

da una serie di norme (legge 14 novembre 2000, n. 331, decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, legge 23 agosto 2004, n. 226) che stabiliscono, a partire dal 1° gennaio 2021, quali dovranno essere le dotazioni organiche dei singoli ruoli del personale delle Forze armate (FFAA). Nel periodo transitorio, ovvero fino al 2020, le dotazioni organiche sono determinate annualmente da un decreto del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Tale decreto determina le dotazioni organiche massime, ripartite per ruoli e per gradi, degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari dell'Esercito, della Marina (escluso il Corpo delle Capitanerie di porto) e dell'Aeronautica, al quale il Ministero deve attenersi.

Il decreto viene emanato nel corso dell'esercizio finanziario, ovvero in una fase successiva alla determinazione delle unità di personale per le previsioni di spesa che avviene in fase di elaborazione del disegno di legge di bilancio (DLB). Tale decreto mira a verificare che la consistenza media del personale sia coerente con l'evoluzione degli oneri previsti per l'anno di riferimento³⁰⁴.

Relativamente al Corpo delle Capitanerie di porto, ferme restando le dotazioni organiche complessive stabilite dalla normativa vigente, le consistenze di ciascuna categoria dei volontari di truppa sono annualmente determinate con decreto del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione secondo un andamento coerente con l'evoluzione degli oneri previsti per l'anno di riferimento.

In fase di elaborazione del DLB, la determinazione degli stanziamenti per le spese di personale avviene su proposta dell'amministrazione. Questa, infatti, ai fini della predisposizione del DLB effettua le proprie proposte che vengono vagliate e validate dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS).

11.2.1.2 - Analisi dei dati di contabilità finanziaria ed economica

I dati di contabilità finanziaria ed economica relativi al triennio 2006-2008 per le FFAA (Esercito, Marina e Aeronautica) mettono in evidenza alcune differenze significative - sia in termini di risorse monetarie, sia in termini di consistenza del personale - tra quanto previsto in fase di determinazione degli stanziamenti iniziali e quanto riscontrato a consuntivo³⁰⁵.

La Tavola 11.9 evidenzia, per i dati di contabilità economica, le consistenze del personale militare per singola Forza armata, così come stimate in fase previsiva (budget definito) e a consuntivo.

³⁰⁴ Una eventuale insufficienza delle risorse finanziarie disponibili rispetto alle previsioni iniziali del DLB esercita il suo effetto prevalentemente sulle forze volontarie in ferma breve o in ferma prolungata a uno o quattro anni (VFB/VFP4 e VFP1 come da tabella del decreto interministeriale).

³⁰⁵ Si ritiene utile segnalare che nei documenti sopra richiamati la consistenza del personale viene indicata con terminologie differenti. In particolare, nei documenti di contabilità economica si fa riferimento agli anni persona, mentre nei documenti di contabilità finanziaria e nel conto annuale si fa riferimento alle unità di personale. I dati desumibili dai due tipi di documenti sono, tuttavia, perfettamente comparabili, per via dell'assenza di personale con contratti part-time.

Tavola 11.9 - Consistenze di personale delle Forze armate. Contabilità economica. Anni 2006-2008.

FORZE ARMATE	2006				2007				2008			
	Budget Definito	Consuntivo	Differenza	Var %	Budget Definito	Consuntivo	Differenza	Var %	Budget Definito	Consuntivo	Differenza	Var %
Esercito Italiano	116.258	110.477	-5.781	-5,0	113.456	102.838	-10.618	-9,4	108.158	102.200	-5.958	-5,5
Marina Militare	36.237	36.264	26	0,1	35.112	37.537	2.425	6,9	34.120	34.805	685	2,0
Aeronautica Militare	41.900	44.334	2.434	5,8	45.330	43.926	-1.404	-3,1	44.330	42.532	-1.798	-4,1
Totale FFAA	194.395	191.075	-3.320	-1,7	193.898	184.301	-9.597	-4,9	186.608	179.537	-7.071	-3,8
Totale Ministero	338.429	335.577	-2.852	-0,8	336.643	324.189	-12.454	-3,7	327.501	318.196	-9.305	-2,8

Nota: Il "Totale FFAA" si riferisce al totale degli anni persona appartenenti al comparto delle Forze armate e utilizzati dalle stesse Forze armate.

La tavola mostra per il totale delle FFAA una sistematica differenza negativa tra il consuntivo e il budget definito (-1,7 per cento nel 2006, -4,9 per cento nel 2007 e -3,8 per cento nel 2008), indicando come, nel periodo considerato, gli anni persona determinati in fase previsiva risultino sempre maggiori di quelli effettivamente impiegati. Lo stesso fenomeno si registra per il totale del personale del Ministero della difesa, per il quale le differenze sono pari a -0,8 per cento nel 2006, -3,7 per cento nel 2007 e -2,8 per cento nel 2008.

Analizzando nel dettaglio i dati relativi alle singole FFAA, si osserva che lo scostamento è da imputare in tutti e tre gli anni principalmente all'Esercito (-5,0 per cento circa nel 2006, -9,4 per cento nel 2007 e -5,5 per cento nel 2008), mentre l'Aeronautica contribuisce a tale scostamento soltanto nel 2007 e nel 2008 (-3,1 per cento e -4,1 per cento, rispettivamente). Per la Marina, al contrario, le stime in fase di previsione risultano essere sempre inferiori ai dati di consuntivo.

La Tavola 11.10 mostra per le singole FFAA le consistenze di personale previste e quelle risultanti a consuntivo per qualifica professionale³⁰⁶. Focalizzando l'attenzione sull'Esercito (fonte principale dello scostamento sopra evidenziato), si osserva che la differenza deriva per lo più dalle categorie professionali dei volontari³⁰⁷. In particolare, alla differenza di 5.781 unità del 2006, contribuiscono per 2.289 unità i volontari (e in particolare la truppa volontaria) e per altre 2.500 unità circa gli ufficiali e i sottufficiali nel complesso. Analogamente, la differenza di 10.618 unità del 2007 è spiegata per lo più dalle 7.084 unità di volontari (in particolare dai volontari in ferma breve prefissata a 1 anno). Infine, nel 2008, la differenza di 5.958 unità è l'effetto netto della maggiore previsione del contingente dei volontari in ferma breve quadriennale di circa 13.000 unità in parte compensata dalla ridotta previsione dei volontari in ferma breve prefissata e rafferma di circa 7.000 unità³⁰⁸.

³⁰⁶ I dati riportati nella Tavola 11.10 costituiscono un'aggregazione per area di qualifica professionale di dati più dettagliati articolati per singola qualifica professionale.

³⁰⁷ La categoria dei volontari comprende la truppa volontaria, i volontari in ferma breve ad 1 e 4 anni e i volontari in ferma breve prefissata e rafferma.

³⁰⁸ Il dettaglio per le rimanenti FFAA mostra che anche nel caso dell'Aeronautica gli scostamenti del 2007 e del 2008 sono dovuti in prevalenza al personale volontario (nel 2008 contribuisce in misura rilevante anche la sovrastima degli ufficiali). Per la Marina, invece, ad eccezione di una sottostima nel 2007 della categoria dei sottufficiali, non si rilevano differenze notevoli tra previsioni e consuntivi per le varie qualifiche individuate.

Tavola 11.10 - Consistenze di personale delle Forze armate per qualifica professionale. Contabilità economica. Anni 2006-2008.

			Ufficiali	Sottufficiali	Truppa	Allievi	Volontari	Totale
Esercito Italiano	2006	Bdg Def	14.322	27.045	22.029	1.286	51.576	116.258
		Cons	13.147	25.786	21.639	618	49.287	110.477
		<i>Diff</i>	-1.175	-1.259	-390	-668	-2.289	-5.781
	2007	Bdg Def	14.354	27.294	23.754	1.195	46.859	113.456
		Cons	12.971	26.037	22.918	1.137	39.775	102.838
		<i>Diff</i>	-1.384	-1.257	-836	-58	-7.084	-10.618
	2008	Bdg Def	14.192	27.377	24.288	1.028	41.274	108.158
		Cons	12.883	25.753	25.599	954	37.010	102.200
		<i>Diff</i>	-1.309	-1.623	1.311	-74	-4.264	-5.958
Marina Militare	2006	Bdg Def	5.002	18.252	3.771	748	8.464	36.237
		Cons	5.006	18.274	3.768	748	8.468	36.264
		<i>Diff</i>	4	21	-3	0	4	26
	2007	Bdg Def	4.934	18.429	4.916	664	6.169	35.112
		Cons	5.277	20.600	4.918	459	6.283	37.537
		<i>Diff</i>	344	2.171	2	-205	114	2.425
	2008	Bdg Def	4.848	18.163	5.635	543	4.931	34.120
		Cons	5.274	18.543	5.336	509	5.144	34.805
		<i>Diff</i>	425	380	-299	-34	213	685
Aeronautica Militare	2006	Bdg Def	7.081	32.397	2.402	0	20	41.900
		Cons	6.257	30.868	2.102	592	4.514	44.334
		<i>Diff</i>	-823	-1.529	-300	592	4.494	2.434
	2007	Bdg Def	6.647	31.437	3.376	361	3.510	45.330
		Cons	6.427	31.622	2.934	368	2.574	43.926
		<i>Diff</i>	-219	186	-442	7	-936	-1.404
	2008	Bdg Def	6.435	31.141	4.062	273	2.420	44.330
		Cons	6.058	29.795	4.909	467	1.303	42.532
		<i>Diff</i>	-377	-1.346	848	194	-1.117	-1.798

La Tavola 11.11 pone a confronto per gli anni 2006-2008, con riferimento al totale delle FFAA, i dati riguardanti le unità di personale militare (desumibili dal bilancio finanziario, dal conto annuale e dalla contabilità economica) con le risorse finanziarie destinate alle stesse (stanziamenti e pagamenti).

Come si osserva dalla sezione superiore della tavola, i dati forniti dall'amministrazione sulla consistenza del personale (prevista ed effettiva) differiscono, seppur leggermente³⁰⁹, a seconda che derivino dagli Allegati alle spese di personale, utilizzati per la quantificazione delle proposte di stanziamento dei capitoli di spesa relativi alle competenze fisse per il personale ai fini della predisposizione del disegno di legge di bilancio, dalle Note preliminari a consuntivo, dal Conto annuale o dal Sistema di contabilità economica³¹⁰.

Uno scostamento significativo tra le unità stimate in fase di previsione e quelle a consuntivo, già evidenziato in ambito di contabilità economica, viene confermato anche se si confrontano le unità di personale stimate in sede di presentazione delle proposte per il DLB e quelle indicate

³⁰⁹ La differenza maggiore, di circa il 3 per cento, si registra per il 2007 tra il dato di contabilità economica a consuntivo ed il conto annuale.

³¹⁰ In merito si segnala che la recente circolare 5 giugno 2009, n. 21 del MEF sulle previsioni di bilancio per l'anno 2010 e per il triennio 2010-2012, prevede l'estensione della rilevazione integrata degli anni persona per il 2010 anche al Ministero della difesa. Ciò consente di unificare il processo relativo all'inserimento e alla trasmissione dei dati quantitativi del personale (gli anni persona sono inseriti nel portale della contabilità economica, per poi transitare su Sico e consentire la predisposizione degli allegati per la spesa di personale).

dall'amministrazione nella nota preliminare che integra il consuntivo.

Tavola 11.11 - Consistenze di personale e risorse finanziarie (valori assoluti in euro) per il totale delle Forze armate. Anni 2006-2008.

UNITA' DI PERSONALE									
Anni	Allegati Personale DLB	Note preliminari a consuntivo	Diffe- renza	Diffe- renza %	Conto annuale	Contabilità economica Budget definito	Contabilità economica Consuntivo	Diffe- renza	Diffe- renza %
	(a)	(b)	(c=b-a)		(d)	(e)	(f)	(g=f-e)	
2006	201.034	-			188.700	194.395	191.075	-3.320	-1,7
2007	193.026	180.909	-12.117	-6,3	179.586	193.898	184.301	-9.597	-4,9
2008	185.113	178.952	-6.161	-3,3	-	186.608	179.537	-7.071	-3,8

RISORSE FINANZIARIE						
Anni	Stanziamen- ti iniziali	Stanziamen- ti assestati	Differenza assestato / previsione	Pagato	Differenza pagato / stanziamento	Diffe- renza %
	(h)	(i)	(l=i-h)	(m)	(n=m-h)	
2006	5.363.400.015	5.822.494.058	459.094.043	5.815.852.690	452.452.675	8,4
2007	5.451.495.978	5.996.664.083	545.168.105	5.847.183.356	395.687.378	7,3
2008	5.547.973.067	6.338.546.700	790.573.633	6.235.993.004	688.019.937	12,4

Fonte: Elaborazioni su dati di fonte Sico, note preliminari a consuntivo, conto annuale e sistema di contabilità economica

Da un confronto tra i dati relativi alle consistenze di personale e le risorse finanziarie emerge, per tutti gli anni del triennio, che a fronte di un sistematico minor impiego di personale a fine anno rispetto alle previsioni (sia esso calcolato sui dati di bilancio finanziario o sui dati di contabilità economica), non si verifica una corrispondente diminuzione di spesa per il personale, dal momento che il bilancio finanziario non evidenzia riduzione delle somme pagate rispetto agli stanziamenti iniziali. Al contrario, in corso d'anno gli stanziamenti per le spese di personale risultano essere integrati e quasi interamente impegnati e pagati³¹¹. Una prima spiegazione di questi dati deriva dal fatto che negli anni 2006 e 2007 sono stati integrati gli stanziamenti per consentire il pagamento di competenze, anche arretrate connesse a rinnovi contrattuali, o di indennità di vacanza contrattuale non previsti in fase di formulazione degli stanziamenti di bilancio. Si è anche rilevato che le spese per il personale includono voci che non rientrano strettamente in tale classificazione, quali le indennità di diretta collaborazione e le spese per missioni internazionali di pace. Il fenomeno potrebbe quindi essere anche in parte spiegato dalle variazioni di bilancio per le missioni all'estero. Inoltre va ricordato che le differenze fra preventivo e consuntivo relative alle unità di personale sono riferite alle categorie professionali dei volontari, senza rapporto di impiego, che godono di trattamenti economici che incidono sulla spesa in misura significativamente inferiore rispetto a quella del personale di ruolo. Si aggiunge, infine, che la gestione decentrata degli stipendi del personale del Ministero della difesa non rende agevole il pieno approfondimento di tale questione. Tale problematica è in corso di superamento grazie al protocollo di intesa firmato nel mese di dicembre 2007 con il Ministero della Difesa, in base al quale dall'anno 2008, ai sensi dell'art. 1, comma 447, della legge 296/2006, vengono inviati al sistema informativo SICO i dati mensili di pagamento relativi

³¹¹ Si noti che non è possibile distinguere il contributo delle singole Forze armate a questo fenomeno perché i capitoli per le spese del personale non forniscono il dettaglio necessario.

alle competenze fisse ed accessorie per il personale delle Forze armate compresa l'Arma dei Carabinieri.

11.2.1.3 - Conclusioni e proposte operative

L'analisi dei dati sul personale delle Forze armate ha messo in evidenza alcune questioni che meritano ulteriori approfondimenti. In particolare sarebbe opportuno fare chiarezza sulla circostanza, ripetuta nel tempo, che a fronte di un minore uso delle risorse umane rispetto alle previsioni, non si registra una corrispondente riduzione della spesa. In questa fase, appare chiaro che su tale argomento non si hanno elementi sufficienti per prefigurare eventuali forme di razionalizzazione.

Tuttavia, in prospettiva, appare sicuramente necessario assumere iniziative congiunte (MEF - Difesa) per effettuare una riconciliazione delle informazioni sul personale fornite dall'Amministrazione in sede di preventivo rispetto a quelle desumibili in sede di consuntivo nelle diverse rilevazioni, oltre che rivedere la composizione del capitolo degli stipendi eliminando le voci non rientranti strettamente in tale classificazione.

Al riguardo, va segnalata la peculiarità della gestione delle spese del personale militare del Ministero della difesa, che avviene a livello decentrato. In merito, sarebbe auspicabile valutare con l'amministrazione la possibilità di effettuare tale gestione attraverso il sistema Service Personale Tesoro (SPT), gestito centralmente dal MEF, così come è previsto attualmente per tutti gli altri Ministeri, limitando il ricorso alla gestione periferica esclusivamente ai casi per i quali risulta strettamente indispensabile. Ciò consentirebbe anche di liberare risorse umane e finanziarie diversamente impiegabili dall'amministrazione.

11.2.2 - La gestione del patrimonio immobiliare

Il patrimonio immobiliare in gestione al Ministero della difesa, abbraccia una vasta gamma di beni composti da caserme, fabbricati, strutture adibite a soggiorni estivi e invernali, centri sportivi, depositi militari, poligoni di tiro, terreni, aree addestrative, fortificazioni, aeroporti, immobili destinati a strutture sanitarie, ex strade militari e sbarramenti difensivi (bunker), ecc.

Per diversi motivi, però, l'amministrazione della difesa utilizza solo una parte di queste strutture. Difatti, nell'ambito delle infrastrutture definite non attive, rientrano tutte quelle realtà che, a diverso titolo, non trovano utilizzazione da parte dell'amministrazione e comprendono, quindi: infrastrutture non utilizzate, ma con possibile impiego futuro; non più utilizzabili ai fini istituzionali; dismesse temporaneamente; da trasferire definitivamente ad altri soggetti: pubblici o privati.

La gestione di tale patrimonio, diversamente da quanto avviene per gli altri beni demaniali è affidata alla stessa amministrazione della difesa. Difatti, l'art. 4 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 ("Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato") prevede che l'originale dell'inventario sia conservato dall'amministrazione centrale militare (Geniodife) mentre gli estratti siano conservati dalle rispettive direzioni territoriali.

Pertanto, in ragione di tale normativa gli uffici preposti del Ministero della difesa hanno il compito di curare direttamente, ognuno per la parte di propria competenza, tutti gli aspetti connessi alla gestione dell'intero patrimonio immobiliare in uso al Ministero stesso.

Essi hanno generalmente il compito di provvedere:

- all'aggiornamento dello schedario dei beni del demanio o del patrimonio, nonché alla raccolta dei verbali di consistenza e di consegna da parte dei competenti uffici finanziari

- all'amministrazione della difesa;
- alla presa in consegna da parte dell'amministrazione difesa; alla dismissione all'amministrazione finanze degli immobili non necessari ai fini istituzionali o alla restituzione agli enti pubblici e ai privati;
 - all'accatastamento degli immobili e alle pratiche di concessione;
 - alla concessione dei nulla osta militari;
 - all'acquisizione di immobili, mediante acquisti, espropri, permute, requisizioni, locazioni attive e passive;
 - alle concessioni in uso a terzi, incluso il pascolo e lo sfascio d'erba, di compendi militari;
 - all'imposizione di servitù di militari, alla loro gestione e all'istruttoria delle domande per costruzioni o colture in deroga alle limitazioni imposte dalle servitù;
 - ai rilevamenti, alla stima e alla liquidazione dei danni arrecati alla proprietà privata in occasione di esercitazioni militari o per altre circostanze;
 - alla conservazione delle mappe catastali;
 - alla tenuta e all'aggiornamento degli inventari degli immobili e alla redazione dei verbali di consegna agli utenti militari e agli assegnatari degli alloggi;
 - all'aggiornamento delle planimetrie degli immobili sulla base di sopralluoghi periodici.

L'importanza di una tenuta sempre aggiornata degli inventari assume un ruolo di particolare rilevanza, soprattutto in considerazione delle iniziative intraprese nelle ultime legislature in tema di dismissione del patrimonio immobiliare della difesa.

Nel corso delle recenti legislature, infatti, si è assistito a una complessa elaborazione normativa in tale materia.

Una prima iniziativa si evidenzia con l'articolo 3, comma 112, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, che ha previsto l'avvio di un programma di alienazione di immobili del Ministero della difesa, finalizzato alle esigenze organizzative e finanziarie connesse alla ristrutturazione delle Forze armate, dettandone le relative disposizioni procedurali e disponendo in primo luogo che gli immobili alienabili siano individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze.

Nell'ambito delle procedure di dismissione, la norma ha previsto che:

- le alienazioni, permute, valutazioni e gestioni degli immobili possano essere effettuate previo conferimento di specifico incarico, da società a prevalente capitale pubblico, aventi particolare qualificazione professionale ed esperienza commerciale nel settore immobiliare;
- per l'utilizzazione, la valorizzazione o l'eventuale permuta di beni che interessano gli enti locali si possa procedere anche mediante accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142;
- alla determinazione del valore dei beni da alienare e da ricevere in permuta provveda la società affidataria tenendo conto della incidenza delle valorizzazioni conseguenti alle eventuali modificazioni degli strumenti urbanistici rese necessarie dalla nuova utilizzazione.

La valutazione è approvata dal Ministero della difesa a seguito di parere espresso da una commissione di congruità nominata con decreto del Ministro della difesa, composta da esponenti dei Ministeri della difesa, del tesoro, delle finanze, dei lavori pubblici e da un esperto in possesso di comprovata professionalità nel settore, su indicazione del Ministero della difesa, presieduta da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato;

- i contratti di trasferimento di ciascun bene siano approvati dal Ministero della difesa e l'approvazione possa essere negata qualora il contenuto convenzionale risulti inadeguato rispetto alle esigenze della difesa anche se sopraggiunte successivamente all'adozione del programma;
- ai fini delle permuta e delle alienazioni degli immobili da dismettere, il Ministero della difesa comunichi l'elenco di tali immobili al Ministero per i beni e le attività culturali che si pronuncia sulla eventuale sussistenza dell'interesse storico-artistico, individuando, in tal caso, le singole parti degli immobili soggette a tutela. In merito a tale ultima previsione, va tuttavia segnalato che con l'art. 16, comma 6, della legge 28 luglio 1999, n. 266, è stata estesa alle predette dismissioni l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 32 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in base alle quali i beni immobili di interesse storico e artistico dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni non sono alienabili salvo che nelle ipotesi previste con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Il previsto regolamento è stato approvato con D.P.R. 7 settembre 2000, n. 283.

Successivamente, con l'art. 44 della legge 448/1998, è stata disposta la continuazione del predetto programma di dismissione, con l'introduzione di ulteriori norme di attuazione. In particolare, in tema di assegnazione delle risorse derivanti dalle alienazioni e gestioni degli immobili, il comma 4 ha disposto che queste siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, nel complessivo limite di 1.400 miliardi, allo stato di previsione del Ministero della difesa.

In tale materia, inoltre, sono intervenute ulteriori norme che, oltre a confermare il programma di dismissione e valorizzazione dei beni in parola, hanno anche previsto una semplificazione delle procedure, nonché la fissazione di alcuni vincoli per quanto riguarda la destinazione delle risorse derivanti da tale processo di alienazione.

Sul punto, i commi 9, 10 e 14 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) rappresentano tre elementi di novità; essi hanno rispettivamente previsto quanto segue:

- il comma 9 prevede che il Ministero della difesa possa alienare i beni secondo le procedure della trattativa privata, purché il valore dei beni da alienare sia inferiore a 200.000 euro. Tale previsione introduce una semplificazione delle procedure attinenti l'alienazione degli immobili della difesa, caratterizzandosi la trattativa privata (rispetto agli altri procedimenti di gara, quali l'asta pubblica e la licitazione privata) per il carattere d'informalità e quindi per la maggiore snellezza dell'iter procedimentale. L'alienazione deve riguardare i beni non più necessari per le esigenze dell'amministrazione difesa, e i proventi derivanti dall'operazione vanno assegnati al Ministero della difesa per il conseguimento degli obiettivi di ammodernamento e potenziamento operativo, strutturale e infrastrutturale delle Forze armate;
- il comma 10, invece, stabilisce che parte delle risorse derivanti dal processo di alienazione e

riassegnate all'amministrazione difesa sia destinata alla ristrutturazione e all'ammodernamento degli arsenali della Marina militare di Taranto e della Spezia;

- infine, il comma 14 prevede, per il Ministero della difesa, la possibilità di avvalersi, per il compimento delle attività tecnico-operative di supporto alle dismissioni, di una società a totale partecipazione dello Stato, sia diretta che indiretta, derogando alle norme sulla contabilità dello Stato.

Su tale materia, comunque, si sono alternate ulteriori interventi normativi che hanno cercato di favorire tale processo di alienazione.

Una particolare attenzione merita il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. In particolare, l'art. 27, commi 1-12, ha introdotto una procedura per la verifica della sussistenza dell'interesse culturale nei beni del patrimonio mobiliare e immobiliare pubblico. La norma mira a escludere dall'ambito di applicazione del T.U. dei beni culturali e ambientali (decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490) i beni che le soprintendenze giudichino privi di tale interesse, anche ai fini della loro successiva sdemanializzazione, in vista di un'eventuale collocazione sul mercato.

In particolare, il comma 13 della suddetta norma, ha esteso l'applicazione di alcune disposizioni, relative alle valorizzazioni e dismissioni di immobili pubblici, contenute nel decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, alle operazioni aventi a oggetto gli immobili del Ministero della difesa di cui ai precitati artt. 3, comma 112, della legge 662/1996 e 44, comma 1, della legge 448/1998, riguardo ai quali sia stato accertato il venir meno dell'interesse all'utilizzo per finalità militari, ovvero non risulti più economicamente conveniente la gestione diretta.

Tra le disposizioni normative che il predetto comma 13 ha previsto ai fini della valorizzazione dei beni in questione, si distinguono in particolare:

- l'art. 3, comma 15, del decreto legge 351/2001, che prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze possa convocare una o più conferenze di servizi o promuovere accordi di programma per sottoporre alla loro approvazione iniziative per la valorizzazione degli immobili oggetto delle procedure di cartolarizzazione;
- l'art. 3, comma 17, del medesimo decreto legge, che esclude, relativamente ai trasferimenti di beni immobili effettuati secondo le procedure di cartolarizzazione, il diritto di prelazione spettante a terzi, l'acquisizione delle autorizzazioni previste dal testo unico sui beni culturali e ambientali, ecc..

Negli anni successivi, non sono mancati, però, ulteriori interventi che hanno cercato di dare sempre più risalto a tali operazioni, come la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), che con i commi da 13-ter a 13-sexies, ha cercato di contemperare le esigenze di valorizzazione e gestione produttiva degli immobili di proprietà dello Stato con le esigenze finanziarie del Ministero della difesa, e il decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazione, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, che con l'art. 11-quinquies, primo periodo del comma 1, ha posto in evidenza l'urgenza di tali operazioni ai fini delle azioni di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Da ultimo, è intervenuto in materia il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che con l'art. 14-bis ha apportato alcune modificazioni all'art. 27 del precitato decreto legge 269/2003, che aveva attribuito al Ministero della

difesa, di concerto con l'Agencia del demanio, l'individuazione dei beni immobili militari non più utili ai fini istituzionali, da dismettere e da trasferire all'Agencia medesima.

Il predetto art. 27, infatti, prevedeva che in fase di prima applicazione la Direzione generale del genio (Geniodife), di concerto con l'Agencia del demanio, avrebbe dovuto individuare entro il 28 febbraio 2007, beni immobili, per un valore complessivo di un miliardo di euro, da dismettere e consegnare all'Agencia del demanio entro il 30 giugno 2007 e, successivamente, individuare entro il 31 luglio 2007, altri beni, per un valore di un miliardo di euro, da consegnare sempre alla medesima Agencia, entro il 31 dicembre 2007.

Le medesime disposizioni avevano previsto che il Ministero della difesa, sentita l'Agencia del demanio, avesse adottato, entro il 31 luglio 2008, un programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso, allo scopo di favorirne la riallocazione e che fossero individuati, entro il 31 ottobre 2008, immobili per un valore di almeno 2 miliardi di euro, non più utilizzati dalla difesa e da consegnare alla predetta Agencia entro il 31 dicembre 2008.

Le modifiche introdotte dall'art. 14-bis del decreto legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, hanno comportato un differimento di tali termini: a) le operazioni di individuazione degli immobili non più utilizzati è slittato al 3 dicembre 2008; b) quello relativo al passaggio all'Agencia del demanio, invece, sarà fissato dopo il completamento dei programmi previsti dai commi 13-ter e 13-ter1, del predetto art. 27 del decreto legge 269/2003. Viene, altresì, soppresso anche il valore precedentemente fissato in 2 miliardi di euro.

Inoltre, con la recente normativa viene prevista l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero della difesa, di un fondo in conto capitale e di un fondo di parte corrente destinati al finanziamento della riallocazione del citato patrimonio infrastrutturale e alle esigenze di funzionamento, ammodernamento e manutenzione dei mezzi delle Forze armate, inclusa l'Arma dei Carabinieri. Un'altra previsione importante introdotta con il precitato decreto legge 112/2008 è quella riguardante le procedure di vendita, permuta, valorizzazione e gestione di detti beni che possono essere condotte direttamente dal Ministero della difesa, eventualmente col supporto tecnico-operativo di una società pubblica o a partecipazione pubblica.

Alla luce di quanto finora è stato riportato, appare evidente che una corretta gestione di tali operazioni presuppone, innanzitutto, che la consistenza del patrimonio immobiliare in uso al Ministero della difesa sia perfettamente individuabile e che gli inventari siano aggiornati.

Purtroppo, in base ad alcuni dati emersi da tre verifiche effettuate dai Servizi ispettivi di finanza pubblica (S.I.Fi.P.) nel periodo 2005-2007 presso il Reparto infrastrutturale dell'Esercito di Udine, Roma e Napoli, sono emerse alcune criticità sullo stato di gestione degli inventari del patrimonio immobiliare dell'amministrazione difesa.

In particolare, le criticità più rilevanti emerse da tali accertamenti possono così sintetizzarsi:

a) Necessità di procedere a un aggiornamento degli inventari. I referti ispettivi hanno messo in luce, ad esempio, che per il reparto infrastrutture di Udine circa l'11 per cento delle caserme e degli alloggi gestiti dal Ministero risulta non essere ancora aggiornato. Tale percentuale sale al 20 per cento circa degli inventari per il reparto infrastrutture di Napoli. Anche le ispezioni al reparto di Roma indicano che per gran parte delle strutture l'inventario è assente o presenta lacune informative.

b) Esigenza di provvedere alla regolarizzazione catastale di alcuni immobili. Dai dati delle ispezioni emerge, infatti, che ancora un'alta percentuale di fabbricati non sono censiti al catasto. In particolare, in tema di immobili censiti al catasto fabbricati, dai referti ispettivi del reparto infrastrutture di Roma emerge che soltanto il 43 per cento dei fabbricati sono stati censiti al catasto. Analogamente, la relazione ispettiva del reparto di Napoli evidenzia che gran parte del patrimonio

immobiliare deve essere ancora accatastato. Infine, per il reparto di Udine, si segnala che rimane da accatastare ancora il 27 per cento del totale delle infrastrutture attive.

c) Necessità di aggiornamento della valutazione estimativa. Le relazioni ispettive dei reparti di Roma e di Napoli evidenziano valori relativi a molti anni precedenti e quindi del tutto inadeguati.

d) Esigenza di accertamento di situazioni di abusiva occupazione, come è emerso dalle ispezioni al reparto di Napoli.

e) Necessità di sistemazione definitiva di alcune consegne anticipate a terzi dell'immobile. Sono emerse, infatti, situazioni ancora provvisorie derivanti da procedure di vendita avviate in base a norme antecedenti al decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008.

In merito ai punti a), b) e c) è interessante osservare che, nell'ambito della pianificazione generale di medio e lungo termine delle infrastrutture del Ministero della difesa, e in attuazione delle direttive impartite dallo Stato maggiore della difesa, con nota del 20 settembre 2006, n. 0614, si è dato avvio alla costituzione di una banca dati unificata creata presso la Direzione generale dei lavori e del demanio e gestita attraverso un apposito software applicativo denominato "Budget". A regime, tale banca dati informatizzata dovrebbe consentire una efficace gestione e un costante aggiornamento dei dati riguardanti l'intero patrimonio in uso all'amministrazione della difesa, oltre a fornire ai reparti territoriali un utile supporto per le attività di cura del parco infrastrutturale di propria competenza.

Le schede tecnico-operative previste dall'applicativo Budget prevedono, infatti, l'inserimento di tutte le informazioni principali afferenti un singolo immobile, quali ad esempio i dati catastali, le superfici e i volumi, lo stato di conservazione e la destinazione d'uso, la posizione amministrativa, gli interventi di manutenzione realizzati sulla medesima infrastruttura, ecc..

Al momento, non si hanno notizie certe sulle iniziative intraprese dall'amministrazione difesa ai fini di un puntuale aggiornamento della suddetta banca dati.

In merito alle procedure di vendita già avviate dall'amministrazione difesa, le verifiche ispettive hanno rilevato un'altra circostanza alquanto singolare: dagli accertamenti effettuati è emerso che dall'elenco dei fabbricati coinvolti dal processo sono stati destinati alla vendita soltanto alcuni alloggi, scelti con un criterio che può definirsi "a macchia di leopardo". Dalle verifiche ispettive relative al reparto infrastrutture di Udine emerge, ad esempio, che dei 40 alloggi abitativi ubicati in cinque siti differenti, 27 sono stati destinati alla vendita, e i rimanenti 13 rimasti nella disponibilità dell'amministrazione risultano essere dislocati uno per ogni sito, a eccezione di un sito che rimane con sei alloggi e di un altro che rimane con quattro alloggi.

Si tratta di un'operazione che non sembra corrispondere pienamente a criteri di razionalità. Infatti, l'adozione di tali scelte non può che determinare evidenti disagi connessi con una realtà abitativa caratterizzata da una comune partecipazione, in un unico condominio, di proprietari privati e pubblici.

Inoltre, sempre in base alle circostanze emerse in sede di verifica, è stata evidenziata anche la necessità di dover procedere, in vista della vendita di alcuni immobili, a una puntuale ricognizione dell'attuale stato di conservazione, nonché a un esame approfondito per verificare la presenza di amianto presso alcune strutture e per l'attuazione di opportuni interventi.

11.2.3 - Le Casse previdenziali dei militari

L'analisi delle Casse previdenziali del personale militare è stata effettuata con l'intento di verificare la situazione finanziaria di tali Casse in un'ottica sia di gestione corrente che di sostenibilità di medio e lungo periodo.

A tal fine è stata esaminata la loro natura giuridica e il loro funzionamento. Sono stati inoltre analizzati i dati contabili desumibili dai bilanci disponibili per l'anno 2007, anche alla luce delle osservazioni che si desumono dalle relazioni della Corte dei conti presentate al Parlamento relative alla gestione 2005 e 2006, e dalle relazioni delle ispezioni effettuate dai Servizi ispettivi di finanza pubblica (S.I.Fi.P.) effettuate nel 1999.

Le Casse militari operanti presso il Ministero della difesa, che gestiscono forme di previdenza integrativa ed assistenziale, sono le seguenti:

- Cassa ufficiali Esercito (e Arma dei Carabinieri), disciplinata dalla legge 29 dicembre 1930, n. 1712, dalla legge 9 maggio 1940, n. 371, dalla legge 7 novembre 1969, n. 832, e dal decreto legge 11 giugno 1996, n. 313, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 416;
- Cassa ufficiali Marina, disciplinata dalla legge 14 giugno 1934, n. 1015, e dalla legge 6 giugno 1940, n. 733;
- Cassa ufficiali Aeronautica, disciplinata dalla legge 4 gennaio 1937, n. 35;
- Fondo di previdenza sottufficiali Esercito (e Arma dei Carabinieri), disciplinato dal Regio decreto legge 22 giugno 1933, n. 930, dalla legge 7 novembre 1969, n. 832, e dalla legge 27 dicembre 1988, n. 557;
- Cassa sottufficiali Marina, disciplinata dalla legge 2 giugno 1936, n. 1226 e dal decreto legislativo 7 settembre 1945, n. 615;
- Cassa sottufficiali Aeronautica, disciplinata dalla legge 19 maggio 1939, n. 894.

In quanto veri e propri organi del Ministero della difesa, si tratta di persone giuridiche aventi natura pubblicistica, deputate alla gestione di forme obbligatorie di previdenza "complementare", con onere contributivo a esclusivo carico del personale militare a esse iscritto d'ufficio. La Cassa ufficiali Esercito (e Carabinieri), inoltre, è qualificata espressamente come "ente di diritto pubblico" dall'art. 1, comma 1, del decreto legge 313/1996.

I bilanci disponibili per l'esercizio amministrativo del 2007 qui analizzati sono tre: "Cassa ufficiali Esercito e Carabinieri", "Cassa sottufficiali Esercito" (con gestione separata Esercito Italiano e Carabinieri) e "Cassa sottufficiali Marina militare".

11.2.3.1 - Funzionamento e attività delle Casse

I Fondi e le Casse esaminate forniscono prestazioni previdenziali e assistenziali, aggiuntive a quelle dell'INPDAP, agli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito, dei Carabinieri, della Marina e dell'Aeronautica militare provenienti dal servizio permanente o appartenenti alle categorie del complemento e della riserva di complementi nei cui riguardi, ai termini della legge 20 dicembre 1973, n. 824, sia venuto a crearsi un rapporto di impiego continuativo, nonché ai graduati e militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri.

Il loro compito è di corrispondere agli iscritti, all'atto della cessazione dal servizio, un'indennità "supplementare" per gli ufficiali e un "premio di previdenza" per i sottufficiali della Marina, dell'Aeronautica e dell'Esercito e per i graduati e militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri; la sola Cassa ufficiali Esercito (e Carabinieri), eroga anche un vitalizio annuo, in unico rateo, denominato "assegno speciale".

L'attività svolta dalle Casse militari riguarda prevalentemente la gestione della liquidità; tale

attività è disciplinata dalla norme che regolano tali enti.

L'alimentazione finanziaria di ciascuna gestione previdenziale è prevalentemente costituita dai contributi personali degli iscritti. A tal fine, la retribuzione corrisposta al personale militare è assoggettata a un contributo a favore delle Casse militari, in conformità alla Legge 5 luglio 1965, n. 814. Le rimanenti entrate finanziarie sono relative agli interessi attivi, realizzati con la sottoscrizione di titoli di Stato (unici strumenti finanziari d'investimento previsti), nonché da rendite per locazione di alcuni immobili di proprietà delle Casse.

È possibile distinguere due attività delle Casse, una tipica o istituzionale e un'altra relativa alla gestione del patrimonio. La prima si sostanzia nei versamenti da parte degli associati e nell'erogazione dei premi previdenziali. La seconda, per alcune Casse riguarda solo ed esclusivamente la gestione del patrimonio finanziario, per altre riguarda anche la gestione di immobilizzazioni finanziarie e materiali laddove gli enti posseggano beni di proprietà³¹².

Per lo svolgimento dei propri compiti, ciascuna Cassa si avvale di una struttura amministrativa, di un consiglio di amministrazione e di un comitato di sindaci.

Per quanto riguarda la struttura amministrativa le Casse militari, in considerazione della loro particolare situazione giuridica, si appoggiano "in toto" e senza oneri, in termini di utilizzo di risorse umane e strumentali, all'amministrazione della difesa. Le Casse impiegano esclusivamente personale militare per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e risorse strumentali appartenenti al Ministero della difesa. Le dotazioni organiche sono stabilite dai regolamenti di ogni Cassa. Ciò trova riscontro nei bilanci delle Casse militari. In esse, infatti, non compaiono le spese di funzionamento in quanto imputate sul bilancio del Ministero della difesa.

Il Consiglio di amministrazione è composto da cinque membri di cui quattro nominati dal Ministro della difesa e uno dal Ministro dell'economia e delle finanze; fa eccezione il Consiglio di amministrazione del fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito che è stato ampliato a sette membri. I Comitati dei sindaci, ai quali spetta il controllo sulle operazioni amministrativo-contabili, si compongono di tre membri, due dei quali nominati dal Ministero della difesa e uno dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito è invece composto da quattro membri, tre di nomina del Ministro della difesa e uno del Ministro dell'economia e finanze. I componenti del Consiglio di amministrazione e del Comitato dei sindaci restano in carica tre anni e possono essere riconfermati; tali incarichi sono a carattere non esclusivo e a titolo non retributivo, ovvero non viene corrisposto alcun compenso da parte degli enti in esame per l'incarico svolto.

La Tavola 11.12 mostra le iscrizioni alle suddette Casse nell'anno 2007. Dalla tavola emerge che la maggior parte del personale (oltre il 70 per cento) appartiene alla Cassa (ufficiali e sottufficiali) Esercito Italiano e Carabinieri.

³¹² Dai bilanci osservati si può evidenziare che la Cassa sottufficiali della Marina militare possiede immobili situati a Levico Terme, Chianciano Terme e al Terminillo (in comune con la Cassa ufficiali). Questi sono ceduti in affitto all'Ente circoli della Marina militare, che corrisponde una certa somma annua. La Cassa ufficiali dell'Esercito è proprietaria di un solo immobile, ceduto in affitto a "Geniodife" (Direzione generale dei lavori e del Demanio), che continua a corrispondere la somma annua di oltre 78.319 euro, in base a un vecchio contratto d'affitto scaduto dal 1 marzo 2000. Tale importo incide direttamente sulle spese del Ministero della difesa.

Tavola 11.12 - Iscrizioni alle Casse militari. Anno 2007.

ENTE	Numero iscritti	%
Cassa Ufficiali e Sottufficiali Esercito italiano e Carabinieri	148.350	70,1
Cassa Ufficiali e Sottufficiali Marina militare	26.800	12,7
Cassa Ufficiali e Sottufficiali Aeronautica militare	36.370	17,2
Totale	211.520	100,0

Fonte: Relazione tecnica allegata allo schema di D.P.R. recante regolamento di riordino delle Casse militari a norma dell'art. 26, comma 1, secondo periodo del D.L. 112/2008

11.2.3.2 - La situazione economico-patrimoniale e finanziaria delle Casse

Le Casse redigono un bilancio, composto dal rendiconto finanziario, dal conto economico, dallo stato patrimoniale corredato di nota integrativa e dalla situazione amministrativa; a questi documenti contabili sono allegati altri prospetti che evidenziano informazioni più dettagliate, come ad esempio la situazione di residui attivi e passivi.

La Tavola 11.13 riassume le risultanze finanziarie desumibili dai bilanci esaminati. La tavola mostra un saldo negativo per due delle Casse esaminate (Cassa ufficiali Esercito Italiano e Carabinieri e Cassa sottufficiali Esercito Italiano e Carabinieri - gestione Esercito Italiano), mentre per le rimanenti il saldo è positivo e in larga parte determinato da entrate non contributive.

Tavola 11.13 - Situazione finanziaria delle Casse al 2007. Milioni di euro.

ENTE	Cassa Ufficiali Esercito italiano e Carabinieri	Cassa Sottufficiali Esercito italiano e Carabinieri - gestione Esercito italiano	Cassa Sottufficiali Esercito italiano e Carabinieri - gestione Carabinieri	Cassa Sottufficiali Marina militare
Totale Entrate	25,1	50,3	73,9	50,0
(a) Di cui: Entrate contributive/Riscossioni	16,5	23,6	29,4	8,5
Totale Uscite	27,0	50,6	68,5	21,3
(b) Di cui: Uscite per prestazioni istituzionali	16,1	18,0	7,1	4,5
di cui: Uscite in C/Capitale	10,5	32,0	59,9	16,6
Contributi - Premi Previdenziali (a-b)	0,4	5,6	22,2	4,0
(c) Saldo Totale	-2,0	-0,4	5,4	28,7
(d) Consistenza cassa iniziale	7,3	5,5	4,2	7,0
(e) Residui Attivi	2,2	2,8	3,2	19,3
(f) Residui Passivi	0,2	5,1	3,1	3,8
Avanzo Amministrazione (c+d+e-f)	7,4	2,8	9,6	51,2

Fonte: Elaborazione sui dati di bilancio delle Casse militari, esercizio 2007

Soffermandosi in particolare sull'attività istituzionale delle Casse emerge che tale attività contribuisce in tutti i casi in maniera positiva al risultato di bilancio evidenziato. Ciò significa che quanto è annualmente versato in contributi è più che sufficiente per far fronte alle uscite finanziarie legate all'erogazione dei premi di previdenza, sussidi, prestiti al personale e assegni speciali, che rappresentano le prestazioni previdenziali e assistenziali specifiche di tali enti.

La tavola mette inoltre in evidenza per tutte le Casse esaminate un avanzo di amministrazione.

11.2.3.3 - Il controllo sulla gestione

Le Casse militari di previdenza, a esclusione delle Casse ufficiali e sottufficiali dell'Aeronautica, sono sottoposte al controllo sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei conti (artt. 2 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259) e al "Controllo sulla gestione degli enti" ai sensi dell'art. 32 del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273, che avviene attraverso l'invio telematico dei bilanci alla Ragioneria generale dello Stato. Inoltre i bilanci sono sottoposti alla vigilanza da parte del Ministero della difesa.

Particolare rilievo assume la questione relativa alla non assoggettabilità delle due Casse (ufficiali e sottufficiali) dell'Aeronautica al controllo della Corte dei conti, in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato del 29 novembre 1967, che annullava il D.P.R. 30 novembre 1961 che prevedeva tale assoggettabilità. Nonostante la non assoggettabilità al controllo della Corte dei conti delle Casse dell'Aeronautica, le stesse Casse si sono uniformate, insieme agli altri enti militari di natura simile, alla schema di modello amministrativo-contabile fissato dal D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696.

L'ordinamento amministrativo e contabile determinato dal D.P.R. 696/1979 prevede la gestione delle scritture contabili con il sistema patrimoniale con il metodo della partita doppia e la redazione di un bilancio preventivo (finanziario-autorizzativo) e consuntivo, quest'ultimo strutturato in modo da fornire una risultanza della gestione finanziaria, economica, patrimoniale e amministrativa con relativa situazione dei residui.

11.2.3.4 - Regolamento di riordino delle Casse militari

L'art. 26, comma 1, secondo periodo, del decreto legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008 dispone la soppressione degli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, e la soppressione di "tutti gli enti pubblici non economici, per i quali alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244".

A seguito di ciò, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Ministro per la semplificazione normativa e il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e con il Ministro della difesa, hanno predisposto nel mese di marzo dell'anno in corso, uno schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento di riordino delle Casse militari al fine di ridurre la spesa pubblica e incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi resi dalla pubblica amministrazione.

Tale regolamento, come esposto nella relazione tecnica trasmessa dall'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione, prevede la fusione dei fondi e delle Casse in un solo ente. L'accorpamento in una sola entità organizzativa e di gestione consente la riduzione del numero di organi collegiali, pur mantenendo l'amministrazione separata delle gestioni previdenziali e la tenuta di distinte evidenze contabili per i singoli istituti. Dalla citata relazione tecnica, allegata allo schema di D.P.R. recante regolamento di riordino delle Casse militari a norma dell'art. 26, comma 1, secondo periodo del decreto legge 112/2008, emerge che l'attuale costo stimato per lo svolgimento dell'attività delle sei Casse militari ammonta a circa 1.625 mila euro [Tavola 11.14].

Tavola 11.14 - Attuali costi di gestione delle sei Casse. Valori assoluti in euro.

ENTE	Personale		Stima spese di funzionamento	Totale costi
	Unità	Costi		
Cassa Ufficiali e Sottufficiali Esercito italiano e Carabinieri	14	726.500	22.500	749.000
Cassa Ufficiali e Sottufficiali Marina militare	3	181.500	19.800	201.300
Cassa Ufficiali e Sottufficiali Aeronautica militare	12	664.900	10.000	674.900
Totale	29	1.572.900	52.300	1.625.200

Fonte: Relazione tecnica allegata allo schema di D.P.R. recante regolamento di riordino delle Casse militari a norma dell'art. 26, comma 1, secondo periodo del decreto legge 112/2008

Secondo la stessa relazione, l'attuazione del regolamento di riordino sopra citato, comporterebbe una riduzione del 30 per cento dei costi gestionali, che corrisponderebbe a un risparmio stimato di circa 487.000 euro all'anno. Tale vantaggio economico, si tradurrebbe in un reimpiego delle risorse, sia umane che finanziarie, in altri settori di pertinenza del Ministero della difesa.

Sull'applicabilità di regolamento di riordino delle Casse militari il Consiglio di Stato ha però espresso "Parere Interlocutorio" (parere Consiglio di Stato 7 maggio 2009, n. 1484). Il Consiglio in particolare ha manifestato alcune perplessità di carattere generale che, a parere dello stesso, necessitano di maggiori approfondimenti. Tali perplessità derivano principalmente dalla prevista collocazione del nuovo organismo all'interno della struttura ministeriale. Tra gli elementi di maggiore problematicità, il Consiglio di Stato ravvisa la mancata precisazione nello schema di regolamento della nuova Cassa delle strutture responsabili delle attività amministrative, contabili, patrimoniali e finanziarie della Cassa e dei loro rapporti con le strutture esistenti, nonché la mancata precisazione dei responsabili dell'assunzione degli atti della Cassa. Il Consiglio suggerisce che "sarebbe stata preferibile la creazione di una struttura amministrativa espressamente dedicata alle attività della neo-istituita Cassa, sulla scorta di quanto previsto in sede di riordino dei altri enti pubblici operato in attuazione dello stesso articolo 26 del D.L. n. 112 del 2008".

11.2.3.5 - Alcuni elementi di criticità delle Casse

A fronte del sostanziale equilibrio gestionale dei bilanci delle Casse disponibili per l'anno 2007 bisogna però rilevare l'esistenza di problemi di sostenibilità finanziaria legati alla mancanza di fondi di riserva o di altre forme di accantonamento a garanzia della futura spesa previdenziale³¹³.

L'attuale sistema di liquidazione dell'indennità supplementare, basato sul sistema retributivo, prevede la liquidazione di un ammontare pari al 2 per cento dell'ultimo stipendio lordo mensile, moltiplicato per il numero di anni di servizio maturati. Tale sistema comporta una remunerazione delle somme versate che differisce a seconda della progressione in carriera dei singoli individui. Lo scostamento tra le somme versate e il premio liquidato è tanto maggiore quanto maggiore è la progressione in carriera. Questo fenomeno è più marcato per le Casse degli ufficiali a causa della loro più accentuata progressione in carriera e stipendiale rispetto ai sottufficiali. Dati di fonte Ministero della difesa mostrano, ad esempio, che un ufficiale superiore di I fascia della Marina o dell'Aeronautica, che nell'arco della vita lavorativa ha versato mediamente un ammontare di contributi pari a 12 mila euro, riceverà una indennità supplementare di oltre 41 mila euro³¹⁴.

³¹³ Le norme che disciplinano il funzionamento delle Casse militari non prevedono l'istituzione di tali fondi di riserva.

³¹⁴ I dati sono medie pro-capite calcolate sul totale degli iscritti per grado. Alla base del calcolo vi è una ipotesi di vita di 80 anni.

La mancata creazione di riserve matematiche pone quindi un serio problema di sostenibilità. Eventi come fuoriuscite forzate, esodi consistenti di personale, ristrutturazioni riduttive o interventi normativi come l'inserimento di indennità integrative speciali hanno già portato a effettuare alcuni interventi correttivi o a ritardare i pagamenti. Infatti, in base ai regolamenti amministrativi, l'unico rimedio cui gli enti possono far ricorso per fronteggiare uno squilibrio tra la dinamica delle entrate e delle spese è, appunto, quello della dilazione nel tempo della liquidazione, disposta con apposito decreto del Ministro della difesa, su proposta del Consiglio di amministrazione della singola Cassa. La normativa relativa al differimento della liquidazione dei premi previdenziali serve però a fronteggiare solo momentanee situazioni di carattere contingente, ma non è sufficiente a ovviare a situazioni di squilibrio riconducibili a meccanismi permanenti del sistema di funzionamento delle Casse militari.

Per questo tipo di situazione occorrerebbe in primo luogo aumentare la percentuale di compartecipazione del personale ai costi dei servizi di cui fruisce. È necessario comunque riflettere sull'opportunità di altri interventi strutturali che implicano, tra l'altro, l'allontanamento da un sistema di tipo retributivo. L'amministrazione non disconosce la necessità di arginare i punti deboli dell'attuale sistema di gestione tanto che il Ministero della difesa si è recentemente espresso in tali termini: *"si impone l'adozione di forti provvedimenti correttivi, data la situazione di precarietà e l'avvenuta irrimediabile compromissione dell'equilibrio finanziario"*.

11.2.4 - La contabilità speciale

11.2.4.1 - Aspetti generali

A seconda delle procedure di accreditamento fondi e dei processi per la loro utilizzazione, la contabilità si distingue in "ordinaria" e "speciale". La contabilità ordinaria è regolata principalmente dalla legge di Contabilità di Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) e relativo regolamento, e può sommariamente definirsi come l'insieme di norme che disciplinano l'attività gestoria dei pubblici poteri. Diversa è, invece, la contabilità speciale, disciplinata dagli artt. 585 e seguenti del regolamento di Contabilità generale dello Stato, regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 e dal decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367.

Gli accreditamenti disposti dall'amministrazione centrale ai Funzionari delegati in contabilità ordinaria non perdono la loro individualità una volta pervenuti in tesoreria, comportando vincoli di utilizzazione da parte dei Funzionari per le finalità per le quali sono stati preposti. Al contrario, in contabilità speciale le somme di denaro messe a disposizione in tesoreria possono essere impegnate per qualsiasi tipo di spesa occorrente, con l'unica condizione che vi sia a monte un'apposita assegnazione, ed entro il limite invalicabile della stessa. La gestione da parte dei Funzionari delegati delle somme disponibili per un determinato capitolo di spesa, comporta quindi che se quello stanziamento occorre per far fronte alle spese di un altro capitolo, nel rispetto dell'assegnazione relativa, il Funzionario potrà decidere di spendere quei fondi per fronteggiare detta spesa in attesa che l'amministrazione provveda ad accreditare i fondi per ricostituire la disponibilità dei capitoli e purché fornisca una giustificazione in sede di rendicontazione. I titoli di spesa entrati in contabilità speciale perdono quindi la loro individualità sommandosi alla giacenza già esistente; pertanto il Funzionario delegato dispone di una massa spendibile indistinta.

La contabilità speciale è lo strumento con cui l'Autorità centrale mette a disposizione fondi a favore di propri dipendenti, denominati Funzionari delegati, su conti aperti presso le sezioni di tesoreria provinciale.

Il Funzionario delegato, ritenuto dalla dottrina corrente un "ordinatore secondario della spesa", è un organo monocratico legato all'amministrazione centrale da un rapporto di servizio, che