

3. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi. - Analisi finanziaria

3.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

Nella relazione sul rendiconto 2007, la Corte ha effettuato l'analisi e la valutazione delle politiche della Difesa, basandosi sulla stessa articolazione per missioni e programmi del bilancio di previsione 2008, rapportandola al Rendiconto 2007.

Mentre tale analisi si fondava su di un modulo sperimentale, l'esame sul Rendiconto 2008 può definirsi come il primo "a regime", in quanto il Rendiconto 2008 è effettivamente articolato per politiche missioni e programmi.

Anche ai fini di un opportuno recupero dell'attenzione ai fattori organizzativi, nella presente relazione, è stato dedicato il capitolo precedente alle "innovazioni organizzative", partendo dalla constatazione che, le politiche istituzionali trovino una corrispondenza a 360 gradi con i Ministeri di riferimento.

Certamente ciò è immediatamente percepibile per le "politiche della Difesa" e si conferma, quindi, la validità di un approccio alla missione che corrisponde alle funzioni assicurate dalla Difesa, sia in ambito nazionale, sia nel più ampio contesto del sistema internazionale che, in questo caso, ha una dimensione che, com'è noto, è più ampia di quella europea essendo legata al sistema sovranazionale dell'ONU ed a quello della NATO.

Per questa ragione si è circoscritta l'analisi alla missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ed agli otto programmi che la compongono, i primi sette riferiti al bilancio Difesa e l'ottavo al bilancio del MEF (missioni militari di pace).

Con riguardo a tale ultimo programma, viene altresì mantenuta la scelta di trattarlo contestualmente all'esame dello specifico Fondo le cui risorse sono poi attribuite al bilancio Difesa ed imputate pro-quota alle UPB ed ai capitoli di bilancio dello Stato di previsione in ragione della natura della spesa (ad esempio: le risorse relative alla manutenzione sono imputate ai capitoli dei Centri di Responsabilità di Forza armata, quelle relative all'ammodernamento, ai capitoli del Segretariato generale, così come quelle per gli oneri assicurativi e di trasporto, etc.).

Infatti, l'evoluzione contabile di detto programma presenta caratteristiche decisamente diverse rispetto a quella degli altri programmi. Pertanto, nella Tavola che segue si rappresenta la missione 5, senza tener conto del programma 8 che viene analizzato separatamente nel paragrafo dedicato, appunto, alle missioni militari di pace.

In tale ottica trova la sua naturale collocazione nell'attuale contesto classificatorio l'Arma dei carabinieri nella missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ed, in particolare, nel programma 1, per la sua connotazione di "Forza" e lo *status* e l'ordinamento militare che la caratterizza. La peculiarità della missione affidata all'Arma è evidente soprattutto nelle operazioni all'estero "fuori aerea", laddove, infatti, i Carabinieri sono chiamati ad agire in zone di crisi dove, normalmente a seguito di un conflitto, l'apparato statale, le istituzioni, i diritti fondamentali sono compromessi.

La stessa utilizzazione delle risorse attestate sul "fondo per le missioni di pace", da parte dell'Arma dei carabinieri costituisce ulteriore conferma al riguardo.

Del resto, anche nel bilancio 2009 tale scelta viene confermata e, pertanto, la presente analisi non può non tenerne conto, per una corretta corrispondenza con la struttura del Rendiconto.

Nel rinviare, in ogni caso, alle argomentazioni svolte nella relazione sul rendiconto 2007, va segnalato come siano stati modificati i programmi che riguardano anche l'Arma dei

carabinieri per le spese di casermaggio e vettovagliamento, nell'altro contesto della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", al fine di evitare una frammentazione su tre programmi sostanzialmente sovrapponibili, ma tale profilo concerne la trattazione specifica su tale missione che viene fatta in altra sede.

La missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ha sostanzialmente le stesse caratteristiche della "funzione difesa" nella classificazione COFOG, fermo restando che per "Sicurezza militare", come evidenziato dal programma 7 che ha tale denominazione, si intende l'attività di "intelligence" assicurata dall'"AISE" che ha preso il posto del SISMI.

Missione 5 – Difesa e sicurezza del territorio

(in migliaia)

Prg	Descrizione	Residui iniziali(*)	Stanziamenti definitivi	% st. def. Su tot. missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza							
	2007	186.300,00	5.734.735,00	20,10	5.486.239,00	5.776.874,00	5.486.239,00	400.354,00
	2008	402.453,42	5.861.043,15	25,20	5.753.259,00	6.007.397,00	5.898.214,00	1.248.694,00
2	Approntamento e impiego delle forze terrestri							
	2007	293.245,00	4.806.392,00	16,85	4.739.000,00	4.883.892,00	4.739.000,00	229.240,00
	2008	236.711,74	5.098.985,25	21,92	5.061.331,00	5.182.607,00	4.916.116,00	352.618,00
3	Approntamento e impiego delle forze navali							
	2007	168.402,00	1.812.307,00	6,35	1.754.775,00	1.861.477,00	1.754.775,00	152.226,00
	2008	158.253,20	1.806.730,48	7,77	1.793.383,00	1.859.452,00	1.787.411,00	140.669,00
4	Approntamento e impiego delle forze aeree							
	2007	266.659,00	2.638.704,00	9,25	2.596.803,00	2.714.606,00	2.596.803,00	210.275,00
	2008	231.596,46	2.770.950,68	11,91	2.752.303,00	2.773.449,00	2.694.811,00	269.214,00
5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare							
	2007	221.634,00	487.818,00	1,71	472.273,00	498.590,00	472.273,00	116.664,00
	2008	110.580,30	492.761,44	2,12	482.979,00	500.306,00	455.897,00	117.237,00
6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari							
	2007	3.365.843,00	6.523.072,00	22,87	6.749.731,00	7.156.517,00	6.749.731,00	2.091.575,00
	2008	2.132.827,47	7.054.313,00	30,33	6.645.313,00	7.211.786,00	6.685.696,00	978.519,00
7	Sicurezza militare							
	2007	9.050,00	6.523.072,00	22,87	169.839,00	175.263,00	169.839,00	21.830,00
	2008	21.829,41	174.072,67	0,75	174.073,00	192.342,00	186.823,00	8.576,00
Totale missione	2007	4.511.133,00	28.526.100,00	100,00	21.968.660,00	23.067.219,00	21.968.660,00	3.222.164,00
Totale missione	2008	3.294.252,00	23.258.856,67	100,00	22.662.641,00	23.727.339,00	22.624.968,00	3.115.527,00

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Ministero della difesa - esercizio 2008
Missioni e programmi

(in migliaia)

N. Mis.	Missione	Prg	Programma	Residui iniziali(*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. missione	Impegni effettivi totali(**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	402.454,00	5.861.043,00	25,20	5.753.259,00	6.007.397,00	5.898.214,00	248.694,00
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	236.712,00	5.098.985,00	21,92	5.061.331,00	5.182.607,00	4.916.116,00	352.618,00
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	158.253,00	1.806.730,00	7,77	1.793.383,00	1.859.452,00	1.787.411,00	140.669,00
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	231.596,00	2.770.951,00	11,91	2.752.301,00	2.773.449,00	2.694.811,00	269.214,00
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	110.580,00	492.761,00	2,12	482.979,00	500.306,00	455.897,00	117.237,00
		6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari	2.132.827,00	7.054.313,00	30,33	6.645.312,00	7.211.786,00	6.685.696,00	1.978.519,00
		7	Sicurezza militare	21.829,00	174.073,00	0,75	174.073,00	192.342,00	186.823,00	8.576,00
			Totale	3.294.251,00	23.258.856,00	100,00	22.662.638,00	23.727.339,00	22.624.968,00	3.115.527,00
17	Ricerca ed innovazione	11	Ricerca tecnologia nel settore della difesa	186.179,00	73.627,00	100,00	64.894,00	108.927,00	99.436,00	113.953,00
			Totale	186.179,00	73.627,00	100,00	64.894,00	108.927,00	99.436,00	113.953,00
32	Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	572,00	21.807,00	27,98	19.979,00	21.817,00	20.174,00	565,00
		3	Servizi generali per le Amministrazioni di competenza	3.030,00	56.123,00	72,02	53.030,00	57.903,00	50.590,00	5.013,00
			Totale	3.602,00	77.930,00	100,00	73.009,00	79.720,00	70.764,00	5.578,00
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	3.232,00	254.006,00	100,00	0,00	216.763,00	0,00	172.144,00
			Totale	3.232,00	254.006,00	100,00	0,00	216.763,00	0,00	172.144,00
			Totale complessivo	3.487.264,00	23.664.419,00	400,00	22.800.541,00	24.132.749,00	22.795.168,00	3.407.202,00

Mantenendo, anche per poter disporre di un primo “benchmarking”, l’impostazione seguita nella precedente relazione, ulteriormente avvalorata dal riferimento al contesto organizzativo, costituisce un passo necessario misurare il peso della missione 5 con quello dello stato di previsione del Ministero della difesa, sulla base della Tavola che precede, tenendo conto del confermato ridotto peso sia della missione 17 dedicata alla ricerca, dovuto alla rilevante presenza della spesa per ricerca e sviluppo nell’ambito dei programmi d’armamento sia delle due missioni “trasversali”: 32 “Servizi istituzionali etc.”, sulla quale si fornisce una specifica sottolineatura alla fine della relazione (il peso è dello 0,32 per cento) e 33 “Fondi da ripartire”, che non ha gran rilevanza per la Difesa, raggiungendo l’1,07 per cento.

Il peso “finanziario” di tale missione, rappresenta, infatti, al netto del fondo per le missioni militari di pace, pressoché la totalità dell’intero bilancio della Difesa con 23,26 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, (ai quali vanno aggiunti 3,29 miliardi di residui) rispetto a 23,66 miliardi totali.

Tale situazione rende necessaria un’attenta disamina dei programmi che a detta missione, rappresentata nelle due Tavole sugli esercizi 2007 e 2008, fanno riferimento, ma, soprattutto, appare evidente che non può essere considerato sufficiente tale livello di analisi.

Si è, infatti, di fronte a macro-aggregati che rendono necessario un passo successivo, al fine di scorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l’operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

I primi quattro programmi della missione in esame afferiscono a tutto il complesso delle attività che vanno dal mantenimento in efficienza all’impiego operativo delle quattro Forze Armate e, quindi, alle risorse a tali fini appostate in bilancio.

In tale contesto si trova la gran parte della cosiddetta “spesa di esercizio” dedicata, appunto al mantenimento in efficienza della “macchina” ed ormai essenzialmente allocata nelle UPB dei Centri di Responsabilità di Forza armata. Rimane comunque un livello consistente di spesa di esercizio nell’ambito del programma 6 “Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari” e, in particolare, in quota parte riferita all’ammodernamento e rinnovamento dell’armamento che prevede comunque un livello di approvvigionamento e per le esigenze delle missioni militari all’estero nel contesto del “peace-keeping” e della lotta al terrorismo internazionale, collegate alle funzioni attribuite alla direzione di commissariato e servizi generali.

Si sottolinea, al riguardo, come tale direzione provveda alle assicurazioni ed ai trasferimenti di uomini e mezzi nei teatri operativi.

Da un lato, è quindi opportuno mirare specifici sottoprogrammi che consentano di evidenziare profili di particolare interesse per le Forze armate ed al riguardo, la Corte intende proseguire nella verifica dei livelli di “reinternalizzazione”, in particolare delle attività manutentive, così come l’analisi dei “costi” delle missioni operative all’estero che incidono sulle attività addestrative della forza professionale impiegata e sugli *steps* manutentivi dei mezzi ovvero sulla loro sostituzione per accelerata obsolescenza o per l’antieconomicità del loro rientro dai teatri operativi.

Dall’altro lato, potranno coincidere con la pragmatica partizione di “sottoprogrammi” i più rilevanti programmi di armamento gestiti dalle Direzioni generali competenti (armamenti aeronautici, navali e terrestri e telecomunicazioni aerospaziali). Di essi si tratta specificamente in altra parte della relazione.

Profilo di particolare interesse è poi rappresentato dalla gestione e dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa, anche alla luce del disposto dell’art. 1, commi 320 ss.

della Finanziaria 2008, in connessione con il programma di costruzione di nuovi alloggi di cui all'art. 2, comma 627 e ss. della medesima Finanziaria.

Tale materia viene particolarmente approfondita in relazione, anche per le rilevanti innovazioni apportate dall'art.14-*bis* del DL 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008.

Le risorse finanziarie collegate ai primi quattro programmi ammontano a 15,54miliardi di euro di stanziamenti definitivi su di un totale di 23,26 miliardi, con un'incidenza del 66,81 per cento per cento.

Rispetto al 2007, si ha in realtà una diminuzione di questa incidenza in quanto risultano aumentati gli stanziamenti definitivi del programma 6 che passa da 6,52 miliardi a 7,05.

Ciò indica una ulteriore limitazione della spesa di esercizio, aspetto al quale si è già accennato in precedenza nella parte dedicata alla programmazione ed alle analisi del SECIN e che viene sottolineato dalle scelte operative fatte dagli Stati Maggiori di Forza armata (se ne parla successivamente) per fronteggiare il depauperamento degli apparati militari.

Gli stanziamenti definitivi sono notevolmente diminuiti per i Carabinieri (prg.1), nella misura del 13 per cento (da 6,73 a 5,86 miliardi), sono rimasti sostanzialmente stabili per Marina ed Aeronautica militare e sono aumentati del 6 per cento per l'Esercito (da 4,81 a 5,10 miliardi).

Tale situazione ha determinato sul primo programma un elevatissimo livello dei pagamenti ed una sensibile diminuzione della massa-residui.

Va detto che il livello dei pagamenti è comunque aumentato su tutti i primi quattro programmi, anche se in misura meno sensibile.

La circostanza che, a parte che per il citato primo programma la massa di residui, che per il totale della missione raggiunge 3,11 miliardi (il 13,4 per cento degli stanziamenti definitivi) rimanga stabile pur in presenza di un aumento degli stanziamenti definitivi trova una sua parziale spiegazione nel rilevante fenomeno della perenzione allo scadere del triennio, per i residui in conto capitale, di cui si parla in seguito.

Per quanto attiene più specificamente al programma 6 - al quale afferiscono le attività delle direzioni di armamento, oltre a quelle che costituiscono il tradizionale supporto tecnico "trasversale" al sistema Difesa (la Direzione per il commissariato ed i servizi generali e quella del genio e dei lavori) va segnalato il *trend* positivo delle Direzioni d'armamento (armamenti terrestri, aeronautici e navali e per le telecomunicazioni aerospaziali) le quali, anche per un miglioramento della gestione dei flussi di cassa e per un favorevole andamento dei tassi di cambio (nei programmi internazionali multilaterali essi sono generalmente rapportati al dollaro USA), presentano, oltre al tradizionale alto rapporto degli impegni sulla massa impegnabile (stanziamenti più residui) non scevro, come le relazioni della Corte hanno frequentemente sottolineato, da profili negativi sull'incremento delle posizioni debitorie, anche un alto livello di pagamenti.

Anche per tale comparto va considerato l'effetto negativo della perenzione triennale delle spese in conto capitale, così come, per la particolare natura delle funzioni espletate, la forte incidenza (è il caso specifico della Direzione del genio e dei lavori alla quale è intestata la competenza sulle strutture immobiliari della Difesa) di una categoria di spesa, altrimenti poco rilevante come quella degli "investimenti fissi lordi e degli acquisti dei terreni" che presenta livelli finanziari tutt'altro che trascurabili, come si evidenzia nello specchio che segue:

Categoria	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. programma	% st. def. su tot. missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.398.152,14	3.462.399,00	49,09	14,89	3.167.239,62	3.403.411,85	3.096.902,75	1.433.300,81

Il livello dei residui finali è pressoché sovrapponibile a quello degli iniziali e, certamente, sotto questo profilo, per le caratteristiche tendenzialmente compensative del meccanismo della “permuta”, in particolare con gli Enti locali che, come in altra parte della relazione viene evidenziato, trova particolare favore, in prospettiva, la situazione dovrebbe rimanere stabile.

Sempre ragionando sulle categorie di spesa⁸ e tenendo conto della notazione presente nelle ultime relazioni che segnalavano la crescita dell’incidenza della spesa di personale, va detto che questa, sul totale della missione trova conferma, con stanziamenti definitivi che sono pari a 15,36 miliardi, con un’incidenza pari al 66,06 per cento dell’intera missione (23,26 miliardi).

E’ questo un elemento sintomatico dell’inversione di tendenza, ormai confermata negli ultimi esercizi, di un bilancio che, per la Difesa, era caratterizzato dalla reale spesa d’investimento e che ora, in una perdurante fase recessiva, è invece maggiormente impegnato dalla spesa di personale.

Difesa e sicurezza del territorio
Esercizio finanziario 2008

(in migliaia)

Missione	Categorie	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. miss.	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5. Difesa e sicurezza del territorio	1. Redditi da lavoro dipendente	420.006,00	15.364.040,00	66,06	15.262.838,00	15.538.505,00	15.316.412,00	328.213,00
	2. Consumi intermedi	1.374.810,00	3.044.501,00	13,09	2.904.222,00	3.354.218,00	2.903.537,00	1.256.822,00
	21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.448.362,00	3.504.936,00	15,07	3.206.916,00	3.471.906,00	3.128.493,00	1.488.848,00
totale missione		3.294.253,00	23.258.855,00	100,00	22.662.639,00	23.727.339,00	22.624.969,00	3.115.526,00

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Un elemento che sarà necessario tener presente, nel presumibile incremento delle “permuta” non solo relative ai beni ma “miste” e cioè riguardanti beni e servizi, come la recente normativa (in particolare l’art. 14-bis del DL 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008, che costituisce un esplicito approfondimento nella presente relazione) consente, è che il ritorno economico delle relative operazioni non sarà riscontrabile nelle risultanze del bilancio finanziario e solo parzialmente, ove le registrazioni, ai sensi dell’art. 111 del regolamento di

⁸ Nella tabella si evidenziano solo le categorie economiche più significative, in termini finanziari, della missione 5.

contabilità generale dello Stato⁹ siano tempestive, ciò sarà possibile nel conto del patrimonio ove, peraltro, secondo la normativa vigente, sarà anche possibile il riscontro dei residui perenti quali poste passive.

4. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

4.1. Il “Fondo-scorta” e le contabilità speciali

La Corte ha più volte evidenziato, in questa sede, la problematica inerente alle “contabilità speciali”, sottolineando come, in mancanza di un sistema informativo che sia in grado di seguire le movimentazioni che su dette contabilità avvengono presso i centri di costo sul territorio – e sotto questo profilo, è stata appena attivata una sperimentazione nel quadro del SIV 2 - solo a fine esercizio (o per meglio dire ad esercizio successivo inoltrato) è possibile conoscere quanto sulle medesime è ancora appostato per sopperire alle deficienze di cassa, mediante l’assegnazione da appositi fondi dello stato di previsione della Difesa.

Si determina, pertanto, un meccanismo rotativo che pur prevedendo la restituzione ai capitoli-fondo di quanto assegnato alle contabilità speciali, sposta nel tempo tale operazione con l’ulteriore conseguenza di rendere rigido il funzionamento dei medesimi, le cui risorse non venendo ripristinate entro l’esercizio, salvo integrazioni o variazioni compensative, non sono evidentemente disponibili per esigenze ulteriori che dovessero intervenire in corso d’anno.

Nella presente relazione si intende quindi approfondire l’analisi, concentrandola sul Fondo scorta, previsto dall’articolo 42 del d.P.R. 21 febbraio 2006, n. 167, con il quale è stato approvato il “Regolamento per l’Amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa” il c.d. “R.A.D.” di cui si è detto nelle precedenti relazioni, che viene utilizzato dagli Enti, distaccamenti e reparti della Difesa per fronteggiare momentanee deficienze di cassa, esigenze connesse con pagamenti per conto di altri organismi (anche esterni alla Difesa), per prestiti ad altri organismi che, in carenza di cassa, devono provvedere a pagamenti urgenti e indilazionabili, per acconti e/o anticipi al personale secondo i casi previsti dalle norme, per la somministrazione di fondi permanenti, etc..

Per dette esigenze, le spese sono quindi contabilizzate sul Fondo scorta, purché vengano accertate sia la legittimazione a ricorrervi, sia le modalità di copertura finanziaria per “recuperare” le somme che verranno poi imputate al pertinente capitolo di bilancio, consentendo quindi il pareggio della partita contabile.

Si tratta di onere derivante da legge di spesa permanente e, pertanto, la quantificazione prevista annualmente per detto Fondo è determinata con legge finanziaria, in tabella “C”, ai sensi dell’art. 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468.

La ripartizione del Fondo scorta tra Forze armate (capitolo di bilancio 1253) viene effettuata, per ciascun esercizio finanziario, con decreto del Ministro della difesa nel quale sono indicati, suddivisi per direzione di amministrazione competente per Forza armata e territorio (DIRAM), gli organismi destinatari ed i relativi importi ad essi attribuiti.

Le somme indicate nel decreto sono accreditate sulla contabilità speciale delle predette DIRAM, per essere successivamente assegnate agli Enti destinatari.

Le DIRAM, contestualmente alla ricezione dell’assegnazione per il nuovo anno, retrocedono le dotazioni del Fondo scorta dell’anno precedente. Tale operazione dà luogo ad

⁹ Si rammenta al riguardo la delibera della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato 17/2007/G con la quale è stata approvata una relazione che ha messo in luce profili critici della modalità di iscrizione dei cespiti patrimoniali della difesa nel conto patrimoniale.

effettivo movimento di fondi solo nel caso in cui si abbia una variazione dell'ammontare complessivo delle assegnazioni attribuite a ciascuna DIRAM.

Inoltre, qualora, nel corso dell'anno, siano disposte variazioni nella dotazione del Fondo scorta, gli organismi interessati restituiscono o ricevono la differenza dalla propria DIRAM.

La restituzione delle somme avviene mediante versamento al bilancio dell'entrata dello stato tramite le rispettive tesorerie provinciali.

Con il d.m. n. 47 del 23 aprile 2008 è stata effettuata la ripartizione dello stanziamento di euro 40.603.000,00 del Fondo scorta (capitolo 1253) per l'esercizio finanziario 2008, sui centri di costo delle direzioni di amministrazione, le quali, hanno avuto complessivamente assegnate le seguenti risorse:

INTERFORZE MINISTERO DIFESA ROMA	10.072.000,00
ESERCITO FIRENZE	7.388.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE LA SPEZIA	057.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE TARANTO	7.747.000,00
COMANDO LOGISTICO AERONAUTICA MILITARE BARI	9.339.000,00
TOTALE	40.603.000,00

Poiché il Fondo scorta ha un funzionamento simile ad un fondo di rotazione, e, pertanto la dotazione ripartita è in parte ancora presso le contabilità speciali, poiché lo stanziamento del 2007 era superiore a quello del 2008 (euro 41.670.000,00), con il medesimo decreto è stato disposta la restituzione al Fondo scorta della differenza, che ammonta ad euro 1.067.000,00, dalle medesime direzioni di amministrazione, peraltro, come si vede, non in proporzione alla dimensione delle risorse assegnate:

INTERFORZE MINISTERO DIFESA ROMA	264.000,00
ESERCITO FIRENZE	194.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE LA SPEZIA	79.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE TARANTO	284.000,00
COMANDO LOGISTICO AERONAUTICA MILITARE BARI	246.000,00
TOTALE	1.067.000,00

Tale restituzione, prevista nel medesimo decreto di ripartizione, avviene proprio in quanto si tratta di risorse non più disponibili per l'esercizio di riferimento e tale aspetto evidenzia il meccanismo rotativo che permane per le risorse (nella fattispecie i 40,6 milioni di euro dello stanziamento 2008) che transitano nelle contabilità speciali e che vengono via via recuperate.

In sostanza la ripartizione che, come si è visto, è molto analitica e scende fino ai centri di costo che fanno capo alle direzioni di amministrazione, rappresenta il *plafond* a disposizione dei medesimi che, come tale, non può essere superato, salvo integrazioni o variazioni compensative sul cap. 1253.

Appare evidente quindi che debba essere assicurata un reale *governance* di quelli che sono stati già definiti nella precedente relazione veri e propri *cash flows*, attraverso un reale monitoraggio delle contabilità speciali ed un correlato controllo di gestione.

4.2. I capitoli-fondo e le loro problematiche

I capitoli fondo inseriti nello stato di previsione del Ministero della difesa, incidono su diversi settori di bilancio. Alcuni di essi hanno una funzione di natura tecnica, altri sono finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti o al superamento di criticità causate dall'insufficienza degli stanziamenti recati dalle leggi di bilancio.

La Corte ha costantemente segnalato (ed il precedente approfondimento sul Fondo-scorta e sulle contabilità speciali ne è prova) come sussista un rischio tendenziale nell'utilizzazione costante di strumenti che devono esprimere esigenze finalistiche, per supplire a deficienze di cassa od anche degli stanziamenti di competenza.

Per quanto, infatti, comunque essi consentano, perlomeno in parte, di superare le contingenze, la tendenza, come nel precedente esempio, a saturarne le risorse per il normale *trend* operativo, ne muta le caratteristiche da strumenti di flessibilità ad elementi di rigidità del bilancio.

Rientrano nel novero dei fondi finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti per esempio il Fondo consumi intermedi ed il Fondo per le esigenze di mantenimento dello strumento militare, che non possono evidentemente essere considerati strumenti stabili nel bilancio ma devono rappresentare uno strumento caratterizzato da flessibilità gestionale, tale da consentire di superare momenti critici, ma circoscritti, mentre non sono certamente adeguati a superare il problema, approfondito in seguito, che si è determinato con la riduzione al triennio del limite per la perenzione dei residui in conto capitale. I fondi di maggiore rilevanza relativi all'esercizio finanziario 2008, sono i seguenti:

Fondo consumi intermedi – capitolo 1183

Istituito dall'art. 23, comma 1 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le sopravvenute maggiori esigenze per consumi intermedi.

Nel 2008 il Fondo è stato finanziato per euro 460.000.000 e, fatta eccezione per euro 73.999.239 che sono stati accantonati in applicazione dell'art. 1, comma 507 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), è stato distribuito come segue, in termini di stanziamenti definitivi sui capitoli dei Centri di Responsabilità.

Fondo consumi intermedi (CAP. 1183) Esercizio finanziario 2008

							(valori assoluti)
Accantonamento	Gab. Difesa	Direzione bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri
73.999.238,42	753.000,00	3.411.061,00	292.144.906,03	30.107.812,00	22.871.712,67	20.077.937,00	16.634.332,88

Dotazione iniziale: 460.000.000,00.

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 319.840.406, di cui euro 282.526 accantonati ai sensi dell'art. 4, comma 1 della legge 9 gennaio 2009, n. 1 (diritto allo studio).

Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – capitolo 1185

Istituito dall'art. 1, comma 1238 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le maggiori esigenze di mantenimento della Difesa occorrenti per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare.

Nel 2008 il Fondo da una previsione iniziale di euro 590.000.000, di cui euro 107.157.511 accantonati in applicazione dell'art. 1, comma 758 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), è passato a stanziamenti definitivi per euro 737.213.415, distribuiti sui capitoli dei Centri di Responsabilità.

**Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa (CAP. 1185)
Esercizio finanziario 2008**

(valori assoluti)

Accantonamento	Direzione bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri
107.157.511,00	2.517.439,00	173.290.219,80	153.961.472,00	63.411.121,20	205.547.735,00	31.327.917,00

Dotazione iniziale + decreti del Ministro dell'economia e delle finanze+ assestamento: 737.213.415,00.

Nel 2009 la dotazione iniziale del Fondo è di euro 347.616.129.

Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze Armate -- capitolo 1186

Istituito dall'art. 1, comma 180 e 181 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il Fondo è destinato al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze armate.

Nel 2008 il Fondo è stato finanziato per euro 104.655.000 ed è così ripartito:

Esercizio finanziario 2008

(valori assoluti)

Fondo accisa	SMD	Bilandife	Segredifesa	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri	Totale
assegnato	82.400,00	29.200,00	3.134.900,00	35.595.930,00	11.056.440,00	19.888.130,00	34.868.000,00	104.655.000,00

Dotazione iniziale del Fondo: 104.655.000,00.

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 80.843.924.

Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008 per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato -- capitolo 1187

Istituito dall'art. 2, comma 616 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il Fondo è destinato ad essere ripartito in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La sua dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti.

Nel 2008 il Fondo è stato finanziato con euro 56.582.000 ed è stato utilizzato per compensare in parte i versamenti effettuati, con la seguente ripartizione:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2008*(valori assoluti)*

Fondo riassegnazioni	SMD	Bilandife	Segredifesa	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri	Totale
assegnato	6.898.136,00	650.599,00	11.247.312,00	13.589.848,00	6.722.481,00	13.411.721,00	4.061.903,00	56.582.000,00

Dotazione iniziale del Fondo: 56.582.000,00

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 43.708.480.

4.3. Le riassegnazioni.

I vincoli posti alle riassegnazioni di entrata sulle attività della Difesa derivano dall'applicazione del comma 615 dell'art. 2 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008). A decorrere dall'anno 2008 infatti, non è possibile richiedere la "riassegnazione" di somme versate all'entrata per spese diverse dalla categoria 1 "redditi da lavoro dipendente", quando tali versamenti si riferiscano ai provvedimenti legislativi indicati nell'elenco allegato a detta legge n. 244/2007¹⁰.

Per quanto attiene alle riassegnazioni derivanti dalle categorie diverse dalla prima e riferite alle suddette norme, il comma 616 del citato articolo 2 ha istituito nello stato di previsione del Ministero della difesa un apposito Fondo (capitolo 1187) istituito dall'art. 2, comma 616 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il Fondo è destinato ad essere ripartito in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La sua dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti.

La dotazione, per l'anno 2008, è stata di euro 56.582.000 da ripartire nel rispetto delle finalità stabilite dalle predette disposizioni legislative. Nell'anno 2008 il limite al predetto Fondo non ha consentito di riassegnare al bilancio della Difesa somme pari a euro 12.579.383.

Fondo riassegnazioni	SMD	Bilandife	Segredifesa	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri	Totale
assegnato	6.898.136,00	650.599,00	11.247.312,00	13.589.848,00	6.722.481,00	13.411.721,00	4.061.903,00	56.582.000,00

Dotazione iniziale del Fondo: 56.582.000,00

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 43.708.480.

4.4. La reiscrizione dei residui perenti.

Nella parte dedicata all'Ordinamento contabile della relazione sul Rendiconto 2007, si è fatto cenno alla disposizione recata dall'art.3, comma 36 della Finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) con il quale è stato limitato a tre anni (dai previgenti sette) il termine per la perenzione dei residui in conto capitale.

Per la Difesa tale disposizione si è rivelata (come, del resto, era nelle previsioni) particolarmente incidente, soprattutto dopo il sostanziale annullamento dei residui di stanziamento ormai consolidato.

¹⁰ - RD 18 novembre 1923 n. 2440, art. 12 commi 4, 6 e 7;

- RD 2 febbraio 1928 n. 263, art. 1;

- DL 8 agosto 1996 n. 437 conv. con mod. nella legge 24 ottobre 1996 n. 556, art. 9 comma 2;

- Legge 23 dicembre 2000 n. 388, art. 43 comma 16.

Infatti, i contratti della Difesa hanno spesso durata pluriennale e già nel 2008 si sono prodotti effetti di particolare gravità per il lasso di tempo necessario per realizzare in concreto la reiscrizione in nuovi piani di gestione dei residui caduti in perenzione, anche a causa del mancato “rimpiungamento” del Fondo per le reiscrizioni presso il MEF delle risorse finanziarie corrispondenti alle perenzioni che si sono verificate in corso d’esercizio, con la conseguenza di determinare una significativa crescita delle “posizioni debitorie” nei confronti dei fornitori.

Del resto, la procedura di reiscrizione è piuttosto complessa e prevede ben otto fasi con una tempistica media che, nel complesso, è molto lunga.¹¹

Per quanto riguarda l’esercizio finanziario 2008, le richieste al MEF di reiscrizione al bilancio di somme dichiarate “perenti” sono state pari ad euro 334.442.226 (euro 83.589.388 in conto capitale e euro 250.852.838 di parte corrente). Stante l’indisponibilità dei pertinenti fondi (in conto capitale e di parte corrente, le richieste sono state soddisfatte per l’importo di euro 51.790.660 di cui euro 17.954.156 in conto capitale ed euro 33.836.504 di parte corrente).

La rimanente somma, pari ad euro 282.651.566, è stata parzialmente soddisfatta agli inizi dell’esercizio finanziario 2009, per l’importo di euro 229.243.411 (euro 12.227.077 in conto capitale e euro 217.016.334 di parte corrente), mentre resta ancora insoluto l’ulteriore importo di euro 53.408.155, in conto capitale:

	Totale richieste 2008 di reiscrizione residui perenti	Totale parte corrente	Totale conto capitale
Esercizio finanziario 2008	334.442.226	250.852.838	83.589.388
Assegnati nel corso dell’esercizio finanziario 2008	51.790.660	33.836.504	17.954.156
Assegnati nel corso dell’esercizio finanziario 2009	229.243.411	217.016.334	12.227.077
Rimanenza non assegnata	53.408.155	0	53.408.155

Appare evidente che, a fronte di contratti in essere, viene a realizzarsi proprio nel periodo nel quale essi sono a pieno regime (si pensi ai contratti di armamento laddove al passaggio del

¹¹ Il d.P.R. 24 aprile 2001, n. 270 “Regolamento di semplificazione delle procedure di reiscrizione nel bilancio dello Stato dei residui passivi perenti” disciplina il procedimento per il pagamento, su richiesta degli aventi diritto, di somme relative a residui passivi perenti di parte corrente ed in conto capitale da reinscrivere nel bilancio dello Stato. La modalità di reiscrizione delle somme perenti avviene secondo le seguenti fasi in tabella con indicazione dei tempi medi di esecuzione dell’iter procedurale:

- 1) richiesta del creditore alle Direzioni generali/Centri di Responsabilità Amministrativa competenti per capitolo;
- 2) trasmissione degli atti da parte delle Direzioni generali/C.R.A. al MEF –UCB Difesa;
- 3) controllo formale e contabile da parte dell’UCB;
- 4) riepilogo in fascicolo contenente, per ogni singola partita, il relativo dettaglio (capitolo di bilancio, esercizio finanziario, creditore, causale e importo richiesto) e trasmissione delle stesse all’Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari finanziari del Ministero della difesa (BILANDIFE);
- 5) richiesta formale da parte di BILANDIFE al MEF, per il tramite dell’UCB di reiscrizione al bilancio delle somme “perenti”;
- 6) trasmissione degli atti al MEF da parte dell’UCB;
- 7) emissione del decreto ministeriale da parte del MEF;
- 8) registrazione del d.m. da parte della Corte dei conti.

Fasi 1, 2, 3 Tempo medio intercorrente tra la data della richiesta del creditore e l'accertamento della documentazione da parte dell'UCB Difesa.	Fase 4 Data di trasmissione da parte dell'UCB a Bilandife	Fase 5 Data inoltro da parte di Bilandife al Mef (tramite l'UCB)	Fase 6 Data inoltro da parte dell'UCB al Mef	Fase 7 Decreto Mef	Fase 8 Registrazione alla Corte dei conti	Periodo totale
45 gg.	6/3/2008 e 20/3/2008	13/3/2008 e 2/4/2008	19/3/2008 e 9/4/2008	47274	30/6/2008	159
45 gg.	19/3/2008	2/4/2008	9/4/2008	48163	7/5/2008	93
45 gg.	9/4/2008	16/4/2008	28/4/2008	55093	28/7/2008	154
45 gg.	8/5/2008	13/5/2008	22/5/2008	64834	5/8/2008	132
45 gg.	11/6/2008	17/6/2008	24/6/2008	67891	20/10/2008	174

triennio è stata ormai superata la fase di avvio) il fermo dei pagamenti, anche a fronte del corretto adempimento da parte dei fornitori.

Nel corso del 2008, tale situazione ha determinato una pesante situazione debitoria ed il ricorso da parte dei fornitori ai decreti ingiuntivi piuttosto che attivare la procedura di riaccensione dell'impegno perento.

Si tratta, evidentemente, di un fenomeno che ha assunto dimensioni rilevanti, in un contesto nel quale è frequente il ricorso alla cessione del credito subito dopo la stipula del contratto e che, ovviamente, si ripeterà nel corso del 2009, in quanto anche in questo esercizio una rilevante entità di residui andrà in perenzione, tanto da ritenere opportuna una riflessione sull'esigenza di allungare i termini di perenzione dei residui propri di conto capitale fino ad almeno cinque anni, con una modifica del citato art. 3, comma 36 legge n. 244/2007.

4.5. Gli accantonamenti

Effetti dell'attuazione dell'art. 1 comma 507, della legge finanziaria per il 2007, sull'attività gestionale del 2008.

Gli accantonamenti previsti dalla norma, per quanto riguarda la Difesa, determinano un taglio sulle disponibilità dell'esercizio e dell'investimento delle Funzioni Difesa, Sicurezza pubblica e Funzioni esterne.

Per il 2008 l'accantonamento per la Difesa è stato pari a 589 milioni di euro, di cui 543 per la sola Funzione Difesa. Gli effetti di maggior rilievo si sono avuti sulla spesa di "esercizio" (destinata al mantenimento in efficienza dell'apparato militare). Tale settore nel 2008, pur registrando, in termini di dotazione iniziale, un certo recupero rispetto al 2006, grazie anche all'istituzione del "Fondo mantenimento", è rimasto in una situazione di sottofinanziamento, sia in termini assoluti che di incidenza percentuale rispetto al totale della Funzione Difesa. Il livello originario degli stanziamenti per l'esercizio della Funzione Difesa (2.663 milioni di euro) è stato ulteriormente ridotto con il meccanismo dell'accantonamento di 225,8 milioni di euro.

Le conseguenze consistono, a fronte di spese di funzionamento pressoché incompressibili, in un forte depauperamento dell'attività operativa: minori esercitazioni (ore di moto - ore di volo), riduzione delle scorte di carbolubrificanti, munizioni, equipaggiamenti, materiali, etc..

Per quanto riguarda la spesa di investimento, la decurtazione è stata di 317,5 milioni di euro su stanziamenti di competenza pari a 3.635,00 milioni di euro, in un contesto dove peraltro incidono i finanziamenti a carico del Ministero per lo sviluppo economico.

5. L'internalizzazione dei servizi – *insourcing*

La Corte, in occasione delle due ultime relazioni sul rendiconto, ha avviato, presso i Centri di Responsabilità di Forza armata, una ricognizione degli interventi che si stanno realizzando per recuperare le attività dirette, in un processo inverso rispetto a quello che aveva portato ad un ricorso massiccio all'*outsourcing*, favorendo le opzioni che consentissero un recupero delle risorse operative disponibili con economie di scala od altre sinergie nel sistema Difesa.

Una significativa evoluzione ha poi avuto il ricorso alla "permuta", che già era prevista dalla Finanziaria 2006 (legge n. 266/2005) per i beni e le prestazioni e che ha ora un più ampio campo di applicazione con l'estensione ai servizi, operata dall'art.14-*bis* del DL 112/2008 (convertito con la legge n. 133/2008).

E' inoltre all'esame del Parlamento un disegno di legge sulla costituzione di Difesa Servizi S.p.A.. Nel presente capitolo si fa cenno ad alcune attività poste in essere dalle Forze armate, mentre nel capitolo successivo si affronta in particolare la materia della permuta e delle sue problematiche in quadro sistematico che tocca la questione fondamentale del ricorso all'"autofinanziamento" del sistema Difesa per supplire ai tagli di bilancio, ormai costanti e difficilmente reversibili e portare a redditività i beni e le attività della Difesa.

Esercito italiano

Nell'ambito dell'Esercito, come peraltro indicato dalle direttive del Capo di Stato Maggiore della Difesa, è già da tempo avviata una revisione in senso riduttivo, del ricorso all'outsourcing. Tale processo sta interessando molteplici servizi, fra cui il vettovagliamento (progressivo ritorno alla gestione diretta delle mense), la guardiania (riattivazione del servizio di vigilanza a cura del personale militare e contestuale implementazione di sistemi di sorveglianza passivi), la manovalanza e le pulizie, etc..

Tale razionalizzazione tiene comunque conto dell'esigenza di limitare per quanto possibile, l'impatto sociale sull'occupazione che questo comporta.

Le problematiche che sono state particolarmente sentite dall'Esercito, dal momento in cui non ha potuto più contare sulla "leva", attengono all'estensione ed alla distribuzione sul territorio delle sue strutture, le cui peculiarità hanno spesso risentito di servizi resi con modalità più consone ad un'Amministrazione civile (un esempio è dato proprio da mense, vigilanza e pulizie), tanto da spingere ad una prospettiva che assicuri la migliore combinazione tra una centrale di committenza che consenta comunque di superare l'eccessiva difformità di soluzioni adottate ed al tempo stesso di assicurare la peculiarità dei servizi di cui necessita.

Marina militare

Il processo di "internalizzazione" delle attività di supporto logistico, nella Marina militare, è stato perseguito soprattutto nei settori del vettovagliamento e della manovalanza.

Per quanto attiene al primo, nell'ultimo triennio, si è proceduto alla riduzione del numero delle mense esistenti, attraverso l'accorpamento di quelle più vicine, e sono state evitate nuove esternalizzazioni.

I risultati concreti sono rappresentati da una riduzione della spesa di circa il 7 per cento negli ultimi tre anni, nonostante gli incrementi di costo subiti dallo specifico comparto della ristorazione. In merito, occorre sottolineare che la Marina militare ha sempre mantenuto in gestione diretta circa il 50 per cento delle proprie mense, oltre quelle delle unità navali, in considerazione della peculiare realtà operativa e della conseguente necessità di preservare le professionalità del settore in previsione della naturale turnazione nei periodi d'imbarco.

Nel settore della manovalanza, si è reso necessario un parziale *insourcing* per la forte riduzione degli stanziamenti, anche se questo ha comportato uno spostamento di risorse umane dagli specifici compiti d'istituto.

La Marina militare è la Forza armata che ha fatto il maggior ricorso all'istituto della permuta, tanto da realizzare nel 2008, prestazioni di beni e servizi per un valore complessivo di circa 5,7 milioni di euro.

Il ricorso alla permuta è stato oggetto di un'apposita direttiva. Va anche detto che la Marina militare, così come, con altre caratteristiche, l'Esercito, dispone di enti e stabilimenti con forte caratterizzazione industriale, nella specie gli arsenali, che sono state oggetto di studio, da parte dell'apposito comitato (C.A.I.D. - Comitato Attività Industriali Difesa) che sta

formulando le sue proposte al Ministro della difesa in ordine ad una loro peculiare configurazione giuridica.

Aeronautica militare

Per quanto attiene all'evoluzione dei processi di internalizzazione nell'ambito dell'Aeronautica, non sono stati segnalati alla Corte aspetti di rilievo rispetto alle attività recentemente poste in essere, anche sotto il profilo dell'analisi dei costi, sulla quale ultima la relazione si è soffermata nella parte dedicata al monitoraggio del SECIN.

Si rileva, come per le altre Forze armate, che, laddove esiste la possibilità di effettuare direttamente operazioni di manutenzione, si manifestano gli effettivi risparmi, mentre non sempre questo accade per le altre forme di internalizzazione citate nel presente capitolo, anche per il rischio di sottrarre risorse ai compiti istituzionali, come viene evidenziato, di seguito per l'Arma dei carabinieri.

Arma dei carabinieri

L'Arma dei carabinieri ha seguito un percorso diverso, rispetto alle altre Forze armate, preferendo recuperare, proprio attraverso il ricorso all'esternalizzazione, personale da impiegare nei compiti operativi e di controllo del territorio, opzione che viene considerata positiva in termini di generale efficienza e tale da sconsigliare il ricorso all'internalizzazione.

In pratica il ricorso all'*outsourcing* viene mirato in particolare al vettovagliamento ed alla manutenzione degli automezzi.

Per quanto attiene al ricorso all'istituto della permuta, il Comando generale dell'Arma ha emanato un'apposita direttiva tecnica "condizioni e modalità per la stipula e l'esecuzione di convenzioni e contratti tra l'Arma dei carabinieri e soggetti pubblici e privati per la permuta di materiali o prestazioni", nell'ottobre 2008, che disciplina l'istituto sia a livello centrale che presso "enti e distaccamenti periferici". L'attività complessiva viene monitorata a livello centrale tramite rilevazioni periodiche ed è oggetto di confronto con i reparti, per un'opportuna condivisione delle iniziative adottate ed eventuali spunti propositivi. In realtà il periodo di applicazione della direttiva è stato molto breve ed ha riguardato la cessione di materiale informativo, iconografico e dei relativi diritti d'uso del marchio "Arma dei carabinieri" (emblematici e simboli) a tre case editrici per la realizzazione di opere collezionabili, a fronte della fornitura di materiale promozionale in genere, con significative riduzioni di spesa per il bilancio dell'Arma.

6. Le nuove opzioni per l'autofinanziamento dell'Amministrazione - in particolare: le problematiche inerenti la permuta di materiali e di servizi nel contesto disegnato dall'art. 14-bis, p.2 del DL n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008

Il riferimento che, nel capitolo precedente, viene fatto alla "permuta", rende opportuno affrontare in termini più sistematici la materia, sia nell'ottica della valorizzazione degli "assets" patrimoniali di cui la medesima dispone, sia in quella di avvalersi di servizi dei quali necessita senza gravare su di un bilancio, ormai rigido, che non consente di acquisirli in termini efficienti.

Le innovazioni apportate dall'art. 14-bis, p.2 del DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008, hanno definito il contesto che dopo una prima anticipazione contenuta nei commi 568 e 569 dell'art.1 legge n. 266/2005, Finanziaria per il 2006, con la quale viene prevista la possibilità per l'Amministrazione di effettuare permuta "con soggetti pubblici e privati di materiali o prestazioni", trae origine dalla Finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006), con la quale, mediante l'introduzione del comma 15-ter all'art.3 della legge n. 410/2001, operata

dall'art.1, comma 262 era stato significativamente ampliato l'ambito nel quale possono avvenire le "permuta" del Ministero della difesa.

Esse, infatti, sono motivate da due elementi fondamentali:

1. la finalità di operare una razionalizzazione delle strutture, in seguito all'adozione dello "strumento professionale" e quindi alle mutate esigenze sul piano logistico;
2. la finalità di creare "valore" per il Ministero, per poter indirizzare le conseguenti risorse alla "dinamica" di investimento nell'ammodernamento e rinnovamento degli armamenti divenuta recessiva, a causa dei rilevanti tagli che il bilancio della Difesa subisce in termini reali, come è stato messo in luce dalla Corte dei conti nelle relazioni sul rendiconto dello Stato, allontanando l'obiettivo di allinearsi a quelli dei principali Paesi europei, raggiungendo la "soglia" dell'1,5 per cento del Pil nazionale.

Nel "progress" normativo, segnato dalle leggi finanziarie per gli esercizi 2006-2007-2008, viene rovesciato il rapporto tra Ministero ed Agenzia del Demanio, attribuendo al primo la "primazia" sulla complessa materia concernente l'alienazione, la permuta, la valorizzazione e gestione degli immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso alla Difesa per finalità istituzionali, con gli enti territoriali.

Inoltre viene introdotto gradualmente un regime derogatorio dalla stretta osservanza delle norme contabili "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile".

Ancora sussistono elementi che costituiscono una limitazione "endemica" per la Difesa: oltre a non disporre di strumenti flessibili in grado di agire sul mercato, incombe la "spada di Damocle" dell'istituto della "riassegnazione" al bilancio Difesa, appunto, dei proventi che derivano da operazioni che possono determinare un effettivo "rendimento" e che potrebbero effettivamente costituire un "valore economico" ed una misura di "autofinanziamento" per gli investimenti dell'Amministrazione.

Sulle "riassegnazioni" la Corte si è soffermata ampiamente nelle relazioni al Parlamento sul rendiconto ed ha sollecitato un diverso approccio che valorizzasse le *best practices* del sistema Difesa, in particolare per gli enti e stabilimenti di cui essa dispone. Peraltro, come viene sottolineato nella presente relazione, è ormai confermata la drastica limitazione delle stesse, così come l'eccessiva dilatazione dei tempi della relativa procedura. Su questo tema, come si dirà successivamente, la normativa attuale porta modificazioni di rilievo.

La valorizzazione del "patrimonio" della Difesa va quindi intesa non solamente nella limitata accezione che attiene al patrimonio immobiliare, ma in una logica più ampia che riguardi i "Servizi" che possono avere un'utilità estesa alla collettività, ma che devono avere un "rendimento" riconosciuto al bilancio Difesa, tale da remunerare i fattori della produzione, e prima ancora consentire un effettivo ammortamento degli impianti, per ricostituire una "massa critica" di risorse da destinare a quegli investimenti che costituivano un tempo la caratteristica del bilancio della Difesa e che sono divenuti recessivi al punto da segnare da molti esercizi finanziari il superamento (ormai pressoché consolidato) delle spese di personale, rispetto a quelle di esercizio ed investimento, come la Corte costantemente segnala.

In un contesto, quindi, che non presentava "sbocchi" e nel quale gli strumenti di flessibilità del bilancio (quali ad esempio i Fondi "scorta" e per il ripianamento degli esuberi della contabilità speciali) sono ormai diventati semmai un fattore di "rigidità" del bilancio, si avvertiva l'esigenza di una modifica "sensibile" del sistema, anche per evitare l'ulteriore mortificazione delle "professionalità tecniche" ancora esistenti e di grande rilievo.

Un punto di maturazione è quindi rappresentato - in un quadro che aveva sì recuperato, dopo il sostanziale fallimento di operazioni di cartolarizzazione quale SCIP 3, perlomeno nelle