

euro 425.760,83. Non essendo tuttavia a ciò seguito il relativo pagamento, la ditta fornitrice aveva agito in giudizio per le proprie spettanze, di talché era stato emesso nei confronti del Ministero decreto ingiuntivo con il quale veniva tra l'altro disposto – in base alle fatture emesse dal fornitore – il pagamento in favore di quest'ultimo, oltre a circa 76.000 euro per interessi di mora.

L'Amministrazione, peraltro, riteneva di essere a sua volta creditrice del fornitore, dovendo questi corrisponderle somme dovute a titolo di penale per il ritardo nella consegna dei suddetti computer.

Pertanto, a seguito di trattative, si addiveniva ad un accordo transattivo, sulla base del quale il Ministero rinunciava al pagamento della suddetta penale, contro l'abbattimento dell'importo degli interessi di mora a 20.000 euro, impegnandosi quindi a corrispondere il complessivo importo di euro 477.995,50. Venivano così disposti i ricordati pagamenti, rispettivamente corrispondenti al precedente impegno di euro 425.760,83 ed alla differenza rispetto alla succitata cifra pari a euro 52.234,67, per la quale, come osservato, si procedeva al contestuale impegno.

Capitolo 7322, mandato n. 10, esercizio di provenienza 2005; atto di impegno per euro 120.026,40 e corrispettivo pagamento di euro 118.274,40. Gli importi suddetti si riferiscono ad una fornitura di personal computer effettuata in favore del Ministero. Tale fornitura era stata ordinata sulla base di una Convenzione Consip, e risulta essere stata regolarmente eseguita. Il pagamento è stato effettuato sulla scorta di regolare fattura emessa dal fornitore, per l'importo appunto di euro 118.274,40.

L'esito dei controlli effettuati non ha evidenziato irregolarità, tanto con riguardo alle procedure contabili, quanto alle norme sostanziali applicabili.

3. La gestione finanziaria: problematiche emerse.

Come già accennato, nell'ambito della gestione del Ministero della Giustizia, le spese cosiddette "di giustizia", nonché l'importo dei debiti accumulati nel tempo dall'Amministrazione, in dipendenza da obbligazioni assunte nei confronti di terzi, presentano aspetti particolarmente problematici, i quali attengono non soltanto al rilevante importo delle due voci di spesa, ma anche (e soprattutto, atteso il ripetersi del fenomeno attraverso gli esercizi) alle modalità del loro generarsi.

La situazione è resa ancora più grave dalla circostanza secondo cui la posizione debitoria dell'Amministrazione in dipendenza delle suddette cause non è desumibile dai documenti contabili che riflettono la gestione dell'Amministrazione, il che, com'è chiaro, si riflette sulla attendibilità di questi ultimi.

Si procederà quindi ad un esame approfondito delle due materie.

3.1. Spese di giustizia.

Appare riconducibile a questa categoria una vasta congerie di spese, tra loro eterogenee, ma accomunate dalla caratteristica di attenersi ad aspetti istituzionali ed essenziali della funzione dell'Amministrazione della giustizia⁶. Vanno così ricordate tutte le spese funzionali allo svolgimento del processo penale (le quali devono essere anticipate dallo Stato, salvo

⁶ La Corte (Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato) ha compiuto un'approfondita ed esaustiva indagine di controllo in materia, approvata con Delibera n. 19/2005/G.

recupero in caso di condanna), le spese per intercettazioni telefoniche, nonché le indennità spettanti ai magistrati onorari⁷.

Va subito osservato come le modalità di erogazione delle spese di giustizia si siano da ultimo svolte secondo un meccanismo (sul quale hanno agito vari cambiamenti normativi intervenuti nel corso dei più recenti esercizi), sostanzialmente riconducibile alla compensazione.

Il d.P.R. n. 115 del 2002 (testo unico sulle spese di giustizia) aveva innovato nella materia de qua, stabilendo che ciascun ufficio giudiziario provvedesse al pagamento delle spese di giustizia per mezzo dei concessionari della riscossione o degli uffici postali. I concessionari dovevano all'uopo utilizzare le entrate statali, compensando le somme pagate con le somme riscosse per conto degli uffici giudiziari. Nel caso degli uffici postali invece l'ufficio giudiziario competente ad effettuare il pagamento ordinava all'ufficio postale territorialmente più prossimo di pagare al creditore, con imputazione della spesa sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero. La spesa anticipata veniva poi rendicontata per singolo ufficio postale e capitolo di bilancio, e trasmessa ai funzionari delegati del Ministero (attualmente nominati presso le Corti di Appello e le Procure Generali in numero di 56), secondo le previsioni del citato d.P.R. n. 115 del 2002⁸.

Il sistema suddetto è stato tuttavia modificato dal DL n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006 (art. 21), il quale mantiene la descritta disciplina esclusivamente per gli atti di notifica relativi ai procedimenti penali, ed eventualmente civili, stabilendo per tutti gli altri casi che alle spese di giustizia si provvede "secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato"⁹.

Di conseguenza, i pagamenti disposti dagli uffici giudiziari competenti vengono ora effettuati dai suddetti funzionari delegati, su specifici ordini di accreditamento presso le rispettive Tesorerie provinciali dello Stato.

La cennata innovazione, considerata l'attuale organizzazione, implica senza dubbio difficoltà sul piano gestionale. Le diverse centinaia di migliaia di pagamenti annui effettuati dagli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale devono infatti essere gestiti esclusivamente dai 56 funzionari delegati ricordati.

Alle innegabili difficoltà (peraltro in principio superabili attraverso una revisione del numero e della dislocazione dei funzionari delegati ai pagamenti in discorso, quest'ultima, in particolare, con riferimento alle sedi ove sono presenti uffici di Tesoreria Provinciale) fa tuttavia riscontro, presumibilmente, la possibilità di effettuare un più efficace monitoraggio delle spese di giustizia, ponendo così riparo ad uno dei principali problemi legati a queste ultime (già più volte posto in rilievo dalla Corte), ovvero la mancanza di collegamento con le dotazioni di bilancio. Ciò, in effetti, ha fatto sì che in particolare negli ultimi esercizi l'effettivo fabbisogno manifestatosi in corso d'anno abbia causato sfondamenti delle previsioni di spesa, e formazione di cospicue eccedenze.

⁷ Si aggiungono peraltro, con ammontare non trascurabile, anche spese aventi natura peculiare, quali quelle attinenti alle procedure concorsuali per l'abilitazione alla professione forense, o quelle relative al contenzioso per l'equa ripartizione in esito all'ingiusta durata dei procedimenti.

⁸ La procedura attraverso gli uffici postali era in pratica l'unica seguita, in attesa del perfezionamento dei rapporti con i concessionari, che secondo le previsioni dello stesso d.P.R. sarebbe dovuto intervenire successivamente.

⁹ Con la stessa disposizione, lo stanziamento per le spese di giustizia previsto dalla legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006) viene ridotto di 50 milioni di euro per il 2006, di 100 milioni di euro per il 2007 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2008.

Invero, la cennata genesi delle spese di giustizia, ricollegabile a fattori esogeni rispetto all'attività dell'Amministrazione, nonché la loro intrinseca non-discrezionalità, precludono sostanzialmente interventi di compressione diretti delle stesse (salvo che per specifici aspetti: la legge n. 311 del 2004, Legge finanziaria 2005, ha introdotto un tetto annuale pari a 72.000 euro lordi per le indennità spettanti ai magistrati onorari, recentissime iniziative di legge governative riguardano la gestione delle spese per intercettazioni telefoniche). Tuttavia, l'istituzione, mediante il d.lgs. n. 240 del 2006 sopra ricordato, delle figure del Direttore interregionale e del Direttore regionale, cui viene direttamente assegnata la responsabilità dei rispettivi uffici - unitamente alla succitata innovazione normativa, che ha posto fine in materia alle anticipazioni di spesa effettuate da soggetti terzi rispetto all'Amministrazione - potrebbero condurre, come si ripete, a stabilire quanto meno un collegamento più realistico tra previsioni di spesa e reale fabbisogno.

Come già accennato, l'importo delle spese di giustizia è cresciuto costantemente, ed in modo esponenziale, negli ultimi anni. Tenuto conto che detta spesa ammontava nel 2001 a circa 237 milioni di euro, dalle seguenti tavole n. 3 e 4 si rileva come si sia passati da pagamenti per circa 911 milioni di euro nel 2004 ad oltre un miliardo di euro nel 2006.

SITUAZIONE SPESE DI GIUSTIZIA triennio 2004 - 2006

COMPETENZA

Tavola 3

(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di competenza	Previsione finale di competenza	Pagato totale	Residui totali
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2004				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civili ed amministrative su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	601.729,44	608.875,26	474.733,92	274.686,33
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A.	823.000,00	823.000,00	436.882,62	386.117,38
1362					
1363					
1364					
	TOT 2004	1.424.729,44	1.431.875,26	911.616,54	660.803,71
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2005				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti	466.150,70	484.850,70	442.598,33	240.052,07

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di competenza	Previsione finale di competenza	Pagato totale	Residui totali
	giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.				
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A.	0,00	0,00	207.462,76	169.377,85
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	137.319,53	137.319,53	119.698,11	101.242,13
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE Italiane S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	373.500,00	373.500,00	367.579,81	5.920,19
1364					
	TOT 2005	976.970,23	995.670,23	1.137.339,01	516.592,25
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2006				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	684.800,70	684.800,70	531.202,1	344.705,85
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE Italiane S.p.A.	0,00	0,00	29.409,89	0,00
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	137.319,53	137.319,53	138.292,22	97.213,05
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE Italiane S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	0,00	0,00	4.275,96	1.644,23
1364	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE Italiane S.p.A. per gli anni 2003, 2004, 2005 nonché per imposte relative ad esercizi pregressi.	403.000,00	403.000,00	309.262,26	93.737,74
	TOT 2006	1.225.120,23	1.225.120,23	1.012.442,49	537.300,87

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati rilevati dal sistema R.G.S.

CASSA

Tavola 4

(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di CASSA	Previsione finale di CASSA	Pagato totale
ESERCIZIO FINANZIARIO 2004				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	601.729,44	613.825,26	474.733,92
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE italiane S.p.A.	823.000,00	523.000,00	436.882,62
1362				
1363				
1364				
TOT 2004		1.424.729,44	1.136.825,26	911.616,54
CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di CASSA	Previsione finale di CASSA	Pagato totale
ESERCIZIO FINANZIARIO 2005				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	450.623,90	469.323,90	442.598,33
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A.	0,00	20.750,85	207.462,76
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	132.557,86	132.557,86	119.698,11
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	373.500,00	373.500,00	367.579,81
1364				
TOT 2005		956.681,76	996.132,60	1.137.339,01
ESERCIZIO FINANZIARIO 2006				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale.	684.800,70	679.862,39	531.202,16

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di CASSA	Previsione finale di CASSA	Pagato totale
	di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.			
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A.	80.000,00	80.000,00	29.409,89
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	132.557,86	167.557,86	138.292,22
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	0,00	5.938,30	4.275,96
1364	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A. per gli anni 2003, 2004, 2005 nonché per imposte relative ad esercizi pregressi.	403.000,00	368.000,00	309.262,26
TOT 2006		1.300.358,56	1.301.358,56	1.012.442,49

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati rilevati dal sistema R.G.S

Le spese in oggetto sono attualmente suddivise tra i capitoli n. 1360, 1361, 1362, 1363 e 1364 dello stato di previsione del Ministero. Tale allocazione discende, a sua volta, dalle cennate vicende relative alla difficoltà di copertura. Infatti, all'originario, onnicomprensivo capitolo n. 1360 è stato aggiunto dalla legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) il capitolo 1361, titolato "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A.", su cui venivano fatti affluire 823 milioni di euro, al fine appunto di estinguere l'esposizione debitoria dell'Amministrazione, maturata fino alla data del 31 Dicembre 2002. Con le successive Leggi finanziarie, venivano istituiti, per gli stessi scopi, il capitolo n. 1363, i cui fondi erano destinati all'estinzione della posizione debitoria relativa all'anno 2003 (oltre al versamento di residui oneri fiscali relativi al 2002), sul quale venivano fatti affluire 373,5 milioni di euro e, da ultimo, il capitolo n. 1364, per le risorse destinate a ripianare le anticipazioni effettuate dagli uffici postali nel 2004 e 2005, pari a circa 380 milioni di euro, sul quale venivano stanziati, come si è visto, 403 milioni di euro.

Secondo quanto già esposto, lo stanziamento sul capitolo 1360 è stato, da ultimo, ridotto (di 50 milioni di euro per il 2006, 100 milioni per il 2007 e 200 milioni a decorrere dal 2008) ad opera del decreto legge n. 223 del 2006.

Correlativamente, veniva istituito il capitolo n. 1362, su cui erano versati i fondi destinati al pagamento delle indennità ai magistrati onorari.

La costante tendenza all'aumento manifestata nel corso degli ultimi esercizi si è interrotta nel 2006, anno in cui va invece registrata una lieve flessione dell'importo totale dei pagamenti. Mentre appare verosimile che tale fenomeno sia (almeno in parte) riconducibile al succitato mutamento nel sistema di pagamento, è ancora evidentemente troppo presto per trarre conclusioni al riguardo.

La Corte sottolinea come la descritta, persistente situazione gestionale generi gravi conseguenze sul piano dei principi contabili, causando la mancanza di attendibilità delle previsioni annuali di spesa, nonché - atteso il regolare accumulo di esposizioni debitorie relative ad esercizi pregressi - dello stesso rendiconto.

Inoltre, l'uso di istituire nuovi capitoli di spesa destinati al ripiano delle suddette esposizioni, di più con riferimento a periodi di tempo specifici, fa sì che accanto alla gestione, per così

dire ordinaria delle spese in questione - contenuta nei capitoli 1360 e 1362 - si svolga una sorta di gestione "parallela", riservata appunto all'estinzione dei debiti in precedenza accumulati, a detrimento della chiarezza e trasparenza dell'esposizione delle risultanze contabili.

3.2. Debiti pregressi.

Come risulta dalla precedente trattazione, la gestione delle spese di giustizia ha comportato negli ultimi anni il costante presentarsi di esposizioni debitorie, di guisa che, sotto questo aspetto, anche questa categoria di spese ha indubbiamente dato origine a debiti pregressi. Tuttavia, le già esposte caratteristiche delle spese suddette fanno sì che genesi, trattamento e conseguenze di tali esposizioni risultino sostanzialmente diverse da quelle derivanti invece dall'accumularsi di obbligazioni, dipendenti dall'acquisizione di beni e servizi, non onorate. Queste ultime spese presentano infatti, in principio, quanto alla loro disposizione, il carattere della non - obbligatorietà, essendo la relativa gestione rimessa alla discrezionalità dell'azione amministrativa. E' per questo che si sono ricondotte sotto la categoria dei debiti pregressi (esclusivamente) quelli corrispondenti ai cosiddetti consumi intermedi.

Si è detto, tuttavia, "in principio", giacché, in realtà, molte delle spese in questione attingono alle risorse ed ai servizi essenziali al materiale funzionamento degli uffici (ad esempio, forniture di luce, acqua, gas, telefono, cancelleria, ecc.), e non sono quindi comprimibili oltre un dato limite. Ciò è ancor più vero per l'Amministrazione della giustizia, in quanto in questo caso quelli che sono, nella classificazione economica del bilancio, denominati consumi intermedi rendono in realtà possibile l'espletamento di funzioni fondamentali dello Stato (basti pensare al mantenimento, e ad ogni altra spesa attinente al trattamento dei detenuti, o alla manutenzione degli edifici carcerari. Inoltre, sono comprese tra i consumi intermedi anche le spese per la trascrizione degli atti dibattimentali.).

E' chiaro, peraltro, che le misure di compressione di tale categoria di spese contenute, nel corso dei più recenti esercizi, nelle rispettive Leggi finanziarie, nonché in vari provvedimenti "taglia-spesa", concernenti le Amministrazioni centrali dello Stato, hanno riguardato anche il Ministero della giustizia.

Nelle superiori considerazioni sono certamente rinvenibili talune delle ragioni che hanno determinato il costante accumularsi di posizioni debitorie del Ministero in dipendenza da spese per acquisizione di beni e servizi.

Peraltro, considerando il relevantissimo numero di Uffici giudiziari presenti sul territorio, e l'autonomia decisionale dei rispettivi responsabili, sembra verosimile dedurne che una programmazione ed un monitoraggio più stringenti potrebbero incidere significativamente sulla razionalizzazione delle spese stesse.

Le seguenti tabelle nn. 5 e 6 recano l'importo totale dell'esposizione debitoria dell'Amministrazione, quale maturata alla fine del 2005 e del 2006. I dati (comparati con quello esposto dalla passata relazione, senza tener conto delle somme dovute ai Comuni per interventi negli edifici giudiziari, che non vi figurava) mostrano comunque un incremento dai circa 250 milioni di euro del 2005 ai 262 milioni del 2006.

I capitoli su cui gravano le spese in questione riguardano in generale il funzionamento degli uffici, ed in particolare - attese le peculiari necessità di questo settore, cui si è fatto cenno più sopra - la gestione delle carceri, comprese quelle minorili.

SITUAZIONE DEBITI PREGRESSI 2005

Tavola 5
(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2005
Dipartimento Organizzazione Giudiziaria			
1459	Spese per il pagamento di canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali	UTENZE ACEA	5.493,00
		UTENZE TELEFONICHE	2.600,00
		UTENZE ITALGAS ED ENEL	1.640,00
		PULIZIA LOCALI	930,00
		PER SODDISFARE LE ESIGENZE DELL'UFFICIO SPECIALE PER LA GESTIONE E LA MANUTENZIONE DEGLI UFF. GIUD. DI NAPOLI	1.937,00
1461	Spese per acquisti di cancelleria, di stampanti speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici - noleggio e trasporto mobili, macchine e impianti	SPESE DI CONSULENZA ED ASSISTENZA PREVISTE DALLA LEGGE 626 del 94 PER GLI ANNI 03-04-05	1.921,00
		MANUTENZIONE IMPIANTI ARCHIVIO	840,00
		SERVIZIO FACCHINAGGIO	350,00
		ACQUISTO REGISTRI PENALI	84,00
		MANUTENZIONE IMPIANTI DI SICUREZZA	1.500,00
		ACQUISTO SUPPORTI PER REGISTRAZIONE, SPOSTAMENTO IMPIANTI E MANUTENZIONE APPARATI DI REGISTRAZIONE	325,00
		PER SODDISFARE LE ESIGENZE DELL'UFFICIO SPECIALE PER LA GESTIONE E LA MANUTENZIONE DEGLI UFF. GIUD. DI NAPOLI	3.330,00
1462	Acquisto e rilegatura di pubblicazioni e riviste giuridiche e gazzette ufficiali		50,00
1463	Fitto locali e oneri accessori		1.300,00
1464	Manutenzione, riparazione e adattamento di locali e dei relativi impianti ivi compresi quelli di sicurezza		130,00
1465	Spese postali e telegrafiche		39.200,00
1469	Assegni per spese di ufficio agli uffici giudiziari superiori dello Stato, ai tribunali, alle preture, agli uffici di sorveglianza e del Giudice di Pace, agli uffici tavolati ed a quelli dei Commissari per gli usi civili.		5.000,00
1470	Custodia, manutenzione e servizi di sicurezza dei locali del Palazzo di giustizia di Roma, canoni e servizi diversi.		35,00
1471	Spesa per il servizio di rimozione dei rifiuti solidi urbani.		19.000,00
1476	Spesa per la verbalizzazione degli atti processuali.		9.000,00
1501	Spese per la gestione ed il funzionamento del Sistema Informativo.		26.691,37
7211	Spese per l'acquisto dei mezzi di trasporto, per la rielaborazione tecnica di quelli esistenti nonché per realizzo di impianti di comunicazione e controllo sulle autovetture e la manutenzione degli stessi.		250,00
TOT DOG			121.606,37
CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2005
Dipartimento Amministrazione Penitenziaria			
1675	Manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti. Acquisto prefabbricati. Organizzazione e gestione del lavoro in economia. Spese per studi, progetti e rilevazioni; direzione e assistenza tecnica.	SPESE PER LA MANUTENZIONE DEGLI IMMOBILI E DEGLI IMPIANTI	8.592,72
1761	Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Spese per la pulizia dei locali negli istituti di pena e nelle caserme.	SPESE PER I SERVIZI E PROVVISI DI OGNI GENERE INERENTI AL MANTENIMENTO DEI DETENTUTI ECC..	96.048,03

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2005
1762	Spese per la manutenzione e la riparazione di mobili, arredi ed effetti di casermaggio degli Istituti e dei servizi. Spese per il funzionamento degli Uffici e dei Servizi. Spese per la provvista, manutenzione e riparazione di apparecchiature di ausilio al servizio di vigilanza. Strumenti di difesa personale. Provviste e servizi di ogni genere, nonché per l'acquisto, il mantenimento e il trasporto di cani e cavalli per i servizi di polizia penitenziaria, l'acquisto di bardature e di altri accessori, il servizio veterinario e di ferratura. Spese per la documentazione e sperimentazione penitenziaria. Richieste ed attrezzature scientifiche. Spese per l'esercizio degli apparati di informatica del corpo di polizia penitenziaria.	ARREDI, CASERMAGGIO ... FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI	4.116,71
1764	Organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario e farmaceutico.	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E PER IL FUNZIONAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO E FARMACEUTICO	3.789,94
TOT DAP			112.547,40
Dipartimento Giustizia Minorile *			
2016	Indennità, servizio notturno e festivo ed altri assegni vari stabiliti per legge per la Polizia Penitenziaria in servizio presso la giustizia minorile	INDENNITA' PERSONALE DI POLIZIA PENITENZIARIA	337,00
2022	Gestione mense di servizio per il personale della giustizia minorile acquisti generi di integrazione e conforto	BUONI PASTO ex 2028 MENSE	4,44 1,51
2030	Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio	EQUO INDENNIZZO	7,50
2036	Spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale a favore dei creditori dell'Amministrazione.	INTERESSI PER RITARDATO PAGAMENTO	3,00
2061	Spese per l'assistenza morale e per le attività culturali, ricreative e sportive del personale del corpo di Polizia Penitenziaria in servizio presso la Giustizia Minorile	FORMAZIONE ex 2021 SPESE ACCERTAMENTI SANITARI ex 2035 LOCAZIONI ex 2062 MANUTENZIONE ORDINARIA ex 2063 SPESE TELEFONICHE ex 2064 SPESE DI FUNZIONAMENTO ex 2066 COMMISSIONI ex 2067 GESTIONE AUTOMEZZI ex 2072	13,92 35,00 1.705,77 481,03 228,31 5.810,47 47,74 170,07
2121	Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo	INFORMATICA	19,83
2134	Spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziarla minorile di collocamento in comunità e in centri diurni	COLLOCAMENTO MINORI IN COMUNITA'	7.625,66
TOT DGM			16.491,25
Totale 2005 debiti pregressi			250.645,02

Fonte: dati del Ministero della Giustizia

*I dati dei debiti relativi alle spese per il personale non sono stati inclusi

SITUAZIONE DEBITI PREGRESSI 2006**Tavola 6**
(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2006
Dipartimento Organizzazione Giudiziaria			
1541	Indennità di licenziamento e similari. Indennità per una volta tanto ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa di servizio.	13 - CANONI ACQUA, LUCE, GAS, ECC. 14 - FUNZIONAMENTO UFFICI	11.823,57 6.523,48
1451	Spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei al Ministero - di Consigli, Comitati e Commissioni nonché per il funzionamento dei servizi	16 - PUBBLICAZIONI 17 - FITTO LOCALI 19 - SPESE POSTALI 22 - SPESE UFFICIO 24 - RIMOZIONE RIFIUTI	500,00 5.411,62 43.000,00 600,00 18.251,13

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2006
		28 - VERBALIZZAZIONE ATTI PROCESSUALI	400,00
		31 - NOLEGGIO MEZZI DI TRASPORTO	770,00
1501	Spese per la gestione ed il funzionamento del Sistema Informativo.	FUNZIONAMENTO SISTEMA INFORMATIVO	30.959,04
1551	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari	CONTRIBUTI AI COMUNI	132.758,93
TOT DOG			250.997,77
Dipartimento Amministrazione Penitenziaria			
1675	Manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti. Acquisto prefabbricati. Organizzazione e gestione del lavoro in economia. Spese per studi, progetti e rilevazioni; direzione e assistenza tecnica.	SPESE PER LA MANUTENZIONE DEGLI IMMOBILI E DEGLI IMPIANTI	7.784,27
1761	Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Spese per la pulizia dei locali negli istituti di pena e nelle caserme.	SPESE PER I SERVIZI E PROVVISTE DI OGNI GENERE INERENTI AL MANTENIMENTO DEI DETENTUTI ECC..	114.086,64
1762	Spese per la manutenzione e la riparazione di mobili, arredi ed effetti di casermaggio degli Istituti e dei servizi. Spese per il funzionamento degli Uffici e dei Servizi. Spese per la provvista, manutenzione e riparazione di apparecchiature di ausilio al servizio di vigilanza. Strumenti di difesa personale. Provviste e servizi di ogni genere, nonché per l'acquisto, il mantenimento e il trasporto di cani e cavalli per i servizi di polizia penitenziaria, l'acquisto di bardature e di altri accessori, il servizio veterinario e di ferratura. Spese per la documentazione e sperimentazione penitenziaria. Richieste ed attrezzature scientifiche. Spese per l'esercizio degli apparati di informatica del corpo di polizia penitenziaria.	ARREDI, CASERMAGGIO ... FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI	3.530,64
1764	Organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario e farmaceutico.	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E PER IL FUNZIONAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO E FARMACEUTICO	6.746,36
TOT DAP			132.147,90
Dipartimento Giustizia Minorile			
2022	Gestione mense di servizio per il personale della giustizia minorile acquisti generi di integrazione e conforto	BUONI PASTO ex 2028	16,74
		MENSE	3,88
		FORMAZIONE ex cap 2021	8,39
		LOCAZIONI ex 2062	1.762,64
2061	Spese per l'assistenza morale e per le attività culturali, ricreative e sportive del personale del corpo di Polizia Penitenziaria in servizio presso la Giustizia Minorile	MANUTENZIONE ORDINARIA ex 2063	697,26
		SPESE TELEFONICHE ex 2064	250,48
		SPESE DI FUNZIONAMENTO ex 2066	6.119,45
		GESTIONE AUTOMEZZI ex 2072	107,71
2121	Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo	INFORMATICA	10,88
2131	Spese per l'accoglienza e il mantenimento dei minori soggetti a provvedimento giudiziario, spese per l'organizzazione e l'attuazione degli interventi nel loro confronti	MANTENIMENTO, ATTIVITÀ ED INTERVENTI PER I MINORI	66,47
2134	Spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile di collocamento in comunità e in centri diurni	COLLOCAMENTO MINORI IN COMUNITA'	2.316,12
2135	Spese per gli interventi per i minori tossicodipendenti, tossicofili, portatori di patologie psicologiche	INTERVENTI SU MINORI TOSSICODIPENDENTI	46,44
TOT DGM			11.406,45
Totale 2006 debiti pregressi*			394.552,13

Fonte: dati del Ministero della Giustizia

*Il totale comprende anche i debiti relativi ai contributi ai comuni (cap. 1551 del DOG)

Dalle superiori considerazioni circa la comprimibilità delle spese per consumi intermedi - con particolare riferimento all'Amministrazione della giustizia - discende che non appare

realisticamente ipotizzabile, almeno nei tempi brevi, una totale soluzione del problema dei debiti pregressi. In particolare, non sembra certo decisivo l'eventuale ricorso a strumenti quali il Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle Amministrazioni centrali dello Stato previsto dalla legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006), attesa l'esiguità delle complessive risorse da ripartire tra tutti i Ministeri.

In effetti le risorse ripartite tra i vari dipartimenti del Ministero sono risultate del tutto insufficienti, a fronte dell'entità dell'esposizione debitoria.

La seguente Tavola 7 mostra gli importi assegnati a valere sul detto fondo nel corso dell'esercizio, con riferimento ai singoli capitoli, nonché la situazione debitoria relativa a questi ultimi.

RIPARTO FONDO DEBITI PREGRESSI (2006)**Tavola 7**
(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	SITUAZIONE DEBITORIA	IMPORTO ASSEGNATO
DIPARTIMENTO ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA			
1476	Spese per la verbalizzazione degli atti processuali.	9.000,00	4.330,27
1501	Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.	26.691,37	3.000,00
DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA			
1761	Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Spese per la pulizia dei locali negli istituti di pena e nelle caserme.	114.086,64	7.330,00
DIPARTIMENTO GIUSTIZIA MINORILE			
2062	Fitto di locali e di terreni ed oneri accessori	1.705,77	527,00
2066	Spese per il funzionamento degli uffici centrali e periferici della giustizia minorile, spese per il funzionamento degli uffici giudiziari minorili, spese per gli studi, le ricerche e la documentazione.	5.810,47	1.000,00
2072	Spese per la gestione dei mezzi di trasporto compresi quelli per l'accompagnamento e la traduzione dei minori.	170,07	100,00
TOTALE		157.464,33	16.287,27

Al riguardo, la Corte deve richiamare l'attenzione sulle negative implicazioni della situazione descritta, che operano su due piani. Da un canto, infatti - come già osservato a proposito delle spese di giustizia - la presenza di una rilevante esposizione debitoria dell'Amministrazione dipendente da fatti pregressi incide sull'attendibilità dei documenti contabili in cui si rispecchia la gestione, dall'altro, questa stessa situazione è alla base di deviazioni e distorsioni rispetto alla corretta gestione contabile (eccedenze di spesa e riconoscimenti di debito, utilizzazione degli stanziamenti di competenza per l'adempimento di obbligazioni preesistenti, ecc.).

Da ultimo, ma certo non meno importante, da tutto ciò derivano danni al bilancio dello Stato, direttamente conseguenti alle azioni esecutive intentate dai creditori insoddisfatti nei confronti dell'Amministrazione (le quali risultano essere state molto numerose nel 2006), con conseguente aggravio per quest'ultima, tenuta al pagamento di spese, interessi e rivalutazione sulla sorte capitale dei debiti contratti.

Il decentramento della gestione degli uffici giudiziari operato mediante il d.lgs. n. 240 del 2006, più sopra ricordato, sembra poter consentire - fermo restando quanto osservato in merito alla effettiva comprimibilità delle spese per il funzionamento - un miglioramento nella

programmazione e nel monitoraggio di queste ultime, pur essendo naturalmente necessario attendere che il nuovo sistema cominci ad essere applicato.

Infatti, nel regolamento di attuazione previsto dall'art. 4 del suddetto d.lgs. n. 240 si statuisce - secondo le disposizioni dell'art. 10 dello stesso d.lgs. - che all'inizio dell'esercizio finanziario i Capi Dipartimento ripartiscano tra le Direzioni regionali almeno il 50 per cento dei fondi stanziati per il rispettivo Centro di Responsabilità. Tali fondi sono poi a loro volta ripartiti dai Direttori regionali tra gli Uffici giudiziari della circoscrizione di competenza, a mezzo di aperture di credito in favore dei funzionari delegati. Questi ultimi trasmettono, entro i quindici giorni successivi al termine di ogni semestre, alla Direzione regionale competente l'elenco delle spese sostenute, per il relativo controllo. Gli elenchi sono quindi trasmessi, agli stessi fini, dai Direttori regionali all'Amministrazione centrale, nel mese successivo alla fine di ogni semestre.

Come già osservato più sopra, deve infine ritenersi che le citate disposizioni verranno ad incidere positivamente anche sulla gestione delle spese di giustizia (pur se l'intrinseca diversità di queste ultime rispetto alle spese per consumi intermedi fa' sì che tali effetti potranno verosimilmente verificarsi soprattutto sul monitoraggio delle stesse). L'art. 11 del citato regolamento annovera infatti tra le competenze attribuite alle Direzioni regionali la gestione delle spese di giustizia, nell'ambito delle risorse attribuite, anche in questo caso, secondo il ricordato sistema previsto dall'art. 4 del più volte citato decreto legislativo n. 240.

Ministero degli affari esteri

- 1. Considerazioni generali e di sintesi:** 1.1. *L'organizzazione.*
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:** 2.1. *Considerazioni di carattere generale;* 2.2. *Bilancio 2006:* 2.2.1. *Spesa;* 2.2.2. *Entrate;* 2.3. *Effetti delle misure di contenimento della spesa;* 2.4. *Audit finanziario-contabile:* 2.4.1. *Audit sul sistema-contabile;* 2.5. *Verifiche di affidabilità.*
- 3. Le funzioni del Ministero: tematiche rilevanti:** 3.1. *La programmazione;* 3.2. *Unità di crisi;* 3.3. *Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo:* 3.3.1. *Considerazioni generali;* 3.3.2. *Attività di cooperazione allo sviluppo;* 3.3.3. *Rendicontazione;* 3.4. *Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale:* 3.4.1 *Promozione della cultura italiana all'estero;* 3.4.2 *Istruzione all'estero;* 3.5. *Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale:* 3.5.1. *La "diplomazia economica" e l'attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese;* 3.6. *Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie:* 3.6.1. *Italiani all'estero.*
- 4. L'Istituto agronomico per l'Oltremare:** 4.1. *Analisi di consuntivo;* 4.2. *Profili di attività istituzionale.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero degli affari esteri è stato interessato solo marginalmente dal processo di riordino delle attribuzioni dei ministeri, disposto con decreto legge 18 maggio 2006, n. 181. Il provvedimento, infatti, nel prevedere ulteriori misure di redistribuzione di funzioni tra Ministeri o tra Ministeri e Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 1, comma 20, ha ricondotto nell'ambito del Ministero le funzioni in materia di italiani nel mondo, in precedenza trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si osserva che trattasi di una riforma ordinamentale che non ha richiesto particolari interventi organizzativi, atteso che la precedente struttura operava, sostanzialmente, nell'ambito del Ministero stesso.

Come è noto, il Ministero ha conservato una struttura ordinata sulle Direzioni generali ed ha mantenuto la Segreteria generale, in funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. A fianco delle Direzioni geografiche tematiche sono state introdotte le Direzioni generali geografiche, allo scopo di curare i rapporti bilaterali con i singoli Paesi nelle più ampie problematiche delle Regioni di appartenenza.

L'analisi dell'esercizio in esame non può non tener conto delle manovre di contenimento della spesa pubblica che hanno comportato per l'Amministrazione una riduzione degli

stanziamenti definitivi rispetto al precedente esercizio finanziario ed hanno riportato il livello delle risorse utilizzabili al di sotto di quanto disponibile nell'anno 2005. Trattasi, peraltro, di variazioni che non determinano uno scostamento percentuale nel rapporto con il bilancio dello Stato nel suo complesso.

Nel rinviare al successivo paragrafo 2 per una più approfondita analisi degli andamenti economico-finanziari, si osserva che, nell'esprimere apprezzamento per ogni processo volto a ridurre la spesa dell'apparato statale, le manovre di contenimento della spesa non possono non tener conto delle specificità di ogni singola amministrazione, che richiedono tagli mirati in ordine alle singole competenze di ciascun dicastero.

La cooperazione italiana allo sviluppo, nel tempo oggetto di diversi disegni di legge che ne avevano ridisegnato l'organizzazione, ma che non hanno mai concluso positivamente il loro iter, è oggi destinataria di un nuovo disegno di legge di riforma¹. Sono rimasti, nel frattempo insoluti i problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale della Direzione generale, che continuano a non trovare soluzione in attesa di una riforma annunciata e mai realizzata.

Nel 2006, inoltre, si è ancora di più accentuata la riduzione degli impegni finanziari in favore dei Paesi in via di sviluppo (APS) che, sulla base degli obblighi assunti al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, avrebbero dovuto raggiungere nel rapporto aiuto pubblico allo sviluppo/prodotto interno lordo (APS/PIL) la percentuale dello 0,33 per cento entro il 2006, mentre in ambito di Nazioni Unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015² lo 0,70 per cento. Nel 2006 la percentuale è stata pari solo allo 0,20 per cento, considerando anche gli importi relativi alle cancellazioni del debito.

La Legge finanziaria 2007 prospetta un cambiamento di tendenza, prevedendo un aumento delle risorse della Tabella C del Ministero degli affari esteri pari a più del 65 per cento dei fondi inizialmente previsti (da 382 a 650 milioni annui, per il triennio 2007/2009), da destinarsi ad iniziative di cooperazione sia bilaterale sia multilaterale.

Nonostante gli interventi normativi volti a semplificare le procedure di rendicontazione dei contributi erogati per interventi di cooperazione allo sviluppo, rimane tuttora insoluto il problema dell'esame dei relativi documenti contabili, sia per i ritardi con i quali gli stessi sono trasmessi, sia per le difficoltà degli uffici di espletare il relativo controllo.

La Corte, nel prendere atto di una maggiore attenzione al problema da parte dell'Amministrazione, auspica più incisive iniziative anche sul piano organizzativo, volte a dotare gli uffici interessati di un numero adeguato di unità di personale da destinare all'esame amministrativo-contabile dei rendiconti. Tale controllo, peraltro, come più volte sottolineato, deve essere accompagnato dall'analisi dell'impatto che gli interventi di cooperazione hanno sulle realtà locali destinatarie dei benefici, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse.

L'Unità di crisi opera nell'ambito della Segreteria generale ed in collegamento con la rete delle rappresentanze diplomatiche all'estero, con il compito di provvedere a tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero attraverso l'elaborazione di piani di emergenza ed interventi in situazioni internazionali di pericolo. In considerazione della particolare tipologia delle attività svolte e degli interventi operativi richiesti per fronteggiare le emergenze all'estero, l'Amministrazione ha più volte

¹ Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1537 prevede, tra l'altro, l'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, ente di diritto pubblico con capacità di diritto privato, che attua gli indirizzi e le finalità stabiliti dal Ministero degli affari esteri.

² La comunità internazionale si è impegnata a realizzare nel 2015 i *Millenium Development Goals*, che prevedono il dimezzamento del numero dei poveri nel mondo.

richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di iscrivere i fondi dell'Unità di crisi tra le spese obbligatorie; tale classificazione assicurerebbe una maggiore certezza in merito alle risorse disponibili. Dal 2002 si osserva un costante incremento degli stanziamenti, a conferma di una sempre maggiore attenzione dell'Amministrazione per questo settore.

Nel 2006 sono proseguiti, nell'ambito della missione umanitaria e di ricostruzione dell'Iraq, gli interventi gestiti dalla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio-Oriente, attraverso la stipula di diversi contratti. In particolare, la Croce Rossa Italiana è stata incaricata di realizzare un programma di sostegno alla riabilitazione delle strutture clinico-assistenziali, per una spesa complessiva di circa 6 milioni (di cui 3,8 relativi ad interventi da concludersi entro il 2005). I contratti più significativi hanno comportato un complessivo impegno di spesa di circa 12 milioni.

Per un esame più approfondito dell'andamento della gestione si rinvia al paragrafo 2. Qui si sottolinea che la rigidità del bilancio del Ministero, caratterizzato da un'alta incidenza della spesa di personale, unita alla riduzione degli stanziamenti rispetto al precedente esercizio ed agli ulteriori tagli conseguenti alle manovre di contenimento della spesa, ha determinato in alcuni settori difficoltà nell'azione amministrativa, che hanno richiesto variazioni di bilancio per sopperire ad insufficienze di risorse.

Per quanto attiene all'attività del Servizio di controllo interno (SECIN), richiamando le osservazioni già formulate nelle precedenti relazioni, si sottolinea che ad oggi nell'Amministrazione degli affari esteri si riscontra una limitata percezione del ruolo di un efficiente sistema di controllo. L'inadeguata attenzione a queste tematiche ha avuto una ricaduta anche sulla insufficiente composizione del Servizio, che richiede professionalità idonee allo svolgimento di funzioni di analisi e di valutazione in sinergia con il complesso procedimento di programmazione.

Per contro, l'Amministrazione ha mostrato sempre una diversa attenzione per il settore dell'informatica. In particolare, con l'avvio nel 2004, si è sviluppato il sistema AMPERE (Amministrazione del Personale del Ministero degli affari esteri), che utilizza come fonti il Sistema Informativo del Ministero (SIMAE). Il portale è operativo dal mese di marzo 2006.

Merita, altresì, di essere sottolineata la realizzazione del "Centro Servizi Firma Digitale" (CSFD) che dovrà consentire lo scambio rapido di documenti tra soggetti diversi sia di altri enti sia di amministrazioni pubbliche.

1.1. L'organizzazione.

La complessa struttura estera del Ministero è articolata, oltre che sulle sedi di ambasciate e consolati, anche su 518 uffici consolari onorari, concentrati nei Paesi caratterizzati da più numerose comunità di italiani residenti ovvero maggiormente interessati da flussi, anche turistici, di connazionali. Alcuni consolati onorari hanno sede in Paesi anche di secondario accreditamento, dove non si trovano le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria³.

³ La titolarità degli uffici consolari onorari non è affidata ad un funzionario di ruolo dell'Amministrazione, bensì a persona, preferibilmente di cittadinanza italiana ovvero anche locale, affidabile nello svolgimento delle funzioni consolari.

L'incarico consolare onorario è conferito a titolo personale e costituisce un rapporto di servizio volontario per l'espletamento di mansioni in favore dello Stato. Ai sensi dell'art. 72 del d.P.R. n. 18 del 1967, trattasi di incarico gratuito e gli oneri per il funzionamento dell'Ufficio sono a carico dei titolari stessi ai quali, peraltro, possono essere concessi contributi per le spese di ufficio e di rappresentanza, per i quali sono tenuti a rendere i conti alla missione diplomatica o all'ufficio di prima categoria sovraordinato.

Più volte ed in diverse sedi è stata sottolineata la necessità di intervenire con un programma di razionalizzazione della rete diplomatica e consolare nel suo complesso, al fine di migliorarne la dislocazione sulla base di principi ispirati all'equilibrio tra costi e benefici. Peraltro, ad oggi nessun intervento decisivo ha corrisposto a questa esigenza.

Da ultimo, nell'ambito di un più ampio programma di interventi per ottimizzare gli assetti organizzativi dei ministeri, la Legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 404) ha introdotto alcune misure che dovrebbero incidere in modo strutturale sulla organizzazione e sul personale dei ministeri stessi e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ponendosi in funzione strumentale rispetto alle misure di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni. In questo ambito, la lettera g) del richiamato comma 404 dispone l'avvio della ristrutturazione della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura, alla luce anche dei mutati contesti geopolitici, soprattutto in Europa.

Questa ristrutturazione prevede l'unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera, con l'affidamento delle funzioni ad un unico soggetto, responsabile dell'ufficio unificato per conto di tutte le rappresentanze. L'attribuzione della gestione contabile di diversi uffici che incidono sul medesimo territorio ad un unico soggetto può contribuire ad ottimizzare l'uso delle risorse, eliminando duplicazioni di procedimenti amministrativi e semplificando la successiva fase della rendicontazione e del controllo.

La Corte, al momento, non conosce le iniziative che l'Amministrazione sta ponendo in essere per dare attuazione a tale disposizione e si riserva pertanto di esprimere le proprie valutazioni in merito nel momento in cui se ne conosceranno le modalità.

Si sottolinea, peraltro, che alcuni aspetti della riforma sono stati anticipati dal d.lgs. n. 307 del 2006, che ha ridisciplinato gli aspetti organizzativi e procedurali delle attività di gestione amministrativa e contabile delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di prima categoria, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di costituire, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, centri interservizi amministrativi per il coordinamento dell'attività di gestione delle spese concernenti gli uffici all'estero nel medesimo Paese, ovvero nell'area geografica di competenza dei dirigenti preposti ai centri medesimi. Di rilievo, al fine di una migliore programmazione delle spese, è anche la previsione di una relazione annuale nella quale indicare le risorse finanziarie necessarie agli uffici, della quale occorrerà tenere conto anche per la verifica della coerenza tra l'entità delle risorse assegnate ed i risultati raggiunti.

Si osserva che la materia in esame era disciplinata, prima dell'entrata in vigore del richiamato d.lgs. n. 307, da un complesso quadro normativo, caratterizzato da una pluralità di fonti succedutesi nel tempo che rendeva assai problematica ed incerta nei risultati la fase del controllo della spesa. Nonostante l'approvazione con il d.P.R. n. 120 del 2000, recante il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di erogazione e rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze all'estero, permanevano infatti aspetti critici, più volte sottolineati dalla Corte, nella rendicontazione delle spese all'estero e nel loro esame.

Ciò ha indotto il legislatore a conferire al Governo la delega per l'adozione di un decreto legislativo di riassetto delle disposizioni vigenti nello specifico settore.

Proprio al fine di semplificare le procedure di controllo dei rendiconti, l'art. 8 del decreto legislativo richiamato consente la progressiva introduzione di sistemi informatizzati per la trasmissione delle comunicazioni contabili relative agli uffici all'estero, con l'estensione