

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi delle strutture centrali e periferiche;* 2.2. *La riorganizzazione degli Enti vigilati;* 2.3. *Gli organismi collegiali;* 2.4. *Linee di innovazione del Ministero*

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.2. *Analisi della gestione delle spese*

4. Le missioni e i programmi

Considerazioni di sintesi

Il nostro Paese è caratterizzato da una rete diplomatica di notevole rilevanza sia per la dislocazione geografica, particolarmente diffusa, che per la qualificazione delle risorse umane; tuttavia il confronto con gli altri grandi Paesi europei mette in evidenza una disponibilità di risorse finanziarie spesso inadeguata. È, peraltro, viva la necessità di una sua razionalizzazione anche in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Appare, pertanto, indispensabile ottimizzare l'utilizzo della rete proseguendo un percorso già intrapreso dall'Amministrazione specialmente per quanto riguarda la spesa per acquisto di beni e servizi.

In termini generali si pone in luce ormai da alcuni anni una sempre maggiore attenzione alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano quale importante strumento di promozione dell'economia nazionale che - insieme alle altre componenti sociali e culturali con l'estero - deve dare impulso al rilancio del "Sistema Paese". È necessaria, pertanto, una forte e costruttiva sinergia di intenti attraverso un rafforzamento del dialogo operativo con gli altri soggetti istituzionali, tra cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri difesa, sviluppo economico, interno, istruzione.

Va segnalato altresì che il Ministero sta rivolgendo una particolare attenzione allo sviluppo di nuove piattaforme tecnologiche e di nuovi sistemi di informazione; le iniziative assunte si propongono di mettere in atto una strategia di comunicazione in grado di coinvolgere gli interlocutori che ad essa fanno riferimento (le imprese per le attività all'estero, i cittadini italiani e stranieri, gli italiani all'estero, ecc.).

Il disegno organizzativo attuale tende a garantire un'articolazione della rete diplomatica più aderente alla nuova realtà mondiale, pur nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, in cui il Ministero ha comunque svolto una azione di consolidamento della posizione dell'Italia sul piano internazionale.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero degli affari esteri svolge tutte le funzioni inerenti alla politica estera del Paese. In attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 300 del 1999 è stato previsto, a supporto di tali funzioni, lo svolgimento di compiti in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero, di promozione del "Sistema Italia", di tutela e promozione delle

comunità italiane residenti all'estero e di cooperazione allo sviluppo. Il Ministero riveste, altresì, un ruolo di coordinamento delle scelte delle singole Amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale dell'Italia: in questo contesto, infatti, interagiscono diverse strutture operative che debbono trovare un momento di sintesi tra gli obiettivi di politica internazionale del Paese e quelli delle attività che le diverse Amministrazioni operanti all'estero sono chiamate a svolgere. Esso, inoltre, 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.

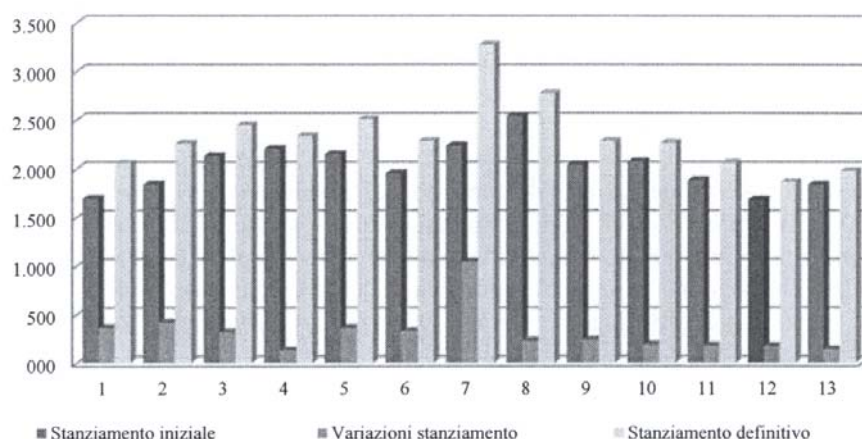
Si registra un processo evolutivo del ruolo dell'Italia sullo scenario internazionale. Infatti, da una fase in cui la politica del Ministero veniva ricondotta a quattro aree strategiche (promozione della pace e della sicurezza, cooperazione economica e promozione del Sistema Paese, cooperazione allo sviluppo e modernizzazione e innovazione dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese) si è passati ad una attività istituzionale che recepisce quattro dimensioni di base: la dimensione europea, la dimensione transatlantica, la dimensione mediterranea e la dimensione globale¹. Detta attività è intesa a potenziare gli strumenti per la crescita delle imprese sul piano internazionale e per diffondere la tradizione culturale dell'Italia. Ad avviso della Corte, in un contesto economico come quello attuale, caratterizzato dall'inasprirsi della concorrenza internazionale, assume particolare importanza porre in atto misure e risorse utili a incentivare la presenza sul mercato internazionale delle imprese italiane all'estero, come è testimoniato dall'esperienza dei Paesi più importanti e *competitors* del nostro.

Grazie all'utilizzo sempre più avanzato della tecnologia digitale attraverso piattaforme *web* e *social network* si è creato un canale di comunicazione istituzionale più aperto al confronto diretto con i cittadini, canale che attualmente consente una interattività tra l'amministrazione fornitrice di servizi e l'utente beneficiario e che ha portato a uno snellimento delle procedure e alla riduzione dei tempi di attesa, aspetto, quest'ultimo, che negli anni passati aveva presentato alcune criticità.

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

Nel corso del 2012 si registra una consistente riduzione delle risorse del Ministero, con una diminuzione degli stanziamenti iniziali pari a circa 237 milioni di euro. Lo stanziamento iniziale di competenza di 1.683,97 milioni di euro, è il più basso di quelli registrati dal Ministero negli ultimi dieci anni così come lo stanziamento definitivo è al di sotto di quello registrato nel 2001 di circa 195 milioni di euro.

¹ All'inizio del XXI secolo l'azione diplomatica italiana si sviluppava attraverso specifici canali sui quali veniva indirizzata l'azione amministrativa. Questi canali erano quelli della "diplomazia per lo sviluppo", della "diplomazia economica" e della "diplomazia culturale".



**ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2001-2013**

(in milioni)

Esercizio	Stanziamiento iniziale	Variazioni stanziamento	Stanziamiento definitivo
2001	1.693,46	363,53	2.057,00
2002	1.839,50	419,46	2.258,95
2003	2.130,43	316,85	2.447,28
2004	2.203,25	135,13	2.338,38
2005	2.149,85	361,21	2.511,05
2006	1.955,94	327,51	2.283,45
2007	2.238,22	1.040,46	3.278,68
2008	2.546,13	231,19	2.777,33
2009	2.045,11	238,85	2.283,97
2010	2.076,30	191,56	2.267,86
2011	1.882,37	179,12	2.061,49
2012	1.683,97	177,98	1.861,95
(*) 2013	1.837,17	143,40	1.980,57

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(*) I valori dello stanziamento definitivo e delle variazioni sono aggiornati alla data dell'11 giugno 2013

L'obiettivo iniziale di riduzione indicato per il 2012 dalle manovre di intervento urgente per la stabilizzazione finanziaria (art. 10, comma 2, del DL n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 ed art. 1, comma 1, del DL n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011) ammontava a 206 milioni di euro su un totale degli stanziamenti iniziali del 2011 pari a 1,882 miliardi di euro. Ad esercizio finanziario appena avviato, si è aggiunta un'ulteriore manovra per la copertura finanziaria del decreto c.d. "svuota carceri" (decreto-legge n. 211 del 2011, convertito dalla legge n. 9 del 2012) che ha inciso, in particolare, sugli stanziamenti destinati all'aiuto allo sviluppo, per ulteriori 7 milioni di euro².

² Comma 7: "Al fine di concorrere alla copertura degli oneri per l'esercizio delle attività di cui al comma 1 nonché degli oneri derivanti dal comma 5, è autorizzata la spesa nel limite massimo complessivo di 38 milioni di euro per l'anno 2012 e 55 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013. Agli oneri derivanti dal presente comma si provvede: a) quanto a 7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, mediante riduzione degli stanziamenti

I successivi interventi di revisione della spesa (decreto-legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135 del 2012), adottati al fine di superare i cd. tagli lineari e con l'intento di razionalizzare il bilancio pubblico, hanno inciso su tutte le strutture del Ministero già per l'anno 2012, andando a insistere in particolare sulle spese relative ai consumi intermedi e sulle spese di personale, in costante riduzione, specie nell'ultimo triennio, per effetto del *turn-over* negativo e del blocco dei rinnovi contrattuali (circa -33 per cento). Infine, si sono aggiunti 2,2 milioni di euro previsti dall'art. 13 del decreto-legge n. 16 del 2012 sulla semplificazione tributaria e 1,7 milioni di euro per l'applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 2012. Il totale delle riduzioni del bilancio 2012 rispetto al 2011, è risultato pari a circa 237 milioni, che corrispondono ad una riduzione percentuale del 12,6 per cento rispetto al 2011. Nei prospetti che seguono si riporta la specifica dei tagli che, in termini di cassa e competenza, sono stati attuati dal decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. *spending review*) evidenziando su quali programmi è andata ad incidere e per quali categorie di spesa.

Categoria economica	Variazione
Consumi intermedi	-6.200.000
Redditi da lavoro dipendente	-9.300.000
Trasferimenti correnti a estero	-4.200.000
Totale	-19.700.000

Programma	Variazione	%
Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	-1.832.864	9,30
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	-617.190	3,13
Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	-11.119.545	56,44
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	-61.287	0,31
Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	-343.761	1,74
Comunicazione in ambito internazionale	-22.313	0,11
Cooperazione allo sviluppo	-449.909	2,28
Promozione del sistema Paese	-2.165.680	10,99
Italiani nel mondo e politiche migratorie	-83.435	0,42
Promozione della pace e sicurezza internazionale	-2.884.194	14,64
Cooperazione economica e relazioni internazionali	-93.078	0,47
Integrazione europea	-26.744	0,14
Totale	-19.700.000	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Al fine di procedere ad una razionalizzazione interna della spesa, il Ministero ha costituito uno specifico organismo per la *spending review*, formato prevalentemente da membri esterni, che ha redatto un documento programmatico nel quale sono state suggerite alcune tipologie di spesa che possono essere oggetto di razionalizzazione all'interno del bilancio del Ministero. Tra queste si evidenziano la riduzione degli organici dei docenti di ruolo all'estero, il riequilibrio e aggiornamento della rete diplomatico-consolare e la revisione degli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale. Tali voci saranno anche oggetto di approfondita analisi in questa sede.

relativi alle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dei programmi del Ministero degli affari esteri; ...".

Contemporaneamente il Nucleo di analisi e valutazione della spesa (NAVS), dopo una prima fase ricognitiva nella quale sono state messe in luce le principali criticità sulla gestione di alcune tipologie di spesa (consumi intermedi, accordi internazionali, formazione di debiti pregressi), nel secondo anno di vita, oltre al tentativo di predisporre indicatori significativi (di risultato e di contesto), ha formulato diverse proposte, in particolare in ordine alla semplificazione delle procedure, all'utilizzo della flessibilità, ai limiti di spesa e agli accantonamenti di bilancio. La possibilità di far ricorso alla flessibilità di bilancio in modo più semplificato potrebbe costituire per il Ministero un ulteriore strumento di razionalizzazione della spesa. Infatti, il bilancio del Ministero ha una struttura "rigida" a causa della sua composizione, essendo destinato in gran parte a spese di personale ed a spese di trasferimento finanziario all'estero per contributi obbligatori ad Organismi internazionali; due sole voci di spesa che da sole assorbono circa l'80 per cento del bilancio.

Anche la parte rimodulabile del bilancio risulta scarsamente flessibile, essendo essa composta per circa il 60 per cento da spese di "fattore legislativo", quindi non soggetta a variazione compensativa mediante provvedimento amministrativo, se non mediante specifiche procedure. Spesso i vincoli procedurali di bilancio creano situazioni di "stallo" che non consentono di disporre tempestivamente i pagamenti anche a fronte di disponibilità in altri capitoli. Le richieste di variazione, inoltrate al Ministero dell'economia e delle finanze, in alcuni casi non consentono di poter apportare le modifiche sui capitoli di spesa in tempi brevi creando così alcune situazioni debitorie per il Ministero.

Proprio in tale ambito, sono state recepite le indicazioni volte all'eliminazione dei vincoli che regolavano le variazioni compensative in termini di sola cassa, alle quali si applicavano le medesime regole valide per le variazioni compensative di competenza. Pertanto, a partire dall'esercizio finanziario 2013 il Ministro potrà disporre variazioni compensative in termini di sola cassa nell'ambito dell'intero stato di previsione della spesa del proprio Ministero, seppure limitatamente alle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare il rispetto del c.d. "cronoprogramma dei pagamenti"³.

Per quanto riguarda, invece, la creazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa del Ministero, si evidenzia che sono stati individuati soltanto 24 indicatori ripartiti su 4 programmi (rispetto ai 13 di competenza dell'Amministrazione)⁴.

Si è, infine, avviata un'analisi sui fabbisogni e sui costi *standard* degli uffici periferici, al momento limitata ad una ricognizione dell'articolazione delle strutture sul territorio, al fine di costruire una base informativa da cui partire per procedere ad analisi statistiche che consentano di effettuare delle indagini sulla loro efficienza⁵.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

Diversi interventi normativi, adottati negli ultimi anni, hanno imposto riduzioni di personale per il Ministero degli affari esteri. Inizialmente, l'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, aveva disposto una diminuzione che ha ridefinito, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 maggio 2009, la pianta organica del personale non appartenente alla carriera diplomatica (8 unità di dirigenti di prima fascia, 58 unità del personale dirigente di II fascia e 4.037 unità per le aree funzionali). Tali contingenti sono stati poi confermati dall'articolo 11 del decreto del

³ Articolo 6, commi 10-14, del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁴ I 4 programmi sono: Cooperazione allo sviluppo; Italiani nel mondo e politiche migratorie; Promozione del sistema Paese; Comunicazione in ambito internazionale.

⁵ Si tratta di tecniche di analisi di efficienza (*Data Envelopment Analysis* - DEA), cioè di indagini che richiedono di inquadrare le attività delle strutture oggetto di esame ed i servizi da esse offerti all'interno di un processo produttivo che trasforma le risorse a disposizione (*input*) in attività prodotte, servizi o interventi (*output*).

Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95, recante la riorganizzazione del Ministero degli affari esteri.

L'articolo 2, comma 8-bis del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha imposto una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10 per cento dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale e di uguale entità per quanto riguarda i costi relativi alla dotazione organica del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale. In attuazione del disposto normativo il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 maggio 2011 ha definito le attuali dotazioni organiche del Ministero degli affari esteri che ammontano a 8 unità di dirigenti di prima fascia, 52 unità nell'area dei dirigenti di II fascia e 3.644 per quanto concerne le aree funzionali.

Da ultimo, in attuazione degli articoli 1, comma 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148, e dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il Ministero ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, e al Ministero dell'economia e delle finanze una ipotesi di rideterminazione della propria dotazione organica. Con riferimento alla prima norma citata, la riduzione è stata applicata al personale delle aree funzionali nella misura del 10 per cento del costo complessivo relativo al personale delle aree, ed ai dirigenti di seconda fascia con la soppressione del 10 per cento degli organici da computarsi sull'insieme dei posti-funzione di direzione di struttura, di consigliere ministeriale e di esperto, secondo l'impostazione già adottata per la predisposizione del DPCM 31 maggio 2011.

Con riferimento al decreto-legge n. 95/2012, i termini della ulteriore riduzione non mutano per le aree funzionali mentre vengono elevati nella misura del 20 per cento della dirigenza generale e non generale, ivi inclusa la carriera diplomatica. Secondo quanto previsto dall'articolo 2 comma 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 5 dello stesso articolo, la dotazione organica è provvisoriamente individuata in misura pari ai posti coperti al 7 luglio 2012⁶.

Gli interventi adottati non sono da ricondurre ad ambiti di sola razionalizzazione della struttura organizzativa del Ministero, al fine di operare una reale *spending review* bensì ad interventi essenzialmente basati su mere riduzioni. Tutto ciò ha indotto il Ministero a riequilibrare i propri assetti organizzativi sia in Italia che sulla rete estera. A partire dal 2006, infatti, si è avuta una riduzione complessiva del numero dei diplomatici, passato da 994 a 916 unità (-8 per cento) e delle aree funzionali (-18 per cento, da 4.118 a 3.388 unità). Se prendiamo in considerazione i diversi provvedimenti normativi che hanno inciso sugli organici del Ministero negli ultimi 9 anni si può osservare una effettiva riduzione del personale di 1.495 unità (-31 per cento)⁷.

⁶ Sono ricomprese le procedure concorsuali ordinarie (autorizzazioni ad assumere e a bandire) e sono fatte salve le procedure di mobilità già avviate alla stessa data.

⁷ Nel 1999 erano in servizio 934 unità di personale diplomatico e 3.758 delle aree funzionali, mentre il personale esterno a contratto era di 1.864 unità per un totale di 6.558 unità complessive. Al 31 dicembre 2012 risultano in servizio per il personale diplomatico 879 unità (221 diplomatici di I° e 658 di II° fascia), cioè 55 unità in meno rispetto al 1999, mentre per la componente amministrativa (dirigenti e funzionari) risultano in servizio 3.293 unità (-465 unità). Successivamente la composizione del personale amministrativo del Ministero ha avuto a partire dai primi anni 2000 un aumento della componente dirigenziale che è passata da 30 unità in organico alle attuali 54 (nel 2009 erano 74) e una diminuzione del personale delle aree funzionali che dalle 4.517 unità è passata prima alle 5.417 del 2002, per poi attestarsi nel 2012 a 3.366 unità. In aumento invece risulta il numero degli impiegati a contratto (ex art. 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967) che conta 2.375 unità (+511 unità).

		Dotazione organica	Dotaz. Org. Provv. (a)	Presenti al 7.7.2012	Concorsi	Mobilità	Isiao*	Presenti al 31.12.2012 (b)	Esuberi (a-b)
DIPLOMATICI I FASCIA	2009-2010	2011	2012						
Ambasciatori	28	28	28	28	0	0	0	25	-3
Ministri plenipotenziari	208	208	202	202	0	0	0	196	-6
Totale	236	236	230	230	0	0	0	221	-9
DIPLOMATICI II FASCIA	2009-2010	2011	2012						
Consiglieri di Ambasciata	242	242	214	214		0	0	213	-1
Consiglieri di legazione	254	254	119	119		0	0	168	49
Segretari di legazione	388	388	337	302	35	0	0	277	-60
Totale	884	884	670	635	35	0	0	658	-12
Totale diplomatici	1120	1120	900	865	35	0	0	879	-21

		Dotazione organica							
	Dpcm 29.5.2009	Dpcm 31.5.2011**	Dotaz. Org. Provv. (a)	Presenti al 7.7.2012	Concorsi	Mobilità	Isiao*	Presenti al 31.12.2012 (b)	Esuberi (a-b)
DIRIGENTI	2009-2010	2011	2012						
Dirigenti prima fascia	8	8	5	5	0	0	0	4	-1
Dirigenti seconda fascia	58	52	44	32	11	0	0	42	-2
Totale Dirigenti	66	60	49	37	11	0	0	46	-3

		Dotazione organica							
	Dpcm 29.5.2009	Dpcm 31.5.2011**	Dotaz. Org. Provv. (a)	Presenti al 7.7.2012	Concorsi	Mobilità	Isiao*	Presenti al 31.12.2012 (b)	Esuberi (a-b)
AREE FUNZIONALI	2009-2010	2011	2012						
Terza (incluso apc)	1.551	1.359	1.219	1.190	11	6	12	1.166	-53
Seconda	2.454	2.257	2.118	2.099	0	13	6	2.054	-64
Prima	32	28	29	28	0	1	0	27	-2
Totale aree	4.037	3.644	3.366	3.317	11	20	18	3.247	-119

Fonte: Ministero degli affari esteri

*Personale ex ISIAO allocato al MAE con decorrenza 1.1.2012 ai sensi del dPCM 25.5.2012.

**Dotazione organica provvisoria.

Ai sensi dell'art. 2, c. 6, del DL 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 5 dello stesso decreto, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 7 luglio 2012. Sono ricomprese le procedure concorsuali ordinarie (autorizzazioni ad assumere e a bandire concesse alla data del 7 luglio 2012). Sono fatte salve le procedure di mobilità già avviate. I dati non tengono conto del personale della carriera diplomatica fuori ruolo.

Il personale di ruolo in servizio all'estero è, al 31 dicembre 2012, di circa 2.350 unità tra aree funzionali, diplomatici, dirigenti (il 56 per cento del totale del personale di ruolo del Ministero)⁸.

Al fine di non creare situazioni critiche per la rete all'estero l'Amministrazione ha cercato di sostenere le riduzioni del personale di ruolo in massima parte sulla sede centrale, ma a partire dal 2010 la carenza di personale ha inevitabilmente iniziato a gravare anche sulla rete, provocando alcuni disagi per l'erogazione dei servizi alle imprese e ai cittadini italiani all'estero. Permane, nel confronto internazionale, l'anomalia del maggiore ricorso nella rete diplomatica - in relazione a competenze di ordine strumentale - a personale inviato dalla madrepatria rispetto al personale assunto in loco.

Riguardo alla spesa delle sedi estere, particolare valenza ha assunto, l'innovazione del bilancio di sede che, a partire dal 2011, ha fornito agli uffici all'estero una maggiore autonomia gestionale e flessibilità nell'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal Ministero.

⁸ Soltanto per il personale in servizio all'estero il dato complessivo ha registrato un decremento negli ultimi 6 anni pari a -361 unità (rispetto alla situazione a novembre 2006).

All'autonomia di gestione ha corrisposto anche una maggiore responsabilità in capo a chi, in qualità di titolare dell'ufficio all'estero, viene a gestire in forma più flessibile le risorse pubbliche⁹. Tale autonomia, secondo l'Amministrazione, ha influito positivamente soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione di eventi promozionali a carattere economico-commerciale e culturale e l'assistenza ai connazionali. Questa nuova modalità di operare per le sedi diplomatiche ha contribuito ad eliminare il fenomeno, più volte segnalato dalla Corte, dei ritardi sulle rendicontazioni¹⁰.

Altra notazione positiva riguarda la definizione delle procedure di spesa in prossimità della fine dell'esercizio finanziario, circostanza che spesso non portava ad un razionale utilizzo delle risorse; la possibilità di impiegare nell'anno successivo alcune economie di bilancio ha consentito di far fronte anche alle riduzioni che si sono registrate sulle dotazioni finanziarie per gli uffici all'estero nel 2012¹¹.

Dopo due anni di gestione autonoma del bilancio da parte delle sedi estere, è, pertanto, possibile evidenziare alcune peculiarità che hanno favorito la gestione delle risorse nella rete diplomatica. In particolare, si è rivelata utile la maggiore flessibilità assicurata dalle possibili variazioni di bilancio in corso d'anno, che ha condotto ad un più efficace utilizzo degli stanziamenti a disposizione e lo snellimento delle procedure di spesa e, specificamente, la riduzione dei casi in cui si rendeva necessaria la preventiva autorizzazione ministeriale, che ha ricondotto la responsabilità in ordine alle decisioni sull'allocazione delle risorse agli uffici periferici, i cui titolari hanno potuto stabilire priorità di intervento finalizzate alla migliore erogazione dei servizi a cittadini ed imprese anche tenendo conto delle realtà locali.

Inoltre, grazie all'utilizzo di sistemi applicativi dedicati, il bilancio di ciascuna sede estera può essere monitorato in tempo reale dall'ufficio centrale competente. Si sono riscontrate alcune difficoltà iniziali in ordine alla gestione di tali sistemi in quanto non è stato possibile procedere alla formazione del personale in tutte le sedi estere e alle verifiche dei conti consuntivi che sono risultate laboriose in quanto eseguite per la prima volta tramite portale *web*. Ciò ha comunque consentito di approvare il 91 per cento dei conti consuntivi pervenuti. Va, infine, evidenziato che su tali consuntivi la Ragioneria generale dello Stato effettua delle verifiche a campione, richiedendo alle sedi estratte tutta la documentazione che compone il bilancio¹².

Il processo di razionalizzazione in atto ha spinto l'Amministrazione a delineare un piano volto a conferire una nuova fisionomia alla rete diplomatico-consolare. Il piano non ha come obiettivo quello di generare risparmi, ma è teso a rendere l'intera rete più moderna (con particolare riguardo ai processi d'integrazione in ambito UE ed all'emergere di nuove realtà geoeconomiche ove è necessaria la presenza diplomatica). La riorganizzazione delle rete diplomatica procede, tuttavia, con lentezza.

La spesa maggiore dei costi di funzionamento delle strutture che formano la rete diplomatico-consolare è costituita dai canoni di locazione (uffici delle sedi; residenze dei capi missione; alloggi di servizio del personale avente diritto). Questi sono quantificabili in circa 30 milioni di euro annui e costituiscono circa il 50 per cento dei costi complessivi relativi al

⁹ Sono possibili variazioni compensative tra conti e tra titoli del bilancio: le prime sono disposte in modo del tutto autonomo da parte del titolare dell'ufficio; le seconde previa autorizzazione ministeriale soggetta al meccanismo del silenzio-assenso (tra queste l'utilizzo di consulenze, l'acquisto di autovetture, gli interventi di manutenzione straordinaria della sede e della residenza).

¹⁰ Per lo smaltimento della rendicontazione arretrata nel 2011 è stata costituita una *task force* 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.

¹¹ Al fine di scongiurare il rischio del rinvio di situazioni debitorie agli esercizi finanziari successivi gli Uffici all'estero redigono un "registro degli impegni".

¹² Il controllo dell'Ufficio centrale di bilancio della Ragioneria generale dello Stato può estendersi a tutta la documentazione che compone il bilancio, la quale può essere richiesta a campione per le sedi inserite nel programma di controllo annuale. D'intesa con l'ufficio di controllo, sia per i consuntivi 2011 che per quelli 2012, è stato selezionato un campione di 30 sedi estere per le quali è stato richiesto l'invio di documentazione in originale. Le Rappresentanze diplomatico-consolari prescelte sono state selezionate in base ai criteri di rotazione, ammontare dei finanziamenti ricevuti e copertura geografica.

funzionamento della rete. Si tratta, tra l'altro, di spese che è difficile ridurre in virtù dei contratti in essere. L'Amministrazione ha avviato la sperimentazione di alcune soluzioni che, nei prossimi anni, dovrebbero ridurre in modo consistente le spese di locazione. L'intento è quello di rinegoziare i canoni all'atto del rinnovo dei contratti e ricollocare sedi, residenze o alloggi, preferendo soluzioni meno onerose. A tal fine è stato previsto nel Piano della *Performance* del 2012 uno specifico obiettivo operativo mirato alla riduzione degli oneri delle locazioni residenziali dell'1 per cento rispetto alla spesa effettuata nel 2010.

Alla scadenza intermedia del 30 giugno 2012, la verifica dello stato di conseguimento dell'obiettivo ha evidenziato un risultato positivo (riduzione dei canoni locativi residenziali del 9,82 per cento rispetto a giugno 2010), che offre un segnale di come l'Amministrazione si stia adoperando per raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione e riduzione della spesa¹³.

Il patrimonio immobiliare ubicato all'estero è stato recentemente censito in attuazione del "Piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare all'estero", di cui ai commi 1311 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007). Sono stati individuati n. 296 immobili ricomprendenti una vasta tipologia: alcuni destinati ad un utilizzo puramente istituzionale (Ambasciate, Consolati, Istituti italiani di cultura, Scuole), altri strumentali a tali attività istituzionali (residenze di titolari, alloggi di servizio del personale, ecc.), altri ancora con differenti destinazioni d'uso (concessioni ad enti gestori, scuole, chiese, biblioteche, circoli degli italiani). Per i beni immobili inutilizzati, l'Amministrazione ha attivato le procedure di dismissione.

Nella tabella che segue sono riportate le spese per canoni di locazione di natura residenziale suddivise per aree geografiche nell'ultimo triennio¹⁴. In proposito si evidenzia che l'onere relativo alle locazioni residenziali dell'intera rete è soggetto ad un andamento in continua evoluzione, dovuto sostanzialmente a tre fattori: tasso d'inflazione, indicizzazione dei contratti e tasso di cambio della valute per il finanziamento del contratto.

SPese PER CANONI DI LOCAZIONE DI NATURA RESIDENZIALE
Andamento dell'ultimo triennio e percentuale di riduzione/aumento suddivisa per aree geografiche

Area geografica	2010	2011	2012	% 2011 su 2010	% 2012 su 2011
Europa	5.845.311,46	5.931.650,95	5.815.069,99	+1.47	-0.51
Medio Oriente, Mediterraneo	692.272,60	721.752,12	680.427,90	+4.25	-1.71
Africa	604.731,9	599.074,05	582.096,80	-0.93	-2.83
Asia-Oceania	4.303.122,10	4.217.028,53	4.076.321,51	-2.00	-527
America	593.688,6	634.158,06	561.933,02	+6.81	-5.34
Totale	12.123.126,70	12.188.038,71	11.792.444,97	+0.53	-2.68

Fonte: Ministero degli affari esteri

Come detto, l'Amministrazione ha operato in funzione dell'abbattimento degli oneri locativi residenziali in fase di rinnovo dei contratti o di nuove locazioni. Nell'esercizio 2011 sono stati rinnovati 48 contratti su 146 (pari a 32 per cento del totale) ottenendo un abbattimento del 4,63 per cento del costo¹⁵. Nell'esercizio 2012 si è registrato un abbattimento degli oneri per

¹³ Risparmi sono stati ottenuti, nel 2012, con la rinegoziazione dei canoni delle cancellerie a Tegucigalpa (-51 per cento), Asmara (-47 per cento), Abu Dhabi (-35 per cento), nonché delle residenze dei Capi missione a Roma FAO (-27 per cento), Assunzione (-13 per cento), Al Kuwait (-12,5 per cento), Kiev (-12 per cento), Khartoum (-10 per cento).

¹⁴ La materia è regolata dal DPR 5 gennaio 1967, n. 18 (articolo 82 e 17, comma 1: residenze degli Ambasciatori; articolo 177, comma 2: residenze dei Capi di Consolati generali di I classe e Ministri consiglieri; articolo 84: alloggi del personale).

¹⁵ Il trend inflattivo elevato ed una variazione dei tassi di cambio per i rimanenti contratti della rete, cioè quelli già stipulati con durata pluriennale, a fine anno hanno registrato un aumento sulla totalità dei contratti dello 0,53 per cento.

locazioni: sui 30 contratti rinnovati (il 20 per cento del totale), si è avuta una riduzione più consistente dei rispettivi costi, per totale pari al 9,82 per cento. Tale risultato ha avuto un'incidenza maggiore su tutta la spesa per locazioni residenziali nella misura del 2,68 per cento.

2.2. La riorganizzazione degli Enti vigilati

L'Amministrazione non ha società partecipate ma esercita l'attività di vigilanza in ordine all'Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO) e all'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO). L'IAO, costituito nel 1904 con il compito di insegnare, elaborare e trasferire le tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale, opera nel campo della cooperazione allo sviluppo in Africa, America latina, Asia e Europa orientale. Sviluppa progetti principalmente per conto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero, collaborando con le maggiori istituzioni agricole e con centri di ricerca, associazioni e comunità rurali.

I mezzi finanziari per il funzionamento dell'Istituto sono stabiliti annualmente con legge di bilancio e le risorse per la realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo affidate al Ministero vengono assegnate su specifici capitoli di previsione dell'entrata e della spesa. L'Istituto ha adeguato il proprio operato alle disposizioni normative previste per le riduzioni di spesa sui capitoli di acquisto di beni e servizi (in particolare sulle spese di rappresentanza, di consulenza, per la manutenzione e l'esercizio dei mezzi di trasporto e per l'organizzazione o la partecipazione istituzionale a convegni, mostre, ecc.), e per le missioni all'estero; si è avvalso delle convenzioni CONSIP per la fornitura di beni e servizi necessari per le spese di funzionamento ed ha apportato le previste riduzioni delle dotazioni organiche¹⁶.

ENTRATE TOTALI		ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011
		5.135.858,43	8.076.445,78	3.288.576,00
<i>di cui per contributo del Ministero degli affari esteri</i>		2.240.967,00	2.110.185,00	1.948.185,00
<i>e per progetti di cooperazione</i>		2.557.119,00	5.438.201,00	1.119.104,00
RESIDUI PASSIVI		4.125.946,33	7.300.979,51	6.325.469,98
RESIDUI ATTIVI		70.220,00	127.371,00	124.713,00
COSTO DEL PERSONALE (*)		1.539.939,60	1.634.507,53	1.428.170,06
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	Consistenza al 1 gennaio 2012	34	32	28
	Consistenza al 31 dicembre 2012	33	29	27

Fonte: Istituto Agronomico d'Oltremare

(*) Sono ricomprese le spese per stipendi ed oneri riflessi al personale, straordinario ed incremento della produttività (totale pagato + totale rimasto da pagare in conto competenza).

Con d.P.R. n. 243 del 2010 è stato disposto il riordino dell'Istituto, in considerazione di quanto disposto ai sensi dell'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito con legge n. 133/2008; riordino che, peraltro, è tuttora in corso di definizione. Si sono, infatti, presentate criticità in sede di predisposizione e approvazione dei regolamenti relativi alla gestione amministrativa e contabile dell'Istituto che ancora non hanno trovato una soluzione positiva e che sono state evidenziate dalla Corte anche in sede di controllo di legittimità. Tali ritardi hanno generato anomalie nella gestione della contabilità dell'Istituto. Infatti, nelle more di

¹⁶ Nello specifico, si segnala come la dotazione organica di cui alla tabella allegata al d.P.R. n. 243/2010, per un totale di n. 37 unità lavorative (n. 3 di personale di qualifica dirigenziale e n. 34 di personale appartenente alle aree funzionali) è stata determinata in ottemperanza alle disposizioni di cui alla legge n. 133/2008 ed alla legge n. 122/2010. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 l'Istituto, secondo le disposizioni normative previste dalla legge n. 148/2011 e dalla legge n. 135/2012, ha provveduto ad elaborare la proposta di rideterminazione della propria pianta organica, per complessive 30 unità lavorative (di cui n. 3 di personale di qualifica dirigenziale e n. 27 di personale appartenente alle aree funzionali).

approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità, nel 2011 la Ragioneria generale dello Stato, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa dell'Istituto, ha individuato alcune soluzioni applicabili nelle diverse fasi di gestione e di controllo, tuttora non regolamentate. Nonostante ciò, sono state rinvenute eccedenze di cassa sul conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2012, che dovranno essere sanate attraverso strumenti normativi.

L'ISIAO (Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente) è stato sottoposto a liquidazione coatta amministrativa a causa della grave insolvenza nel giugno 2011. Infatti, l'articolo 15, comma 1, del DL n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, ha disposto la liquidazione coatta amministrativa di tutti gli Enti pubblici in dissesto finanziario o che risultino comunque insolventi verso i propri creditori. La situazione di insolvenza dell'ISIAO era nota¹⁷ e l'esposizione debitoria complessiva dell'Ente ammontava a oltre 3.500.000 euro¹⁸. In ordine al contributo all'attività dell'Ente le relative somme sono state accantonate nel pertinente capitolo e impiegate dal Ministero per far fronte alle spese del personale dell'Istituto immesso nei ruoli a far data dal 1 gennaio 2012. Nella seconda metà del 2012 è stato depositato il passivo al quale ha fatto seguito la presentazione del piano di ripartizione dell'attivo per definire compiutamente la liquidazione dell'Istituto.

2.3. Gli organismi collegiali

L'articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95/2012 (*spending review bis*) ha disposto lo scioglimento di tutti gli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni stabilendo altresì che le funzioni di tali organismi venissero assorbite all'interno delle diverse Direzioni generali competenti per materia¹⁹.

La norma, emanata al fine di contenere la spesa pubblica, ha operato una soppressione generalizzata di tutti gli organismi collegiali. Alcuni organismi operanti presso il Ministero degli affari esteri svolgevano peculiari funzioni. All'interno del Ministero erano, infatti, allocati sei Organismi collegiali e precisamente: la Commissione per gli immobili adibiti ad uso dell'Amministrazione degli affari esteri²⁰; la Commissione per gli indennizzi al personale in servizio all'estero²¹; la Commissione nazionale per la promozione della cultura italiana all'estero²²; la Commissione per il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani, sostanzialmente inoperante dal 1978. Inoltre, altre due Commissioni, la Commissione nazionale per l'UNESCO²³ (CNIU) e il Comitato interministeriale per i diritti umani²⁴ (CIDU)

¹⁷ A partire da giugno 2011 non erano state più corrisposte le retribuzioni ai dipendenti ed era stato riscontrato l'esaurimento del fido bancario.

¹⁸ I maggiori creditori risultano essere la banca tesoriera Unicredit (circa 2.000.000 di euro), il Comune di Roma per canoni di locazione dal 2008 (circa 400.000 euro) e i dipendenti (circa 700.000 euro).

¹⁹ Articolo 17, comma 20: "20. A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano".

²⁰ Organo consultivo del Ministero in materia immobiliare estera, (art. 80 del d.P.R. 18/1967). La Commissione di natura interministeriale era composta da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Provveditorato opere pubbliche e Consiglio superiore dei lavori pubblici, dal Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura ed arte e da professori ordinari della facoltà di architettura e dell'accademia di belle arti, nominati dal Ministro dell'istruzione, università e ricerca. La Commissione operava senza oneri esprimendo pareri obbligatori ma non vincolanti.

²¹ La Commissione, costituita ai sensi dell'art. 208 del d.P.R. n. 18/1967, si è occupata degli indennizzi richiesti dal personale del Ministero e delle altre Amministrazioni dello Stato che hanno subito danni in Libia e Yemen successivamente alla temporanea evacuazione delle nostre Ambasciate a causa dei noti eventi bellici del 2011.

²² Prevista dall'articolo 4 della legge n. 401 del 22 dicembre 1990, aveva specifici compiti di rappresentanza del mondo culturale, all'interno e all'esterno dell'Amministrazione pubblica, ai fini della formulazione di pareri per l'adozione di provvedimenti di indirizzo, programmatici e amministrativi. Le spese di funzionamento nell'ultimo triennio sono stati pari rispettivamente a 3.000,00 euro nel 2009, 9.200,00 euro nel 2010 e 5.800,00 euro nel 2011.

²³ Istituita con decreto interministeriale il 1° febbraio 1950 in conformità alla Convenzione di Londra del 16 novembre 1945, relativa alla costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la

agiscono in rapporto con le organizzazioni dell'UNESCO e dell'ONU con conseguenti obblighi internazionali. Per questi motivi il Ministero sta seguendo la problematica della loro ulteriore permanenza in relazione agli accordi internazionali già intercorsi²⁵.

2.4. Linee di innovazione del Ministero

Il Ministero si è contraddistinto negli ultimi anni per essere orientato all'innovazione²⁶. Anche per il 2012 sono stati messi a punto nuovi sistemi. Tra questi, il portale dedicato ai servizi consolari *on-line* (SECOLI). L'attivazione del portale, per problematiche legate alla predisposizione di idonee misure di sicurezza, sta procedendo gradualmente. Attualmente, infatti, è pienamente fruibile soltanto in Belgio e in Portogallo (sedi pilota) ma sono previste a breve ulteriori attivazioni presso gli uffici consolari di Spagna, Francia, Serbia, Slovenia, Malta e Cipro. SECOLI rappresenta una piattaforma "*cloud*" che, oltre a erogare a distanza i servizi consolari, amplia i servizi erogati per via telematica nei confronti dei connazionali residenti all'estero, mediante contenuti multicanale.

Al rilascio definitivo dell'applicazione, è previsto che siano forniti circa 70 diversi tipi di servizi che vanno dall'anagrafe e voto all'estero, allo stato civile, all'attività notarile, all'assistenza ai connazionali, ecc., con la possibilità di effettuare pagamenti *on-line* e di interloquire con operatori specializzati in caso di necessità (documenti da presentare, percezione da corrispondere, tempi di trattazione della pratica, ecc.). Interessante è anche la sezione che riguarda le comunità italiane all'estero che potrebbe avere ulteriori sviluppi al fine di mantenere saldo il legame con il Paese di origine.

La rete diplomatico-consolare è gestita attraverso il Sistema integrato funzioni consolari (SIFC) che organizza le procedure di *back-office* delle attività degli uffici consolari. Nel corso degli ultimi anni è stato ampiamente sviluppato l'accesso alle diverse applicazioni che attualmente avviene tramite sito *web*. L'esempio più rappresentativo di questa attività è la "LIMES" - Linea Informatica di Migrazione, Emergenza e Sicurezza, un progetto che ha come obiettivo primario quello di assicurare i servizi ai connazionali residenti in Paesi soggetti a

Cultura, aveva lo scopo di favorire la promozione, il collegamento, l'informazione, la consultazione e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia. La Commissione, che operava attraverso un'Assemblea e un Consiglio direttivo, forniva pareri e formulava raccomandazioni al Governo Italiano in relazione all'elaborazione e alla valutazione dei programmi UNESCO, collaborando con gli Organi competenti per l'esecuzione delle decisioni prese in seno alla Conferenza Generale dell'Organizzazione di Parigi. Essa svolgeva anche un ruolo di diffusione, a livello nazionale, di informazioni su principi, obiettivi, ideali e attività dell'UNESCO sostenendone progetti e iniziative. Gli oneri di funzionamento relativi alla Commissione UNESCO ammontano per il 2011 a 25.412 euro, fondi destinati alle spese per le attività istituzionali della Commissione e alle spese di mantenimento della sede. I membri della Commissione non ricevevano gettoni di presenza e non erano previsti rimborsi per la loro partecipazione alle riunioni dei suoi organi.

²⁴ Istituito presso il Ministero con d.m. 15 febbraio 1978, n. 519 a seguito della ratifica da parte italiana delle prime Convenzioni delle Nazioni Unite sulla tutela dei diritti umani. Il Comitato è composto da 25 rappresentanti di Ministeri, Enti ed Istituzioni (amministrazioni dello Stato, CNEL, Conferenza Stato-Regioni, ANCI, OO.SS., Carabinieri, Guardia di finanza, Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), il Comitato UNICEF Italia, ecc.) con competenze in materia di diritti umani e da tre eminenti personalità del mondo accademico e scientifico. Le responsabilità del CIDU derivavano da precisi e inderogabili impegni internazionali la cui responsabilità esclusiva non ha altri referenti nella pubblica Amministrazione (redazione di rapporti periodici nazionali previsti dalle Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, redazione di rapporti sull'Italia degli organismi del Consiglio d'Europa di tutela dei diritti umani quali il Commissario europeo per i diritti umani, il Comitato di prevenzione della tortura (CPT) e la Commissione europea contro la discriminazione razziale (ECRI), organizzazione delle visite in Italia degli organismi speciali delle N.U. di monitoraggio della situazione dei diritti umani). Attualmente la dotazione finanziaria annua è pari circa 30.000 euro.

²⁵ A tal fine è stato richiesto un parere al Consiglio di Stato per conoscere se tali Organismi debbono considerarsi tra quelli che la legge considera estinti.

²⁶ Anche la comunicazione istituzionale del Ministero ha utilizzato piattaforme *web* e i maggiori *social media* per informare i cittadini italiani e stranieri sulle attività intraprese anche al fine di potenziare l'efficacia della *public diplomacy*. L'Amministrazione ha attivato la c.d. Farnesina 2.0 che ha diffuso le notizie istituzionali attraverso differenti canali quali Twitter, YouTube, Flickr, Storify e Facebook. Ambasciate, Consolati e Istituti di cultura hanno attivato dei propri *social account* per diffondere le informazioni su manifestazioni, eventi e altre iniziative.

instabilità politica e socio-economica. Il sistema consente la continuità operativa della consultazione delle banche dati della collettività italiana all'estero ed il mantenimento in esercizio del canale di accesso alle informazioni memorizzate nei cosiddetti “schedari consolari informatizzati”. Tali funzionalità si sono rivelate particolarmente preziose in situazioni di emergenza, come quelle recentemente sperimentate in Libia, Yemen, Egitto e Siria²⁷.

Il processo di dematerializzazione documentale iniziato da alcuni anni presso le sedi all'estero, grazie all'utilizzo di una apposita piattaforma di telecomunicazioni (PIT/DIR), della posta elettronica certificata (PEC) e della firma digitale (oltre 2243 CNS distribuite) ha determinato una consistente riduzione dei consumi di carta, delle spese postali e del corriere diplomatico. Infatti, per l'acquisto della carta e per le spese postali, rispetto al 2011 c'è stata una riduzione di circa il 24 per cento ma la diminuzione maggiore si riscontra e per le spedizioni dei corrieri diplomatici, diminuite del 43,07 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Esercizio finanziario	Spese acquisto carta		Spese postali		Spese spedizioni corrieri diplomatici	
	euro	% anno prec.	euro	% anno prec.	euro	% anno prec.
2012	98.336,70	24,47	63.880,51	-23,33	185.465,15	-43,07%
2011	130.203,75	---	83.309,63	-28,78	325.775,49	8,67
2010			116.980,63	-74,87	356.545,73	---
2009			564.592,32	-40,30		
2008			779.904,53	---		

Fonte: Ministero degli affari esteri

Altra innovazione riguarda la dematerializzazione del bilancio delle sedi all'estero che in attuazione al d.P.R. n. 54 /2010, ha avuto applicazione attraverso la realizzazione del portale SIBI. Tramite l'accesso al portale è possibile effettuare il monitoraggio, l'elaborazione e la firma digitale dei bilanci preventivi e consuntivi (ivi compresi quelli elaborati per passaggi di consegne nella titolarità delle funzioni) di tutte le sedi estere, nonché l'invio telematico degli stessi agli uffici del Ministero per la loro approvazione (o restituzione in caso di rifiuto) prima della trasmissione alla Ragioneria generale dello Stato per il successivo controllo di regolarità amministrativa.

Per quanto riguarda poi il processo di digitalizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero, attraverso il SIFC, viene gestita un'unica piattaforma informatica integrata che assicura l'esercizio dell'anagrafe consolare, del passaporto elettronico e della contabilità attiva (percezioni consolari). Per l'esercizio in esame l'Amministrazione ha riferito che la rete ha complessivamente gestito 4.600.000 connazionali, 1.100.000 percezioni consolari rimosse, 400.000 “movimenti” AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero), 200.000 passaporti rilasciati, 60.000 carte d'identità emesse. Altro pilastro digitale è quello relativo alla infrastruttura dedicata alla gestione delle pratiche di visto: si tratta di un insieme di sistemi informatici e di *networking*, messi in rete in maniera coordinata, che hanno automatizzato le procedure di rilascio. Nel corso del 2012 sono stati rilasciati circa 1.870.000 visti²⁸, con un significativo volume di percezioni consolari che hanno consentito un introito per le casse dello Stato pari a euro 93,8 milioni di euro (170 postazioni dedicate presso gli uffici all'estero e 30 sedi collegate con strutture di *outsourcing*).

Nella tavola che segue sono riportate le voci di spesa sostenute dal Ministero e dalle varie sedi estere per l'informatizzazione nel triennio 2010/2012²⁹.

²⁷ Il Progetto "LIMES" ha conseguito significativi riconoscimenti esterni nell'ambito del G-CLOUD Award 2012 e SMAU Business 2013.

²⁸ Nel 2003 il numero di visti rilasciati era di circa 875 mila, meno della metà, nel 2009, 1.400.000. Nelle principali sedi estere attualmente i tempi di attesa per il rilascio dei visti non superano, di norma, gli otto giorni.

²⁹ Si tratta dello stanziamento definitivo che ricomprende già le riduzioni e integrazioni introdotte operate dai decreti di *spending review* (contributo per lo svolgimento delle operazioni elettorali, finanziamento da parte del c.d. "decreto missioni internazionali", ecc.).

Capitolo	Es.fin. 2010	Es.fin. 2011	Es.fin.2012
1392	5.740.619,00	7.133.303,00	5.664355,00
7240	4.657.358,00	4.515.007,00	5.482.720,00
Totale	10.397.977,00	11.648.310,00	11.147.075,00

Fonte: Ministero degli affari esteri

3. Analisi finanziarie e contabili.

3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Il Ministero degli affari esteri non è destinatario di norme che prevedono la riassegnazione di entrate riscosse quale corrispettivo di servizi resi; l'unica eccezione è costituita dall'articolo 51 della legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 2010), che ha previsto, al comma 2 e seguenti, la possibilità per l'Istituto diplomatico di effettuare corsi a pagamento³⁰.

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 136,69 milioni di euro i versamenti sono stati di 50,98 milioni (-37,29 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 101,20 milioni, vengono accertati, versati e riscossi 1,47 milioni; 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 9,40 milioni- vengono accertati, versati e riscossi 56,17 mila euro; il capitolo 3540 - Entrate eventuali e diverse del Ministero degli affari esteri - per il quale era stata formulata una previsione iniziale di 200 milioni, poi variata in corso di esercizio a 12 milioni di euro, sulla quale i dati di consuntivo hanno dato conto di un versamento effettivo di circa 38,73 milioni di euro (nel 2011 ne erano stati 53,13 milioni).

Cdr di Entrata	in migliaia				
	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versato	Accertato	Riscosso
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	101.200,00	111.323,55	12.127,84	12.127,84	12.127,84
Direzione generale per le risorse umane e l'innovazione	211.427,00	25.364,84	38.859,14	39.011,69	38.858,46
Totale	312.627,00	136.688,39	50.986,98	51.139,53	50.986,31

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nella tabella seguente sono riportati i Centri di responsabilità sui quali sono state disposte riassegnazioni in favore del Ministero. I capitoli interessati ricomprendono le riassegnazioni ai sensi del comma 2, dell'articolo 2, del d.P.R. n. 469/1999, riferite agli ultimi 2 mesi del 2011.

³⁰ Articolo 51, commi 2-5: "2. Nel quadro delle attività dell'Istituto diplomatico possono essere previsti corsi di formazione a titolo oneroso, comunque rientranti nei fini istituzionali del Ministero degli affari esteri, la partecipazione ai quali è aperta a soggetti estranei alla pubblica amministrazione italiana, anche di nazionalità straniera.

3. I proventi di cui al comma 2 sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati ai capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri destinati alla formazione.

4. L'Istituto diplomatico può avvalersi, per il programma di attività, dell'accesso a fondi nazionali comunitari ed internazionali ulteriori e diversi da quelli previsti nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri.

5. Le quote di partecipazione ai corsi sono determinate in modo da coprire, comunque, i costi sostenuti per la loro realizzazione. Dal presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato."

Per i restanti 10 mesi del 2012 non risultano riassegnazioni in favore del Ministero. Tali somme hanno riguardato esclusivamente le competenze fisse e accessorie al personale e sono state ripartite tramite tre provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT nn. 10926, 17442 e 86644) che hanno disposto l'attribuzione nel bilancio del Ministero per complessivi 10,65 milioni di euro (nel 2011 sono affluiti 25,74 milioni).

Centro di Responsabilità	Competenza
Cerimoniale diplomatico della repubblica	403.064
Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza	542.336
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	665.118
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	1.641.566
Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali	504.957
Direzione generale per la promozione del sistema paese	1.245.665
Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	1.877.838
Direzione generale per le risorse e l'innovazione	1.776.607
Direzione generale per l'unione europea	431.462
Ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero	170.774
Segreteria generale	924.778
Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale	467.249
Totale complessivo	10.651.414

3.2. Analisi della gestione delle spese

In linea con il disposto normativo di cui all'articolo 21, commi 5, 6 e 7 della legge n. 169 del 2009, la classificazione dei capitoli di spesa in fattore legislativo e fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili ha consentito all'Amministrazione, soprattutto in sede di previsioni di bilancio, di poter ripartire lo stanziamento previsto. Tale facoltà non è però stata esercitata in sede di assestamento in quanto l'Amministrazione ha ritenuto prioritaria la richiesta di incremento delle dotazioni di quei capitoli che presentavano particolari carenze di stanziamento.

Inoltre, il Dicastero si è avvalso anche dello strumento previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011, che consente, in deroga alle norme in materia di flessibilità e nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, di rimodulare le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione, con precisi limiti di utilizzo.

Nel 2012 sono state proposte due variazioni ai sensi della predetta disposizione che hanno originato effetti negativi sul bilancio del Ministero per quei capitoli interessati dalle variazioni richieste. Infatti, il complesso *iter*³¹ previsto dalla norma non ha consentito in corso d'anno di apportare le variazioni compensative richieste e i capitoli cedenti preventivamente decurtati delle risorse, non sono stati più reintegrati delle somme precedentemente stanziati.

Cap/Pg	Miss.	Prog.	UPB	Cat.	TIPOLOGIA	competenza	cassa
1675/01	004	015	01	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	-80.000,00	-80.000,00
1636/02	004	015	02	01	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	80.000,00	80.000,00

³¹ "La variazione è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro competente. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Gli schemi dei decreti di cui al precedente periodo sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono essere adottati".

2180/01	004	002	07	01	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	-615.000,00	-615.000,00
2183/01	004	002	07	01	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	-350.000,00	-350.000,00
2182/01	004	002	07	01	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	965.000,00	965.000,00
2164/01	004	002	02	02	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	-54.675,00	-54.675,00
2165/01	004	002	02	02	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	54.675,00	54.675,00
Cap/Pg	Miss.	Prog.	UPB	Cat.	TIPOLOGIA	competenza	cassa
2619/01	004	009	05	03	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	1.050.000,00	-1.050.000,00
2560/07	004	009	02	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	1.050.000,00	1.050.000,00
2619/01	004	009	05	03	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	-343.618,00	-343.618,00
2560/02	004	009	02	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	209.142,00	209.142,00
2560/08	004	009	02	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	134.476,00	134.476,00

Fonte: Ministero degli affari esteri

L'esame del bilancio del Ministero secondo la classificazione economica delle categorie di spesa evidenzia alcune particolarità sulla distribuzione delle diverse voci; la spesa maggiore è ripartita tra redditi da lavoro dipendente e i trasferimenti di parte corrente che da soli costituiscono il 90 per cento della spesa dell'intera Amministrazione.

La diminuzione complessiva degli stanziamenti definitivi, cioè della effettiva dotazione a consuntivo del Ministero, rispetto all'anno precedente è pari a circa 200 milioni di euro. Tale riduzione ha inciso prioritariamente sui trasferimenti di parte corrente per circa 80 milioni di euro (40 per cento) e sui redditi da lavoro dipendente per il medesimo importo, mentre sui consumi intermedi per circa 41 milioni di euro (20,5 per cento).

ANALISI DELLE CATEGORIE DI SPESA
esercizio finanziario 2012

Categorie	in migliaia di euro				valori percentuali			
	Stanz.def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali	Stanz. def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali
Redditi da lavoro dipendente	817.061	745.285	750.074	20.713	43,88	41,86	41,36	9,77
di cui imposte pagate sulla produzione	16.786	12.593	12.594	0	0,90	0,71	0,69	0,00
Consumi intermedi	171.419	170.866	180.919	29.642	9,21	9,60	9,98	13,97
Trasferimenti di parte corrente	855.581	846.842	869.713	150.124	45,95	47,56	47,96	70,77
di cui alle amministrazioni pubbliche	16.223	16.223	16.277	0	0,87	0,91	0,90	0,00
Altre spese correnti	3.038	2.633	2.481	615	0,16	0,15	0,14	0,29
di cui interessi	78	75	75	0	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	1.847.099	1.765.626	1.803.187	201.094	99,20	99,17	99,44	94,80
Investimenti fissi	14.848	14.847	8.838	11.022	0,80	0,83	0,49	5,20
Trasferimenti in c/capitale	0	0	1.308	0	0,00	0,00	0,07	0,00
di cui alle amministrazioni pubbliche	0	0	1.308	0	0,00	0,00	0,07	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	14.848	14.847	10.146	11.022	0,80	0,83	0,56	5,20
SPESE COMPLESSIVE	1.861.947	1.780.473	1.813.333	212.116	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Riguardo ai trasferimenti di parte corrente, nell'analizzare più nel dettaglio gli stanziamenti, la riduzione ha essenzialmente gravato sui "trasferimenti correnti a estero" (in particolar modo per i contributi volontari alle organizzazioni internazionali e sui contributi alle organizzazioni non governative) e sui trasferimenti destinati a famiglie e a istituzioni sociali private. Nello specifico, si rileva che le diminuzioni sono andate ad incidere anche sui contributi che vengono concessi alle famiglie dei lavoratori italiani all'estero per l'acquisto di libri e materiale didattico e agli enti, associazioni e comitati che offrono loro l'assistenza educativa,