



N. 40

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 (A.S. 2874) e assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 (A.S. 2875) (per gli ambiti di competenza della Commissione Difesa)

L'istituto dell'**assestamento di bilancio** è volto a consentire, a metà esercizio, un aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto al 31 dicembre precedente.

Sotto questo profilo, il disegno di legge di assestamento si collega strettamente al disegno di legge di rendiconto relativo all'esercizio precedente: l'entità dei residui, sia attivi che passivi, sussistenti all'inizio dell'esercizio finanziario, che al momento dell'elaborazione e approvazione del bilancio di previsione è stimabile solo in misura approssimativa, viene infatti definita in assestamento sulla base delle risultanze del rendiconto.

Il **Rendiconto generale dello Stato** è lo strumento attraverso il quale il Governo, alla chiusura del ciclo di gestione della finanza pubblica (anno finanziario), adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria. La presentazione dettagliata degli esiti della gestione è fornita dal conto del bilancio, che presenta l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento: esso risulta composto dal conto consuntivo dell'entrata e, per la parte di spesa, dal conto consuntivo relativo a ciascun Ministero.

Dunque, l'Atto Senato n. 2874, relativo al rendiconto generale dello Stato per il 2016, espone i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2016. L'Atto Senato n. 2875 reca l'aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017.

Si ricorda che lo **stato di previsione del Ministero della Difesa per il 2017, approvato con la legge di bilancio 11 dicembre 2016, n. 232**, reca spese in termini di competenza per un totale di 20.269 milioni di euro, di cui 18.025 milioni di parte corrente e 2.244 milioni in conto capitale.

La consistenza dei residui presunti viene valutata, al 1° gennaio 2017, pari a 1.146,4 milioni di euro. La massa spendibile (competenza più residui) ammonta quindi a 21.415,4 milioni di euro.

Rispetto a tali previsioni iniziali, il **disegno di legge di assestamento 2017 (A.S. 2875)** reca talune modifiche dovute in parte all'adozione, nel periodo gennaio-maggio 2017, di atti amministrativi che hanno già comportato variazioni di bilancio, e per il resto alle variazioni proposte dallo stesso disegno di legge di assestamento.

Le variazioni complessivamente apportate al bilancio per atti amministrativi hanno determinato anzitutto un aumento di 860,9 milioni di euro delle dotazioni di competenza e di cassa. Le variazioni già introdotte in bilancio, e pertanto non soggette ad approvazione parlamentare, derivano da provvedimenti legislativi intervenuti nell'anno o da norme di carattere generale.

Per quanto riguarda le variazioni proposte con il ddl assestamento A.S. 2875, la manovra prevede un aumento negli stanziamenti di competenza e di cassa di circa 290,1 milioni di euro - interamente di parte corrente. I residui aumentano di complessivi 289,9 milioni circa, al fine di adeguare i residui presunti a quelli risultanti dal rendiconto del 2016, nonché di tener conto delle variazioni compensative nei residui passivi in seguito all'applicazione di specifiche disposizioni legislative. Mentre le variazioni di competenza traggono origine dalle esigenze emerse dall'effettivo andamento della gestione, le modifiche alle autorizzazioni di cassa sono dovute alla necessità di recepire sia la nuova consistenza dei residui sia le variazioni proposte per la competenza.

Riassuntivamente, pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, le spese previste registrano un aumento complessivo di 951 milioni di euro in termini di competenza, con le **previsioni per il 2017 che risultano assestate a 21.220,1 milioni in termini di competenza. La dotazione di residui passivi** (cioè, in linea di massima, delle somme impegnate contabilmente negli esercizi finanziari precedenti, ma che non sono state ancora spese in termini di cassa) dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale – **come risulta dal disegno di legge di rendiconto generale A.S. n. 2874 relativo all'esercizio finanziario 2016 – è pari a 2.189,7 milioni di residui accertati.**

Per effetto delle predette variazioni, **la massa spendibile**, che nelle previsioni di bilancio era di 21.415,4 milioni di euro, **risulta, in seguito alle proposte di assestamento, pari a 23.409,8 milioni di euro.**

Infine, si segnalano, tra gli altri, alcuni stralci dalla **Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 (DOC XIV, n. 5, vol. II):**

In premessa la Corte rileva come: «Il Libro Bianco, presentato nel 2015, attende ancora l'emanazione dei primi provvedimenti di revisione e riorganizzazione della formazione e del funzionamento delle Forze Armate previsti nell'ultimo capitolo, in primis la Revisione strategica della difesa». Ricorda come, più recentemente, «in esito ai lavori del "Comitato guida per l'implementazione del Libro Bianco", del "Comitato di coordinamento e verifica della coerenza" del Gabinetto del Ministro e del Comitato Tecnico-Scientifico, nel Consiglio dei Ministri n. 12 del 10 febbraio 2017 è stato approvato uno schema di disegno di legge presentato al Senato (AS 2728) contenente le deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate, la rimodulazione del modello professionale e altre disposizioni in materia di personale e la riorganizzazione del sistema della formazione. È prevista una legge di riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e delle relative strutture, conferendo tre deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate (art. 8), la rimodulazione del modello professionale e in materia di personale militare e civile (art. 9) e la riorganizzazione del sistema della formazione (art. 10) da esercitarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge».

La Corte rileva altresì che: "Le risorse stanziate per il dicastero nel 2016 ammontano a 21,93 miliardi (+0,977 rispetto ai 20,95 del 2015) di cui impegnati 21,20 miliardi. L'incremento (che apparentemente ha invertito il ciclo in ribasso degli stanziamenti che si prolungava dal 2008) è dovuto in parte al contributo straordinario di 960 euro annue previste dall'art. 1, comma 972, della legge n. 208 del 2015 per il personale delle Forze Armate e di Polizia non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale (245 milioni), all'aumento delle dotazioni del Fondo scorta degli Enti della difesa (120 milioni) ed alla riallocazione presso il bilancio della difesa delle competenze accessorie del personale

delle Forze Armate gravanti sui fondi di altri Ministeri a causa dell'entrata in vigore delle modalità di pagamento tramite cedolino unico.

Dei 21,93 miliardi, 19,52 sono di parte corrente (+1,35 miliardi rispetto ai 18,17 del 2015) e 2,4 di parte capitale (-0,38 miliardi rispetto ai 2,78 del 2015). La quota a carico del MISE nel settore dell'ammodernamento dei sistemi d'arma è pari, invece, a 2,7 miliardi (nel 2015 era di 2,38 miliardi). Le spese militari ammontano nel 2016 all'1 per cento del PIL. Se l'Italia dovesse seguire gli indirizzi della *Wales summit declaration* del 2014, entro i prossimi 7 anni dovrebbe raddoppiare le spese militari in termini percentuali rispetto al PIL".

Detto che: «La spesa italiana per la Difesa risulta essere inferiore in valore assoluto solo a quella di Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Germania, mentre il rapporto percentuale rispetto al PIL appare sostanzialmente comparabile a quello della Germania», si rileva come «La spesa prevalente risulta essere quella di personale, il cui rapporto con gli stanziamenti totali (79,3 per cento) è in incremento percentuale rispetto al 2014 (76,3 per cento) e al 2015 (77,1 per cento). Risultano, invece, in continua diminuzione le quote degli stanziamenti destinate agli investimenti fissi lordi, il 10,8 per cento (nel 2014 il 13,6 per cento e nel 2015 il 13,1 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, il 7,5 per cento (nel 2014 il 7,8 per cento e nel 2015 il 7,6 per cento), da imputarsi alle riduzioni effettuate sul capitolo 7120, relativo alle spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi d'arma.

Dall'esame finanziario-contabile: «si registra un incremento di circa un miliardo degli stanziamenti definitivi, imputabile ad un aumento per 1,3 miliardi delle spese di parte corrente e ad una riduzione di circa 300 milioni delle spese in conto capitale» (l'aumento delle spese di parte corrente è dovuto essenzialmente alla voce dei redditi da lavoro dipendente). Più specificamente, entro la voce redditi da lavoro dipendente, «l'incremento è dovuto, per circa 245 milioni, al contributo straordinario di 960 euro annue (c.d. *bonus* 80 euro non legato al reddito a differenza dell'analogo contributo destinato ai dipendenti privati) previsto, per il personale delle Forze Armate e di Polizia non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale, dall'art. 1, comma 972, della legge n. 208 del 2015».

La Corte osserva che: «la gestione del contenzioso necessita di uno strumento ordinamentale più incisivo, essendo carente di una figura di coordinamento e indirizzo delle attività di difesa giudiziale e stragiudiziale¹»

Nell'ambito dei Programmi 2-3-4 per l'appontamento e impiego delle Forze terrestri, navali e aeree (afferenti alla missione 5, Difesa e sicurezza del territorio), la Corte è dell'avviso che per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione del personale sia necessario predisporre appositi incentivi al passaggio ad altre Amministrazioni sia per il personale, sia per le Amministrazioni trasferitarie, piuttosto che ricorrere a meccanismi quali la aspettativa per riduzione quadri (ARQ). Rileva come «il collocamento in ARQ del personale è utilizzato per gestire gli organici in modo da raggiungere gli obiettivi annuali, tuttavia ha un costo elevato per lo Stato: il personale in ARQ, infatti, pur essendo esonerato dal servizio, percepisce il 95 per cento dello stipendio, dell'assegno pensionabile, dell'indennità di impiego operativo di base, maggiorata del c.d trascinamento maturato, e dell'indennità perequativa, nonché il 100 per cento dell'indennità integrativa speciale e degli assegni

¹ La Corte riporta alcuni dati dettagliati: «L'incidentistica aerea continua ad essere il settore del contenzioso più rilevante in termini di possibile impatto finanziario. Ministero della difesa e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti figurano come parti convenute nel contenzioso civile per i danni derivanti dall'incidente di Ustica: alla data del 31 dicembre 2016 i 14 processi (di cui 3 in primo grado, 10 in appello e 1 in Cassazione) incardinati dalla società proprietaria del velivolo, dagli eredi dell'amministratore dell'Italia e dai parenti delle vittime, vedono esposta sia la Difesa che il MIT per 1,255 miliardi». Ed ancora: «Le cause pendenti relative al risarcimento danni da esposizione ad uranio impoverito, escluse quelle pendenti presso questa Corte dei conti, per il riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato militare, sono aumentate da 57 dei 2015 a 71 del 2016 per un valore totale passato da 60,15 milioni a 80,81 milioni.

per il nucleo familiare (art. 1821 del COM); nel contempo, le ritenute previdenziali e assistenziali sono calcolate sull'intero importo delle retribuzioni percepite. Irrilevanti, invece, sono i risparmi (5 per cento di parte degli emolumenti, il vitto, il rinnovo del vestiario), mentre le indennità accessorie correlate alla presenza in servizio vengono ridistribuite tra il personale ancora in servizio.

Nell'ambito del Programma 6, “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari” (afferente alla missione Difesa e sicurezza del territorio), «Preme evidenziare la necessità che venga posta sotto stretta osservazione la dinamica delle anticipazioni, sollecitando la tempestiva imputazione a bilancio dei pagamenti accesi a Fondo scorta da parte degli enti beneficiari² (come prescritto dall'art. 508, comma 5, del TUOM) onde evitare che si crei da parte degli stessi una gestione che travalichi i principi dell'annualità di bilancio. La finalità istituzionale del fondo, difatti, è quella di sopperire a momentanee deficienze di cassa e non di sopperire alla carenza di stanziamenti di bilancio».

Nell'ambito del Programma 8³, “Missioni militari di pace”, «come già evidenziato dalla Corte nella Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi pubblicate nel quadri mestre maggio-agosto 2016, emergono due profili sui quali operare una riflessione: quello della trasparenza della decisione finanziaria da attuarsi attraverso una dettagliata ricostruzione delle operazioni contabili del fondo medesimo; quello di unitarietà dell'ordinamento contabile, da attuarsi mediante la pubblicità nell'uso delle risorse considerato che sono previste deroghe in via permanente all'ordinamento contabile».

*A cura di Angela Mattiello
18 luglio 2017*

² Con il passaggio (1° gennaio 2016) al sistema di c.d. cedolino unico gestito dal MEF per il pagamento delle competenze fisse e accessorie del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate, «al fine di impedire che le ridotte disponibilità finanziarie delle contabilità speciali, congiuntamente ai tempi tecnici per le somministrazioni della liquidità, potessero provocare ritardi nei pagamenti degli enti ancora operanti in contabilità speciale, sono stati incrementati gli stanziamenti di bilancio per anticipazioni di liquidità ai reparti (c.d. Fondo scorta) sul capitolo 4840 (programma 5.1) di 48 milioni (da 35 milioni del 2015 a 83 milioni del 2016) per il CRA Comando generale dell'Arma dei Carabinieri e sul capitolo 1253 (programma 5.6) di 72 milioni (da 50 milioni del 2015 a 122 milioni del 2016) per il CRA Segretario generale - anche per le esigenze delle altre Forze Armate. [...] Alla fine del 2016 sul capitolo 3791 di entrata dovevano essere ancora restituiti 22,9 milioni».

³ «Il programma 8 è condiviso con il MEF che gestisce interamente gli stanziamenti destinati alle missioni internazionali disponendo con decreto del Ministro quanto autorizzato con decreto-legge sui vari capitoli di bilancio del Ministero della difesa. Pertanto, al cap. 1188 relativo ai Fondi per le missioni di pace non vengono assegnati stanziamenti. Si tratta di un programma di transito e in sede di rendiconto non assume valori né come entrata, né come spesa, in quanto le risorse stanziate presso il MEF vengono assegnate ai capitoli di bilancio attinenti alle spese di funzionamento».