

STATO MAGGIORE DELLA DIFESA

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE GENERALE DELLA DIFESA

Relazione annuale sull'impiego del Fondo Scorta presso gli organismi amministrativi delle Forze Armate, dell'Arma dei Carabinieri e dell'Area Interforze - Esercizio Finanziario 2023.

1. PREMESSA

Il passaggio al regime di contabilità ordinaria è ormai un dato consolidato a seguito della soppressione della contabilità speciale avvenuta a partire dall'Esercizio Finanziario 2019 e lo stesso può dirsi relativamente all'adozione dell'istituto del Fondo Scorta, efficace strumento di flessibilità amministrativo-contabile istituito in aderenza all'art. 7-ter del D.Lgs. 90/2016, come introdotto, dall'art. 6 co.3, del D.Lgs. 116/2018, in favore delle Amministrazioni Statali operanti nell'ambito della difesa nazionale, ordine pubblico, sicurezza e soccorso civile.

In virtù di tali norme e mediante l'utilizzo del Fondo Scorta, le Amministrazioni Statali sopperiscono a momentanee deficienze di cassa le quali si manifestano maggiormente all'inizio di ogni Esercizio Finanziario, quando i tempi tecnici necessari alla ripartizione, assegnazione ed accreditamento dei fondi fanno sì che gli Organismi dotati di Funzionario Delegato siano momentaneamente privi della necessaria liquidità utile a soddisfare le continue esigenze inderogabili, nonché ad assicurare la continuità della gestione delle strutture centrali e periferiche. Infatti, la funzione del Fondo Scorta si innesta in un contesto di natura esclusivamente monetaria, nel senso che la sua capacità di intervento è inserita in un perimetro di legittimazione quali l'esigibilità del credito e l'indisponibilità della cassa, in attesa (e non al posto) dell'emissione del ordine di accreditamento. Infatti, proprio l'art. 508, comma 1, del DPR 90/2010 legittima, fra l'altro, il ricorso al Fondo Scorta per sostenere il pagamento di spese indilazionabili, subordinandolo ad un preliminare ed indispensabile accertamento delle condizioni di finanziabilità della spesa ovvero di ripianabilità della partita.

Al riguardo, anche andando ad analizzare le disposizioni contenute nella circolare MEF/RGS n. 28 del 14 novembre 2018, emerge come il Fondo Scorta opera essenzialmente con la modalità dell'anticipazione delle risorse il cui ripianamento avviene in una fase successiva a valere sulle dotazioni dei pertinenti capitoli di bilancio. Pertanto, il Fondo Scorta viene utilizzato solo nel caso di effettiva formale obbligazione in capo all'Amministrazione a condizione che siano individuate le modalità di copertura finanziaria per la l'imputazione della spesa a bilancio.

Tutto ciò al fine di evitare deficit strutturali nella gestione del Fondo Scorta che si genera allorché i pertinenti capitoli di bilancio non presentano una dotazione finanziaria tale da consentire il ripianamento delle anticipazioni effettuate a valere sulle risorse di tale fondo.

Per completezza di informazione si rappresenta che è in corso di predisposizione il Regolamento attuativo della gestione del Fondo Scorta come, peraltro, previsto dal citato art. 7 ter del Decreto Legislativo n. 90/2016, finalizzato ad adeguare le disposizioni del menzionato DPR 90/2010.

2. STATO DI PREVISIONE E.F. 2023

Lo stato di previsione del Dicastero della Difesa, con riferimento all'Esercizio Finanziario 2023, consta di n. 6 (sei) unità elementari di bilancio relative al Fondo Scorta, così suddivise:

<i>Forza Armata / Arma C.C.</i>	<i>Capitolo</i>	<i>Importo</i>
Esercito Italiano	4163	150.000.000,00
Marina Militare	4345	56.000.000,00
Aeronautica Militare	4494 p.g. 1	55.000.000,00
Arma dei Carabinieri	4840	82.500.000,00
Area Interforze (SGD/DNA)	1253 p.g. 1	28.000.000,00
Area Interforze (SMD)	2253 p.g. 1	32.400.000,00
	TOTALE	403.900.000,00

Con la Legge di Bilancio, ogni anno vengono fissati gli stanziamenti relativi alle dotazioni del Fondo Scorta su dedicati capitoli dei CRA della Difesa. I Funzionari Delegati (F.D.) titolari di F.S., generalmente nel mese di settembre, segnalano all'Organo Programmatore (O.P.) di Forza Armata le esigenze da soddisfare nel corso dell'E.F. successivo.

La ripartizione del F.S. nell'ambito delle differenti articolazioni amministrative della Difesa, avviene, sulla base dei seguenti elementi:

- **valutazione del fabbisogno** occorrente nell'anno, in relazione alle competenze amministrative assegnate agli Enti interessati, da parte dei rispettivi CRA;
- **validazione della ripartizione**, da parte dei rispettivi Organi di Vertice (Stati Maggiori, Segretariato Generale).

In sostanza, una volta che le dotazioni del Fondo Scorta sono attestate ai vari CRA, le stesse vengono ripartite tra tutti i Funzionari Delegati (F.D.) titolari di Fondo Scorta con le modalità di sopra descritte. A seguito di un attento esame delle esigenze, effettuato all'interno delle varie articolazioni amministrative della Difesa, gli Organi di Vertice (Stati Maggiori e Segretariato Generale) validano la ripartizione tenuto conto della preventiva valutazione effettuata dai vari CRA di Forza Armata, tenuto conto delle competenze amministrative assegnate agli Enti interessati.

Successivamente, gli O.P. trasmettono il piano di ripartizione tra le varie Forze Armate ai rispettivi CRA i quali provvedono ad emettere i relativi decreti necessari alla formalizzazione dell'iter amministrativo finanziario.

E' tuttavia possibile, nel corso dell'Esercizio Finanziario ed a seguito di comprovate esigenze, procedere sia alla rimodulazione della dotazione di Fondo Scorta nell'ambito di ciascun CRA tra i vari Enti dipendenti, sia, a norma dell'art. 6, comma 7, del D.Lgs. n. 116/2018, procedere a "prestiti temporanei" di somme tra Titolari di Fondo Scorta. A tal proposito, si evidenzia che anche nel corso dell'E.F. 2023, vi sono state movimentazioni delle quote di Fondo Scorta, concretizzatesi in aumenti/diminuzioni tra Enti/Reparti attraverso "prestiti temporanei" che, per la prima volta, hanno visto anche movimentazione tra Enti di differenti Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA).

3. GESTIONE DEL FONDO SCORTA

La normativa sul Fondo Scorta attualmente prevede il suo utilizzo nei casi di pagamento di spese urgenti per l'assolvimento delle quali non ci sia ancora la disponibilità dei fondi sui pertinenti capitoli di bilancio, disponibilità che si realizza al momento dell'emissione di appositi ordini di accreditamento.

Anche per questo esercizio finanziario, l'esame delle relazioni sull'impiego del Fondo Scorta redatte dalle FF.AA./Arma dei Carabinieri e Area Interforze ha evidenziato che permane un ricorso fisiologico al Fondo più consistente nei primi trimestri dell'anno, periodo in cui non sono ancora disponibili i fondi in favore dei Funzionari Delegati, per poi ridursi progressivamente nel corso dell'ultimo trimestre. Il Fondo Scorta risulta normalmente utilizzato per il pagamento di spese:

- urgenti, entro i limiti delle somme programmate;
- indilazionabili, non prevedibili ed urgenti, per le quali si è provveduto all'inoltro contestuale agli Organi Programmatori di apposita richiesta di finanziamento suppletivo.

Si riporta in *Annesso 1*, la movimentazione riepilogativa dei volumi relativa al Fondo Scorta distinta per ciascuna FF.AA., Arma dei Carabinieri e Area Interforze.

Il ricorso al Fondo Scorta trova rispondenza nelle seguenti motivazioni:

- l'avvio dell'E.F. è stato caratterizzato, fisiologicamente, da una "ridotta liquidità", connessa alle ordinarie procedure di afflusso delle risorse finanziarie ai Funzionari Delegati mediante la periferizzazione degli Ordini di Accreditamento. Ciò comporta un maggiore impiego nei primi mesi dell'anno del Fondo Scorta, garantendo così quei fondi che sopperiscono alle momentanee deficienze di cassa nonché delle esigenze di funzionamento indifferibili ed indilazionabili;
- l'aumento dei costi di carburanti, gas e luce dovuti alle tensioni geopolitiche internazionali hanno richiesto una maggiore disponibilità di risorse finanziarie, rendendo quindi necessario il ricorso ad anticipazioni provenienti dal Fondo Scorta per il pagamento dei relativi impegni.

L'anticipazione di spese a carico del Fondo Scorta avviene mediante il sistema informatico SICOGE tramite l'emissione di Ordinativi secondari di Spesa.

E' bene sottolineare che tutte le fatture pagate per i tramite del F.S. sono oggetto di aggiornamento costante sulla sopracitata piattaforma, ciò al fine di scongiurare un'erronea rappresentazione dello Stock del debito presente nella Piattaforma di certificazione dei Crediti – Area R.G.S..

Sulla base delle valutazioni effettuate dalle Direzioni di Amministrazione di ciascuna Forza Armata, dell'Arma dei Carabinieri e dell'Area Interforze (*Annessi da 2 a 6*), non risultano imputate al Fondo Scorta tipologie di spesa "non ammissibili", di cui all'art. 7-ter, comma 3, del D.Lgs. n. 90/2016, in ossequio alla Direttiva SMD-F-020 "Istruzioni operative per l'utilizzo del Fondo Scorta" emanata dallo Stato Maggiore Difesa.

4. PECULIARITA' EMERSE

Anche nel corso di questo E.F. si è reso necessario, in alcuni casi il “trasferimento temporaneo” di somme tra Titolari di Fondo Scorta, ex art. 6, comma 7, del D.Lgs. n. 116/2018, per soddisfare esigenze urgenti e indilazionabili, non fronteggiabili con l'ordinaria dotazione di Fondo Scorta. Tra questi, particolarmente degno di menzione è il trasferimento temporaneo, avvenuto nel 3° Trimestre del 2023, su richiesta dell'Ufficio Generale Pianificazione Programmazione e Bilancio di Euro 9.838.497,21 dai Centri di Responsabilità Amministrativa di Esercito (per Euro 4.338.497,21), Marina (per Euro 2.000.000,00) ed Aeronautica (per Euro 3.500.000,00) in favore del Servizio Amministrativo del Poligono Sperimentale e di Addestramento Interforze di Salto di Quirra incaricato di effettuare i pagamenti degli indennizzi per le limitazioni ai pescatori sardi. In particolare, il ricorso al Fondo Scorta per il pagamento degli anzidetti indennizzi, quale soluzione di carattere emergenziale, ha consentito di provvedere in tempi ristretti al soddisfacimento delle esigenze, atteso che le pertinenti risorse finanziarie (intestate ai Capitoli 1349/01 e 1349/02 dello stato di previsione della spesa della Difesa), attestate ai Comuni interessati al pagamento degli indennizzi ex art. 325 e 332 del D.Lgs. 66/2010, risultavano bloccate in ragione di procedure esecutive azionate contro il Ministero della Difesa sui pertinenti conti di Tesoreria. In termini di prestiti intervenuti tra Enti di differenti CRA deve anche essere annoverato quello de € 250.000 disposto dalla Direzione di Intendenza dello Stato Maggiore della Difesa (collocata nell'ambito del CRA SMD) a favore del Centro Amministrativo in Niger (CRA Esercito), caratterizzato da esigenze di urgente aumento della disponibilità di fondi per effetto della crisi politico-istituzionale del Paese africano.

Inoltre, nel corso del 2023, a partire dal 3° Trimestre, è stata implementata l'attività di controllo, da parte di questa Direzione, sulle partite aperte dai vari Organismi Titolari di Fondo Scorta dell'Area SMD ed SGD mediante la richiesta dell'invio anche della situazione analitica di tutte le partite aperte nel trimestre, al fine di permettere la immediata individuazione di eventuali operazioni non conformi alla normativa vigente.

Al contempo, le partite remote, non ripianate da oltre tre mesi, sono oggetto di continuo monitoraggio da parte delle competenti Direzioni di Amministrazione delle Forze Armate e dell'Arma dei Carabinieri, al fine di attuare ogni azione volta al ripianamento delle stesse.

Un discorso differente deve, invece, essere fatto allorché le risorse del fondo siano state utilizzate per far fronte alle “speciali esigenze” indicate sempre nell'art. 7-ter citato come nel caso dell'Arma dei Carabinieri: in questi casi, come specificato dalla circolare MEF 28/2018, l'Arma ha svolto attività in favore di altre Amministrazioni e/o effettuato pagamenti per conto di altri soggetti. In queste evenienze la tempistica di ristoro può fisiologicamente essere maggiore trattandosi, appunto, di spese non di diretta competenza, sistemabili a valere sui pertinenti capitoli del proprio stato di previsione. Si segnalano in particolare, le spese sostenute per il Ministero dell'Interno (per oneri di missione, energia elettrica, etc.) o per il Ministero della Giustizia (oneri di missione per testimonianze, etc.) per le quali i tempi di reintegro possono arrivare a numerosi mesi.

In caso, poi, di particolarissime situazioni, di natura diversa rispetto a quelle citate (è il caso ad esempio di spese eventualmente oggetto di contenzioso) la questione viene seguita in modo puntuale dalle competenti articolazioni del Comando Generale in ordine al loro sviluppo e alle eventuali cause che ne ritardano il “pareggio” a bilancio.

Ove richiesto dagli Organismi interessati, o ritenuto necessario dai Dirigenti responsabili della ripartizione del Fondo Scorta, si è provveduto a valutare l'opportunità di rideterminare, per il successivo E.F., il volume delle varie dotazioni a seguito di nuove sopraggiunte esigenze.

5. EVENTUALI PROBLEMATICHE EMERSE ANNO DURANTE IN CORRELAZIONE ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI.

La causa più rilevante di ricorso al F.S. va ricercata nel pagamento delle spese a valere sui capitoli del c.d. “Fuori Area” per i quali non sussiste, ad inizio anno, il relativo stanziamento di Bilancio. Come noto, la Legge n. 145/2016, c.d. “*Legge quadro sulle missioni internazionali*” prevede agli artt. 2 e 4 che, nelle more della conclusione del processo di finanziamento, le Amministrazioni competenti possono sostenere spese trimestrali determinate in proporzione alle risorse iscritte sul fondo istituito nello stato di previsione del MEF, la cui dotazione è stabilita inizialmente dalla legge di Bilancio. Negli ultimi anni, il Decreto di allocazione delle risorse relative al “*Fuori Area*”, non è mai stato finalizzato prima della metà dell’ultimo trimestre dell’Esercizio Finanziario. Al contempo va evidenziata l’iniziale difficoltà nel reperire risorse allorquando è disposta l’apertura di un nuovo Teatro di operazioni all’estero. Per fronteggiare tali carenze di liquidità e consentire la partecipazione dell’Italia alle Missioni Internazionali di pace, ciascuna Forza Armata, inoltre, nelle more della finalizzazione da parte del MEF dell’afflusso delle pertinenti risorse finanziarie oltre al normale utilizzo del Fondo Scorta, è ricorso, tra l’altro, anche alle:

- autorizzazioni al “trasferimento temporaneo” di risorse, ai sensi dell’art. 6, comma 7, del D.Lgs. n.116/2018;
- anticipazioni di tesoreria, con l’assenso del Dicastero economico, quale utile ed eventuale alternativa al ricorso al Fondo Scorta per le fattispecie in argomento¹.

6. CONCLUSIONI

La gestione del Fondo Scorta assegnato agli Enti delle FF.AA., dell’Arma dei Carabinieri e dell’Area Interforze, quale strumento di straordinaria e imprescindibile flessibilità per garantire l’operatività dei Reparti, risulta conforme alle norme vigenti, coerente e rispettosa delle finalità che ne hanno determinato l’istituzione anche in regime di contabilità ordinaria. Costante e capillare continua ad essere il controllo sulla regolarità del suo impiego come anche continui i solleciti, agli Organismi Titolari, volti sia alla razionalizzazione del suo utilizzo al fine di limitarlo, per quanto più possibile, ai casi strettamente necessari e sia al ripianamento delle partite nel breve termine. Dall’analisi annuale per l’E.F. 2023 e da quelle già effettuate per i precedenti Esercizi Finanziari, il Fondo Scorta si conferma uno strumento necessario per conciliare la continuità dell’azione amministrativa della Difesa con i contingenti ritardi delle ordinarie modalità di finanziamento e conseguenti disponibilità di cassa, rivelandosi soprattutto valido in presenza di imprevedibili ed imponderabili problematiche, quali, ad esempio, la crisi internazionale in corso.

IL DIRETTORE
Brigadier Generale Giuseppe MIDILI

¹ Previste dalla L. 145/2016 c.d. “*Legge quadro sulle missioni internazionali*” e disciplinate dagli artt. 17 e 19 delle istituzioni sui servizi di tesoreria diramate con Decreto MEF in data 29 maggio 2007.