

In tale ottica, si propone l'implementazione del processo civile telematico, il quale dovrebbe prevedere non solo la sostituzione del documento cartaceo con la documentazione digitale, ma anche la sostituzione degli sportelli e del fascicolo d'ufficio con i portali ed il fascicolo elettronico.

L'informatizzazione dell'intera rete territoriale richiederebbe, nella fase dell'implementazione, uno sforzo finanziario. Le risorse liberate da interventi quali quelli suggeriti in precedenza sulle spese di giustizia potrebbero essere proficuamente utilizzate in tale senso.

Va, inoltre, ricordato, che gli iniziali esborsi dovrebbero essere presto compensati dalla riduzione dei tempi processuali o della durata della custodia nel caso della gestione dei beni sequestrati il ché, come segnalato in precedenza a proposito del decreto ingiuntivo informatizzato, si traduce necessariamente in un incremento delle entrate o in una riduzione di spese.

5.2.5 - La durata dei processi ed i costi della legge Pinto

La tematica acquista, invero, una valenza trasversale, nel senso che molte delle patologie che affliggono il sistema giustizia hanno origine nella lunghezza abnorme dei processi. Ed infatti, molte delle proposte operative che sono state in precedenza formulate (come ad esempio l'informatizzazione degli uffici), condurrebbero *in primis* ad una riduzione dei tempi dei processi, dalla quale discenderebbe, come effetto immediato, un risparmio di risorse. Non a caso, in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009, il Primo Presidente della Corte di cassazione ha individuato nelle lungaggini processuali la principale criticità, soprattutto se messa a confronto con altri paesi europei, i quali registrano tempi di risoluzione delle controversie nettamente inferiori. La stessa criticità è stata sottolineata, a più riprese, anche dalla CTFP.

Sinteticamente le proposte avanzate, che in ogni caso potrebbero essere implementate in un orizzonte di medio-lungo periodo, possono essere riassunte come segue:

- *riallocazione delle risorse disponibili tra gli uffici giudiziari*: tale proposta, formulata dalla Commissione tecnica, dovrebbe accompagnarsi all'attività di revisione della rete territoriale che, in questa sede, si è deciso di non trattare;
- *incentivazione delle forme di conciliazione extra-giudiziali*: tali modalità di risoluzione delle controversie otterrebbero i migliori risultati laddove associate a una riforma delle modalità di remunerazione degli avvocati, di cui al punto successivo;
- *modifica delle modalità di remunerazione degli avvocati nel processo civile*: la Commissione tecnica sottolinea come la lunghezza dei processi dipenda anche dal sistema vigente in Italia, in base al quale gli avvocati sono pagati a prestazione. Essi non hanno dunque alcun interesse ad abbreviare la durata del processo. Molto più efficienti appaiono invece i sistemi processuali in cui l'onorario dell'avvocato è determinato in ammontare fisso, eventualmente in misura proporzionale al valore della contesa;
- *l'adozione di "filtri" per l'accesso al processo*: misure di questo genere vengono auspicate dal Primo Presidente della Cassazione, il quale sottolinea come una riduzione del carico gravante sugli uffici giudiziari, ed una conseguente, sensibile riduzione dei tempi processuali, si otterrebbe attraverso un meccanismo di valutazione preventiva (almeno per i gradi di giudizio successivi al primo) della rilevanza e della qualità delle controversie che vengono portate all'attenzione dei magistrati. In tal modo, si eviterebbero tutti quei fenomeni distorsivi generati dal comportamento opportunistico di quei soggetti i quali ricorrono al processo come strumento di dilazione dei tempi nell'adempimento di obbligazioni, ovvero come strumento per assicurare utilità del tutto estranee alla fruizione del processo stesso.

La durata dei processi è inoltre alla base dell'esplosione dei costi collegati alla cosiddetta

“legge Pinto”, cioè al risarcimento derivante dai danni per l’eccessiva durata del processo.

I dati riportati nella Tavola 5.5, desunti dalla relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario, evidenziano come la spesa collegata al capitolo 1264 dia anch’essa origine a un’elevata formazione di debiti, la cui somma dal 2002 ad oggi ammonta a 36,6 milioni di euro. Dato il trend crescente dei procedimenti per la legge Pinto, che dai 1622 del 2001 sono passati ai 7299 nel 2008, in futuro si potrebbe registrare un crescita di tali spese. Il *Dipartimento degli affari di giustizia*, con nota n. 10804 del 23 gennaio 2009, indirizzata al Gabinetto del Ministero della giustizia, ha quantificato i debiti sul capitolo 1264 in circa 64 milioni di euro¹⁸⁴.

5.2.6 - Proposte di intervento aventi ad oggetto la struttura e le finalità istituzionali della Cassa delle ammende

La Cassa delle ammende, disciplinata dagli artt. 121 e segg. del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, è un ente pubblico dotato di personalità giuridica con il compito di fornire finanziamenti, particolarmente come soggetto cofinanziatore di progetti già finanziati e volti:

- ad attività assistenziali;
- a “progetti dell’Amministrazione penitenziaria che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e da quella regionale” (art. 129, secondo comma);
- a “programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, nonché programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione” (art. 129, terzo comma).

I fondi della Cassa possono essere utilizzati, sul fondamento della normativa comunitaria, per attività ad ampio spettro, come formazione, orientamento, creazione di imprese (es. cooperative), inserimento lavorativo per i detenuti ed in particolare quelle dei detenuti tossicodipendenti e extracomunitari.

La Cassa delle ammende è dotata di un conto patrimonio e di un conto depositi. Nel primo, in particolare, sono versate le somme devolute alla Cassa per disposizione di legge o dell’Autorità giudiziaria. Esse sono, dunque, definitivamente incamerate dalla Cassa.

Il conto depositi, diversamente, raccoglie i versamenti a titolo provvisorio o cauzionale, che la cassa detiene ma di cui sono titolari terzi.

Le analisi relative a tale fondo hanno evidenziato un costante aumento delle disponibilità finanziarie in giacenza (a settembre 2006 circa 109 milioni di euro), indice di uno scarso utilizzo delle risorse stesse. Ed in effetti, solo a seguito del provvedimento di clemenza (indulto) del luglio 2006 si era registrato un’accelerazione delle procedure, in ogni caso non tale da incidere sulla massa di risorse che storicamente si era accumulata nel corso degli anni.

A distanza di oltre un biennio dalle prime evidenze empiriche derivate da verifiche ispettive dei S.I.F.I.P., una proposta di ridestinazione di queste giacenze ha trovato accoglimento nel D.L. 207/2008 (c.d. “Milleproroghe”), come modificato in sede di conversione. La legge di conversione, in particolare, ha aggiunto al testo del decreto l’art. 44 bis, rubricato “Disposizioni in materia di infrastrutture carcerarie”, il cui comma 5 prevede, appunto, che alcuni interventi siano realizzati utilizzando le risorse rese disponibili dalla Cassa delle ammende. Il successivo comma 7 modifica l’art. 4 legge 9 maggio 1932, n. 547 il quale, nella nuova formulazione, prevede (comma 2) che la Cassa

¹⁸⁴ A seguito di tale nota il Ministero della giustizia ha presentato una richiesta di variazione di bilancio per il 2009 pari a 27 milioni, trasmessa alla RGS.

delle ammende finanzia, tra l'altro, "progetti di edilizia carceraria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie".

Il decreto "Milleproroghe", di cui si è sin qui trattato, non specifica, in realtà, quali siano le risorse che la Cassa delle ammende può rendere disponibili per finalità di edilizia carceraria, se soltanto quelle giacenti sul conto del patrimonio o anche quelle introitate al conto depositi, anche se sembra ovvio che ci si debba riferire a quelle effettivamente disponibili per la Cassa stessa.

Sul conto depositi affluiscono i versamenti effettuati a titolo provvisorio o cauzionale. Si tratta, dunque, di somme suscettibili di restituzione agli aventi diritto.

Anche in questa materia, nel corso delle verifiche amministrativo contabile del 2006, erano state individuate delle criticità, le quali avrebbero potuto costituire l'opportunità per interventi di riforma normativa che elenchiamo qui di seguito.

A tale proposito sarebbe auspicabile una semplificazione delle modalità di versamento delle somme affluenti al conto depositi; infatti, le relative risorse provengono alla Cassa delle ammende solo all'esito di un procedimento farraginoso. In particolare, esse sono versate dal debitore ai concessionari della riscossione, i quali provvedono a riversare le somme riscosse alle Tesorerie provinciali dello Stato, che a loro volte le accreditano sul conto corrente speciale intestato a "Cassa Depositi e Prestiti - Gestione principale" a favore della Cassa delle ammende. Le difficoltà nascono dal fatto che i Concessionari della riscossione, essendo tenuti a riversare le somme con cadenza periodica, effettuano un unico versamento, nel quale sono contenute tutte le somme, ivi comprese quelle relative ai depositi cauzionali. In tal modo la singola somma risulta sprovvista sia della titolarità del deposito (dati anagrafici del soggetto) che del titolo per il quale è stata versata (causale del versamento). In tal modo, risulta estremamente problematica l'attività di restituzione delle relative somme all'avente diritto (tale è, di regola, la finalizzazione delle somme giacenti sul conto depositi, a differenza di quelle versate al patrimonio, che sono definitivamente incamerate dalla Cassa). A fronte di tale situazione, che crea non poche difficoltà dal punto di vista organizzativo, appaiono praticabili due soluzioni alternative:

1. applicazione a tutti di versamenti del sistema attualmente previsto per i soli istituti penitenziari, i quali riversano le somme direttamente alle sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato;
2. istituzione di un conto corrente bancario dedicato sul quale fare affluire esclusivamente le somme versate a titolo di deposito provvisorio.

Per quanto riguarda l'impiego delle somme giacenti sul conto depositi la tematica è analoga a quella esposta a proposito del conto del patrimonio. Anche sul conto depositi, infatti, si è registrato, negli anni, un accumulo di risorse (a settembre 2006 oltre 15 milioni di euro). E' pur vero che tali somme sono solo depositate presso la Cassa delle ammende, con la verosimile prospettiva di essere restituite agli aventi diritto. E tuttavia, i dati delle serie storiche dimostrano che la misura delle restituzioni annue è tale da far ritenere che almeno una parte delle risorse complessive (quantificabile nel 50 per cento) possa essere smobilizzata ed utilizzata per altre finalità, senza che ciò crei particolari inconvenienti. Come già detto in precedenza, il decreto milleproroghe, nel riferirsi genericamente alle "risorse finanziarie rese disponibili dalla Cassa delle ammende", non contiene ulteriori specificazioni. In particolare, non è dato di sapere se il riferimento sia limitato al conto patrimonio o includa anche il conto depositi. In quest'ultimo caso, sarebbe comunque necessaria la fissazione di limiti percentuali di utilizzo, onde evitare che un uso eccessivo delle risorse precluda alla Cassa la restituzione delle stesse agli aventi diritto.

Dalle analisi effettuate emergono ulteriori problematiche richiedenti un intervento di modifica normativa. Alcuni interventi riguardano il sistema di contabilità adottato dalla Cassa delle ammende,

altri, invece, la sua struttura organizzativa.

Gli organi della Cassa avevano segnalato, come criticità rilevante, il fatto che il consuntivo non fosse modellato sulla falsariga del bilancio di previsione, il che rendeva non sovrapponibili i due documenti. In più di tale atto non era prevista una deliberazione da parte del Consiglio d'amministrazione della Cassa.

Sembrerebbe necessaria l'emanazione di un provvedimento normativo (ad es. nella forma del Decreto interministeriale) che dia alla Cassa un proprio autonomo sistema di contabilità, al pari di quanto avvenuto per altri enti dotati di personalità giuridica, e superi il generico rinvio alle norme della contabilità generale dello Stato. Infine sarebbe auspicabile l'introduzione di un organo di revisione indipendente, di cui la Cassa difetta, pur essendo, come più volte ripetuto, dotata di personalità giuridica. Su questi provvedimenti, si è inoltre riscontrato il consenso del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che si sta organizzando per apportare tali modifiche.

5.3 - Analisi schede programmi/obiettivi - Note preliminari 2009

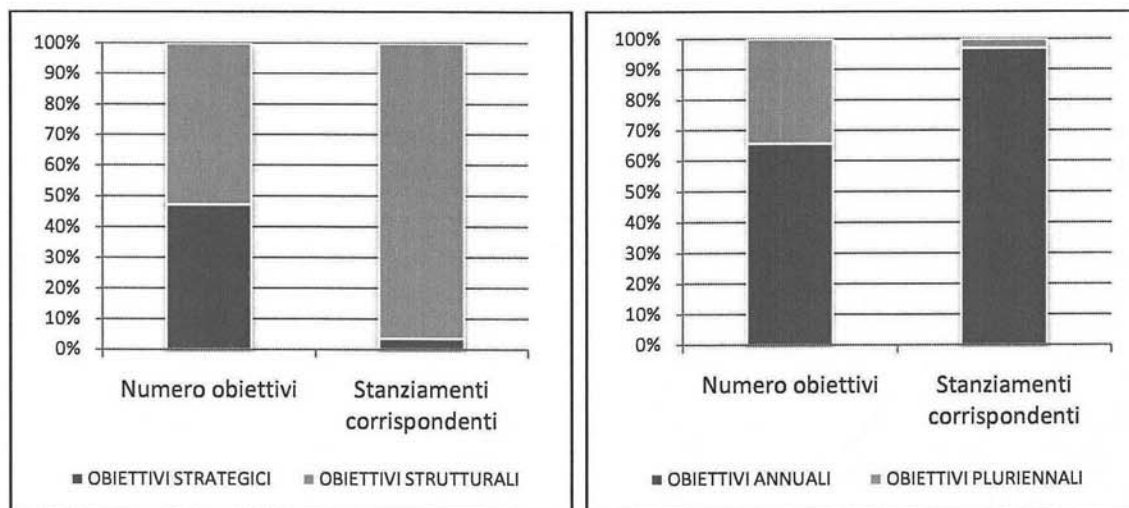
Come descritto nel paragrafo iniziale, le 3 Missioni perseguite dal Ministero della giustizia sono suddivise in 6 Programmi. Per tali Programmi l'amministrazione ha individuato 38 obiettivi, 18 dei quali sono stati classificati come strategici e 20 come strutturali. La Tavola che segue espone la loro ripartizione all'interno dei programmi e i relativi stanziamenti sottostanti.

Tavola 5.11 - Classificazione degli obiettivi per Missione e Programma. Anno 2009. Milioni di euro.

MISSIONE	PROGRAMMA	Obiettivo strategico		Obiettivo strutturale		Totale complessivo	
		Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti
006 - Giustizia	006.001 - Amministrazione penitenziaria	4	63	3	2.489	7	2.552
	006.002 - Giustizia civile e penale	11	46	4	4.438	15	4.484
	006.003 - Giustizia minorile			11	128	11	128
	006.004 - Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	2	130	1	15	3	144
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032.002 - Indirizzo politico	1	30			1	30
033 - Fondi da ripartire	033.001 - Fondi da assegnare			1	222	1	222
Totale complessivo		18	269	20	7291	38	7561

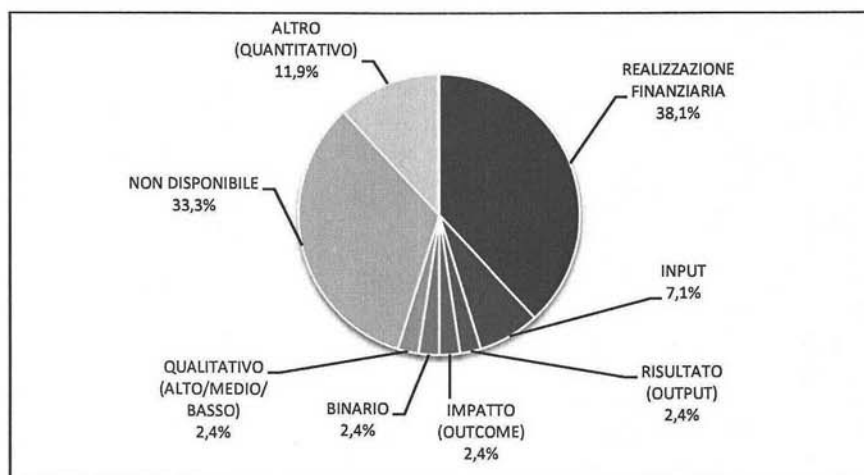
Nel Grafico 5.6 si evidenziano il rapporto percentuale tra numero degli obiettivi e stanziamenti, rispettivamente per gli obiettivi strategici e strutturali e per gli obiettivi annuali e pluriennali. Gli obiettivi annuali sono il 66 per cento del totale degli obiettivi e a essi sono associati il 97 per cento degli stanziamenti iniziali. Agli obiettivi strategici, che pur rappresentano quasi la metà del totale degli obiettivi (47 per cento), sono associati soltanto il 3,5 per cento degli stanziamenti.

Grafico 5.6 - Analisi degli obiettivi. Anno 2009.



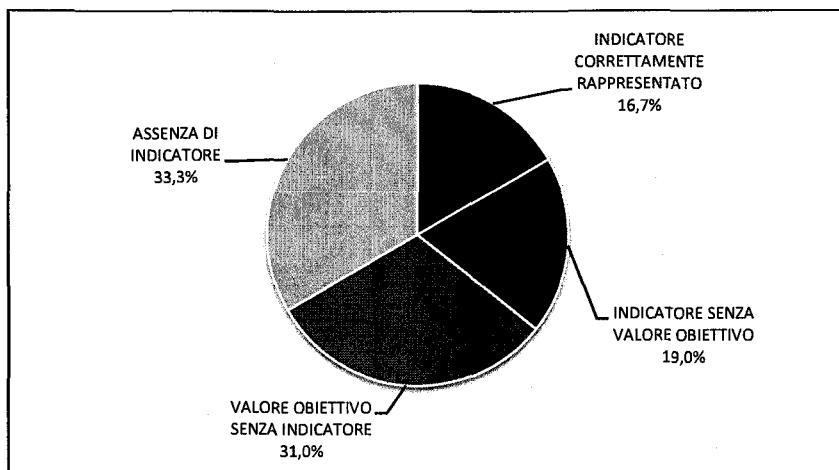
Nel grafico 5.7 si mostra la distribuzione percentuale delle tipologie degli indicatori scelti dall'amministrazione, secondo quanto previsto nelle linee guida per la compilazione delle schede programmi/obiettivi contenute nelle Note preliminari (circolare RGS n.21 del 24 luglio 2008). Nel 38 per cento dei casi l'amministrazione si è dotata di indicatori di realizzazione finanziaria, mentre oltre il 33 per cento dei casi ha dato adito a indicatori classificati come non disponibili.

Grafico 5.7 - Analisi degli indicatori per tipologia. Anno 2009.



Il grafico sottostante esprime in valori percentuali riferiti alle problematiche riscontrate a seguito dell'analisi effettuata sulle schede programmi/obiettivi. Dai risultati dell'indagine si evince che soltanto nel 16,7 per cento dei casi gli indicatori sono stati formulati correttamente.

Grafico 5.8 - Analisi degli indicatori per risultato. Anno 2009.



Rispetto al totale di 42 indicatori scelti dall'Amministrazione, uno di essi è un indicatore di impatto (*outcome*) e uno è un indicatore di risultato (*output*). Tuttavia nessuno dei due può essere considerato significativo ai fini della valutazione degli obiettivi ai quali sono associati.

A titolo di esempio, tenuto anche conto delle esperienze internazionali, si riportano di seguito alcuni suggerimenti su come potrebbe essere impostata una più significativa misurazione delle performance.

A un obiettivo di particolare interesse sociale come, ad esempio, la riduzione dei tempi dei processi potrebbero essere associati i seguenti indicatori:

- termini medi di trattamento di procedure per tipo di giurisdizione;
- termini teorici di smaltimento della giacenza dei processi civili conclusi per tipo di giurisdizione;
- anzianità media della giacenza dei processi per tipo di giurisdizione;
- numero di processi trattati per magistrato;
- numero di processi trattati per funzionario.

All'interno del Programma *Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile*, ipotizzando come obiettivo l'adeguamento del parco immobiliare alla crescente popolazione carceraria, si potrebbero utilizzare i seguenti indicatori:

- numero di condannati a pene superiori a un anno scontate in carcere rispetto al totale dei condannati;
- indice di impiego medio annuo degli "istituti specializzati" (ad esempio: semi libertà);
- indice degli "istituti specializzati" creati rispetto al numero dei posti totali creati.

Se l'obiettivo fosse invece la tutela del detenuto e, in particolare, il suo reinserimento lavorativo, a esso potrebbero essere associati i seguenti indicatori:

- percentuale di detenuti beneficiari di una formazione generale e/o professionale;
- percentuale di detenuti beneficiari di una attività remunerata (lavoro e/o formazione professionale);
- numero di convenzioni partenariali firmate per i servizi che prevengono la recidività e la delinquenza.

Quelli sopra citati sono solo alcuni esempi di indicatori adottati a livello internazionale che, a seguito di un'attenta analisi e riflessione sulla completezza, rappresentatività e coerenza del sistema degli indicatori che si vuole costruire, si potrebbero adottare alla valutazione della gestione della giustizia in Italia

CAPITOLO 6 - Ministero degli affari esteri

6.1 - Struttura organizzativa e articolazione della spesa

Nell'esercizio delle sue attribuzioni, il Ministero degli affari esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale. La Presidenza del Consiglio dei ministri mantiene le funzioni relative alla partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea, e all'attuazione delle relative politiche.

Dal punto di vista normativo, come avviene per le altre amministrazioni centrali dello Stato, i compiti del Ministero sono disciplinati dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300¹⁸⁵, che ha riformato l'organizzazione del Governo, in applicazione della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁸⁶. Risulta di particolare rilevanza per le attività del Ministero degli Affari Esteri l'articolo 12, che ne definisce i compiti istituzionali, e che ha abrogato l'art.1 del D.P.R.¹⁸⁷ 5 gennaio 1967, n.18.

Il D.P.R. 18/1967 e successive modificazioni ed integrazioni costituisce il riferimento principale per l'*Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri*, in quanto definisce l'organizzazione e il funzionamento dei servizi, il personale e il trattamento economico all'estero. La legge 18 giugno 2009, n. 69, ha previsto una serie di misure¹⁸⁸ per la semplificazione della gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, da attuarsi con un successivo regolamento ancora da emanare.

6.1.1 - Principali aggregati finanziari

La Tavola 6.1 sottostante fornisce alcuni riferimenti quantitativi che sostanziano l'attività complessiva del Ministero in termini delle risorse spese, attraverso il confronto tra gli stanziamenti iniziali, gli impegni e i pagamenti; viene, inoltre, fornito il peso degli stanziamenti iniziali rispetto al totale della spesa del bilancio dello Stato al netto delle operazioni connesse al debito pubblico, e in confronto al PIL.

¹⁸⁵ Decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n.59".

¹⁸⁶ Per l'attività del MAE la rilevanza della legge 15 marzo 1997, n.59, "*Delega la Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*" consiste in quanto contenuto nel punto a), comma 3, art.1. Tale punto fa riferimento a quanto esplicitamente escluso dalle competenze da attribuire alle regioni e agli enti locali, tra cui rientrano "a) *affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale*".

¹⁸⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, *Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri*.

¹⁸⁸ La legge 18 giugno 2009, n. 69 "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*", all'art. 6 "Misure per la semplificazione della gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari", ha previsto che con successivo regolamento vengano disciplinati i procedimenti in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di I categoria; tale regolamento dovrà essere formulato sulla base di criteri di semplificazione e razionalizzazione della struttura e della gestione del bilancio delle sedi all'estero, ai fini della razionalizzazione della spesa, e dovrà, inoltre, garantire che siano messe in atto opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria.

Tavola 6.1 - Stanziamenti iniziali, Impegni, Pagamenti, 2003-2009 rispetto al bilancio dello Stato e rispetto al PIL. Milioni di euro.

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009(*)	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Stanziamenti Iniziali	2.130,4	0,6	2.203,3	0,6	2.149,8	0,5	1.955,9	0,5	2.238,2	0,5	2.546,1	0,6	2.045,1	0,4
Stanziamenti definitivi	2.447,3	0,6	2.338,4	0,6	2.511,1	0,6	2.283,4	0,6	3.278,7	0,8	2.777,2	0,6		
Impegnato	2.315,2	0,6	2.155,8	0,6	2.339,6	0,6	2.129,0	0,5	3.114,8	0,7	2.575,0	0,6		
Pagato	2.215,3	0,6	2.238,3	0,6	2.270,3	0,6	2.082,1	0,5	3.009,7	0,7	2.424,7	0,5		
Stanziamenti iniziali su Pil		0,2		0,2		0,2		0,1		0,1		0,2		

(*) Dati da Legge di Bilancio 2009

Fonte dati Pil: Istat, Conti Nazionali

Il Ministero degli affari esteri (MAE) con 2 miliardi di euro di stanziamenti iniziali 2009 rappresenta lo 0,4 per cento dell'intero bilancio dello Stato, considerato al netto degli oneri connessi alla gestione del debito pubblico. Qualora si volesse effettuare una valutazione al lordo di tali poste, di estremo rilievo per lo Stato nel suo complesso ma di scarsissima rilevanza¹⁸⁹ per il MAE, il rapporto tra la spesa del Ministero e l'intero bilancio passerebbe dallo 0,60 per cento allo 0,33 per cento medio.

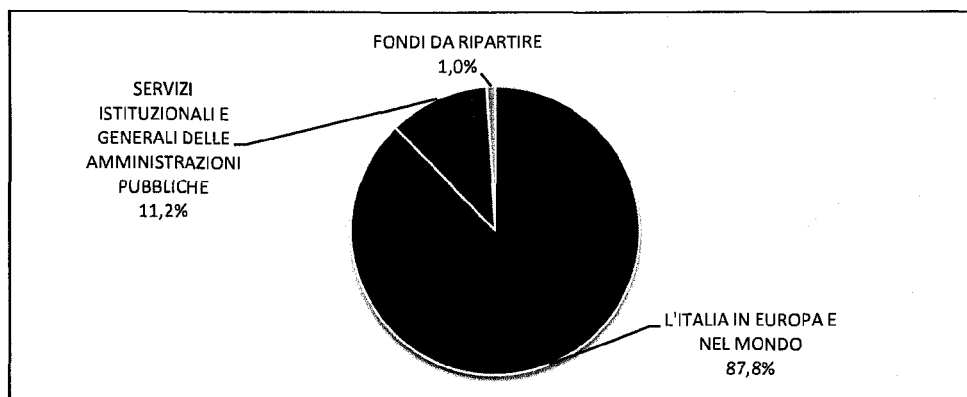
Come è possibile rilevare lo stanziamento iniziale 2009 mostra una riduzione importante, meno 20 per cento, rispetto al 2008. D'altro canto è possibile osservare come in termini di stanziamento definitivo venga operata costantemente una revisione al rialzo delle previsioni iniziali; il rapporto tra lo stanziamento definitivo e quello iniziale risulta, in media, pari al 118 per cento, ed è sempre superiore al 106 per cento. Una situazione particolare si è verificata nel 2007, con una crescita dello stanziamento finale del 47 per cento rispetto a quello iniziale, legata ad un trasferimento all'estero di importo particolarmente rilevante, trattato negli approfondimenti successivi.

6.1.1.1 - Finalità della spesa

La spesa del MAE è concentrata nella Missione *L'Italia in Europa e nel mondo* (88 per cento degli stanziamenti). Le Missioni trasversali *Servizi generali e istituzionali delle amministrazioni pubbliche* e *Fondi da ripartire* assorbono il rimanente 12 per cento [Grafico 6.1]. L'analisi della spesa del Ministero secondo l'articolazione in Missioni e Programmi, laddove non diversamente specificato, è riferita agli stanziamenti iniziali di competenza del bilancio di previsione 2009.

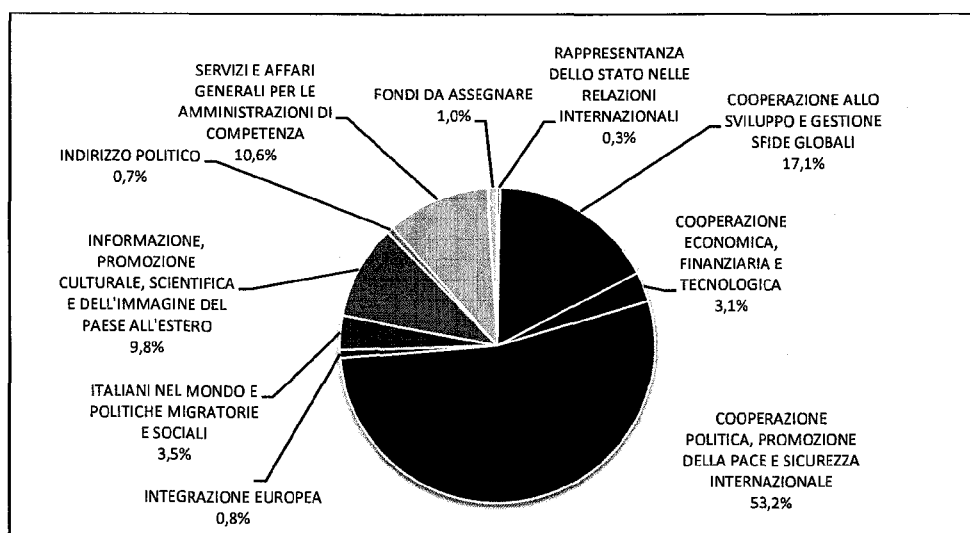
¹⁸⁹ Nel bilancio del MAE non figura alcuna spesa relativa al Titolo III, rimborso di passività finanziarie categoria 61, e il pagamento degli interessi passivi (categoria 9) è di scarso rilievo e non si tratta di oneri connessi alla gestione del debito pubblico, ma di interessi dovuti a ritardati pagamenti.

Grafico 6.1 - Stanziamenti iniziali di competenza per Missione. Anno 2009.



L'analisi risulta più significativa nel passaggio ai Programmi, che fanno principalmente riferimento alla Missione *L'Italia in Europa e nel mondo*. All'interno di questa Missione la parte più rilevante delle risorse è legata ai Programmi di *Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale* (53,2 per cento), alla *Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali* (17,1 per cento), alla *Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero* (9,8 per cento). Il resto dei Programmi, fatta eccezione per quelli legati alle missioni trasversali, *Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza, Indirizzo politico* e *Fondi da assegnare* (12,3 per cento), è riferito alla *Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica* (3,1 per cento) e al programma *Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali* (3,5 per cento). La ripartizione degli stanziamenti iniziali per Missione, Programma e CDR è disponibile alla Tavola 6.1 dell'appendice statistica.

Grafico 6.2 - Stanziamenti Iniziali di competenza per Programma. Anno 2009.



Per il periodo 2007-2009, anni per i quali si dispone dell'analisi della spesa per Missioni e Programmi, si osserva una distribuzione tra le Missioni che, con il passare del tempo tende sempre più a privilegiare *L'Italia in Europa e nel mondo*. Al suo interno il Programma *Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide*

globali vede più che dimezzarsi lo stanziamento iniziale tra 2008 e 2009, da 766 a 351 milioni di euro, mentre il Programma *Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale* vede aumentare lo stanziamento, nell'intero triennio, da 834 a 1.088 milioni di euro. Questo incremento del 30 per cento, è ancora più rilevante se confrontato con la diminuzione del 9 per cento che si è verificata nello stesso periodo per l'intero bilancio del MAE, che è passato da 2.238 milioni di euro del 2007 a 2.045 nel 2009. Per quanto riguarda la struttura analizzata con riferimento agli stanziamenti definitivi, all'impegno e al dato di cassa, si può osservare come il 2008, caratterizzato da una revisione di entità più limitata degli stanziamenti complessivi, passati dall'iniziale 2.546 a 2.777 (più 9 per cento) presenti una struttura per Missioni e Programmi, sostanzialmente invariante rispetto alla grandezza finanziaria scelta. Il 2007 a sua volta mostra un aumento degli stanziamenti, in fase di assestamento, di circa 1 miliardo di euro, (più 46 per cento), riferito in particolar modo al programma *Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali* che ha visto raddoppiare lo stanziamento assegnatogli; la problematica verrà approfondita nel paragrafo dedicato all'analisi economica dedicata ai trasferimenti correnti all'estero.

6.1.2 - Organizzazione

Il Ministero degli affari esteri svolge le funzioni e i compiti dello Stato per quanto riguarda:

- i rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero;
- la rappresentanza, il coordinamento e la tutela degli interessi italiani in sede internazionale;
- l'analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in materia di politica internazionale;
- i rapporti con gli altri stati e con le organizzazioni internazionali;
- la stipula e la revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e il coordinamento delle relative attività di gestione;
- lo studio e la risoluzione delle questioni di diritto internazionale, nonché il contenzioso internazionale;
- la rappresentanza della posizione italiana relativamente all'attuazione delle disposizioni di politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato dell'Unione europea, e segue i rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche esterne dell'Unione europea;
- la cooperazione allo sviluppo;
- l'emigrazione e la tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero;
- le attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati dell'Unione europea, della Comunità europea, della CECA, dell'EURATOM.

L'Amministrazione degli affari esteri è composta dagli uffici centrali del Ministero degli affari esteri e dalla rete estera, costituita dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti italiani di cultura; da essa dipendono gli istituti scolastici ed educativi all'estero.

L'amministrazione centrale del MAE è articolata nelle seguenti 19 strutture di primo livello, Centri di responsabilità amministrativa (CDR):

- Gabinetto e uffici di diretta collaborazione
- Segreteria generale
- Cerimoniale diplomatico della Repubblica
- Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero
- Direzione generale per i paesi dell'Europa
- Direzione generale per i paesi delle Americhe
- Direzione generale per i paesi del Mediterraneo e Medio Oriente

- Direzione generale per i paesi dell’Africa sub-sahariana
- Direzione generale per i paesi dell’Asia, Oceania, Pacifico e Antartide
- Direzione generale per l’integrazione europea
- Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani
- Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale
- Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale
- Direzione generale per gli Italiani all’estero e le politiche migratorie
- Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo
- Direzione generale per le risorse umane e l’organizzazione
- Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio
- Servizio stampa ed informazione
- Servizio per l’informatica, le comunicazioni e la cifra

L’organizzazione degli uffici all’estero, “rete estera”¹⁹⁰ del MAE, è costituita da:

- 123 rappresentanze diplomatiche
- 9 rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali
- 94 uffici consolari di diversi livelli
- 92 istituti italiani di cultura

Presso ogni rappresentanza diplomatica, consolato generale, consolato e vice consolato di I categoria è nominato il cancelliere contabile competente per tutte le questioni contabili e per il servizio di cassa. Tutte le sedi consolari sono tenute a svolgere i propri servizi anche per i cittadini dei paesi dell’UE.

L’attività ordinaria di gestione amministrativo-contabile del bilancio fa riferimento al quadro normativo generale¹⁹¹. Esistono alcune disposizioni “in deroga”, introdotte dai provvedimenti legislativi adottati negli ultimi anni, per la partecipazione italiana a missioni di pace. Nessuna tipologia di spesa viene gestita in contabilità speciale. Gli interventi per la cooperazione allo sviluppo, regolati diversamente come previsto dalla normativa di settore¹⁹², costituiranno oggetto di approfondimento in un paragrafo successivo.

Per quanto riguarda l’amministrazione centrale le spese sono sostenute in gestione diretta o attraverso funzionari delegati di contabilità ordinaria. Nella rete estera sono previste specifiche modalità contabili, legate all’autonomia di cui godono le sedi; si fa riferimento, in modo particolare, alla possibilità di avere finanziamenti legati all’istituzione del Fondo speciale da donazioni e contratti di sponsorizzazioni, attivato a partire dal 2008, che costituisce oggetto di un successivo approfondimento.

Sono di seguito allegate due tavole riassuntive; la prima, Tavola 6.2, analizza i CDR, in base alle rispettive competenze e agli stanziamenti iniziali 2009. Si osservi che nel caso del MAE i CDR coincidono sempre con i centri di costo, ad eccezione della *Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e del patrimonio* che ne prevede due: uno per la gestione delle attività della sede centrale e l’altro dedicato alla rete estera.

La seconda tavola, Tavola 6.3, propone un quadro dell’articolazione della rete estera contenente informazioni relative alle varie tipologie di sede: competenze¹⁹³, rendicontazione e autonomia finanziaria, e

¹⁹⁰ L’organizzazione degli uffici all’estero è regolata dall’art. 30 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n.18, e successive modificazioni ed integrazioni.

¹⁹¹ LCGS, RCDS, Codice dei contratti pubblici, ecc...

¹⁹² Legge 26 febbraio 1997, n. 49, D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177.

¹⁹³ Presso le sedi consolari è possibile usufruire di vari servizi per i quali va corrisposta la tariffa consolare, che costituisce il

altre informazioni di tipo amministrativo. A questo proposito va ricordato che il D.L. 1 ottobre 2007, n. 159, ha previsto di dotare le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di 1° categoria di autonomia gestionale e finanziaria, ma allo stato attuale¹⁹⁴ valgono ancora le procedure di rendicontazione descritte nella tavola.

pagamento del corrispondente diritto dovuto. Le prestazioni possono essere di vario tipo: atti di stato civile, atti notarili, passaporti e altri atti di concessione governativa e imposta di bollo, atti in materia di controversie, di assistenza giudiziaria e di volontaria giurisdizione, atti relativi ad amministrazione di interessi privati, atti relativi alla navigazione marittima ed aerea, atti amministrativi e altre tipologie. La normativa che regola la tariffa consolare fa riferimento alla legge 2 maggio 1983, n. 185 e successive integrazioni e modificazioni, da ultimo il D.M. 25 giugno 2007.

¹⁹⁴ Sull'argomento dell'autonomia gestionale e finanziaria è intervenuta la successiva legge 24 marzo 2009, n. 69, indicando i principi e i criteri per l'emanazione del regolamento ma, allo stato attuale, le procedure di rendicontazione previste per le spese effettuate dagli uffici all'estero a valere sui fondi assegnati dall'amministrazione centrale sono ancora disciplinate dall'art. 3 del D.P.R. 22 marzo 2000, n.120.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.2 - Centri di responsabilità, descrizione e stanziamenti. Anno 2009.

Centro di Responsabilità	Competenze	Sigla	% Stanziamento 2009
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	Supportano l'attività del Ministro attraverso l'Ufficio Legislativo, l'Ufficio di Rapporti con il Parlamento, la Segreteria particolare e il Servizio di Controllo Interno.	Gabinetto	0,7
Segretariato generale	Supporta il Ministro nell'elaborazione degli indirizzi e dei programmi del Ministero; coordinamento uffici e loro attività, vigilanza su efficienza e rendimento. Coordinamento della omogenea trattazione di politica e sicurezza internazionale. All'interno del Segretariato è allocata l'Unità di crisi che segue le situazioni internazionali di tensione coinvolgenti interessi italiani e tutela in situazioni di emergenza la sicurezza dei connazionali all'estero.	Segretariato Gen	0,8
Cerimoniale diplomatico della Repubblica	Affari generali del corpo diplomatico; rapporti con corpo consolare, organizzazioni internazionali, missioni speciali; organizzazione visite di Stato e ufficiali in Italia e all'estero, eventi internazionali di carattere multilaterale, traduzioni e interpretariato.	Cerimoniale Dipl	0,3
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	Funzioni ispettive e vigilanza su funzionamento e gestione degli uffici dell'Amministrazione centrali ed all'estero.	Ispett. Generale	0,1
Direzioni generali geografiche (5)	Definizione ed attuazione dell'azione diplomatica fra l'Italia ed i singoli Paesi secondo gli obiettivi di politica estera per le aree territoriali: Europa, Americhe, Mediterraneo e Medio Oriente, Africa sub-sahariana, Asia, Oceania, Pacifico ed Antartide.	Direz Geografica	3,6
Direzione generale per l'integrazione europea	Attività di integrazione europea legata ai processi negoziali dei trattati UE, CE e EURATOM.	DGIntegrazione eur	0,8
Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani	Questioni politiche di competenza di enti, organismi e organizzazioni internazionali dell'ONU e sicurezza internazionale, disarmo e controllo degli armamenti e tematiche politiche inerenti al processo G8. Questioni sui diritti umani, accordi multilaterali con gli enti, gli organismi e le organizzazioni internazionali, la concertazione Internazionale contro il terrorismo, la criminalità organizzata transnazionale ed il narcotraffico.	DG Coop Pol. Multil. Diritti umani	20,9
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	Cooperazione finanziaria, economica e commerciale, attività in materia del credito e degli investimenti all'estero; tematiche economiche del processo G8; promuove e sviluppa iniziative per l'attività all'estero delle imprese italiane e favorisce l'incremento degli investimenti esteri in Italia; sovrintende all'attività per le autorizzazioni dei materiali di armamento, politica di esportazione ed importazione degli armamenti e dei materiali a doppio uso; tutela della proprietà intellettuale; questioni di rilevanza economica nei settori dell'energia, dell'ambiente e della cooperazione tecnologica multilaterale.	DG.Coop.EconFinanzMultilaterale	2,6
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	Questioni culturali e scientifiche degli istituti italiani di cultura; attività delle istituzioni scolastiche straniere in Italia; personale non dei ruoli del Mae, delle istituzioni scolastiche, educative e culturali all'estero; collaborazione culturale e scientifica internazionale; assegnazione di borse di studio all'estero anche a favore di stranieri in Italia, agevola l'attività presso università ed enti di ricerca italiani di docenti e ricercatori stranieri, l'attività presso università ed enti di ricerca straniera di docenti e ricercatori italiani.	DG. PromozCoopCulturale	8,8
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	Promuove, coordina e sviluppa le politiche per i diritti degli italiani nel mondo; promozione sociale, linguistica e scolastica delle collettività italiane all'estero; affari consolari; questioni degli stranieri in Italia; le questioni sociali e migratorie relative agli enti e organizzazioni internazionali.	DG ItalianiEsteroPol	3,5
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	Compiti disciplinati dalla legge 26/2/87, n. 49, e successive modifiche.	DG CoopSviluppo	19,0
Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione	Organizzazione uffici centrali e esteri; reclutamento, gestione e movimenti del personale; trattamento economico all'estero del personale; proposte di provvedimenti legislativi e regolamentari del personale e contenzioso; relazioni sindacali e contrattazione collettiva integrativa; promozione dell'assunzione di personale italiano presso le organizzazioni internazionali; politiche del personale per le pari opportunità; formazione e perfezionamento professionale del personale.	DGRisorseUmane	1,7
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	Bilancio; finanziamenti e controlli; rimborsi per viaggi e trasporti; liquidazione del trattamento economico al personale; funzionamento ed attrezzature degli uffici centrali, acquisto, vendita, costruzione, locazione, ristrutturazione, manutenzione di beni mobili ed immobili, destinati ad attività del Mae.	DGAmmBilanPatrim	34,8
Servizio stampa e informazione	Informazione e comunicazione interna, raccolta, elaborazione e pubblicazione di informazioni su problemi attinenti ai rapporti internazionali e con la stampa estera in Italia. Attività dei negoziati ed applicazione, di accordi in tale materia; relazioni con il pubblico.	ServStampa	1,1
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	Gestione delle strutture e delle attività informatiche; cifra e comunicazioni; ricezione, spedizione e distribuzione del corriere diplomatico.	ServInformatica	1,3

Grafico 6.3 - Organigramma del Ministero degli affari esteri.

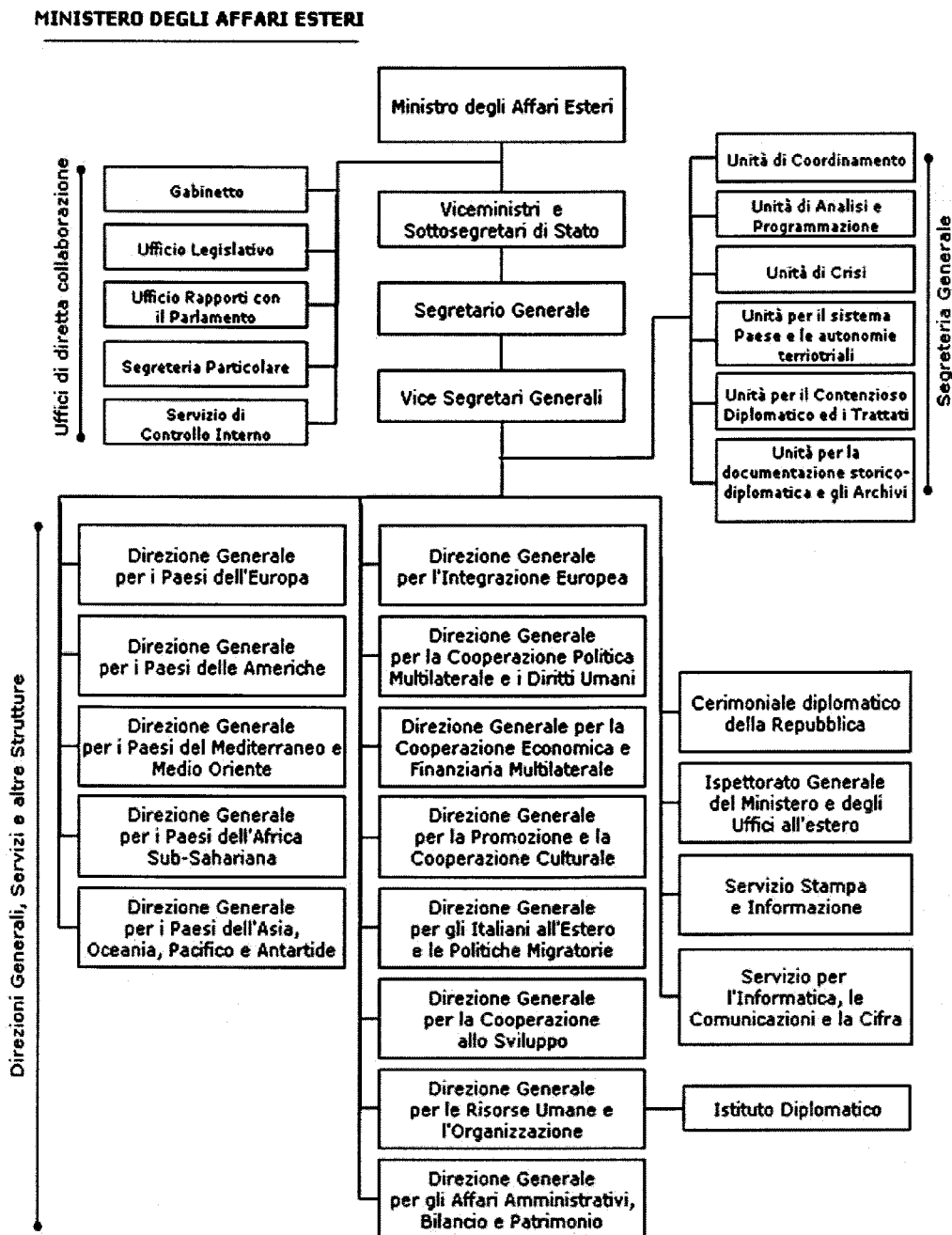


Tavola 6.3 - Rete periferica del MAE: competenze delle varie tipologie di sede.

Tipologia di sede	Tipologia di atto istitutivo	Autorità competenti	Competenze	Rendicontazione/ Bilancio	Numero delle sedi/unità all'estero Mae
Rappresentanze diplomatiche: Ambasciate e legazioni, Rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali	Decreto del Presidente della Repubblica	Consiglio dei Ministri, Ministro per gli affari esteri di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze	Protezione degli interessi nazionali e tutela dei cittadini e loro interessi; trattazione di affari e negoziati. Sovrintende e coordina gli uffici consolari. Coordinamento, vigilanza o direzione degli uffici ed enti pubblici italiani all'estero.	Obbligo di presentazione del bilancio del Fondo a MAE e UCB. Autonomia gestionale e finanziaria. Vigilanza, controllo e visto dei rendiconti delle sedi consolari in sottordine da trasmettere al Ministero degli esteri.	123 ambasciate; 9 rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali.
Uffici consolari di I categoria	Decreto ministeriale	Ministro per gli affari esteri, previo parere del Consiglio di amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze	Sono i consolati di maggiore importanza indicati dalla legge in un massimo di dodici. Le competenze sono analoghe a quelle delle altre sedi consolari cui si aggiunge il coordinamento delle sedi consolari di II	Obbligo di presentazione del bilancio del Fondo a MAE e UCB. Autonomia gestionale e finanziaria / Fondo speciale da donazioni e contratti di sponsorizzazioni.	9 consolati generali di I classe; 6 consolati di I classe.
Consolati generali e Consolati di II categoria	Decreto ministeriale	Ministro per gli affari esteri	Protezione interessi nazionali e tutela dei cittadini e loro interessi; voto cittadini all'estero; tutela lavoratori italiani; attività educative, assistenza, promozione e vigilanza associazioni, camere di commercio ed enti italiani; stato civile, notariato, funzioni amministrative e giurisdizionali	Obbligo di presentazione del bilancio del Fondo a MAE e UCB. Rendiconto al per il tramite e previo il visto della Rappresentanza diplomatica o Ufficio consolare di I categoria di riferimento.	59 Consolati generali; 20 consolati.
Vice consolati e Agenzie consolari di II categoria	Decreto ministeriale	Ministro per gli affari esteri	Incarichi conferiti con decreto dal capo della Missione diplomatica o del Consolo nelle materie consolari.	Adempimenti verso la Missione diplomatica o presso i consolati di riferimento. Trasmissione dei rendiconti alla Missione diplomatica o Ufficio consolare di I categoria per il visto e successivo inoltro al Ministero degli esteri.	1 vice consolato; 10 agenzie consolari.
Istituti italiani di cultura	Decreto ministeriale	Ministro per gli affari esteri	Competenze fissate con normativa specifica per ogni istituto; dipendono dalla missioni diplomatiche. Promozione della cultura e della lingua italiana all'estero anche attraverso l'organizzazione di corsi. Supporto all'attività già svolta dalle ambasciate e dai consolati.	Obbligo di presentazione del bilancio a MAE e UCB.	92 Istituti culturali

Il processo di riordino dell'organizzazione del Ministero ex art. 1, c. 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), si è concluso nel corso del 2008 con l'entrata in vigore dei seguenti provvedimenti:

- D.P.R. 19 dicembre 2007, n. 258, regolamento
- D.M. 15 febbraio 2008, disciplina articolazione interna degli uffici di livello dirigenziale generale¹⁹⁵.

¹⁹⁵ L'Istituto diplomatico è stato individuato come struttura di livello non generale nell'ambito della Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione (DGRO). Pur mantenendo in bilancio per il 2008 l'individuazione del CDR, la gestione delle