

poco più di 975 mila euro alle Infrastrutture, mentre nessuna assegnazione è stata disposta per i Trasporti.

Un utile ausilio per affrontare il problema della formazione dei debiti pregressi potrebbe essere costituito dall'analisi dei pagamenti derivanti da procedimenti giudiziari, effettuati come se fossero nuove spese determinate dalle sentenze di condanna, ma che per buona parte derivano da obbligazioni maturate in assenza di impegno di spesa. In effetti, in molti casi le sentenze di condanna sono seguite da provvedimenti ingiuntivi ai quali si sopperisce con pagamenti in conto sospesi (anticipazioni di tesoreria) ex art. 14 del DL 31 dicembre 1996, n. 669, ai quali non sempre segue, con la dovuta tempestività, la conseguente sistemazione contabile. Nel 2007 sono stati disposti 122 pagamenti in conto sospesi per oltre 2,5 milioni, comprese le spese legali, e sono stati sistemati contabilmente rimborsi alla Banca d'Italia per 2,6 milioni relativi a sospesi degli anni precedenti.

Peculiari risultano le caratteristiche dei capitoli-fondo che di fatto costituiscono normali stanziamenti di bilancio sui quali vengono imputati impegni e pagamenti (ad es. il fondo per l'autotrasporto o quello per Roma capitale). I fondi istituiti negli stati di previsione dei due Ministeri destinati a sopperire alle esigenze di altri capitoli di spesa mediante decreti di trasferimento delle risorse sono: A) presso il Ministero delle infrastrutture il fondo di riserva per i consumi intermedi ed il fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge; B) presso il Ministero dei trasporti il fondo di riserva per i consumi intermedi; il fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge; il fondo per trasferimenti a società di servizi marittimi e per trasporti in gestione diretta ed in concessione; il fondo per la sicurezza delle navi e dei porti; il fondo per il funzionamento del Corpo delle Capitanerie di porto; il fondo per deficienze dei capitoli di spesa per le forze armate ed il fondo per l'acquisto di beni e servizi delle stesse Capitanerie. Dall'analisi del bilancio dei due Ministeri si evince che il loro utilizzo è finalizzato essenzialmente a coprire le carenze dei capitoli per le spese generali.

Il fenomeno dei capitoli promiscui, come viene evidenziato nel terzo volume della presente relazione, emerge per entrambi i Ministeri in due ambiti particolari: per il funzionamento di specifici organismi (si ricordano ad es. le spese per il funzionamento del comitato centrale albo autotrasportatori e della consulta per l'autotrasporto per il Ministero dei trasporti; le spese di funzionamento della struttura tecnica di missione per il Ministero delle infrastrutture); per il finanziamento di specifici progetti (ad es. i finanziamenti per le campagne promozionali di sicurezza stradale).

Con l'articolazione dei capitoli in piani gestionali il fenomeno di capitoli derivanti dall'aggregazione di più capitoli presenti nel bilancio 2006 ("capitoloni") è stato ridimensionato, mentre è aumentato il ricorso ai decreti dirigenziali generali di passaggio di fondi da un piano gestionale ad un altro.

Per i Ministeri in esame, forse ancor più che per altri, è ricorrente il fenomeno dell'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio, che nel 2007 si è manifestato con maggiore intensità per effetto del ritardo con il quale si sono perfezionati i provvedimenti di legge (ad es. l'assestamento è stato pubblicato con notevole ritardo rispetto alle esigenze della gestione). In particolare, ha inciso il DL n. 159/2007, che solo nel mese di ottobre ha stanziato cospicui fondi per entrambi i Ministeri.

La trasmissione in scadenza di esercizio da parte delle Amministrazioni di provvedimenti spesso incompleti o addirittura errati ed il ritardo con il quale si procede alla contabilizzazione dei pagamenti effettuati con ruoli di spesa fissa ed alla quantificazione dei residui di stanziamento hanno determinato il prolungamento delle operazioni di chiusura dell'esercizio. Il fenomeno è dipeso altresì dall'entrata in vigore dei commi 511 e 512 della legge finanziaria per il 2007 per i quali ogni operazione finanziaria richiede la preventiva autorizzazione del MEF e le richieste devono recare la firma di entrambi i Ministri, comportando così un appesantimento procedurale.

Quanto alle eccedenze di spesa, esse si sono manifestate in concomitanza con la registrazione dei pagamenti a mezzo ruoli.

Il fenomeno delle differenze tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa si è riscontrato in alcuni capitoli del Ministero dei trasporti, in particolare nel capitolo 1301 e nell'ex capitolo 2411. A decorrere dall'anno 2006, ai sensi del comma 15 della finanziaria 2006, nello stato di previsione della spesa del Ministero è stato istituito il cap. 1360 "Fondo da ripartire per i trasferimenti correnti a società di servizi marittimi e per trasporti in gestione diretta ed in concessione" dal quale viene trasferito lo stanziamento a valere sul capitolo 1301 "Spese di esercizio per gestioni di ferrovie. Anticipazione di spese per provvedimenti di ufficio" destinato alla copertura delle spese correnti di esercizio di quattro Gestioni Commissariali Governative, aventi la connotazione di organo strumentale del Ministero dei trasporti (Ferrovie della Sardegna, Circumetnea, Meridionali Sarde e Funivie Savona S. Giuseppe), nonché della Società Ferrovia Udine Cividale S.r.l., a cui è stato affidato l'esercizio dell'omonima linea.

La stessa procedura è prevista per il trasferimento dello stanziamento a valere sull'ex capitolo 2411 "Sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, funivie ed ascensori in servizio pubblico ed autolinee non di competenza delle regioni", destinato alla copertura delle sovvenzioni d'esercizio delle ferrovie in concessione. In attesa della soppressione del capitolo 1760 e del reinserimento del capitolo 2411 nello stato di previsione del Ministero dei trasporti, il Ministero delle infrastrutture ha provveduto al pagamento della sovvenzione d'esercizio, al fine di garantire la continuità e la regolarità del servizio pubblico erogato. Questa complessa procedura ha comportato che le somme destinate alle sovvenzioni dell'esercizio 2006 siano state rese disponibili solo a fine anno, per cui si è potuto provvedere soltanto all'impegno, mentre il relativo pagamento è stato effettuato nel corso dell'anno finanziario 2007. Contestualmente, nel corso di quest'ultimo esercizio si è provveduto alla liquidazione del 70 per cento circa delle sovvenzioni d'esercizio relative al 2007.

Una questione che ha riguardato in passato soprattutto il Ministero dei trasporti è quella delle riassegnazioni. Va notato che rispetto al 2006 la situazione è migliorata in modo rilevante, anche se non tutte le entrate sono state riassegnate. Mentre infatti nel 2006 è stato riassegnato solo il 23 per cento, nel 2007 la percentuale è salita al 71 per cento.

1.10. Ministero delle comunicazioni

Considerate le linee programmatiche dettate dal Ministro, l'attività più consistente dell'Amministrazione si è concentrata nella riforma del sistema televisivo, nella revisione dell'assetto societario e nella definizione dei rapporti Stato-RAI.

L'attività del Ministero, per l'anno 2007, ha risentito della mancata approvazione del regolamento relativo alla riorganizzazione della struttura ministeriale e del conseguente completamento degli organigrammi dei Centri di Responsabilità e degli uffici dirigenziali di secondo livello.

Il processo infatti stava per concludersi alla fine dell'anno, ma non si è sviluppato nella sua interezza per una serie di fattori che l'Amministrazione riporta al profilarsi della crisi politica e agli elementi di incertezza introdotti dalla legge finanziaria per il 2008 con il rinnovo della ipotesi di accorpamento, prevista dal citato d.lgs. n. 300/1999, in caso di avvicendamento governativo.

La circostanza ha provocato un ridimensionamento delle attività poste in essere che, ancorché finalizzate allo svolgimento degli obiettivi strategici, sono state per lo più indirizzate alla gestione dell'ordinario ed alla prosecuzione o realizzazione degli impegni già presi.

Va, comunque, segnalato il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi tesi al miglioramento dei servizi offerti ai cittadini, quali: rilascio di licenze ed autorizzazioni per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico con tecnologia Wi-Max; la realizzazione della rete di monitoraggio per la misura ed il controllo dei livelli di campo elettromagnetico sul territorio; interventi sostanziali per favorire la transizione alla televisione digitale; l'attività normativa concernente il disegno di legge di riforma del sistema radiotelevisivo; le iniziative per accelerare il processo di liberalizzazione del mercato postale.

Riguardo alle tipologie di spesa prevalenti nel bilancio 2007 del Ministero, al primo posto si annoverano le spese per contributi correnti ad imprese. Seguono, in ordine decrescente, le spese per le retribuzioni di personale, le spese per contributi alle imprese per investimenti, le spese per investimenti fissi e le spese per consumi intermedi. Gli uffici periferici del Ministero (Ispettorati Territoriali) vengono finanziati – ad eccezione delle spese stipendiali effettuate tramite ruoli di spesa fissa - con ordini di accreditamento emessi direttamente dagli uffici centrali.

Gli stanziamenti iniziali dei capitoli della categoria 2 (Consumi intermedi) hanno subito nel triennio 2005/2007 una forte riduzione in applicazione delle manovre di contenimento delle spese operate sia dalla legge finanziaria del 2005 sia dal DL n.223/2006. In particolare, prendendo come base gli stanziamenti iniziali del 2005, si evidenzia per il 2006 una riduzione di circa il 25 per cento e per il 2007 una riduzione di circa il 18 per cento.

Gli accantonamenti operati su taluni capitoli in applicazione dell'art.1, comma 507, della legge finanziaria 2007, contabilizzati come economie a chiusura di esercizio finanziario, hanno prodotto un'ulteriore riduzione delle spese per consumi intermedi, determinando le conseguenze evidenziate al punto precedente. Pertanto, le minori disponibilità di bilancio, causate dai fenomeni appena descritti, in parte compensate con l'utilizzo del Fondo Consumi Intermedi, hanno determinato per il Ministero una riduzione complessiva dei servizi, taluni anche essenziali quali la pulizia e la manutenzione degli impianti e dei locali.

In relazione alle disposizioni contenute nell'art.1 comma 7 della legge finanziaria 2006, occorre segnalare che la gestione per dodicesimi ha creato non pochi disagi in quanto ha moltiplicato le operazioni di disaccantonamento/accantonamento e conseguentemente di

impegno, oltre a non consentire di spuntare prezzi migliori per la parcellizzazione degli acquisti, mentre per facilitare l'assunzione di impegni di spesa superiori al dodicesimo mensile sono state assentite talune deroghe, su richiesta motivata dell'Amministrazione.

I pagamenti effettuati con la procedura del riconoscimento di debito dal Ministero per il 2007 sono riepilogati nel seguente elenco:

A	B	C	D	E
CDR	Capitolo/PG	Numero atti di R.D.	Oggetto della spesa	Somma impegnata (IVA compresa)
Gabinetto	1162/06	1	CONVENZ. BNL CARTE DI CREDITO	3.000,00
Dir.gen.gestione risorse umane	2001/09	1	POSTE ITALIANE SPESE POSTALI AGO/SETT/OTT/DIC 2006	3.397,47
Dir.gen.gestione risorse umane	1003/05	1	QUI TICKET SERVICE DICEMBRE 2006	9.498,58
Dir.gen.pianificazione gestione Spettro radioelettrico	3481/07	1	POSTE ITALIANE SPESE POSTALI NOVEMBRE 2006	826,00
Dir.gen.risorse strumentali e informative	3991/13	1	OLIVETTI NOLEGGIO FOTOCOPIATRICE 2006 (DIFFERENZA SU IMPEGNO)	80,08
Dir.gen.gestione risorse umane	2001/15	1	DITTA ERGIFE AFFITTO SALA PER CONCORSO 2006	12.464,72
Dir.gen.servizi comunicazione elettronica e radiodiffusione	2651	1	ASSOCIAZIONE ANTINCENDIO PRESOLANA	4.579,95
Gabinetto	1162/03	1	SENECA SpA PAGAMENTO MISSIONE DIC.2006	576,34
Dir.gen.gestione risorse umane	2001/01	1	CALDERONI Gioacchino ed altri COMPENSI PERSONALE DI SORVEGLIANZA PER CONCORSO PUBBLICO	479,47
Dir.gen.gestione risorse umane	2001/07	1	POSTE ITALIANE STIPENDI PER PERSONALE COMANDATO C/O MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	149.744,93
Dir.gen.gestione risorse umane	2001/01	3	PANATTA Laura ed altri COMPENSI AI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE ESAMINATRICE CONCORSO PUBBLICO	636,74
Gabinetto	1162/13	1	AUTORITA' VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI – Rimborso stipendio Dr. Marco Pisano periodo COMUNE DI ROMA	13.577,38
Gabinetto	1162/13	1	Rimborso retribuzioni anticipate per periodo 29/05/2006 – 31/12/2006 ai Sigg. D'Angelo Giammarco ed altri	52.229,98
TOTALE				248.091,64

I capitoli-fondo presenti nello stato di previsione del Ministero sono il capitolo 2230 relativo al Fondo Unico di Amministrazione, il capitolo 2240 relativo al Fondo consumi

intermedi ed il capitolo 7961 “Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge” istituito ai sensi dell’art.1, comma 20, della finanziaria 2006, ora soppresso in applicazione dell’art. 3, comma 34, della finanziaria 2007. Detti capitoli non hanno evidenziato nel corso della gestione particolari problematiche.

I capitoli promiscui riguardano più che altro l’Istituto Superiore delle comunicazioni e delle tecnologie nell’ambito delle attività svolte nel campo della ricerca e per il funzionamento dei laboratori scientifici.

L’aggregazione di capitoli diversi in un unico capitolo mediante la creazione di appositi piani di gestione ha, di fatto, facilitato la gestione delle risorse disponibili, soprattutto per l’acquisto di beni e servizi, consentendo uno spostamento più agevole e snello dei fondi complessivamente stanziati da un piano di gestione all’altro con un semplice decreto dirigenziale facendo conseguentemente aumentare il numero di variazioni compensative tra piani di gestione.

Per quanto riguarda la riassegnazione delle entrate, le disposizioni previste dall’art. 4 decreto legge n. 81/2007, che ha abolito il tetto per tali assegnazioni, ha consentito al MEF di accogliere le richieste per un totale di oltre 1,4 milioni.

I capitoli in ordine ai quali si manifesta in modo evidente l’assunzione di impegni di spesa a fine d’anno sono essenzialmente quelli di parte capitale e quei capitoli di spese di funzionamento che vengono integrati a fine esercizio col provvedimento di assestamento del bilancio.

Le eccedenze di spesa riguardano, come per gli anni pregressi, le spese per gli stipendi.

Circa gli scostamenti che si verificano fra previsioni iniziali e definitive, va detto che essi attengono più che altro alle voci di spesa per consumi intermedi. Infatti, gli stanziamenti iniziali di competenza dei relativi capitoli in genere vengono incrementati con variazioni di bilancio effettuate solitamente utilizzando le disponibilità del Fondo Consumi Intermedi.

Con riferimento all’impatto della nuova normativa recata dalla legge finanziaria 2008 in materia di termini di conservazione dei residui propri di conto capitale (da 7 a 3 anni), la modifica dei termini di conservazione in bilancio di residui propri di parte capitale comporta la necessità per il futuro di accelerare le procedure di pagamento per evitare la perenzione delle somme impegnate, oltre che la necessità di vagliare più attentamente, alla fine dell’anno, la conservabilità di tali somme nel conto del patrimonio.

Per il 2007, da un primo e provvisorio consuntivo, lo stanziamento definitivo di competenza dei capitoli per “spese giuridicamente obbligatorie” ammonta a 78,4 milioni pari al 23,3 per cento della dotazione finanziaria complessiva del Ministero, mentre gli stanziamenti dei capitoli relativi alle spese per “trasferimenti” ammontano complessivamente a 180,4 milioni pari al 53 per cento delle risorse complessivamente stanziare per il Ministero.

1.11. Ministero della difesa

Per ciò che concerne gli aspetti più significativi attinenti all’auditing generale, si richiamano i punti già trattati nella relazione sulla politica della Difesa e della sicurezza del territorio.

Ci si limita in questa sede alla trattazione degli specifici profili riguardanti alcuni strumenti di bilancio e le loro problematiche.

Sulle contabilità speciali della Difesa, la Corte si è costantemente soffermata mettendo in luce, in seguito ad un’analisi sempre più approfondita, come al di là dell’utilità dello strumento - sotto il profilo dell’immediata disponibilità nelle sedi periferiche delle risorse finanziarie stanziare in bilancio - la gestione di cassa che le contraddistingue, unitamente alla “massa critica” costituita dalle spese di personale (circa il 60 per cento dell’entità globale) ed alla perdurante mancanza di un sistema informatico in grado di registrare i movimenti decentrati, abbia determinato il costante ricorso alle quadrature di bilancio, in particolare a fine esercizio, ricorrendo ad appositi fondi.

La problematica è da tempo nota e si riflette sul progressivo irrigidimento degli “strumenti di flessibilità” presenti nel bilancio della Difesa e rappresentati, appunto, dai cennati Fondi.

Le Forze Armate, nel corso del tempo, hanno messo in campo, sia pure in termini diversi, strumenti che consentissero di tenere sotto controllo la “spesa periferica”.

Un esempio è costituito dal SIEFIN – Sistema Informativo dell’Esercito, il quale, partendo dalle Direttive del Capo di Stato Maggiore dell’Esercito e tenendo conto dei criteri e delle procedure operative in materia di Pianificazione, Programmazione e Bilancio, dall’esercizio finanziario 2003, ha creato un circuito che ha collegato tutti i Centri di spesa, in modo tale da controllare l’andamento della spesa “in tempo reale” sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello economico.

Tale sistema, attualmente integrato con il SIV1 (Sistema di Vertice della Difesa), consentirebbe dunque di disporre delle informazioni necessarie ai fini della valutazione dei progetti *in itinere* e della successiva programmazione di tutto il bilancio della Difesa, ottimizzando la spesa ed evitando la formazione di economie.

Sono attualmente in corso le attività dirette all'integrazione del SIEFIN con il SIV2, che costituisce l'evoluzione del Sistema Informativo di Vertice, dal quale la Corte si attende l'effettivo collegamento con tutta la rete periferica della Difesa e che è collegato con il SECIN ai fini dell'implementazione del controllo di gestione, nonché con il SICOGE, il Sistema di controllo di gestione della Ragioneria Generale dello Stato, che dovrebbe consentire di superare la presenza ancora massiccia di operazioni "manuali" da parte dei Funzionari delegati, proprio per l'assenza di un collegamento informatico diretto.

Tali due ultimi aspetti mettono comunque in luce uno stato dell'arte che, pur prendendo atto dell'impegno che nei vari settori viene assicurato per disporre di quadro affidabile delle evoluzioni della spesa periferica, è ancora lontano da un governo efficace delle contabilità speciali.

Lo stesso Stato Maggiore della Difesa fa conto sulla sperimentazione, che è prevista per il corrente esercizio finanziario e che costituisce un'evoluzione fondamentale del citato SIV2, della riconduzione ad un unico *data-base* di tutti i flussi di spesa relativi ai fondi della Difesa gestiti in contabilità speciale.

Un passo necessario, in tal senso, è quello del monitoraggio delle spese di personale che costituiscono, gran parte del *cash-flow* delle contabilità speciali. A tal fine è stato stipulato un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze anche per ottemperare ad una specifica disposizione della Legge finanziaria 2007 (l'art. 1, comma 447), che prevede l'invio alla Ragioneria Generale dello Stato dei dati mensili di pagamento relativi alle competenze fisse ed accessorie del personale delle Forze Armate (e quindi anche dell'Arma dei Carabinieri).

La seguente Tavola mostra il livello delle contabilità speciali su base triennale (2005-2007) e la strutturazione della spesa in base alla P.T.F.

Esercizio Finanziario 2005

Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2005		% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA		
		55,03%		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF	P.T.F.	ESERCIZIO	€ 1.735.004.319,66
			FUNZIONI ESTERNE	€ 3.429.810,00
			INVESTIMENTO	€ 231.000,00
			PENSIONI PROVVISORIE	€ 289.000.000,00
			PERSONALE	€ 9.713.835.146,10
€ 21.335.246.679,00	€ 11.741.500.275,76			€ 11.741.500.275,76

Esercizio Finanziario 2006

Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2006		% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA		
		58,59%		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF	P.T.F.	ESERCIZIO	1.582.356.073,38
			FUNZIONI ESTERNE	2.299.976,00
			INVESTIMENTO	244.500,00
			PENSIONI PROVVISORIE	269.301.500,00
			PERSONALE	10.176.287.394,74
€ 20.533.137.017,00	€ 12.030.489.444,12			€ 12.030.489.444,12

Esercizio Finanziario 2007

Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2007		% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA		
		54,36%		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF	P.T.F.	ESERCIZIO	1.725.000.258,44
			FUNZIONI ESTERNE	2.303.895,73
			INVESTIMENTO	270.000,00
			PENSIONI PROVVISORIE	234.006.120,36
			PERSONALE	10.193.192.960,26
€ 22.359.992.966,03	€ 12.154.773.234,79			€ 12.154.773.234,79

Anche i capitoli fondo, nella loro accezione positiva, rappresentano strumenti di flessibilità: essi dovrebbero consentire il superamento delle rigidità caratteristiche di gran parte delle appostazioni di spesa del bilancio, che limita l'esercizio di alcune funzioni tipiche della "Missione Difesa e sicurezza del territorio".

In questo senso, per programmi fortemente legati all'acquisto di beni e servizi e ad investimenti di grande rilievo per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti, tre Fondi assumono importanza fondamentale: il Fondo consumi intermedi, il Fondo per le

esigenze di mantenimento dello strumento militare ed il Fondo per la realizzazione di programmi di investimento.

Il Fondo consumi intermedi nel 2007 è stato finanziato con 307 milioni di euro, dei quali 33,93 milioni accantonati, ai sensi dell'art. 1, comma 507, della legge n. 296/2006.

La ripartizione è stata, in sintesi, la seguente:

Fondo consumi intermedi							
Esercizio finanziario 2007							
Stanziamiento definitivo			€ 307.000.000				
Accanton.	Gab. Difesa	Direzione Bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri
33.926.598,12	597.333,00	8.600.134,00	161.866.393,88	17.327.932,00	11.052.031,00	28.629.578,00	45.000.000,00

Nel 2008, la dotazione del Fondo è di 460 milioni di euro, di cui 73,9 accantonati (art. 2, comma 575 della Finanziaria 2008 -24,6 milioni sono destinati all'Arma dei Carabinieri).

Le risorse disponibili sono ripartite in 269,8 milioni per le esigenze "interforze" (Stato Maggiore Difesa, Segretariato Generale e Direzione centrale di bilancio), 39,6 milioni per l'Esercito, 23,3 milioni per la Marina, 32,6 milioni per l'Aeronautica e 20,6 milioni per i Carabinieri.

Il Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – capitolo 1185 è stato istituito con l'art. 1, comma 1238, della legge finanziaria 2007, per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare.

La dotazione del Fondo, per il 2007, è stata di 350 milioni di euro, di cui 32 milioni accantonati nel "Fondo di Tesoreria INPS" e legati al *cash-flow* del TFR dei dipendenti di aziende con più di cinquanta addetti che hanno deciso di lasciare il TFR in azienda (art. 1, comma 758 della stessa Finanziaria sul quale la Corte si è soffermata nella passata Relazione).

La ripartizione è stata, in sintesi, la seguente:

Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa				
Esercizio finanziario 2007				
Stanziamiento definitivo		€ 350.000.000		
Accanton.	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica
32.000.000,00	58.940.798,00	89.610.384,00	59.526.741,00	109.922.081,00

Le risorse oggetto dell'accantonamento (32 milioni di euro) sono state rese disponibili nell'attuale esercizio e ripartite come segue: 13,265 milioni all'Esercito, 6,479 alla Marina e 12,256 all'Aeronautica.

Nel 2008, la dotazione del Fondo è di 485 milioni di euro ed è ripartita in: 76,70 milioni per le esigenze interforze (SMD-SGD e Bilandife), 142,85 per l'Esercito, 44,72 per la Marina, 190,92 per l'Aeronautica e 29,81 per i Carabinieri.

Il Fondo per la realizzazione dei Programmi di investimento – capitolo 7144, istituito con la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 896) con una dotazione di 1.700 milioni di euro per il 2007, 1.550 per il 2008 e 1.200 per il 2009, è destinato alla realizzazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze della Difesa nazionale, derivanti da accordi internazionali.

Si è, in sostanza, preso atto dell'esigenza di salvaguardare, in qualche misura, il perseguimento delle politiche della Difesa che sono fortemente legate ai programmi internazionali d'armamento, i quali erano fortemente compromessi dai tagli di bilancio, nonché dalle modifiche normative che prima hanno riguardato i residui di stanziamento, praticamente ridotti ad una sola annualità e, con l'ultima finanziaria, la riduzione del mantenimento in bilancio dei residui propri per le spese in conto capitale, da sette a tre anni.

Le risorse disponibili sul Fondo sono state quindi trasferite al capitolo di spesa di investimento ed agli articoli dello stesso sui quali impingono gli oneri finanziari dei Programmi in atto (si cita quello relativo all'Unità Maggiore, la Portaerei Cavour, che è ormai acquisita alla Marina Militare).

Capitolo	Stanziamenti definitivi	Programma esemplificativo
7120-1	507.281.784	Acquisizione Unità Maggiore
7120-2	893.196.429	Joint Strike Fighter
7120-3	298.186.000	Sistemi missilistici
7120-4	1.335.787	Sistemi sicurezza trasmissioni infrastrutturali

Vanno anche considerati due Fondi importanti per due settori che costituiscono oggetto della presente Relazione:

- Fondo per il Programma di edilizia per il personale - capitolo 7146;
- Fondo per la ristrutturazione degli Arsenali e Stabilimenti militari – capitolo 7125.

Per il primo, con la legge finanziaria 2007 art. 1, comma 1239, in un contesto legato alla problematica delle dismissioni immobiliari della Difesa, sono stati stanziati 20 milioni di euro per gli esercizi 2007-8-9, per un programma straordinario di edilizia per la acquisizione, costruzione o manutenzione di alloggi destinati al personale volontario delle Forze Armate. Per il 2007, la ripartizione per i programmi corrispondenti è stata di 15.893.000 euro per l'Esercito, 2.907.000 per la Marina e 1.200.000 per l'Aeronautica.

Il secondo Fondo è stato istituito con l'art. 1, comma 899 della Legge finanziaria 2007 ed ha una dotazione di 20 milioni di euro (sui quali sono accantonati 2.514.127,85 euro), destinati alla ristrutturazione ed all'adeguamento degli arsenali militari, comprese le darsene e degli stabilimenti militari.

La ripartizione ha previsto: 5.800.000,15 euro per lo Stato Maggiore Esercito, 10.690.545,07 euro per lo Stato Maggiore Marina e 995.326,93 euro per il Segretariato Generale.

L'art. 2, comma 73 della Legge finanziaria 2008 ha assicurato la dotazione del Fondo per 20 milioni di euro, dei quali 7 da destinare alla prosecuzione degli interventi per l'Arsenale militare di Taranto ed 1 milione per il Polo di Mantenimento Nord di Piacenza.

E' questo un tema di particolare importanza perché sul futuro di tali apparati industriali è in atto una riflessione, di cui si parla in altra parte della relazione, che attiene alla loro riconfigurazione in una veste che assicuri un valore economico per il Sistema Difesa.

Mentre i Fondi finora esaminati hanno una connotazione finalistica legata tendenzialmente al nucleo fondamentale della Missione Difesa e sicurezza del territorio, non va dimenticato che altri Fondi, sui quali la Corte ha espresso le sue considerazioni con riferimento al governo della spesa periferica, mantengono le loro caratteristiche di “basket” finanziario diretto ad assicurare la quadratura di queste in un contesto che, come si è visto, per quanto “movimentato” da importanti iniziative, non è ancora in grado di governare in pieno la spesa periferica.

- Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle tre FF.AA. – FAD – cap. 1121

La dotazione di 33,1 milioni di euro, dai quali vanno detratti i 9,16 milioni accantonati ai sensi dell’art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007, è stata ripartita in:

Fondo a disposizione					
Esercizio finanziario 2007					
Stanziamento definitivo			€ 33.100.000 (ec.0,41)		
Accanton.	Direzione Bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica
9.160.882	3.246.236	11.649.969	4.707.401	2.583.473	1.752.039

Nel 2008 lo stanziamento ammonta ad euro 26.921.149,00.

- Fondo per le anticipazioni agli Enti, Istituti, etc. per provvedere alle momentanee deficienze di cassa (c.d. Fondo scorta – cap. 1253)

E’ un fondo (previsto dall’art. 42 del d.P.R. 21.2.2006, n. 167 il R.A.D. Difesa) che serve a garantire agli enti periferici una “scorta” che consente di anticipare le spese in mancanza della disponibilità sulla contabilità speciale. Il suo funzionamento è, infatti, molto particolare: man mano che le anticipazioni agli enti periferici vengono coperte dalle assegnazioni corrispondenti ai capitoli competenti, il Fondo recupera lo stanziamento originario ed il CRA, al termine dell’esercizio finanziario, lo versa in Tesoreria; i versamenti delle contabilità speciali costituiscono regolazioni contabili, in quanto, contestualmente, il medesimo ammontare viene reimputato nello stanziamento dell’esercizio successivo.

Per il 2007 lo stanziamento era di euro 41.670.000, diminuito ad euro 40.603.000 per il 2008.

La Corte ha più volte sottolineato come - pur tenendo conto della circostanza che con questo sistema si assicura la correttezza delle operazioni degli enti periferici - viene meno la *governance* sugli stessi, in quanto, a parte l'utilizzazione di strumenti, come il sistema informatico dell'Esercito, che in qualche misura mantengono l'attenzione sui livelli di spesa, la carenza di una copertura complessiva del sistema informatico non permette una verifica delle transazioni in tempo reale. Non va sottovalutato, inoltre, che una gestione di cassa che vede quale elemento particolarmente sensibile la spesa di personale, può determinare una percezione amplificata delle reali disponibilità finanziarie.

Qualche connessione con queste osservazioni può rinvenirsi nelle richiamate disposizioni della legge finanziaria 2007 che ha previsto l'informativa Difesa-MEF sui dati mensili di pagamento delle spese fisse ed accessorie al personale.

Le regolazioni contabili non possono comunque sostituire un monitoraggio complessivo della spesa e dei suoi fenomeni generatori.

L'Arma dei Carabinieri, per l'esercizio 2007, al netto dell'accantonamento previsto dall'art. 1, comma 507 della Legge finanziaria 2007, ha potuto contare su tre Fondi:

- Il "Fondo da ripartire per l'ammodernamento del parco autoveicoli, dei sistemi operativi e delle infrastrutture dell'Arma dei Carabinieri – cap. 7764, con 4,37 milioni di euro utilizzati per il settore della motorizzazione.
- Il "Fondo di funzionamento dei servizi dell'Arma dei Carabinieri" – cap. 4896, con una dotazione di 29 milioni di euro, con i quali sono stati coperti gli accantonamenti che hanno inciso per 23,19 milioni di euro (circa 20 milioni dei quali per il settore "Esercizio".
- Il "Fondo a disposizione" – cap. 4842, con una dotazione di 9,18 milioni di euro, che ha consentito di rimpinguare i capitoli del settore "Esercizio" sofferenti.

Il primo Fondo non è stato riproposto nel bilancio di previsione 2008.

Il "Fondo di funzionamento" con uno stanziamento di circa 40 milioni di euro è stato utilizzato per le esigenze non programmabili del settore "Esercizio".

Sul "Fondo a disposizione" vi sono ancora risorse, al netto dell'accantonamento, pari a 7,17 milioni di euro.

Il tema delle “Riassegnazioni” rappresenta un aspetto di rilievo per il Ministero della difesa, spesso chiamato ad assicurare interventi che, a stretto rigore, non rientrano tra le funzioni istituzionali. Si tratta sia di interventi di emergenza in materia di Protezione Civile, sia di azioni in materia di ordine pubblico che hanno assunto rilevanza istituzionale (si ricorda quella che va sotto il nome di “Vespri siciliani”).

Da un lato, quindi, le emergenze - l'esempio più recente ed ancora attuale è quello dell'“emergenza rifiuti” in Campania con il supporto assicurato al Commissario straordinario appositamente nominato dal Governo - e, dall'altro, servizi come “il rifornimento idrico alle isole minori”, rappresentano contesti significativi che, sotto il profilo della nuova classificazione del bilancio, non sono tutti ricompresi nel Programma 5 “Funzioni non direttamente collegate ai compiti di Difesa militare”, in quanto rimangono a carico delle Forze Armate impiegate e quindi vengono imputate ai primi quattro programmi che alle stesse si riferiscono.

A tale “ambiente” si aggiungono tutti i servizi resi a terzi (generalmente altre Amministrazioni pubbliche) nel contesto dell'attività industriale.

In proposito, nella passata relazione, ci si è soffermati su di uno stabilimento della Difesa dell'Area Tecnico-Industriale “Il Polo di mantenimento delle armi leggere di Terni” che svolge, appunto, attività di manutenzione dell'armamento leggero che riguardano tutte le Amministrazioni che lo detengono e le stesse aziende del settore.

Dal complesso di tali servizi, in un contesto economicamente orientato, sarebbe naturale attendersi remunerazioni in grado, perlomeno, di coprire l'ammortamento degli impianti utilizzati ed un livello minimo di rendimento.

Lo strumento delle “Riassegnazioni” dovrebbe garantire quindi il circuito di ritorno che, attraverso la “stanza di compensazione” del bilancio MEF, riassegna, appunto, ai capitoli di spesa della Difesa detti proventi.

Va segnalato come tale circuito trovi impedimenti significativi ed ormai legati alla politica di contenimento della spesa tali da allontanare, paradossalmente, l'obiettivo di un bilancio economico che pure viene considerato una priorità.

Si ricorda come i commi 615-617 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 abbiano previsto forti limitazioni al livello delle entrate riassegnabili e l'istituzione di un apposito Fondo, con una dotazione corrispondente al 50 per cento dei versamenti riassegnabili nel 2006 ai capitoli di entrata del bilancio dello Stato.

La dotazione per la Difesa di tale Fondo è di euro 56.562.000 sul cap. 1187 ed è quindi basata sull'andamento dei due esercizi precedenti.

Sulla scorta di quanto espresso in precedenza, per i Programmi della Difesa, in considerazione della particolare esposizione dell'Amministrazione, il meccanismo appare fortemente pervasivo ed accentua una situazione negativa che nasce con la legge finanziaria per il 2005, che limitava le riassegnazioni al limite dell'esercizio precedente aumentato del 2 per cento ed è continuata con la legge finanziaria 2006 che, all'art. 1, comma 46¹³, aveva limitato il livello delle riassegnazioni a quello dell'esercizio precedente, anche se tale limite era stato successivamente abrogato dall'art. 4 del DL 81/2007, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 della legge n. 127/2007.

La seguente Tavola indica l'andamento delle riassegnazioni negli ultimi esercizi:

E.F.	BILANCIO APPROVATO	PREVISIONI DEFINITIVE	% Riass. su prev. defin.	RIASSEGNAZ. RICHIESTE	RIASSEGNAZIONI	% Riass. su riass. richieste
	A	B	C=E/B	D	E	F=E/D
2003	19.375.936.575	21.373.248.295	1,80%	408.551.497	383.658.261	93,91%
2004	19.811.049.748	21.202.809.593	1,37%	350.531.220	290.243.234	82,80%
2005	19.021.726.806	21.335.246.679	0,98%	298.990.315	208.797.513	69,83%
2006	17.782.170.713	20.533.137.017	1,02%	246.124.481	208.996.837	84,92%
2007	20.194.759.912	22.442.571.333	1,05%	236.652.732	236.652.732	100,00%

Per quanto il livello raggiunto nel 2007 possa essere considerato soddisfacente, la recente disposizione della legge finanziaria 2008 conferma le preoccupazioni in precedenza evidenziate, dovendosi tener conto della attuale basso livello di rendimento dei servizi resi che non copre, generalmente, nemmeno i costi dell'ammortamento degli impianti e delle materie prime impiegate.

¹³ La Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato ha recentemente approvato, con la Del. 9/2008/G dell'11 marzo 2008, la relazione conclusiva dell'indagine in materia, rilevando un sfondamento del limite per alcune Amministrazioni in base all'asserito, ma non confermato, assunto che il limite valesse per il complesso delle Amministrazioni. Per quanto attiene alla Difesa, è stato chiarito che il superamento del limite era dovuto all'imputazione ritardata delle spese per le "Missioni all'Estero", ma, nel contempo, è stata riproposta la questione del peso economico delle mancate riassegnazioni per i servizi resi dall'Amministrazione della Difesa.