

ad investimenti fissi lordi (categoria economica 21), pari al 95 per cento del corrispondente importo pagato nell'anno 2004. Detto importo calcolato dal MEF era pari a 14 milioni di euro.

A fronte di uno stanziamento definitivo di cassa pari a 28,3 milioni di euro, inoltre, il MEF ha effettuato accantonamenti per variazioni negative di bilancio pari a 15,2 milioni di euro, lasciando a disposizione del Ministero solo 13,1 milioni di euro, somma inferiore a quanto dovuto, per circa 0,9 milioni di euro. L'Amministrazione, in proposito, ha rappresentato che la disposizione, per l'entità del suo impatto e per l'impossibilità effettiva di adeguamento nella gestione corrente, non ha consentito il pagamento di numerosi impegni, anche a carattere pluriennale, precedentemente assunti.

Infine, la contrazione delle risorse e la contenuta restituzione di quota parte delle somme introitate dal MEF, hanno impedito al Ministero di corrispondere a molte richieste di possibili fruitori delle prestazioni del Ministero stesso, con conseguente perdita di entrate ed una flessione delle attese sia da parte dell'Amministrazione sia da parte dell'utenza.

La Corte prende atto di tale situazione e sottolinea la necessità di una revisione della normativa che disciplina la materia.

Allegato 1

**CAPITOLI DEL C.D.R. 1 - GABINETTO INTERESSATI ALLE VARIAZIONI DI CUI ALLA LEGGE N. 233 DEL 2006**

(in valori assoluti)

Capitolo	Denominazione	Prev. iniz. comp. a	Taglio legge n. 233/06 b	Prev. def. comp. c	c-a
1001	stipendi Ministro e Sottosegretari	290.064,00	0,00	474.188,00	184.124,00
1002	missioni Ministro e Sottosegretari	31.383,00	4.057,00	66.505,00	35.122,00
1003	retribuzioni di addetti al Gabinetto appartenenti ad altri comparti	1.253.195,00	112.070,00	1.141.125,00	-112.070,00
1004	indennità di diretta collaborazione	1.251.899,00	117.540,00	1.134.359,00	-117.540,00
1005	missioni degli addetti al Gabinetto	40.445,00	3.631,00	42.055,00	1.610,00
1007	stipendi degli addetti al Gabinetto del comparto Ministeri	2.286.230,00	0,00	2.439.503,00	153.273,00
1012	buoni pasto per gli addetti al Gabinetto	100.000,00	7.936,00	122.473,00	22.473,00
1020	IRAP su 1007	388.000,00	0,00	402.291,00	14.291,00
1023	oneri sociali riflessi su 1007	1.184.000,00	0,00	1.277.974,00	93.974,00
1162	riviste giornali eccetera	50.820,00	5.868,00	122.352,00	71.532,00
1163	rappresentanza	12.570,00	1.635,00	14.185,00	1.615,00
1164	canoni acqua luce gas	31.423,00	3.629,00	27.794,00	-3.629,00
1165	spese postali	12.570,00	1.751,00	17.419,00	4.849,00
1166	spese casuali	0,00	0,00	0,00	0,00
1167	manutenzione locali	31.423,00	3.940,00	72.278,00	40.855,00
1168	manutenzione noleggio automezzi	19.290,00	2.249,00	17.041,00	-2.249,00
1169	cancelleria, funzionamento ufficio e trasporto mobili	63.073,00	6.773,00	97.695,00	34.622,00
1171	rimborso stipendi personale comandato da altre Amm. Pubb. diverse	164.996,00	14.958,00	167.055,00	2.059,00
1172	spese di viaggio e soggiorno esperti e personalità	3.441,00	481,00	2.960,00	-481,00
1173	studi indagini e rilevazioni incarichi ad esperti	136.253,00	16.175,00	82.641,00	-53.612,00
1174	comitati e commissioni	193.492,00	27.034,00	166.458,00	-27.034,00
1175	convegni e congressi	76.559,00	10.697,00	54.467,00	-22.092,00
1176	compiti di studio e proposte nel settore della multimedialità e nuove tecnologie attribuite al Cons. sup. comunicazioni e per il Forum Inter.le per lo sviluppo delle comunic. nel Mediterraneo	148.840,00	20.795,00	0,00	-148.840,00
1261	gestione e funzionamento servizio informatico	23.892,00	3.338,00	56.554,00	32.662,00
1290	convenzioni da stipulare per l'erogazione di particolari servizi nel campo delle comunicazioni	1.200.000,00	0,00	1.200.000,00	0,00

Capitolo	Denominazione	Prev. iniz. comp. a	Taglio legge n. 233/06 b	Prev. def. comp. c	c-a
7002	spese per l'acquisto di apparecchiature non informatiche di mobilio e di dotazioni librerie	42.722,00	0,00	42.722,00	0,00
<b>Totale</b>		<b>9.036.580,00</b>	<b>364.557,00</b>	<b>9.242.094,00</b>	<b>205.514,00</b>

## ANDAMENTO PROVVISORIO DELLE ENTRATE

Allegato 2

*(in valori assoluti)*

cap./art.	importo al 9/1/2007
2569/1	31.647.536,33
2569/2	26.758.121,26
2569/3	2.193.261,28
2569/5	663.198,88
2569/6	2.864.063,29
2569/7	405.348,55
2569/8	51.457.112,66
2569/9	579.515,47
2569/10	1.858.556,07
2569/11	25.481,56
2569/13	165.816,09
2569/14	994.421,53
2569/15	129.684,23
2570	17.632,38
2576	268.845,72
3311	32.097.580,04
3317	84.564,90
3392	19,80
3412/1	22.847,66
3412/2	1.438,62
3665	581.277,46
3994	770,51
<b>Totale</b>	<b>152.817.094,29</b>

## Ministero della difesa

### **1. Considerazioni generali e di sintesi.**

#### **2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:**

**2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità:** 2.1.1. Le Riassegnazioni intervenute sull'esercizio 2006; 2.1.2. L'impatto degli accantonamenti, in particolare nel settore "Esercizio", sull'esercizio finanziario 2007; 2.1.3. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità; **2.2. Auditing;** 2.2.1. Auditing sul sistema contabile; 2.2.2. Auditing su casi di specie.

#### **3. L'evoluzione della programmazione, le problematiche dell'organizzazione e i profili evolutivi dei Centri di Responsabilità:**

**3.1. La Programmazione della Difesa;** 3.2.; *I profili organizzativi e l'evoluzione dei Centri di Responsabilità di Forza Armata;* **3.3. Gli oneri per le missioni internazionali;** 3.3.1. Analisi dei costi delle missioni a carico del bilancio della Difesa; **3.4. L'assetto del personale:** 3.4.1. L'evoluzione della consistenza della Forza professionale; 3.4.2. La diminuzione degli organici del personale civile; **3.5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi:** 3.5.1. Ricorso alle Convenzioni Consip; **3.6 L'Internalizzazione dei servizi:** 3.6.1. L'attività del Polo per il mantenimento delle Armi leggere di Terni; 3.6.2. Attività di *in-sourcing* o internalizzazione dell'Aeronautica Militare e risparmi che ne conseguono; 3.6.3. L'Internalizzazione dell'Esercito Italiano; **3.7. L'Agenzia Industrie-Difesa;** **3.8. L'Innovazione tecnologica e i "ritorni economici" per l'Amministrazione della Difesa.**

### **1. Considerazioni generali e di sintesi.**

Il Ministero della difesa mostra una dinamica della sua organizzazione che, nel 2006 e nei primi mesi del 2007, ha investito, in particolare, i Centri di Responsabilità di Forza Armata che stanno consolidando il loro assetto strutturale.

Si tratta di un profilo di grande interesse perché, a differenza della sostanziale omologazione delle strutture amministrative civili, i C.d.R. di F.A. (Forza Armata)<sup>1</sup> tendono ad organizzarsi in relazione alle caratteristiche della F.A. di cui sono espressione e della sua presenza sul territorio nazionale.

I modelli seguiti sono tra loro diversi e non va dimenticato che ne esiste uno da tempo consolidato, rappresentato dall'Arma dei Carabinieri.

La Corte ha ritenuto, pertanto, opportuno analizzare, sia pure in un contesto "*in fieri*", le scelte adottate.

---

<sup>1</sup> Esercito Italiano, Aeronautica Militare, Marina Militare ed Arma dei Carabinieri.

Mantenendo un impegno preso nella precedente relazione, in considerazione della gestione di bilancio che ormai è preminente nell'ambito dei C.d.R. di Forza Armata, le operazioni di "auditing" sono state estese ad essi ed hanno quindi riguardato, anche al fine di ottenere una rappresentazione speculare delle due Aree nelle quali si distingue l'Amministrazione (Area tecnico-amministrativa ed Area tecnico-operativa), due sequenze contabili (partendo da ordinativi emessi nel 2006 e procedendo a ritroso per tutta la sequenza) per quattro C.d.R. della prima Area (le Direzioni di Armamento)<sup>2</sup> e per i quattro C.d.R. di Forza Armata.

Nell'Area tecnico-amministrativa, sostanzialmente coincidente con il C.d.R. Segretariato Generale, si registra la ricerca di assetti in grado di adeguare le strutture alle funzioni, sia focalizzando l'attenzione su materie di particolare valenza amministrativa (le pensioni militari) sia tornando indietro su scelte che la stessa Corte aveva ritenuto non congrue nella precedente relazione (con la Legge finanziaria 2007 vengono nuovamente accorpate le Direzioni di commissariato e degli affari generali).

Si pone certamente l'esigenza di trovare nuove sinergie tra le due Aree ed un'istanza di coordinamento che assicuri una uniformità nelle procedure di acquisizione di beni e servizi.

Ovviamente, la Corte segnala l'esigenza di una particolare attenzione alle possibili duplicazioni strutturali ed alle diseconomicità conseguenti.

Il bilancio della Difesa, che ha ottenuto qualche miglioramento per il 2007, ha visto, nell'esercizio 2006, amplificarsi due problematiche di gran peso:

- la tendenziale insufficienza delle "assegnazioni di cassa", tanto da determinare una situazione debitoria nei confronti dei fornitori dell'Amministrazione che andrà affrontata e corretta nel breve periodo (anche mediante gli appositi fondi iscritti in bilancio che peraltro hanno risorse insufficienti);
- il divario tra le riassegnazioni richieste e quelle ottenute, non solo in relazione ai livelli ammessi, ma anche in rapporto con i servizi resi dall'Amministrazione Difesa e non adeguatamente remunerati.

Al riguardo, la Corte ha proposto nella presente relazione una nuova analisi concernente la cosiddetta "internalizzazione" che attiene, da un lato, alla realizzazione di prodotti e servizi, rivolti sia all'interno dell'Amministrazione Difesa, sia ad altre Amministrazioni ed al mercato esterno, e, dall'altro, al recupero della gestione diretta di servizi, in precedenza affidati all'esterno, da parte dell'Amministrazione.

Sempre nell'ottica di un'attenzione alle valutazioni economiche dell'azione amministrativa, sono state analizzate le spese, connesse alle "missioni fuori-area" che rimangono a carico del bilancio della Difesa e non sono coperte dal Fondo per le missioni internazionali.

In considerazione delle limitate risorse finanziarie disponibili, che hanno mantenuta l'esigenza di dare priorità ai Programmi d'armamento in atto e, come si è detto, di conseguire "risparmi" di spesa, attraverso una migliore allocazione dei compiti ed un recupero della gestione diretta di servizi, la Corte sottolinea, infine, come vadano recuperati alla loro funzione di strumenti "di flessibilità" del bilancio, quei fondi, rappresentati da particolari capitoli di bilancio, che soccorrono alle "deficienze di cassa" delle contabilità speciali e che, operando sostanzialmente ai fini della "quadratura" delle stesse, in un contesto ben lontano da un effettivo monitoraggio della spesa periferica,

<sup>2</sup> Direzioni per gli Armamenti aerei, gli Armamenti navali, gli Armamenti terrestri e le Telecomunicazioni.

sono ormai fattori di "rigidità" del bilancio in quanto il loro impiego ha già una completa destinazione non orientabile quindi ad altre esigenze.

## 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

### 2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità.

L'analisi per Centri di Responsabilità registra, innanzitutto, una diminuzione, nel 2006, degli stanziamenti definitivi del Ministero nel suo complesso. Essi, infatti, passano dai 21,33 miliardi di euro del 2005 ai 20,53 miliardi del 2006.

La decurtazione insiste quasi per la totalità sul C.d.R. Segretariato Generale che passa da 6,55 miliardi di euro a 5,28 miliardi, con uno scarto del 19,39 per cento.

Se si tiene conto che la spesa relativa all'ammodernamento ed al rinnovamento degli armamenti viene riferita a questo Centro di Responsabilità e portata avanti in tutta la sequenza che porta alla realizzazione od all'acquisizione dei prodotti dalle quattro Direzioni (Armamenti aerei, Armamenti navali, Armamenti terrestri e Telecomunicazioni) che in tale contesto operano, si trova conferma delle difficoltà operative dalle medesime incontrate nell'adempimento delle obbligazioni contrattuali, come viene registrato dalle operazioni di *Auditing*, evidenziate dall'alto livello dei residui pregressi e da autorizzazioni di cassa molto limitate.

Per quanto attiene ai Centri di Responsabilità di Forza Armata, gli scostamenti, in termini di stanziamenti definitivi, rispetto all'esercizio 2005, non sono rilevanti: in aumento per Esercito Italiano (da 4,71 miliardi di euro a 4,80 miliardi) e per Marina Militare (da 1,71 miliardi di euro a 1,85 miliardi), mentre Aeronautica Militare diminuisce da 2,78 miliardi di euro del 2005 a 2,67 miliardi del 2006.

L'Arma dei Carabinieri diventa il primo Centro di Responsabilità del Ministero della difesa, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, con 5,53 miliardi di euro, in leggero aumento rispetto ai 5,21 miliardi del 2005.

#### Gestione di competenza

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Stanziamenti definitivi	% su tot. Amm.	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui impegni di competenza	Economie o maggiori spese**	Impegni/massa imp.
	a		b	c=a+b	d	e	f	g=d/c
Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	211.233,89	1,03	4,88	211.238,76	210.280,20	210.275,33	958,54	99,55
Bilancio ed Affari Finanziari	190.620,52	0,93	29,74	190.650,26	190.061,26	190.031,52	577,24	99,69
Segretariato Generale	5.284.902,46	25,74	58.192,07	5.343.094,52	5.207.957,13	5.149.765,07	64.418,15	97,47
Esercito Italiano	4.797.320,81	23,36	1.177,69	4.798.498,50	4.781.013,13	4.779.835,44	17.328,76	99,64
Marina Militare	1.847.290,48	9,00	695,63	1.847.986,11	1.844.736,66	1.844.041,03	3.237,81	99,82
Aeronautica Militare	2.667.707,15	12,99	776,65	2.668.483,80	2.636.442,00	2.635.665,35	31.048,15	98,80
Arma dei Carabinieri	5.534.061,71	26,95	81.534,88	5.615.596,59	5.516.976,71	5.435.441,84	17.569,27	98,24
<b>Spese finali</b>								
<b>Amministrazione</b>	20.533.137,02	100,00	142.411,53	20.675.548,55	20.387.467,10	20.245.055,58	135.137,92	98,61

\*Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

\*\*come da consuntivo.

	Stanziamenti definitivi 2005	Stanziamenti definitivi 2006
<b>Bilancio Stato (titolo I+titolo II)</b>	485.683.711,68	479.381.685,491
Incidenza % Ministero su bilancio Stato	4,39	4,28

**Effetti del decreto Bersani (legge n. 248 del 2006)  
Accantonamenti per l'anno 2006**

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti definitivi*	Accantonamento**	Stanziamento al netto dell'accantonamento	Impegni di comp. al netto dell'accantonamento	Pagato comp. al netto dell'accantonamento
Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	211.233,89	0,00	211.233,89	210.275,33	202.756,28
Bilancio ed Affari Finanziari	190.620,52	578,58	190.041,94	189.452,94	188.548,76
Segretariato Generale	5.284.902,46	163.726,79	5.121.175,67	4.986.038,28	3.871.822,95
Esercito Italiano	4.797.320,81	105.718,11	4.691.602,70	4.674.117,33	4.555.299,24
Marina Militare	1.847.290,48	51.599,21	1.795.691,27	1.792.441,81	1.713.937,77
Aeronautica Militare	2.667.707,15	46.767,04	2.620.940,11	2.588.898,31	2.440.170,83
Arma dei Carabinieri	5.534.061,71	20.403,35	5.513.658,36	5.415.038,48	5.356.823,77
<b>Totale Amministrazione</b>	<b>20.533.137,02</b>	<b>388.793,08</b>	<b>20.144.343,94</b>	<b>19.856.262,50</b>	<b>18.329.359,60</b>

\*come da consuntivo.

\*\*somme impegnate e versate sul capitolo di entrata dello Stato (capo X).

**Gestione di cassa**

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Pagato c/comp.za	Pagato in c/residui	Autorizz. di cassa/su massa spend.	Pagato tot./ massa spend.
Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	223.835,54	216.840,13	212.792,52	202.756,28	10.036,24	96,87	95,07
Bilancio ed Affari Finanziari	193.852,70	192.311,33	191.491,25	189.127,34	2.363,91	99,20	98,78
Segretariato Generale	9.658.541,09	5.540.983,69	5.441.836,89	4.035.549,74	1.406.287,15	57,37	56,34
Esercito Italiano	5.158.822,26	4.879.012,85	4.823.337,91	4.661.017,35	162.320,56	94,58	93,50
Marina Militare	2.085.720,30	1.928.439,31	1.896.728,18	1.765.536,98	131.191,20	92,46	90,94
Aeronautica Militare	3.158.653,39	2.807.717,87	2.790.213,01	2.486.937,87	303.275,14	88,89	88,34
Arma dei Carabinieri	5.810.522,84	5.625.230,19	5.600.820,51	5.377.227,12	223.593,39	96,81	96,39
<b>Totale Amministrazione</b>	<b>26.289.948,12</b>	<b>21.190.535,36</b>	<b>20.957.220,27</b>	<b>18.718.152,68</b>	<b>2.239.067,58</b>	<b>80,60</b>	<b>79,72</b>

	2005		2006	
	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa
<b>Bilancio Stato (titolo I+titolo II)</b>	597.711.373,15	502.569.687,93	595.185.781,11	496.469.318,20
Incidenza % Ministero su bilancio Stato	4,16	4,43	4,42	4,27

## Gestione dei residui

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Residui iniziali*	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		Totale
		Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stan. (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	
Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	12.601,65	7.519,05	0,02	1.619,56	0,00	9.138,62	0,02	9.138,64
Bilancio ed Affari Finanziari	3.232,19	904,18	11,76	378,96	0,00	1.283,14	11,76	1.294,90
Segretariato Generale	4.373.638,63	1.114.215,33	70.719,24	2.671.398,99	0,00	3.785.614,33	70.719,24	3.856.333,57
Esercito Italiano	361.501,45	118.818,09	156,61	173.959,69	0,00	292.777,78	156,61	292.934,39
Marina Militare	238.429,81	78.504,04	11,65	89.386,86	0,00	167.890,90	11,65	167.902,55
Aeronautica Militare	490.946,24	148.727,48	993,64	138.925,93	0,00	287.653,41	993,64	288.647,06
Arma dei Carabinieri	276.461,13	58.214,71	81.050,60	46.552,75	0,00	104.767,47	81.050,60	185.818,07
<b>Totale amministrazione</b>	<b>5.756.811,10</b>	<b>1.526.902,89</b>	<b>152.943,53</b>	<b>3.122.222,75</b>	<b>0,00</b>	<b>4.649.125,64</b>	<b>152.943,53</b>	<b>4.802.069,17</b>

\*Comprensivi delle variazioni in conto residui.

	2005		2006	
	Residui iniziali	Residui finali	Residui iniziali	Residui finali
<b>Bilancio Stato (titolo I+titolo II)</b>	112.027.661,47	115.804.095,62	115.804.095,62	112.012.073,28
Incidenza % Ministero su bilancio Stato	5,81	4,86	1,57	4,29

Uno degli aspetti di maggiore criticità della gestione finanziaria del Ministero della difesa riguarda la forte divaricazione che si rinviene soprattutto nel C.d.R. Segretariato Generale (la "cassa" disponibile nel 2006 ha raggiunto infatti il 57,37 per cento della massa spendibile, a fronte di impegni che, rapportati alla massa impegnabile, sfiorano il 100 per cento) e, più in dettaglio nelle Direzioni d'Armamento (Armamenti aeronautici, navali e terrestri e Direzione per le telecomunicazioni) tra le "autorizzazioni di cassa" e la "massa spendibile" che ricomprende sia gli stanziamenti di competenza che i residui propri, caratteristici questi ultimi di obbligazioni giuridicamente perfezionate che dovranno trovare, anche con un riporto sugli esercizi successivi, il loro adempimento da parte dell'Amministrazione.

E' apparentemente un vero e proprio "loop": gli impegni sono quasi corrispondenti agli stanziamenti, il che costituirebbe un sintomo di valida progettualità che trova una pronta corrispondenza nei livelli di impegno raggiunti, ma la "cassa" è decisamente insufficiente e determina la formazione di nuovi residui.

Diventa in sostanza la ragione prima della formazione dei residui, e, ad un tempo, del limitato tasso di smaltimento dei residui pregressi.

Le operazioni di *auditing* hanno mostrato un fenomeno costante nelle Direzioni d'Armamento e presente, sia pure in misura diversa, anche nei C.d.R. di Forza Armata: il rilevante ritardo nella chiusura delle fasi di esecuzione dei contratti: ritardi nei collaudi e ritardi nei pagamenti, con una lievitazione del ricorso alla cessione del credito (*factoring*) da parte dei fornitori nei confronti degli istituti di credito specializzati.

Riguardo a questi ultimi aspetti si è segnalato, anche nella passata relazione, che l'Amministrazione, in caso di inadempimento o non corretto adempimento da parte del fornitore, non potrà che rivalersi nei confronti del medesimo e non certamente nei confronti del "cessionario" del credito che non si ritiene responsabile del rapporto

sottostante e, pertanto, particolare cura dovrà aversi sia al momento nel quale avviene la cessione del credito (ad adempimento avvenuto ed a collaudo effettuato ovvero prima di tali eventi) sia, soprattutto, alla liberazione delle "garanzie" in forma di "fideiussione" o di "polizza assicurativa". In tale quadro rappresenta una soluzione inadeguata l'esenzione dalla prestazione della garanzia a fronte di uno "sconto", a volte minimo (dell'1 per cento), sul "prezzo" della fornitura del bene o del servizio.

I residui complessivi del Ministero della difesa diminuiscono, ed anche sensibilmente, del 16,67 per cento (dai 5,76 miliardi di euro iniziali ai 4,80 del 31/12/2006), ma in misura decisamente inferiore per il Segretariato Generale, dove la diminuzione è limitata all'11,67 per cento.

In un quadro apparentemente fisiologico, rispetto ad esercizi nei quali pesava decisamente sulla formazione dei residui la lentezza dei programmi d'armamento pluriennali, la lettura degli andamenti finanziari deve tener conto della forte diminuzione della spesa destinata ai reali investimenti, con l'ormai netta prevalenza, anche per il bilancio della Difesa, della spesa di personale.

Pertanto, la motivazione del permanere di un rilevante monte-residui va rinvenuta nel sostanziale ribaltamento sugli esercizi futuri delle limitazioni alla "cassa" e non alla "competenza" dei primi provvedimenti "taglia-spese" e nel permanere di una forte limitazione delle autorizzazioni di cassa, circostanza, come si è visto, evidente per il Segretariato Generale (e, quindi, soprattutto per le Direzioni d'Armamento essendo incompressibili le spese di personale e di molto inferiori quelle di "esercizio", ormai gestite dal C.d.R. di Forza Armata), per il quale si attestano al 57,37 per cento della massa spendibile.

La capacità d'impegno non è quindi un elemento che garantisce l'efficienza della dinamica contabile, ma rischia di accrescere i residui.

E' necessaria, dunque, una profonda rivisitazione degli strumenti di "flessibilità" del bilancio della Difesa, che vengono esaminati nella parte dell'*auditing* dedicata ai Capitoli-fondo.

Finché, in sostanza, tali capitoli (come il 1253 "...per ripianare le momentanee deficienze di cassa...") continueranno a fungere da serbatoi finanziari ai quali attingere per consentire la quadratura delle contabilità speciali, concepite come una "disponibilità di cassa", in un contesto che non consente di avere un controllo effettivo della spesa periferica, le dotazioni finanziarie dei cennati fondi non potranno, ben più validamente, supplire alle esigenze di cassa relative ai pagamenti ai fornitori per obbligazioni giuridicamente perfezionate ed il cui adempimento (da parte del fornitore) è da tempo avvenuto.

#### 2.1.1. Le riassegnazioni intervenute sull'esercizio 2006.

La problematica delle "riassegnazioni" costituisce un aspetto di grande rilievo per il bilancio della Difesa, in quanto da esse dipende un recupero di efficienza dell'azione amministrativa la quale risulta, invece, compromessa, allorquando si determini una "forcella" significativa tra le riassegnazioni attese e quelle effettivamente riconosciute dal MEF.

Dalla tabella che segue è possibile evincere come il 15,1 per cento di quelle richieste non sia stato in concreto riconosciuto all'Amministrazione.

Si tratta di valori assoluti di rilievo (37,13 milioni di euro) che non costituiscono, comunque, il livello effettivo delle riassegnazioni non riconosciute.



A questo, in un'ottica che tenga effettivamente conto della produttività dell'azione amministrativa, va aggiunto il valore delle lavorazioni dirette ad altre Amministrazioni rispetto a quella della Difesa e ad estranei alla Pubblica Amministrazione, come viene evidenziato nella parte della relazione dedicata all'"internalizzazione".

n.	(oggetto)	(in euro)	F. Ministro	num.	Data	Rg C.d.C.	Fg C.d.C.	data
1	Proventi Vari	14.614.240,00	07/02/2006	25769	12/05/2006	3	344	23/05/2008
2	Vendita Immobili	128.081,00	24/02/2006					
3	Protezione Sociale	3.754.341,00	06/03/2006	42380	12/05/2006	4	7	25/05/2006
4	Proventi Vari	27.417.089,00	06/03/2006	42381	12/05/2006	3	242	19/05/2006
5	Canone Alloggi	2.732.495,00	06/03/2006	42379	12/05/2006	3	239	19/05/2006
6	Proventi Vari	5.602.908,00	30/03/2006	60770	21/07/2006	5	171	31/07/2006
7	Revoca Anticipazioni Prezzo Contrattuale	441.602,00	30/03/2006	60768	12/07/2006	5	72	19/07/2006
8	Banca d'Italia	88.000.000,00	27/04/2006	69495	21/07/2006	5	145	26/07/2006
9	Proventi vari	40.125.952,00	27/04/2006	69497	21/07/2006	5	173	31/07/2006
10	O.P.S.	2.803.786,00	27/04/2006	69505	21/07/2006	5	150	28/07/2006
11	Canone Alloggi	2.983.849,00	07/06/2006	88253	08/11/2006	6	193	17/11/2006
12	Proventi Vari	20.520.605,00	18/05/2006	79159	07/08/2006	5	244	25/08/2006
13	Proventi Vari	9.059.866,00	11/07/2006					Non accolta
14	Proventi Vari	6.345.682,00	31/07/2006					Non accolta
15	Org. Prot. Sociale	2.731.223,00	31/07/2006					Non accolta
16	Canoni Alloggi	3.359.562,00	31/07/2006					Non accolta
17	Proventi Vari	2.378.375,00	16/10/2006					Non accolta
18	Proventi Vari	5.180.363,00	12/09/2006					Non accolta
19	Proventi Vari	2.949.027,00	27/10/2006					Non accolta
20	Org. Prot. Sociale	2.821.165,00	31/10/2006					Non accolta
21	Canone Alloggi	2.174.321,00	31/10/2006					Non accolta

2.1.2. L'impatto degli Accantonamenti, in particolare nel settore "Esercizio", sull'esercizio finanziario 2007.

Nelle relazioni sul rendiconto ci si è soffermati sulla rilevanza di quello che viene definito "Esercizio", il settore che attiene alla cosiddetta spesa per l'"efficientamento delle Forze Armate".

Si tratta di una tipologia di spesa, di ragguardevole consistenza, che nel rendiconto 2006 si è mantenuta sui 3 miliardi di euro, sia pure in costante diminuzione negli ultimi esercizi, che è indirizzata appunto al mantenimento in efficienza delle Forze Armate; è ora gestita dai Centri di Responsabilità ad esse corrispondenti e, oltre ad essere collocata nella parte corrente del bilancio, per la nota e non più attuale accezione della "improduttività" della spesa per la Difesa (che non tiene conto del rilevante indotto delle aziende di settore, che costituiscono una parte di assoluto rilievo del sistema economico del Paese), rientra nella categoria dei "consumi intermedi" e, come tale, risente in termini piuttosto onerosi delle misure "di razionalizzazione della spesa pubblica" che hanno visto, nella Legge finanziaria per il 2007, una forte amplificazione in termini di tagli agli effettivi bilanci ministeriali, con l'applicazione degli "accantonamenti" disposti dall'art. 1, comma 507.

L'effetto sul bilancio della Difesa è di diminuire le risorse finanziarie, effettivamente gestibili, dai 20,194 milioni di euro, previsti nello stato di previsione (Tab. 12), a 19,640 milioni con una decurtazione del 2,7 per cento.

Un esempio assolutamente peculiare è poi il posizionamento nell'Elenco 1 della Legge finanziaria 2007<sup>3</sup> di ben 160 milioni di euro per il 2007 di spese per il "funzionamento della Difesa" (che arrivano a 350 nel 2008, e sono previsti in 200 milioni nel 2009).

<sup>3</sup>Le spese ricomprese in questo elenco dovrebbero essere alimentate (consentendo i relativi disaccantonamenti) dal Fondo, presso l'INPS, previsto dai commi 755 e seguenti dell'articolo unico della legge n. 266 del 2006, la Legge finanziaria 2007. A tale Fondo confluiscono le quote di TFR dei lavoratori di imprese con più di 50 addetti

Al riguardo, va precisato che con l'art. 1, comma 1238 della Legge finanziaria 2007 è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero della difesa, il Fondo, "in conto spese per il funzionamento"<sup>4</sup>, con una dotazione di 350 milioni di euro sul cap. 1185, dei quali vengono appunto accantonati 160 milioni nell'Elenco 1 della stessa Legge finanziaria.

La quota, effettivamente disponibile, di 190 milioni di euro, è stata ripartita tra i capitoli di spesa allo scopo di garantire il sostegno, la manutenzione e il mantenimento a numero, dei mezzi, materiali, strumenti e sistemi d'arma pertinenti l'efficienza dello strumento militare.

Sono state assegnate ulteriori risorse per gli interventi di manutenzione e ristrutturazione delle infrastrutture (capitoli: 1282, 4246, 4383, 4536, mantenimento in efficienza di apparecchiature ed infrastrutture). Infine, sono state destinate risorse aggiuntive per il pagamento di indennità al personale militare (cap. 4221, indennità di missione per il personale militare).

Per quanto attiene alla ripartizione tra le Forze Armate (esclusa l'Arma dei Carabinieri per la quale è stato istituito un apposito Fondo), i 190 milioni di euro sono stati ripartiti come segue, in relazione alle esigenze delle singole Forze Armate<sup>5</sup>:

che hanno dichiarato "esplicitamente" di non voler conferire tali quote a Fondi di Previdenza complementare, non lasciando quindi formare il "silenzio-assenso" dal quale scaturisce l'automatico conferimento delle quote al Fondo Complementare, gestito dall'INPS, definito dell'"inoptato". Per l'esercizio dell'"opzione" è prevista la scadenza del 30 giugno 2007 e, quindi, solo successivamente si avrà l'effettivo "riempimento" del Fondo.

<sup>4</sup> Art. 1, comma 1238 " Nello stato di previsione del Ministero della difesa è istituito un fondo, con la dotazione di 350 milioni di euro per il 2007 e di 450 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, in conto spese di funzionamento, con particolare riguardo alla tenuta in efficienza dello strumento militare, mediante interventi di sostituzione, ripristino e manutenzione ordinaria e straordinaria di sistemi, infrastrutture, equipaggiamenti e scorte, assicurando l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia delle componenti militari, anche in funzione delle operazioni militari di pace. Il fondo è altresì alimentato con i pagamenti, a qualunque titolo effettuati da Stati od Organizzazioni internazionali, ivi compresi i rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo delle operazioni rese dalle Forze Armate italiane nell'ambito delle citate missioni di pace.

A tal fine, non si applica l'art. 1, comma 46 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Il Ministero della difesa è autorizzato con propri decreti, da comunicare al Ministro dell'economia e delle finanze, a disporre le relative variazioni di bilancio."

#### <sup>5</sup> ESERCITO

- indennità di missione al personale militare che opera direttamente presso le unità o nelle zone di operazione (c.d. "squadre a contatto"), come supporto logistico a favore delle Unità impegnate nelle operazioni internazionali (logistica di aderenza) e rivolto a garantire il mantenimento in efficienza e sicurezza dei mezzi e materiali (circa 2,9 milioni di euro);
- manutenzione ed acquisizione di materiali, attrezzature e sistemi per migliorare il funzionamento delle strutture sanitarie (circa 18 milioni di euro);
- manutenzione, trasformazione, riparazione, mantenimento a numero, ripristino delle scorte di materiali di casermaggio, di vestiario, di equipaggiamento e di munizionamento, acquisizione di carbolubrificanti e manutenzione di mezzi ruotati, cingolati, del genio ed aeromobili, interventi di manutenzione e ristrutturazione delle infrastrutture (circa 57,86 milioni di euro).

#### MARINA

- manutenzione dei mezzi e dei materiali per il ripristino in efficienza dello strumento navale e della componente aeromobili (575.000 euro);
- manutenzione e funzionamento degli apparati di telecomunicazione (1.289.200 euro);
- mantenimento a numero degli apparati per il ripristino in efficienza dello strumento navale, ivi inclusi gli aeromobili (183.929 euro);
- mantenimento a numero di materiali d'armamento e dei mezzi connessi al ripristino in efficienza dello strumento (3.190.000 euro);
- ripristino delle scorte di carbolubrificanti (3.872.242 euro);
- manutenzione e riparazione delle infrastrutture e dei relativi impianti (7.128.472 euro);
- manutenzione dei mezzi e dei materiali connessi al ripristino in efficienza dello strumento (22.230.457 euro).

#### AERONAUTICA

- pagamento *leasing* velivoli F-16 (2.662.439 euro);
- manutenzione degli impianti di telecomunicazione operative (513.636 euro);
- acquisto carbolubrificanti avio per garantire l'attività di volo minima (10.000.000 euro);
- attività di manutenzione delle principali linee di volo (43.331.992 euro);

Esercito: 78.760.700

Marina: 38.469.300

Aeronautica: 72.770.000

L'Arma dei Carabinieri ha ripartito le disponibilità assegnate allo specifico "Fondo per l'esigenze di funzionamento dell'Arma dei Carabinieri", cap. 4896, pari a 29 milioni di euro (esclusi dai 350 e non soggetti all'accantonamento particolare di cui si è detto), tra i capitoli di spesa al fine di assicurare il corretto funzionamento degli Enti e Corpi e migliorare l'efficienza dell'Arma (capitoli: 4825, 4850, 4855 e 4867)<sup>6</sup>.

Inoltre con tali risorse sono state compensate le quote già stanziate in bilancio nel loro volume complessivo recuperando così i fondi accantonati dalla legge 296 del 2006.

Il discorso va peraltro affrontato in termini complessivi, partendo dalla constatazione che gli accantonamenti per il 2007, "accantonamenti" disposti dall'art. 1 comma 507, al di là quindi della quota inserita nell'Elenco 1, determinano una diminuzione dell'effettiva disponibilità delle risorse stanziate in bilancio, un bilancio che ha visto fortemente ridotta, nel bilancio di previsione, la spesa per l'"Esercizio", nell'arco temporale dal 2000 al 2006, come si evince dalla seguente tabella:

(in milioni)

ANNO	2000	2001	2002 <sup>7</sup>	2003	2004	2005	2006
TOTALE ESERCIZIO	3.328,97	3.565,13	3.588,70	3.423,28	3.409,00	3.013,27	1.837,50

Questa situazione, unita all'applicazione dei vincoli d'impiegabilità delle risorse, ha visto ridurre fortemente la possibilità di gestire compiutamente il patrimonio operativo delle FF.AA.. In alcuni casi, per far fronte ad esigenze indifferibili, alcuni programmi sono stati finanziati mediante le risorse provenienti da specifici fondi (ad esempio il "fondo consumi intermedi" o il "fondo per il mantenimento in efficienza dello strumento militare"), trasferendo il problema della scarsità delle risorse verso altri settori, altrettanto importanti, ai quali erano destinate le somme stanziate nei vari "fondi".

Le criticità derivanti dalle forti limitazioni per il settore "Esercizio", sono: la limitazione delle scorte disponibili, il depauperamento della professionalità del personale e la difficoltà di assicurare la costante manutenzione dei mezzi.

Va sottolineato come tutto ciò si traduca nel decadimento progressivo dell'efficienza operativa (che dovrebbe essere assicurata proprio da questo settore).

In sede di assestamento, sono state, peraltro, previste variazioni in aumento per 1.138 milioni di euro, sia per competenza che per cassa, oltre a 449 milioni di euro di variazioni in aumento, per la sola cassa, destinati a capitoli di parte corrente ed in conto capitale, soprattutto per il pagamento di residui passivi derivanti da impegni assunti dalle Direzioni generali.

Si tratta quindi di un intervento orientato ad alleggerire una situazione piuttosto problematica, come è stato evidenziato sia nella parte dedicata all'analisi finanziaria sia a quella dell'*auditing*, per quello che è, in concreto, un'esposizione debitoria nei confronti

- acquisizione parti di ricambio per velivoli MB 339-AMX (11.494.567 euro);
- minuto mantenimento infrastrutture operative (4.767.366 euro).

<sup>6</sup> Sono state previste anche risorse aggiuntive per il pagamento di indennità al personale militare, per il benessere del personale, per gli istituti formazione, per l'istruzione del personale dell'Arma, per il risarcimento di danni a persone o cose in dipendenza da esercitazioni o attività operative (capitoli: 4860, 4843, 4875).

<sup>7</sup> L'Esercizio finanziario 2002 è caratterizzato da uno stanziamento di bilancio che più si avvicina al volume di esercizio ritenuto funzionale ad un corrente e coerente, sia pur minimale, funzionamento delle FF.AA..

dei fornitori, dovuta alla mancanza della cassa necessaria per procedere ai pagamenti nei loro confronti.

La situazione complessiva delle disponibilità di bilancio per il 2007, che tiene conto sia degli accantonamenti previsti dal comma 507, art. 1 della Legge finanziaria 2007, sia di quelli del c.d. "Fondo di Tesoreria presso l'INPS", previsti dal comma 755, art. 1, sempre della Legge finanziaria 2007, è rappresentata nella tabella che segue:

Bilancio Iniziale 2007	Competenza	Cassa
	20.194.759.912,00	20.199.759.912,00
Accantonamento del Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa - cap. 1185, ex art. 1, comma 755 e seguenti, della Legge finanziaria 2007 e relativo allegato Elenco n.1	-160.000.000,00	-160.000.000,00
Accantonamento ed indisponibilità di talune quote di stanziamento ex articolo 1, comma 507, della legge 27.12.2006, n. 296	-394.696.423,00	-394.696.423,00
	<b>19.640.063.498,00</b>	<b>19.645.063.489,00</b>

Nota

In attuazione della legge n. 38 del 2007 (missioni di pace) sarà iscritto nel Bilancio Difesa l'importo di euro 916,75 milioni.  
Situazione del Bilancio Difesa al 18 maggio 2007.

### 2.1.3. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità.

Gli esiti del monitoraggio realizzato dal SECIN mostrano un livello di conclusione dei Programmi d'Azione (PDA) indicati nella Direttiva 2006, ridotto: 132, pari al 60,83 per cento, mentre 55, pari al 25,35 per cento (21 dei quali provenienti dal 2005), sono in ritardo per cause che vanno:

- dalla sottostima dei tempi necessari per studiare un incremento delle capacità operative, con valutazioni non appropriate in sede di programmazione;
- ai ritardi imputabili a ditte appaltatrici o ad enti esterni alla Difesa;
- al mancato rispetto dei tempi dovuto a cause interne.

Inoltre 10 PDA, pari al 4,61 per cento, sono stati annullati e 20 sospesi, pari al 9,22 per cento.

Si rileva complessivamente una diminuzione dei risultati dell'esercizio 2006, rispetto a quelli dell'esercizio 2005.

Elementi di particolare negatività vengono riferiti allo Stato Maggiore della Difesa (con una percentuale di realizzazione che, dal 94,44 per cento del 2004 è passata al 48,54 per cento del 2005 ed al 40,54 per cento del 2006) ed alle Direzioni per il genio civile e le telecomunicazioni le quali si attestano intorno al 40 per cento, mentre quella per l'informatica presenta realizzazioni addirittura inesistenti (0 per cento).

Per quanto attiene agli obiettivi, non conclusi per il 39,17 per cento (85 obiettivi) di cui il 25,35 per cento causato da ritardi (55 obiettivi), si confermano i risultati negativi per:

- lo Stato Maggiore della Difesa, con una percentuale di realizzazione del 40,54 per cento (15 su 37 obiettivi operativi) e ritardi pari al 45,95 per cento;
- la Direzione del genio, con una percentuale di realizzazione del 38,46 per cento (5 su 13 obiettivi operativi) e ritardi pari al 30,77 per cento;
- la Direzione delle telecomunicazioni, con una percentuale di realizzazione del 20 per cento e ritardi pari al 66,67 per cento (3 su 15 obiettivi operativi);
- a Direzione per l'informatica con lo 0 per cento di percentuale di realizzazione (0 su 11 obiettivi operativi) e ritardi pari al 63,64 per cento.

Spostando l'attenzione all'impatto sulle sei Priorità politiche, il risultato più negativo è per la prima "Riorganizzazione della Difesa" e per la seconda "Standardizzazione e semplificazione delle procedure".

Nel contesto della prima, il SECIN, ha sottolineato come appaiono raggiunti due obiettivi assegnati all'Ufficio per la Gestione degli Enti dell'Area Tecnico Industriale (UGGEATI) in

relazione alla gestione degli stabilimenti militari di Capua e Pavia ed alla formalizzazione dell'assetto definitivo del personale civile dipendente dagli stabilimenti/arsenali affidati all'Agenzia Industrie Difesa.

Tale risultato, confrontato con quelli relativi agli anni 2004 e 2005, ha permesso di valutare che l'Ufficio in questione dovrebbe aver concluso le attività che ne hanno comportato la costituzione e la tenuta in vita.

Al riguardo, il SECIN segnala che nella Direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2007 il Segretariato Generale della Difesa ha indicato due obiettivi operativi riguardanti le stesse attività precedentemente citate, con la motivazione della "formulazione di nuovi provvedimenti con cui sono stati attribuiti ad UGGEATI ulteriori compiti rispetto a quelli previsti dal decreto istitutivo, che ne postulano, allo stato, il mantenimento in vita; inoltre, esiste una precisa volontà politica, fatti salvi eventuali nuovi orientamenti, tesa a rilanciare le attività produttive degli stabilimenti militari di Capua e Pavia al fine di salvaguardare gli attuali livelli occupazionali".

A tale aspetto si farà cenno nella parte della Relazione dedicata alla "internalizzazione".

In conclusione, il SECIN afferma che le anomalie riscontrate nel corso dei monitoraggi del 2006 sono state evidenziate prendendo in considerazione la capacità degli enti responsabili di obiettivi operativi di concludere le attività loro attribuite.

Le valutazioni effettuate sulla capacità programmatica sono state basate sulla stima, espressa dai referenti, dei tempi di esecuzione delle varie fasi dei Programmi d'Azione non conclusi; non sono state effettuate, invece, considerazioni sul rispetto dei tempi programmati per la realizzazione dei Programmi di Azione conclusi entro la fine dell'anno 2006. Tale semplificazione è stata decisa considerando che il "modulo controllo strategico" attualmente utilizzato non è collegato con il sistema per il controllo di gestione e la contabilità economica analitica di prossima introduzione nell'ambito del Sistema Informativo di Vertice (SIV).

Le opportunità in termini di "indicatori di *performance*" che saranno offerte dall'ultima evoluzione del "modulo controllo strategico" del SIV2, unite alla possibilità di utilizzare le informazioni provenienti dagli altri moduli informatici del SIV per il controllo di gestione e la contabilità economica analitica, dovrebbero consentire un'analisi più puntuale ed aderente alla realtà, fermo restando che qualsiasi anomalia o criticità individuata dovrà essere oggetto di valutazione interna da parte degli Enti Referenti Strategie che sono i responsabili del controllo di gestione.

In tale ultimo ambito rientra una ulteriore considerazione che scaturisce dalla sintesi di tutte le analisi condotte in precedenza. In particolare, viene presa in esame la percentuale dei ritardi maturata nel 2006, pari al 25,35 per cento dei programmi d'azione (55 PDA su 217).

Al riguardo, se dai 55 PDA in ritardo si escludono quelli che non sono stati conclusi a causa dei suddetti "problemi di programmazione" (18 PDA) la percentuale dei ritardi scenderebbe ad un più accettabile 17,05 per cento (37 PDA su 217).

Inoltre, i 18 Programmi d'Azione in questione appartengono allo Stato Maggiore della Difesa (12 PDA su 17 in ritardo) ed alla Direzione per i servizi informatici (6 PDA su 7 in ritardo); le percentuali di ritardo attualmente riscontrate (rispettivamente, 45,95 per cento e 63,64 per cento) si ridurrebbero, a loro volta, al 13,51 per cento (5 PDA su 37) ed al 9 (1 PDA su 11).

La Corte, nel prendere atto delle osservazioni del SECIN, rileva come i cosiddetti "problemi di programmazione" che vengono riferiti al mancato collegamento con sistemi di controllo di gestione e di contabilità economica analitica (che attualmente non sono disponibili), rendono in qualche misura precaria l'analisi realizzata a valle di un processo programmatorio non supportato da idonei strumenti.

Ciò nonostante si rilevano scostamenti di significativa rilevanza che portano a ritenere necessaria una reingegnerizzazione dei processi.

Le analisi tematiche sulle quali si è soffermato il SECIN riguardano:

- il trattamento pensionistico del personale militare e civile;
- il riordino dell'organizzazione informatica della Difesa;
- la Carta Multiservizi (inserita nel documento relativo all'organizzazione informatica).

Per ciò che concerne il riordino dell'organizzazione informatica della Difesa, nel cui contesto viene trattata la Carta Multiservizi, la Corte tiene conto degli spunti provenienti dal SECIN nella parte della relazione dedicata all'Innovazione tecnologica.

Per quel che attiene alle problematiche pensionistiche, che per l'Amministrazione della Difesa assumono particolare complessità, sono di estremo interesse le conclusioni cui perviene il SECIN.

Tale organo rileva come la Direzione della previdenza, che ha assunto la competenza in materia dalla Direzione per il personale militare, con l'obiettivo di annullare l'arretrato nell'arco di cinque anni, in questo primo anno di attività, pur avendo "impiantato" 13.000 pratiche (che, peraltro, solo per il 15,49 per cento sono state inviate al Comitato di verifica), nel 2006 ha visto l'incremento dell'arretrato nella misura dell'11,29 per cento con circa 4.000 nuovi pensionati annui di cui circa 3.600 mirano ad ottenere il trattamento privilegiato. Non appare quindi in grado di invertire la tendenza, soprattutto in un quinquennio.

Le situazioni relative al "riconoscimento delle cause di servizio" appaiono ancor più appesantite dall'arretrato; sussistono inoltre anomalie in ordine ad un doppio decreto (uno per la pensione ordinaria ed uno per la privilegiata) nel caso dei provvedimenti disposti dall'Arma dei Carabinieri (che peraltro mostra un'efficienza tale da non presentare arretrato) per la periferia, così come dai Comandi dell'Esercito, con il conseguente raddoppio della filiera di controllo.

A fronte di tale situazione, che determina un pregiudizio di non poco conto per gli interessati, il SECIN ricorda che, a decorrere dal 1° gennaio 2008, in base alla legge n. 335 del 1995, la responsabilità della liquidazione del trattamento pensionistico ordinario e privilegiato per tutto il personale militare che transiterà nella riserva o in congedo assoluto (per riforma o decesso), così come già avviene per il personale civile della Difesa e per tutto il personale degli altri Dicasteri dovrebbe passare all'INPDAP; inoltre, non dovranno più essere emessi decreti di pensione ma un certificato di pensione inviato all'Ente.

Al riguardo, va sottolineato come, con l'istituzione della Direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva, disposta dal d.lgs. 6 ottobre 2005, n. 216<sup>8</sup>, l'Amministrazione abbia inteso mantenere la competenza in materia.

<sup>8</sup>Art. 1: 1. E' istituita la Direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva. Ad essa sono trasferiti i compiti in materia di pensioni, di equo indennizzo e di riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio riguardanti il personale militare, attribuiti alla Direzione generale per il personale militare.

In merito, il SECIN, ritiene non giustificata tale posizione, che si basa sull'esigenza di mantenere univoca la decretazione con la titolarità alla corresponsione dell'equo indennizzo e della trattazione delle pratiche medico legali connesse, in considerazione del fatto che INPDAP ha confermato di avere il *Know how* necessario.

La Corte, al riguardo, osserva che appaiono condivisibili le osservazioni sull'obiettivo difficoltà che l'Amministrazione incontra nel gestire il suo arretrato per le pensioni militari (cosa che peraltro non accade per quanto di competenza dell'Arma dei Carabinieri), ma, soprattutto, che non appare sostenibile la tesi della specificità delle pensioni militari, a fronte dell'esigenza di pervenire ad una gestione unitaria delle pensioni dei dipendenti pubblici, che la legge n. 335 del 1995 intesta all'INPDAP.

Le due osservazioni portano a ritenere che, in una prospettiva di breve periodo, debba essere effettuato il passaggio delle competenze in materia all'INPDAP, consentendo, nel contempo, alla Direzione generale della previdenza di dedicarsi allo smaltimento dell'arretrato che, di per sé, costituisce un consistente impegno per i prossimi anni.

Determinante al riguardo è l'impegno dell'INPDAP a portare a regime la gestione dei provvedimenti definitivi di pensione e dimostrare il superamento delle problematiche messe in luce dall'indagine approvata dalla Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato con la Delibera 16/2005/G<sup>9</sup>.

## 2.2. Auditing.

### 2.2.1. Auditing sul sistema contabile.

#### *I Capitoli-fondo.*

I capitoli-fondo dovrebbero assolvere la funzione di finalizzare le risorse finanziarie in essi appostate alle esigenze di una "missione" istituzionale o di un organo istituzionale, mettendo comunque in discussione il principio di "specificazione" della spesa, preferendo a questo una maggiore flessibilità di gestione.

Per questo negli atti di previsione dei Ministeri, all'attribuzione di un nuovo compito od all'istituzione di un nuovo organo ha spesso corrisposto l'istituzione di un capitolo onnicomprensivo "di funzionamento".

Per quanto attiene al Ministero della difesa, i c.d. "capitoli-fondo" hanno più che altro assunto la caratteristica di serbatoi finanziari, non tanto per supportare più missioni istituzionali, come avviene, ad esempio, per il "Fondo per l'occupazione" del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quanto per consentire vere e proprie "regolazioni contabili"; in sostanza la quadratura delle contabilità speciali.

La Corte ha più volte sottolineato come non si possa supplire all'esigenza di un effettivo monitoraggio sulla spesa periferica con un intervento *ex post* che prescinde dall'analisi dei fenomeni generatori della spesa e consente quindi di porre rimedio alle anomalie, comunque esistenti, in considerazione del persistere del fenomeno limitandosi a riassegnare risorse finanziarie (prelevate dal capitolo-fondo) per riallineare gli stanziamenti ai pagamenti.

<sup>9</sup>Dall'istruttoria condotta, nel corso di tale indagine, sono infatti emersi ritardi, incompletezze e inattendibilità, tali da mettere in discussione l'affidabilità della certificazione da rendere ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 23 agosto 2004, n. 243.

## Capitoli-fondo

Anno 2005

CDR	CAP	DENOMINAZIONE CAPITOLO	RES.INIZ.	PREV.DEF.COMP.	PAG.COMP.	PAG.RES.	RES.TOT.	RES.TOT.PROV.COMP.
		Anticipazione agli enti, Istituti, stabilimenti e agli altri organismi dell'Esercito, della Marina, e dell'Aeronautica per provvedere alle momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle speciali esigenze previste dai rispettivi regolamenti nonché al fondo scorta per le navi, per i corpi, gli enti e per i distaccamenti a terra della						
3	1253	Marina Militare	0,00	42.528.000,00	42.528.000,00	0,00	0,00	0,00

Anno 2006

CDR	CAP	DENOMINAZIONE CAPITOLO	RES.INIZ.	PREV.DEF.COMP.	PAG.COMP.	PAG.RES.	RES.TOT.	RES.TOT.PROV.COMP.
		Anticipazione agli enti, Istituti, stabilimenti e agli altri organismi dell'Esercito, della Marina, e dell'Aeronautica per provvedere alle momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle speciali esigenze previste dai rispettivi regolamenti nonché al fondo scorta per le navi, per i corpi, gli enti e per i distaccamenti a terra della						
3	1253	Marina Militare	0,00	41.999.915,00	41.999.915,00	0,00	0,00	0,00

Oltre a quanto sottolineato, cosa che trova in ogni esercizio conferma nell'esaurimento totale degli stanziamenti di competenza del cap. 1253, del quale si indica nella tabella che precede l'andamento nell'ultimo biennio (la coincidenza di stanziamenti, impegni e pagamenti, tutti di competenza senza alcuna formazione di residui od economie è assai insolita in capitoli operativi), l'ulteriore conseguenza è data dalla trasformazione di uno strumento di flessibilità in un fattore di rigidità del bilancio della Difesa in quanto gli stanziamenti di competenza del capitolo fondo hanno ormai una destinazione definitiva, non consentendo una diversa finalizzazione in un contesto che vede una grave carenza delle dotazioni di cassa per adempiere ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e già adempiute da parte dei fornitori dell'Amministrazione.

*I Capitoli promiscui.*

I capitoli promiscui sono ancora presenti in termini significativi nel bilancio del Ministero della difesa.

Essi costituiscono una contraddizione alla natura stessa del capitolo quale unità di misura del bilancio. Essi vengono anche definiti "capitoli calderone" che pongono forti problemi di *governance* della spesa la quale è sostanzialmente legata al momento in cui viene decisa ed alla tempistica della sua erogazione in termini assolutamente indipendenti dalle altre spese che pure impingono sul medesimo capitolo.

In pratica si realizza un criterio meramente cronologico che potrebbe determinare l'impossibilità di provvedere ad esigenze di maggior rilievo rispetto a quelle in precedenza soddisfatte a causa dell'"incapienza" del capitolo.