



N. 4

Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014 (A.S. 2008) e assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 2015 (A.S. 2009) (per gli ambiti di competenza della Commissione Esteri)

L'istituto dell'assestamento di bilancio è volto a consentire, a metà esercizio, un aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto al 31 dicembre precedente.

Sotto questo profilo, il disegno di legge di assestamento si collega strettamente al disegno di legge di rendiconto relativo all'esercizio precedente: l'entità dei residui, sia attivi che passivi, sussistenti all'inizio dell'esercizio finanziario, che al momento dell'elaborazione e approvazione del bilancio di previsione è stimabile solo in misura approssimativa, viene infatti definita in assestamento sulla base delle risultanze del rendiconto.

Il Rendiconto generale dello Stato è lo strumento attraverso il quale il Governo, alla chiusura del ciclo di gestione della finanza pubblica (anno finanziario), adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria. La presentazione dettagliata degli esiti della gestione è fornita dal conto del bilancio, che presenta l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento: esso risulta composto dal conto consuntivo dell'entrata e, per la parte di spesa, dal conto consuntivo relativo a ciascun Ministero.

Dunque, l'atto Senato n. 2008, relativo al rendiconto generale dello Stato per il 2014, espone i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2014. L'atto Senato n. 2009 reca l'aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2015.

Si ricorda che **lo stato di previsione del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale per il 2015, approvato con la legge di bilancio 23 dicembre 2014 n. 191**, reca spese in termini di competenza e di cassa per un totale di

2.171,3 milioni di euro, di cui 2.128 milioni di parte corrente e 43,3 milioni in conto capitale.

La consistenza dei residui presunti viene valutata, al 1° gennaio 2015, pari a 0 euro. La massa spendibile (competenza più residui) ammonta quindi a 2.171,3 milioni di euro.

Rispetto a tali previsioni iniziali, **il disegno di legge di assestamento 2015 (A.S. 2009)** reca talune modifiche dovute in parte all'adozione, nel periodo gennaio-maggio 2015, di atti amministrativi che hanno già comportato variazioni di bilancio, e per il resto alle variazioni proposte dallo stesso disegno di legge di assestamento.

Le **variazioni** complessivamente apportate al bilancio **per atti amministrativi** hanno determinato anzitutto un aumento di 233 milioni di euro delle dotazioni di competenza e di cassa. In particolare, tra le voci più rilevanti, si segnalano le spese derivanti dalla proroga di missioni internazionali per circa 120 milioni di euro.

Per quanto riguarda le **variazioni proposte con il ddl assestamento A.S. 2009**, la manovra prevede un **aumento negli stanziamenti di competenza e di cassa di circa 21,4 milioni di euro** - di cui 20,4 milioni di parte corrente e circa 1 milione in conto capitale. **I residui aumentano di complessivi 279,9 milioni circa**¹, al fine di adeguare i residui presunti a quelli risultanti dal rendiconto del 2014, nonché di tener conto delle variazioni compensative nei residui passivi in seguito all'applicazione di specifiche disposizioni legislative. Mentre le variazioni di competenza traggono origine dalle esigenze emerse dall'effettivo andamento della gestione, le modifiche alle autorizzazioni di cassa sono dovute alla necessità di recepire sia la nuova consistenza dei residui sia le variazioni proposte per la competenza.

La variazione di competenza risulta da un incremento di 18,6 milioni di euro a carico della Missione n. 4 (*L'Italia in Europa e nel mondo*)², nonché da un incremento di 2,8 milioni di euro dei fondi per la Missione n. 33 (*Fondi da ripartire*).

Riassuntivamente, pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, le spese previste registrano un aumento complessivo di 21,4 milioni di euro per la competenza, e di 32,7 milioni delle autorizzazioni di cassa, con le **previsioni per il 2015 che risultano assestate a 2.425,9 milioni per la competenza, 2.437,2 milioni per le autorizzazioni di cassa. La dotazione di residui passivi** (cioè, in linea di massima, delle somme impegnate contabilmente negli esercizi finanziari precedenti, ma che non sono state ancora spese in termini di cassa) dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale – **come risulta dal disegno di legge di rendiconto generale A.S. n. 2008 relativo all'esercizio finanziario 2014 – è pari a 279,9 milioni di residui accertati**³.

¹ Tali residui derivano in gran parte (260,6 milioni) dalla missione *L'Italia in Europa e nel mondo* e in particolare dal programma 4.2 (Cooperazione allo sviluppo) per 157 milioni.

² Quasi interamente dovuto ad un incremento del Programma 4.12 (Presenza dello Stato all'estero tramite strutture diplomatico-consolari).

³ La Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto 2014 (DOC XIV, n. 3), precisa che l'analisi della gestione dei residui evidenzia nel 2014 un aumento dei residui finali, che si attestano a 280 milioni circa, di cui 203 milioni sono residui propri (146 milioni di nuova formazione e 76 milioni di stanziamento).

L'andamento della gestione di residui è analogo allo scorso esercizio. Come per il passato esercizio, le criticità sono rilevabili in alcuni dei capitoli interessati da decreti di variazione che ne hanno integrato notevolmente gli stanziamenti iniziali, tra cui: spese per la tutela degli interessi italiani e sicurezza dei connazionali all'estero in emergenza; contributi

Per effetto delle predette variazioni, **la massa spendibile**, che nelle previsioni di bilancio era di 2.171,3 milioni di euro, **risulta, in seguito alle proposte di assestamento, pari a 2.705,8 milioni di euro.**

Si riporta di seguito uno stralcio dalla **Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014 (DOC XIV, n. 3, vol. II)**, nel quale sono riportate delle considerazioni sintetiche sugli andamenti generali della spesa del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

Il MAECI ha dovuto dar corso nel 2014 ad alcune prioritarie linee di intervento strettamente connesse. La prima rapportata alla spending review, sia con riguardo al processo di riduzione delle dotazioni organiche, sia per il contenimento delle spese delle sedi estere. Le altre sono associate alla razionalizzazione geografica ed organizzativa della rete diplomatica, ed alla programmazione e rivisitazione dei trasferimenti/contributi all'estero. Peraltro, permangono obiettivi essenziali quali la diplomazia per la crescita, il consolidamento della costruzione europea, l'impegno per la sicurezza e per la tutela dei diritti umani, l'attenzione privilegiata per l'area del Mediterraneo, per catalizzare l'attenzione degli interlocutori europei sulla cruciale problematica dei flussi migratori, nonché il sostegno alle iniziative di internazionalizzazione delle imprese italiane e del sistema produttivo.

In tale quadro ha avviato l'attuazione della riforma organica della cooperazione allo sviluppo, che sarà espunta dalla gestione ministeriale in ossequio alla legge n. 125 dell'11 agosto 2014. Detta legge, nell'ambito di una più ampia riforma della materia, ha previsto la costituzione di una Agenzia che gestirà gli aiuti allo sviluppo, parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio, è sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro, ed in particolare, per espressa previsione legislativa, è soggetta al controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti⁴.

L'articolato meccanismo di transizione verso le differenti modalità gestorie previste dalla norma non risulta completato. Nell'auspicare una tempestiva conclusione dell'attuazione della nuova disciplina della cooperazione, non possono non rilevarsi comunque le oggettive difficoltà alle quali si è dovuto far fronte nel gestire la riforma in questione. È inoltre da sottolineare che, se da un lato è emerso che l'Amministrazione ha il governo delle attività di trasferimento di contributi a soggetti operativi nell'ambito degli aiuti allo sviluppo, dall'altro deve sempre assicurare il riscontro dell'efficacia di ogni tipologia di intervento sia obbligatorio sia soprattutto volontario.

Anche negli altri ambiti di attività, riconducibili ai differenti programmi politici del Ministero, non è del tutto chiara l'effettiva valutazione da parte del Ministero stesso

volontari ad organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione; spese connesse ad impegni derivanti dal semestre di presidenza italiana dell'UE.

⁴ A pag. 196 del volume II si afferma altresì: *Previsione di rilievo è che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche. Quindi, l'ottica dei risultati permea la nuova impostazione gestionale, che all'autonomia del soggetto operativo affianca, anzi valorizza il momento conclusivo di verifica del raggiungimento degli obiettivi.*

dell'efficacia dei trasferimenti/contributi in termini di utilità degli stessi per il raggiungimento delle finalità strategiche ed operative.

Va dato atto comunque della complessità della gestione delle attività ordinarie, come pure delle difficoltà programmatiche connesse alla tempistica riconducibile ai decreti di variazione di bilancio e quindi ai tempi di attribuzione delle ingenti risorse dei decreti-legge di proroga delle missioni internazionali ed al riparto delle stesse, difficoltà che hanno continuato a comportare il formarsi di ingenti residui passivi.

Lo stanziamento definitivo del 2014 è di poco superiore ai 2 miliardi, in diminuzione nel triennio 2012-2014. In tale contesto, l'Amministrazione ha puntualmente ottemperato agli obblighi di riduzione della spesa, dettati dal DL n. 95 del 6 luglio 2012, attraverso l'attuazione di un dinamico ed articolato progetto, già da tempo intrapreso, di riorganizzazione della rete diplomatica, con un risparmio complessivo dal 2006 al 2014 di 11,3 milioni. Tuttavia, solo nel 2015, in ossequio al disposto di cui alla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ha avviato, sempre ai fini del contenimento della spesa, una duplice rivisitazione, già da tempo auspicata, sul fronte della riduzione dei contributi ad organismi internazionali e sul versante della riforma del trattamento economico del personale di servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante.

La medesima relazione della Corte, nel capitolo dedicato alle analisi finanziarie e contabili, riguardo alle risorse finanziarie assegnate, segnala altresì che:

L'Amministrazione afferma che lo stanziamento definitivo (2,05 miliardi) non è sufficiente per il miglior assolvimento di tutte le funzioni. Difatti, riferisce che è terminata nel mese di giugno 2014, con una relazione conclusiva trasmessa alle Camere⁵, una sperimentazione di un "bilancio a base zero", prevista dalla legge n. 243 del 2012 (articolo 21, comma 1) e condotta dal MEF in collaborazione con il MAECI sul bilancio, dalla quale è emerso che le risorse necessarie per svolgere al meglio tutte le funzioni assegnate dovrebbero essere 2,2 miliardi, quindi più elevate di quelle effettivamente assegnate anche in via definitiva.

*A cura di Angela Mattiello
24 luglio 2015*

⁵ Relazione sulla sperimentazione di un bilancio dello Stato "a base zero" ([DOC XVII, n. 17](#)) presentata dal Ministro dell'Economia e Finanze il 30 dicembre 2014.