione del Ministero, attuata in base al citato d.P.R. n. 95/2010 ed in applicazione della circolare RGS n. 14/2010, sono stati rideterminati i programmi sottostanti alle missioni di competenza dell'Amministrazione. Il nuovo impianto non rivela particolari criticità, né con riferimento al loro significato o coerenza con le funzioni ed i compiti affidati, né in relazione alla loro riconducibilità alla classificazione COFOG. L'analisi delle missioni e programmi si concentra sulla missione 4 – L'Italia in Europa e nel mondo, che ricomprende il 94,64 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero.

L'analisi dei principali indicatori di spesa mostra una serie di valori percentuali che possono essere valutati positivamente ed in linea con la media dei ministeri, con una leggera difficoltà nella capacità di smaltimento degli impegni⁴⁰ che si rileva dall'indicatore dell'indice di pagamento.

³⁹ In relazione a questo obiettivo è stata avviata la procedura *per* l'istituzione di un Registro dei doni di rappresentanza ricevuti ed effettuati dal Ministro degli esteri e dai Sottosegretari di Stato. Sono state, inoltre, realizzate iniziative dedicate a promuovere l'"integrità della funzione pubblica", soprattutto in quelle aree d'azione che il Ministero ha individuato a "rischio di corruzione" o a "rischio di cattiva gestione" (come ad esempio visti e cittadinanza, cooperazione allo sviluppo, contabilità e avanzamento professionale). Tra queste, l'adozione, in via sperimentale, del quadro del registro del rischio (c.d. "risk management") e la predisposizione di specifici "codici etici".

⁴⁰ Tale indice valuta l'incidenza del totale dei pagamenti sulla massa spendibile.



Dalla lettura dei dati di bilancio, riportati nella tabella che segue, emerge che la maggior parte degli stanziamenti è affidata a 3 programmi e precisamente alla Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (32,45 per cento), alla Promozione della pace e sicurezza internazionale (26,24 per cento) ed alla Cooperazione allo sviluppo (15,53 per cento).

(in migliaia)

Programma		Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	% su stanz. def.	Impegni di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Protocollo internazionale	01	6.714,46	9.534,63	0,49	7.810,08	6.527,15	1.266,25	1.405,78	1.285,82
Cooperazione allo sviluppo	02	237.103,57	300.684,28	15,53	279.415,58	194.851,11	184.165,76	424.291,37	227.195,20
Cooperazione economica e relazioni internazionali	04	48.225,42	54.031,87	2,79	53.627,28	41.905,32	17.151,78	22.503,22	13.750,07
Promozione della pace e sicurezza internazionale	06	489.730,25	508.086,78	26,24	484.165,20	475.514,75	9.858,90	16.285,79	15.425,45
Integrazione europea	07	26.262,33	36.553,60	1,89	34.977,60	30.603,88	10.018,50	14.804,29	8.229,41
Italiani nel mondo e politiche migratorie	08	59.216,78	54.095,13	2,79	49.582,37	48.970,76	1.208,60	3.207,93	1.433,82
Promozione del sistema Paese	09	180.566,99	183.055,43	9,46	166.207,45	155.826,72	6.316,54	9.225,95	12.366,26
Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico- consolari	12	70.999,91	109.135,41	5,64	107.409,74	103.938,64	13.816,07	41.488,93	6.802,44
Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	13	626.852,53	628.228,30	32,45	587.590,35	582.719,71	5.885,93	14.147,37	10.985,48
Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	14	15.965,23	30.289,71	1,56	24.342,93	21.562,31	12.539,48	13.681,67	9.712,47
Comunicazione in ambito internazionale	15	19.950,43	22.326,56	1,15	21.899,07	19.680,24	4.079,18	4.164,46	2.219,93
Totale		1.781.587,90	1.936.021,67	100,00	1.817.027,66	1.682.100,59	266.306,97	565.206,75	309.406,36

La rete degli uffici all'estero attualmente riceve i propri finanziamenti prevalentemente da due programmi di spesa, amministrati rispettivamente dalla Direzione generale per le risorse e