

MRE 177013-CON



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. *5604/09*

Roma, add *17.09.09*

Risposta a nota del
N. Div.

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il
parere numero **3042/2009** emesso dalla SEZIONE
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco
indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000,
n. 205.

Restituisco gli atti allegati alla richiesta del parere.

**SCHEMA RECANTE NORME IN
MATERIA DI AUTONOMIA
GESTIONE FINANZIARIA
RAPPRESENTANZE
DIPLOMATICHE E UFF.
CONSOLARI**

Allegati N.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
UFFICIO LEGISLATIVO

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

UFFICIO LEGISLATIVO

18 SET. 2009

1/I/27/2006 F16

Prot. 326672

Numero ____/____ e data __/__/__



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Normativa per gli Atti Consultivi

Adunanza di Sezione del 27 agosto 2009

NUMERO AFFARE 03042/2009**OGGETTO:**

Ministero degli affari esteri - Ufficio legislativo;

Schema recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di I categoria del Ministero affari esteri.

LA SEZIONE

Visto lo schema trasmesso con nota n. 0271707- A.A/0 del 3 agosto 2009, Ufficio legislativo del MAE, la relativa relazione illustrativa e tutti gli allegati;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Paolo De Ioanna;

Premesso:

1. Lo schema di regolamento in esame reca norme in materia di

autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri.

Difatti, per completare il nuovo assetto della materia, sono intervenute le disposizioni dell'articolo 18, comma 2-bis, della legge 29 novembre 2007, n. 222, che hanno attribuito alle rappresentanze diplomatiche e agli uffici consolari di 1^a categoria, autonomia gestionale e finanziaria. Per procedere in modo tecnicamente sicuro in una materia irta di formalismi si è ritenuto opportuno introdurre una esplicita norma di delegificazione che il legislatore ha varato con l'articolo 6 della legge n. 69 del 2009. Ai sensi di tale disposizione, per dare concreta attuazione all'autonomia finanziaria e gestionale degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri, la fonte regolamentare può operare nell'osservanza dei seguenti criteri:

- a) semplificazione e accelerazione dei procedimenti relativi ai trasferimenti finanziari all'estero e alla loro gestione;
- b) semplificazione e razionalizzazione della struttura e della gestione del bilancio delle sedi all'estero, ai fini della razionalizzazione della spesa;
- c) garanzia di opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria di cui al presente comma, con particolare riferimento alla gestione contabile e delle risorse umane.

Con lo schema in esame, che consta di 40 articoli, raggruppati in 6 titoli, per le rappresentanze diplomatico-consolari si propone un

modello di bilancio che dovrebbe realizzare la semplificazione e lo snellimento dei processi di gestione, individuando nel contempo le responsabilità, le opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte e le sanzioni in caso di inadempienze da parte dei responsabili.

Si procede in una breve disamina del contenuto degli articoli sulla base della ampia relazione ministeriale, limitandosi a quelli di maggior rilievo.

Il Titolo I reca i principi generali

L'articolo 1 (Definizioni) definisce gli uffici destinatari delle norme e le figure alle quali il regolamento attribuisce funzioni amministrative e contabili presso gli uffici all'estero.

L'articolo 2 (Ambito di applicazione), esclude gli istituti italiani di cultura, per i quali il comma 2 rinvia alla normativa specifica, e l'attività di cooperazione internazionale allo sviluppo di cui alla legge 27 febbraio 1987, n.49, per la quale il comma 3 rinvia all'art.26 del presente regolamento.

L'articolo 3 (Funzioni amministrative e contabili presso gli uffici all'estero), ridisegna le funzioni amministrative e contabili presso gli uffici all'estero alla luce dell'autonomia gestionale.

Titolo II - Gestione finanziaria degli uffici all'estero

L'articolo 4 (Modalità della gestione finanziaria) al comma 1, introduce i principi della gestione finanziaria di cassa per gli uffici all'estero. La gestione di cassa consente in particolare di riportare

all'esercizio successivo eventuali avanzi di gestione che attualmente vengono versati all'erario, con benefici in termini di programmazione della spesa, semplificazione ed efficiente utilizzazione delle risorse pubbliche. Si tratta di una prospettiva di innovazione contabile di notevole portata innovativa che completa un processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche del MAE che come abbiamo visto ha avuto avvio fin dalla legge finanziaria per il 2007 ed è proseguito con la legge finanziaria per il 2008. Alla luce del nuovo quadro normativo e giuridico sopra delineato nonché dell'ambito di applicazione delle norme regolamentari che devono essere emanate per dare concreta attuazione al principio dell'autonomia gestionale e finanziaria degli uffici all'estero, si è ritenuto opportuno fondare le innovazioni in esame su una specifica norma di delegificazione che il legislatore ha introdotto con l'articolo 6 della legge n. 69 del 2009 citata in precedenza.

L'articolo 5 (Esercizio finanziario, bilancio di previsione e bilancio di assestamento) e l'articolo 6 (Criteri di formazione del bilancio di previsione) definiscono procedure, tempi e criteri per la predisposizione e la trasmissione alla sede centrale del bilancio di previsione e di assestamento dell'ufficio all'estero.

L'articolo 7 (Integrità ed universalità del bilancio) prevede che siano iscritte in bilancio nel loro importo integrale tutte le entrate e tutte le spese e vietate le gestioni fuori bilancio.

L'articolo 8 (Classificazione delle entrate e delle spese) ripartisce le

entrate in sette titoli e le spese in sei titoli; i titoli sono a loro volta suddivisi in conti . La ripartizione per titoli ha valore vincolante ai fini dell'autorizzazione di spesa, mentre quella per conti, elaborata in coerenza con il piano dei conti del Sistema unico di contabilità economico della PA, ha carattere indicativo e può essere modificata per esigenze sopravvenute con provvedimento del Direttore generale per gli affari amministrativi, il bilancio ed il patrimonio del Ministero degli affari esteri.

L'articolo 12 (Variazioni e storni di bilancio), comma 1, attribuisce al titolare dell'ufficio il potere di disporre variazioni di bilancio di carattere compensativo tra i titoli I (funzionamento), II (attività istituzionali) e III (conto capitale) delle spese, previa autorizzazione ministeriale; decorsi comunque quindici giorni dalla richiesta di autorizzazione si applica il principio del silenzio-assenso. Per quanto riguarda le spese in conto capitale le variazioni sono ammesse esclusivamente in aumento con corrispondente diminuzione delle poste di parte corrente (comma 4).

Gli articoli 16 (Gestione delle spese), 17 (Liquidazione della spesa) e 18 (Ordinazione e pagamento della spesa) regolano la gestione delle fasi della spesa: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento.

Gli articoli 19 (Scritture finanziarie e patrimoniali) e 20 (Sistemi di scritture finanziarie) indicano le scritture finanziarie e patrimoniali che l'ufficio deve tenere con l'ausilio di programmi informatici ministeriali. Si introducono i registri per la rilevazione delle entrate

accertate e degli impegni assunti verso terzi. Si tratta di un'innovazione di rilievo che consente di monitorare la situazione debitoria e creditoria della sede anche al fine di ottenere a conclusione di gestione, il risultato di amministrazione.

Gli articoli 21 (Composizione del bilancio consuntivo), 23 (Rendiconto finanziario), 24 (Risultato di amministrazione) e 25 (Allegati al rendiconto finanziario ed al risultato di amministrazione) prevedono la redazione del bilancio consuntivo per ciascuna delle valute utilizzate sulla base dei modelli allegati. Il bilancio consuntivo si compone del rendiconto finanziario (allegato B) che comprende i risultati della gestione finanziaria di entrata e di spesa distinti per titoli e conti, del risultato di amministrazione (allegato C) che comprende oltre ai risultati della gestione finanziaria, la situazione creditoria (annesso 1) e debitoria dell'ufficio (annesso 2), di un riepilogo degli oneri derivanti da contenzioso in corso (annesso 3) e di un riepilogo dei rimborsi IVA (annesso 4). Il bilancio consuntivo è strutturato in modo da evidenziare non solo i risultati della gestione finanziaria di cassa, ma la situazione gestionale complessiva dell'ufficio.

L'articolo 22 (Redazione ed approvazione del bilancio consuntivo) definisce procedure, tempi e criteri per la predisposizione e la trasmissione alla sede centrale del bilancio consuntivo.

L'articolo 27 (Erogazione di spese su finanziamenti dell'Unione Europea o di Stati membri) riguarda i fondi provenienti dall'Unione



europea o da Stati membri che figurano in bilancio come partite di giro e sono gestiti secondo le istruzioni impartite dal soggetto finanziatore.

TITOLO III - GESTIONE ECONOMICA DEGLI UFFICI ALL'ESTERO

Gli articoli 28 (Attività di assistenza alle imprese) e 29 (Attività di promozione della lingua e della cultura italiana) prevedono la possibilità per gli uffici all'estero, su espressa autorizzazione del Ministero, di offrire servizi a pagamento alle imprese e di organizzare corsi di lingua italiana, che costituiscono proventi locali iscritti in bilancio al titolo III delle entrate. Si tratta di una innovativa modalità di reperimento di fondi in loco soprattutto laddove non operano Istituti italiani di cultura ovvero uffici dell'ICF, utilizzabile compatibilmente con l'ordinamento locale e le norme di diritto internazionale.

Gli articoli 30 (Contratti di sponsorizzazione) e 31 (Donazioni) prevedono la possibilità per gli uffici all'estero di incamerare entrate derivanti da contratti di sponsorizzazioni e donazioni. Non si tratta di una innovazione in quanto la legge n. 296 del 2006 aveva già previsto l'istituzione presso le sedi estere di Fondi speciali alimentati da entrate locali provenienti da donazioni e sponsorizzazioni, da destinare al finanziamento di attività d'istituto, contratti di servizio, manutenzioni di immobili e spese di funzionamento.

TITOLO IV- GESTIONE DEGLI UFFICI DIPENDENTI

indicate nella norma di delegificazione .

L'articolo 40 (Entrata in vigore e decorrenza) indica il 1 gennaio 2011 quale data di entrata in vigore del regolamento e fa coincidere la decorrenza della nuova disciplina con l'entrata in vigore della legge di bilancio relativa all'esercizio finanziario 2011. Approvato infatti il regolamento sarà necessario disporre di un lasso di tempo adeguato per modificare le procedure amministrative ed informatiche attualmente in uso per la gestione amministrativo e contabile degli uffici all'estero, testare adeguatamente il nuovo sistema attraverso la sperimentazione in alcune sedi pilota e assicurare adeguata formazione per il personale interessato.

La relazione ministeriale segnala che dal provvedimento in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Sono stati acquisiti i pareri favorevoli del Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria generale dello Stato - e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e sono state sentite le organizzazioni sindacali, nel corso di due apposite riunioni nei mesi di marzo e aprile 2009.

Considerato:

1. La specifica fonte normativa del testo di delegificazione in esame, come abbiamo visto, è costituita dall'art. 6 (Misure per la semplificazione della gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari) della legge n. 69

dell'ufficio di realizzare elementi di reale flessibilità gestionale della spesa, operando variazioni e storni tra titoli e all'interno dei conti di uno stesso titolo.

In questo contesto, lo schema di classificazione delle entrate e delle spese assume un significato di vincolo per la sola ripartizione in titoli, mentre ha valore puramente indicativo per la specificazione dei conti, che possono essere modificati con provvedimento del Direttore generale per gli affari amministrativi. In ogni caso, le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento delle spese in conto capitale, secondo un criterio generale che ispira tutto l'assetto della contabilità statale.

Altro elemento di razionalizzazione è la disciplina (art. 13) della riscossione delle dotazione finanziarie ministeriali; in particolare, *normando una prassi già applicata, ove sui conti correnti in valuta del Tesoro giacciono risorse espresse in valute, non trasferibili e non convertibili*, su richiesta motivata del titolare dell'ufficio è possibile finanziare la dotazione non in euro ma nella valuta locale: Si tratta di una tecnica che consente al Tesoro di utilizzare al meglio giacenze di valute locali, scarsamente negoziabili, sovvenendo rapidamente alle richieste del titolare dell'ufficio.

Lo schema riconosce poi in modo chiaro la possibilità per gli uffici all'estero di offrire servizi a pagamento per le imprese e di avvalersi di contratti di sponsorizzazione. Si tratta di forme di entrata che vengono ora acquisite direttamente al bilancio di previsione per cassa

e che entrano a comporre l'equilibrio gestionale per finanziare attività di istituto, offrendo concreti profili di autonoma iniziativa per i responsabili dell'Ufficio..

2. E' di un certo interesse soffermarsi sulle modalità con cui è organizzata la gestione di cassa , visto che si tratta di una innovazione che in recenti iniziative di riforma della contabilità statale in avanzata fase di esame parlamentare (cfr. AC n. 2555-XVI Leg.) viene prospettata come auspicabile per tutta la futura gestione statale dei programmi , che articolano ora la classificazione delle spese, e che dovrebbero divenire l'unità di voto del Parlamento e l'involucro della autorizzazione e della stessa gestione.

In sostanza, nel bilancio di previsione viene iscritta come prima posta di entrata o di spesa l'avanzo o il disavanzo di cassa presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente. Nella gestione della spesa rimane l'atto di impegno , ma esso deve indicare la disponibilità per cassa che nell'anno ne consente la copertura; se il titolare dell'ufficio rileva una eccedenza in altri conti dello stesso titolo può precedere direttamente nello storno (con perfetta compensazione tra conti); se deve attingere a conti di altro titolo deve attendere l'autorizzazione del Ministero, che si dà per acquisita (silenzio assenso) in caso di mancanza di rilievi nei quindici giorni successivi all'invio della variazione proposta.

L'impianto del testo in esame fa perno sulla possibilità offerta al titolare dell'ufficio all'estero di trasferire le disponibilità in essere da

un conto all'altro sulla linea della cassa, accentuando il profilo della sua autonomia e responsabilità ,senza naturalmente in nulla modificare quella che è la natura sostanziale della posizione giuridica soggettiva chiamata in causa dall'atto di gestione.

In particolare, la tecnica della cassa elimina completamente tutta la partita della gestione dei residui, introducendo un elemento di maggior chiarezza e semplicità nella presentazione contabile , preventiva e consuntiva, dei conti.

3. L'impianto del testo appare in larga misura coerente con le premesse poste dai criteri di delegificazione. Tuttavia, l'ampiezza e la precisione di questi criteri avrebbe autorizzato la possibilità di esplorare percorsi ancora più innovativi. In ogni caso si tratta di un testo di obiettivo interesse, che potrà fungere da battistrada per più ampie e profonde innovazioni nella contabilità dello Stato. Di seguito si indicano alcune semplificazioni, che potrebbero essere utilmente introdotte nel testo, del tutto in linea con i criteri di delegificazione, e si svolgono alcune osservazioni..

3.1. Si può eliminare del tutto la previsione (sia pure solo eventuale) dell'assestamento, la cui presenza è sostanzialmente legata alla definizione finale dei residui che un esercizio trasmette al successivo ed alla loro finanziabilità per cassa. La gestione per cassa elimina del tutto quella dei residui.

3.2. Nel comma 3 dell'art. 12 appare fuorviante prevedere variazioni per nuove o maggiori spese; infatti, in senso tecnico tutte le spese

autorizzabili dal titolare dell'ufficio non possono essere nuove , nel senso che non possono che essere attivate sulla base dei poteri di cui egli già dispone e delle norme che intestano all'ufficio questi poteri. Se per nuove si intende spese non previste in bilancio è evidente che esse non possono che essere proposte se non attraverso il rispetto dello schema di copertura disciplinato dall'art. 16. L'esplicita previsione di spese nuove , richiamando impropriamente la formulazione dell'art. 81, quarto comma della Cost., sembrerebbe voler alludere ad un vero e proprio obbligo di copertura per innovazioni non plausibili sulla base della legislazione in vigore; si tratta di una formulazione ultronea che non aggiunge nulla allo schema proposto e anzi può avere effetti fuorvianti per l'operatore e per il controllore.

3.3. La struttura della rendicontazione è piuttosto complessa e comunque adatta a gestioni di una certa rilevanza finanziaria. In ogni caso , la struttura degli annessi (dettaglio degli incassi, scheda dei creditori, oneri da contenzioso,scheda rimborsi IVA) sono elementi che possono essere articolati e disciplinati con direttive amministrative da modulare secondo le necessità. In ogni caso, si potrebbe immaginare che, nella fase di avvio del nuovo regime, la rendicontazione venga strutturata secondo lo schema del solo conto finanziario per tutte le sedi, mentre solo per quelle particolarmente rilevanti sotto il profilo delle risorse mobilitate venga applicata l' articolazione completa dei conti. La scelta delle sedi potrebbe essere

effettuata con decreto del Ministro degli affari esteri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore degli affari amministrativi del MAE. In particolare, potrebbe prevedersi che nelle sole sedi di particolare rilevanza, dove opera un commissario amministrativo titolare, preposto al settore amministrativo contabile, viene redatto sia il rendiconto finanziario che quello amministrativo con tutti gli allegati previsti nell'art. 25. Per tutte le altre sedi, si predispose solo il rendiconto finanziario. La innovazione potrebbe essere così formulata, aggiungendo un nuovo comma finale all'art. 40:

“Allo scopo di realizzare una fase di sperimentazione e messa a regime graduale, le disposizioni del titolo II, capo VI (Bilancio consuntivo), per i tre esercizi finanziari 2011, 2012 e 2013, si applicano integralmente agli uffici all'estero di particolare rilevanza economico finanziaria, individuati, su proposta del Direttore degli affari amministrativi del Ministero degli affari esteri, con decreto del Ministro degli affari esteri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. A questi uffici è assegnato un commissario amministrativo titolare. Ai restanti uffici si applicano solo le disposizioni relative al rendiconto finanziario, redatto ed approvato secondo le modalità di cui agli artt. 22 e 23.”

3.4. In un ambito più marginale, ma di una certa delicatezza, va valutata l'opportunità di estendere alle sponsorizzazioni (art. 30) l'intervento dell'approvazione ministeriale, prevista nell'art. 29 per le

attività di promozione della lingua e della cultura, considerato che la necessità di una verifica anche di compatibilità politica si pone non meno nel caso in esame.

3.5. In ordine alla procedura di variazioni delle denominazioni e delle specifiche professionali (art. 3, comma 9) appare necessario prevedere anche in questa ipotesi il ricorso ad uno strumento regolamentare dello stesso valore di quello in esame. Ciò consentirebbe, fra l'altro, di procedere sia alle variazioni delle denominazioni, sia agli aggiustamenti resi necessari dall'esperienza applicativa, utilizzando l'alveo dei criteri di delegificazione prima ripetuti.

4. Si esprime conclusivamente una valutazione di apprezzamento per il testo in esame che potrebbe costituire un utile campo di sperimentazione per innovazioni nella gestione e nel controllo della spesa, da esportare per tutti i programmi in cui si articola il bilancio dello Stato, nel quadro di una rivisitazione dell'attuale bilancio misto di competenza e di cassa, a suo tempo introdotto (1978) per capire, attraverso una fase di applicazione integrata di entrambe le tecniche (competenza e cassa), quale dovesse essere il modello a regime.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sul testo in esame, segnalando le proposte e le osservazioni svolte nella parte motiva.

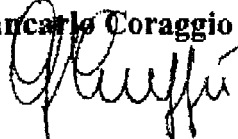
L'ESTENSORE

Paolo De Ioanna



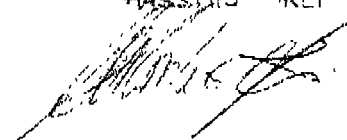
IL PRESIDENTE

Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

MARCO TROTTA



φ

(ALTRI ALLEGATI)

0125..._F003