



Ministero degli Affari Esteri

SEGRETERIA GENERALE

30 settembre 2010

Circolare n. 4

OGGETTO

Autonomia gestionale e finanziaria delle sedi all'estero.

1. Premessa.

Con il D.P.R. 1° febbraio 2010, n. 54 viene introdotta, a partire dal 1° gennaio 2011, una disciplina che innova profondamente le modalità di gestione amministrativo-contabile degli Uffici all'estero dotandoli di un proprio bilancio, in attuazione di specifiche disposizioni di legge che attribuiscono alle sedi all'estero autonomia finanziaria e gestionale e delegificano parzialmente la materia.

Alla luce di tale normativa, entro il 31 ottobre di ciascun anno, ogni Sede predisporrà un bilancio di previsione annuale nel quale indicherà, sulla base della programmazione dell'attività della Sede e degli obiettivi da raggiungere, come intende ripartire ed utilizzare le proprie risorse; ciò, sia per quelle acquisite in loco, sia per il finanziamento ministeriale, che perverrà con un'unica dotazione finanziaria, suddivisa tra parte corrente e conto capitale. In tale dotazione finanziaria confluiranno i finanziamenti dei vari capitoli di spesa, fino ad oggi accreditati in maniera distinta e parcellizzata.

Il nuovo sistema evidenzia il ruolo fondamentale dei Capi delle Rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari nella gestione delle risorse. Il Titolare della Sede provvede, infatti, alla programmazione integrata risorse-obiettivi e può disporre variazioni compensative in corso d'anno tra le varie tipologie di spesa. La previsione di tale maggiore autonomia e flessibilità nella gestione comporta un'accresciuta responsabilità da parte dei titolari degli Uffici diplomatici e consolari.

Alle Direzioni Generali, ai Servizi ed agli Uffici del Ministero

Alle Rappresentanze Diplomatiche, agli Uffici Consolari di I categoria ed agli Istituti di Cultura

Questo nuovo strumento rappresenta il punto di arrivo di un processo di semplificazione iniziato da vari anni tendente a superare le rigidità e l'estrema specializzazione dei capitoli di spesa a fronte di una tendenziale contrazione delle dotazioni finanziarie.

L'introduzione del nuovo sistema contabile comporta pertanto un'ulteriore razionalizzazione nell'organizzazione amministrativa della struttura centrale e dello stesso bilancio del Ministero, oltre quella già prevista dal riordino delle strutture centrali ai sensi del D.P.R. 95/2010.

La concreta assegnazione delle risorse destinate alle sedi all'estero sarà effettuata dalla Direzione Generale per l'Amministrazione, l'Informatica e le Comunicazioni, sulla base della programmazione e ripartizione svolte sede per sede dalla Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione, sentita la Direzione Generale per l'Amministrazione, l'Informatica e le Comunicazioni e le Direzioni generali competenti per materia.

2. Ambito di applicazione.

La nuova disciplina in materia gestionale e contabile, che entra in vigore a partire dal 1° gennaio 2011, non si applica ai finanziamenti della Cooperazione allo Sviluppo né agli Istituti italiani di Cultura, che mantengono per il momento le procedure contabili vigenti.

Per quanto riguarda la Cooperazione allo Sviluppo, l'eccezione è dovuta alla specificità della materia e alle particolari finalità dei relativi finanziamenti, che rimangono gestiti e rendicontati secondo la normativa vigente in materia di contabilità generale dello Stato. Le entrate e le uscite ad essi relative sono iscritte nel bilancio degli Uffici all'estero in una voce specifica delle partite di giro.

3. Caratteristiche del bilancio.

La nuova normativa, parzialmente mutuata dagli Istituti italiani di Cultura, prevede un bilancio autonomo per ciascuna sede, nel cui ambito i titolari degli uffici dispongono di rilevanti strumenti di flessibilità nell'impiego delle risorse.

Il bilancio è formulato in termini di cassa. Si tratta di un'innovazione di particolare rilievo in quanto l'eventuale saldo attivo a partire dal 31 dicembre 2011, non solo dei fondi reperiti in loco, ma anche della dotazione finanziaria ministeriale, viene riportato all'esercizio successivo e non più versato all'erario.

Il bilancio di sede, che assorbe tra l'altro l'attuale Fondo di sede (cap. 1613) ed il Fondo speciale (sponsorizzazioni e donazioni), consente all'ufficio all'estero di disporre, oltre alla dotazione finanziaria ministeriale, di entrate reperite autonomamente, tra cui i proventi delle sponsorizzazioni e delle donazioni, che vengono gestiti nel contesto di una disciplina più organica e semplificata. Sono inoltre acquisiti al bilancio interessi sul c/c di gestione, rimborsi IVA, canoni, proventi da alienazioni di beni mobili. E' infine consentita la possibilità - previa autorizzazione ministeriale - di erogare servizi a pagamento a soggetti pubblici o privati e di organizzare corsi di lingua italiana, ove non siano presenti uffici ICE o Istituti italiani di Cultura.

Sul versante della spesa, il Titolare della Sede può operare variazioni di bilancio tra le voci all'interno dello stesso Titolo e, su autorizzazione ministeriale (sulla base del principio del silenzio-assenso), tra Titoli diversi, nei limiti previsti dal regolamento. Il Titolare della gestione decide in ordine alla destinazione delle risorse ed illustra le proprie scelte in proposito nella relazione programmatica che accompagna il bilancio di previsione. Sono ovviamente fatte salve le voci che per loro natura hanno destinazione vincolata, quali retribuzioni, indennità di servizio all'estero, contributi ad enti. Sono altresì escluse le entrate derivanti dall'applicazione della tariffa consolare, alle quali continuano ad applicarsi le norme di contabilità generale dello Stato e che sono pertanto versate all'erario (si ricorda, ad ogni buon fine, che confluisce comunque sul bilancio del Ministero l'eventuale differenza in aumento, anno su anno, delle percezioni consolari incassate).

Gli Ambasciatori ed i Consoli sono chiamati ad ottimizzare l'impiego delle risorse, acquisendo un ruolo primario nella programmazione della gestione delle risorse pubbliche loro affidate ed in quelle da essi reperite autonomamente, in modo da poter rispondere con maggiore efficacia e tempestività alle priorità d'azione ed alle emergenze alle quali la Sede si trova a fare fronte.

Tale impostazione è in linea con lo spirito manageriale che deve animare i titolari degli Uffici all'estero, i quali sono chiamati ancora di più a gestire in un'ottica integrata le risorse umane, strumentali e finanziarie per la realizzazione di obiettivi strategici e strutturali opportunamente individuati, dando priorità alle spese volte a garantire la funzionalità di cancelleria ed uffici, le misure di sicurezza e le attività istituzionali.

4. La gestione del ciclo del bilancio di sede. Fasi.

In coerenza con il sistema generale di contabilità dello Stato, il ciclo del bilancio di sede è articolato in tre fasi.

In sintesi: a) la fase preventiva programmatica (bilancio preventivo), b) la fase di gestione all'inizio della quale si inserisce il c.d. bilancio rimodulato e c) la fase di rendicontazione (conto consuntivo).

a) Il bilancio preventivo viene predisposto dalla Sede e trasmesso per via informatica al Ministero (DGRI e DGAI) entro il 31 ottobre di ciascun anno, a partire da quello in corso. E' firmato dal Titolare dell'Ufficio e dal Commissario amministrativo, ove presente. A regime, il bilancio deve indicare una dotazione finanziaria non superiore a quella concessa nell'anno precedente a quello a cui si riferisce. Il bilancio preventivo è accompagnato da un'apposita relazione programmatica del Titolare dell'Ufficio all'estero che evidenzia in particolare gli obiettivi dell'azione da svolgere mediante l'impiego degli stanziamenti di bilancio e i motivi delle variazioni proposte rispetto alle previsioni dell'esercizio precedente.

Il Ministero comunica l'approvazione del bilancio preventivo entro il 31 dicembre successivo e, contestualmente, l'ammontare dell'effettiva dotazione finanziaria assegnata.

b) Al fine di meglio definire le funzioni e le responsabilità degli attori coinvolti è introdotto, nella fase gestionale il c.d. bilancio rimodulato, atto interno alla sede con il

quale il Capo Missione, nel caso in cui le risorse effettivamente disponibili, ed in particolare la dotazione finanziaria assegnata dal Ministero, siano diverse da quanto previsto, riformula il bilancio a suo tempo presentato per poter perseguire gli obiettivi prefissati con le concrete risorse a disposizione, stabilendo in questa sede le priorità di intervento e di impiego dei mezzi finanziari, in particolare in caso di diminuzione delle risorse. Il Commissario amministrativo, ricevuto il bilancio rimodulato formalmente dal Capo Missione, curerà la correttezza amministrativo-contabile degli atti di gestione. In caso di assenza del Commissario amministrativo le relative responsabilità sono attribuite al Titolare dell'Ufficio all'estero.

Si sottolinea che, tramite le variazioni tra conti e titoli, il Titolare della gestione può nel corso dell'anno modificare ulteriormente il bilancio rimodulato per adeguarlo ai fatti economico-finanziari che si verificano, fermo restando il principio del pareggio del bilancio (di previsione e rimodulato).

c) Il conto consuntivo è predisposto entro il 31 marzo successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario e sostituisce gli attuali rendiconti. E' firmato dal Titolare dell'Ufficio e dal Commissario amministrativo, ove presente, e corredato da una relazione che illustra l'andamento della gestione finanziaria, i fatti economicamente rilevanti e le risultanze di amministrazione e fa stato dei risultati e degli scostamenti dal bilancio preventivo.

E' importante sottolineare che il finanziamento a saldo della dotazione finanziaria è subordinato all'invio al MAE del conto consuntivo relativo all'anno precedente.

5. L'esecuzione del bilancio unico. Gestione e responsabilità.

Il nuovo sistema ha previsto l'abrogazione del DPR 120/2000 e, conseguentemente, dell'impianto basato sulle figure dei funzionari delegati da esso previsto (ad eccezione dei finanziamenti relativi alla Cooperazione allo Sviluppo). Sono state pertanto ridefinite le funzioni amministrative e contabili presso gli Uffici all'estero.

Il Titolare della Sede presenta al Ministero i bilanci (preventivo e consuntivo) nonché la relazione programmatica annuale e la relazione al consuntivo ed esercita le funzioni di indirizzo e vigilanza. Egli stabilisce le priorità di spesa, tenuto conto di quanto rappresentato dal Commissario amministrativo, nell'ottica di garantire il miglior funzionamento dell'Ufficio e l'ottimizzazione del servizio, in coerenza con gli obiettivi da perseguire.

Il Commissario amministrativo, preposto al settore amministrativo-contabile, ne coordina le attività; predispone, su direttive del Titolare, il bilancio di previsione e redige, sulla base delle scritture contabili, il conto consuntivo; cura la gestione amministrativo-contabile dell'Ufficio, inclusi l'impegno, la liquidazione e l'ordinazione delle spese, nell'ambito delle linee di azione individuate dal Titolare dell'Ufficio. E' quindi responsabile della corretta erogazione delle spese, secondo le norme di contabilità pubblica in materia di contabilità passiva.

Le funzioni di agente contabile restano invariate e corrispondono alle funzioni già svolte dai cancellieri contabili.

6. Verifiche, controlli, sanzioni.

Entro sessanta giorni dalla data di ricezione del conto consuntivo il Ministero (DGAI e DGRI) comunica l'approvazione ovvero le proprie osservazioni che devono essere riscontrate dall'Ufficio all'estero entro trenta giorni.

In caso di inosservanza dei termini per la presentazione del conto consuntivo, come già previsto attualmente, il Titolare della gestione può incorrere, indipendentemente dagli eventuali provvedimenti disciplinari, nel giudizio della Corte dei Conti ai termini dell'art. 83 del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Il regolamento richiama per le sedi all'estero il sistema dei controlli interni previsto dal d. lgs. 286/1999. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, che riguarderà le procedure di spesa svolte dal Commissario amministrativo, è esercitato dall'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero degli Affari Esteri, anche avvalendosi di idonei strumenti e procedure informatiche. Il controllo strategico, il controllo di gestione e l'attività di valutazione dei dirigenti sono svolti, in coerenza con i sistemi in essere presso l'Amministrazione Centrale, secondo modalità da definirsi specificamente per gli Uffici all'estero.

7. Semplificazione amministrativa e contenimento delle spese.

La riforma comporta l'eliminazione di una serie di adempimenti. Gli attuali rendiconti semestrali, annuali e suppletivi, nonché il bilancio consuntivo del fondo speciale sono sostituiti da un unico conto consuntivo annuale, predisposto entro il 31 marzo successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario.

In linea con l'evoluzione in materia di informatizzazione delle procedure contabili, tutti i bilanci sono dematerializzati ed inviati telematicamente. Il Servizio per l'Informatica, le Comunicazioni e la Cifra ha, a tale fine, realizzato il portale SIBI - sistema integrato di bilancio - per la gestione di tutte le nuove funzioni, che è stato già sperimentato da alcune sedi pilota. La documentazione giustificativa del bilancio è conservata agli atti della Sede per un periodo di cinque anni e viene trasmessa, entro tale termine, solo a richiesta del Ministero, dell'Ufficio Centrale del Bilancio o della Corte dei Conti.

* * *

Il nuovo modello di gestione è uno strumento innovativo incentrato sulla autonomia e la responsabilità del Titolare, spostando l'enfasi dal controllo di regolarità amministrativa sugli atti al controllo sulla gestione. La capacità gestionale e manageriale del Titolare nell'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali acquisisce così primaria importanza anche quale elemento di cui tenere conto nel quadro della valutazione complessiva della qualità del suo operato.

Dettagliate istruzioni operative saranno riportate in apposita Circolare emanata dalla Direzione Generale competente.

Il Segretario Generale
MASSOLO