

**RAPPORTO
DI PERFORMANCE
2011**

**(Relazione annuale ai sensi dell'articolo 3, comma 68
della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007)**

- ANNESSI -

PAGINA BIANCA

- ANNESSO I -

Rapporto (con tavole esplicative) di cui all'articolo 9, commi 1-ter e 1-quater del D.L. 185/2008 convertito, con modificazioni dall'articolo 1 della Legge 2/2009, redatto dallo SMD - Ufficio Generale Pianificazione Programmazione e Bilancio

**STATO MAGGIORE DELLA DIFESA**

Ufficio Generale Pianificazione Programmazione e Bilancio
Ufficio Bilancio

RAPPORTO SULLA FORMAZIONE DEI DEBITI ELABORATO DAL MINISTERO DELLA DIFESA AI SENSI DELL'ART. 9, COMMA 1-QUATER DEL D.L. N. 185/2008**1. Formazione dei debiti****a. Quadro di riferimento****a.1 Premessa**

La rilevazione effettuata dal Ministero della Difesa con riferimento all'esigenza in epigrafe evidenzia l'avvenuta formazione di debiti pregressi per complessivi 254.698.267,09 €. L'attività di analisi e valutazione delle risultanze emerse e riportate nella Tavole allegate è la conseguenza delle azioni avviate dal Dicastero in materia di gestione dei pagamenti.

A carattere generale, si premette che anche per il 2011, come peraltro già occorso nel 2010, la Difesa ha operato scelte sotto il piano gestionale che hanno portato, nell'ambito del quadro normativo di riferimento in tema di procedure di spesa finalizzate ad evitare/contenere la formazione di debiti. In tale contesto, l'Esercizio Finanziario 2011 ha confermato l'avvenuta adozione dell'approccio programmatico di definizione del bilancio, già introdotto in ambito Dicastero, che prevede una sinergizzazione tra le attività di politica, di approntamento ed impiego dello strumento militare.

La contrazione degli stanziamenti intervenuta in particolare negli ultimi e.f., ha indotto la Difesa a promuovere, anno durante, accorgimenti gestionali che, con particolare riguardo alla Funzione Difesa, hanno, per quanto possibile e nei limiti degli output conseguibili e dei livelli di accettazione dei rischi correlati, consentito:

- l'assolvimento degli impegni derivanti dalle Alleanze cui l'Italia fa parte (NATO/UE/ONU), in aggiunta a quelli connessi, su base puramente istituzionale, con la "difesa e sicurezza" del territorio nazionale (*Homeland defence security*);
- l'impiego di quota parte dello strumento militare al fine di assicurare la partecipazione e l'alimentazione di contingenti militari in aree di crisi fuori dai confini nazionali sulla base delle autorizzazioni Parlamentari adottate;
- l'approntamento senza soluzione di continuità delle capacità militari attraverso la formazione, l'addestramento, il mantenimento in efficienza e l'ammmodernamento dello strumento militare, con priorità individuate in funzione delle tipologie di minacce e rischi che gli scenari evidenziano e secondo l'approccio multilaterale e multidisciplinare (*comprehensive approach*) che caratterizza le strategie di "difesa e sicurezza" nella maggior parte delle democrazie partecipate.

In tale contesto, l'impatto sul settore Esercizio della contrazione degli stanziamenti ha comportato l'insorgenza di molteplici aree di rischio operativo per lo strumento militare nonché il riaffiorare di situazioni debitorie nei confronti di creditori esterni, in particolare nel settore del mantenimento. I risultati evidenziati dai *Report* allegati sono desunti secondo le indicazioni di cui all'articolo 3, comma 68 della c legge 24 dicembre 2007 n. 244, integrate da quelle di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica). I volumi finanziari degli impegni di spesa indicati, riconducibili alla fattispecie in esame, si riferiscono al complessivo delle risultanze contabili profferte dagli Organi Programmatori (O.P.), responsabili dell'impiego dei fondi. Atteso quanto sopra, nel periodo di riferimento della rilevazione, il Dicastero ha riscontrato la formazione di posizioni debitorie nei sottoelencati settori di spesa:

a.2 Tipologia delle spese:

1) Viveri - Spese per servizio di catering ed acquisto di razioni da combattimento

Trattasi di spese riconducibili al servizio di vettovagliamento, che si realizza nelle forme della ristorazione "*in loco*" (gestione internalizzata) e del catering (completo o veicolato), a favore del personale militare e civile della Difesa ed all'approvvigionamento di razioni CBT finalizzate al ripianamento dei livelli minimali delle scorte. Le relative esigenze di spesa sono gestite sia in modalità accentrata, a cura di COMMISERVIZI, sia in modalità decentrata, ovvero mediante attività negoziali poste in essere dai pertinenti Organismi periferici della Difesa. In entrambi i casi, la determinazione del fabbisogno a base negoziale per il soddisfacimento dell'esigenza *de quo* viene effettuata sulla base dei cd. "*indicatori logistici*", ovvero sulla base di una previsione della frequenza giornaliera degli aventi diritto. Al termine dell'esercizio finanziario, la stazione appaltante (COMMISERVIZI/Organismi periferici) effettua una parifica tra le prestazioni effettivamente erogate dalla Ditte appaltatrici del servizio e le prestazioni negozialmente previste, determinate sulla base degli indicatori logistici. I fondi per la copertura di tali spese sono attribuiti a ciascun O.P. (Organo Programmatore) della Difesa e le correlate dotazioni finanziarie sono allocate, prevalentemente, mediante attribuzioni di quote del capitolo dedicato, istituito presso il CRA (Centro di Responsabilità Amministrativa) di SEGREDIFESA, sui diversi O.P. della Difesa.

2) Spese postali

In applicazione dell'art. 2, comma 17, della legge n. 662/96, con effetto dal 1° aprile 1997 è cessata per gli Enti della Pubblica Amministrazione la possibilità di spedire corrispondenza in regime di esenzione dall'affrancatura ed è stato avviato il ricorso alle aperture di specifici "*conti di credito*" intestati a ciascun Ente militare presso le viciniori Agenzie postali. Il Segretario Generale della Difesa e Direttore Nazionale degli Armamenti (SEGREDIFESA) ha individuato nella Direzione Generale di Commissariato e dei Servizi Generali (COMMISERVIZI), l'Elemento di Organizzazione (E.d.O.) deputato a ricevere le fatturazioni mensili dalle Poste Italiane S.p.A. in ragione dell'utilizzo dei "*conti di credito*", per il successivo pagamento. In

tale cornice, gli O.P. della Difesa, sulla base delle fatture segnalate da COMMISERVIZI, provvedono al finanziamento delle esigenze mediante emissione di ordini di approvvigionamento sul competente capitolo di bilancio a favore della citata Direzione Generale.

3) Spese per approvvigionamento di carbolubrificanti avio – navali e per autotrazione, di combustibili per cucina, bagni e riscaldamento.

Le spese in esame afferiscono prioritariamente all'approvvigionamento, per esigenze delle Forze Armate, di combustibili, lubrificanti, grassi e liquidi speciali per gli aeromobili, per l'autotrazione e per la navigazione. Vengono altresì acquisiti combustibili per il funzionamento di cucine, comprensori, lavanderie, impianti di distruzione rifiuti e di riscaldamento, nonché per refettori e mezzi campali. Al settore in esame sono anche ricondotte le spese per le manutenzione / gestione delle correlate reti di distribuzione di carbolubrificanti ed il funzionamento degli impianti. Sono, infine, imputate al settore le spese per il pagamento delle accise.

4) Spese per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Le spese in esame, con particolare riguardo a quelle per il pagamento delle cartelle esattoriali (TARSU), rientrano nella tipologia delle spese ricorrenti ed inderogabili soddisfatte, per quanto attiene all'Area Centrale, in modalità accentrata da COMMISERVIZI ed in via decentrata per le articolazioni periferiche della Difesa. Le dotazioni finanziarie programmate per la copertura di tali spese, fino al 2009 attestata su un unico O.P. (SEGREDIFESA), titolare del controllo operativo dei fondi in parola, con decorrenza dal 2010, sono state ricondotte nella competenza delle singole FA, mediante istituzione di dedicati Piani di Gestione nell'ambito dei capitoli di bilancio di ciascun OP. Anche nell'e.f. 2011, stante la generale situazione di criticità che ha connotato gli stanziamenti in bilancio riconducibili al Settore Esercizio della Difesa, si è nuovamente determinata l'impossibilità di alimentare compiutamente tali piani di gestione e, quindi, per far fronte all'esigenza in esame, tramite il ricorso a strumenti di flessibilità, parte delle risorse necessarie sono state allocate sul capitolo/piano di gestione già istituito presso il C.R.A. di SEGREDIFESA, ripartendole per ciascun O.P..

5) Spese per i canoni acqua, somministrazione energia elettrica, spese per il riscaldamento, spese per la somministrazione del gas di città

Le spese per il pagamento di canoni per acqua, luce e gas sono state attestate, per tutte le esigenze della Difesa, alla Direzione Generale dei Lavori e del Demanio. La ripartizione delle dedicate dotazioni finanziarie è stata effettuata dall'O.P. Segredifesa ed il soddisfacimento delle correlate esigenze è stato finalizzato in modalità decentrata a valere sul capitolo dedicato, istituito nel CRA di SEGREDIFESA, non quotizzato.

6) Spese per la cooperazione internazionale

Trattasi di spese per la esecuzione di accordi internazionali ricompresi nella cornice della cooperazione internazionale. I fondi per la copertura di tali spese, attestati presso

l'O.P. unico all'uopo delegato (Bilandife), vengono ripartite tra tutti gli O.P. della A.D. che, quindi, provvedono alla successiva periferizzazione sulla base della programmazione di settore, sviluppata tenendo conto delle specifiche direttive impartite dal Capo di Stato Maggiore della Difesa che ne fissa i criteri e gli indirizzi generali.

7) Spese per liti ed arbitraggi

Trattasi di spese per interessi e rivalutazioni monetarie su somme dovute non imputabili ad altri capitoli in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali o amministrativi che, pur rientrando a pieno titolo nella tipologia di spese obbligatorie, costituiscono sempre elemento di difficile programmabilità, soprattutto quando la definizione dei contenziosi da cui discendono viene in evidenza a termine e.f..

8) Spese per il mantenimento in efficienza dello strumento militare

Le spese per il mantenimento in efficienza dello strumento militare afferiscono ad esigenze di carattere operativo ed irrinunciabile rivolto alla conservazione delle capacità operative dello strumento militare nel suo complesso. Le risorse per il soddisfacimento di tali esigenze sono attribuite a ciascun O.P. della Difesa e le correlate dotazioni finanziarie sono assegnate ai corrispettivi C.R.A. che provvedono, in via accentrata, alla stipula dei necessari contratti di settore ed a periferizzare le quote che dovranno essere amministrativamente gestite in via decentrata alle articolazioni periferiche che operano in ottemperanza di priorità individuate dagli Stati Maggiori di appartenenza, a valle della definizione dell'indirizzo programmatico approvato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa.

9) Spese per il pagamento di indennità in favore del personale militare.

In tale ambito sono ricomprese le spese per il pagamento di indennità in favore del personale militare, maturate a vario titolo e sulla base di presupposti normativi specifici. Le dotazioni finanziarie sono attribuite direttamente dai competenti C.R.A. alle articolazioni periferiche che provvedono all'erogazione del precipuo compenso sulla base del reale impiego del personale militare avente titolo e nel rispetto della normativa di settore.

b. Meccanismi di formazione dei debiti

b.1 Premessa

Le posizioni debitorie rilevate nel corso dell'e.f. 2011 traggono origine dalla generale connotazione di criticità e complessiva insufficienza delle dotazioni di bilancio disponibili per fronteggiare tutte le esigenze di funzionamento dello strumento militare e della A.D.. Lo scenario finanziario delineatosi nel 2011, che inizialmente presentava un quadro di riferimento ancor più avverso di quello del 2010, ha registrato un lieve miglioramento grazie anche all'afflusso di integrazioni dedicate di risorse, tra le quali si annovera, in particolare, il finanziamento del Fondo per i Debiti Progressivi. Il discendente DMT 114154/2011 ha, infatti, incrementato in termini di competenza e cassa il bilancio

del Dicastero di circa 254,5M€, risorse che con i quali la Difesa ha impegnato per il ripianamento della quasi totalità dei debiti rilevati a tutto il 31 dicembre 2010. In tale contesto, come accennato in precedenza, ancorché la Difesa abbia provveduto al quasi totale ripianamento delle posizioni debitorie censite al 31 dicembre 2010, si rappresenta che in sede di formazione del bilancio e.f. 2011, stante la reiterata esiguità delle dotazioni iniziali destinate al funzionamento e mantenimento in efficienza dello strumento militare, il Dicastero ha definito le poste finanziarie attestate sui singoli capitoli/piani di gestione allineandole secondo le priorità delle effettive esigenze cui far fronte in avvio di esercizio, con l'intendimento di implementarle in corso d'anno, riallineandole tramite il ricorso a strumenti di flessibilità.

b.2 Tipologia delle spese

1) Viveri - Spese per servizio di catering ed acquisto di razioni da combattimento

In merito alla formazione delle posizioni debitorie nel settore in esame si richiamano le considerazioni espresse al precedente **punto 1, para a.2, comma 1** per quanto attiene a tale tipologia di spesa. Per dovere di completezza si rappresenta che trattasi di poste NON rimodulabili e che si è avuta evidenza delle posizioni debitorie solo nel corrente e.f., in sede di consuntivazione, a cura della D.G. competente all'atto della validazione dei crediti vantati dai vari soggetti contrattuali, effettuata a valle del riscontro di coerenza tra prestazioni effettivamente erogate dalla Ditte appaltatrici del servizio e prestazioni contrattuali richieste dall'A.D.. La programmazione delle spese di settore, in particolare per quelle riconducibili al servizio di catering, si basa sulla determinazione di appositi indicatori logistici (forza media vettovagliata, prezzo medio dei pasti, ecc.) che, per quanto accurati, possono dare solo una stima della spesa effettiva. In corso d'esercizio, alcuni fattori variabili non preventivati (aggiornamento dei prezzi, attivazione delle mense serali a seguito del prolungamento delle attività oltre l'orario di servizio determinato da non programmate attività addestrative / operative, passaggi a forme di vettovagliamento più onerose, ecc.) portano all'insorgenza di posizioni debitorie. A tali fattispecie si aggiungono quelle connesse all'approvvigionamento di razioni da combattimento per esigenze di impiego in situazione operative di elevata intensità, la cui programmazione viene effettuata con cadenza triennale e che ha presentato, al termine del 2011, una posizione debitoria per approvvigionamenti in eccedenza rispetto a quelli programmati, la cui origine è da ricondursi direttamente all'aumento degli impegni internazionali, in aree ad alta operatività dei contingenti militari.

2) Spese postali

La spesa è disposta dagli Enti/Distaccamenti/Reparti (EDR) delle F.A. mediante l'invio della corrispondenza agli Uffici postali. Le spese sono da questi ultimi annotate sui previsti mod. 105, che vengono mensilmente riepilogati applicando una provvigione del 15% ed inviati all'Amministrazione Centrale delle Poste Italiane per la fatturazione definitiva da presentare a COMMISERVIZI. Il settore in esame è stato già oggetto di ripianamento di posizioni debitorie pregresse, accertate a tutto il

3 dicembre 2010 per 1.640.696 € a valere sulle risorse recate dal DMT 114154/2011. Le cause alla base della formazione dei debiti sono da ricercare, oltre che nel contesto generale di ipofinanziamento strutturale del settore Esercizio, anche nella complessità della procedura di spesa posta in essere a seguito della legge finanziaria 1997 cui, peraltro, non è possibile derogare stante il regime di monopolio che regola il servizio¹. Sulla base di tale cornice di riferimento, viene meno la possibilità di accedere a procedure negoziali competitive che consentirebbero di conseguire ribassi di prezzo del servizio che, allo stato dell'arte, prevede una provvigione per le Poste Italiane pari al 15% rispetto ai prezzi della corrispondenza applicati normalmente agli sportelli postali. Tra i meccanismi di complessità della spesa si evidenziano:

- la modalità di ordinazione della spesa e, in particolare, l'impossibilità di porre contrattualmente un limite di spesa per ciascun EDR che rappresenti il budget massimo a disposizione;
- i tempi tecnici per la rilevazione delle esigenze. In particolare, considerato che le esigenze sono coperte sostanzialmente ad oneri consolidati e che la fatturazione avviene circa 60 gg dopo il mese di effettuazione della spesa, non sussistono i tempi tecnici per il finanziamento tempestivo delle fatture relative agli ultimi mesi dell'anno (in generale quelle riferite al periodo settembre-dicembre).

3) Approvvigionamento di carbolubrificanti avio – navali e per autotrazione, di combustibili per cucina, bagni e riscaldamento

Le spese in parola rientrano nella categoria delle spese ricorrenti ed indifferibili per il funzionamento dello strumento militare nel suo complesso con particolar riferimento all'espletamento di attività addestrative / operative proprie della *mission* istituzionale del Dicastero. Le stesse sono evase sia in via accentrata, a valle di forniture discendenti da contratti finalizzati dalla Direzione Generale ARMAEREO o dai C.R.A. di F.A., sia in maniera decentrata, prevalentemente in contabilità speciale, in esito ad approvvigionamenti disposti da Enti/Distaccamenti delle F.A.. Negli ultimi anni, la progressiva erosione delle risorse finanziarie disponibili per il settore esercizio non ha consentito di garantire i finanziamenti a legge di bilancio, rinviandone la copertura in corso d'anno mediante prelevamento dal Fondo per le Accise, dal Fondo Consumi Intermedi (FCI), dal Fondo per le Riassegnazioni (FR) o dal Fondo a Disposizione (FaD), dai disposti legislativi di proroga delle missioni nei teatri operativi fuori area le cui dotazioni si sono, però rilevate non sufficienti ad assicurare la totale copertura finanziaria. A ciò si aggiunga che quota parte delle posizioni debitorie in esame sono riconducibili al soddisfacimento di indifferibili ed ineludibili esigenze connesse all'impiego operativo e sono, di massima correlate ad approvvigionamenti presso stazioni appaltanti di F.A. estere, in ottemperanza agli accordi internazionali di settore che emergono solo ad e.f. concluso.

¹ In merito, si evidenzia che il D.Lgs. n. 58/2011 affida in esclusiva a Poste Italiane S.p.A. per quindici anni il servizio universale, che comprende tra l'altro la raccolta, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 Kg e i servizi relativi alle raccomandate ed alle assicurate.

4) Spese per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Malgrado le sinergie poste in essere nel 2011, stante il quadro generalizzato di insufficienza degli stanziamenti di bilancio, anche nel settore in esame si è riprodotto il meccanismo di formazione di debiti. Nel decorso e.f. sono state ripianate posizioni debitorie pregresse, accertate a tutto il 31 dicembre 2010 per 51.074.685 €, a valere sulle risorse recate dal DMT 114154/2011. Si evidenzia, però, che la consistenza posizioni debitorie individuate rispetto a quelle della rilevazione effettuata nel 2011, pone in risalto la particolare attenzione dedicata dal Dicastero a settore, sia in termini di adozione di forme di flessibilità che in tema di razionalizzazione della spesa ottenuta tramite l'individuazione di ogni possibile sinergia. Ciononostante resta comunque una condizione di ipofinanziamento specifica, peraltro comune anche ad altri settori ricompresi nel quadro degli oneri irrinunciabili ed indifferibili, postergati, in termini di prioritizzazione dell'indirizzo delle risorse, in favore di esigenze di carattere operativo delle FA, discendenti dal mutato contesto di riferimento nazionale ed internazionale in cui la Difesa è chiamata ad operare. Il settore degli oneri indifferibili è oggetto di apposita strategia finanziaria elaborata dal Dicastero ed avviata nel corrente anno, volta all'introduzione di misure strutturali che impediranno, già a partire dal 2012, il reiterarsi di posizioni debitorie. L'argomento sarà oggetto di maggior dettaglio nell'ambito del successivo punto 4, para 4b.

5) Spese per i canoni acqua, somministrazione energia elettrica, spese per il riscaldamento, spese per la somministrazione del gas di città

Malgrado le sinergie poste in essere nel 2011, stante il quadro generalizzato di insufficienza degli stanziamenti di bilancio, anche nel settore in esame si è riprodotto il meccanismo di formazione di debiti. A ciò si aggiunga che l'insorgenza delle posizioni debitorie è stata, anche determinata da un rilevante aumento dei costi di settore. In particolare, sono stati riscontrati consistenti aumenti dei prezzi dell'energia elettrica e del gas che, come noto, discendono dai persistenti rialzi delle quotazioni petrolifere e, per l'energia elettrica, anche a causa gli incentivi alle fonti rinnovabili e dei connessi costi per adeguare i sistemi a rete al nuovo scenario di produzione decentrata e intermittente. Nello specifico si è rilevato che l'aumento dei prezzi dell'energia elettrica è stato determinato da un insieme di elementi fra i quali: i rialzi del prezzo alla produzione influenzati anche dal cambiamento della curva di domanda e offerta nel nuovo scenario dominato dallo sviluppo delle rinnovabili; l'aumento delle tariffe per il trasporto e la distribuzione dell'energia sulle reti; l'incentivazione a sostegno delle stesse rinnovabili e assimilate ed il necessario discendente sviluppo delle infrastrutture di rete volto ad assicurare il mantenimento in sicurezza ed in efficienza del sistema che sono finanziati attraverso le bollette. Per attiene il gas, l'incremento è stato determinato dal rilevante aumento della materia prima, i cui prezzi sono legati alle quotazioni del petrolio e definiti prevalentemente attraverso contratti di lungo periodo.

Parimenti si rappresenta anche il continuo aumento del costo dell'acqua disposto dalle competenti agenzie comunali

Atteso quanto sopra, si porta comunque in evidenza il ripianamento di posizioni debitorie pregresse, accertate a tutto il 31 dicembre 2010 per 136.718.768€, a valere sulle risorse recate dal DMT 114154/2011. Il settore degli oneri indifferibili è oggetto di apposita strategia finanziaria elaborata dal Dicastero ed avviata nel corrente anno, volta all'introduzione di misure strutturali che impediranno, già a partire dal 2012, il reiterarsi di posizioni debitorie. L'argomento sarà oggetto di maggior dettaglio nell'ambito del successivo punto 4, para 4b.

6) Spese per la cooperazione internazionale

Nell'ambito delle spese riconducibili all'are in esame, occorre evidenziare l'insorgenza di alcune peculiari posizioni debitorie. Al riguardo si rappresenta che i contingenti impiegati nei Teatri Operativi usufruiscono dell'organizzazione logistica messa a disposizione da altri Paesi alleati, NATO, ONU, generando rapporti di debito/credito reciproci da regolare mediante il pagamento di fatture (c.d. STANAG). Trattasi di ambito specifico e cogente, difficile da ricondurre nell'alveo di una programmazione finanziaria da svilupparsi in anticipo e genera, soprattutto in costanza di riduzione di risorse, posizioni debitorie insolte che non hanno trovato adeguata copertura nell'ambito delle disponibilità di bilancio. Il contesto di riferimento è oggetto di cospicuo ricorso a strumenti di flessibilità e riceve dotazioni incrementali, in maniera sostanziale, attraverso il finanziamento della partecipazione di contingenti delle F.A. alle operazioni internazionali di pace.

7) Spese per liti ed arbitraggi

In merito alla formazione delle posizioni debitorie nel settore in esame, si richiamano le considerazioni espresse al precedente **punto 1, para a.2, comma 7** per quanto attiene tale tipologia di spesa. Le risorse occorrenti per il soddisfacimento delle esigenze in parola vengono allocate, di massima, in corso d'anno, al verificarsi delle fattispecie/cause che danno diritto al risarcimento dei danni mediante ricorso a strumenti di flessibilità del bilancio. Le risorse occorrenti per il soddisfacimento delle esigenze in parola nel corso del 2011 sono risultate insufficienti, anche a causa dell'aleatorietà che connota la programmazione per le spese in esame. Conseguentemente, malgrado in corso d'anno si sia cercato di allocare ulteriori risorse, a seguito del verificarsi delle fattispecie/cause da imputarsi al capitolo di bilancio, ricorrendo all'unico strumento di flessibilità applicabile per tale fattispecie, il ricorso al prelievo dal "*Fondo di riserva per le spese obbligatorie*", si evidenzia il mancato riconoscimento dell'esigenza prospettata e conseguentemente non finanziata.

8) Spese per il mantenimento in efficienza dello strumento militare

Il settore rappresenta l'elemento nevralgico dell'impalcatura di sostegno della capacità di operare dello strumento militare. Per tale esigenza, l'esiguità degli stanziamenti e la relativa contrazione registrata nel tempo, costituiscono fattore di

estrema criticità e di disallineamento tra afflussi di risorse finanziarie dedicate ed esigenze di approntamento dello strumento che devono essere soddisfatte con continuità ed in tempo antecedente a quello dell'impiego, determinando l'insorgere di posizioni debitorie. Il settore è oggetto di notevole ricorso agli istituti della flessibilità, ciò nonostante, gli stanziamenti, gestiti sia a livello accentrato che in via decentrata, sono risultati non allineati alle reali esigenze, generando debiti. Il settore in esame è stato oggetto di ripianamento dei debiti anche nel pregresso e.f. per complessivi 53.425.405 M€, a valere sulle risorse recate dal DMT 114154/2011. Per quanto concerne la programmazione delle esigenze, il settore in esame riflette sostanzialmente l'andamento dell'impiego dello strumento militare, subendo picchi inaspettati correlati direttamente all'incremento delle attività operative.

9) Spese per il pagamento di indennità in favore del personale militare.

In merito alla formazione delle posizioni debitorie nel settore in esame, si richiamano le considerazioni espresse al precedente **punto 1, para a.2, comma 8** per quanto attiene tale tipologia di spesa. Le risorse occorrenti per il soddisfacimento delle esigenze in parola vengono allocate, di massima, in corso d'anno, al verificarsi delle fattispecie/cause che danno diritto al pagamento delle indennità mediante ricorso a strumenti di flessibilità del bilancio. Per quanto attiene al 2011 le stesse sono risultate insufficienti; ciò anche a causa della estrema difficoltà di programmazione che il settore riveste, soprattutto in riferimento all'impiego di personale militare per esigenze di concorso/supporto che le F.A. assicurano in aggiunta ai propri compiti istituzionali. Trattandosi, però, di emolumenti dovuti al personale, gli stessi devono essere obbligatoriamente corrisposti anche in assenza di copertura finanziaria e ciò determina l'insorgenza delle posizioni debitorie in parola.

2. Quadro riepilogativo della consistenza dei debiti

Prospetto in allegato 1 (Tavola 1).

3. Analisi dettagliata delle posizioni debitorie

Prospetto in allegato (Tavola 2).

4. Misure e interventi attuati/programmi per evitare la formazione dei debiti

4.a Misure ed interventi posti in essere nell' E.F. 2011

Gli elementi indicati dalla Difesa nell'ambito dei *Report* predisposti afferiscono - così come definito nella Circolare n. 6/2012 del MEF/RGS - alla categoria dei debiti fuori bilancio, rilevati al 31 dicembre 2011. Le poste indicate, tutte derivanti da situazioni nelle quali, per incapienza delle dotazioni finanziarie, non è stato possibile assumere regolare impegno a carico degli stanziamenti di bilancio, sono riferite all'e.f. 2011 e sono da ricondursi nell'alveo generale delle spese inderogabili, ricorrenti e certe rimaste inevase, ancorché vi sia stato il sostanziale rispetto del principio previsto dalla normativa vigente di prioritizzazione dell'impiego delle risorse per il soddisfacimento delle stesse.

Ciò premesso, al fine di inquadrare compiutamente lo scenario finanziario in cui la Difesa ha operato nel 2011, brevemente si richiama l'evoluzione avuta dal settore Esercizio. L'analisi è stata ricondotta unicamente alla Funzione Difesa nella considerazione che è sulla stessa che incide la quasi totalità delle posizioni debitorie. Gli elementi di sintesi e le discendenti valutazioni sono estensibili anche alla Funzione Sicurezza del Territorio per quanto attiene alle posizioni debitorie ascrivibili all'Arma dei Carabinieri.

Con specifico riferimento al settore Esercizio, ambito cui si riconduce l'azione di monitoraggio espletata, tenuto conto delle disposizioni di cui alla Circolare n. 38/2010, in particolare per ciò che attiene al ricorso a strumenti di flessibilità (sia in via amministrativa che in via legislativa), si richiamano alcune considerazioni già espresse in occasione della medesima rilevazione effettuata nel pregresso e.f..

In particolare, premettendo che le richiamate forme di flessibilità afferiscono esclusivamente a poste rimodulabili, diviene preliminarmente necessario armonizzare i volumi iniziali e finali dell'e.f. oggetto della rilevazione, al fine di verificare la reale possibilità di apportare eventuali correttivi tesi ad evitare l'insorgenza di posizioni debitorie. Il processo logico seguito, parte dal presupposto dell'individuazione delle poste finanziarie non utilizzabili ai fini del ricorso ai già richiamati strumenti di flessibilità di bilancio (**poste NON rimodulabili**), conducendo, in tal modo, all'evidenza della reale massa di manovra finanziaria gestita dalla Difesa nel corso dell'anno ed eventualmente movimentabile.

In dettaglio, a fronte di una dotazione iniziale del settore Esercizio correlato alla Funzione Difesa pari a 1.444,2 M€, l'entità delle disponibilità riferite alle sole poste rimodulabili si attesta a 676 M€; a termine esercizio finanziario i dati di riferimento riportano un valore complessivo del settore Esercizio Funzione Difesa pari a 2.594 M€, ed un totale riferito alle sole rimodulabili pari a 1.756,7M€.

I volumi finali sopra riportati sono comprensivi di risorse provenienti da provvedimenti normativi dedicati per operazioni Fuori Area (*Decreti di proroga per Missioni internazionali delle Forze armate e di Polizia*), concorsi forniti dalla A.D. (*Operazione Aquila già Operazione Gran Sasso e Operazione Antisciacallaggio, Operazione Strade Sicure, Operazione Strade Pulite*) altre attività specifiche che ricevono finanziamenti dedicati (*Vivi le Forze Armate per tre settimane, Fondo per le esigenze prioritarie della Difesa - 150° anniversario dell'Unità d'Italia*) nonché quelli provenienti dal c.d. "Fondo per i debiti pregressi".

Poiché le risorse provenienti dai sopra menzionati provvedimenti sono necessarie al soddisfacimento di peculiari esigenze, normativamente riconosciute, i cui oneri sono determinati tramite specifiche schede tecnico-finanziarie sottoposte al preventivo vaglio del MEF prima dell'approvazione legislativa/normativa, è di tutta evidenza che anche queste risorse non possono essere oggetto di alcuna forma di flessibilità. I volumi complessivi relativi sempre alle poste rimodulabili del settore Esercizio riconducibili ai citati provvedimenti normativi assommano a complessivi 928,6 M€ per l'e.f. 2011. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, al fine di poter operare una corretta analisi, anche le poste finanziarie provenienti dai citati provvedimenti devono essere enucleate

dai volumi finali di settore in esame, che sono, quindi ridefiniti in complessivi 828,1 M€, cioè il 47,13 % del volume finale d'esercizio (citati 1.756,7 M€).

Ciò posto, atteso che la citata normativa di riferimento (Circ. MEF/RGS n. 38/2010) dispone che le Amministrazioni debbano soddisfare prioritariamente le spese inderogabili, ricorrenti e certe, stante la peculiarità dei compiti istituzionali del Ministero della Difesa e l'evidente incremento degli impegni nazionali ed internazionali cui il Dicastero è chiamato a far fronte, preso atto della sempre maggiore criticità del quadro finanziario di riferimento e della crescente carenza ed insufficienza delle risorse destinate al funzionamento dello strumento militare nel suo complesso, si evidenzia che la Difesa, nel corso del 2011, ha dovuto, in primo luogo, far fronte al pagamento, sia pur a livelli minimi caratterizzati da indispensabilità ai fini operativi, di tutte quelle spese riconducibili ai sottoelencati settori, di immediato impatto sull'operatività stessa dello strumento militare:

- esercitazioni;
- missioni addestrative;
- attività addestrative (campi, manovre, ecc.);
- manutenzione e materiali NBC per esigenze addestrative;
- carbolubrificanti (per esigenze addestrative/operative);
- formazione ed addestramento del personale, con particolare riguardo al personale militare ed al personale civile impiegato in contesti operativi;
- esercizio, manutenzione e mantenimento a numero dotazioni e mezzi minori, ripianamento complessi, sottocomplessi e pezzi, manodopera e materiali relativi all'armamento (terrestre, navale, aereo).

L'ammontare delle spese correlate al soddisfacimento di queste esigenze prioritarie e peculiari della Difesa è quantificato, rispettivamente, in complessivi 524,6 M€. In relazione alle sopra dettagliate esigenze, già oggetto di attenta revisione all'interno del Dicastero, non ulteriormente comprimibili se non con una modifica strutturale del Modello di Difesa, vista la sostanziale inderogabilità da esse rappresentate, si conclude che la relativa posta finanziaria (cit. 524,6 M€) debba essere espunta dai volumi finali del settore Esercizio, riferiti sempre alle poste rimodulabili epurate dei provvedimenti integrativi ad hoc. Con tale approccio, si giunge alla reale determinazione del concetto di massa finanziaria di manovra prima introdotto che, per il 2011, si sostanzia in 303,50 M€ (dato risultante dalla sottrazione delle c.d. spese inderogabili e direttamente correlate all'impiego dello strumento militare – 524,6 M€ - dal volume finale dell'Esercizio epurato dagli effetti dei provvedimenti integrativi di risorse ad hoc – 828,1 M€). Il valore così determinato, cioè la massa finanziaria netta rappresenta quindi il volano per eventualmente attivare gli strumenti di flessibilità per sanare le posizioni debitorie emerse nel corso dell'e.f. 2011, volume che rappresenta il **17,27 %** del complesso delle risorse finanziarie gestite e che esprime, con evidenza, la incapienza sostanziale del bilancio della Difesa rispetto alla totalità delle esigenze da soddisfare, in particolare riferiti ai c.d. oneri indifferibili.

L'analisi fin qui condotta è di carattere esclusivamente finanziario. Ai fini di una corretta valorizzazione dei dati profferiti necessita, altresì, porre in risalto la dinamica di afflusso

delle risorse in corso di esercizio, con particolare riferimento a quelle provenienti dai decreti di proroga Missioni internazionali delle Forze armate e di Polizia riconducibili al soddisfacimento delle esigenze di funzionamento dello strumento militare nel suo complesso nei molteplici teatri operativi.

In merito si evidenzia quanto segue:

- le risorse provenienti dal decreto di proroga Missioni Fuori Area, primo semestre 2011 (D.L. 29 dicembre 2010, n. 228, convertito con modificazioni, dalla L. n. 9/2011 - periodo 01/01/ - 30/06/2011), sono state rese disponibili in data 14 marzo 2011 (anticipazione, complessivi 345 M€) ed in data 28 giugno 2011 (completamento, complessivi 323,8 M€);
- le risorse provenienti dal decreto di proroga Missioni Fuori Area, secondo semestre 2011 (D.L. 12 luglio 2011, n. 107, convertito con modificazioni dalla L. n. 130/2011 - periodo 01/07/ - 31/12/2011), sono state rese disponibili in data 11 agosto 2011 (anticipazione, complessivi 350 M€) ed in data 18 novembre 2011 (completamento, complessivi 478 M€).

Appare di tutta evidenza che, al fine di assicurare senza soluzione di continuità il funzionamento dello strumento nei molteplici e vari teatri, nelle more del perfezionamento degli iter giuridico amministrativi per l'erogazione delle citate risorse, ci si è dovuti avvalere di risorse destinate, tra l'altro, al funzionamento dei Comandi/Enti dipendenti, alla formazione ed all'addestramento del personale, al ripianamento delle scorte, alla manutenzione delle infrastrutture ed al mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dello strumento militare. **Ciò a significare che le riprioritarizzazioni effettuate nell'ambito della programmazione del Dicastero hanno, di fatto azzerato, qualsiasi margine di flessibilità gestionale.**

A quanto sopra, si aggiunga che l'e.f. 2011 è stato connotato, sotto l'aspetto gestionale, dal consolidarsi di varie misure di contenimento della spesa, tra cui quelle derivanti da:

- Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*” convertito con Legge 30 luglio 2010, n. 122, i cui effetti, in termini di contenimento delle spese sono stati evidenti nel corso del 2011;
- Legge di Stabilità 2011, in base alla quale, ai sensi dell'art. 1, commi da 8 a 13, il MEF ha operato un accantonamento, successivamente divenuto taglio per complessivi 235,1 M€. Tale misura ha comportato un taglio lineare della misura media del 10,12 % della dotazione iniziale di bilancio dei capitoli di spesa, ad eccezione del cpt. 1349 (Servizi Militari) per il quale l'incidenza è stata del 18,25%, del cpt. 4399/1 (Spese per l'addestramento del personale M.M.) per il quale l'incidenza è stata del 5,82% e di quelli c.d. Fondo (cpt. 1121 - Fondo a Disposizione per le F.A.; cpt. 1183 - Fondo Consumi Intermedi; cpt. 1186 - Fondo per le Accise; cpt. 1187 - Fondo per le Riassegnazioni; cpt. 4825/23 - Fondo a Disposizione per i CC), per i quali l'incidenza percentuale è indicata nel 48,89%;
- Decreto Legge 6 luglio 2011 n. 98 “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*” convertito con Legge 15 luglio 2011 n. 111. Tale provvedimento ha comportato adattamenti ed indisponibilità di risorse, tra cui quelle destinate alla riduzione del taglio del personale (-53 M€).

Preso atto della situazione sopra descritta, avendo già proceduto alla revisione dei criteri di priorità nell'allocazione delle risorse disponibili, considerata l'insorgenza di ulteriori posizioni debitorie cui non era possibile far fronte tramite le residuali disponibilità di bilancio riprioritarizzandole tramite strumenti di flessibilità, considerato che soltanto la spesa afferente il pagamento delle cartelle esattoriali per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e dei canoni per il consumo di acqua, luce e gas è, rispettivamente, quantificata, anche alla luce degli incrementi di settore, in circa 40 M€ e 195/200 M€, si è proceduto, come previsto dalla circolare 38/2010, ad avanzare le sottoelencate richieste integrative di fondi tramite i seguenti provvedimenti:

- una prima richiesta di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste presentata nel mese di aprile, per un complessivo di 2 M€ per esigenze riconducibili al ripianamento oneri sostenuti dalla Difesa per attività di sostegno umanitario intrapresi a seguito della crisi in Nord Africa, non recepita dal MEF.
- una seconda richiesta di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste presentata nel mese di maggio, per un complessivo di 187,9 M€ per esigenze varie della Difesa tra le quali si annoverano: spese connesse con interventi militari all'estero, spese connesse con l'assistenza a connazionali all'estero, spese connesse con la sicurezza e ordine pubblico, spese per il pagamento dei canoni acqua, luce e gas e spese per i viaggi del Ministro e dei Sottosegretari di Stato, recepita per 10 M€ limitatamente ad esigenze dell'Arma dei Carabinieri.
- una terza richiesta di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste presentata nel mese di giugno, per un complessivo di 100 M€ per esigenze varie della Difesa tra le quali si annoverano: spese per la difesa della salute e incolumità pubblica, spese per l'assistenza profughi, spese per la manutenzione degli immobili e spese connesse con la sicurezza e ordine pubblico, non recepita dal MEF.
- una quarta richiesta di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste presentata nel mese di novembre, per un complessivo di 144,5 M€ per esigenze varie della Difesa tra le quali si annoverano ancora esigenze per fronteggiare spese per la difesa della salute e incolumità pubblica, spese per l'assistenza profughi, spesa per l'approvvigionamento di materiale di vestiario ed equipaggiamento, spese per il pagamento dei canoni di acqua, energia elettrica e gas, la manutenzione degli immobili e spese connesse con la sicurezza e ordine pubblico, recepita dal MEF per 18 M€ dei quali 3 M€ riferiti al vestiario ed equipaggiamento, 10 M€ per i canoni e 5M€ per esigenze dell'Arma dei Carabinieri;
- una proposta di incremento delle dotazioni inserita nel D.D.L. assestamento del bilancio (provvedimento in via normativa), presentata nel mese di maggio, per complessivi 1.308 M€ dei quali 1.067 M€ per sanare criticità riconducibili al funzionamento dello strumento. Tra le esigenze ricomprese nell'ambito delle proposte inviate dalla Difesa si segnala, in particolare, la richiesta di integrazione di 980 M€ per il rifinanziamento del Fondo di Mantenimento (istituito con l'art. 1, comma 1238 della L.296/2006 per gli anni 2007 – 350 M€ - 2008 e 2009 – 450M€, per la tenuta in efficienza dello strumento militare). Le richieste afferenti il settore Esercizio sono

state recepite nella misura di complessivi 50,29 M€, dei quali solo 33,3 M€ riconducibili al risanamento delle prima citate criticità.

A valle delle motivazioni sopra esposte e degli elementi di analisi e di valutazione esplicitati, si evince il rationale che ha condotto il Dicastero all'adozione di provvedimenti di prioritizzazione delle esigenze da soddisfare indirizzati al mantenimento in efficienza dello strumento militare e della capacità di utilizzo dei mezzi da parte del personale militare (livello di addestramento necessario per operare in sicurezza), limitando, di fatto, pagamenti di canoni e altre spese di puro funzionamento dei Comandi/Enti dipendenti.

4.b Misure ed interventi propositivi avviati nel corso del 2012

4.b.1 Misure ed interventi avviati

Con riferimento alle attività che la Difesa ha posto in essere nel 2012, nel confermare in premessa che con le risorse attestate dal MEF nel 2011 con dal DMT 114154/2011, relativo al rifinanziamento del c.d. Fondo per i Debiti Progressivi, istituito dall'art. 2 della Legge 191/2009, che, per quanto concerne la Difesa, a fronte di una evidenza di situazioni debitorie quantificata in 261,4 M€, ha attribuito risorse per complessivi 254,5 M€² erogate al Dicastero giusta DMT n. 108661/2011, stante la esiguità degli stanziamenti disponibili, il Dicastero ha elaborato una strategia precipuamente dedicata ai c.d. oneri indifferibili (ambito all'interno del quale si sostanzia la maggior parte delle posizioni debitorie censite) che, all'atto, dovrebbe inibire la formazione di debiti già a decorrere dal c.e.f.. Nello specifico, a valle del recepimento di apposito indirizzo in merito direttamente proveniente dal Vertice Politico del Dicastero, è stata adottata una linea d'azione che, con riferimento ai citati oneri indifferibili, è indirizzata:

- per il 2012, a garantire il livellamento delle dotazioni dei pertinenti capitoli di spesa a quelle che sono le reali esigenze;
- per gli esercizi successivi, a decorrere dal 2013, a garantire, sin dalla fase di predisposizione del progetto di bilancio, una dotazione adeguata di risorse, mediante superamento/integrazione del complessivo volume delle poste rimodulabili.

In tale contesto, con riferimento quindi alle esigenze del c.e.f., è stata inoltrata al MEF la richiesta di prelevamento dal Fondo per il potenziamento ed il finanziamento di oneri indifferibili, di cui all'art. 33, c. 8 della L. n. 183/2011, per complessivi 200 M€, dei quali 150 M€ destinati al pagamento di canoni per acqua/energia elettrica e gas e per il pagamento delle cartelle esattoriali per i rifiuti.

A questa si aggiungerà, ove necessaria, a valle di ogni possibile ricorso agli strumenti di flessibilità, apposita richiesta di integrazioni di bilancio in fase di predisposizione del

² Al riguardo, si segnala che le posizioni debitorie non recepite dal MEF, per complessivi 6,96 M€, afferivano all'approvvigionamento di viveri/contratti per il confezionamento pasti (per 6,9 M€) e per liti ed arbitraggi (per c.a. 0,06 M€).

provvedimento di assestamento del bilancio e, nell'eventualità, anche una o più richieste di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste.

Con l'adozione di tali misure, la Difesa ritiene, stante l'attuale quadro di riferimento, di aver posto in essere per il c.e.f. ogni utile strumento atto a fronteggiare / circoscrivere la formazione di posizioni debitorie. Resta salvo che il conseguimento del citato obiettivo resta *sub iudice* alla effettiva evoluzione delle spese riconducibili al Settore Esercizio; ciò nella considerazione che, stante la peculiarità del Ministero della Difesa, le risultanze delle sinergie poste in essere potranno essere verificate solo a termine dell'esercizio finanziario, a valle dell'espletamento di tutte le attività che la A.D. sarà chiamata ad espletare nel prosieguo dell'anno, attività che sovente scaturiscono da situazioni emergenziali e che quindi, non essendo programmabili, conducono inevitabilmente a ridefinire l'ordine delle priorità del Dicastero.

4.b.2 Progetti in via di studio i cui effetti saranno diretti al contenimento delle spese della Difesa con effetto di riduzione/annullamento dei debiti.

La Difesa sta procedendo alla finalizzazione della fase di studio, avviata nel 2011, volta alla definizione di nuovi strumenti negoziali tesi a porre in essere soluzioni innovative che conducano al contenimento delle spese con particolare riguardo agli oneri sostenuti per i consumi elettrici. Dalla finalizzazione dei progetti in corso, prevista per la fine del c.e.f., si attende comunque un risparmio generale per il settore che si presume, sulla base di recenti stime, possa essere quantificato nell'ordine di una percentuale del 7-9% del totale della spesa annua. Trattasi, nello specifico, di attività che saranno consolidate dalla società Gestore Servizi Energetici S.p.A. (G.S.E.) a seguito della sottoscrizione di uno specifico protocollo di intesa con il Ministero dello sviluppo economico, i cui lineamenti sono stati già esplicitati nella relazione presentata nel 2011.

Ad integrazione di quanto sopra, considerato che le sopra descritte attività sono innovative per la pubblica amministrazione e devono essere ancora sotto l'aspetto normativo, è stato, inoltre, disposto - ed è in via di finalizzazione - il massivo ricorso alla sottoscrizione delle convenzioni CONSIP per la fornitura di energia elettrica, già di per sé strumento, attese le auspicate economie di scala, dal quale si presume possano derivare risparmi di spesa per l'A.D..

A latere delle citate attività già avviate, sarà reiterata la richiesta di istituire, a decorrere dal 2013, piani di gestione dedicati al soddisfacimento delle esigenze per il pagamento delle cartelle esattoriali (TARSU) e dei canoni di acqua, luce e gas, da inserire, trattandosi di oneri inderogabili, nell'ambito delle poste NON RIMODULABILI del bilancio della Difesa, la cui dotazione potrebbe essere definita sulla base dell'andamento storico della spesa di settore. Tale intervento, per altro in linea con i disposti di cui all'art. 60, comma 2, del DL 112/2008, della Circolare MEF/RGS 21/2008 e dall'art. 21, comma 6 della Legge 196/2009 consentirebbe di evitare l'insorgenza di posizioni debitorie e salvaguarderebbe la correlata dotazione finanziaria dei costituenti capitoli da manovre legislative di riduzione degli stanziamenti per contenimento della spesa pubblica, operati dal MEF e che fino ad oggi hanno interessato anche i capitoli/piani di gestione sui quali le spese in parola sono