

bande di frequenza da liberare (radar fissi per la difesa aerea, radar di punto, radar navali e sistemi per le comunicazioni).

Gli oneri finanziari valutati in 450 milioni di euro sono assicurati con finanziamento integrativo MEF sul bilancio Difesa negli esercizi finanziari 2007-2012, come segue:

2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE
20 milioni di euro	90 milioni di euro	90 milioni di euro	90 milioni di euro	90 milioni di euro	70 milioni di euro	450 milioni di euro

Al momento risultano avviate le seguenti attività contrattuali :

- a) realizzazione code in fibra ottica e sistemi di integrazione 9,26 milioni di euro (annuale 2007);
- b) sostituzione di n. 12 radar fissi costo 262,95 milioni di euro (pluriennale 2008-2012);
- c) sostituzione radar Pluto costo 65,30 milioni di euro (pluriennale 2008-2012);
- d) sostituzione radar navali costo 39,48 milioni di euro (pluriennale 2008-2012);
- e) connessione alla RIFON di enti e comandi dell'Aeronautica militare costo 10,50 milioni di euro (annuale 2008);
- f) connessione alla RIFON di enti e comandi dell'Aeronautica militare costo 8,00 milioni di euro (pluriennale 2008 – 2009).

Sono in fase di avvio le seguenti attività contrattuali:

- a) sostituzione radar mobili (DADR) costo 30,80 milioni di euro (pluriennale 2009-2010);
- b) realizzazione ponti radio per esigenze Aeronautica militare costo 8,82 milioni di euro(annuale 2009);
- c) realizzazione ponti radio per esigenze Marina militare costo 5,0 milioni di euro(pluriennale 2009 – 2010);
- d) realizzazione ponti radio per esigenze Arma dei carabinieri costo 10,00 milioni di euro (pluriennale 2010-2012).

## 9. Programma “missioni militari di pace”

*Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali – capitolo 1188*

Istituito dall'art. 1, comma 1240 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), il Fondo prevede per la Difesa una dotazione di complessivi 1.008 milioni di euro, resi disponibili in tre *tranches* successive nei mesi di febbraio (71,7 milioni di euro), giugno (794,7 milioni di euro) e dicembre (141,7 milioni di euro).

L'istituzione del Fondo ha lo scopo di distinguere le risorse che non fanno riferimento alla normale programmazione della Difesa, ma concernono interventi in aree operative decisi in sede sovranazionale e necessariamente autorizzati con apposita legge. D'altro canto, il ripetersi degli impegni “fuori-area” ha reso necessario prevedere l'apposito Fondo, il cui funzionamento si è progressivamente affinato, migliorando la tempistica relativa all'effettiva gestibilità delle risorse che devono essere assegnate ai capitoli di bilancio specifici per la natura delle spese ed le Forze armate che sono in concreto impegnate.

Come già avvenuto in passato e segnalato dalla Corte, le risorse assegnate nell'esercizio finanziario 2008, non sono state sufficienti a fronteggiare tutte le spese connesse con le missioni internazionali, imponendo quindi l'utilizzo di risorse del bilancio ordinario.

#### *Confronto degli stanziamenti per missioni internazionali per gli esercizi finanziari 2007 – 2008*

##### Anno 2007

Nell'esercizio finanziario 2007 la Difesa ha ricevuto i seguenti stanziamenti per far fronte a missioni internazionali di pace, in base alle corrispondenti norme legislative:

- Con il DL 31 gennaio 2007, n. 4 recante "proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 2007, n. 38, è stata attribuita alla Difesa una copertura di oneri pari ad euro 916.759.129 (articolo 1, comma 1), per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali per il periodo gennaio - dicembre 2007 (solo per la missione internazionale ALTHEA al 30 giugno 2007).
- Con il DL 2 luglio 2007, n. 81 recante "disposizioni urgenti in materia finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, è stata attribuita alla Difesa una ulteriore copertura di oneri pari ad euro 24.318.046 (Articolo 17, comma 1), per assicurare la prosecuzione della missione internazionale ALTHEA per il periodo luglio - dicembre 2007 e per la partecipazione alle missioni internazionali EUSEC RD CONGO, AMISOM e PESD (articolo 9 del decreto legge).

In relazione alle norme vigenti nell'anno 2007, i finanziamenti previsti a favore della Difesa affluivano direttamente sui capitoli di spesa del bilancio mediante prelevamento dall'apposito "Fondo per missioni internazionali" iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (Finanziaria 2007) con una procedura che consentiva la disponibilità concreta della risorse a distanza di mesi<sup>19</sup>.

##### Anno 2008

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, del DL 31 dicembre 2007, n. 248 convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 28 febbraio 2008 n. 31, è stato introdotto, nell'esercizio finanziario 2008, un apposito programma denominato "missioni militari di pace" nell'ambito del quale è stato istituito il relativo fondo su cui far confluire i finanziamenti derivanti dal citato fondo per missioni internazionali del Ministero dell'economia di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge n.296/2006.

I fondi che affluiscono su tale nuovo programma/fondo del bilancio Difesa devono, quindi, essere successivamente ripartiti, come previsto dal medesimo articolo 1 comma 2 del DL n. 248/2007, dal Ministro della difesa con propri decreti, in relazione alle specifiche esigenze da finanziare per le missioni di pace autorizzate dalle relative norme, rendendosi, pertanto, necessario, rispetto alle precedenti modalità procedurali, intervenire con ulteriori passaggi e tempi di attesa.

<sup>19</sup>

Importo	Decreto Legge	Legge di conversione	1. Richiesta Difesa	2. UCB	3. DMT		4. Corte dei conti	
	Data	Data	Data	Data	N.	Data	R-F	Data
916.759.129	31/1/07	29/3/07	12/4/07	16/4/07	50719	4/5/07	3-261	18/5/07
24.318.046	2/7/07	3/8/07	1/8/07	16/8/07	100282	13/9/07	5-154	20/9/07

In particolare, per l'esercizio finanziario 2008, gli stanziamenti ricevuti per far fronte a missioni internazionali di pace sono stati i seguenti:

- Con il DL 31 dicembre 2007, n. 248 recante “proroga di termini previsti da disposizioni legislative...”, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 71.700.000 (articolo 1, comma 1), per la prosecuzione delle missioni internazionali fino al 31 gennaio 2008.
- Con il DL 31 gennaio 2008, n. 8 recante “disposizioni urgenti in materia di interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché relative alla partecipazione delle Forze armate e di polizia a missioni internazionali,” convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 2008, n. 45, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 804.667.199 (articolo 7, comma 1) per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali per il periodo gennaio - dicembre 2008 (solo per le missioni UNIFIL, ALTHEA ed EUFOR fino al 30 settembre 2008).
- Con il DL 22 settembre 2008, n. 147 recante “disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione Europea in Georgia”, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2008, n. 183, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 2.058.424 (articolo 3, comma 1), per assicurare la partecipazione di personale, mezzi e materiali delle Forze armate alla missione di vigilanza dell'Unione Europea in Georgia per il periodo settembre - dicembre 2008.
- Con il DL 29 settembre 2008, n. 150 recante “proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali di pace, per l'anno 2008”, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2008, n. 183, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 144.797.311 (articolo 2, comma 1) per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali UNIFIL, ALTHEA ed EUFOR per il periodo ottobre-dicembre 2008.

In base al nuovo *iter* procedurale le fasi per concretizzare le relative variazioni di bilancio sono divenute sei<sup>20</sup>.

Il diverso approccio che da qualche anno la Difesa ha, in considerazione del costante impegno internazionale e dell'esigenza di assicurare il *turn-over* dei reparti impiegati, sia in termini di uomini che di mezzi, implica che il Fondo non copra tutte le spese affrontate le quali, evidentemente, gravano anche sul bilancio “ordinario”. I maggiori costi sostenuti nel 2008, sono così distinti:

- costi diretti (214,5 milioni di euro);
- costi di approntamento e preparazione all'impiego operativo, ossia quelli derivanti dalla preparazione all'impiego e da quelle effettuate al rientro dei contingenti (178,6 milioni di euro);

20

Importo	Decreto Legge	Legge di conversione	1. Richiesta Difesa	2. UCB	3. DMT		4. Cortei dei conti		5. DM		6. DMC	
	Data	Data	Data	Data	N.	Data	R-F	Data	N.	Data	N.	Data
71.700.000	31/12/07	28/2/08	17/1/08	31/1/08	12165	4/2/08	1/183	14/2/08	6	15/2/08	10125	19/2/08
804.667.199	31/1/08	13/3/08	17/3/08	20/3/08	36477	21/4/08	2/272	9/5/08	22	14/5/08	38141	4/6/08
2.058.424	22/9/08	20/11/08	14/10/08	23/10/08	127398	17/12/08	6/10	23/12/08	62	23/12/08	98296	24/12/08
144.797.311	29/9/08	20/11/08	9/10/08	13/10/08	127398	17/12/08	6/10	23/12/08	62	23/12/08	98296	24/12/08

- costi derivanti dal tasso di usura dei mezzi ed equipaggiamenti impiegati in teatro operativo (75,0 milioni di euro).

Infatti, occorre puntualizzare che sia la preparazione (approntamento) che il sostegno nel tempo di una missione internazionale si realizzano attraverso varie fasi che costituiscono il cd. “ciclo operativo” sia del personale che della filiera manutentiva ed organizzativa coinvolti: una lunga e talvolta peculiare predisposizione indirizzata alla idoneità (sanitaria, formazione, addestramento) del personale, l'approntamento dei mezzi, degli equipaggiamenti e dei sistemi d'arma, la continuità nel sostegno logistico durante il periodo di impiego, una non meno significativa opera di ricondizionamento al rientro in Patria per il ripristino della piena efficienza dei medesimi, nonché alla verifica delle condizioni sanitarie del personale.

Anche in considerazione degli ulteriori oneri rispetto a quelli coperti dal Fondo, appare comunque valido il sistema adottato di distribuire le risorse del Fondo sui capitoli specificamente inerenti alle varie tipologie di spesa ed ai soggetti in concreto coinvolti.

Va in ogni caso auspicata una soluzione normativa che consenta una ripartizione diretta delle risorse, mediante un apposito decreto del ministro, una volta che gli stanziamenti sul fondo sono stati finalizzati.

## **10. La governance del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa**

Nella relazione sul rendiconto 2007, la Corte segnalava l'esigenza di individuare una strategia coerente per il settore industriale della Difesa, risultando eccessivamente variegato il panorama delle scelte, alcune delle quali di mero mantenimento dell'esistente, riguardanti gli enti e gli stabilimenti della Difesa.

Alcuni di essi come i c.d. “Armipolo” i poli di mantenimento delle armi sono stati oggetto di una verifica, da parte del C.A.I.D., in ordine all'economicità della loro sussistenza, che è avvenuta per il Polo per le armi leggere di Terni, ma non per quelli di Capua e di quello per l'armamento pesante di Piacenza.

Per gli arsenali della Marina militare, l'analisi è piuttosto avanzata e tende ad una configurazione autonoma dei medesimi, in termini di enti pubblici economici.

Nel “portafoglio” dell'Agenzia Industrie Difesa, sono presenti stabilimenti industriali che vanno da materie prettamente militari (come munizionamenti) a settori che presentano un interesse anche per l'industria civile (come l'arsenale di Messina o il grafico di Gaeta) ad altri che hanno e potrebbero avere una ben maggiore rilevanza per i profili scientifici e della salute, come il chimico-farmaceutico di Firenze.

Per quanto attiene a quest'ultimo contesto, segue il consueto approfondimento che la Corte effettua sull'Agenzia Industrie Difesa.

### *10.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa*

L'Agenzia Industrie-Difesa ha visto nel 2008 un ulteriore avvicendamento al vertice in un momento non particolarmente favorevole per l'economia generale del Paese ed, in particolare, per la difficoltà per le unità produttive in carico all'Agenzia, di muoversi nel cosiddetto mercato concorrenziale, laddove non si sono avuti segni di sensibile miglioramento nemmeno per la scelta di favorire la committenza nei confronti dell'Agenzia, da parte della stessa Amministrazione della Difesa, di cui si faceva cenno nella passata relazione.

Altri due aspetti erano già stati segnalati: una rimodulazione del bilancio, resasi necessaria per far emergere i costi del personale, con la conseguenza di abbattere il risultato operativo e lo strascico di un incidente di rilievo avvenuto nello stabilimento di Baiano di Spoleto, per il munizionamento, che ne ha fortemente ridotto la capacità operativa.

Altri due profili costituiscono un appesantimento “endemico” per l’attività dell’Agenzia e concernono l’annosa questione del regime contrattuale del personale (la cui riqualificazione in altri contesti è decisamente problematica) e l’attuale impossibilità di far nuovi investimenti, secondo la normativa vigente, aspetto che è in evidente incoerenza con le esigenze di strutture industriali.

Lo stato dell’*iter* istituzionale finora seguito dalle unità produttive, che scaturisce dal bilancio 2008, correlato alla situazione tecnica, operativa ed economica della Difesa, a sua volta inserita nell’attuale contesto più generale del Paese, richiede del resto, come la Corte ha costantemente segnalato, l’adozione sollecita di azioni, che consentano di superare la situazione di stallo in cui l’Agenzia si è venuta a trovare negli ultimi anni.

In sintesi, le risorse economiche provenienti dallo Stato e quelle derivanti dalle commesse conferite dall’Amministrazione, sono destinate a diminuire drasticamente, come dimostrano le previsioni del 2009 e, ancora di più, quelle del 2010. Ciò impone di adottare soluzioni tecniche, operative e gestionali di immediato impatto, tali da rendere progressivamente autonoma l’Agenzia dal contributo statale.

La legge 27 febbraio 2009, n.14, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2008, n.207, accorda all’Agenzia una proroga fino al 31 dicembre 2011, prima che il Ministero proceda all’accertamento dei risultati raggiunti, al quale dovrebbe conseguire una serie di decisioni sul futuro degli enti e stabilimenti gestiti dall’Agenzia.

Si riscontra una particolare attenzione, anche in considerazione dell’analisi complessiva che si sta realizzando sulle strutture industriali della Difesa, di cui si è detto in precedenza, alla ricerca di soluzioni gestionali, anche del tutto nuove rispetto al passato, che abbiano, a fattor comune, la caratteristica dell’efficacia a breve e medio termine e consentano di affrontare il futuro su fondate basi operative e commerciali, nella considerazione che, sia le previsioni della legislazione concernente l’A.I.D., sia l’attuale ed il prevedibile futuro stato di contrazione delle disponibilità della difesa, rendano ineludibile assicurare un livello di efficienza ed efficacia nei produzione e nella resa di servizi da parte delle strutture dell’A.I.D. sul mercato concorrenziale.

E’ stata approvata dal Ministro la relazione sulla situazione economica delle unità produttive, presentata dal direttore generale. Tale relazione evidenzia che esiste una forte polverizzazione nelle attività rese dagli stabilimenti (in pratica solo per Noceto e Baiano, che si occupano di munizionamento, esiste una parziale sovrapposibilità).

In pratica l’Agenzia è un sistema conglomerato che non può avere un solo *core business*, come un sistema integrato caratterizzato dalla convergenza di filiere produttive e/o dall’appartenenza ad un identico settore industriale.

Da qui l’esigenza di piani industriali distinti che prendano in considerazione forme di *partnership* con altri soggetti ed anche in diversi settori produttivi, laddove si riscontri una compatibilità con le capacità professionali esistenti (eventualmente riconvertite), per assicurare quei ritorni economici indispensabili al mantenimento in servizio delle strutture industriali affidate alla gestione di A.I.D., così come prescritto dalla vigente normativa.

Sul piano dei risultati, il 2008 evidenzia, rispetto al 2007, un aumento dei ricavi pari a 9,188 milioni di euro, con un miglioramento del valore aggiunto della produzione di 2,381 milioni di euro.

Il risultato di gestione presenta un miglioramento di 1,058 milioni di euro, pur rimanendo sostanzialmente passivo (-35,819 milioni di euro), in relazione al persistere dell'elevato valore dei costi di produzione che si sono comunque ridotti di 4,447 milioni di euro rispetto al 2007.

	<i>(in migliaia)</i>		
	2008	2007	Variazione
<b>a) Ricavi</b>	<b>38.122</b>	<b>28.934</b>	<b>9.188</b>
Variazione delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	-2.050	4.939	-6.989
Costruzioni interne	324	147	
<b>b) Valore della produzione</b>	<b>36.396</b>	<b>34.020</b>	<b>2.376177</b>
Consumi di materiali e servizi esterni	-16.346	-16.351	5
<b>c) Valore aggiunto</b>	<b>20.050</b>	<b>17.669</b>	<b>2.381</b>
Costo del lavoro	-48.007	-51.256	3.249
<b>d) Margine operativo lordo</b>	<b>-27.957</b>	<b>-33.587</b>	<b>5.630</b>
Ammortamenti	-3.369	-3.262	-107
Svalutazione crediti commerciali	-145	-70	-107
Accantonamenti per rischi ed oneri	-3.700		-3.700
<b>e) Risultato operativo</b>	<b>-35.172</b>	<b>-36.919</b>	<b>1.747</b>
Proventi e oneri finanziari	696	892	-196
<b>f) Risultato prima dei componenti straordinari</b>	<b>-34.475</b>	<b>-36.027</b>	<b>1.552</b>
Proventi e oneri straordinari	-1.343	-850	-493
<b>g) Risultato di gestione</b>	<b>-35.819</b>	<b>-36.877</b>	<b>1.058</b>
Contributo in conto esercizio	35.303	36.606	-1.303
<b>h) Risultato netto di esercizio</b>	<b>-516</b>	<b>-271</b>	<b>-245</b>

## 11. L'impatto della "missione 32" sul bilancio della Difesa

La particolare classificazione di bilancio della missione Difesa, minimizza l'impatto della "missione 32" relativa alle spese di funzionamento, limitandola alla gestione diretta della Direzione centrale di bilancio che costituisce il Centro di Responsabilità al quale fanno capo anche la Direzione per le ispezioni e gli uffici dell'Ordinariato militare, per le onoranze ai caduti, nonché la struttura della Magistratura militare<sup>21</sup>.

Infatti, le spese di funzionamento delle Forze armate sono allocate nei programmi alle medesime riferite, mentre quelle del personale civile sono riferite al programma 6 che fa capo al Segretariato generale.

L'incidenza sul bilancio complessivo, come si è già detto, all'inizio della relazione è misurabile nello "0,32 per cento".

<sup>21</sup> Per completezza di informazione si rappresenta che:

- nell'ambito dell'Ordinariato sono compresi gli oneri per tutti i cappellani militari della Difesa;
- per il personale civile di ISPEDIFE e Ordinariato il compenso per lavoro straordinario 2008 è stato a carico dei capitoli del C.R.A. Segretariato generale della Difesa.

La situazione del consuntivo per l'esercizio finanziario 2008, per ciò che concerne gli impegni totali, è quindi la seguente (alla data del 31/03/2009), distinta per categoria di spesa e ripartiti per centri di costo, con i rispettivi totali e percentuali di incidenza sul totale del C.R.A.:

CATEGORIA DI SPESA	IMPEGNI TOTALI	BILANDIFE	ISPEDIFE	ORDINARIATO	ONORCADUTI	MAGISTRATURA
Personale Categorie 1 e 3	33.389.752	4.079.608	504.349	11.406.882	4.492.275	12.906.638
<i>percentuali di incidenza</i>	100	<b>12,22%</b>	<b>1,51%</b>	<b>34,16%</b>	<b>13,45%</b>	<b>38,65%</b>
Consumi intermedi Categoria 2	11.596.307	3.760.397	506.504	737.352	3.367.850	3.224.205
<i>percentuali di incidenza</i>	100	<b>32,43%</b>	<b>4,37%</b>	<b>6,36%</b>	<b>29,04%</b>	<b>27,80%</b>
Investimento Categoria 21	263.911	29.009	36.250	98.861	20.000	79.791
<i>percentuali di incidenza</i>	100	<b>10,99%</b>	<b>13,74%</b>	<b>37,46%</b>	<b>7,58%</b>	<b>30,23%</b>
TOTALI Categorie 1, 2, 3, 21	45.249.970	7.869.014	1.047.102	12.243.094	7.880.125	16.210.634
<i>percentuali di incidenza</i>	100	<b>17,39%</b>	<b>2,31%</b>	<b>27,06%</b>	<b>17,41%</b>	<b>35,82%</b>

Al fine di evitare riferimenti non congrui con la “missione 32”, sono state escluse le seguenti spese in quanto non direttamente connesse con il funzionamento del C.R.A. e dei centri costo:

- fondi vari di categoria 1 e 2;
- spese per Accordi internazionali e Cooperazione internazionale di catt. 7 e 2;
- spese riservate degli Stati Maggiori e degli Organi centrali e territoriali della Difesa di cat. 12.

## 12. Considerazioni conclusive.

Nel corso del 2008 e del primo semestre 2009 la Difesa ha portato avanti alcune innovazioni organizzative di particolare interesse, in un quadro complessivo che parte dalla constatazione che le risorse disponibili ben difficilmente potranno essere incrementate e che l'obiettivo di raggiungere il livello dell'1,5 per cento del Pil, ritenuto necessario per adeguarsi ai livelli dei bilanci per la Difesa degli altri paesi dell'Europa occidentale, non sia più realistico.

Pertanto, va perseguita una maggiore funzionalità delle strutture, un recupero di economicità di quelle che hanno natura industriale e sono in grado di realizzare prodotti e di rendere servizi anche per altre Amministrazioni pubbliche nonché per il “mercato concorrenziale” ed una valorizzazione del patrimonio.

Il modulo organizzativo delle “Direzioni di programma”, che fa leva su elevate professionalità (peraltro in costante diminuzione), va in questa direzione, anche se la Corte sottolinea l'esigenza di reingegnerizzare tutto il sistema strutturale, affinché non si verifichino disallineamenti tra gli organi che gestiscono in concreto programmi di particolare rilevanza e quelli che, per la loro naturale collocazione prevista dall'ordinamento vigente (come le Direzioni generali d'armamento del Segretariato generale), sono intestatari della responsabilità per la concreta erogazione delle risorse finanziarie.

Un'adeguata sinergia ha consentito di raggiungere risultati significativi nell'ambito dei programmi d'armamento, dei quali si tratta in relazione, dando rilievo ai profili tecnici legati all'utilizzazione di alta tecnologia.

Tali aspetti sono connessi con la cosiddetta "governance interna", che tali moduli propongono, ferma restando la validità di particolari assetti funzionali, soprattutto se in grado di costituire un univoco punto di riferimento (un vero e proprio centro di responsabilità, dunque, che dovrebbe avere un riconoscimento in tal senso anche nel sistema di bilancio), per una materia di grande rilievo, come quella dell'informatica, nella quale sono stati raggiunti risultati significativi anche nell'ambito del Codice dell'Amministrazione Digitale.

L'attenzione va, alla stessa stregua, assicurata alla cosiddetta "governance esterna", laddove moduli esistenti come l'Agenzia Industrie Difesa della quale si segnala l'approccio dinamico alla peculiarità delle unità produttive, in via di riconfigurazione come gli arsenali della Marina militare, ovvero oggetto di apposito disegno di legge all'esame parlamentare come "Difesa Servizi S.p.A.", vanno considerati in un disegno armonico che eviti sovrapposizioni e diseconomie.

Con la realizzazione di un adeguato livello, appunto di *governance* da parte dell'Amministrazione, potranno raggiungersi i risultati economici effettivamente perseguiti, evitando il ripetersi di fenomeni che la Corte ha esaminato puntualmente, in particolare, per il sistema Stato, con la delibera della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato 18/2008/G, richiamata in relazione e, nell'ultimo caso, venga regolamentato e realizzato il "controllo analogo" necessario per aversi l'"affidamento in house", secondo normativa e giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Le innovazioni introdotte dall'art.14-bis del DL 112/2008, convertito con la legge 133/2008, consolidano uno strumento già in essere, in base alle leggi finanziarie emanate per gli anni 2006-7-8, ampliandone la portata: il ricorso alla permuta, ora chiaramente prevista per "beni e servizi" e nei confronti di soggetti privati.

La valorizzazione del patrimonio della Difesa ha quindi di fronte un ampio spettro di opzioni possibili; la Corte sottolinea pertanto l'esigenza di opportunamente regolamentare un sistema uniforme di applicazione dell'istituto, non scevro di criticità, e, per il quale vanno comunque puntualizzati in concreto "i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile" ai quali la norma citata fa riferimento.

Si rileva comunque una discrasia nel sistema che, non consentendo un'effettiva riassegnazione dei proventi generati dalla Difesa (dai suoi settori produttivi) al bilancio, porta alla ricerca delle soluzioni indicate, senza affrontare tale tema direttamente ed in termini, ad avviso della Corte, più coerenti con la prospettiva di pervenire effettivamente ad un "bilancio economico".

Gli andamenti di bilancio indicano un miglioramento della gestione dei residui ed un elevato livello di pagamenti, ma una lettura che si limitasse a tale constatazione sarebbe decisamente fuorviante.

Va infatti tenuto conto di una serie di elementi, approfonditi in relazione:

- la notevole incidenza del livello dei residui perenti, determinati dalla limitazione al triennio dei residui in conto capitale, prevista dalla finanziaria 2008, la cui reiscrizione è avvenuta, non totalmente, solo nel 2009;
- il conseguente incremento delle posizioni debitorie con l'esercizio da parte dei creditori di azioni esecutive nei confronti dell'Amministrazione;

- gli oneri affrontati per le “missioni di pace” al di là delle risorse provenienti dall’apposito fondo e, quindi, rimasti a carico del bilancio;
- il livello degli accantonamenti rimasti indisponibili;
- L’impiego sempre più consistente delle Forze Armate per compiti di ordine pubblico e comunque legati ad emergenze (sicurezza nelle città, pattugliamento delle coste, emergenza “terremoto in Abruzzo”, emergenza “rifiuti” in Campania), con oneri ulteriori.

Tali aspetti i quali, peraltro, afferiscono ad un quadro delle risorse complessive di bilancio che sono ormai in gran parte destinate alle spese di personale, hanno indotto la Difesa ad incrementare, laddove possibile, l’azione per reinternalizzare (il cosiddetto *insourcing*) i servizi.

Il sistema di bilancio è dunque ormai estremamente rigido, lo dimostrano gli approfondimenti sui capitoli-fondo e si avverte la consapevolezza di costruire un’Amministrazione più moderna, che snellisca le sue strutture e le orienti a risultati economici in un rapporto tra enti pubblici e pubblico-privato che la normativa consente e che va adeguatamente regolamentato.

PAGINA BIANCA

## **Amministrazione generale, relazioni con le autonomie, sicurezza, soccorso civile e immigrazione**

**1. Considerazioni generali:** *1.1. Oneri sommersi; 1.2. Le direttive del Ministro e le note preliminari.*

**2. Il bilancio di previsione per missioni e programmi:** *2.1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio; 2.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali; 2.3. Ordine pubblico e sicurezza: 2.3.1. I risultati di bilancio; 2.3.2. Ministero dell'interno; 2.3.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza; 2.3.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato; 2.3.5. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitanerie di porto; 2.4. Soccorso civile: 2.4.1. Risultati di bilancio; 2.4.2. Ministero dell'economia e delle finanze; 2.4.3. Ministero dell'interno – Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 2.4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato; 2.4.5. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile; 2.4.6. La lotta agli incendi boschivi; 2.5. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti: 2.5.1. Contenuto e caratteristiche della missione; 2.5.2. Risultati di bilancio; 2.5.3. Programmazione e gestione dei flussi migratori; 2.5.4. Interventi di integrazione sociale; 2.5.5. Centri di identificazione ed espulsione. Centri di permanenza temporanea. Centri per richiedenti asilo.*

### **1. Considerazioni generali**

Le cinque missioni trattate nel presente capitolo hanno in comune di essere affidate in massima parte al Ministero dell'interno, ancorché siano presenti anche programmi di altre Amministrazioni, il cui "peso" economico è peraltro di minor rilievo rispetto all'entità delle risorse gestite dal bilancio di previsione dell'Interno. Si pensi ai compiti delle Forze di polizia, cui appartengono oltre alla Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza, il Corpo forestale dello Stato e, nel bilancio dello Stato, le Capitanerie di porto, che compaiono

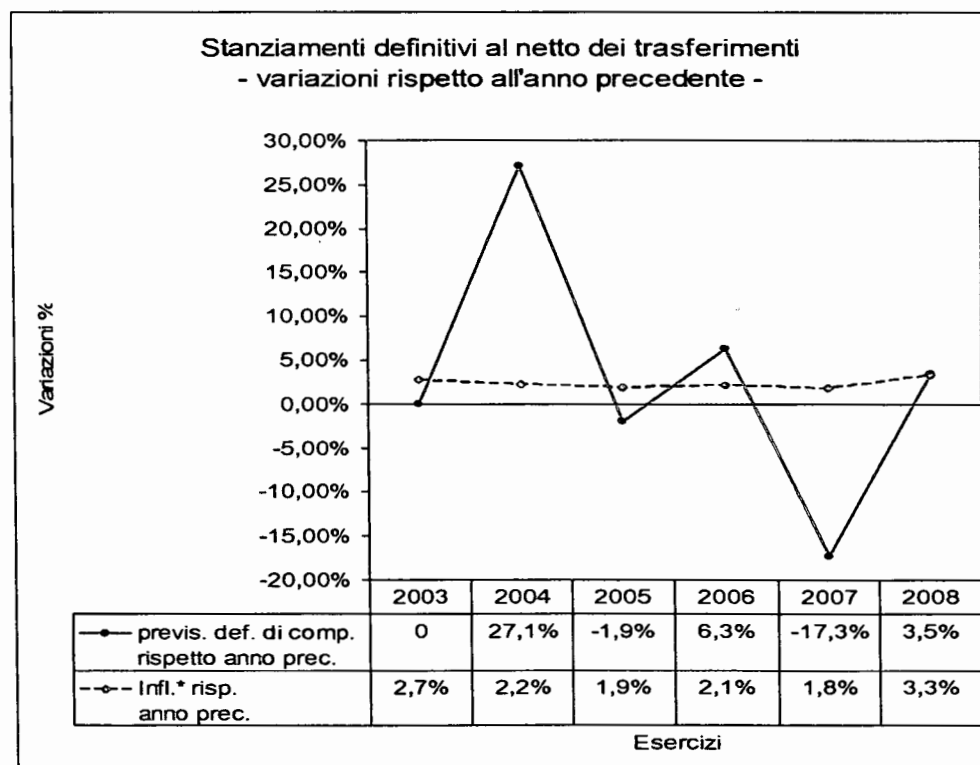
con propri programmi, ad eccezione dell'Arma dei carabinieri, nella missione "Ordine pubblico e sicurezza"; o alle attività di soccorso e di difesa civile del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alle quali si affiancano gli interventi di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (con il Dipartimento della protezione civile) e, nello specifico settore della lotta agli incendi boschivi, quelli del Corpo forestale dello Stato (e delle Regioni). Né si possono sottacere le diverse funzioni dei prefetti, quali rappresentanti del Governo e dello Stato sul territorio, in aggiunta ai compiti istituzionali del Ministero.

Atteso che l'Amministrazione dell'interno è il soggetto di riferimento delle missioni trattate nel presente capitolo, prima di procedere al loro singolo esame, è opportuna una sintetica analisi del bilancio del Ministero dell'interno, i cui andamenti influiscono in modo determinante sul raggiungimento degli obiettivi individuati nei singoli programmi delle missioni stesse.

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi (Tabella 3) ammontano a circa 29,463 miliardi di euro (3,9 per cento sul bilancio dello Stato, rispetto al 3,8 del 2007 ed al 4,2 del 2006), di cui 17,38 miliardi di trasferimenti agli Enti locali (59 per cento dell'intero stanziamento). In termini assoluti, il 2008 ha registrato un incremento degli stanziamenti definitivi di 2,770 miliardi di euro, peraltro destinati per 2,367 miliardi soprattutto ad incrementare i trasferimenti agli Enti locali a seguito della modifica normativa in materia di ICI per la prima casa (nel 2007, i trasferimenti ammontavano a 15,016 miliardi).

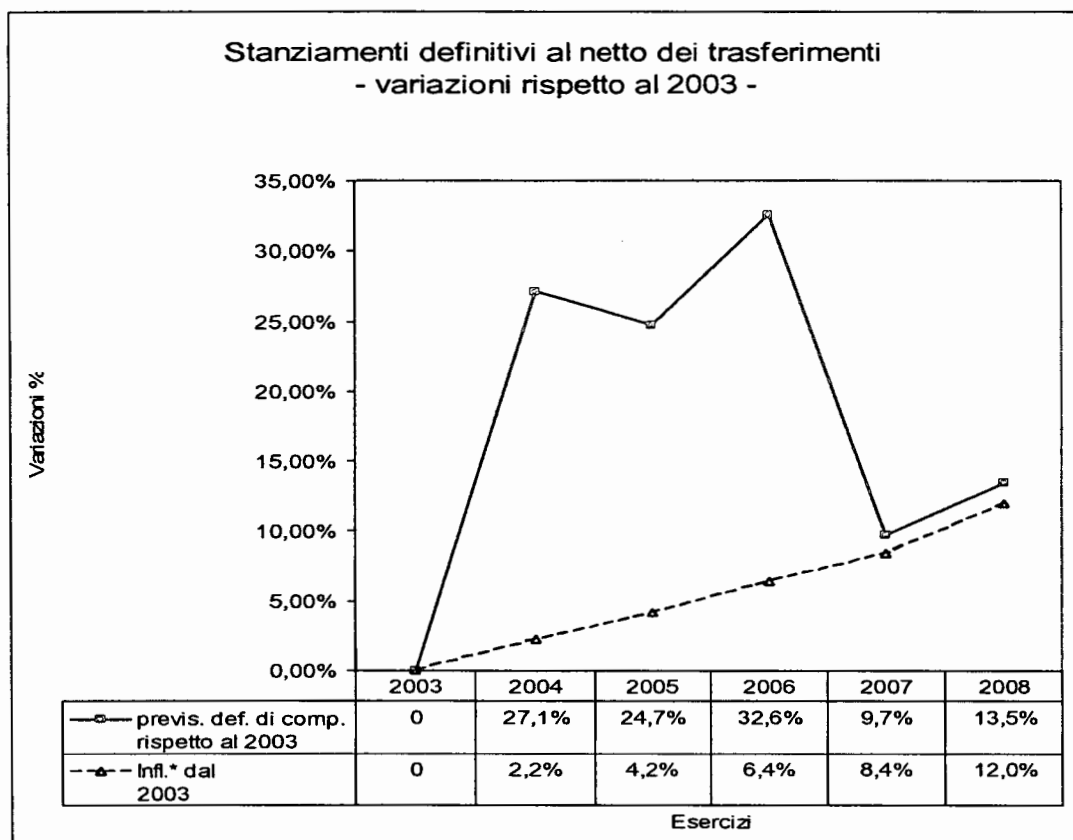
Il dato reale delle risorse assegnate all'Amministrazione dell'interno per l'erogazione dei servizi è pari, pertanto, a 12,080 miliardi di euro, con un incremento rispetto al precedente esercizio di circa 400 milioni (11,676 miliardi di euro).

Tabella 1



\* Fonte ISTAT – indice NIC (Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività)  
Dati elaborati dalla Corte dei conti.

Tabella 2



\* Fonte ISTAT - indice NIC (Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività)  
Dati elaborati dalla Corte dei conti.

Gli stanziamenti iniziali per effetto di variazioni compensative ed integrative sono aumentati di 4,207 miliardi. In particolare gli incrementi più significativi hanno interessato il Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali (+3 miliardi di euro) ed il capitolo relativo ai trasferimenti compensativi per l'ICI "prima casa" (+1,960 miliardi di euro). Le riduzioni maggiori si sono avute sul capitolo relativo al Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province (-1,558 miliardi di euro) e sul capitolo del Fondo per il federalismo amministrativo (-285 milioni di euro).

La tabella che segue illustra, per Centri di Responsabilità, gli andamenti degli stanziamenti definitivi nel quadriennio 2005/2008.

Tabella 3

Ministero dell'Interno		Stanziamenti definitivi (in migliaia di euro)			
	C.d.R.	2005	2006	2007	2008
01	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	92.474	83.576	103.750	105.383
02	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.915.236	17.064.191	15.081.001	17.655.848
03	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	1.688.226	1.821.922	1.861.794	1.973.343
04	Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	248.729	324.793	407.185	438.845
05	Dipartimento della pubblica sicurezza	7.804.270	8.325.377	8.128.805	8.166.268
06	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie		690.967	1.110.123	1.123.585
Totale complessivo		26.748.935	28.310.826	26.692.658	29.463.272
Trasferimenti agli EE LL		13.473.898	14.197.382	15.016.495	17.383.865
Totale complessivo netto		13.275.037	14.113.444	11.676.163	12.079.407

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Gli incrementi agli stanziamenti per le spese correnti (26,8 miliardi nell'esercizio in esame rispetto ai 23,9 nel 2007) sono da ricondurre in massima parte alle maggiori somme trasferite agli Enti locali, mentre si sono ridotte le spese per investimenti (2,685 miliardi rispetto ai 2,734 del 2007), confermando il *trend* in diminuzione iniziato nel 2003.

I residui finali hanno subito un ulteriore decremento, da 5,2 miliardi di euro ad inizio esercizio a 3,9 miliardi al 31 dicembre 2008.

L'Ufficio Centrale del Bilancio (UCB) presso il Ministero ha comunicato, inoltre, che l'applicazione della disposizione della legge finanziaria 2008, che ha limitato i tempi per la conservazione dei residui propri di parte capitale (da 7 a 3 anni) ha comportato un allungamento dei tempi di soddisfo dei creditori a seguito della procedura di richiesta di reiscrizione in bilancio dei residui andati in perenzione e delle difficoltà dovute all'esiguità dei fondi iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinati alle reiscrizioni. Diverse richieste non sono esitate nell'anno, andando di fatto a sommarsi a quelle dell'anno successivo<sup>1</sup>. Si confermano le osservazioni già formulate nel capitolo II del Volume I della presente relazione, e si richiama l'attenzione della Ragioneria Generale dello Stato sulla ricaduta che hanno nell'incremento dei debiti sommersi i ritardi nelle reiscrizione dei fondi perenti

<sup>1</sup> Ancora, l'UCB, in sede di Conferenza permanente, ha effettuato la revisione dei residui di parte capitale, prevista dall'art. 3, commi 36 e 37, della Finanziaria 2008, procedendo ad eliminare 229,2 milioni di euro.

Inoltre, gli accantonamenti disposti ai sensi dell'art. 1, comma 507, della legge finanziaria 2007<sup>2</sup>, complessivamente pari a 293 milioni di euro, hanno avuto un impatto anche su capitoli di spesa interessati da fattori legislativi. L'Amministrazione non ha attivato la possibile procedura di rimodulazione né peraltro è intervenuta alcuna revisione organizzativa o procedimentale idonea a recuperare almeno parte delle risorse accantonate.

Le spese complessive di funzionamento nel biennio 2007/2008 sono aumentate da 10,095 milioni a 10,323. L'andamento delle previsioni iniziali consente un confronto anche con il 2009 – 9,339 milioni di euro nel 2007; 9,477 milioni nel 2008; 9,616 milioni nel 2009. Dal 2007 al 2008 l'incremento è pari all'1,5 per cento, stessa percentuale tra il 2008 ed il 2009.

Nel 2007, le spese del Ministero per il macroaggregato in esame, rispetto alle risorse complessive destinate al medesimo scopo dal bilancio dello Stato, sono state pari all'11,4 per cento nel 2007, all'11,1 nel 2008 ed all'11,3 nel 2009.

### 1.1. Oneri sommersi

Da diversi esercizi sul bilancio del Ministero hanno un peso non indifferente i debiti sommersi. Quantificati in circa 562 milioni nel mese di marzo 2008, sono aumentati a fine esercizio a 708 milioni, per l'ulteriore incremento degli oneri del Dipartimento della pubblica sicurezza e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, come risulta dalla tabella che segue.

RIEPILOGO	<i>(in valori assoluti)</i>		
	Aggiornato a marzo 2008 A	Aggiornato a dicembre 2008 B	B-A
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione	100.000,00	100.000,00	0,00
Dipartimento affari interni e territoriali	86.886.939,00	85.520.000,00	-1.366.939,00
Dipartimento vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	69.979.720,00	60.485.791,00	-9.493.929,00
Dipartimento libertà civili e immigrazione	63.263.066,92	130.762.704,00	67.499.637,08
Dipartimento della pubblica sicurezza	219.402.369,39	339.175.663,00	119.773.293,61
Dipartimento politiche del personale, amministrazione civile e risorse strumentali e finanziarie	122.003.084,26	92.064.793,00	-29.938.291,26
<b>TOTALE</b>	<b>561.635.179,57</b>	<b>708.108.951,00</b>	<b>146.473.771,43</b>

Fonte: Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno

<sup>2</sup> La norma aveva previsto, per il triennio 2007/2009, l'accantonamento di quota delle dotazioni delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, anche con riferimento ad autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente. Successivamente, l'art. 60, comma 10 del DL n. 112 del 2008 ha sospeso l'applicazione della norma per l'anno 2009.

A questo dato deve essere aggiunto l'importo relativo agli oneri non pagati al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per prestazioni di lavoro straordinario rese nel 2008, pari a 14,6 milioni di euro.

Nel rinviare ai successivi paragrafi l'analisi dettagliata dei debiti sommersi ripartiti per missioni, si richiamano le osservazioni sul punto già formulate nella Relazione sull'esercizio 2007 e si sottolinea che il formarsi di debiti nei confronti del personale per prestazioni effettivamente rese, di frequente anche in situazioni di particolari disagi e difficoltà, rappresenta una grave sottostima delle esigenze, che richiede tempestivi interventi per fare fronte alle insufficienze dei relativi capitoli di spesa.

Gli oneri in parola si riferiscono quanto al personale di Pubblica Sicurezza<sup>3</sup>: a prestazioni di lavoro straordinario (16,680 milioni di euro); ad indennità di ordine pubblico (16,199 milioni di euro); a spese di trasferta dell'Arma dei carabinieri (19,770 milioni di euro) e nascono, in buona parte, dalle prestazioni rese durante le Olimpiadi invernali di Torino, non coperte con le risorse di competenza dell'esercizio di riferimento per insufficienza dei capitoli di spesa.

Per prestazioni di lavoro straordinario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco le somme dovute sono illustrate nella tabella che segue.

*(in valori assoluti)*

	Costo complessivo 2008		Quota non pagata	
	Lordo dipendente	Lordo + oneri Stato	Lordo dipendente	Lordo + oneri Stato
Attività ordinaria	22.119.411	29.352.458	3.250.411	4.313.147
Convenzioni con Regioni ed altri Enti locali	6.053.506	8.033.003	4.976.934	6.604.165
Emergenze protezione civile	1.620.432	2.150.313	1.620.432	2.150.239
Emergenza rifiuti Campania	4.110.400	5.454.501	1.178.223	1.563.449
Totale	33.903.749	44.990.275	11.026.000	14.631.000

Fonte: Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Per sanare almeno in parte la situazione debitoria, l'Amministrazione ha richiesto l'accesso al Fondo per i debiti pregressi del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>4</sup> per circa 440 milioni; ne sono stati concessi 35,252 milioni (negli anni 2006 e 2007 le quote attribuite sono state, rispettivamente, di 19 e 34,5 milioni). Tenuto conto delle esigenze, le assegnazioni sono del tutto insufficienti e la massa debitoria continua a gravare sulla gestione corrente.

La necessità di rispettare le originarie previsioni di spesa definite nella legge di bilancio, ha indotto il legislatore con la legge finanziaria 2006<sup>5</sup> a prevedere la facoltà del Ministero dell'economia e delle finanze di sospendere, con proprio decreto ed anche temporaneamente, l'assunzione di impegni di spesa ed i pagamenti (ad eccezione dei capitoli relativi a stipendi e voci assimilabili, nonché per le spese aventi natura obbligatoria), a seguito di segnalazioni degli Uffici centrali del bilancio nel caso di disallineamenti degli andamenti della spesa rispetto alle

<sup>3</sup> Fonte: Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno.

<sup>4</sup> Il Fondo è stato istituito dall'art. 1, comma 50, della legge finanziaria 2006.

<sup>5</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 21.