

**COMMISSIONI RIUNITE
AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III) — DIFESA (IV)**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 OTTOBRE 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IV COMMISSIONE
EDMONDO CIRIELLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del dottor Biagio Mazzotta, direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato:	
Cirielli Edmondo, <i>Presidente</i>	3	Cirielli Edmondo, <i>Presidente</i>	3, 6, 7, 8, 9, 10
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME, IN SEDE REFERENTE, DELLE PROPOSTE DI LEGGE C. 1213 CIRIELLI, C. 1820 GAROFANI E C. 2605 DI STANISLAO, RECANTI «DISPOSIZIONI PER LA PARTECIPAZIONE ITALIANA A MISSIONI INTERNAZIONALI»		Mazzotta Biagio, <i>Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato</i>	3, 6, 7, 8, 9, 10
		<i>ALLEGATO</i> : Documentazione prodotta dal Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA IV COMMISSIONE
EDMONDO CIRIELLI

La seduta comincia alle 12,15.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del dottor Biagio Mazzotta, direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 1213 Cirielli, C. 1820 Garofani e C. 2605 Di Stanislao, recanti « Disposizioni per la partecipazione italiana a missioni internazionali », l'audizione del dottor Biagio Mazzotta, direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nel dare la parola al dottor Mazzotta, lo ringrazio per la partecipazione alla seduta odierna.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.* Signor pre-

sidente, ho fatto distribuire una breve relazione in cui abbiamo cercato di riportare, in maniera sintetica, tutti i dati finanziari relativi alle missioni internazionali. Inizio il mio intervento con un *excur-sus* di quelle che sono state nel tempo, e che sono tuttora, le modalità di finanziamento del fondo.

Nel momento in cui sono nate, nei primi anni del 2000, le missioni di pace sono state finanziate attraverso il ricorso al fondo delle spese impreviste, proprio perché si trattava di interventi nuovi. Quindi, data l'imprevedibilità della situazione, nei primi anni si è fatto ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste. Successivamente, a partire dall'anno 2003 in particolare, tali modalità di finanziamento si sono concretizzate attraverso appositi stanziamenti, che da sempre sono stati appostati sulle leggi finanziarie. Nella sostanza, dunque, le leggi finanziarie, fino al 2006, hanno rifinanziato annualmente il fondo per le missioni di pace. A partire poi dal 2007, si è disposto un finanziamento per tre anni, e precisamente per gli anni 2007, 2008 e 2009. Per il momento, il fondo delle missioni di pace presenta stanziamenti fino a tutto l'anno in corso, mentre per il prossimo anno, al momento, non è previsto alcun importo. I ministeri interessati da questi stanziamenti sono soprattutto il Ministero della difesa (quasi per il 90 per cento), il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della giustizia, chi più, chi meno, con percentuali abbastanza basse.

Per quanto riguarda l'ammontare degli stanziamenti, inizialmente, essi sono partiti con circa 1,2 miliardi di importo. Se osservate la tavola n. 1, potete vedere come nell'anno 2004-2005 sia stato con-

fermato, attraverso la finanziaria, lo stanziamento degli anni 2003 e precedenti per un importo pari ad 1,2 miliardi di euro. Tale importo si è andato poi riducendo nel corso del tempo: con le leggi finanziarie è stato autorizzato l'importo di 1 miliardo di euro, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008.

Tuttavia, questi importi iniziali, autorizzati dalle varie leggi finanziarie, in realtà — in corso d'anno, ovvero nel momento in cui si adottavano i decreti-legge di autorizzazione alla proroga delle missioni di pace — sono stati integrati, poiché ci si è resi conto che le risorse, a partire da un certo anno, erano insufficienti.

Questo è il motivo per il quale, nel corso del tempo, gli stanziamenti sono stati integrati, e nello specifico per l'anno 2007, di 50 milioni di euro circa; per il 2008 di altri 90 milioni di euro, portando l'ammontare ad un totale 1,090 miliardi; mentre per il 2009, invece, sono stati complessivamente stanziati — da ultimo con il decreto-legge n. 78/2009 — 1,5 miliardi di euro, quale dotazione del fondo. Dunque, questo è il quadro degli stanziamenti autorizzati dalle varie finanziarie.

A questo punto, vorrei chiarire come vengono utilizzate queste risorse. In realtà, una volta adottato il decreto-legge che autorizza la proroga della missione, il fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze viene ripartito — tecnicamente così diciamo — tra le amministrazioni competenti, che sono quelle che ho citato in precedenza, vale a dire difesa, esteri, interno, giustizia ed economia.

Se osservate la tavola n. 2, potete vedere anche una sorta di percentuale di ripartizione fra queste amministrazioni. Da essa emerge che la Difesa, per esempio, che nel biennio 2004-2005 percepiva circa il 95-96 per cento del fondo, a tutto il 2008 si attesta intorno al 90 per cento. Ovviamente, il dato relativo al 2009 è ancora provvisorio.

Un'altra quota importante è percepita dal Ministero degli affari esteri: ormai, da qualche anno a questa parte, circa un centinaio di milioni di euro. Mentre la

quota in percentuale del Ministero della difesa si è ridotta nel corso del tempo, al contrario, la quota relativa al Ministero degli affari esteri è, in corrispondenza, aumentata. Gli altri ministeri partecipano — come vedete — in maniera abbastanza minimale, perché impiegano meno uomini e mezzi sui vari teatri di attività. Queste sono le somme stanziare e ripartite fra le varie amministrazioni.

Ora passo a descrivere per quali finalità esse vengono impiegate, ovvero quali attività finanziano. La tavola n. 3 riepiloga la situazione, analizzando tutti i decreti di variazione di bilancio, ovvero di assegnazione dei fondi alle varie amministrazioni. Come vedete, più del 50 per cento è assegnato per spese di personale, i cosiddetti redditi da lavoro dipendente e le imposte pagate sulla produzione, ossia l'IRAP e le indennità di missione. Negli ultimi anni, siamo quasi arrivati al 60 per cento. La restante parte viene impiegata quasi tutta per l'acquisto di beni e servizi, quindi per tutto ciò che riguarda i beni strumentali, i servizi di manutenzione ordinaria, i trasporti e via dicendo. A ciò si aggiungono altre voci minori, alle quali seguono subito dopo i trasferimenti correnti all'estero. Infatti — lo accennavo prima — l'80-90 per cento della quota di risorse assegnata al Ministero degli affari esteri, solitamente circa una centinaia di milioni di euro, si traduce in trasferimenti ad associazioni, ad organismi internazionali eccetera. La tavola n. 4 ci dice che, per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri, il 90 per cento delle risorse viene destinato a trasferimenti correnti all'estero, per dare sostegno ai vari Paesi e alle popolazioni in particolare. Questo è un po' il quadro generale dal punto di vista dei numeri.

Per quanto riguarda, invece, i teatri operativi e le aree di intervento a cui sono destinate le quote maggiori, il 20-40 per cento delle risorse assegnate al Ministero della difesa sono state soprattutto destinate ai Balcani, all'Afghanistan e all'Iraq. Le missioni in Libano iniziano ad assorbire una quota molto importante, circa il 40 per cento, a partire dal 2007. Nel 2009,

questo andamento si è un po' invertito: si sta leggermente riducendo, ma comunque il Libano rimane confermato, mentre sale in maniera notevole l'Afghanistan. La relativa tabella non è stata ancora riportata, perché si tratta di dati provvisori, quindi non abbiamo tutte le assegnazioni perché sono ancora in corso. Ad ogni modo, lo scenario è questo.

Nella tavola n. 8, trovate, anche se soltanto per gli anni 2005, 2006 e 2007, la distribuzione percentuale delle risorse finanziarie per le missioni di pace per area di impiego, tratta dalle relazioni della Corte dei conti, con alcuni piccoli aggiustamenti che abbiamo apportato, per meglio precisare le zone in cui sono state effettuate le missioni. I dati vanno fino al 2007, però, ripeto, nel 2008 grossomodo questa situazione è confermata, mentre nel 2009 sta acquisendo, ovviamente, un maggiore rilievo la missione in Afghanistan, anche in relazione al maggior impegno che c'è stato negli ultimi tempi e ai fatti che sono accaduti.

Per quanto riguarda l'adeguatezza della dotazione finanziaria del fondo, sono state poste molte questioni da parte del Ministero della difesa, che poi sono state confermate anche dalla Corte dei conti nelle relazioni allo stato di previsione del ministero.

Infatti, come avete potuto notare — ne ho già accennato prima — il fondo ha avuto nel tempo un andamento abbastanza variabile: gli 1,2 miliardi di euro iniziali sono scesi, infatti, a 1 miliardo di euro. Quest'ultima cifra poi, nel corso del tempo, con vari provvedimenti, è stata integrata con 50 e 90 milioni di euro, e quest'anno addirittura con 500 milioni di euro. Le fonti di finanziamento sono state diverse: a volte sono stati utilizzati i fondi speciali per la copertura di nuovi provvedimenti legislativi di spesa; altre volte, invece, si è fatto ricorso ad alcune nuove o maggiori imposizioni fiscali; mentre altre volte ancora, alla quota dell'8 per mille dello Stato. Dunque, le modalità di finanziamento sono state eterogenee, fermo restando la modalità principale del fondo appostato nella legge finanziaria. Ciò evi-

denzia il fatto che, man mano che si prorogano ed autorizzano le missioni, in realtà questi stanziamenti vengono poi successivamente sempre integrati.

Ebbene, questo dato è stato sottolineato un po' da tutti e, in particolare, dal Ministero della difesa. Tale Ministero, infatti, lamenta il fatto, per esempio, che questo fondo, non tanto per l'anno 2009 quanto per gli anni precedenti, non tenga conto di tutte le spese relative all'addestramento, alla manutenzione dei mezzi, ai materiali ed equipaggiamenti e ai costi sanitari. Allo stesso modo, quando sia le persone sia i mezzi rientrano, occorre considerare le spese necessarie per rimmetterli « in sesto ». Questo è un problema importante.

Fino all'anno scorso, queste somme hanno gravato sul bilancio ordinario del Ministero della difesa. Il Ministro della difesa, ripeto, si sta lamentando di ciò, tanto è vero che quest'anno, per la prima volta, con i 500 milioni di euro in più stanziati col decreto-legge n. 78, si è in un certo senso andati proprio nella direzione di « spendere » anche la quota parte di spese che non è direttamente imputabile alla spesa viva sostenuta per la missione, considerando in tal modo anche una sorta di effetto indotto — effetto riflesso — derivato da queste missioni. Ciò anche in considerazione dei tagli che ci sono stati negli ultimi anni e che hanno colpito, in particolare, anche il Ministero della difesa. Questi tagli, negli anni 2009, 2010, e nel 2011 ancora di più, sono stati sempre crescenti.

La Corte dei conti ha quantificato questi oneri riflessi in 161 milioni di euro per il 2007 e in 468 milioni di euro nel 2008. Nel 2009, come abbiamo detto, il fondo è stato dotato direttamente con 1,5 miliardi di euro, e quindi già integrato rispetto allo stanziamento ordinario.

Fino ad ora, abbiamo parlato degli stanziamenti, di come si sono evoluti nel tempo, di come si distribuiscono tra i vari teatri di attività e di come e su quali tipologie di spese vengono destinate le risorse. Ovviamente, il documento che vi

ho messo a disposizione contiene un dettaglio un po' più approfondito di quanto sto dicendo.

Vorrei ora descrivere le procedure di spesa, ovvero il modo in cui, in particolare, la Difesa gestisce questi fondi, una volta assegnatigli. A questo riguardo, occorre fare una precisazione. A partire dal 2008, per effetto della ristrutturazione del bilancio per missioni e programmi, nell'ambito del Ministero della difesa, è stato istituito un programma che si chiama « Missioni militari di pace ». Dunque, i soldi stanziati a favore della difesa, e che provengono dal fondo che fa capo al Ministero dell'economia, vengono assegnati su questo capitolo. Una volta assegnati su questo capitolo, essendo anch'esso un fondo da ripartire, il Ministero della difesa, attraverso un apposito decreto del ministro, ripartisce il fondo tra i vari capitoli del suo stato di previsione, interessati ai vari scenari. Questa procedura è sicuramente abbastanza complicata, dal momento che esige due decreti. Il primo è un decreto di ripartizione del cosiddetto « fondone », autorizzato con la finanziaria, che assegna fondi ai vari ministeri, tra cui quello della difesa. Successivamente, i soldi, una volta arrivati alla Difesa, hanno la necessità di essere a loro volta ripartiti.

Insomma, mentre il primo decreto acquisisce efficacia dal momento della registrazione della Corte dei conti, il decreto del Ministro della difesa, che ripartisce questo fondo, diventa efficace a partire dal momento della firma del Ministro, e viene poi comunicato sia alla Ragioneria generale sia alla Corte dei conti. Dunque, tra il momento in cui viene autorizzata la missione, e quindi viene adottato il decreto-legge, e quello in cui il Ministero della difesa, dopo tutte queste procedure, si vede accreditare i fondi, a volte passano diversi mesi.

Il problema, nel caso del Ministero della difesa, è stato risolto attraverso delle anticipazioni di cassa che il Ministero fa a valere sulle contabilità speciali, che si trovano distribuite sul territorio dello Stato italiano. In sostanza, in tutto questo periodo, il Ministero anticipa con i propri

fondi le spese per l'avvio della missione, le cosiddette spese inderogabili, vale a dire quelle a cui bisogna assolutamente provvedere (stipendi, assicurazioni eccetera). Una volta che il Ministero ha la disponibilità di questi fondi, che gli arrivano attraverso tutta la procedura che vi ho descritto prima, ripiana questa « anticipazione di cassa » che ha dovuto effettuare con propri fondi e assesta la situazione.

Ovviamente, a rendiconto, di tutto ciò non emerge nulla dal momento che rimangono le spese imputate sui capitoli pertinenti, ovvero lì dove i fondi dovevano essere assegnati e spesi, come l'acquisto dei mezzi o il pagamento degli stipendi. Questo è indubbiamente un elemento di criticità della procedura che, nel caso di specie, viene risolto attraverso tale forma di flessibilità che il Ministero della difesa adotta nell'utilizzo delle contabilità speciali.

Negli ultimi anni, la stessa normativa ha autorizzato questa sorta di anticipazione. Nel 2008, ad esempio, ha autorizzato un'anticipazione pari a un dodicesimo degli stanziamenti al medesimo scopo iscritti in bilancio nel 2007 e non superiore a 100 milioni di euro. Lo stesso dicasi per il 2008. Quindi, nel 2007 sono state anticipati 71 milioni di euro, mentre nel 2009 addirittura 200 milioni di euro. Questo per sottolineare la diacronia tra il momento in cui viene disposta la proroga con il provvedimento e il momento in cui il Ministero, in effetti, ha disponibili le risorse da spendere. Ripeto che non si tratta di un problema da poco, che però viene risolto in questo senso.

PRESIDENTE. Questo è soltanto un problema contabile o comporta dei problemi di natura sostanziale?

BIAGIO MAZZOTTA, Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Si tratta sicuramente di un problema contabile. Certo, a rendiconto viene tutto quadrato, ma nel corso dell'anno, con il meccanismo dell'anticipazione, non riusciamo a capire bene come si stanno spendendo i soldi. Più

che altro, ci occorre sapere per cosa si stanno spendendo le risorse. Ripeto che, a consuntivo, viene tutto chiuso e sanato perfettamente. Il problema si pone nel corso dell'anno, ovvero finché il Ministero non chiude il conto sulle contabilità speciali (abbiamo un anno e mezzo di ritardo fino a che tutto non viene inquadrato). Tuttavia, tale meccanismo ha consentito al Ministero di avviare queste grandi operazioni.

Nel documento abbiamo allegato la tavola n. 5, dove sono riportate queste differenze di date tra il momento in cui viene adottato - nei vari anni, 2007, 2008 e 2009 - il decreto-legge e il momento in cui le somme vengono rese disponibili alla Difesa.

Vi porto un esempio. Nel 2008, il 31 gennaio, è stato adottato il decreto-legge n. 8, ma le somme sono state rese disponibili alla Difesa soltanto il 14 maggio, ovvero dopo che era stata esaurita tutta la procedura che comprendeva la conversione in legge del decreto-legge, il decreto di assegnazione al Ministero da noi predisposto, la registrazione presso la Corte dei conti e, infine, il decreto del Ministro della difesa che distribuisce le somme al suo interno. Insomma, c'è tutto un profilo temporale, che non è di scarso rilievo.

Vorrei dare un'ultima informazione: le somme gestite attraverso le contabilità speciali sono circa l'80-85 per cento delle spese per le missioni. Quindi, anche per questo il Ministero riesce a risolvere il problema. In altre parole, l'80-85 per cento delle spese per missioni vengono spese attraverso il sistema delle contabilità speciali. L'altro 15-20 per cento, invece, corrisponde a tutte le spese sostenute qui dal centro. Quindi, il ministero provvede...

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, ma vorrei fare una domanda. Noi ci siamo posti il problema del fatto che sinora la Difesa si faceva carico dell'usura dei mezzi in dotazione, attraverso i suoi fondi ordinari. Ovviamente, dopo il decreto-legge n. 112 del 2008 ciò non è stato più possibile. Pertanto, quest'anno è stata

chiesta un'integrazione, e questo è stato anche uno dei motivi per cui si è registrato un incremento. Ebbene, adesso come faranno contabilmente a inquadrare e a spendere questi soldi?

BIAGIO MAZZOTTA, Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Dobbiamo fare una distinzione. Quando parliamo di costo di usura dei mezzi, in realtà introduciamo un concetto di tipo economico. Sappiamo bene che il bilancio dello Stato è un bilancio finanziario. Lo stesso Ministero della difesa, quando vengono fatte le relazioni tecniche per alcune tipologie di oneri, come ad esempio l'utilizzo dei mezzi navali o aerei...

PRESIDENTE. Si sa quanto dura una parte meccanica...

BIAGIO MAZZOTTA, Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Esatto, quindi il Ministero della difesa quantifica i costi dell'utilizzo del mezzo. In realtà poi, siccome il Ministero non può giustamente sapere né come né quando potrà utilizzare un certo mezzo, effettua una quantificazione sulla base del costo.

Chiaramente, nel momento in cui assegniamo le risorse, quelle sono spese e non costi, ovvero si tratta di somme e risorse messe a disposizione che, sulla base dei principi della nostra contabilità di Stato - perché il bilancio dello Stato è un bilancio finanziario - seguono criteri un po' diversi. Quindi, sicuramente c'è un disallineamento tra il costo, così come giustificato dal Ministero, e il momento temporale in cui la spesa viene effettivamente realizzata e, dunque, senz'altro si verifica una diacronia tra i due momenti.

Molti di questi aspetti il Ministero li risolve col fatto che, sempre attraverso le contabilità speciali - l'abbiamo anche scritto nel documento - esso può imputare all'esercizio passato le spese sostenute nei primi tre mesi di quello successivo. Quindi, tali spese vengono imputate nella contabilità speciale. Pertanto, almeno in

parte, il Ministero riesce a sanare anche attraverso questo meccanismo, che però è un sistema un po' particolare, tipico della Difesa. Si tratta di un espediente davvero particolare. Tuttavia, questa diacronia tra i due momenti sicuramente rimane poiché abbiamo il bilancio finanziario.

È chiaro che l'usura del mezzo, dal punto di vista della Difesa, deve essere considerata. Ripeto, nello stanziamento di quest'anno, con quell'ulteriore integrazione di 500 milioni di euro, si è tenuto conto di questo aspetto, così come si è tenuto conto dei tagli del decreto-legge n. 112, come lei stesso, presidente, ha poco fa precisato.

PRESIDENTE. C'erano ovviamente anche degli atti di indirizzo del Parlamento in tal senso al Governo.

BIAGIO MAZZOTTA, Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Quindi il meccanismo dell'anticipazione, in questo senso, è uno strumento che consente di risolvere questo problema.

Desidero esprimere in linea generale alcune considerazioni, in relazione anche ai meccanismi cui abbiamo poco fa accennato. Le problematiche che ho evidenziato attengono in particolare all'ambito di programmazione e gestione finanziaria delle attività svolte nell'ambito delle missioni di pace. In questo contesto, gli interventi migliorativi devono essere ricercati in tutti quegli strumenti idonei ad assicurare la massima aderenza della capacità di spesa al luogo, al tempo e alle caratteristiche delle esigenze da soddisfare.

In tal senso, si ritiene che potrebbero essere introdotti idonei meccanismi — ovviamente da sottoporre alla verifica di opportuni sistemi di controllo — necessari per rendere più flessibile l'utilizzo delle risorse al verificarsi di eventi impreveduti, che implicano rilevanti scostamenti rispetto a una eventuale situazione pianificata. Magari, si potrebbe far ciò nell'ambito della stessa relazione tecnica del decreto-legge, ma anche successivamente,

perché a volte si verificano degli eventi che fanno sì che il Ministero della difesa debba rivedere le proprie priorità nei vari scenari, nelle varie aree, eccetera. Non voglio, però, entrare in temi di competenza del Ministero.

Questo potrebbe realizzarsi, ad esempio, anche a partire dalle vigenti modalità di finanziamento delle missioni di pace e attraverso procedure che assicurino ovviamente il soddisfacimento delle esigenze, tenendo conto delle specificità proprie del programma « Missioni militari di pace » del Ministero della difesa. In questa ottica, il Parlamento potrebbe valutare eventuali interventi sull'ammontare dell'anticipazione — cui abbiamo accennato prima — che è necessario rendere aderente alle concrete esigenze da soddisfare da parte del Ministero. A nostro parere, questo potrebbe avvenire in due modi: mediante l'autorizzazione a procedere con le modalità già in atto — quelle che prima vi ho descritto brevemente — oppure, attraverso l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria.

In altri termini, anziché far anticipare il Ministero della difesa, avvalendosi delle sue contabilità speciali, quindi con i suoi fondi, si potrebbero utilizzare i cosiddetti « sospesi di tesoreria », cioè un *plafond*, ovviamente massimo, che potrebbe essere parametrato anche mensilmente (un *plafond* massimo iniziale che consenta al Ministero di pagare le assicurazioni, gli stipendi per il primo mese e qualcosa che serva subito, più qualcosa legato al periodo di tempo necessario affinché vengano perfezionati tutti gli atti per mettere a disposizione le risorse). Ovviamente, quando verranno effettivamente stanziati, le risorse andranno a chiudere il sospeso, quindi non ci sarebbe più bisogno che il Ministero della difesa anticipi, con i propri fondi, queste cose. Si tratta solo di un'anticipazione di cassa, ma potrebbe essere un meccanismo da valutare. Per noi, questa potrebbe essere una strada percorribile.

PRESIDENTE. Quindi, se ho ben capito, si potrebbe prevedere in maniera stabile nella legge quadro che l'anticipa-

zione di volta in volta concessa al Ministero sia invece un'anticipazione ordinariamente prevista per queste missioni, oppure prevedere che l'anticipazione sia a carico del Ministero dell'economia.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Esatto. Come « sospeso di tesoreria », come noi lo chiamiamo tecnicamente.

PRESIDENTE. Certo, ovviamente intendo riferirmi al Dicastero nel suo complesso.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Ci sono due modalità di procedere...

PRESIDENTE. Ovviamente, sempre prevedendo ciò nell'ambito della legge quadro, ovvero in maniera ordinamentale.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Per esempio, c'è il discorso del dodicesimo, per ogni mese che passa. Quello potrebbe essere un meccanismo, già autorizzato, mi pare, per i vecchi decreti-legge del 2008, ma anche nel 2009, che potrebbe essere messo a regime.

PRESIDENTE. Oppure, in alternativa, quest'altro. Lei quale ritiene sia più adatto? Ai fini della Ragioneria probabilmente il secondo, sul piano della coerenza complessiva.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Sì, potrebbe andare anche il secondo.

Un altro aspetto su cui intervenire, o comunque su cui fare una riflessione in merito alle modalità, è quello della materia contrattuale. Sappiamo, infatti, che il Ministero della difesa o anche altre amministrazioni, quando si trovano ad operare su questi scenari, beneficiano di una

certa normativa che le agevola, per quanto riguarda l'acquisto di beni, servizi eccetera. Ebbene, anche in questo caso, per cercare di rendere più snelle, flessibili e veloci le procedure, si potrebbe ipotizzare, nell'ambito di questa legge quadro, una disciplina di carattere generale, che riguardi proprio la materia contrattuale, quindi l'acquisto di beni e servizi. Mi riferisco, in altre parole, al ricorso a procedure semplificate per l'acquisizione di beni e servizi, per lo svolgimento delle operazioni di pace all'estero. Si potrebbe immaginare, in questa sede, di semplificare una serie di procedure, che magari oggi sono più complicate quando ci si trova ad operare in certi scenari, per far fronte alle urgenti necessità che potrebbero intervenire.

Infine, se mi consente, presidente, faccio un riferimento agli attuali testi in discussione presso questa Commissione, in particolare alle modalità di finanziamento del fondo del MEF per le missioni militari di pace. Nel testo si parla di rinvio alla legge finanziaria, cosa che accade già oggi. In altre parole, la quantificazione del fondo viene fatta attraverso un apposito stanziamento che viene sempre stabilito con apposita norma, ovvero con un articolo della legge finanziaria.

A scanso di equivoci, vorrei fare solo una precisazione: a nostro parere sarebbe poco percorribile l'ipotesi di rinvio alla tabella C della legge finanziaria. Infatti, essendo la tabella C della legge finanziaria una tabella che quantifica gli stanziamenti di leggi di spesa che hanno natura permanente, in realtà le missioni di pace non dovrebbero avere tale natura. In questo senso, noi giudichiamo inappropriato un aspetto di questo tipo. Questa è solo un'osservazione finale, rispetto a quello che ho visto essere il testo.

PRESIDENTE. Sulle procedure contrattuali, lei ha pensato a qualcosa di più specifico?

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. No, non c'è

nulla di specifico. Tuttavia, rispetto alle attuali procedure contrattuali che vengono adottate per l'acquisto di beni all'estero, si potrebbe fare un approfondimento più tecnico, insieme con il Ministero della difesa.

PRESIDENTE. In modo da prevedere una procedura semplificata, in base alle esigenze operative.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Esatto. Su questo aspetto, siamo disponibili anche a partecipare a tavoli tecnici di confronto.

PRESIDENTE. Scusandomi per il ritardo iniziale, ringrazio il dottor Mazzotta,

che ha fornito, a mio avviso, suggerimenti importanti nell'ambito dell'esame delle proposte di legge oggetto dell'indagine conoscitiva. Ringrazio anche per la documentazione consegnata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico dell'audizione odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 4 dicembre 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Servizio Studi Dipartimentale

**Indagine conoscitiva in merito alle proposte di legge in materia di disciplina
delle missioni internazionali di pace AC1213, AC1820, AC2605**

**Audizione del Direttore del Servizio Studi della Ragioneria Generale dello
Stato**

Dr. Biagio Mazzotta

Martedì 13 ottobre 2009

Sommario

1	Modalità di finanziamento delle missioni di pace	3
2	Utilizzo delle risorse finanziarie destinate alle missioni di pace.....	4
3	Procedure di spesa adottate dal Ministero della difesa	7
4	Alcune considerazioni finali	9
	Appendice	11

Indice delle tavole

Tavola 1 - Dotazioni del Fondo per missioni internazionali di pace e risorse effettivamente assegnate. Anni 2004-2009. Valori assoluti in euro	4
Tavola 2 - Assegnazioni delle risorse per missioni internazionali di pace per Ministero. Anni 2004-2009. Valori assoluti in euro e distribuzione percentuale	5
Tavola 3 - Distribuzione percentuale delle spese per missioni internazionali di pace per categoria economica. Ministero della difesa. Anni 2004-2009	5
Tavola 4 - Distribuzione percentuale delle spese per missioni internazionali di pace per categoria economica. Ministero degli Affari esteri. Anni 2004-2009.....	6
Tavola 5 - Tempistica dei provvedimenti di Legge dal 2007 al quadrimestre luglio – ottobre 2009 per rendere disponibili al Ministero della difesa le risorse derivanti dai Provvedimenti di proroga delle missioni internazionali di pace	8
Tavola 6 - Assegnazioni delle risorse per missioni internazionali di pace per Ministero. Anni 2004-2009. Valori assoluti in euro	11
Tavola 7 - Distribuzione percentuale delle spese per missioni internazionali di pace per categoria economica. Totale Ministeri. Anni 2004-2009	11
Tavola 8 - Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie per missioni di pace per area di impiego. Anni 2006-2007	12
Tavola 9 - Unità di personale inviato nelle missioni internazionali. Anni 2006-2009	12

1 Modalità di finanziamento delle missioni di pace

La partecipazione italiana alle operazioni internazionali di pace è autorizzata dal Parlamento attraverso appositi provvedimenti legislativi che assicurano anche la copertura finanziaria degli oneri per la corresponsione degli emolumenti al personale impegnato nelle missioni e delle spese connesse al sostegno logistico ed operativo delle forze impiegate nei vari teatri. I finanziamenti sono assegnati principalmente al Ministero della difesa (alle tre Forze Armate ed ai Carabinieri), ma anche ad altri Dicasteri (Esteri, Interno, Economia, Giustizia).

Fino all'esercizio finanziario 2003, la copertura finanziaria degli oneri connessi a tali operazioni è stata garantita sia attraverso l'utilizzo del Fondo di riserva per le spese impreviste iscritto sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), sia con altre modalità, tra le quali utilizzo di accantonamenti del Fondo speciale di parte corrente relativi ad altri Ministeri, riduzioni di autorizzazioni di spesa, quota parte dell'8 per mille dell'IRPEF destinato allo Stato, o nuove o maggiori imposizioni fiscali. In alcuni casi l'avvio di alcune operazioni è stato finanziato con il ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste.

Tenuto conto della durata ultrannuale della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace, e dell'esigenza di pianificare e programmare gli interventi, nonché di assicurare per questi una idonea modalità di copertura finanziaria, l'articolo 3 comma 8 della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004) ha previsto l'istituzione, per la prima volta, di un apposito Fondo di riserva, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 3004), con una dotazione per l'anno 2004, quantificata sulla base del fabbisogno finanziario del periodo precedente, pari a 1,2 miliardi di euro. Le leggi finanziarie successive¹ hanno rifinanziato il Fondo per gli esercizi 2005 e 2006 rispettivamente per 1,2 miliardi e per 1 miliardo. Nel 2007, l'articolo 1 comma 1240 della legge 296 (legge finanziaria 2007) ha rifinanziato il citato Fondo per le missioni internazionali con la dotazione di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Nonostante lo stanziamento di tali somme le risorse necessarie alla copertura delle spese per le missioni internazionali sono risultate spesso superiori agli stanziamenti autorizzati a valere sulle risorse del citato fondo (Tavola 1), comportando a volte il ricorso anche ad ulteriori fonti di finanziamento. Infatti, le risorse stanziati con la citata legge finanziaria 2007 – come accaduto anche negli anni precedenti – sono state successivamente incrementate di 50,55 milioni nel 2007 (legge 38 del 2007) di 90 milioni nel 2008 (art. 1 comma 63 del decreto legge 112 del 2008) e di 500 milioni nel 2009 (art. 24 comma 76)².

Fino al 2007 il Fondo è stato annualmente ripartito tra i capitoli dei Ministeri interessati con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT).

A partire dall'anno 2008, in seguito alla nuova classificazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi, nello stato di previsione del Ministero della difesa è stato introdotto un apposito Programma denominato *Missioni militari di pace*, nell'ambito della *Missione Difesa e sicurezza del territorio*. In tale programma è stato iscritto il capitolo di nuova istituzione Fondo per le missioni di pace (cap. 1188). Su tale capitolo attualmente confluiscono le risorse provenienti dal richiamato Fondo per le missioni internazionali, le quali vengono a loro volta ripartite attraverso un decreto del Ministro della difesa (DMC).

¹ Legge 30 dicembre 2004, n.311 e legge 23 dicembre 2005, n. 266.

² Al netto della riduzione di 10 milioni di euro apportata ai sensi dell'art. 16 comma 1 del decreto legge 78 del 2009.

XVI LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE III E IV — SEDUTA DEL 13 OTTOBRE 2009

Tavola 1 - Dotazioni del Fondo per missioni internazionali di pace e risorse effettivamente assegnate. Anni 2004-2009. Valori assoluti in euro

Esercizio finanziario e norma di finanziamento	Stanziamenti del Fondo missioni internazionali di pace ex legge finanziaria e successivi rifinanziamenti	Risorse effettivamente assegnate anche a valere su altre fonti
2004	1.200.000.000	1.159.521.392
L.207.2004		307.974.889
L.208.2004		319.944.672
L.68.2004		531.601.831
2005	1.200.000.000	1.226.118.798
L.157.2005		346.315.733
L.158.2005		237.414.446
L.37.2005		299.492.695
L39.2005		342.895.924
2006	1.000.000.000	1.200.995.015
DL.253.2006		170.813.718
L.247.2006		488.039.565
L.51.2006		542.141.732
2007	1.050.550.000 ⁽ⁱ⁾	1.099.868.046
L.127.2007		24.318.046
L.211.2007		25.000.000
L.38.2007		1.050.550.000
2008	1.090.000.000 ⁽ⁱⁱ⁾	1.146.816.281
DL.147.2008		146.785.408
DL.248.2007		71.700.000
DL.8.2008		928.330.873
2009	1.500.000.000 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	1.318.381.988 ^(iv)
DL.209.2008		808.385.522
L.108.2009		509.996.466

N.B.: i dati relativi al 2009 sono provvisori

⁽ⁱ⁾ la L. 38/2007 ha rifinanziato il fondo per un importo di 50,55 milioni di euro

⁽ⁱⁱ⁾ il DL. 112/2008, art.1 comma 63, ha rifinanziato il fondo per un importo di 90 milioni di euro

⁽ⁱⁱⁱ⁾ il DL. 78/2009, art.24 comma 76 e art. 16 comma 1, ha determinato un rifinanziamento complessivo del fondo per un importo pari a 500 milioni di euro

^(iv) Circa 181 milioni di euro sono accantonati sul Fondo missioni internazionali di pace e saranno ripartiti a seguito dell'autorizzazione alla proroga delle missioni di pace per gli ultimi due mesi dell'anno

2 Utilizzo delle risorse finanziarie destinate alle missioni di pace

Negli ultimi anni le risorse finanziarie effettivamente assegnate alle missioni internazionali di pace vanno da circa 1,1 miliardi di euro del 2007 a poco più di 1,3 miliardi di euro del 2009³ (Tavola 2)⁴.

La maggior parte di tali risorse affluisce al Ministero della difesa. In particolare la quota ad esso destinata si è andata riducendo, passando dal 96 per cento del 2004 e 2005 a valori intorno al 90 per cento a partire dal 2006. Contestualmente a partire dallo stesso anno è incrementata la quota di fondi destinata al Ministero degli affari esteri, che da valori prossimi al 3 per cento negli anni 2004 e 2005 è passata a valori uguali o superiori all'8 per cento.

³ Si tenga presente che i dati relativi al 2009 sono ancora parziali in quanto le missioni sono state prorogate fino al 31 ottobre 2009 (Legge 108 del 2009).

⁴ In appendice è presente una tavola che riporta il dettaglio delle autorizzazioni di spesa con riferimento ai singoli DMT e DMC.

XVI LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE III E IV — SEDUTA DEL 13 OTTOBRE 2009

Tavola 2 - Assegnazioni delle risorse per missioni internazionali di pace per Ministero. Anni 2004-2009. Valori assoluti in euro e distribuzione percentuale

Esercizio finanziario	Ministero della difesa	Ministero dell'interno	Ministero degli affari esteri	Ministero della giustizia	Ministero dell'economia e delle finanze	Presidenza del consiglio dei ministri	Totale
2004	1.116.460.473 96,3%	9.003.815 0,8%	30.052.516 2,6%	0,0%	4.004.588 0,3%	0,0%	1.159.521.392 100,0%
2005	1.173.548.789 95,7%	7.321.431 0,6%	41.105.371 3,4%	150.000 0,0%	3.993.207 0,3%	0,0%	1.226.118.798 100,0%
2006	1.083.984.081 90,3%	5.770.773 0,5%	106.390.133 8,9%	389.790 0,0%	4.460.238 0,4%	0,0%	1.200.995.015 100,0%
2007	967.603.357 88,0%	4.970.544 0,5%	120.591.559 11,0%	236.335 0,0%	6.466.251 0,6%	0,0%	1.099.868.046 100,0%
2008	1.019.732.264 88,9%	5.454.185 0,5%	103.358.801 9,0%	710.493 0,1%	17.560.538 1,5%	0,0%	1.146.816.281 100,0%
2009	1.183.416.577 89,8%	5.865.632 0,4%	103.212.007 7,8%	820.486 0,1%	15.067.286 1,1%	10.000.000 0,8%	1.318.381.988 100,0%

N.B.: i dati relativi al 2009 sono provvisori. Inoltre allo stato attuale circa 181 milioni di euro sono accantonati sul Fondo missioni internazionali di pace e saranno ripartiti a seguito dell'autorizzazione alla proroga delle missioni di pace per gli ultimi due mesi dell'anno

La maggior parte delle risorse viene utilizzata per il pagamento delle spese del personale e per l'acquisizione di beni e servizi strumentali (cfr. Tavola 7 in appendice per i dati riferiti alle spese del totale dei Ministeri; il numero di unità di personale inviato nelle missioni internazionali negli ultimi anni è riportato nella Tavola 9 in appendice).

Nel caso del Ministero della difesa (Tavola 3), dal 2004 al 2008 oltre il 50 per cento dei fondi è stato utilizzato per le spese di personale⁵; mentre una quota superiore al 40 per cento è destinata alle spese per consumi intermedi che comprendono un'ampia gamma di tipologie (beni strumentali, servizi di manutenzione ordinaria, ecc.). Una quota modesta, inferiore all'1 per cento, è destinata agli investimenti fissi lordi (acquisizione, ammodernamento, rinnovamento, completamento di mezzi e apparati, ivi inclusi i sistemi informativi per la difesa).

Tavola 3 - Distribuzione percentuale delle spese per missioni internazionali di pace per categoria economica. Ministero della difesa. Anni 2004-2009

Categoria economica	2004	2005	2006	2007	2008	2009
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	50,31	54,65	55,30	60,91	58,55	26,83
CONSUMI INTERMEDI	48,44	44,18	42,69	37,95	41,17	34,81
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,01	0,13	0,01	0,03	0,03	0,02
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1,06	0,81	0,85	-	0,04	0,01
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,01	0,02	0,26	0,85	0,05	0,02
ALTRE USCITE CORRENTI	-	-	-	0,003	-	-
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,17	0,21	0,88	0,26	0,16	0,13
non classificabile (*)	-	-	-	-	-	38,19
Totale	100	100	100	100	100	100

(*) Fondi relativi al DMT 87151/2009 in corso di perfezionamento

Il Ministero degli Affari esteri impiega invece la maggior parte delle risorse assegnategli – ben oltre il 50 per cento⁶ – in trasferimenti correnti all'estero. Essi riguardano essenzialmente trasferimenti ad

⁵ I dati relativi al 2009 sono ancora parziali.

⁶ I dati relativi al 2009 sono ancora parziali.

organizzazioni internazionali e partecipazione ad iniziative umanitarie e di solidarietà; una quota rilevante è comunque destinata a spese per consumi intermedi (Tavola 4).

Tavola 4 - Distribuzione percentuale delle spese per missioni internazionali di pace per categoria economica. Ministero degli Affari esteri. Anni 2004-2009

Categoria economica	2004	2005	2006	2007	2008	2009
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	8,96	7,30	0,19	0,17	-	-
CONSUMI INTERMEDI	33,48	19,37	11,42	8,93	12,19	13,78
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	57,57	73,33	88,39	90,91	87,81	47,47
non classificabile (*)	-	-	-	-	-	38,75
Totale	100	100	100	100	100	100

(*) Fondi relativi al DMT 87151/2009 in corso di perfezionamento

Per quanto riguarda i Teatri operativi (cfr. Tavola 8 in appendice), le aree di intervento cui sono destinate le quote maggiori (tra il 20 e il 40 per cento) delle risorse assegnate al Ministero della difesa sono state negli anni 2005 e 2006 i Balcani, l'Afghanistan e l'Iraq; le missioni in Libano iniziano ad assorbire una quota molto importante dei fondi (poco più del 40 per cento) a partire dal 2007.

In base ad ulteriori informazioni rese disponibili dal Ministero della difesa, nel successivo anno 2008 i principali Teatri operativi si confermano essere quelli del 2007, ossia il Libano, l'Afghanistan e i Balcani. Per l'esercizio in corso, sebbene i dati disponibili siano ancora parziali, si va prefigurando un aumento sensibile delle risorse destinate all'Afghanistan, pur rimanendo ancora rilevanti le risorse stanziare per le missioni in Libano e nei Balcani.

Per quanto riguarda l'adeguatezza della dotazione finanziaria rispetto alle esigenze connesse all'effettuazione delle missioni di pace, va messo in evidenza che l'apposito fondo finanzia le spese strettamente legate alle attività realizzate presso i Teatri operativi; tutte le altre tipologie di oneri ad esse collegati vengono sostenute a carico degli ordinari fondi di bilancio dei Ministeri interessati. Tale aspetto è stato più volte rilevato nelle relazioni della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato, nonché dalla stessa amministrazione della difesa. Secondo quanto da questa rappresentato, agli oneri coperti dagli stanziamenti sui fondi si aggiungono in particolare quelli sostenuti per l'approntamento del personale e dei mezzi prima dell'impiego nei Teatri operativi (costi di addestramento, di manutenzione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti, costi sanitari, ecc.), nonché quelli che seguono il rientro in Patria di rimessa in efficienza ed adeguamento dei mezzi e materiali e del recupero psicofisico per il personale. Tali spese fino al 2008 sono state finanziate con il ricorso al bilancio ordinario della Difesa.

La Corte dei Conti, nelle relazioni sul Rendiconto generale dello Stato degli anni 2007 e 2008, quantificava tali oneri aggiuntivi in 161 milioni di euro nel 2007, così distinti:

- 100 milioni per l'Esercito;
- 25 milioni per la Marina Militare;
- 36 milioni per l'Aeronautica Militare.

Nel 2008 i maggiori oneri ammontavano invece a circa 468 milioni di euro, così articolati:

- 214,5 milioni per costi diretti;
- 178,6 milioni per costi di approntamento e preparazione all'impiego operativo, ossia quelli derivanti dalla preparazione all'impiego e da quelle effettuate al rientro dei contingenti;
- 75,0 milioni per costi derivanti dal tasso di usura dei mezzi ed equipaggiamenti impiegati in Teatro operativo.

Nel 2009 si inizia a tenere conto degli oneri connessi alle spese sostenute per approntare il personale ed i mezzi prima dell'immissione nei Teatri operativi. Trattasi in sintesi di spese di addestramento svolte dai reparti/comandi in territorio nazionale ed estero (indennità al personale, spese di viaggio, spese di funzionamento dei mezzi, ecc.), spese di manutenzione e adeguamento di mezzi strumentali e sistemi d'arma (manutenzioni specializzate, adeguamenti per l'impiego operativo, ecc.), gestione e mantenimento delle scorte (carburanti, ricambistica, viveri, equipaggiamenti, ecc.), acquisizione di equipaggiamenti e materiali speciali, ecc.. Al fine di tenere conto anche di queste tipologie di oneri, in fase di predisposizione dei provvedimenti legislativi, per la prima volta, nei provvedimenti per l'anno in corso la modalità di quantificazione degli oneri da finanziare è stata modificata passando da una valutazione dei "costi vivi" da sostenere nei diversi Teatri operativi ad una quantificazione secondo precisi parametri standard di riferimento (i.e.: costo/chilometro per i mezzi terrestri; costo orario di navigazione e di volo per i mezzi navali ed aerei; ecc.; inclusi i costi di manutenzione, ammortamento; ecc.) e sulla base di tali dati sono state definite le esigenze finanziarie delle singole missioni.

3 Procedure di spesa adottate dal Ministero della difesa

Come già ricordato, l'attuale meccanismo di finanziamento delle missioni internazionali di pace, in vigore dall'esercizio 2008, prevede che le risorse vengano stanziare sull'apposito Fondo iscritto nel bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e che successivamente vengano ripartite fra i diversi Ministeri interessati mediante DMT (da inviare alla Corte dei conti per la registrazione)⁷.

I dati degli ultimi anni mostrano che circa il 90 per cento o più di tali risorse è destinato al Ministero della difesa. In particolare le risorse vengono assegnate al Fondo per le missioni di pace iscritto sul bilancio del citato Ministero, istituito nell'ambito dell'apposito Programma *Missioni militari di pace* della Missione *Difesa e sicurezza del territorio*. Da tale Fondo le risorse vengono ripartite tra i capitoli di spesa interessati mediante apposito decreto del Ministero della difesa (DMC)⁸. Quest'ultimo decreto può essere adottato solo dopo la registrazione da parte della Corte dei Conti del primo DMT.

Questa procedura, da un lato garantisce maggiore flessibilità all'amministrazione in relazione alle diverse priorità che dovessero manifestarsi nel corso dell'anno, dall'altro rende le risorse effettivamente disponibili solo ad esercizio finanziario avviato. Per tale motivo è stato previsto per le spese inderogabili un meccanismo di "anticipazione" delle assegnazioni autorizzate dai decreti di inizio anno per provvedere all'esecuzione delle attività indifferibili ed urgenti; l'ambito applicativo di tale disposizione è stato ampliato nel 2009 ricomprendendo anche le esigenze di funzionamento del periodo iniziale di vigenza dei provvedimenti d'urgenza. L'esigenza di questo meccanismo di anticipazione risiede essenzialmente nel fatto che normalmente le missioni si svolgono, di anno in anno, senza soluzione di continuità rendendo di fatto necessario provvedere, con immediatezza e fin dai primi giorni di ogni nuovo esercizio finanziario, alla corresponsione del trattamento economico al personale destinatario (da corrispondere su base mensile), al sostegno di tutti gli oneri inderogabili (quali le assicurazioni del personale, i trasporti strategici con vettori civili, le attività di cooperazione civile-militare, ecc.), ma anche, più in generale, al sostegno logistico ed operativo del personale e dei mezzi presenti nei vari Teatri operativi. Negli ultimi due esercizi il meccanismo di anticipazione ha assicurato:

- nel 2008, la disponibilità dei soli oneri inderogabili (sopra citati) autorizzando "un'anticipazione pari a un dodicesimo degli stanziamenti al medesimo scopo iscritti in bilancio nell'anno 2007 e, comunque, non superiori a 100 milioni di euro" a valere sulle

⁷ Le risorse sono disponibili per la gestione solo dopo la registrazione della Corte dei conti

⁸ Le risorse sono disponibili per la gestione solo dopo la firma del decreto da parte del Ministro della Difesa. Il decreto viene comunicato alla Ragioneria Generale dello Stato e alla Corte dei Conti.

disponibilità totali del provvedimento. Per la Difesa tale disponibilità si è concretizzata in un'anticipazione di 71,7 milioni di euro;

- nel 2009, la disponibilità oltre agli oneri inderogabili (sopra citati), anche al sostegno di parte dei coerenti costi iniziali destinati ad assicurare il necessario supporto logistico ed operativo dei reparti, autorizzando "un'anticipazione non superiore ai due sesti delle coperture autorizzate e, comunque, non inferiori a 120 milioni di euro" a valere sulle disponibilità totali del provvedimento. Per la Difesa tale previsione si è concretizzata in un'anticipazione di 200 milioni di euro.

Nel complesso l'iter procedurale – schematizzato per gli ultimi tre esercizi finanziari nella Tavola 5 – arriva a rendere effettiva la disponibilità dei fondi sui capitoli del Ministero della difesa dopo un intervallo di tempo di alcuni mesi; tale intervallo è più breve nel caso dei provvedimenti di anticipazione e più lungo negli altri casi (cfr. Tavola 5).

Tavola 5 - Tempistica dei provvedimenti di Legge dal 2007 al quadrimestre luglio – ottobre 2009 per rendere disponibili al Ministero della difesa le risorse derivanti dai Provvedimenti di proroga delle missioni internazionali di pace

	<i>Decreto Legge</i>	<i>Legge di conversione</i>	<i>DM Economia</i>	<i>CdC</i>	<i>DM Difesa</i>	
2007	4	31-gen-07	29-mar-07	04-mag-07	18-mag-07	
	81	02-lug-07	03-ago-07	13-set-07	20-set-07	
2008	248 (*)	31-dic-07	28-feb-08	04-feb-08	14-feb-08	15-feb-08
	8	31-gen-08	13-mar-08	21-apr-08	09-mag-08	14-mag-08
	147	22-set-08	20-nov-08	17-dic-08	23-dic-08	23-dic-08
	150	29-set-08	20-nov-08	17-dic-08	23-dic-08	23-dic-08
	209 (**)	30-dic-08	24-feb-09	27-feb-09	27-feb-09	03-mar-09
2009	209	30-dic-08	24-feb-09	27-apr-09	20-mag-09	20-mag-09
	78	01-lug-09	03-ago-09			

(*) Anticipazione di 71,7 milioni di euro sull'importo complessivamente previsto dal 1° Provvedimento di proroga.

(**) Anticipazione di 200 milioni di euro sull'importo complessivamente previsto dal 1° Provvedimento di proroga.

Fonte: Ministero della difesa

Una prima conseguenza del tempo che occorre per rendere le risorse effettivamente disponibili è che in virtù dei termini di chiusura delle attività di impegno e pagamento stabiliti dalla normativa in materia di contabilità di Stato, potrebbe risultare non più possibile procedere all'accreditamento in tempo utile dei fondi. In tali casi, al fine di impegnare le somme prima del 31 dicembre dell'anno di riferimento, si ricorre frequentemente allo strumento della contabilità speciale, in particolare per le esigenze rientranti nella competenza, autonomia e responsabilità, dei Comandanti periferici. Tale strumento, che gode di una disciplina ad hoc per il Ministero della difesa⁹, consente all'amministrazione di includere nella rendicontazione riferita all'esercizio scaduto anche le somme pagate nel primo trimestre dell'esercizio corrente. Secondo informazioni fornite dal Ministero della difesa circa l'80/85 per cento delle spese è effettuato mediante contabilità speciali, mentre solo una minima parte delle spese, pari a circa il 15/20 per cento, viene gestita finanziariamente in modalità

⁹ Cfr. D.P.R. 21 febbraio 2006, n. 167; Regolamento per l'amministrazione degli organismi della Difesa, a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 14 novembre 2006, n. 331.

“accentrata” (si tratta in particolare delle spese per trasporti, realizzazione infrastrutture, acquisto moduli abitativi, carburanti, oneri assicurativi per il personale, ecc.).

Una seconda conseguenza è che per sopperire alla carenza di risorse dei primi mesi di vigenza dei provvedimenti di autorizzazione, nonché per affrontare gli eventi non prevedibili, che si verificano nelle attività operative militari - che richiedono una riprioritarizzazione delle attività e delle conseguenti allocazioni delle risorse finanziarie - si anticipano le somme a valere su una pluralità di capitoli di bilancio in relazione alla disponibilità di risorse finanziarie. Le risorse anticipate necessitano successivamente di essere reintegrate a posteriori quando gli stanziamenti, una volta affluiti sul Fondo per le missioni di pace del Ministero della difesa, vengono ripartiti con decreti dello stesso Ministro della difesa.

Ciò ovviamente può rendere non sempre del tutto significativa, nel corso dell'esercizio finanziario, l'articolazione della spesa secondo le diverse classificazioni adottate nel bilancio, rendendo non sempre appropriata ed esaustiva la rappresentazione delle spese per missioni internazionali di pace. Considerando ad esempio la classificazione secondo l'analisi economica, si verifica, perlomeno fino al perfezionamento dei decreti che dispongono le necessarie variazioni di bilancio, che le categorie di spesa sono determinate dai capitoli di bilancio sui quali vi è disponibilità di risorse da anticipare per le urgenze cui fare fronte; tale situazione viene ad essere normalizzata sotto il profilo della rendicontazione e delle relative classificazioni alla chiusura delle contabilità. A questa considerazione si aggiunge il fatto, richiamato nel paragrafo precedente, che una serie di spese per le missioni internazionali di pace sono sostenute a valere sul bilancio ordinario del Ministero della difesa, a complemento di quelle effettuate a valere sul Fondo per le missioni di pace. Come rilevato anche dalla Corte dei Conti, questo fenomeno attenua la rappresentatività delle spese classificate nel Programma *Missioni militari di pace*, il quale evidentemente non esaurisce le risorse finanziarie del Ministero della difesa destinate alle missioni internazionali di pace in corso d'anno.

In definitiva il modo in cui oggi è disciplinato il finanziamento delle missioni internazionali di pace risulta rispondere alle esigenze del Ministero della difesa, richiedendo all'amministrazione di sopperire alle temporanee carenze di risorse nei primi mesi dell'anno anticipando le risorse dai capitoli che presentano le necessarie disponibilità; attenuando, in quest'ultimo, caso la rappresentatività delle informazioni desumibili dal bilancio.

4 Alcune considerazioni finali

Le problematiche sopra evidenziate attengono, in particolare, all'ambito della programmazione/gestione finanziaria dell'attività. In tale contesto gli interventi migliorativi vanno ricercati in tutti quegli strumenti idonei ad assicurare la massima aderenza della capacità di spesa al luogo, al tempo ed alle caratteristiche delle esigenze da soddisfare. In tale senso si ritiene che potrebbero essere introdotti idonei meccanismi - da sottoporre alla verifica di opportuni sistemi di controllo - necessari per rendere più flessibile l'utilizzo delle risorse al verificarsi di eventi imprevisti che implicano rilevanti scostamenti rispetto alla situazione pianificata.

Ciò potrebbe realizzarsi, ad esempio, anche a partire dalle vigenti modalità di finanziamento delle missioni di pace attraverso procedure che assicurino il soddisfacimento delle esigenze tenendo conto delle specificità proprie del Programma *Missioni militari di pace* di competenza del Ministero della difesa.

In tale ottica si potrebbero valutare eventuali interventi su:

- l'ammontare dell'anticipazione, che è necessario rendere aderente alle concrete esigenze da soddisfare. Ciò potrebbe avvenire: a) mediante l'autorizzazione a procedere con le modalità già in atto; b) mediante altre ipotesi quali l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria, il cui limite

quantitativo sia legato alle tempistiche di perfezionamento degli atti di variazione di bilancio. Ciò potrebbe realizzarsi mediante una adeguata definizione normativa del plafond iniziale destinato al soddisfacimento delle richiamate spese inderogabili, al quale affiancare una disposizione che consenta periodicamente (mensilmente), nelle more del perfezionamento degli iter procedurali di assegnazione delle risorse, l'anticipazione di una somma definita con riferimento al volume complessivamente autorizzato (per esempio: un dodicesimo). Una volta che le risorse si rendono disponibili, le anticipazioni andrebbero reintegrate e al tempo stesso le spese attribuite ai capitoli effettivamente pertinenti. In questo modo si eviterebbe l'inconveniente, sopra richiamato, di una non appropriata rappresentazione della spesa.

- regolamentazione della materia contrattuale, al fine di disciplinare in maniera organica il ricorso a procedure semplificate per l'acquisizione di beni e servizi per lo svolgimento delle operazioni di pace all'estero, in relazione a specifiche necessità di urgenza.

Con riferimento alle proposte di legge in materia di disciplina della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace (AC 1213, AC 1820, AC 2605), viene prevista l'istituzione di un apposito fondo presso lo stato di previsione del MEF, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge finanziaria, come attualmente già avviene.

Al riguardo va sottolineato che, in tale sede, un eventuale rinvio la tabella C della legge finanziaria non appare percorribile, in quanto la richiamata tabella, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d) della legge 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni, provvede alla quantificazione per il triennio di riferimento delle spese aventi carattere permanente. Tale requisito non appare proprio delle spese in esame, le quali, per loro natura, non presentano tale caratteristica, tipica, ad esempio, delle spese di funzionamento degli enti pubblici.

XVI LEGISLATURA - COMMISSIONI RIUNITE III E IV - SEDUTA DEL 13 OTTOBRE 2009

Appendice

Tavola 6 - Assegnazioni delle risorse per missioni internazionali di pace per Ministero. Anni 2004-2009. Valori assoluti in euro

Esercizio finanziario e Provvedimenti	Ministero della difesa	Ministero dell'interno	Ministero degli affari esteri	Ministero della giustizia	Ministero dell'economia e delle finanze	Presidenza del consiglio dei ministri	Totale
2004	1.116.460.473	9.003.815	30.052.516		4.004.588		1.159.521.392
DMT n° 047624 del 2004	513.744.857	4.202.827	11.827.450		2.026.697		531.601.831
DMT n° 093370 del 2004	289.549.823		18.425.066				307.974.889
DMT n° 098025 del 2004	313.165.793	4.800.988			1.977.891		319.944.672
2005	1.173.548.789	7.321.431	41.105.371	150.000	3.993.207		1.226.118.798
DMT n° 043573 del 2005	277.714.637		21.778.058				299.492.695
DMT n° 051489 del 2005	336.575.198	4.353.060			1.967.666		342.895.924
DMT n° 106554 del 2005	341.216.676	2.968.371	105.145		2.025.541		346.315.733
DMT n° 128598 del 2005	218.042.278		19.222.168	150.000			237.414.446
2006	1.083.984.081	5.770.773	106.390.133	389.790	4.460.238		1.200.995.015
DMT n° 041748 del 2006	319.493.537	2.922.209	92.540		1.999.921		324.508.207
DMT n° 041886 del 2006	194.515.320		22.928.310	189.895			217.633.525
DMT n° 121615 del 2006	429.226.377	2.848.564	53.304.412	199.895	2.460.317		488.039.565
DMT n° 122865 del 2006	139.396.748		30.064.871				169.461.619
DMT n° 147084 del 2006	1.352.099						1.352.099
2007	967.603.357	4.970.544	120.591.559	236.335	6.466.251		1.099.868.046
DMT n° 050719 del 2007	918.285.311	4.970.544	120.591.559	236.335	6.466.251		1.050.550.000
DMT n° 100282 del 2007	24.318.046						24.318.046
Legge di assestamento	25.000.000						25.000.000
2008	1.019.732.264	5.454.185	103.358.801	710.493	17.560.538		1.146.816.281
DMT n° 012165 del 2008	71.700.000						71.700.000
DMT n° 036477 del 2008	801.176.529	5.454.185	100.313.521	710.493	15.907.747		923.562.475
DMT n° 127398 del 2008	146.855.735		3.045.280		1.652.791		151.553.806
2009	1.183.416.577	5.865.632	103.212.007	820.486	15.067.286	10.000.000	1.318.381.988
DMT n° 009516 del 2009	200.000.000						200.000.000
DMT n° 028447 del 2009	531.516.577	2.695.634	63.212.270	493.754	10.467.287		608.385.522
DMT n° 87151 del 2009 ⁽¹⁾	451.900.000	3.169.998	39.999.737	326.732	4.599.999	10.000.000	509.996.466

⁽¹⁾ Decreto in corso di perfezionamento

Tavola 7 - Distribuzione percentuale delle spese per missioni internazionali di pace per categoria economica. Totale Ministeri. Anni 2004-2009

Categoria economica	2004	2005	2006	2007	2008	2009
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	48,67	52,55	49,93	53,44	52,09	24,11
CONSUMI INTERMEDI	48,60	43,87	40,41	35,35	39,74	33,32
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,01	0,12	0,01	0,02	0,03	0,02
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1,02	0,78	0,77	-	0,03	0,01
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,04	-	-	-	0,00	-
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1,50	2,48	8,06	10,95	7,96	3,73
ALTRE USCITE CORRENTI	-	-	-	0,002	-	-
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,17	0,20	0,82	0,23	0,15	0,12
non classificabile (*)	-	-	-	-	-	38,68
Totale	100	100	100	100	100	100

(*) Fondi relativi al DMT 87151/2009 in corso di perfezionamento

Tavola 8 - Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie per missioni di pace per area di impiego. Anni 2006-2007

2005	
Area di impiego	
Balcani	32,3
Etiopia ed Eritrea	0,3
Afghanistan	22,9
Hebron e Rafah	0,1
Somalia e Sudan	1,4
Iraq	42,9
Totale	100,0

2006	
Area di impiego	
Balcani	24,4
Sudan-Congo	0,8
Afghanistan	30,9
Hebron e Rafah	0,4
Pakistan	0,6
Iraq	30,0
Libano	13,0
Totale	100,0

2007	
Area di impiego	
Balcani-Mediterraneo	21,5
Sudan-Congo-Somalia	0,1
Afghanistan	36,0
Hebron e Rafah	0,3
Libano	41,0
Iraq	1,0
Totale	100,0

Fonte: elaborazione su dati tratti da Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Anni 2005-2007

Tavola 9 - Unità di personale inviato nelle missioni internazionali. Anni 2006-2009

	2006		2007	2008	2009
	I Sem.	II Sem. + UNIFIL			
Forze Armate	9.987	10.508	7.559	8.246	9.207
Forze Polizia	104	176	210	264	242

Fonte: relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi; dati riferiti al numero di unità di personale inviato nelle singole missioni

€ 0,70



16STC0006020