

Come già osservato al paragrafo 4.2., nel 2009 è stata sensibile la riduzione degli sbarchi di clandestini (9.573 rispetto ai 36.951 del 2008). Ciò nonostante l'Amministrazione ha ancora risentito sul piano dell'organizzazione dell'accoglienza e dell'assistenza di extracomunitari giunti negli anni precedenti.

La tabella che segue illustra gli sbarchi nell'ultimo triennio.

Regione	2007	2008	2009
Sicilia	16.875	34.540	8.282
Calabria	1.971	663	499
Sardegna	1.548	1.621	484
Puglia	61	127	308
Totale	20.455	36.951	9.573

Per la riqualificazione e manutenzione dei "Centri", relativamente agli stanziamenti su due diversi piani di gestione rispettivamente per 73 milioni e un milione, sono stati spesi 37,4 milioni e 770 mila euro.

Gli interventi di manutenzione hanno riguardato diversi "Centri" su tutto il territorio nazionale. Inoltre: sono stati ultimati i lavori di alcune strutture prossime alle località di sbarco, è stato istituito il "Centro" di Lampedusa, è stato riaperto quello di Crotone ed è stata incrementata la ricettività di altre strutture (quali il CIE di Roma).

Difesa e sicurezza del territorio

- 1. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi – Analisi finanziaria:** *1.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.*
- 2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche:** *2.1. I capitoli-fondo e le loro problematiche. 2.2. Le riassegnazioni.*
- 3. Gli immobili della Difesa.**
- 4. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio.**
- 5. Programma “missioni militari di pace”.**
- 6. La governance del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa:** *7.1. L'evoluzione dell'Agenzia Industrie Difesa.*
- 7. Considerazioni conclusive.**

1. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi. - Analisi finanziaria

1.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

La Corte ha già in passato sottolineato come la classificazione per missioni e programmi del bilancio della Difesa abbia caratteristiche di forte collegamento con l'organizzazione e con le strutture.

Emblematici sotto questo profilo sono i primi quattro programmi, che mostrano un collegamento diretto con le quattro forze armate.

Potrebbe dirsi che ci si trovi di fronte ad una configurazione “strutturale” dei programmi, né del resto sfugge a tale connotato il programma 6 (Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari), che fa riferimento in sostanza, prevalentemente al Segretariato generale, ferma restando l'incidenza dello Stato Maggiore Difesa.

In tale ultimo caso, non va sottovalutato che al Cd.R. Segretariato generale fanno capo tutte le Direzioni generali dell'Area tecnico-amministrativa, ed in particolare per quel che attiene all'incidenza sugli investimenti e sui consumi intermedi, le Direzioni di armamento, quella di Commissariato e servizi generali e quella dei lavori e del demanio.

Gli altri programmi appaiono recessivi rispetto ai cinque indicati e dispongono di risorse marginali rispetto al bilancio difesa nel suo complesso.

La classificazione per programmi va poi letta in un contesto marcatamente istituzionale nel quale la politica della difesa trova il suo totale riscontro con la missione Difesa e sicurezza del territorio, né modifica tale quadro la presenza del programma 8 (Missioni militari di pace)

che pur presentando un collegamento con il Mef rientra anch'esso in una logica prettamente istituzionale mirata agli specifici interventi sui "teatri operativi" e sul cui impatto finanziario viene realizzato un opportuno approfondimento.

Nella precedente relazione si era segnalato come trovasse conferma la collocazione del programma 1, relativo all'Arma dei carabinieri, nella missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", motivata dalla connotazione dell'Arma quale "Forza armata", dallo *status* e dall'ordinamento militare che la caratterizza, qualità sottolineata dalla peculiarità della missione affidata all'Arma nelle operazioni all'estero "fuori aerea" e dall'assegnazione di risorse a valere sul Fondo per le Missioni internazionali di pace.

Una notazione aveva riguardato la modifica dei programmi che riguardano anche l'Arma dei carabinieri per le spese di casermaggio e vettovagliamento, nell'altro contesto della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", riferite al Ministero dell'interno, al fine di evitare una frammentazione su tre programmi sostanzialmente sovrapponibili. Attualmente, infatti, il programma 9 riguarda esplicitamente i carabinieri.

Nella "Nota Aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2010", tutte le risorse dei Carabinieri sono state attribuite alla "Funzione Sicurezza del Territorio".

Nell'attuale classificazione di bilancio, sussiste, pertanto, la coesistenza di due missioni riguardanti la "Sicurezza", (missione 5 "Difesa e Sicurezza del Territorio" e missione 7 "Ordine pubblico e Sicurezza").

Va precisato che il programma 1 (missione 5) è conforme alla previsione dell'art. 21, 2 comma della legge 196/2009, che prevede la possibilità che un solo "programma di spesa" sia riferibile a due o più funzioni COFOG, indicando la percentuale di risorse del programma destinate a ciascuna funzione.

La missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ha sostanzialmente le stesse caratteristiche della "funzione difesa" nella classificazione COFOG, fermo restando che per "Sicurezza militare", come evidenziato dal programma 7 che ha tale denominazione, si intende l'attività di "intelligence" assicurata dall'"AISE" che ha preso il posto del SISMI.

Tale è dunque il contesto su cui si incentra l'analisi finanziaria, che, nella parte dedicata al Ministero, ha focalizzato l'incidenza delle missioni sul bilancio del Ministero, mentre nell'attuale disamina si concentra sulla missione 5.

(in migliaia)

Prg	Descrizione	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. missione	Impegni totali	Autorizzaz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza								
1	2007	186.300,00	5.734.735,00	20,10	5.486.239,00	5.776.874,00	5.486.239,00	400.354,00
	2008	402.453,42	5.861.043,15	25,20	5.753.258,54	6.007.397,00	5.898.214,00	248.694,00
	2009	365.975,34	5.864.240,19	25,66	5.965.915,40	6.037.440,97	5.964.985,97	262.834,96
Approntamento e impiego delle forze terrestri								
2	2007	293.245,00	4.806.392,00	16,85	4.739.000,00	4.883.892,00	4.739.000,00	229.240,00
	2008	236.711,74	5.098.985,25	21,92	5.061.277,61	5.182.607,00	4.916.116,00	352.618,00
	2009	392.778,02	5.041.955,51	22,07	5.079.434,40	5.214.489,83	5.075.336,96	344.607,18
Approntamento e impiego delle forze navali								
3	2007	168.402,00	1.812.307,00	6,35	1.754.775,00	1.861.477,00	1.754.775,00	152.226,00
	2008	158.253,20	1.806.730,48	7,77	1.793.382,85	1.859.452,00	1.787.411,00	140.669,00
	2009	160.135,19	1.784.427,00	7,81	1.802.296,31	1.878.569,92	1.803.440,67	133.424,55
Approntamento e impiego delle forze aeree								
4	2007	266.659,00	2.638.704,00	9,25	2.596.803,00	2.714.606,00	2.596.803,00	210.275,00
	2008	231.596,46	2.770.950,68	11,91	2.752.301,35	2.773.449,00	2.694.811,00	269.214,00
	2009	305.135,33	2.698.848,46	11,81	2.730.938,57	2.760.961,01	2.723.493,92	269.993,52

Prg	Descrizione	Residui definitivi iniziali	Stanzamenti definitivi	% st. def. su tot. missione	Impegni totali	Autorizzaz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare								
5	2007	221.634,00	487.818,00	1,71	472.273,00	498.590,00	472.273,00	116.664,00
	2008	110.580,30	492.761,44	2,12	482.978,58	500.306,00	455.897,00	117.237,00
	2009	128.507,79	560.187,72	2,45	568.906,82	600.596,67	540.739,86	137.125,30
Prg	Descrizione	Residui definitivi iniziali	Stanzamenti definitivi	% st. def. su tot. missione	Impegni totali	Autorizzaz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari								
6	2007	3.365.843,00	6.523.072,00	22,87	6.749.731,00	7.156.517,00	6.749.731,00	2.091.575,00
	2008	2.132.827,47	7.054.313,00	30,33	6.644.681,63	7.211.786,00	6.685.696,00	1.978.519,00
	2009	2.054.787,55	6.730.290,91	29,45	6.772.644,10	6.538.104,64	6.049.623,89	2.640.803,10
Sicurezza militare								
7	2007	9.050,00	6.523.072,00	22,87	169.839,00	175.263,00	169.839,00	21.830,00
	2008	21.829,41	174.072,67	0,75	174.072,67	192.342,00	186.823,00	8.576,00
	2009	8.575,80	0,00	0,00	0,00	8.575,80	8.575,80	0,00
Missioni militari di pace								
8	2008	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	170.024,58	0,74	0,00	0,00	0,00	170.024,58
Totale missione 2007		4.511.133,00	28.526.100,00	100,00	21.968.660,00	23.067.219,00	21.968.660,00	3.222.164,00
Totale missione 2008		3.294.252,00	23.258.856,67	100,00	22.661.953,33	23.727.339,00	22.624.968,00	3.115.527,00
Totale missione 2009		3.415.895,02	22.849.974,37	100,00	22.920.135,59	23.038.738,85	22.166.197,07	3.958.813,19

Nell'ambito della missione 5 interessante è l'evoluzione nel triennio 2007-2009 dei programmi maggiori (1, 2, 3, 4 e 6) che sono stati in precedenza evidenziati.

I primi quattro programmi della missione in esame afferiscono a tutto il complesso delle attività che vanno dal mantenimento in efficienza all'impiego operativo delle quattro Forze Armate e, quindi, alle risorse che costituiscono la "spesa di esercizio".

Rimane comunque un livello consistente di tale tipologia di spesa nell'ambito del programma 6 "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari" e, in particolare, in quota parte riferita all'ammodernamento e rinnovamento dell'armamento che prevede comunque un livello di approvvigionamento e per le esigenze delle missioni militari all'estero nel contesto del "peace-keeping" e della lotta al terrorismo internazionale, collegate alle funzioni attribuite alla direzione di commissariato e servizi generali, che provvede alle assicurazioni ed ai trasferimenti di uomini e mezzi nei teatri operativi.

In via generale, gli stanziamenti definitivi 2009 sono sostanzialmente sovrapponibili a quelli del 2008, dovendosi ritenere marginale il decremento registrato nella misura dell'1,76 per cento.

Diverso è il riscontro se l'attenzione si concentra sul programma 6, dove la diminuzione degli stanziamenti è sensibile, raggiungendo il -4,6 per cento rispetto al 2008, invertendo la tendenza in aumento che era stata sottolineata nella passata relazione. Tale dato è sintomatico del rinnovarsi di quel ridimensionamento della spesa reale di investimento della Difesa, che scende nuovamente sotto la soglia del 30 per cento della missione e che in buona sostanza dà la misura di un contesto che vede allontanarsi lo sviluppo che un sistema fortemente legato all'evoluzione tecnologica dovrebbe costantemente perseguire.

In realtà, è questo il dato più significativo che emerge dalla comparazione degli stanziamenti definitivi, mentre per quanto attiene alla dinamica di spesa, essa mostra l'elevato livello degli impegni tra i quali vanno considerati quelli sui residui di stanziamento, ancora sia

pur in minima parte presenti nei “programmi pluriennali”, che sempre nel programma 6 sono significativamente presenti.

A fronte di un livello sostanzialmente sovrapponibile agli stanziamenti sul fronte della massa spendibile si evidenzia un aumento considerevole dei residui totali 2009 rispetto a quelli iniziali (543 milioni di euro corrispondenti a circa il 16 per cento dei residui iniziali).

Una spiegazione immediata è rinvenibile nello scostamento tra i pagamenti totali e gli impegni totali, scostamento che è di ben 754 milioni di euro. Lo scostamento tra i pagamenti e le autorizzazioni di cassa che sono parzialmente riferite ai residui, è ancora più elevato, raggiungendo 872 milioni di euro.

Pertanto, anche in un contesto di forte diminuzione degli stanziamenti definitivi, va registrata una evidente vischiosità della dinamica di spesa.

L'analisi dei primi quattro programmi corrispondenti alle forze armate ed alla “spesa di esercizio” indica invece una contenuta diminuzione dei residui totali rispetto a quelli iniziali che va dal 28,18 per cento del primo programma (Carabinieri), al 12,3 per cento per il secondo programma (Esercito), al 16,7 per cento per il terzo programma (Marina), all'11,5 per cento per il quarto programma (Aeronautica).

I dati relativi agli andamenti dei residui indicano peraltro che la consistenza degli stessi rimane significativa anche a fronte di una sostanziale corrispondenza degli stanziamenti di competenza del programma Carabinieri, di una diminuzione in termini marginali per Esercito e Marina e Aeronautica (la diminuzione più sensibile è quella dell'Esercito, per 57 milioni di euro peraltro su un totale di 5.042 milioni).

Per quanto attiene ai costi delle “missioni militari di pace” l'andamento del 2009 ha indicato un deciso miglioramento per le tipologie di spesa riconosciute e per la dimensione dei finanziamenti, che ha consentito di limitare l'incidenza sul bilancio ordinario della difesa.

Pertanto, come viene confermato nel successivo approfondimento, non può dirsi che tali costi abbiano inciso definitivamente sul bilancio. Semmai, hanno influito sulla modulazione delle spese imputate alla missione i ritardi nella disponibilità effettive delle risorse.

Un esempio al riguardo è dato dalla quota di circa 170 milioni di euro che si rinviene tra i residui totali del programma 8 e che viene conservata per il 2010.

Per quanto attiene all'analisi finanziaria per categorie economiche va detto che per la Difesa le più significative sono, oltre ovviamente a quella dei Redditi da lavoro dipendente, che presenta un'incidenza preponderante (oltre il 60 per cento del bilancio è costituito da spesa per il personale), cosa questa naturale per gran parte delle amministrazioni, ma che per la Difesa non era la categoria più importante essendo prevalente nella precedente classificazione economica la categoria IV (Acquisto di beni e servizi) ora ripartita tra i Consumi intermedi e gli Investimenti fissi lordi.

Risultando comunque poco significativa la prima, si focalizza l'attenzione sulle altre due categorie.

CATEGORIA DI SPESA: II CONSUMI INTERMEDI

(in migliaia)

Programma	Residui Iniziali	Variazioni dei residui	Residui Definitivi iniziali	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Totali	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali
1 Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	57.976,83	20.000,00	77.976,83	258.064,29	277.941,37	304.296,84	284.214,00	51.611,54
2 Approntamento e impiego delle forze terrestri	250.985,36	35.235,05	286.220,41	468.179,48	502.463,96	592.115,45	460.768,39	280.519,25
3 Approntamento e impiego delle forze navali	130.569,38	17.209,95	147.779,33	217.702,18	234.227,78	299.925,76	226.656,08	132.052,27
4 Approntamento e impiego delle forze aeree	249.993,91	32.555,00	282.548,91	400.044,79	432.276,73	449.144,15	420.576,76	255.632,77
5 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	94.550,46	0,00	94.550,46	113.484,25	112.107,13	150.819,19	103.989,84	99.976,93
6 Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	464.170,57	0,00	464.170,57	1.497.993,50	1.487.612,72	1.774.258,10	1.452.916,13	483.041,94
8 Sicurezza militare	8.575,80	0,00	8.575,80	0,00	0,00	8.575,80	8.575,80	0,00
Totale Generale	1.256.822,30	105.000,00	1.361.822,30	2.955.468,49	3.046.629,69	3.579.135,29	2.957.697,00	1.302.834,69

Nell'ambito del programma 6 si concentra la gran parte degli stanziamenti della categoria (il 50,7 per cento del totale), il livello degli impegni è sostanzialmente sovrapponibile (99,3 per cento) a quello degli stanziamenti ed i pagamenti raggiungono il 97,7 per cento degli impegni. L'andamento dei residui è in limitata crescita (4 per cento); si confermano quindi le osservazioni già formulate in precedenza.

Analogo discorso va fatto anche per i primi quattro programmi, che peraltro incidono in misura sensibilmente inferiore sulla spesa della categoria, tranne che per il primo programma relativo all'Arma dei carabinieri nel quale, la dinamica appare più efficace sul piano dei pagamenti, anche sul fronte dei residui.

CATEGORIA DI SPESA: XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

Programma	Residui definitivi Iniziali	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Totali	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali
1 Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	38.263,46	37.490,56	36.668,27	50.639,22	25.453,57	49.846,32
2 Approntamento e impiego delle forze terrestri	8.937,61	6.822,16	6.754,55	10.122,16	7.417,47	8.337,46
3 Approntamento e impiego delle forze navali	1.170,59	991,54	996,90	1.725,60	1.250,25	905,86
4 Approntamento e impiego delle forze aeree	7.175,49	6.520,70	6.458,67	12.284,42	7.692,19	5.339,33
6 Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1.433.300,81	2.884.927,95	2.868.954,20	2.271.373,76	2.198.733,96	2.062.604,31
Totale Generale	1.488.847,96	2.936.752,90	2.919.832,58	2.346.145,16	2.240.547,45	2.127.033,28

Per quanto attiene alla categoria "investimenti lordi fissi...", si ripropone in termini ancor più rilevanti la preponderanza del programma 6 che pressoché totalizza le risorse della categoria con il 98,2 per cento, ed un alto livello di impegni al quale non corrisponde un adeguato livello di pagamenti, con la conseguenza di un aumento molto rilevante di residui rispetto a quelli iniziali che raggiunge il 42,9 per cento.

E' quindi in questa categoria che si determinano gli scostamenti più rilevanti e che condizionano il bilancio complessivo della Difesa.

2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

2.1. I capitoli-fondo e le loro problematiche

I capitoli fondo inseriti nello stato di previsione del Ministero della difesa, incidono su diversi settori di bilancio. Alcuni di essi hanno una funzione di natura tecnica, altri sono finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti o al superamento di criticità causate dall'insufficienza degli stanziamenti recati dalle leggi di bilancio.

La Corte ha costantemente segnalato (nella relazione sul rendiconto 2008 è stato realizzato uno specifico approfondimento sul Fondo-scorta e sulle contabilità speciali¹) come sussista un rischio nell'utilizzazione costante di strumenti che devono esprimere esigenze finalistiche per supplire a deficienze di cassa od anche degli stanziamenti di competenza.

Rientrano nel novero dei fondi finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti per esempio il Fondo consumi intermedi ed il Fondo per le esigenze di mantenimento dello strumento militare, che non possono evidentemente essere considerati strumenti stabili nel bilancio ma devono rappresentare uno strumento caratterizzato da flessibilità gestionale, tale da consentire di superare momenti critici, ma circoscritti, mentre, come era stato peraltro notato non hanno consentito di compensare il *gap* che si è determinato con la riduzione al triennio del limite per la perenzione dei residui in conto capitale.

I fondi di maggiore rilevanza relativi all'esercizio finanziario 2009, sono i seguenti, con le corrispondenti ripartizioni sui C.d.R.:

1. Fondo Consumi Intermedi – capitolo 1183

Istituito dall'art. 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le sopravvenute maggiori esigenze per consumi intermedi.

Nel 2009 il fondo è stato finanziato per 326.557.880 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Consumi Intermedi	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	15.950.000	0	166.659.618	36.408.208	16.305.931	74.144.723	17.089.400	326.557.880

2. Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – capitolo 1185

Istituito dall'art. 1, comma 1238, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le maggiori esigenze di mantenimento della Difesa occorrenti per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare.

Nel 2009 il fondo è stato finanziato per 287.309.068 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Mantenimento	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	69.598.859	6.000.000	0	67.693.433	21.410.120	112.766.656	9.840.0000	287.309.068

3. Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze Armate – capitolo 1186

¹ Sulle quali impingono in termini considerevoli le risorse destinate al pagamento degli stipendi, attualmente, a differenza delle amministrazioni civili, gestite dall'Amministrazione.

Istituito dall'art. 1, comma 180 e 181, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), il Fondo è destinato al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze Armate.

Nel 2009 il fondo è stato finanziato per 80.772.512 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Accisa	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	78.250	27.750	342.000	25.252.898	7.844.134	14.109.480	33.118.000	80.772.512

4. Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008 per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato – capitolo 1187

Istituito dall'art. 2, comma 615 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), il Fondo è destinato ad essere ripartito in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La sua dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti.

Nel 2009 il fondo è stato finanziato con 43.669.871 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Riassegnazioni	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	1.683.882	0	3.586.784	12.206.483	8.901.470	13.067.245	4.224.007	43.669.871

5. Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali – capitolo 1188

Istituito dall'art. 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), per il 2009 il Fondo ha previsto per la Difesa una dotazione di complessivi 1.177,4 milioni, resi disponibili in tre tranches successive nei mesi di marzo (200 milioni), maggio (530,9 milioni), novembre (451,9 milioni). Una quarta tranche di importo pari a 170,02 milioni è stata attribuita con il decreto legge 4 novembre 2009, n. 152, convertito in legge 29 dicembre 2009, n. 197; tuttavia, atteso che il consequenziale decreto di finanziamento del Ministero dell'economia e delle finanze è stato firmato il 31/12/2009 e in pari data registrato dalla Corte dei Conti, non vi è stata la possibilità di ripartire tale fondi sui capitoli di spesa che, pertanto, non sono stati impegnati e sono stati mantenuti in bilancio nel conto residui, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della citata legge 197/2009, per essere utilizzati nell'esercizio finanziario 2010.

Con l'istituzione del Fondo si è voluto distinguere il bilancio ordinario, e le relative risorse, da un bilancio definibile "straordinario", in quanto non oggetto di materia di programmazione strategica perché legato ad una situazione geopolitica - geostrategica sempre in corso di evoluzione.

Le assegnazioni sono state ripartite fra gli organi programmatori con manovre di bilancio "ad hoc" che, con gli attuali sistemi informatici a disposizione, permettono di "tracciare" i volumi assegnati per le esigenze rappresentate sui capitoli e piani di gestione in sede di programmazione delle spese.

2.2. Le riassegnazioni

La problematica delle riassegnazioni merita una rivisitazione sul piano normativo, superando le attuali limitazioni che impediscono all'Amministrazione di avere effettivi ritorni economici dalle attività produttive e dalla prestazione di servizi e che hanno determinato il ricorso alle permuta ed alla costituzione di Difesa Servizi S.p.A..

Nel corso del tempo, la situazione si è modificata in termini di limitazioni sempre maggiori all'effettiva riassegnabilità dei proventi al bilancio Difesa

Particolarmente significative sono state, al riguardo, le disposizioni della legge finanziaria 2008 (art. 2, comma 615-616-617, legge 24 dicembre 2007, n. 244).

In considerazione, infatti, della sostanziale finalizzazione delle riassegnazioni alla spesa rientranti nei “redditi da lavoro dipendente”, solo la particolare disposizione del comma 616, ha consentito di ridimensionare il grande scostamento tra riassegnazioni richieste e concesse, con l’istituzione di un apposito fondo (capitolo 1187) con una dotazione che, per l’anno 2009, è stata pari a 43,7 milioni.

In pratica ben 13,8 milioni, rappresentati dai proventi dell’attività produttiva e di resa di servizi della Difesa non sono stati oggetto di riassegnazione.

FLUSSO DELLE RIASSEGNAZIONI CON NORME ATTUALI (di limitazione alla riassegnabilità ai sensi dei commi 615-616-617 dell’art. 2 legge n. 244/2007) (Esercizi finanziari 2008 e 2009)			(valori assoluti) Volumi delle riassegnazioni con normativa previgente
	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2007
Totale richieste riassegnazione "Categoria 1"	99.752.740,00	96.705.215,00	238.582.732,00
Totale riassegnazione ricevute "Categoria 1"	99.656.379,00	83.320.522,00	
Differenza (somme non riassegnate dal MEF)	96.361,00	13.384.693,00	
Totale richieste prelevamento dal FONDO cpt. 1187	69.161.383,00	57.462.840,00	
Totale prelevato dal FONDO cpt. 1187	56.582.000,00	43.669.871,00	
Differenza (incidenza negativa derivante applicazione dei C. 615-616-617 art. 2 della legge n. 244/2007)	12.579.383,00	13.792.969,00	
TOTALE GENERALE RICHIESTE DI RIASSEGNAZIONE	168.914.123,00	154.168.055,00	236.562.732,00
TOTALE GENERALE RIASSEGNAZIONE	156.238.379,00	126.990.393,00	236.562.732,00

3. Gli immobili della Difesa

Con la legge 662/1996, al fine di consentire al Ministero della difesa di reperire le risorse finanziarie necessarie ad avviare un processo di riorganizzazione delle Forze armate, venne concessa la possibilità di derogare a tale principio generale, consentendo al Ministero di procedere direttamente ad alienare gli immobili individuati con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, stabilendo la quota di riassegnazione dei relativi proventi in 1.400 miliardi di lire.

L’evoluzione normativa sulla dismissione degli immobili in uso al Ministero della difesa ha successivamente e progressivamente ridotto il “livello di autonomia” e solo con la legge n. 133/2008 (art. 14-*bis*) sono state introdotte nuove procedure per la valorizzazione-permuta-alienazione-gestione del patrimonio infrastrutturale della Difesa, simili a quelle di cui alla citata legge n. 662/1996. Infine, la legge finanziaria per il 2010 consente al Ministero della difesa, come ulteriore possibilità, la facoltà di costituire fondi immobiliari con apporto di propri immobili, al fine di finanziare il programma di riorganizzazione delle Forze armate.

Al riguardo occorre, comunque, evidenziare che tutti gli immobili da assoggettare alle procedure in parola devono essere individuati di concerto con l’Agenzia del demanio che, preventivamente, accerta la sussistenza di eventuali esigenze di “uso governativo” che possano essere soddisfatte con gli immobili proposti dalla Difesa per alienazione, valorizzazione, permuta o gestione. In tal senso la citata Agenzia ha palesato la necessità di destinare al soddisfacimento delle esigenze istituzionali di altri Ministeri alcuni degli immobili contenuti in un primo elenco sottoposto al suo parere.

Al riguardo, peraltro, non vi sono stati significativi passi avanti, rispetto alla situazione descritta con riferimento all’esercizio 2008.

Certamente va fatto cenno, sia alla circostanza che l’Agenzia del Demanio abbia segnalato l’interesse di altre Amministrazioni agli immobili della Difesa, sia alla questione, ormai di grande rilevanza, del cosiddetto “Federalismo demaniale”.

La legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale, all’art. 2 conferisce al Governo la delega ad emanare uno o più decreti legislativi, al fine di assicurare l’autonomia gestionale delle

Regioni, delle Province e dei Comuni. In occasione del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009 è stato approvato lo schema del primo decreto legislativo relativo al trasferimento di beni immobili agli Enti locali, attualmente alla Camera dei Deputati (AC 196) per il previsto parere.

Per quanto attiene ai beni immobili in uso al Ministero della difesa, l'art. 5, comma 4, prevede la possibilità di trasferire a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni che ne facciano richiesta beni immobili "comunque in uso al Ministero della difesa", individuati con "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo ... in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto delle procedure di cui all'art. 14-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e di cui all'art. 2, comma 628, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente".

Un aspetto di rilievo è quello della valorizzazione del patrimonio immobiliare, della quale si parla, specificamente, sia nella parte dedicata all'organizzazione del Ministero ed, in particolare, di Difesa Servizi S.p.A., sia nel contesto delle iniziative intraprese dalle Forze armate, con il ricorso alle permuta di beni e servizi - nella specie mettendo a disposizione siti per utilizzazioni economiche dei medesimi e, quindi, generatrici di proventi per la Difesa - e nella prospettiva di rendere autonomi alcuni enti e stabilimenti della Difesa, come gli Arsenali della Marina militare.

Sempre nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare, va segnalata la specifica tematica della vendita degli alloggi di servizio e dei relativi programmi di acquisizione, soprattutto con riguardo alle disposizioni della legge finanziaria 2008 che (all'art.2, commi 627-631) che prevedevano l'adozione di un apposito regolamento attuativo di un programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione degli alloggi di servizio.

Al riguardo, è ormai definito il decreto interministeriale che approva detto regolamento ed è in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale².

Sempre con riferimento a tale tema, va fatto un cenno conclusivo al riconoscimento del diritto di opzione prioritaria, a favore delle cooperative edilizie costituite da personale appartenente alle Forze armate e di polizia, sull'acquisto dei beni destinati alla vendita confiscati a organizzazioni criminali³.

² Di rilievo sono gli articoli 7 e 8:

In sintesi, l'articolo 7:

- definisce i criteri di vendita degli alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali, così come individuati dagli Stati Maggiori delle Forze armate;
- indica le incombenze del Ministero della difesa;
- individua i soggetti che hanno diritto all'acquisto dell'usufrutto o alla continuazione della conduzione dell'alloggio;
- fissa le riduzioni del prezzo di vendita per l'esercizio del diritto di opzione;
- stabilisce i criteri sulla base dei quali un immobile può essere definito "di particolare pregio";
- individua le modalità di stipula dei contratti e le conseguenze della mancata stipula, dovuta a inadempimento o a violazione di oneri comportamentali previsti dal regolamento medesimo;

Il successivo articolo 8 disciplina le modalità e i criteri di vendita degli alloggi in esame con il sistema d'asta, definendo gli atti da porre in essere a cura della Direzione Generale dei lavori e del demanio, nonché degli Stati Maggiori.

³ La legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "Disposizioni contro la mafia", come modificata dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, e dalla legge finanziaria 2007, prevede che i beni confiscati alla mafia possano essere mantenuti al patrimonio indisponibile dello Stato per finalità di ordine pubblico, giustizia e protezione civile, nonché per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, Agenzie fiscali, Università statali, Enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, ovvero trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della Provincia o della Regione.

In tale quadro, l'art. 2, comma 52, della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), ha apportato modifiche alla legge 575/1965; in particolare, dopo aver disposto che i beni confiscati, di cui non sia possibile effettuare la destinazione o

4. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio

Come nelle precedenti relazioni e sia pure in forma sintetica è opportuno segnalare gli sviluppi di alcuni programmi d'armamento che consentono di misurare la capacità dinamica della Difesa, in un contesto di continua evoluzione tecnologica e di rilievo sia per la nostra industria nazionale in settori nei quali la ricerca tecnologica raggiunge i più alti livelli in termini di ricaduta industriale anche per usi civili, sia per la presenza strategica italiana nell'ambito della cooperazione internazionale.

Tali programmi, nella nuova classificazione rientrano nel “programma 6 – pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari” e vanno riferiti alle Direzioni generali che, nell'ambito del C.d.R. Segretariato generale, esprimono il livello più elevato, sia delle professionalità ed esperienze tecnologiche, sia del *Procurement*.

A fronte di un impatto di rilievo sul sistema economico, va detto che non è particolarmente elevato quello finanziario a carico del bilancio della Difesa che ha subito notevoli ridimensionamenti nel corso degli ultimi esercizi.

Le tabelle che seguono consentono di verificare l'incidenza della spesa di investimento diretta all'ammodernamento ed al rinnovamento degli armamenti, sull'intero bilancio della Difesa.

BILANCIO PREVISIONALE MINISTERO DIFESA PER FUNZIONI
ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

	(in milioni)
FUNZIONE DIFESA (Esercito, Marina, Aeronautica)	14.339,50
FUNZIONE SICUREZZA PUBBLICA (Arma dei Carabinieri)	5.529,20
FUNZIONI ESTERNE	116,40
TRATTAMENTO DI AUSILIARIA	309,20
TOTALE	20.294,30

FUNZIONE DIFESA
ARTICOLAZIONE DEGLI STANZIAMENTI PER SETTORI

	(in milioni)
PERSONALE	9.556,30
ESERCIZIO	1.887,90
INVESTIMENTO	2.885,30
TOTALE	14.339,50

Tale incidenza, sul previsionale 2009, è stata del 14,22 per cento sull'intero bilancio della Difesa e del 20,12 per cento sulla Funzione Difesa.

Nell'analisi, piuttosto sintetica, dei Programmi d'armamento, si è ritenuto di privilegiare quei programmi che presentano carattere fortemente innovativo e quelli che incidono in termini sensibili sul sistema complessivo per la loro ampiezza e valenza strategica e sono in una fase molto avanzata.

PROGRAMMA MISSILISTICO “MEDIUM EXTENDED AIR DEFENCE SYSTEM” (MEADS)

La finalità del programma è di sviluppare, in cooperazione con Germania e Stati Uniti d'America, un sistema missilistico di difesa aerea a protezione di obiettivi vitali (civili e militari) e delle forze di manovra contro la minaccia costituita da missili tattici-balistici e contro bersagli a propulsione esogena, compresi i missili da crociera (Cruise Missiles)⁴.

il trasferimento per le finalità di pubblico interesse precedentemente indicate, sono destinati alla vendita, tale norma ha stabilito che il personale delle Forze armate e delle Forze di Polizia può costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto dei beni destinati alla vendita, di cui sopra.

⁴ Il programma è articolato nelle seguenti fasi:

Ogni fase prevede la negoziazione e sottoscrizione di MoU (Memorandum of Understanding⁵) dedicati.

Attualmente sono in corso le attività previste nell'ambito del contratto "Design & Development" (D&D), firmato nel Maggio 2005 dall'Agenzia NATO NAMEADSMA (a nome e per conto delle tre Nazioni) e dal consorzio internazionale transatlantico MEADS International Inc.(MI). Il costo di tale fase è stimato in circa 561 milioni.

Una "Preliminary Design Review" (PDR) del sistema, iniziata nel 2006, si è positivamente conclusa alla fine del 2007.

La Review è stata svolta secondo un approccio di tipo "incrementale" che ha previsto la verifica della maturità del disegno sia con riferimento ai sotto-sistemi che costituiscono il MEADS (specificatamente Lanciatore, Radar di Ricerca e Multifunzione, Sistema di Comando e Controllo, ecc.), che a livello di sistema integrato.

La finalizzazione della fase di D&D permetterà di valutare adeguatamente lo sviluppo di un sistema altamente innovativo e dalle caratteristiche tecniche particolarmente complesse.

PROGRAMMA PZH2000 (PANZERHAUBITZE 2000)

Nell'ambito dei provvedimenti volti ad ammodernare la componente artiglieria terrestre, al fine di sostituire l'obsoleto semovente M109 (in servizio dagli anni 70) con un sistema d'arma tecnologicamente moderno e più rispondente ai mutati scenari di impiego, nel dic. 2002 la Direzione Generale Armamenti Terrestri, su mandato dello Stato Maggiore dell'Esercito, ha stipulato un contratto con il Consorzio IVECO - OTOMELARA (CIO) per la fornitura di 70 obici PzH2000 (sistema d'arma sviluppato dalla Soc. tedesca KRAUSS MAFFEI WEGMAN) e del relativo supporto logistico, denominato "Garanzia Estesa", per un valore complessivo di 647 milioni.⁶

Al contratto è seguito un Atto Aggiuntivo (del 29 dic. 2005) che recepisce le indicazioni della società tedesca, produttrice del semovente in parola, circa alcune modifiche migliorative del sistema d'arma nonché talune implementazioni nazionali da apportare sul semovente.

Al termine delle attività che hanno portato al rilascio del certificato di omologazione del PzH2000 da parte della DGAT, nel giugno 2007 il semovente è stato introdotto in servizio, con contestuale inizio della distribuzione dei primi esemplari alle unità della F.A., il cui termine è previsto per settembre 2010.

In sintesi, l'obiettivo di dotare l'artiglieria terrestre di un sistema d'arma moderno e tecnologicamente avanzato è ormai pressoché conseguito. La piena capacità operativa delle unità equipaggiate con il PzH2000 sarà conseguita con il completamento della distribuzione del semovente alle unità operative nonché con la finalizzazione di tutte le attività addestrative a beneficio degli equipaggi operatori e del personale preposto alla manutenzione del sistema d'arma (entro dicembre 2011).

a) definizione e validazione del Progetto ("Project Definition and Validation – PD/V): iniziata nel 1996 e conclusasi al 31 Dicembre 1999;

b) fase di riduzione dei rischi ("Risk Reduction Effort" - RRE): periodo inizialmente previsto 2000-2002, effettivo giugno 2001 – marzo 2004;

c) fase di disegno e sviluppo del sistema MEADS ("Design & Development" – D&D). La fase è iniziata nel 2004 e la sua conclusione è prevista nel 2013.

d) produzione e supporto in servizio, a partire dal 2014.

⁵ Accordi internazionali non soggetti a ratifica parlamentare.

⁶ Il programma di approvvigionamento è stato articolato secondo le seguenti principali attività:

a) acquisizione di due obici da parte del Consorzio dalla linea di produzione tedesca per consentire la realizzazione della configurazione "nazionale" del sistema e, al termine dell'attività, l'avvio della produzione dei restanti sistemi d'arma;

b) addestramento del personale della F.A. mediante lo svolgimento di specifici corsi, inclusi nel contratto, a cura del Consorzio medesimo;

c) svolgimento delle prove di impiego operativo;

d) introduzione in servizio del semovente;

e) distribuzione dei sistemi d'arma agli Enti ed ai Reggimenti della F.A..

PROGRAMMA FSAF/PAAMS

- a) Nella seconda metà degli anni '80 gli Stati Maggiori dell'Esercito e della Marina italiani e gli Stati Maggiori dell'Esercito, dell'Aeronautica e della Marina francesi hanno definito un requisito operativo per un sistema missilistico antiaereo navale a difesa di punto (SAAM/IT e SAAM/FR), un sistema antiaereo terrestre a medio raggio (SAMP-T) ed un sistema antiaereo navale a medio raggio (SAMP-N) utilizzanti blocchi di base comuni⁷.

Il 5 dicembre 1989 è stato firmato l'Accordo Particolare n. 1 per l'avvio della Fase 1 del programma FSAF riguardante lo sviluppo dei sistemi SAAM e SAMP-T e lo studio di fattibilità e definizione di un sistema navale a medio raggio (SAMP-N). Quest'ultimo sistema è poi evoluto nel PAAMS (Principal Anti-Air Missile System), destinato ad armare la nuova classe di Fregate antiaeree Classe Orizzonte (Nave Doria e Nave Duilio).

Attualmente il programma è nella Fase 3⁸, che riguarda la produzione ed il mantenimento in esercizio del sistema. Il contratto formalizzato nel 2003 da OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement), l'agenzia contraente che agisce su delega dei quattro Paesi fondatori dell'Agenzia (Italia, Francia, Germania ed UK), prevede per l'Italia la fornitura entro il 2013 di:

- b) 5 sezioni SAMP/T con la relativa dotazione di missili Aster 30 e supporto logistico per l'EI. Tale fornitura consentirà di equipaggiare n. 2 reggimenti di artiglieria, attualmente dotati di sistema HAWK;
- c) missili Aster 15/30, unitamente al relativo supporto logistico, per i sistemi SAAM/IT e PAAMS di Nave Cavour, Nave Doria, Nave Duilio;
- d) una prima aliquota di Aster 30 destinata ad armare le FREMM (Fregate della Marina militare).

I sistemi di guida e di lancio per le Unità navali sono stati acquisiti con specifici contratti stipulati dalla Direzione generale degli armamenti navali. Il costo totale della Fase 3 è stimato in complessivi 1.025 milioni.

La cooperazione internazionale con la Francia, avviata nel 1988, è stata gestita da un Ufficio di Programma, con sede a Parigi. A seguito dell'istituzione dell'OCCAR, l'Ufficio, con l'Accordo Amministrativo firmato il 16 giugno 1999, si è trasformato in Divisione di Programma, entrando a far parte di OCCAR EA. Tale cooperazione è stata successivamente estesa al Regno Unito, con l'adesione di quest'ultimo al programma SAMP-N con l'emendamento n. 1 al MoU Base del 1995.

Il programma, caratterizzato da una complessa fase di ricerca e sviluppo dovuta all'elevato livello tecnologico del sistema d'arma, è ormai nella fase conclusiva.

Tra la fine del 2012 e il primo trimestre 2013, sono infatti previsti la consegna della 5^a sezione operativa e il completamento delle attività addestrative delle squadre operative e del personale preposto al sostegno logistico di aderenza, nonché la consegna degli ultimi missili destinati alle Unità navali.

5. Programma “missioni militari di pace”

La partecipazione italiana alle operazioni internazionali di pace è autorizzata dal Parlamento con appositi provvedimenti legislativi che assicurano alle Forze armate e all'Arma

⁷ Per l'Italia, il programma trova la sua origine e motivazione nell'esigenza operativa di:

- sostituire il sistema missilistico per la difesa aerea HAWK, in servizio dagli anni '60, con un nuovo mezzo antiaereo ed antimissile di concezione avanzata (SAMP/T), caratterizzato da un elevato contenuto tecnologico e da elevata flessibilità/mobilità, in grado di fronteggiare, su 360°, una minaccia multi bersaglio (fino a 10 aerei contemporaneamente da missili balistici lanciati entro i 600 km);
- armare le nuove Unità navali della Marina militare con un sistema missilistico di difesa antiaereo idoneo a fronteggiare l'attuale minaccia.

⁸ La Fase 1 - sviluppo dei sistemi SAAM e SAMP-T - si è conclusa nel 2003.

- La Fase 2 del programma, riguardante i lavori di preparazione della serie, di industrializzazione e di logistica nonché l'adeguamento tecnologico del sistema auto-direzionale del missile, è stata avviata nel 1997 e si è conclusa, rispettivamente, per la Marina nel 2004 e per l'Esercito nel 2006.

dei Carabinieri la necessaria copertura giuridica e finanziaria agli interventi. In particolare, per quanto concerne il finanziamento delle operazioni, si evidenzia che l'esercizio finanziario 2009 è l'ultimo in cui tale copertura è assicurata con le modalità di cui alla legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), art. 1, comma 1238, istitutiva del fondo per le missioni internazionali (cap. 1188), finanziato per il solo triennio 2007-2009 con una dotazione annua di 1 miliardo di euro.

La costituzione del fondo, sino al 2009, ha da un lato assicurato una ragionevole certezza programmatica sul volume di risorse disponibili, sebbene le reali esigenze operative e le attività autorizzate dai singoli provvedimenti di proroga abbiano imposto integrazioni finanziarie (infatti, nel 2009 l'importo assegnato alla Difesa è stato complessivamente pari a circa 1.348 milioni⁹), dall'altro continua, tuttavia, a non garantire la disponibilità dei fondi con la tempestività necessaria per assicurare in fase di gestione la massima efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, nonché un'attività gestionale svolta senza soluzione di continuità, al pari di quella operativa.

Ciò è stato posto in evidenza anche nell'ambito dell'esame parlamentare delle proposte di legge in materia di disciplina delle missioni internazionali di pace (AC 1213) e, in particolare, approfondito in sede di audizione del rappresentante MEF che, oltre a evidenziare la tempistica di perfezionamento dei provvedimenti amministrativi di variazione di bilancio rilevata per il periodo 2007-2009, ne ha delineato anche le conseguenze sulle attività di spesa poste in essere dall'Amministrazione.

Si ripropone quindi la questione dell'anticipazione delle risorse finanziarie, a carico del bilancio Difesa per corrispondere gli emolumenti al personale impegnato nelle missioni e sostenere tutte le attività inerenti al supporto logistico ed operativo dei contingenti impiegati nei vari teatri utilizzando gli stanziamenti ordinari di bilancio.

Tale situazione potrebbe trovare una soluzione solamente con la disponibilità, fin dall'inizio dell'esercizio di tutti i fondi assegnati.

Va, peraltro, sottolineato come, con l'art. 6, comma 3, del DL n. 209 del 30.12.2008, siano state parzialmente anticipate le assegnazioni autorizzate dal decreto relativo al primo semestre 2009, per 200 milioni di euro¹⁰.

Nel corso dell'esercizio, le anticipazioni dal bilancio ordinario determinano un continuo assestamento delle attività dovuto all'indisponibilità delle risorse da un lato ed il ricorso a variazioni di bilancio dall'altro e sussiste sempre il rischio di non poter accreditare agli Enti amministrativi periferici le risorse che pervengono alla fine dell'esercizio.

Nell'anno 2009 il rifinanziamento delle missioni è stato autorizzato con tre diversi provvedimenti:

- legge n. 12/2009, per il periodo gennaio–giugno 2009;
- legge n. 108/2009, per il periodo luglio–ottobre 2009;
- legge n. 197/2009, per il periodo novembre–dicembre 2009.

Con l'ultimo dei tre provvedimenti, quello relativo al bimestre novembre–dicembre 2009, è stata anche prevista all'art. 5, comma 3, la possibilità di mantenere in bilancio per l'esercizio finanziario 2010, in conto residui 2009, le somme autorizzate dal provvedimento, pari a circa 170 milioni, non impegnate al 31 dicembre 2009.

⁹ Di tali volumi finanziari circa 170 milioni, relativi al finanziamento dell'ultimo bimestre 2009 disposto dalla legge 197/2009, approvata in tempi non utili per il loro impiego, sono stati conservati in bilancio per l'esercizio finanziario 2010 quali residui 2009.

¹⁰ Questi fondi, peraltro resi effettivamente disponibili solo alla fine del mese di marzo, sono stati utilizzati quanto per circa 120 milioni per il sostegno di attività improcrastinabili ed urgenti, quali il finanziamento dei contratti per il trasporto strategico con vettori civili (aereo, navale, ferroviario), per la realizzazione di infrastrutture nei vari teatri operativi, per il pagamento dei contratti assicurativi del personale, per le attività connesse alla cooperazione civile-militare a sostegno alle popolazioni locali e dirette al ripristino delle normali condizioni di vita. La quota rimanente, pari a circa 80 milioni di euro, è stata assegnata alle Forze armate e ai Carabinieri e, quindi, destinata a sostenere le attività logistiche ed operative degli assetti.

Va comunque segnalato in termini positivi l'andamento del 2009, in quanto oltre alle assegnazioni necessarie per sostenere i contingenti e gli assetti, sono state finanziate la gran parte delle spese per l'approntamento degli stessi prima dell'invio nei teatri operativi.

E' infatti dal 2009 che, in fase di predisposizione dei provvedimenti legislativi, per la prima volta sono state finanziate, oltre le spese cosiddette vive (quali le diarie al personale ed il sostegno logistico in generale), anche le spese formative e addestrative svolte dai Reparti e dalle Unità in territorio nazionale ed estero, quelle relative alla manutenzione ed all'adeguamento dei mezzi e sistemi d'arma, le spese per la gestione e il mantenimento delle scorte, nonché per l'acquisizione di equipaggiamenti e materiali speciali.

Restano ancora escluse dal finanziamento le cosiddette spese di ricondizionamento e, in particolare, quelle spese riconducibili all'efficienza dei mezzi, equipaggiamenti e materiali usurati o distrutti a causa dell'intensa attività svolta nei teatri operativi o per azioni criminose.

Nel complesso, le risorse assegnate per il finanziamento delle operazioni fuori area, per il periodo gennaio – ottobre 2009, ammontano a circa 1.177 milioni, così suddivise per i tre settori di spesa della Difesa:

- 482 milioni circa per spese di personale;
- 692 milioni circa per spese di esercizio e funzionamento;
- 3 milioni per spese di investimento.

A tali fondi si aggiungono circa 0,6 milioni ricevuti dai Carabinieri per operazioni fuori area per il Ministero dell'Interno e i 170 Milioni allocati sul capitolo 1188 relativi al provvedimento di proroga dell'ultimo bimestre 2009 che, come anticipato, sono stati mantenuti in bilancio per l'esercizio finanziario 2010, in conto residui 2009.

FUORI AREA E.F. 2009 - RIEPILOGO FONDI ASSEGNATI

TOTALE FONDI ASSEGNATI E.F. 2009		1.347.388.742	
FONDI ASSEGNATI		FONDI NON IMPEGNATI AL 31/12/2009 Mantenuti in Bilancio in conto residui da utilizzare nell'E.F. 2010 ex art. 5 comma 3, legge n. 197/2010	
I° SEMESTRE 2009 - legge 12/2009	730.907.168	Periodo 1/11-31/12/2009 legge n. 197/2009	170.024.579
DEFINANZIAMENTO DARFUR CON legge 197/2009	-5.443.005		
PERIODO 1/7 - 31/10/2009 - legge 108/2009	451.900.000		
TOTALE	1.177.364.163	TOTALE	170.024.579

La distribuzione dei finanziamenti in base alle categorie economiche, riportata nella tabella successiva, consente di avere una cognizione più approfondita dell'impatto che hanno i medesimi sul bilancio della Difesa:

STANZIAMENTI FUORI AREA PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

1° SEMESTRE 2009, legge n. 12/2009		
- PERIODO 1/7-31/10/2009, legge n. 108/2009		
- PERIODO 1/11-31/12/2009, legge n. 197/2009		
Stanziamanti per il Ministero della difesa		
Redditi da lavoro dipendente	Totale	511.095.193
Consumi intermedi	Totale	662.234.674
Imposte pagate sulla retribuzione	Totale	659.756
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	Totale	206.721
Trasferimenti correnti ad estero	Totale	200.000
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	Totale	2.967.819
Totale		1.177.364.163
Stanziamanti trasferiti dal Ministero dell'interno al Ministero della difesa		
Redditi da lavoro dipendente	Totale	486.111
Consumi intermedi	Totale	123.298
Totale		609.409
Stanziamanti conservati al 2010 quali residui 2009		
Totale		170.024.579
Totale stanziamenti e.f. 2009		1.347.998.151

E' di tutta evidenza come le attività prettamente operative e logistiche delle Forze armate, svolte nelle operazioni fuori area e per addestrarsi all'impiego, ricadano per oltre il 50 per cento sui "consumi intermedi", la categoria sulla quale si concentrano provvedimenti di riduzione del bilancio.

In conclusione, l'attuale disciplina di finanziamento delle missioni internazionali di pace appare più rispondente, rispetto al passato, alle esigenze del Ministero della difesa, per quanto concerne le modalità di definizione delle risorse assegnate in riferimento agli impegni in corso, ma sussiste, come si è detto, la questione dei tempi tecnici per la disponibilità concreta delle risorse.

Sul punto, l'Amministrazione sottolinea l'utilità dello strumento delle contabilità speciali, riconfermato nella sua autonomia dal vigente Regolamento per l'amministrazione della Difesa, approvato con d.P.R. del 21 febbraio 2006, n. 167, ma messo fortemente in discussione dalla stessa Riforma del bilancio introdotta dalla legge n. 196/2009.

La Corte, al riguardo, si è espressa costantemente, in particolare nella precedente relazione, sottolineando come la disponibilità di flussi di cassa da destinare alle esigenze operative non deve costituire una tendenza talmente consolidata da ricorrere normalmente al ripianamento delle "deficienze di cassa" sulle predette contabilità, determinando di fatto, con uno strumento di flessibilità che consente di affrontare le emergenze, una reale rigidità dell'intero bilancio della Difesa.

Ben diversa è l'esigenza di perseguire con idonei strumenti amministrativi l'effettiva e tempestiva disponibilità degli stanziamenti autorizzati sul bilancio del Dicastero della Difesa, e l'applicazione di particolari misure di flessibilità per il rapido reindirizzo delle assegnazioni, qualora la situazione operativa lo renda necessario ed indispensabile.

L'incidenza sul bilancio della Difesa dell'attività di concorso all'Ordine Pubblico

La Corte ritiene opportuno dedicare una particolare attenzione alle attività svolte dalle Forze armate nelle funzioni relative alla sicurezza del territorio.

Esse, infatti, non sono state impegnate solo nelle Missioni Internazionali di pace, ma, a partire dalla metà del 2008, è stato disposto dall'art.7-bis, comma 1, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, recante "Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza", l'impiego di un contingente non superiore a 3.000 unità con finalità di prevenzione della criminalità, per svolgere servizi di vigilanza a siti e