

Ministero degli affari esteri

- 1. Analisi finanziaria.**
- 2. Organizzazione del Ministero, Personale e Patrimonio: 2.1**
L'organizzazione; 2.2. Il personale; 2.3. Il patrimonio.
- 3. Funzionamento e attività del SECIN.**

1. Analisi finanziaria

Prima di effettuare l'analisi finanziaria riguardante l'attività dei Centri di Responsabilità (C.d.R.) del Ministero degli affari esteri (MAE) appare opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale. L'Amministrazione ha fatto ricorso allo strumento della flessibilità previsto dal DL n. 112 del 2008¹, convertito dalla legge n. 133 del 2008, ponendolo a carico delle risorse rimodulabili per "interventi", stanziati nell'ambito dei programmi 4.2 "cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali" e 4.8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali" e per "funzionamento", a favore di vari programmi (in particolare 4.4 "cooperazione economica e tecnologica" e 4.6 "cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale").

Nel corso del 2009 il Ministero ha operato rimodulazioni attraverso disaccantonamenti, parziali o totali su gran parte dei capitoli interessati, i quali sono stati motivati dall'applicazione di Accordi Internazionali e dalla presenza di "spese non frazionabili in dodicesimi", in quanto riferite a contratti a carattere annuale.

Al fine di ripianare la situazione dei debiti pregressi, a seguito del perfezionamento dei DMT n. 21945 del 23/6/09 e n. 102146 del 28/10/09, sono stati istituiti nell'ambito dei capitoli di spesa interessati appositi piani gestionali denominati, rispettivamente, "somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/1/2007" e "somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/1/2008", dotandoli delle necessarie risorse per provvedere ai relativi pagamenti.

Va sottolineato, peraltro, che non tutti i fondi concessi con le integrazioni di bilancio sono stati utilizzati, residuando un importo complessivo di 1,5 milioni a fine esercizio, poiché gli Uffici del MAE interessati, in attesa del perfezionamento delle variazioni di bilancio, hanno fronteggiato le situazioni debitorie utilizzando risorse finanziarie già iscritte nel bilancio del MAE, ricorrendo al prelevamento dal fondo consumi intermedi o a variazioni compensative. Gli

¹ L'art. 60 comma 3 del DL n. 112/2008 così recita: "Fermo restando quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, limitatamente agli esercizi finanziari 2009 e 2010, nella legge di bilancio, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione, possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito ...".

stanziamenti di competenza sono stati integrati per complessivi 3,4 milioni anche per regolarizzare le posizioni debitorie.

Dall'analisi del bilancio si evince che la maggior parte delle risorse in termini di competenza riguarda tre categorie: "trasferimenti correnti all'estero" (45,37 per cento, 51,49 nel 2008), "redditi da lavoro dipendente" (37,61 per cento, 30,51 nel 2008) e "consumi intermedi" (10,64 per cento, 11,29 nel 2008).

Per quel che concerne la suddivisione dei pagamenti tra finanziamenti all'estero e spese in Italia, si evidenzia la netta preponderanza dei finanziamenti all'estero (circa 2/3 del totale) rispetto alle spese in Italia (circa 1/3 del totale).

Al 31 dicembre 2009 risultano attivati fondi presso sessantasei Rappresentanze all'estero. Va anche ricordato che nel corso di tale esercizio sono state perfezionate due variazioni di bilancio, per un ammontare complessivo di euro 885.593,78.

Gli stanziamenti iniziali di competenza del Ministero (2.045 milioni) hanno subito variazioni pari all'11,8 per cento, adottate per l'80 per cento con provvedimenti amministrativi, raggiungendo uno stanziamento definitivo pari a 2.284 milioni. Tali variazioni hanno interessato tutti i C.d.R. ed in particolare: Segreteria generale con un incremento del 111,7 per cento, DGMM (82,1 per cento), DGAS (69 per cento), DGIT (42,5 per cento).

Le eccedenze di spesa accertate in termini di competenza (7,2 milioni) risultano integralmente compensate all'interno delle rispettive Unità previsionali di base (UPB), ad eccezione delle eccedenze, che dovranno essere sanate legislativamente, relative all'UPB 1.2.2. per euro 1.855.599,56 e all'UPB 1.1.1. per euro 564.903,30, le prime riguardanti l'erogazione di quote per borse di studio, le seconde spese per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa informatici. In merito a queste ultime l'Amministrazione ha incontrato difficoltà nell'effettuare un tempestivo aggiornamento delle dotazioni finanziarie dei singoli capitoli a fronte del frequente *turn over* del personale tra i vari C.d.R. e, soprattutto, tra l'Amministrazione centrale e l'estero.

La Corte, pur consapevole della peculiarità del Ministero in oggetto, ritiene che l'Amministrazione dovrebbe prendere ogni misura idonea ad eliminare tale criticità.

Si segnala, in particolare, l'esistenza di economie di gestione dei residui, riguardanti varie categorie economiche, in particolare la categoria II (consumi intermedi) e la VII (trasferimenti correnti a estero). Si evidenzia, la situazione della categoria XII (altre uscite correnti), che presenta una incidenza percentuale rilevante di economie rispetto ai residui definitivi (68,7 per cento), riguardanti prevalentemente il capitolo 2195, gestito dalla DGCS, relativo a spese per liti ed arbitrati. Quanto alle economie riferite alla competenza la percentuale media è pari al 7,4 per cento dello stanziamento definitivo.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI ESERCIZIO 2009

CdR Spese	(migliaia di euro)											
	Stanz. iniz. di comp.	Stanz. def. di comp.	Impegni totali	Massa spendibile	Stanz. definitivo di cassa	Pagato in c/comp.	Pagato totale	Residui finali totali	Economie o maggiori spese	Pag. tot/Stanz. definitivo di cassa %	Stanz def. cassa./ Massa spendibile %	Pag. c/comp/ imp. totali %
1. Gabinetto	13.965,9	14.594,4	9.256,0	14.863,0	14.860,5	8.939,4	9.197,1	327,4	5.338,4	61,9	100,0	96,6
2. Segreteria generale	16.506,1	34.934,5	32.127,5	41.238,2	38.332,2	28.998,7	34.280,8	7.372,9	-415,5	89,4	93,0	90,3
3. Cerimoniale diplomatico della repubblica	5.918,0	7.723,2	8.179,9	9.053,7	9.053,7	8.112,0	9.400,0	178,6	-524,9	103,8	100,0	99,2
4. Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	2.430,3	2.991,2	3.166,9	3.260,0	3.259,3	3.221,5	3.486,3	71,0	-297,3	107,0	100,0	101,7
5. D G per le risorse umane e l'organizzazione	34.517,3	38.587,9	30.229,9	42.117,8	41.528,6	27.940,4	30.362,4	1.815,0	9.940,4	73,1	98,6	92,4
6. D G per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	712.570,2	761.460,7	700.548,5	813.031,4	800.047,7	685.721,0	700.969,8	65.315,5	46.746,1	87,6	98,4	97,9
7. Servizio stampa e informazione	22.772,1	23.394,1	23.548,6	28.446,6	28.365,7	19.505,9	24.551,1	3.511,9	383,5	86,6	99,7	82,8
8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	26.566,2	36.736,3	38.675,1	59.047,1	55.077,3	27.773,8	42.657,1	14.164,9	2.225,1	77,4	93,3	71,8
9. D G per la cooperazione allo sviluppo	388.704,9	477.051,6	488.977,9	870.983,9	513.135,7	215.229,7	436.811,4	392.134,2	42.038,3	85,1	58,9	44,0
10. D G per la promozione e la cooperazione culturale	179.881,7	188.693,0	184.243,6	201.340,0	199.084,9	178.203,4	187.632,5	8.075,1	5.632,4	94,2	98,9	96,7
11. D G per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	71.108,4	101.317,7	98.513,0	106.775,4	103.535,7	96.116,7	98.651,0	3.169,0	4.955,4	95,3	97,0	97,6
12. D G per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani	427.602,3	434.450,6	336.825,8	434.980,3	433.820,3	336.424,7	336.894,2	1.285,8	96.800,3	77,7	99,7	99,9
13. D G per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	52.971,6	53.413,0	52.777,3	61.667,1	57.716,2	40.484,9	48.649,2	11.866,8	1.151,1	84,3	93,6	76,7
15. D G per i paesi dell'Europa	48.921,3	54.860,5	53.791,7	66.701,0	58.919,1	49.841,1	57.301,0	5.962,0	3.438,0	97,3	88,3	92,7
16. D G per i paesi delle Americhe	7.480,4	8.825,7	8.073,0	9.065,1	9.065,1	8.340,9	8.574,4	51,6	439,2	94,6	100,0	103,3
17. D G per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	6.888,8	12.543,0	9.207,8	32.429,0	32.200,7	7.271,4	16.464,2	6.707,5	9.257,2	51,1	99,3	79,0
18. D G per i paesi dell'Africa sub sahariana	5.257,5	8.883,1	6.717,1	9.368,8	8.068,8	6.708,5	7.186,1	1.386,1	796,6	89,1	86,1	99,9
19. D G per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4.487,7	4.569,2	6.012,2	6.804,9	6.804,8	4.438,4	5.807,8	896,2	100,9	85,3	100,0	73,8
20. D G per l'integrazione europea	16.563,2	18.937,8	17.401,5	19.499,6	19.499,6	16.871,8	17.406,5	449,7	1.643,5	89,3	100,0	97,0
Totale Amministrazione	2.045.113,6	2.283.967,6	2.108.273,4	2.830.672,7	2.432.375,9	1.770.144,0	2.076.282,9	524.741,4	229.648,5	85,4	85,9	84,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame finanziario del Ministero degli affari esteri emerge che gli stanziamenti, pari a 2.284 milioni, sono distribuiti tra diciannove Centri di Responsabilità (C.d.R.)².

² C.d.R. nn. 1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, 2. Segreteria generale, 3. Cerimoniale diplomatico della Repubblica, 4. Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero, 5. Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione (DGRO), 6. Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (DGAABP), 7. Servizio stampa e informazione, 8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra, 9. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), 10. Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (DGPC), 11. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT), 12. Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani (DGCP), 13. Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (DGCE), 15. Direzione generale per i paesi dell'Europa (DGEU), 16. Direzione generale per i paesi delle Americhe (DGAM), 17. Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente (DGMM), 18. Direzione generale per i paesi dell'Africa Sub-Sahariana (DGAS), 19. Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide (DGAO), 20. Direzione generale per l'integrazione europea (DGIE). Nel 2009 non è presente il C.d.R. n. 14 Istituto diplomatico (ISDI).

La percentuale più elevata di stanziamenti è gestita da tre C.d.R. che complessivamente assorbono circa il 72 per cento del totale del Ministero: C.d.R. n. 6 “Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio” (33,3 per cento), C.d.R. n. 9 “Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo” (20,9 per cento) e C.d.R. n. 12 “Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani” (19 per cento).

Gli stanziamenti riguardano in netta prevalenza le spese di funzionamento (46,6 per cento) in quanto per la natura della sua attività il Ministero non promuove particolari investimenti, salvo quelli strettamente funzionali allo svolgimento della sua missione.

Si riscontra un’elevata percentuale di pagamenti in conto competenza sugli impegni totali (84 per cento) e di pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa (85,4 per cento). Questi ultimi costituiscono l’85,9 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino la gestione dei singoli Centri di Responsabilità si rileva che ciascuno dei C.d.R. nn. 1, 2, 7, 16, 17, 18, 19 e 20 presenta stanziamenti che non arrivano all’1 per cento delle somme assegnate all’intero Ministero e che i C.d.R. nn. 2, 7, 8, 13 e 15 si attestano attorno al 2 per cento. Per tale motivo si ritiene utile analizzare i C.d.R. che presentano gli stanziamenti più consistenti.

Il C.d.R. n. 11 “Direzione generale per gli italiani all’estero e le politiche migratorie” con il 4,44 per cento delle risorse (101,3 milioni) gestisce il programma n. 8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali”, realizzando un alto tasso (95,3 per cento) di pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa. Poiché questi ultimi costituiscono il 97 per cento della massa spendibile si rileva un elevato coefficiente di realizzazione. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 97,6 per cento degli impegni totali.

La “Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani” (C.d.R. n. 12) gestisce il programma n. 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale” con il 19 per cento degli stanziamenti del Ministero (434,4 milioni) in prevalenza (98 per cento) relativi ad interventi in relazione ai fini istituzionali di promozione della pace e sicurezza internazionale.

Si evidenzia che i pagamenti in conto competenza assorbono quasi tutti gli impegni totali (99,9 per cento).

A fronte di un indice di pagamenti pari al 77,7 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa si registra una percentuale molto elevata (99,7 per cento) di questi ultimi rispetto alla massa spendibile. Si rileva, inoltre, un importo elevato di economie (96,8 milioni), prevalentemente in conto competenza, dovuto alla richiesta di minori importi da parte delle Organizzazioni internazionali beneficiarie di contributi obbligatori del Governo italiano³.

Il C.d.R. n. 9 “Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo” che assorbe il 20,9 per cento delle risorse assegnate al MAE, partecipa a tre programmi: n. 2 “Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali” più strettamente rientrante nei suoi fini istituzionali; n. 4 “Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica”; n. 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale”. Non a caso, infatti, su uno stanziamento complessivo per il C.d.R. di 477 milioni, ben 437,3 milioni sono assegnati al programma n. 2 e consistono, per la quasi totalità, in interventi (91,6 per cento). Ciò discende dalle funzioni istituzionali volte proprio ai numerosi interventi di aiuto allo sviluppo.

Per la DG interessata si registra un basso indice (44 per cento) di pagamenti in conto competenza per 215,2 milioni rispetto agli impegni totali pari a 489 milioni.

I pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa sono pari all’85 per cento, mentre si riscontra un tasso più ridotto (58,9 per cento) di stanziamenti definitivi di cassa (513,1 milioni) sulla massa spendibile (871 milioni). Si rileva una significativa presenza di economie per 42 milioni prevalentemente in conto competenza (35,3 milioni), relative a residui di stanziamento di lettera F che nel 2008 non sono stati impegnati.

³ Tale fenomeno si spiega con il maggior potere di acquisto dell’euro, con cui sono stati pagati i contributi nel periodo di riferimento, rispetto a quello del dollaro, con il quale sono state effettuate le richieste.

Il C.d.R. n. 6. “Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio” con il 33,3 per cento delle risorse assegnate al Mae, gestisce tre missioni diverse: “L'Italia in Europa e nel mondo” con il programma n. 6 “Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale”, “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” e “Fondi da ripartire”. Lo stanziamento di 761,5 milioni è costituito per il 98,8 per cento da spese di funzionamento. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 685,7 milioni pari al 97,9 per cento degli impegni totali.

Si registrano pagamenti pari all'87,6 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa che costituiscono il 98,4 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione.

Si rilevano, inoltre, economie per 46,7 milioni, prevalentemente in conto competenza, che interessano in particolare indennità al personale, il fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi, il fondo da ripartire per provvedere al rafforzamento delle misure di sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari.

Al C.d.R. n. 10 “Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale” sono assegnate risorse per 188,7 milioni pari all'8,6 per cento dello stanziamento per l'intero Ministero per la gestione del programma n. 9 “Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero. I pagamenti in conto competenza (178,2 milioni) costituiscono il 96,7 per cento degli impegni totali (184,2 milioni).

La percentuale dei pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa, in linea con la tendenza generale di tutto il Ministero, si presenta molto elevata, 94,2 per cento e questi ultimi sono pari al 98,9 per cento della massa spendibile.

2. Organizzazione del Ministero, Personale e Patrimonio

2.1. L'organizzazione

Nella Relazione dello scorso anno si è esaminato l'assetto del Mae configurato a seguito dell'approvazione del regolamento con il d.P.R. n. 258 del 27 dicembre 2007, che ha provveduto alla riorganizzazione del Ministero (anche in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007 - comma 404). In questa sede se ne ricordano, pertanto, solo alcuni elementi essenziali.

La riorganizzazione ha riguardato non solo l'apparato centrale del Ministero, ma anche quello periferico (sedi diplomatico-consolari, compresi gli Istituti italiani di cultura). Il Ministero, ha avviato la ristrutturazione delle sedi periferiche in varie fasi, delle quali sono state completate sostanzialmente le prime tre con gli accorpamenti previsti di diverse rappresentanze diplomatico-consolari, anche al fine di rafforzare la presenza italiana in alcune aree geografiche di particolare importanza strategica sotto il profilo economico e politico⁴.

In quest'opera di riorganizzazione si è attribuita alle sedi all'estero l'autonomia gestionale stabilita dalla legge n. 232 del 2007 (con un regolamento *ex art.* 17, comma 1, della legge n. 400/1988), perfezionata con una norma di carattere primario (la legge 18 giugno 2009, n. 69, “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”). In attuazione dell'art. 6 della legge n. 69/09, con il d.P.R. n. 54 del 1/2/2010 è stato approvato il Regolamento “in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria”⁵.

L'autonomia si realizza essenzialmente con la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti riguardanti i trasferimenti finanziari all'estero; con la razionalizzazione della

⁴ Nell'ambito della ristrutturazione della rete diplomatico-consolare, volta a razionalizzare, ma anche a rafforzare la tutela degli interessi italiani, si è proceduto alla chiusura (in alcuni casi all'accorpamento) di 15 uffici e alla riduzione di alcuni posti di funzione.

⁵ Ai sensi dell'art. 2, comma 2 del Regolamento gli Istituti italiani di cultura (IIC) sono disciplinati dalla normativa specifica.

struttura e la gestione del bilancio delle sedi all'estero e con la garanzia di opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria⁶.

La "rete estera" del Mae, è costituita da 123 rappresentanze diplomatiche, 9 rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, 94 uffici consolari di diversi livelli, 92 istituti italiani di cultura⁷.

Va ricordato che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, con l'introduzione della cittadinanza europea, tutte le sedi diplomatico-consolari sono tenute a svolgere i propri servizi anche per i cittadini dei paesi dell'Unione europea.

La gestione ordinaria di carattere amministrativo-contabile del bilancio si svolge nell'ambito del quadro normativo generale⁸, ma alcune disposizioni "in deroga" sono state introdotte dai provvedimenti legislativi, adottati negli ultimi anni, per la partecipazione italiana a missioni di pace.

Nella nuova impostazione del bilancio in missioni e programmi, al Mae fanno riferimento la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" e le missioni "trasversali" 32 e 33. Degli 11 programmi della missione 4, in realtà, solo sette sono di specifica competenza del Mae, perché due sono gestiti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Miur (nn. 3 e 5) e due dal Ministero dell'economia e delle finanze - Mef (nn. 10 e 11).

I 7 programmi affidati al Mae sono attuati dai diciannove C.d.R. in cui si articola l'Amministrazione. Non vi è, quindi, una esatta corrispondenza tra C.d.R. e programmi, come avviene in altri Ministeri.

La recente organizzazione del Mae subirà un nuovo riassetto con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento in corso di pubblicazione, di cui si anticipano le linee essenziali.

La riforma del Ministero tende ad adeguare le strutture al modello seguito in altri Paesi dell'Unione, superando l'articolazione per aree geografiche dell'apparato centrale a favore di quella tematica, concentrando l'attenzione su alcune priorità e tenendo conto della sempre più stretta connessione con la politica estera dell'Unione europea. Si procede, pertanto, ad una forte riduzione delle Direzioni generali (DG) - da 13 a 8 - alle quali si aggiungono altre 5 strutture di primo livello⁹. Sono state, pertanto, soppresse 5 direzioni generali e il posto di Vice Segretario generale.

Considerando che due DG hanno un carattere trasversale (rispettivamente DG "per le risorse e l'innovazione" e DG "per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni") le altre 6 seguono la linea indicata di adeguamento tematico alle grandi trasformazioni in atto a livello globale: "affari politici e di sicurezza"; "mondializzazione e questioni globali"; "Unione Europea"; "promozione del sistema paese"; "italiani all'estero e politiche migratorie"; "cooperazione allo sviluppo".

Lo spirito della riforma è riassunto nelle intestazioni delle DG (che corrispondono a 8 C.d.R.). L'obiettivo è: all'interno del nostro Paese, collegare il Ministero con le varie amministrazioni statali, enti territoriali, imprese ed istituzioni culturali (in particolare

⁶ La gestione finanziaria "avviene secondo i principi della gestione di cassa". L'Amministrazione ha inteso responsabilizzare i titolari degli uffici all'estero, che ne individuano e coordinano le attività e sono legittimati ad assumere in ogni esercizio impegni di spesa di importo non superiore agli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione, cui la spesa è imputata, con l'indicazione dell'esistenza "della relativa copertura finanziaria in termini di cassa" (art. 16 del Regolamento).

⁷ Presso ogni rappresentanza diplomatica (compresi i Consolati) ha sinora operato un cancelliere contabile competente per tutte le questioni contabili e per il servizio di cassa. Il Regolamento n. 54/10 ha previsto le figure dell'"esperto amministrativo" e del "commissario amministrativo"; quest'ultimo predispone i bilanci preventivi e consuntivi. Gli Uffici all'estero possono essere autorizzati dal Ministero ad offrire servizi a pagamento alle imprese; possono svolgere attività di promozione della lingua e della cultura italiana, laddove non operino gli IIC; possono stipulare contratti di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati e ricevere da questi donazioni e liberalità. In precedenza, con l'istituzione del Fondo speciale, introdotto dalla legge finanziaria 2007 e attivato a partire dal 2008, erano già state previste, nella rete estera, specifiche modalità contabili, anticipando una certa autonomia (poi disciplinata in modo organico dal Regolamento n. 54/10), consentendo alle sedi di avere finanziamenti attraverso donazioni e contratti di sponsorizzazione. L'art. 37 del citato Regolamento ha soppresso il Fondo speciale.

⁸ Per quanto riguarda l'amministrazione centrale le spese sono sostenute in gestione diretta o attraverso funzionari delegati di contabilità ordinaria.

⁹ Segreteria generale; Cerimoniale diplomatico della Repubblica; Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero; Servizio stampa e informazione e Servizio per gli affari giuridici del contenzioso diplomatico e dei trattati.

Università), rafforzando quello che si suole definire il “sistema Paese”; verso l'esterno, potenziare l'autonomia e l'efficienza delle rappresentanze diplomatico-consolari e accrescere la presenza italiana nelle diverse organizzazioni internazionali e soprattutto nell'Unione Europea (ponendosi, in quest'ultimo ambito, come terminale delle complesse relazioni tra tutti i soggetti istituzionali interni e le istituzioni comunitarie).

In questo nuovo assetto le Direzioni generali per gli affari politici e di sicurezza; per la mondializzazione e le questioni globali e per l'Unione Europea, promuovono “d'intesa con le altre Direzioni generali competenti, le relazioni bilaterali in tutti i settori”, assorbendo, quindi, i rapporti con i singoli paesi rientranti nelle varie aree geografiche. La Direzione generale per l'Unione europea svolge la sua attività nel processo di integrazione europea, concorrendo “con le altre competenti Amministrazioni dello Stato alla definizione delle posizioni italiane”, assicurandone “la coerenza presso le istituzioni e gli organi dell'Unione” e curando “i rapporti con la Commissione europea e con le altre istituzioni”. Una delle maggiori novità è costituita dalla creazione della DG “per la promozione del Sistema Paese”, allo scopo di sostenere la “proiezione estera delle imprese” e la cultura e la lingua italiana.

Partendo dalla considerazione dei forti vincoli di bilancio e dalle riduzioni fissate nella recente legislazione (con la legge n. 133/08 e con le leggi finanziarie degli ultimi anni), la riforma punta sulla razionalizzazione delle strutture e sull'impiego ottimale delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche, anche con un rapporto più stretto con le altre Amministrazioni ed, in particolare, con il Mef. In questa ottica si collocano le nuove responsabilità, anche finanziarie, attribuite agli Ambasciatori, visti in una nuova dimensione, che comprende anche più accentuati aspetti gestionali, sì da rispondere, allo stesso tempo, alle esigenze di una presenza attiva nei vari paesi e alle richieste e necessità dei nostri connazionali.

Né vanno tralasciate le nuove rilevanti responsabilità del Mae a seguito della creazione di un Servizio europeo per l'azione esterna (una sorta di corpo diplomatico europeo), che comporterà il distacco di un numero elevato di diplomatici italiani.

A seguito della riorganizzazione, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, l'Amministrazione sarà chiamata ad adottare le misure necessarie per l'adeguamento alla nuova realtà organizzativa. Ciò comporterà l'esigenza di ridisegnare i contenuti delle diverse professionalità. Dovranno, inoltre, essere definiti, anche alla luce della contrattazione integrativa, i criteri per la riqualificazione professionale e quelli di meritocrazia in attuazione delle disposizioni della legge n. 15/2009 e del d.lgs. n. 150/2009.

2.2. *Il personale*

Quanto al personale, la dotazione organica prevista dal d.P.R. n. 258/2007 (tabelle A e B) è di 8.334 unità, di cui 5.707 di ruolo e 2.627 non di ruolo.

Delle 5.707 di ruolo, 1.135 appartengono alla carriera diplomatica, 52 alla dirigenza, 4.269 alle aree funzionali, 251 all'area della promozione culturale (in quest'ultima la Dirigenza è composta di 14 unità).

Le 2.627 unità non di ruolo sono così ripartite: 2.482 impiegati a contratto e 145 esperti.

Dalle informazioni assunte presso l'Amministrazione l'effettiva presenza in servizio al 31.12.2009 è la seguente:

- carriera diplomatica: 916 unità;
- dirigenza: 44;
- aree funzionali: 3.789;
- contrattisti estero: 2.350¹⁰.

¹⁰ La carriera diplomatica è così articolata: 26 Ambasciatori (con un aumento di 2 unità rispetto al 2008); 213 Ministri plenipotenziari (-4 unità rispetto al 2008); Consiglieri d'ambasciata: 244 (-12 unità); Consiglieri di legazione: 124 (-24 unità); Segretari di legazione: 309 (+19 unità).

Per la dirigenza: 8 di 1° fascia (-2 unità rispetto al 2008 e 36 di 2° fascia (immutato).

Per le aree funzionali: 1.412 unità di 3° (-3 unità rispetto al 2008); 2.347 unità di 2° (-64 unità); 30 unità di 1° (-12 unità).

Per i contrattisti all'estero: 2.350 (+ 124).

L'Amministrazione ha provveduto alle assunzioni di personale nei limiti imposti dalla normativa vigente e ha completato la disciplina della gestione degli incarichi dirigenziali.

Successivamente, con l'emanazione del dPCM 29 maggio 2009, sono state rideterminate le dotazioni organiche:

- la dotazione organica del personale della carriera diplomatica è di 1.120 unità¹¹;
- la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali e delle aree è di 4.103 unità (66 dirigenti e 4.037 delle aree funzionali)¹².

2.3. Il patrimonio

In connessione con gli aspetti organizzativi va segnalato il problema del patrimonio immobiliare del Ministero all'estero, destinato ad uso istituzionale. Esso attualmente risulta costituito da circa 300 immobili adibiti ad uffici, residenze o alloggi per il personale. Va precisato che nella cifra indicata vanno inclusi circa trenta beni di diversa origine che non hanno destinazione istituzionale e per i quali, stando alle informazioni assunte presso l'Amministrazione, sono state avviate misure di razionalizzazione. Il Ministero ha fatto rilevare che quasi tutte le sedi richiedono onerosi interventi di manutenzione e restauro (calcolati in circa 800 milioni)¹³. Per far fronte a questa situazione il Mae ha concordato con l'Agenzia del Demanio un piano di dismissioni e di recupero di fondi da destinare alla manutenzione del patrimonio immobiliare¹⁴. Ciononostante permane il problema di continuare a salvaguardare gli immobili all'estero per contrastare il loro continuo deterioramento ed il conseguente deprezzamento, compromettendo in alcuni casi lo stesso mantenimento in uso e creando anche vere proprie situazioni di rischio¹⁵.

A ciò va aggiunta un'altra criticità costituita dagli alti costi di locazione - pari a 29 milioni - sostenuti per alcune rappresentanze diplomatiche site in immobili in affitto¹⁶. In considerazione della grave crisi economica in cui versa il nostro Paese, l'Amministrazione dovrebbe prendere ogni misura atta a ridurre tali costi.

3. Funzionamento e attività del SECIN¹⁷

In questo contesto assume un rilievo particolare l'attività del Servizio di controllo interno (SECIN), che nel 2009, come nelle altre amministrazioni, è stato sostituito, in attuazione del

¹¹ Così distribuita: Ambasciatori: 28; Ministri plenipotenziari: 208; Consiglieri d'Ambasciata: 242; Consiglieri di legazione: 254; Segretari di legazione 388.

¹² I 66 dirigenti sono così distribuiti: Prima fascia: 8; Seconda fascia: 44; Seconda fascia dell'area culturale: 14.

Le Aree sono così articolate: Area Terza: 1.337; Area Terza-Area della promozione culturale 214; Area Seconda: 2.454; Area Prima: 32.

¹³ In realtà dal 2004 non sono stati più rifinanziati gli specifici capitoli di spesa (7245 e 7246), che, con uno stanziamento per sette anni di 150 miliardi di lire, avevano consentito all'Amministrazione di realizzare importanti interventi sul patrimonio. A ciò si aggiunge che con l'entrata in vigore della legge finanziaria 2006, non è stata più possibile l'assegnazione dei fondi derivanti da eventuali vendite di immobili non più utilizzati. Un parziale recupero di fondi da finalizzare ad interventi sul patrimonio si è avuto con l'applicazione di quanto disposto dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la possibilità di destinare al patrimonio un quota non inferiore al 30 per cento degli introiti derivanti da un piano di dismissioni di immobili non più utilizzati a fini istituzionali.

¹⁴ A tal fine sono stati emessi tre decreti del Ministro degli affari esteri: n. 214 del 5.11.2007, per la dismissione di 15 immobili, n. 43 del 21.4.2009 (per la definitiva alienazione di questi stessi (15 immobili), n. 78 dell'11.6.2009 (che ha aggiunto altri 7 immobili al piano di dismissione). Dei 22 immobili, sono stati venduti quelli di Esch (Lussemburgo) e Edimburgo.

¹⁵ Sia in termini di *security* (terrorismo etc.), come a Manila e Teheran, che di *safety* (sicurezza sui luoghi di lavoro, incendi etc.), come al Consolato di Londra, a La Valletta, Stoccolma, Algeri, Accra, Lagos, Atene, Toronto, e in alcuni Istituti italiani di cultura (a Istanbul, Lisbona, Buenos Aires per il Teatro Coliseo).

¹⁶ Per queste si calcolano importi annui compresi tra i 350 mila euro e gli 800 mila euro riguardanti sedi come Sydney, Onu New York, Kiev, Baku, Seoul, Singapore, Canton, Zurigo, Francoforte, Shanghai.

¹⁷ Sui servizi di controllo interno e gli Organismi indipendenti di valutazione v. Deliberazione n. 11/2010/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

citato d.lgs. n. 150/09, dal nuovo “Organismo indipendente di valutazione”(OIV) con struttura monocratica.

Il SECIN nel 2009 ha svolto la sua attività istituzionale, effettuando la verifica dell’attuazione degli obiettivi assegnati ai vari C.d.R. a consuntivo del 2008 e successivamente, con cadenza quadrimestrale, il monitoraggio degli stessi.

Dalle informazioni fornite dal SECIN stesso nel 2008 si è registrato il raggiungimento di tutti gli obiettivi. Al termine del 2009 è emerso che sono state svolte tutte le attività programmate dai C.d.R., con il raggiungimento dei 25 obiettivi strategici e dei 42 obiettivi operativi indicati nei documenti programmatici (due obiettivi di competenza del C.d.R. Cerimoniale e del C.d.R. Ispettorato sono stati realizzati al 110 per cento). Poiché, come risulta dall’esame puntuale delle attività svolte, appare in realtà che non tutti gli obiettivi siano stati raggiunti (ad esempio nel settore della cooperazione allo sviluppo), il nuovo organismo di valutazione dovrebbe forse compiere una riflessione più approfondita sugli indicatori e sui criteri di valutazione.

Particolare attenzione è stata dedicata al programma di controllo di gestione per far fronte, anche con un’adeguata attività formativa, alle carenze riscontrate per quanto riguarda gli indicatori e i Piani d’azione, soprattutto al fine di fornire un idoneo supporto al controllo strategico.

Considerando il contenuto degli obiettivi raggiunti se ne possono menzionare alcuni dei più significativi: i risultati del “G8” tenuto all’Aquila; l’azione per la riforma del Consiglio di sicurezza; le iniziative, nell’ambito dell’UE, per la ratifica e l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e per la presenza italiana nelle azioni di politica estera e di difesa (PESC-PESD); le relazioni multilaterali e bilaterali per la pace in Medio oriente, in Iraq, Afghanistan e Pakistan; per gli Accordi con la Libia e la Tunisia; per l’attenzione alla Russia e a varie aree geografiche (Asia, Area balcanica).