



N. 39

## **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 (A.S. 2874) e assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 (A.S. 2875) (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. Il Rendiconto contiene un Allegato con la Relazione sulle attività di cooperazione nel 2016<sup>1</sup> del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (volume VIII).

Dunque, l'Atto Senato n. 2874, relativo al rendiconto generale dello Stato per il 2016, espone i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2016. L'Atto Senato n. 2875 reca l'aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017.

---

<sup>1</sup> Nella Relazione si segnala, oltre ad una sezione sui contributi multilaterali, un elenco dettagliato di tutte le iniziative bilaterali di cooperazione allo sviluppo finanziate nel 2016 dall'Italia nei confronti del singolo Stato, con gli importi impegnati ed erogati per singolo progetto.

Si segnala anche la presenza di un elenco degli stanziamenti destinati al finanziamento di interventi di cooperazione per Missione, Programma, capitolo e legge di autorizzazione di spesa (**Allegato 19**) - **tale elenco**, articolato per Ministeri come previsto dalla legge di riforma della cooperazione, n. 125/2014, articolo 14, comma risulta **per il 2016 comprensivo dei ministeri: MAECI, MEF, Interno, Ambiente, Difesa e Salute**.

Si ricorda che **lo stato di previsione del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale per il 2017, approvato con la legge di bilancio 11 dicembre 2016, n. 232**, reca spese in termini di competenza per un totale di 2.612,4 milioni di euro, di cui 2.603 milioni di parte corrente e 9,4 milioni in conto capitale.

La consistenza dei residui presunti viene valutata, al 1° gennaio 2017, pari a 226,9 milioni di euro. La massa spendibile (competenza più residui) ammonta quindi a 2.839,3 milioni di euro.

Rispetto a tali previsioni iniziali, **il disegno di legge di assestamento 2017 (A.S. 2875)** reca talune modifiche dovute in parte all'adozione, nel periodo gennaio-maggio 2017, 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 26,5 milioni di euro delle dotazioni di competenza e di cassa. Le variazioni già introdotte in bilancio, e pertanto non soggette ad approvazione parlamentare, derivano da provvedimenti legislativi intervenuti nell'anno o da norme di carattere generale.

Per quanto riguarda le variazioni proposte con il ddl assestamento A.S. 2875, la manovra prevede un aumento negli stanziamenti di competenza e di cassa di circa 0,8 milioni di euro - interamente di parte corrente. I residui diminuiscono di complessivi 108 milioni circa, al fine di adeguare i residui presunti a quelli risultanti dal rendiconto del 2016, 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.

Riassuntivamente, pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, le spese previste registrano un aumento complessivo di 27,3 milioni di euro in termini di competenza, con le **previsioni per il 2017 che risultano assestate a 2.639,7 milioni in termini di competenza. 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. 2874 relativo all'esercizio finanziario 2016 – è pari a 119 milioni di residui accertati.**

Per effetto delle predette variazioni, **la massa spendibile**, che nelle previsioni di bilancio era di 2.839,3 milioni di euro, **risulta, in seguito alle proposte di assestamento, pari a 2.758,7 milioni di euro.**

Infine, si segnalano, tra gli altri, alcuni stralci dalla **Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 (DOC XIV, n. 5, vol. II)**, relativo alla programmazione strategica e finanziaria del MAECI:

Si evidenzia complessivamente uno scostamento in aumento tra stanziamenti iniziali e definitivi del 18,1 per cento, per un importo pari a 414,3 milioni.

Dalla tabella della Corte dei Conti (v. *infra*) risulta che lo stanziamento definitivo di competenza del MAECI per il 2016 è stato pari a 2.703,18 milioni di euro, rispetto all'ammontare iniziale pari a 2.288,88 milioni di euro.

Lo scostamento percentuale risulta maggiore per la missione 32 (26,5 per cento), ma in termini assoluti i programmi sui quali si riscontrano le maggiori variazioni sono i programmi 2 "Cooperazione allo sviluppo" (164,8 milioni), 6 "Promozione della pace e sicurezza internazionale" (134 milioni) e 12 "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" (64,7 milioni).

Come evidenziato dalla tavola seguente<sup>2</sup>, per il programma 4.2 Cooperazione allo sviluppo gli stanziamenti iniziali erano pari a 831,6 milioni di euro, mentre gli stanziamenti definitivi ammontano a 996,42 milioni di euro.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI  
(in milioni)

Missione	Programma	Iniziale	Variazione	Definitivo		
4. L'Italia in Europa e nel mondo	1	Protocollo internazionale	7,20	0,72	7,93	
	2	Cooperazione allo sviluppo	831,62	164,80	996,42	
	4	Cooperazione economica e relazioni internazionali	41,09	2,55	43,65	
	6	Promozione della pace e sicurezza internazionale	467,33	134,01	601,34	
	7	Integrazione europea	20,13	3,79	23,92	
	8	Italiani nel mondo e politiche migratorie	40,83	7,65	48,48	
	9	Promozione del sistema Paese	144,96	3,29	148,24	
	12	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	96,92	64,69	161,61	
	13	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	529,49	6,30	535,79	
	14	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	14,99	6,32	21,31	
	15	Comunicazione in ambito internazionale	3,32	0,93	4,25	
	<b>Totale</b>		<b>2.197,89</b>	<b>395,05</b>	<b>2.592,93</b>	
	32. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	10,96	0,27	11,23
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	69,04	20,92	89,96
		<b>Totale</b>		<b>79,99</b>	<b>21,20</b>	<b>101,19</b>
33. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare		11,00	-1,94	9,06	
					9,06	
	<b>Totale</b>		<b>2.288,88</b>	<b>414,30</b>	<b>2.703,18</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

<sup>2</sup>. Op. cit. pag. 170.

Relativamente al Programma Cooperazione allo sviluppo, dalla medesima Relazione risulta che:

*L'esame contabile evidenzia rispetto all'esercizio precedente - 2015 - un incremento dello stanziamento definitivo rispetto al precedente esercizio di circa 65,7 milioni - nel 2015 era pari a 930,73 milioni - ma mentre si registra una diminuzione di tutte le voci di spesa, tra cui quella del costo del personale per 10, al contempo si registra un aumento dei trasferimenti per 84 milioni.*

Tuttavia, dall'**Allegato 19 al Rendiconto del MAECI** risulta che il totale degli stanziamenti per interventi di cooperazione del 2016 del MAECI è **stato pari a circa 1.200 milioni di euro** (in quanto comprensivi degli stanziamenti relativi anche al programma 4.4 Cooperazione economica e relazioni internazionali ed al programma 4.8 Italiani nel mondo e politiche migratorie).

Gli stanziamenti destinati ad interventi a sostegno di politiche di cooperazione finanziati da altri ministeri nel 2016 sono stati:

- MEF: 380 milioni di euro,
- Interno: 265,2 milioni di euro,
- Ambiente: 38,3 milioni di euro,
- Difesa: 2,1 milioni di euro,
- Salute: 19 milioni di euro.

Nella **Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 (DOC XIV, n. 5, vol. II)** si segnalano altresì considerazioni di sintesi sul MAECI:

*La riforma (della cooperazione allo sviluppo) ha solo parzialmente separato l'attività di indirizzo dalla fase dell'attuazione, con il rischio di potenziali conflitti o duplicazione di competenze tra il personale del Ministero e quello dell'Agenzia. Inoltre, nonostante parte delle competenze siano state trasferite all'AICS, nessun dipendente di ruolo del Ministero ha esercitato l'opzione per il passaggio all'Agenzia a causa della mancata definizione dei profili professionali di quest'ultima, con la conseguenza che la pianta organica del MAECI risulta tuttora immutata. Data la portata delle innovazioni introdotte dalla legge n. 125 del 2014, può considerarsi fisiologica una iniziale fase di rodaggio, che, tuttavia è opportuno completare al più presto per una piena realizzazione delle finalità sottese alla riforma.*

Seguono ulteriori stralci sulla gestione del bilancio del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, riportati qui di seguito:

#### *Programma Cooperazione allo sviluppo*

*L'attuale assetto della cooperazione (DGCS+AICS) sotto l'aspetto degli oneri finanziari fa registrare un aumento di costi di struttura rispetto alla precedente organizzazione (DGCS+IAO<sup>3</sup>), aumento connesso all'incremento delle spese di personale dell'Agenzia ex art. 33, comma 2, della legge n. 125 del 2014, pari a 5,3 milioni, con corrispondente riduzione delle dotazioni relative ai capitoli di spesa per gli interventi di cooperazione allo sviluppo.*

*Di converso, nonostante la riforma abbia trasferito parte delle competenze all'AICS, non è stata ancora operata alcuna modifica nella pianta organica del MAECI e nessuna unità di personale di ruolo è transitata nei ruoli dell'AICS, in quanto non sono state ancora completate le operazioni volte a creare i profili professionali dell'Agenzia.*

---

<sup>3</sup> Istituto Agronomico per l'Oltremare.

*Dalla tavola che segue emerge un lieve decremento del personale delle aree funzionali in servizio presso la DGCS; nel contempo si rileva l'incremento del numero dei diplomatici, passati da 29 a 33, mentre risultano cessati i comandi e, quasi tutti gli esperti, sono transitati all'AICS.*

TAVOLA 9

SITUAZIONE DEL PERSONALE: DGCS — AICS			
Personale di ruolo	MAECI-DGCS		AICS
	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2016
Diplomatici	29	33	
Dirigenti Amministrativi	2	2	6
Aree funzionali	89	76	(*)24
Esperti	44	5	38
Personale in comando	97	-	89
<b>Totale</b>	<b>261</b>	<b>116</b>	<b>157</b>

(\*) Personale appartenente all'ex IAO.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MAECI

*Al riguardo si evidenzia la necessità che i profili professionali dell'Agenzia vengano definiti al più presto, al fine di assicurarne la piena operatività e consentire al personale del MAECI l'esercizio del diritto di opzione previsto dall'articolo 19, comma 2 della legge n. 125 del 2014, in quanto l'Agenzia si sta dotando di proprio personale.*

*Come previsto dal comma 7 dell'art. 19 della legge n. 125 del 2014, dalla creazione dell'AICS non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fatta eccezione per gli oneri coperti ai sensi dell'art. 33, comma 2 (relativi al personale dell'Agenzia), aspetto questo che sarà monitorato dalla Corte. Inoltre, lo stesso art. 33 prevede, che il Ministro per gli Affari esteri monitori l'andamento della spesa in oggetto riferendo al Ministro dell'Economia e, nel caso in cui si verificano, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni (circa 5,3 milioni annui a partire dal 2016), è previsto che si provveda alla riduzione nella misura necessaria alla copertura del maggior onere emerso, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nell'ambito delle spese rimodulabili del programma "Cooperazione allo Sviluppo". In merito l'Amministrazione ha comunicato che "... è peraltro verosimile che il totale delle spese di funzionamento di AICS subisca nel tempo un incremento, in quanto taluni costi, previamente coperti dal MARCI (si pensi ad esempio a quelli relativi ai sistemi di comunicazione della sede centrale AICS con le sedi estere dell'Agenzia, ex UTL delle Ambasciate) gravano attualmente sul bilancio dell'Agenzia.*

#### *Programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale"*

*Il programma 6, Promozione della pace e sicurezza internazionale rappresenta il secondo programma per impatto finanziario della missione 4 ed è affidato alla Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza. Gli stanziamenti definitivi che nel corso dell'ultimo biennio risultavano in aumento registrano, invece, per il 2016 una diminuzione pari a circa 25 milioni (601,3 milioni). Come per il programma 2, anche per il programma 6 le dotazioni maggiori riguardano i trasferimenti di parte corrente, rappresentanti il 98 per cento dello stanziamento definitivo (589,1 milioni). Di questi il 74,8 per cento (440,6 milioni) grava su di un unico capitolo, il 3393, relativo ai contributi obbligatori ad organismi internazionali. Da segnalare, la riduzione dei trasferimenti in conto capitale per effetto del defianziamento del capitolo 7247, relativo alle spese per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles. Gli impegni di competenza rappresentano l'87 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 99,4 per cento dell'impegnato.*

## *Programma "Promozione del sistema paese"*

*Promuovere la cultura e la lingua italiana nel mondo è una delle missioni principali del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*

....  
*Altro asse portante del programma è costituito dal sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane. Si tratta di attività di coordinamento dell'attività di diplomazia economica svolta dalle sezioni economiche di Ambasciate e Consolati, che affiancano le aziende sui mercati esteri'. In materia di assistenza alle imprese e alle loro organizzazioni, nel 2016 il Ministero ha realizzato la piattaforma infoMercatiEsteri, alimentata con dati provenienti dalla rete diplomatico-consolare, dall'Agenzia ICE, dall'Ente Nazionale per il Turismo (ENIT) e dalle Camere di Commercio italiane all'estero, che rende disponibili notizie e inquadramenti su 125 Paesi (nel 2016 è stato aggiunto il Gabon, mentre non è più presente la Libia) e su 11 macro settori" e lo sviluppo della piattaforma ExTender, sistema informativo su gare d'appalto internazionali e grandi progetti, anch'esso alimentato da MAECI, Agenzia ICE e Camere di Commercio italiane".*

*Il programma 9 "Promozione del sistema Paese" è gestito dalla Direzione generale per la promozione del sistema Paese ed ha uno stanziamento definitivo di competenza pari a 161,6 milioni. La dotazione finanziaria risulta equamente ripartita tra redditi di lavoro dipendente (64 milioni) e trasferimenti di parte corrente (79,1 milioni). Rispetto all'esercizio precedente si osserva una riduzione dell'8,2 per cento della voce costo del personale e un incremento dei trasferimenti di parte corrente del 3,8 per cento.*

*Programma "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico - consolari" e Programma "Rappresentanza all'estero e servizi a cittadini e imprese".*

*Al 31 dicembre 2016 il MAECI disponeva di una rete all'estero composta da 298 strutture. Tale assetto si presenta come il risultato di due diverse fasi di riorganizzazione e ri-orientamento della rete diplomatica, consolare e culturale, operate negli ultimi anni, da cui l'Amministrazione si aspetta risparmi di spesa che verranno valutati dalla Corte.*

*L'applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. "Spending review") ha comportato la soppressione di 35 strutture tra Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari ed Istituti di cultura ed operato, conseguentemente, una attività di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare al fine di assicurare il progressivo rafforzamento della presenza istituzionale italiana in Paesi di nuova priorità sul piano politico-strategico e della sicurezza o in aree economicamente emergenti, pur in un contesto caratterizzato da disponibilità finanziarie e di personale decrescenti. In tale ottica è stata incentivata la modalità di accesso a distanza quando possibile ("Consolato on-line") e rafforzato, ove ne sussistano le condizioni, la rete degli Uffici onorari.*

...  
*La rappresentanza all'estero e le modalità di erogazione a favore dei cittadini e delle imprese di molteplici servizi, la cui domanda è in costante aumento, risulta una delle attività centrali del MAECI. Negli ultimi anni, peraltro, il blocco del turn-over e le misure di revisione della spesa pubblica hanno prodotto una netta riduzione del personale di ruolo destinato a prestare servizio sulla rete all'estero. In tale contesto, allocare sulla rete le risorse umane disponibili in modo efficace ed efficiente rappresenta un obiettivo prioritario per l'Amministrazione.*

*L'allocazione del personale ha privilegiato le sedi extra UE, al fine di assicurare una proiezione del sistema Paese nei mercati emergenti e nelle aree di crisi. Al 31 dicembre 2016 il personale in servizio in sedi ricomprese in tali aree corrispondeva a circa il 70 per cento del totale delle risorse umane in servizio all'estero.*

*L'allocazione delle risorse umane sulla rete è stata effettuata facendo crescente ricorso agli strumenti di flessibilità, missioni ed assegnazioni brevi, effettuandone ben 68 nell'anno in riferimento. La riduzione del personale di ruolo è stata in parte*

*compensata dall'aumento del personale a contratto in servizio nella rete estera, aumentato di 71 unità nel 2016 rispetto all'anno precedente.*

*Nell'ottica di ottimizzare l'allocazione delle risorse umane a disposizione, il MAECI ha favorito il posizionamento del personale di ruolo in attività che per effetto di disposizioni normative o in virtù di considerazioni di opportunità sono riservate a tale categoria, mentre le posizioni residue sono state in parte coperte da personale a contratto assunto localmente, principalmente per quelle mansioni per le quali la conoscenza di lingua, usi e ambienti locali risultavano essenziali. L'Amministrazione ha comunicato che nel 2017 sarà introdotta una maggiore flessibilità di impiego del personale delle aree funzionali in servizio all'estero grazie al contratto integrativo sottoscritto il 1° dicembre 2016.*

---

*A cura di Angela Mattiello  
18 luglio 2017*