

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):**

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamen- ti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.1.3.1 - Indirizzo e programmazione politica estera	265.191	278.335	6.285	242.943	237.518	242.257	28.353	26.072
1.1.3.2 - Processo di integrazione europea e attuazione delle politiche	292.502	300.015	6.046	267.172	261.747	263.600	26.625	29.142
1.1.3.4 - Promozione delle linee di politica estera e attuazione (accordi e trattati) nei rapporti internazionali	323.962	334.056	6.051	306.195	300.771	299.094	36.730	21.259
1.1.3.5 - Partecipazione e attuazione accordi e trattati, contributi a organismi internazionali	667.596	679.365	28	654.375	651.182	623.996	46.985	14.705
1.1.3.6 - Tutela degli italiani all'estero	306.271	316.559	6.115	281.550	274.281	275.961	33.308	28.508
1.1.3.7 - Promozione culturale e coordinamento istituti di cultura e scuole italiane	449.926	509.818	6.050	428.628	423.703	403.623	97.257	38.505
1.1.3.8 - Promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale	256.148	278.418	3.050	237.491	234.778	236.709	30.516	25.000
1.1.3.9 - Contenzioso diplomatico e assistenza giuridica nei rapporti	37.468	51.011		37.468	21.311	32.744	18.349	269
1.2.1.1 - Trasferimenti ai PVS e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e	596.578	769.450		595.357	513.533	552.593	315.435	34.204
1.2.2.1 - Contributi a fondi di sviluppo economico-sociale	631.165	802.738		629.153	549.124	592.110	308.405	34.966
1.6.1.1 - Gestione dei servizi elettorali	30.064	30.173		29.706	29.706	29.770	794	367
4.1.1.10 - Programmazione e coordinamento della politica commerciale internazionale e delle linee per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese	66.865	68.010	32	65.120	65.120	65.833	2.038	1.790
4.1.1.12 - Interventi per l'attuazione di accordi e trattati di carattere	25.155	29.643	32	23.764	23.764	12.358	16.411	3.984
5.3.1.1 - Tutela, disinquinamento e risanamento	434	441		428	428	427	8	6
10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione	33.380	34.105	21	32.882	32.882	33.145	1.258	539
10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamità	200	200		0	0	0	0	200
TOTALE AMM.NE	3.982.902	4.482.338	33.708	3.832.232	3.619.851	3.664.221	962.472	259.516

Sintesi e conclusioni.

Conclusasi l'attuale fase di attuazione della riforma del Ministero degli affari esteri¹, che ha impegnato soprattutto nell'anno 2000 l'Amministrazione nella riorganizzazione delle strutture interne, nel riordino della carriera diplomatica e delle funzioni di livello dirigenziale, il 2001 è stato un anno di stabilizzazione per i nuovi uffici centrali.

E' da osservare che l'Amministrazione ha recepito con immediatezza il nuovo disegno organizzativo, dimostrando di saper gestire la transizione senza incontrare particolari elementi di criticità.

Si sottolinea, peraltro, che dopo la riforma, che ha implicato un incremento notevole delle direzioni generali, salite da sei a tredici, per un totale di venti centri di responsabilità, la quota maggiore di risorse, pari al 64% degli stanziamenti complessivi del Ministero (circa 2.545 mld) è gestita da due sole direzioni generali: la Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (31,2%) e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (32,6%). Le risorse residue (circa 1.437 mld) sono state ripartite tra gli altri diciotto centri di responsabilità, con una consistente frammentazione. Ad eccezione della Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (stanziamenti pari a circa 452 mld) e della Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (pari a circa 332 mld), gli altri centri di responsabilità gestiscono somme assai più esigue.

Si conferma il ruolo determinante che deve avere il Servizio di controllo interno², di cui, ad oggi, non sono state sfruttate a pieno le potenzialità. La valutazione è uno strumento essenziale per il processo decisionale dell'autorità di governo e deve investire anche l'analisi della coerenza della riforma dell'Amministrazione con gli obiettivi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Come è noto, la cooperazione allo sviluppo è rimasta estranea alla riforma, nonostante in passato sia stata oggetto di diversi disegni di legge che ne avevano ridisegnato l'organizzazione; sono di conseguenza rimasti insoluti diversi nodi critici, quale quello del personale, che

¹ La riforma del Ministero è stata disposta dal d.P.R. 11 maggio 1999, n. 267, che è stato seguito dal d.m. n. 000945 del 23 aprile 2001, di disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale, che ha sostituito il d.m. n. 003466 del 10 settembre 1999. Il d.lgs. n. 300 del 1999 non ha modificato le competenze del Ministero, confermato quale "autorità che deve garantire in materia di politica estera la coerenza delle scelte delle singole amministrazioni con gli obiettivi della politica internazionale, ivi compresi quelli relativi ai rapporti con l'Unione Europea".

Il nuovo disegno organizzativo è stato accompagnato, nel corso dell'esercizio 2000, dal riordino della carriera diplomatica e del personale delle qualifiche funzionali, disciplinato dal d.lgs. 24 marzo 2000, n. 83, sulla base della delega conferita rispettivamente dall'art. 1 e dall'art. 3 della legge n. 266 del 1999.

² La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, Collegi I e II, con deliberazione n. 30 del 3 luglio 2001 ha approvato la relazione concernente l'indagine intersettoriale sui Servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999 nelle Amministrazioni dello Stato fino all'anno 2000. Successivamente, con deliberazione n.

dovrebbero essere affrontati in sede di riassetto organizzativo e funzionale. Il ruolo indubbiamente rilevante che svolge la cooperazione allo sviluppo in sede internazionale, l'entità delle risorse che amministra (il 32,6% degli stanziamenti complessivi del Ministero) richiedono interventi per migliorare e potenziare l'efficienza della struttura.

Si apprezza lo sforzo fatto dalla Direzione generale per predisporre un manuale operativo di valutazione e di monitoraggio delle iniziative di cooperazione allo sviluppo e per porre in essere tre indagini di valutazione *ex post* di alcuni interventi nel settore della cooperazione (per un approfondimento si rinvia al paragrafo 5.6). Queste iniziative rispondono all'esigenza di conoscere il grado di raggiungimento dei risultati attesi e devono consentire di rimodulare, se necessario, le attività in essere e di adeguare i futuri interventi alle realtà locali ed alla capacità di gestione della Direzione generale.

Una maggiore attenzione si osserva riguardo alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano assegnate al Ministero degli affari esteri, quali strumento di promozione dell'economia nazionale. L'art. 13 del d.m. n. 29 del 3466 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (per un esame più approfondito si rinvia al paragrafo 4.3) compiti di promozione e coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia. L'attività del Ministero si è sviluppata soprattutto assicurando un flusso di informazioni utili alle imprese italiane, attraverso la rete delle ambasciate e dei consolati per favorire la partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali per l'esecuzione di beni e servizi ed attraverso il coordinamento tra le amministrazioni e gli enti competenti in materia. Il potenziamento di questo sistema appare essenziale e la stessa Amministrazione sta operando in tal senso attraverso uno studio, in collaborazione con Unioncamere ed Assocamere, per una nuova progettazione dello Schema di Concertazione Interistituzionale sorto in via sperimentale nel 1996 nell'ambito del Comitato Italiano per la Cooperazione Economica, Scientifica e Tecnica Istituzionale presso Confindustria.

1. Quadro di riferimento programmatico: le note preliminari e le direttive generali del Ministro.

Le note preliminari allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri e, in particolare, le direttive generali del ministro per il 2001 hanno, rispetto agli analoghi

provvedimenti relativi ai precedenti esercizi finanziari, una maggiore significatività come documenti di indirizzo delle linee guida dell'Amministrazione; individuano, infatti, nell'ambito delle più ampie scelte politiche di settore, i risultati generali ai quali deve tendere l'azione amministrativa delle singole Direzioni generali ed assegnano, in relazione a ciò, le risorse finanziarie.

Peraltro, atteso che mantengono ancora un carattere di generalità e, in alcuni casi, di astrattezza, non possono ancora essere considerati efficaci documenti di programmazione; a fianco degli indirizzi di carattere generale non sono individuati gli obiettivi concreti ed i risultati attesi, né i tempi per raggiungerli. In assenza di tali elementi, che necessariamente devono caratterizzare la programmazione per obiettivi, non è possibile, a consuntivo, una valutazione dell'azione amministrativa e la verifica della congruità dei risultati con riferimento alle decisioni politiche assunte dall'autorità di Governo nello specifico settore.

Le note preliminari allo stato di previsione per il 2001 partono, infatti, da considerazioni di carattere generale, che fanno riferimento ai processi di riforma che hanno interessato il Ministero ed alla nuova impostazione del bilancio³. Una autonoma collocazione è data agli obiettivi delle direzioni generali per aree geografiche, istituite con d.P.R. n. 267 del 1999⁴ e dal d.m. 10 settembre 1999, n. 029/3466; in particolare per la Direzione generale per i Paesi dell'Europa è considerato prioritario lo sviluppo della diplomazia economica, mentre per la Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, con riguardo al controllo degli ingressi illegali di extracomunitari, la verifica del funzionamento dell'attuazione del sistema di accordi di riammissione con i Paesi del Maghreb.

Le direttive generali per l'esercizio in esame, predisposte come di consueto per Centri di responsabilità, sviluppano le indicazioni delle note preliminari, tuttavia, come già osservato, non attribuiscono ai dirigenti generali responsabili obiettivi determinati e certi, ai quali ricondurre, *ex post*, un giudizio complessivo sull'attività posta in essere.

La Corte riconosce che la specificità delle competenze del Ministero degli affari esteri non sempre si accorda con una programmazione per obiettivi concreti, il cui grado di raggiungimento sia valutabile con modelli di analisi quantitativa; gli obiettivi di politica estera coinvolgono attività non sempre determinabili e stimabili *ex ante*. Ciononostante, queste peculiarità non si pongono in contraddizione con la valutazione dell'efficienza e del corretto funzionamento della "macchina amministrativa", attraverso la costruzione di un sistema di

³ Legge 23 dicembre 2000 n. 389.

⁴ Il d.P.R. 11 maggio 1999, n. 267 è stato seguito dal d.m. n. 029/3466 del 10 settembre 1999, che ha disciplinato le articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale.

analisi, attento a ponderare anche i fattori esterni che possono incidere sull'efficienza degli uffici.

Perché ciò possa avvenire è necessario che, per i settori nei quali l'azione amministrativa è misurabile, siano predisposti documenti di programmazione meno generici, che affiancano agli obiettivi strategici quelli intermedi ai quali la dirigenza è chiamata a concorrere, predeterminandone i risultati attesi.

Più aderenti a questo modello appaiono le direttive generali per il 2002⁵, che individuano, a fianco delle linee guida del Ministero⁶ e per Centri di Responsabilità, gli obiettivi strategici e gli obiettivi specifici. Questi ultimi sono accompagnati da alcuni indicatori, che variano a seconda delle specifiche competenze dei Centri di responsabilità. Sottolineano, altresì, la volontà di rafforzare la capacità progettuale ed operativa del Servizio di controllo interno, che ha avuto sino ad oggi un ruolo scarsamente significativo. In particolare, il Servizio di controllo interno dovrà avvalersi di due strumenti informatici appositamente creati e che dovranno essere completati nel corrente esercizio; il primo permetterà il monitoraggio della realizzazione delle linee guida e degli obiettivi contenuti nella direttiva generale, il secondo dovrà consentire ai nuclei di controllo di gestione di effettuare l'analisi economica dei costi di attività e/o dei rispettivi "prodotti".

Il ruolo del Servizio di controllo interno ai fini della programmazione è stato più volte sottolineato dalla Corte; la programmazione ha necessità di conoscere i risultati della gestione precedente e di quella in corso, per ottimizzare la ripartizione delle risorse, modificare o annullare i progetti che presentano criticità, valorizzare l'azione amministrativa in quei settori in cui si prospettano esigenze anche impreviste. L'insufficiente operatività del Servizio di controllo influisce negativamente anche sui documenti progettuali, che sono elaborati dall'Autorità di governo senza la conoscenza dei risultati del controllo strategico e, più in generale, senza valutazioni sull'andamento della gestione.

La programmazione relativa alla cooperazione allo sviluppo è oggetto di analisi al paragrafo n. 5.2 in considerazione della specificità delle norme che la disciplinano; in questa sede si osserva che il rilevante problema del contenzioso pregresso, che da anni impegna la struttura in complesse vertenze con le imprese che hanno operato nel settore nei primi anni novanta, e che determina frequentemente la condanna dell'Amministrazione con aggravio di

⁵ d.m. n. 001/0076 dell'8 gennaio 2002.

⁶ L'impegno dell'Italia in politica estera per il 2002 è individuato nel rafforzamento dei processi di costruzione dell'Europa, di consolidamento dell'Alleanza Atlantica, del rapporto con gli Stati Uniti e del ruolo dell'ONU. La riduzione del debito e la cancellazione di crediti commerciali e di aiuto sono considerati strumenti per la lotta contro l'emarginazione e la miseria.

interessi e spese legali, non è stato menzionato nei documenti programmatici del ministro, né per il 2001 né per il corrente esercizio.

La Corte richiama quindi l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità che il contenzioso sia affrontato nella sua globalità anche attraverso l'individuazione di una strategia che, sulla base della conoscenza del fenomeno nel suo complesso, valuti i diversi strumenti di intervento ed attui una programmazione che ponga all'ufficio obiettivi precisi e tempi per quanto possibile certi per portare a definizione le vertenze ancora pendenti. E' chiaro che anche con uno sforzo eccezionale da parte dell'Amministrazione, non si potrà impedire il formarsi di un contenzioso che è fisiologicamente legato alle particolari modalità operative della struttura nel settore della cooperazione allo sviluppo, nel quale l'azione pubblica agisce attraverso la stipula di contratti con imprese che operano all'estero. E' proprio in considerazione di ciò, che appare comunque improcrastinabile un intervento straordinario per la soluzione di controversie che si trascinano da anni e che penalizzano sia l'Amministrazione, anche perché distolgono personale che potrebbe essere altrimenti assegnato alla gestione ordinaria, sia le imprese che attendono da tempo la definitiva composizione dei rapporti con il Ministero.

2. Analisi di consuntivo.

2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati per l'esercizio in esame a 3.982 mld (+220 mld rispetto al 2000), rendendo stabile la percentuale dello 0,3% rispetto al dato complessivo degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato dell'ultimo quinquennio. L'incremento ha interessato le sole spese correnti, mentre si conferma il livello di quelle in conto capitale, che nel 2000 avevano subito una cospicua riduzione nella catg. 21 (21.1.4 fabbricati non residenziali).

(in miliardi di lire)

Anni	Stanziamenti definitivi	% con il bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
1997	2.730	0,3	2.712	18
1998	2.900	0,3	2.887	13
1999	3.225	0,3	3.177	48
2000	3.762	0,3	3.729	33
2001	3.982	0,3	3.949	33

Nell'ultimo quinquennio la capacità di impegno dei residui di stanziamento è sempre molto elevata ed ha raggiunto la totalità dei residui iniziali nel corso del 2001; è aumentata, altresì, la capacità di impegno sugli stanziamenti di competenza e sulla massa impegnabile. Ciò è da attribuire, oltre che ad una maggiore efficienza degli uffici, ad una programmazione degli

obiettivi e ad una ripartizione delle risorse più aderente alle capacità gestionali dell'Amministrazione.

(in miliardi)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Residui stanziamento all'1.1.01	Impegni sui residui	%
1997	2.730	2.385	87,3	3.123	2.727	87,3	393	342	87,0
1998	2.900	2.511	86,5	3.155	2.761	87,5	254	249	98,0
1999	3.225	2.769	85,8	3.493	3.037	86,9	267	267	100,0
2000	3.762	3.342	88,8	4.094	3.673	89,7	332	331	99,6
2001	3.982	3.619	90,9	4.302	3.939	91,6	319	319	100,0

L'incremento del rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile, salito al 91,7%, a fronte dell'83,5% e dell'83,2% degli anni 2000 e 1999, non è stato seguito da un miglioramento del rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che è sceso all'81,7%, mentre è rimasto sostanzialmente invariato il rapporto pagamenti totali/massa spendibile, a dimostrazione che il mancato miglioramento della capacità di spesa non è determinato dai limiti imposti dalle autorizzazioni di cassa.

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazione di cassa	Pagamenti totali	%
1997	4.369	2.665	60,9	3.102	2.665	85,9
1998	3.640	2.698	74,1	3.223	2.698	83,7
1999	3.954	2.939	74,3	3.291	2.939	89,3
2000	4.541	3.393	74,7	3.794	3.393	89,4
2001	4.886	3.664	74,9	4.482	3.664	81,7

I residui di competenza al 31 dicembre 2001 sono pari a 491,8 mld, con un incremento di 122,0 mld rispetto all'analogo dato del 2000 (369 mld), mentre i residui totali hanno raggiunto circa 962 mld, con un aumento di 68 mld sul dato del 2000. I capitoli delle spese in conto capitale⁷ presentano una quota notevole di residui: circa 28,1 mld di residui totali (di cui 17,8 di competenza) sul cap. 7245 (ex cap. 7501)⁸, con una maggiore difficoltà di smaltimento dei residui provenienti dai precedenti esercizi. Sul cap. 7246 (ex cap. 8001) i residui totali sono stati pari a 8,9 mld⁹. La formazione dei residui sui capitoli destinati alle spese di acquisto, costruzione e ristrutturazione degli immobili da destinare a sedi di uffici all'estero e di istituti di cultura si ripete da diversi esercizi finanziari, anche a causa del ritardo con il quale è approvato il programma annuale di interventi. Per un esame più approfondito della gestione dei capitoli di spesa n. 7246 e 7245 si rinvia al paragrafo 7.1).

⁷ Cap. 7245 – Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni ...di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari.; cap. 7246 – Acquisto e costruzione o ristrutturazione immobili da destinare a sedi di Istituti di cultura e di scuole italiane all'estero.

⁸ Nel 2000 i residui totali erano 21,8 mld, di cui 15,6 mld di competenza.

⁹ (7,1 mld nel 2000).

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme, in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. del 20 marzo 2002 è stata determinata nella misura del 80% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 2001.

La tabella che segue illustra l'andamento delle economie nell'ultimo triennio

(in miliardi di lire)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	Economie totali
1999	123,9	115,6	239,4
2000	101,6	151,2	252,8
2001	150,6	108,8	259,5

Mentre si sono ridotte le economie sui residui si sono incrementate sugli stanziamenti di competenza, mantenendo, nel complesso, lo stesso livello del precedente esercizio.

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale COFOG¹⁰.

Le funzioni obiettivo di 1° livello che interessano il Ministero degli affari esteri sono:

1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 4. Affari economici; 5. Tutela dell'ambiente; 10. Protezione sociale.

Alla funzione-obiettivo 1. "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni"¹¹ è assegnato il 96,8% delle risorse complessive del Ministero, pari a 3.856 mld, di cui 2.599 mld nella funzione 1.1 "Organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri", destinati nella totalità alla funzione 1.1.3 "Affari esteri". Rispetto al macroaggregato della spesa complessiva dello Stato per la funzione "affari esteri", pari a 29.177 mld (26.796 mld nel 2000) gli stanziamenti del Ministero coprono l'8,9% (14% nel 2000); questo dato si spiega con l'intervento nei rapporti economici internazionali anche di altri soggetti pubblici, che gestiscono una quota rilevante di risorse¹².

Alla funzione 1.2.1 "aiuti economici internazionali", sono assegnati 1.227 mld, di cui 596 mld per "gli aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo" (+ 43 mld rispetto all'anno 2000) e 631

¹⁰ *Classification of the functions of Government (COFOG)*: secondo una logica «trasversale» individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali.

¹¹ Questa funzione comprende: l'indirizzo e la programmazione di politica estera; il processo di integrazione europea e attuazione delle politiche comunitarie; la promozione delle linee di politica estera e l'attuazione (accordi e trattati) nei rapporti internazionali; la partecipazione e l'attuazione degli accordi e dei trattati, contributi ad organismi internazionali; la tutela degli italiani all'estero; la promozione culturale ed il coordinamento degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero; la promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale; il contenzioso diplomatico e l'assistenza giuridica nei rapporti internazionali.

mld per gli “aiuti economici erogati tramite le organizzazioni internazionali” (+40 mld rispetto al 2000). La somma di 1.227 mld copre il 58,5% (59,3% nel 2000) degli stanziamenti complessivi del corrispondente macroaggregato del bilancio dello Stato, pari a 2.099 mld (1.929 mld nel 2000). In particolare, per gli “aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione” le risorse allocate sul bilancio del Ministero (596 mld) sono al 73,8% (78,7% nel 2000) del macroaggregato dello Stato, pari a 808 mld (702 mld nel 2000)¹³.

La capacità di impegno¹⁴ per gli “affari esteri” è diminuita rispetto al precedente esercizio, scendendo dal 95,2% del 2000 al 92,6%, mentre è migliorata per gli “aiuti economici internazionali”, raggiungendo l’89,1% (79,5% nel 2000); analogo andamento si osserva per la capacità di spesa che raggiunge rispettivamente l’82,5% ed il 61,8% (l’85,4% ed il 55,8% nel 2000).

Per la funzione “aiuti economici” l’incremento della massa spendibile, che ha raggiunto i 1.837 mld (1.670 mld nel 2000), ha determinato che, pur a fronte di un notevole miglioramento della capacità di spesa, risulta ancora alto il livello dei residui, 632 mld (604 mld nel 2000).

Per gli “affari esteri”, i residui raggiungono i 318 mld (271 mld nel 2000) su una massa spendibile di 2.879 mld (2.682 mld nel 2000).

Le spese di funzionamento per gli “affari esteri” assorbono il 59,1% dello stanziamento, con la voce “personale” che è pari al 77,6% delle risorse destinate al funzionamento. Diversamente si presenta il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti complessivi per la funzione “aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo” dove raggiunge solo lo 0,6% delle risorse complessive. Il personale incide sul funzionamento per una percentuale pari a 48,6%.

¹² Sulla stessa funzione-obiettivo il Ministero del tesoro gestisce rilevanti somme, soprattutto per i trasferimenti per il funzionamento dell’Unione Europea, per un totale di circa 26.578 mld.

¹³ Sulle risorse complessive per “aiuti economici internazionali”, 869 mld sono contributi a fondi di sviluppo economico sociale, amministrati dal Ministero del tesoro.

¹⁴ Calcolata considerando il rapporto impegni totali/massa impegnabile.

2.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.

(in miliardi di lire)

Centri di Responsabilità	2001		
	Stanziamanti definitivi di competenza	Impegni di competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	20,1	15,2	75,6
Segreteria generale	24,2	21,8	90,4
Cerimoniale diplomatico della Repubblica	16,1	12,3	76,1
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	10,0	7,9	79,4
Direzione generale per il personale	47,0	40,8	86,9
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	1.244,5	1.163,4	93,5
Servizio stampa e informazione	45,1	43,8	96,9
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	56,9	54,4	95,6
Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo	1.300,9	1.119,6	86,1
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	332,2	309,7	93,2
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	141,4	131,5	93,0
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	452,5	441,1	97,5
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	104,5	101,2	96,8
Istituto diplomatico	8,3	7,4	89,4
Direzione generale per i paesi dell'Europa	110,5	101,7	92,0
Direzione generale per i paesi delle americhe	15,1	14,1	93,2
Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	12,5	10,8	86,8
Direzione generale per i paesi dell'afrika sub sahariana	11,3	6,0	53,0
Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	7,9	6,7	84,5
Direzione generale per l'integrazione europea	20,8	9,5	46,0
Totale	3.982,9	3.619,8	90,9

Le risorse sono ripartite su venti Centri di Responsabilità; tra queste la Direzione generale per l'integrazione europea ha l'indice più basso di impegni di competenza rispetto agli stanziamenti (di competenza). Questi dati sono sostanzialmente confermati dall'osservazione del rapporto massa impegnabile/impegni totali. Per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo l'analisi è rinviata al paragrafo 6), che affronta nel dettaglio l'attività svolta dalla Struttura.

2.4 Incrocio della classificazione economica semplificata con i Centri di Responsabilità.

Le spese di funzionamento raggiungono il 43,8% del totale degli stanziamenti di competenza del Ministero, di cui il 77,6% per il personale, mentre gli interventi sono pari al 54,9% dell'intero stanziamento. La residua quota è ripartita tra le voci "investimenti" ed "altre spese".

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La classificazione economica semplificata ripartisce gli stanziamenti definitivi in tre categorie: spese di funzionamento 1.746,2 mld, di cui 1.356,6 mld per il personale; spese per interventi 2.187,3 mld; spese per investimenti 33,6 mld.

La quota più rilevante delle spese di funzionamento, pari a 1.202,7 mld, come già osservato al paragrafo precedente, è gestita dalla Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio, con 988,8 mld esclusivamente per il personale; mentre le maggiori risorse per interventi sono attribuite alla Cooperazione allo sviluppo – 1.226,0 mld rispetto ai 74,8 mld di funzionamento, di cui 36,3 mld di personale.

La tabella che segue offre un quadro generale degli stanziamenti definitivi assegnati ai Centri di Responsabilità.

Centri di Responsabilità	Funzionamento	di cui personale	interventi	investimenti	Altre spese	Totale
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	20,0	17,8	0	104	0	20,1
Segreteria generale	20,0	11,4	4,0	78	0	24,2
Cerimoniale diplomatico della repubblica	16,1	5,7	0	42	0	16,1
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	9,9	4,7	0	21	0	10,0
Direzione generale per il personale	46,9	37,2	0	138	0	47,0
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	1.202,7	988,8	0	26,1	15,6	1.244,5
Servizio stampa e informazione	9,1	5,1	35,9	40	0	45,1
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	50,3	10,9	0	6,6	0	56,9
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	74,8	36,3	1.226,0	0	0	1.300,9
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	212,0	187,5	120,0	69	0	332,2
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	25,2	9,1	116,0	101	0	141,4
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	9,6	7,2	442,9	57	0	452,5
Direzione generale per la cooperazione economia e finanze multilaterale	10,2	8,9	94,2	61	0	104,5
Istituto diplomatico	8,2	2,1	0	14	0	8,3
Direzione generale per i paesi dell'Europa	8,4	6,1	102,1	40	0	110,5
Direzione generale per i paesi delle americhe	4,6	3,3	10,5	21	0	15,1
Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	4,0	3,2	8,4	21	0	12,5
Direzione generale per i paesi dell'africa sub sahariana	3,4	2,5	7,9	20	0	11,3
Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4,0	3,1	3,8	23	0	7,9
Direzione generale per l'integrazione europea	5,7	4,9	14,9	43	0	20,8
Totale	1.746,2	1.356,6	2.187,3	33,6	15,6	3.982,9

3. Organizzazione e personale.

3.1 Profili generali.

Con la riforma della carriera diplomatica, attuata sulla base della delega conferita al Governo dalla legge n. 266 del 1999¹⁵, esercitata con il d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico è

¹⁵ La legge 28 luglio 1999, n. 266 ha conferito al Governo delega per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del

stato rafforzato, passando da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a 5)¹⁶. Il 2% è riservato agli ambasciatori (22), il 19% ai Ministri Plenipotenziari (208), il 21% ai Consiglieri d'Ambasciata (232), il 24% ai Consiglieri di Legazione (270) ed il 34% ai Segretari di Legazione (387).

La tabella che segue riepiloga la situazione del personale in organico ed in servizio nell'ultimo biennio.

Anni	Diplomatici		Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti		Totale	
	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio
1999	938	934	30	27	4.517	3.731	2.027	1.864	7.512	6.558
2000	1.119	960	54	33	4.265	3.656	2.027	1.896	7.465	6.546
2001	1.119	988	54	41	4.517	3.902	2.027	1.981	7.717	6.912

Per quanto attiene al riordino del personale a contratto delle sedi all'estero¹⁷, nel corso del 2001 è stato completato l'iter per la ridefinizione delle piante organiche ed è stato portato a termine il processo di riforma e di riordino del personale a contratto degli Uffici all'estero. In particolare, sono state definite le ipotesi di contratto di impiego secondo la legge locale di 110 Paesi, mentre per il contingente residuale di impiegati con contratto di legge italiana sono stati definiti i criteri per l'applicazione di diversi istituti del CCNL comparto Ministeri.

E' migliorata la situazione dell'organico dell'area della promozione culturale, il cui adeguamento era uno degli obiettivi indicati nelle direttive generali del Ministro già per l'anno 2000. Nel secondo semestre dell'esercizio in esame è stato avviato e condotto a termine il riordino e la razionalizzazione del personale a contratto degli Istituti Italiani di Cultura, sulla base della legge locale o, per chi ne aveva titolo, sulla base della legge italiana per il personale a contratto di ambasciate e consolati.

Per quanto concerne il personale di ruolo dell'area della promozione culturale, nel 2001, sono stati conferiti incarichi dirigenziali a dieci unità tra vincitori e idonei del concorso espletato nel 2000 e ad un dirigente appartenente al Ruolo Unico, già in servizio presso il Ministero ai sensi della legge n. 401 del 1990.

Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura.

¹⁶ L'art. 2 del d.lgs. n. 85 ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica, prevedendo un incremento del 20% ed ha previsto una circoscritta introduzione della contrattazione con le rappresentanze di categoria in materia di trattamento economico e per alcuni aspetti del rapporto di lavoro.

¹⁷ La disciplina è stata modificata dal d.lgs. n. 103 del 7 aprile 2000, in attuazione dell'art. 4 della legge delega n. 266 del 1999.

Anni	Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti		Totale	
	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio	organico	in servizio
1999	13	0	250	128	393	301	656	429
2000	20	7	210	130	393	333	623	470
2001	20	12	250	188	393	301	663	501

3.2 L'Istituto Diplomatico e l'attività di formazione.

All'Istituto Diplomatico è affidata la formazione del personale della carriera diplomatica e del personale appartenente ai nuovi profili professionali. Si avvale di docenti esterni, in quanto non dispone di un proprio corpo docente e si rivolge ad università italiane e straniere, ad istituti culturali ed ad altri enti per l'organizzazione dei corsi¹⁸. L'Istituto ha un ruolo di progettazione e organizzazione di tutta la attività di formazione.

L'organizzazione dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale per segretari di legazione e consiglieri di legazione è stata oggetto di apposita circolare (n. 16 del 19 ottobre 2000) del Segretario Generale, emanata sulla base dei dd.mm. n. 2527 e n. 2528 del 1° agosto 2000¹⁹, a conferma della particolare attenzione dell'Amministrazione per l'attività formativa e di aggiornamento professionale del personale²⁰.

In particolare per i funzionari diplomatici, ammessi in servizio con il grado iniziale di "Segretario di Legazione in prova" l'attività di formazione ha lo scopo di introdurre i diplomatici appena entrati in carriera alle complesse attività del Ministero, consentendo loro di effettuare periodi formativi all'estero, e di garantire, durante l'intero arco della carriera, un idoneo aggiornamento professionale.

Al XXXI corso di formazione hanno partecipato 45 vincitori del concorso che era stato bandito con d.m. 5 aprile 2000 n. 891.

Al Corso Superiore di Informazione Professionale hanno partecipato 14 consiglieri di legazione; sono stati 116 gli operatori dell'area della promozione culturale, destinati agli Istituti Italiani di Cultura, che hanno partecipato a tre corsi di aggiornamento professionale.

¹⁸ I principali referenti esterni sono: la Commissione dell'Unione Europea, Harvard University, Ecole Nationale d'Administration, l'Eipa di Maastricht, Wilton Park di Londra, alcune delle principali Università italiane, la Conferenza dei rettori delle Università italiane (CRUI).

¹⁹ L'organizzazione dei corsi di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova e di aggiornamento per i segretari di legazione è demandata all'Istituto Diplomatico, d'intesa con la Direzione Generale per il Personale per la tempistica dei corsi stessi, in eventuale collaborazione con la Scuola Superiore della P.A.

²⁰ L'art. 3 del d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, per il riordino della carriera diplomatica, prevede l'organizzazione di un corso di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova, della durata di nove mesi; un corso di aggiornamento per i segretari di legazione, della durata di almeno 6 mesi, propedeutico all'avanzamento al grado di consiglieri di legazione; un corso di aggiornamento per i consiglieri di ambasciata, della durata complessiva di almeno tre mesi, propedeutico all'avanzamento a Ministro Plenipotenziario.

Sono stati 116 gli operatori destinati agli Istituti Italiani di Cultura che hanno preso parte a tre corsi di aggiornamento professionale.

Le spese di funzionamento dell'Istituto Diplomatico (personale di 20 dipendenti, manutenzione della sede, spese telefoniche, etc..) si sostengono con capitoli a gestione unificata come per tutti gli altri Centri di responsabilità del Ministero degli affari esteri.

Per la preparazione alla carriera diplomatica e alle carriere internazionali i corsi sono stati attuati sotto il coordinamento e, in parte, il finanziamento dell'Istituto Diplomatico, da università e da Enti a vocazione internazionale, con un onere finanziario di circa 673 ml.

Si è tenuto il XXVI corso di Superiore Informazione per Consiglieri di Legazione, al quale hanno preso parte 25 diplomatici, con un onere finanziario è stato di 115 mln.

Il protocollo d'intesa del 18 novembre 1999 ed il contratto collettivo integrativo 1998/2001 aveva quantificato in 1550 circa, in relazione ai nuovi organici, il numero di passaggi interni da una posizione economica all'altra e tra le aree funzionali, da effettuarsi ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1999. Ciò ha comportato un'intensa attività di riqualificazione del personale interessato, il cui inquadramento nei livelli superiori consentirà di effettuare le assunzioni previste del personale risultato vincitori concorsi.

4. Profili di attività istituzionale.

4.1 Segretariato Generale

Come già osservato nel paragrafo "sintesi e conclusioni", il 2001 è stato l'anno in cui è entrata definitivamente a regime la riforma del dicastero, voluta dal d.P.R. n. 267 del 1999. In particolare, nell'ambito del Segretariato Generale si è consolidata la funzione dell'Unità di Coordinamento ed è stata avviata la costituzione dell'Unità per le Regioni²¹, con la realizzazione di circuiti informativi tra il Ministero e le Regioni. In particolare, è stata impostato un censimento delle attività delle Regioni che meritano di essere coordinate con le iniziative dell'Amministrazione degli affari esteri.

Sempre nell'ambito del Segretariato opera l'Unità di Crisi per la tutela e la sicurezza degli italiani all'estero, segue le crisi di rilevante entità politica ed interviene nei casi, che coinvolgono direttamente cittadini italiani²². Nel corso dell'esercizio in esame ha elaborato un

²¹ L'Unità di coordinamento ha assorbito alcune strutture che prima della riforma erano inserite in altre direzioni generali, nella logica di accorpate nella Segreteria generale i servizi funzionali all'intero Dicastero, come il Coordinamento regionale, chiamato a svolgere un ruolo di sostegno ed indirizzo nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, per garantire coerenza tra le loro attività internazionali e gli indirizzi generali di politica estera del Ministero.

²² Tali interventi sono stati effettuati nello Yemen, in Somalia, nella Colombia, nel Venezuela, nel Laos, nelle Filippine, in Namibia, nello Sri Lanka, nella Guinea Bissau, nella Croazia, nella Tunisia ed in Libia. In particolare, in

manuale operativo per la protezione dei connazionali e degli interessi italiani all'estero nelle aree di crisi.

Nell'ottobre 2001 ha iniziato ad operare, in collegamento operativo con le strutture interministeriali competenti nello specifico settore, il Coordinamento Antiterrorismo, che tra l'altro ha collaborato predisposizione delle misure finanziarie di contrasto anche ad individui e gruppi terroristici, presentate alle Nazioni Unite.

4.2 Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.

Per quanto attiene alla realizzazione dell'anagrafe consolare l'Amministrazione ha dotato tutte le sedi consolari di un sistema informatico con i dati della collettività italiana residente. Al mese di luglio 2001 la collettività italiana all'estero ammontava a 3.983.148 connazionali, di cui 3.307.018 maggiorenni. L'Amministrazione ha sottolineato la necessità di disporre di una banca dati centralizzata "on-line", che assicuri un'unica anagrafe integrata e possa essere utilizzata anche a supporto del voto degli Italiani nel mondo, il cui aggiornamento avvenga in tempo reale.

Le iniziative linguistico-culturali contribuiscono a mantenere l'identità nazionale ed i legami con l'Italia nelle nostre collettività all'estero e si sviluppano attraverso iniziative scolastiche che richiedono spesso la stipula di convenzioni tra i consolati e le autorità statali o regionali.

Nel corso del 2001, è stata completata la prima stesura dei singoli Piani-Paese, relativi ad iniziative linguistico-culturali a favore delle collettività italiane all'estero, che usufruiscono di contributi tratti dalle risorse assegnate al cap. 3135.

Nel settore della sicurezza sociale una particolare competenza è attribuita alle rappresentanze diplomatiche per l'erogazione dei trattamenti pensionistici ai cittadini italiani residenti all'estero. Nei Paesi con i quali sono stati sottoscritti accordi o convenzioni bilaterali (Canada, U.S.A., Argentina, Brasile, Uruguay, Venezuela, Australia) o sono in vigore regolamenti europei in materia di sicurezza sociale le domande di pensioni sono inoltrate direttamente dagli Istituti previdenziali locali.

Nel 2001, sono state pagate all'estero 401.358 pensioni, per un importo totale di circa 2.105 mld, comprensivi degli arretrati.

Tra i Paesi dell'U.E. è significativo il dato relativo al Belgio, dove sono in pagamento 17.695 pensioni; nei Paesi extracomunitari, la maggiore concentrazione di erogazioni si

hanno riguardato il sequestro di motopescherecci italiani, il sequestro di cittadini ed alcuni interventi per facilitare il rimpatrio.

riscontra in Canada (65.140), in Argentina (58.948) e negli Stati Uniti d'America (45.951). I dati suddetti dimostrano che molti connazionali, pur avendo maturato il diritto a pensione, continuano a risiedere nel Paese di accoglienza.

Una particolare attenzione merita l'attività svolta dalla Direzione generale nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo²³. Per un approfondimento delle politiche pubbliche dell'immigrazione si rinvia al capitolo sull'attività del Ministero dell'interno, paragrafo 6.

In questa sede si sottolinea il ruolo ormai consolidato che hanno le intese bilaterali come strumento per prevenire gli ingressi illegali. Gli accordi con i Paesi di provenienza degli immigrati sono favoriti dalla possibilità di riservare, nell'ambito della programmazione dei flussi, quote in favore dei lavoratori originari degli Stati che sottoscrivono accordi di riammissione.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati		Negozianti avviati	
Data	Paese	Anno	Paese	Fase	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Contatti	Bosnia
1997	Slovenia	1998	Marocco	Testo parafato	Pakistan
1997	FYR Macedonia	1999	Spagna	Negoziato in corso	Ucraina
1997	Lettonia	2000	Algeria –bloccata la ratifica da parte algerina	Negoziato in corso	Senegal
1998	Romania	2000	Nigeria	Negoziati in corso	Egitto
1998	Austria	2001	Malta	Negoziato in corso	Filippine
1998	Croazia	2001	Sri Lanka	Negoziato in corso	Cipro
1998	Albania			Contatti	India
1998	Jugoslavia			Contatti	Bangladesh
1998	Tunisia			Contatti	Cina
1998	Ungheria			Testo parafato	Moldavia
1998	Lituania			Contatti	Turchia
1998	Bulgaria			Negoziato avviato	Ghana
1999	Francia			Avviati contatti	Costa d'Avorio
1999	Estonia			Contatti	Ecuador
1999	Slovacchia			Contatti	Libano
2000	Svizzera			Presentato il testo	Iran
2001	Grecia			Contatti	Perù
2001	Spagna			Contatti	Siria

Dati al 10 aprile 2002.

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2001, complessivamente, 947.322 (1.008.999 nel 2000); 723.513 visti Schengen Uniformi²⁴, 186.230 visti nazionali²⁵, 37.579²⁶ visti a territorialità limitata. Il monitoraggio dei visti ha rilevato che un maggior controllo sui visti a territorialità limitata ha prodotto una diminuzione nell'uso delle

²³ La materia dell'immigrazione è oggetto di un nuovo disegno di legge (795/S, 2454/C, 795-B/S attualmente all'esame del Senato, che ridisciplina il settore.

²⁴ Visti Schengen Uniformi (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg).

²⁵ Visti Nazionali o per soggiorni di lunga durata (VN) per periodi superiori ai 90 gg.

²⁶ Visti a validità territoriale limitata (VTL), validi soltanto per il Paese la cui Rappresentanza l'abbia rilasciato. Costituiscono una deroga al regime comune dei Visti Schengen Uniformi.