



STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO



Direttiva 8009 LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE FINANZIARIA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

2021

PAGINA INTENZIONALMENTE BIANCA

AVVERTENZE

La presente pubblicazione è stata approntata secondo quanto previsto dalla Circ. 1001 "Modalità per l'approntamento delle pubblicazioni dell'Esercito Italiano" ed. 2016 e successive modificazioni e integrazioni.

Fatte salve le esigenze di servizio, ufficio o istituto, nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in qualsiasi forma a stampa, fotocopia, microfilm, scansione digitalizzata o altri sistemi, senza l'autorizzazione scritta dell'originatore.

La presente pubblicazione è diramata con la lettera in Annesso I.

PAGINA INTENZIONALMENTE BIANCA



ATTO DI APPROVAZIONE



Approvo la presente Direttiva 8009 *La programmazione e la gestione finanziaria delle missioni internazionali*.

Il documento si propone di fornire:

- una visione d'insieme dei meccanismi che regolano il finanziamento delle esigenze legate alla partecipazione dell'Esercito alle missioni internazionali, alla luce delle importanti novità normative introdotte dal Legislatore negli ultimi anni;
- indicazioni e criteri ai quali è necessario che la linea di Comando e quella amministrativa improntino la programmazione finanziaria e la gestione delle risorse recate dai provvedimenti di autorizzazione e di proroga delle missioni internazionali,

allo scopo di ottimizzare l'impiego delle disponibilità finanziarie della Forza Armata e rendere più efficace l'azione dei Comandanti.

Roma, 25.08.'21

IL CAPO DI STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

Generale di Corpo d'Armata Pietro SERINO

PAGINA INTENZIONALMENTE BIANCA

INDICE

1 PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI . 1

| | |
|--|----|
| 1.1 GENERALITÀ SULLE MISSIONI INTERNAZIONALI..... | 1 |
| 1.1.1 Deliberazione, autorizzazione e proroga della partecipazione alle missioni internazionali | 2 |
| 1.1.2 Finanziamento delle missioni internazionali | 3 |
| 1.1.3 Clausole di finanziamento (esigibilità delle obbligazioni) | 4 |
| 1.2 TEMPI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA..... | 5 |
| 1.3 ATTORI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA..... | 5 |
| 1.4 CRITERI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA..... | 5 |
| 1.4.1 Il bilancio per azioni..... | 5 |
| 1.4.2 Il “principio di trasversalità” | 6 |
| 1.4.3 Le spese in conto capitale | 8 |
| 1.5.1 Organizzazione | 9 |
| 1.5.2 Competenze | 11 |
| 1.6 SUPPORTO LOGISTICO RESO E RICEVUTO A/DA PARTE DI FORZE ARMATE STRANIERE E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI..... | 13 |
| 1.6.2 Supporto logistico da parte delle Forze Armate USA..... | 15 |
| 1.6.3 Supporto logistico da parte della NATO..... | 17 |
| 1.6.4 Rimborsi ONU..... | 18 |
| 1.7 MECCANISMO “ATHENA” | 22 |
| Riassumendo | 23 |
| RIFERIMENTI | 24 |

2 GESTIONE FINANZIARIA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI 27

| | |
|--|----|
| 2.1 TEMPI DEL PROCEDIMENTO APPROVVIGIONATIVO | 27 |
| 2.2 FONDO SCORTA..... | 28 |
| 2.3 ANTICIPAZIONE DI TESORERIA | 29 |
| 2.4 ANTICIPAZIONE DEL 75 PER CENTO..... | 31 |
| 2.5 AFFLUSSO DELLE RISORSE | 31 |
| 2.6 ESIGENZE URGENTI NON PROGRAMMATE | 32 |
| 2.7 TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE | 34 |
| Riassumendo | 35 |
| RIFERIMENTI | 36 |

ANNESI:

LETTERA DI DIRAMAZIONE.

PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

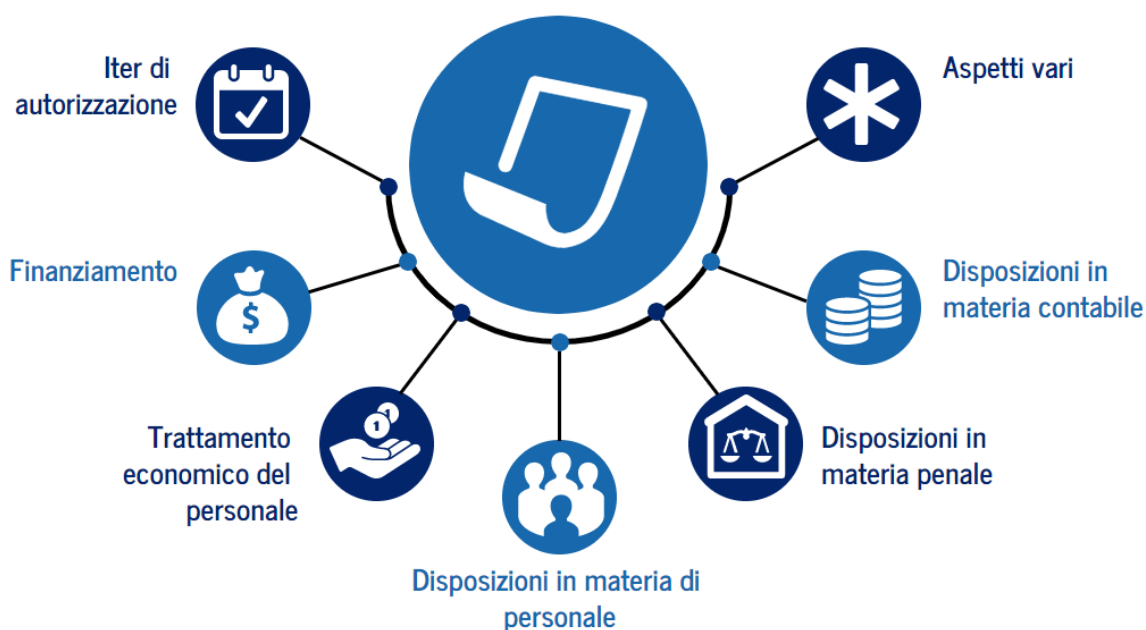
1.1 GENERALITÀ SULLE MISSIONI INTERNAZIONALI



Quella dell'invio all'estero di contingenti militari, forze di polizia e corpi civili di pace è stata a lungo una materia priva di una cornice normativa unitaria, fino all'entrata in vigore della Legge 21 luglio 2016, n. 145 (c.d. Legge-quadro sulle missioni internazionali).

Anche la Costituzione, infatti, non fornisce previsioni sull'argomento ad eccezione delle disposizioni sullo stato di guerra e fino al 2016, pertanto, non esisteva una normativa di carattere generale che disciplinasse il trattamento economico, la condizione giuridica del personale ed i profili finanziari ed amministrativi. Il quadro normativo relativo alla partecipazione italiana a missioni internazionali veniva stabilito da singoli provvedimenti legislativi per l'avvio delle missioni ovvero da provvedimenti periodici contenenti l'autorizzazione di proroga delle missioni e il relativo finanziamento, nei quali si osservava il ripetersi di disposizioni pressoché identiche, riferite ad un determinato complesso di missioni, che avevano raggiunto un discreto grado di stabilità, disciplinando aspetti quali il trattamento economico e normativo del personale delle Forze Armate e Forze di polizia, la disciplina contabile e così via.

Legge 145/2016



I profili più problematici della vecchia disciplina erano rinvenibili nella temporaneità delle disposizioni ordinamentali e finanziarie introdotte dai citati provvedimenti legislativi, nonché dalla mancanza di un'organica disciplina in materia penale applicabile al personale militare.

Tra gli aspetti disciplinati dalla L. 145/2016, dal punto di vista finanziario, rilevano:

- le procedure di deliberazione, autorizzazione e proroga della partecipazione alle missioni;
- il finanziamento delle missioni;
- altri aspetti relativi al personale.

1.1.1 Deliberazione, autorizzazione e proroga della partecipazione alle missioni internazionali



Nel definire l'ambito di applicazione della nuova disciplina, la L.145/2016 individua le due procedure per la deliberazione e l'autorizzazione di nuove missioni e per la proroga di quelle in atto.

La procedura di deliberazione e autorizzazione di nuove missioni¹ si articola in 3 fasi:

- 1) adozione di una deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica, ed eventuale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa;
- 2) trasmissione delle deliberazioni alle Camere, che tempestivamente le discutono e, con appositi atti di indirizzo, le autorizzano o meno;
- 3) emanazione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), entro 60 giorni dall'approvazione degli atti di indirizzo, che definiscono le risorse necessarie a soddisfare il fabbisogno delle missioni deliberate, a valere su un fondo dedicato. Gli schemi dei DPCM sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, che devono renderlo entro 20 giorni dall'assegnazione. Il Governo, nel caso in cui non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere, corredati di eventuali modifiche ed elementi integrativi di informazione. Qualora entro 10 giorni le Commissioni non esprimano i propri pareri definitivi, i decreti possono essere comunque adottati.

La procedura per la proroga delle missioni in atto², invece, prende avvio con la presentazione alla Camere da parte del Governo, entro il 31 dicembre di ogni anno, di una relazione analitica sulle missioni in corso.

¹ Art. 2 della Legge 21 luglio 2016, n. 145.

² Art. 3 della Legge 21 luglio 2016, n. 145.

L'iter quindi prosegue in maniera identica al precedente, a partire dalla discussione e dalle conseguenti deliberazioni parlamentari sulla relazione.



1.1.2 Finanziamento delle missioni internazionali



Il finanziamento delle missioni avviene a valere su un apposito fondo³, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), in sostituzione di quello introdotto dalla Legge finanziaria 2007⁴, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di stabilità ovvero da appositi provvedimenti legislativi. La ripartizione del fondo tra le missioni (sia quelle in atto, sia le nuove) avviene con i DPCM menzionati al paragrafo precedente, i cui schemi, corredate di relazione tecnica esplicativa, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti. Successivamente, il Ministro dell'economia e delle finanze apporta, con propri decreti (DMT), le occorrenti variazioni di bilancio.

³ Art. 4 co. 1 della Legge 21 luglio 2016, n. 145.

⁴ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

1.1.3 Clausole di finanziamento (esigibilità delle obbligazioni)



La disciplina generale della Legge n. 145/2016 ha incontrato delle difficoltà applicative in relazione alle sopravvenute riforme del bilancio dello Stato. Infatti, il Decreto legislativo n. 93 del 2016, tra le modifiche apportate alla Legge 196/2009 (Legge di contabilità), ha introdotto un nuovo principio, in relazione al quale **l'assunzione degli impegni contabili deve essere effettuata, nei limiti degli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale, con imputazione della spesa negli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili (cioè quando vengono a scadenza)**⁵. L'applicabilità dell'art. 34 della Legge di contabilità così modificato risultava inficiata dall'annualità dei provvedimenti di finanziamento delle Missioni Internazionali.

Tale *vulnus*, a partire dall'EF 2019, è stato superato dal MEF in via amministrativa, attraverso l'allocatione delle risorse con DMT caratterizzati dalla compresenza di due clausole di finanziamento: la prima relativa all'EF in corso e la seconda riferita all'EF successivo. Le rispettive quantificazioni tengono conto dell'esigibilità della spesa, desumibile dai cronoprogrammi di pagamento delle attività amministrative/negoziali poste in essere o di prevista realizzazione.



Si tratta di una misura che crea, nell'ambito delle poste assegnate alle amministrazioni interessate dai provvedimenti di autorizzazione delle Missioni internazionali, una distinzione temporale nella materiale assegnazione delle risorse, con evidenti risvolti di natura programmatica. Infatti, **le obbligazioni giuridiche discendenti**, in coerenza con l'autorizzazione di spesa a cui i DPCM si riferiscono ed indipendentemente dalla clausola di esigibilità programmata, **devono essere perfezionate nel primo EF**.

⁵ Le prime indicazioni operative relative agli Impegni Pluriennali ad Esigibilità (IPE) sono contenute nella Circolare n. 34 del 2018 della Ragioneria Generale.

1.2 TEMPI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA



La predisposizione dell'impianto programmatico relativo alle missioni internazionali è un processo articolato che vede il coinvolgimento di numerosi attori di diversi Ministeri e che prende avvio con molti mesi di anticipo rispetto alla scadenza dell'autorizzazione in corso.

In particolare, per quanto riguarda la Difesa, sulla base delle Linee guida del Capo di SMD e delle conseguenti valutazioni operative del COVI, le F.A. quantificano, in qualità di *force provider* e ciascuna per la parte di propria competenza, il fabbisogno programmatico-finanziario relativo alle missioni da prorogare ed a quelle da avviare nell'anno successivo.

Per l'Esercito, le schede di programmazione sono predisposte dall'OP:

- sulla base dei dati forniti dal COMFOTER COE, relativamente agli assetti operativi, e da SME - VI Reparto Sistemi C5I, per quanto concerne i flussi satellitari e gli oneri di manutenzione degli apparati TLC;
- tenendo conto della programmazione *bottom-up* elaborata annualmente dalla F.A.

In sostanza, l'Ufficio Generale di Pianificazione Finanziaria dello SME è il *trait d'union* tra i due processi di programmazione finanziaria, quello interno alla F.A., svolto nei modi e nei tempi dettati dalla Direttiva 8010⁶, e quello interno alla Difesa, svolto nei modi e nei tempi indicati dallo SMD anno per anno.

1.3 ATTORI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA



Nella considerazione che la programmazione e l'impiego delle risorse finanziarie sono attività di comando, in ambito F.A., **gli attori finanziari coincidono con gli elementi della catena gerarchico-finanziaria**, le cui competenze sono descritte dalla già citata Direttiva 8010 e per il cui elenco aggiornato si rimanda alla pagina del SIEFIN relativa alla struttura finanziaria.

1.4 CRITERI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

1.4.1 Il bilancio per azioni



La legge di bilancio è lo strumento con il quale il Governo e il Parlamento esplicitano, da un punto di vista finanziario, le proprie scelte allocative e sulla base del quale sono definiti i limiti entro cui possono operare le amministrazioni per realizzare le loro indicazioni.

⁶ SME, Direttiva 8010 Il ciclo finanziario integrato. Disposizioni programmatiche e gestionali EF 2022 – 2024, ed. 2021 e successive.

L'adozione di una struttura per missioni e programmi – in una prima fase con funzioni informative (nel 2008) e, successivamente, con funzioni autorizzatorie (a partire dell'EF 2011) – ha costituito un passo rilevante nella direzione di conferire maggiore evidenza nel bilancio dello Stato alla dimensione delle risorse assegnate alle funzioni e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica.

Quasi contemporaneamente all'entrata in vigore della L. 145/2016, il D.lgs. 90 dello stesso anno è intervenuto riformando la struttura del bilancio dello Stato. Dal primo gennaio 2017 quest'ultima si è arricchita di un elemento: le "azioni". Queste, adottate nell'ambito delle disposizioni di attuazione del completamento della riforma del bilancio dello Stato⁷, sono componenti dei programmi di spesa e aiutano a rendere maggiormente evidente la destinazione delle risorse, chiarendo ulteriormente cosa si dovrebbe realizzare e per quali scopi. Tutto ciò, nella fase decisionale, mira a favorire l'adozione di scelte più consapevoli nell'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato.

Attualmente le azioni hanno carattere conoscitivo e integrano le classificazioni esistenti ai fini della gestione e della rendicontazione. In prospettiva, a seguito di un congruo periodo di sperimentazione, potrebbero costituire le unità elementari del bilancio dello Stato in sostituzione degli attuali capitoli.

Nello specifico, le azioni sottostanti i programmi evidenziano settori o aree omogenee di intervento, tipologie di servizi o categorie di utenti, tipologie di attività omogenee, categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro oppure altri elementi identificativi di realizzazioni, risultati, o scopi della spesa.

Per quanto attiene alle missioni internazionali, nell'ambito della Missione n. 5 (Difesa e sicurezza del territorio), sono state introdotte due azioni:

- **Azione n. 6** (Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti delle forze terrestri per le missioni internazionali) nel Programma n. 2 (Approntamento e impiego delle forze terrestri - CRA-EI);
- **Azione n. 12** (Servizi generali e supporto alle missioni internazionali) nel Programma n. 6 (Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari – CRA-SEGREDIFESA).

1.4.2 Il "principio di trasversalità"



L'imputazione della spesa ad una specifica azione, in particolare a quelle relative alle missioni internazionali, non è un'attività meramente e rigidamente amministrativa, bensì implica scelte riconducibili alla responsabilità dei Comandanti.

⁷ Le azioni del bilancio sono previste dall'articolo 2 del Decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 che introduce l'articolo 25-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In particolare, la connessione della finalità della spesa alle missioni internazionali, che deve essere esplicitata dalla linea di comando (a cui, come già ricordato, sono attestate competenze e responsabilità in materia di programmazione e di impiego delle risorse), deve essere ricercata sfruttando la sua accezione più ampia, facendo riferimento ad **un principio che potremmo definire di “trasversalità”** che lega inscindibilmente le attività operative e quelle di supporto alle prime.



In altre parole, anche in considerazione delle indicazioni fornite dal COMFOTER COE in tema di addestramento ed esercitazioni, possono essere ricondotte alle missioni internazionali non solo le **esigenze dei contingenti nei Teatri operativi**, ma anche quelle di **approntamento** e **ricondizionamento** (come recita la stessa declaratoria dell'azione), ivi inclusi il **supporto logistico o esercitativo fornito in Patria**, la **predisposizione di assetti in elevato stato di prontezza** (per esigenze nazionali oppure offerti a NATO, ONU e UE, ivi inclusi i Comandi multinazionali a guida nazionale - NRDC e MND-S – e la Divisione “Acqui” - UE) e tutte quelle **attività condotte anche da reparti non direttamente interessati alle operazioni, ma coinvolti in veste di supporto**, purché nei documenti programmatici, di mandato e in tutti gli atti di rilevanza amministrativa⁸ sia indicata la corretta ed univoca identificazione di tali fattispecie.

⁸ DAE, f. n. M_D E23499 REG2019 0008370 del 29 maggio 2019.



...possono essere ricondotte alle missioni internazionali non solo le esigenze dei contingenti nei Teatri operativi, ma anche quelle di approntamento e ricondizionamento [...], ivi inclusi il supporto logistico o esercitativo fornito in Patria, la predisposizione di assetti in elevato stato di prontezza [...] e tutte quelle attività condotte anche da reparti non direttamente interessati alle operazioni, ma coinvolti in veste di supporto...

1.4.3 Le spese in conto capitale



Negli ultimi anni, le Azioni relative alle missioni internazionali si sono arricchite di una serie di capitoli di classificazione economica 21 (ovvero investimenti fissi lordi) inseriti *ex novo* oppure nati dalla riduzione dell'ambito di applicazione di alcuni piani di gestione dei cpt 1189 e 1192. I nuovi capitoli consentono di spendere l'approvvigionamento di beni durevoli (mezzi, sistemi d'arma, mobili, macchinari, attrezzature, ecc.) in sostituzione o a completamento di quelli già in servizio, purché riconducibili all'impiego, all'approntamento o al ricondizionamento dei contingenti per le missioni internazionali (sulla base del già citato "principio di trasversalità").

Nel rimandare alla Direttiva 8010, Il ciclo finanziario integrato, per gli aspetti di dettaglio, è opportuno invece in questa sede richiamare la possibilità di ricondurre alla fattispecie in oggetto **l'approvvigionamento con carattere di urgenza di sistemi già disponibili in commercio, la cui acquisizione sia strettamente funzionale a colmare gap capacitivi critici connessi con la sicurezza del personale e l'assolvimento del compito nell'ambito di una determinata operazione.** In forza della responsabilità dei Capi di SM delle F.A. in ordine all'approntamento dello strumento operativo e della "proprietà intellettuale" dello specifico strumento militare di competenza, **tali approvvigionamenti sono programmati e realizzati in autonomia dalla F.A. force provider** dell'unità in Te. Op. alla quale sono rivolti, soprattutto per le fasi di definizione e validazione del sistema prototipale individuato e ritenuto idoneo, **ma devono comunque essere successivamente ricondotti nell'ambito delle procedure relative alle Esigenze Operative Urgenti,** dettagliatamente disciplinate dallo SMD con proprie direttive⁹.

⁹ SMD, Direttiva per la trattazione delle Esigenze Operative, ed. 2009, Annesso alla Direttiva per la Pianificazione Generale della Difesa (SMD PG-001, ed. 2008).

1.5 TEATRI OPERATIVI



Rispetto a quanto detto relativamente agli attori della catena gerarchico-finanziaria, un discorso a parte meritano i Teatri operativi, anche perché particolarmente interessati da una terza recente novità legislativa (dopo quelle introdotte dalla Legge-quadro sulle missioni internazionali e dal D. lgs. 93/2016 relativamente agli impegni pluriennali ad esigibilità), ovvero la definitiva chiusura delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali¹⁰.

1.5.1 Organizzazione



Il supporto amministrativo ai contingenti all'estero è assicurato da articolazioni amministrative che si configurano come centri d'intendenza¹¹ o come servizi amministrativi (per le missioni minori).

Per quanto attiene la ripartizione delle competenze, è opportuno ricordare che:

- i **Comandanti dei contingenti**, in quanto responsabili dell'individuazione degli obiettivi da raggiungere, delle relative priorità e della verifica del grado di realizzazione¹², detengono sempre la **potestà di spesa**, che si concretizza nell'attività di programmazione e gestione delle risorse finanziarie, mentre esercitano il potere di spesa solo se dotati di autonomia amministrativa (ovvero se dispongono di un proprio servizio amministrativo);
- i **Direttori dei centri d'intendenza**, invece, dirigono e coordinano, nel rispetto degli indirizzi e degli obiettivi fissati dal Comandante da cui dipendono, le attività logistico-amministrative dell'unità organica o del complesso di unità organiche alle quali i centri di intendenza sono di supporto ed esercitano i **poteri di spesa** nei limiti dei fondi assegnati per la realizzazione di ciascun programma¹³.



¹⁰ Decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116.

¹¹ Art. 447 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (TUOM).

¹² Art. 449 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (TUOM).

¹³ Art. 450 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (TUOM).

Per ragioni squisitamente pratiche, fermo restando quanto appena detto, la qualifica di Centro di Spesa Secondario (CSS) nei Te. Op. è attribuita alle articolazioni amministrative invece che ai Comandanti, salvo distinguere sul SIEFIN, con appositi menu a tendina, le risorse preavvisate o assegnate a ciascuna unità o missione supportata, laddove il Comandante sia titolare della potestà di spesa.

Ciò premesso, in virtù delle responsabilità di cui sono investiti dalla Legge¹⁴ i Capi di SM delle F.A. e delle loro prerogative in merito all'impiego operativo dei fondi del settore funzionamento¹⁵, si è reso necessario, fin dalle prime missioni a cui hanno partecipato le F.A. italiane, individuare una catena finanziaria nei Teatri operativi che tenesse conto delle responsabilità e delle prerogative citate e non coincidesse strettamente, pertanto, con quella gerarchica (che fa capo al COVI).

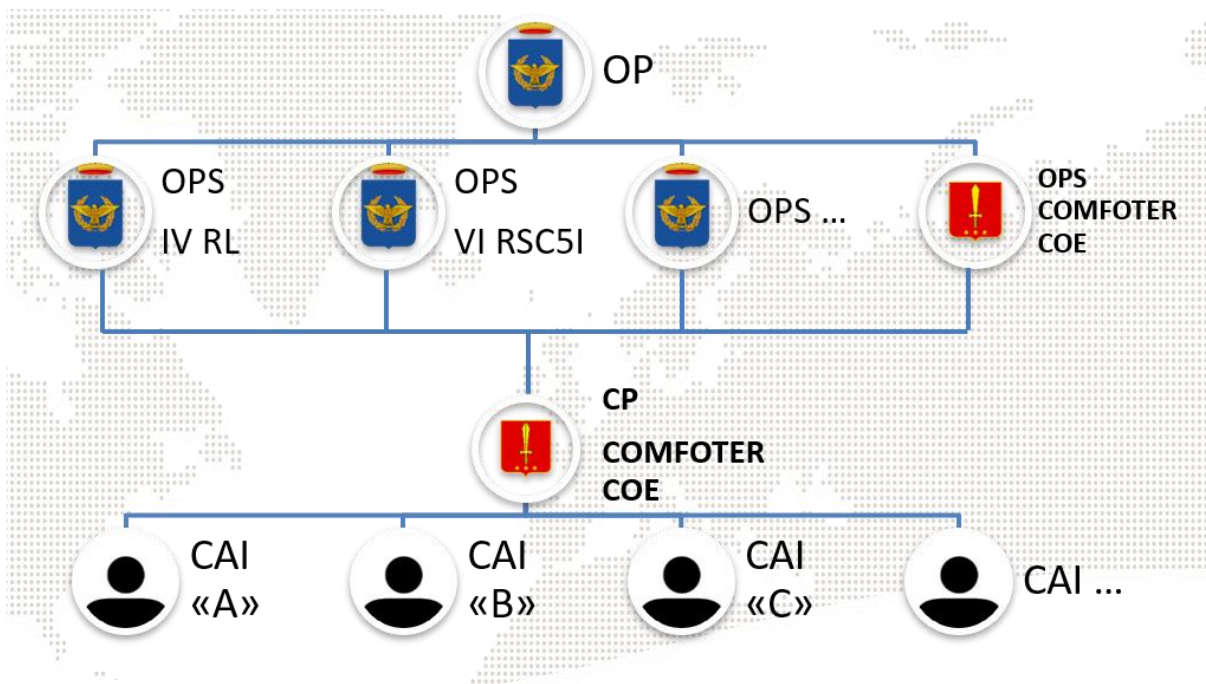
Fino al 31 marzo 2020 le articolazioni amministrative nei Te. Op. erano, a mente del TUOM, distaccamenti che dipendevano, per la somministrazione dei fondi in contabilità speciale e per la resa della relativa contabilità, da un ente in Patria che era stato individuato nel Centro Nazionale Amministrativo dell'Esercito (CNA EI). In virtù di questa configurazione, quest'ultimo era stato anche inserito, in via eccezionale, nella catena gerarchico-finanziaria dei Te. Op. quale elemento di raccordo tra questi ultimi e gli Organi Programmatori Settoriali (OPS).

Dal 1° aprile 2020, con la chiusura delle contabilità speciali e la riconfigurazione delle articolazioni amministrative in Teatro quali enti, non sussiste più l'esigenza di mantenere viva questa eccezione.

Pertanto, a partire dalla predisposizione dell'impianto programmatico che definisce la partecipazione nazionale alle missioni internazionali per 2022, il Centro di Programmazione (CP) di riferimento per i Teatri è stato individuato nel **COMFOTER COE**, in quanto elemento di organizzazione dell'Esercito responsabile della pianificazione e gestione del supporto operativo di F.A. in operazioni, della valutazione e armonizzazione delle richieste di supporto logistico provenienti dai Te. Op., della disciplina delle immissioni nei Te. Op. degli assetti logistici e dell'individuazione dei criteri logistico operativi per la distribuzione o la perequazione di mezzi, materiali e sistemi d'arma.

¹⁴ Legge 18 febbraio 1997, n. 25.

¹⁵ D.P.R. 25 ottobre 1999, n. 556.



Nella catena gerarchico-finanziaria dei Te. Op., per quanto di competenza della F.A., non sono previsti elementi intermedi tra CP e CSS.

1.5.2 Competenze



In virtù delle prerogative e delle responsabilità di ciascun *force provider*, la programmazione finanziaria deve tenere conto della composizione interforze dei contingenti.

In merito, a ciascuna F.A. devono essere imputati gli oneri relativi al supporto logistico dei propri assetti, quantificandoli in modo puntuale ove possibile (ad es. per le vetture a noleggio) o proporzionalmente alla forza negli altri casi (ad es. per il vettovagliamento ed i servizi generali).

Le quote programmatiche sui capitoli delle altre Forze Armate devono essere comunicate al Centro di Programmazione a cura dei contingenti/CAI nei termini dal primo indicati, per il successivo inoltro agli organi preposti di Aeronautica Militare (AM), Marina Militare (MM) e Arma dei Carabinieri (CC).

Analogamente, dovrà essere ricercata presso gli OP responsabili la copertura finanziaria delle esigenze non programmate emerse in corso d'anno.

Con particolare riferimento agli interventi infrastrutturali fuori dal territorio nazionale, la norma prevede un'ulteriore ripartizione di competenze, limitando quelle delle Forze Armate a vantaggio dell'area interforze.

Nello specifico, nei Teatri operativi, a mente del D.P.R. 236/2012¹⁶, risale:

- al **COVI** la competenza per i nuovi approntamenti infrastrutturali e per i lavori permanenti o semipermanenti a sostegno del rapido dispiegamento e per l'incremento della protezione della forza;
- alle **F.A.** esclusivamente quella relativa alla manutenzione ed alla gestione delle infrastrutture.

La ripartizione di attribuzioni prevista dalla norma afferisce alla finalità della spesa e prescinde dalla natura della stessa, ovvero all'imputabilità ai capitoli dell'Esercizio o dell'Investimento, siano essi di parte corrente o in conto capitale.

| COMPETENZE SETTORE INFRASTRUTTURE NEI TE. OP. | COVI | Forze Armate |
|---|-------------|---------------------|
| <i>Nuove realizzazioni</i> | ✓ | |
| <i>Lavori permanenti o semipermanenti a sostegno del rapido dispiegamento della forza</i> | ✓ | |
| <i>Lavori permanenti o semipermanenti per l'incremento della protezione</i> | ✓ | |
| <i>Ordinario e minuto mantenimento</i> | | ✓ |
| <i>Conduzione degli impianti</i> | | ✓ |
| <i>Canoni e utenze</i> | | ✓ |

Tabella 1 - Ripartizione delle competenze sulle infrastrutture fuori dal territorio nazionale

¹⁶ Artt. 79, 80 e 81 del D.P.R. 15 novembre 2012, n. 236.

1.6 SUPPORTO LOGISTICO RESO E RICEVUTO A/DA PARTE DI FORZE ARMATE STRANIERE E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI¹⁷



1.6.1 Supporto logistico a/da parte di Forze Armate straniere



Il ricorso al supporto logistico da parte di F.A. straniere o organizzazioni internazionali e la sua fornitura possono essere legittimati da:

- **STANAG 2034 – NATO *standard procedures for mutual logistic assistance***, con riferimento agli Stati membri della NATO;
- ***Acquisition and Cross Servicing Agreement (ACSA)***, in aggiunta allo STANAG 2034, con riguardo agli USA;
- **specifici accordi bilaterali o multilaterali**, prevalentemente nella forma di *technical arrangement (TA)*, negli altri casi.



Con l'eccezione:

- delle attività svolte in ambito ACSA nei Teatri operativi;
- dei NATO *nation borne costs*;
- dei rimborsi da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze Armate italiane nell'ambito delle missioni internazionali, **gli EDRC dovranno cercare, in via prioritaria, di risolvere a mezzo compensazione le pendenze finanziarie connesse con il pagamento dei c.d. stanag:**
- **solo ove espressamente previsto dai TA;**
- compatibilmente con le capacità amministrative proprie e del Paese estero debitore/creditore;
- dando priorità alle attività auto compensanti.

Non dovranno cioè procedere al pagamento/riscossione delle singole attività di supporto logistico ricevute/fornite, ma solo del saldo risultante a debito/credito dalla somma algebrica di tutte le attività di supporto logistico intercorse con ciascun Paese.

Qualora il saldo dell'attività di compensazione effettuata preliminarmente sia "a debito", al fine di rendere coerenti la programmazione del proprio fabbisogno e l'esercizio della spesa, ogni EDRC sarà responsabile per il pagamento del supporto logistico ricevuto, a valere sulle risorse disponibili.

¹⁷ F. n. M_D E0012000 REG2021 0142789 del 12 luglio 2021.

Qualora invece il saldo dell'attività di compensazione effettuata preliminarmente sia "a credito", l'EDRC non dovrà ricevere il versamento sul proprio conto corrente per poi versarlo a proventi, bensì dovrà:

- 1)** richiedere all'amministrazione straniera di effettuare il versamento tramite bonifico bancario/postale sul **Capo XVI, capitolo 2466, articolo 2**, fornendo i seguenti elementi d'informazione:

| | |
|--------------------------|---|
| Oggetto: | Rimesse estere |
| Banca: | Banca d'Italia |
| Codice SWIFT/BIC: | BITAITRRENT |
| IBAN: | IT 41 S 01000 03245 348 0 16 2466 02 |
| Imputazione: | Capo XVI del Ministero della Difesa Capitolo 2466 di entrata del bilancio dello Stato Art. 02 |
| Beneficiario: | Ministero della Difesa - <u>ESERCITO</u> |
| Causale: | <i>indicare la causale specifica, ad es. lisciviatura a favore Spagna</i> |

- 2)** acquisire dalla controparte la comunicazione di avvenuto versamento;
- 3)** inviare alla DAE, secondo le modalità indicate dalla Direzione con le relative Disposizioni attuative¹⁸:
 - copia degli *order form/stanag* dal quale risultino gli importi a credito vantati;
 - la comunicazione di avvenuto versamento da parte dell'amministrazione straniera;
 - la dichiarazione di riassegnazione.

Quando i pagamenti "a credito" avvengono in valuta diversa dall'euro, esclusivamente nei casi previsti da specifiche disposizioni, il D.M. 12/06/2019 (art. 1, comma 3) ne prevede l'accredito su conti intestati alla Banca d'Italia - presso banche corrispondenti - e il successivo riversamento in euro ai pertinenti capitoli/articoli del bilancio dello Stato.

In questi casi, l'EDRC dovrà:

- chiedere alla Banca d'Italia (con apposito messaggio di posta elettronica indirizzato a tes.operazioni-estero-pa@bancaditalia.it) le coordinate bancarie per l'accredito dei fondi, specificando la norma che autorizza il pagamento in valuta;
- rendere disponibili alla controparte le informazioni in merito a:
 - le coordinate bancarie comunicate dalla Banca d'Italia;
 - il codice IBAN del capitolo/articolo del bilancio dello Stato o del conto di tesoreria pertinente, per l'imputazione finale degli incassi da parte della stessa Banca dopo la conversione in euro.

¹⁸ F. n. M_D E23499 REG2021 0009126 del 21 luglio 2021.

L'attività di riscossione sarà monitorata dalla DAE, la quale:

- verificherà la corrispondenza tra gli importi "a credito" contenuti negli *order form/stanag* pervenuti dagli EDRC e gli importi risultanti dalle dichiarazioni mensili dei proventi riassegnabili per le rimesse estere;
- richiederà all'Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari del Ministero della Difesa (BILANDIFE) la riassegnazione delle quote in base alla normativa vigente.

In generale, dovrà essere posta particolare cura a:

- individuare la cornice giuridica dell'attività di supporto logistico (NATO STANAG 2034, ACSA o specifico *technical arrangement*);
- non introitare a proventi quelle somme che normalmente verrebbero rimosse quali "quote ricognitorie", bensì ricomprenderle nell'*order form* per la richiesta di rimborso alla controparte straniera;
- compilare con cura i modelli previsti;
- allegare la documentazione probatoria necessaria (dichiarazione di buona provvista, moduli presenza, firme dei rappresentanti dei contingenti stranieri che hanno usufruito dei servizi, ecc.).

In particolare, **la mancanza dell'indicazione dell'accordo di riferimento, del numero della richiesta o delle firme dei responsabili italiani e stranieri comporta la nullità del documento con evidenti risvolti negativi sul recupero delle somme a credito.**

I competenti agenti amministrativi dovranno esperire ogni azione ritenuta utile alla promozione della stesura di appositi accordi tra contingenti, qualora mancanti, o alla loro correzione, qualora gli stessi presentino elementi di errore.

1.6.2 Supporto logistico da parte delle Forze Armate USA



Limitatamente alla gestione dell'*Acquisition and Cross Servicing Agreement* (ACSA) tra Italia e USA¹⁹ nell'ambito delle missioni internazionali, invece, il COVI è stato individuato²⁰ quale responsabile per la programmazione finanziaria e l'emissione dei modelli di finanziamento a favore della SMD-UGAM-Direzione d'Intendenza interforze (D.I.I.), la quale provvede alla successiva liquidazione alla controparte statunitense.

¹⁹ L'ACSA è un accordo internazionale bilaterale che stabilisce i termini, le condizioni e le procedure fondamentali per facilitare la fornitura reciproca di supporto logistico, approvvigionamenti e servizi principalmente durante le esercitazioni, l'addestramento, le operazioni, gli spiegamenti combinati o altre attività di cooperazione, nonché per circostanze impreviste o emergenze.

²⁰ Foglio n. M_D SSMD REG2019 0008968 di SMD-UGPPB in data 18 gennaio 2019.

In particolare, la documentazione amministrativa (modello ACSA e connesse dichiarazioni di buona provvista) dovrà essere inviata alla D.I.I. da parte del Teatro operativo:

- in originale e completa di firme e timbri delle Autorità italiane e USA responsabili e dei relativi Enti in Teatro (con estensione di copia alla Divisione J8 del COVI);
- in copia digitale, una scansione per ogni documento, di dimensione non superiore a 5 Mb per ogni *file* firmata digitalmente per copia conforme dal Responsabile Amministrativo dell'articolazione in Teatro, con apposizione, a corredo della firma digitale, della dicitura: "*Il presente documento è copia informatica conforme al documento originale (art 23 ter D. Lgs. n. 82/2005 e art. 10 DPCM 13/10/2014)*".

Alla controparte USA dovrà essere invece indicato come indirizzo a cui inviare il riepilogo mensile delle *invoice*:

ITALIAN JOINT OPERATION HEADQUARTERS

J8 Division

Via di Centocelle, 301 – 00175 Roma

J8@coi.difesa.it

In sintesi:

- 1) l'unità USA che fornisce il supporto emette una ricevuta (*invoice*) per il servizio fornito che, sottoscritta dal responsabile dell'Unità italiana fruitrice, viene inviata in due copie originali, una alla stessa Unità italiana e una al *Defence Finance and Accounting Service* (DFAS)²¹;
- 2) l'unità italiana che ha ricevuto il servizio, inoltra la propria copia dell'*invoice* all'articolazione amministrativa in Te. Op. (CAI), unitamente alla documentazione amministrativa necessaria (dichiarazione di buona provvista);
- 3) l'articolazione amministrativa in Teatro Operativo verifica la documentazione ricevuta dall'Unità italiana e inoltra l'*invoice* originale alla D.I.I. secondo le modalità descritte precedentemente;
- 4) il COVI-J8 confronta le *invoice* ricevute dal Te. Op. con il riepilogo periodico delle *invoice* (*bill*) che riceve dalla DFAS e dispone il pagamento da parte di SMD-UGAM-Direzione d'Intendenza interforze.

Il ricorso al supporto logistico USA da parte dei Contingenti è autorizzato dal COVI-J4. Il relativo fabbisogno finanziario non deve essere inserito nella programmazione finanziaria della F.A., bensì comunicato al COVI.

²¹ La DFAS è l'agenzia che fornisce i servizi di pagamento per conto del Dipartimento della Difesa USA.

1.6.3 Supporto logistico da parte della NATO



La NATO finanzia le proprie operazioni principalmente sulla base del principio *costs lie where they fall* (o *pay if you play*), secondo il quale ogni Stato membro si fa carico di tutte le spese relative alla propria partecipazione. Solamente quelle spese che per loro natura non possono essere ragionevolmente attribuite a nessun Paese membro in particolare (ad es. per la difesa aerea estesa ed i sistemi di comando e controllo) sono sostenute dall'Alleanza come *common costs*.

Pertanto, quando uno Stato si avvale di una struttura della NATO per la fornitura di beni e servizi a proprio esclusivo favore (ad es. per il vitto, l'alloggio e il servizio di lavanderia del proprio personale) è tenuta a rimborsarne i costi all'Alleanza. Sono i c.d. *Nation borne costs*.



Lo SMD ha disciplinato²² il ricorso al supporto logistico della NATO stabilendo che esso sia:

- autorizzato e finanziato dal COVI, nel caso delle missioni internazionali e di esercitazioni interforze;
- programmato e finanziato da ciascun OP, nel caso di esercitazioni di singola F.A..

Nel primo caso (missioni internazionali), il compito di certificare i servizi fruiti dal contingente spetta al Comandante (per il tramite delle articolazioni alle sue dipendenze), il quale invia i riepiloghi mensili al COVI e, per conoscenza, alle F.A. interessate. Il COVI provvede a saldare gli importi dovuti solo dopo aver confrontato i riepiloghi ricevuti dal Te. Op., supportati dalle dichiarazioni di buona provvista, con quelli ricevuti dalla Rappresentanza Militare Nazionale presso SHAPE.

Nel secondo caso (esercitazioni di F.A.), in ambito Esercito, l'OPS responsabile dell'attività di programmazione e finanziamento è stato individuato nel COMFOTER COE. La liquidazione e il pagamento avvengono a cura della Direzione d'Intendenza che amministra i Reparti esercitati.

²² Foglio n. 161/4092/106-C/B16316MI di SMD in data 23 aprile 2007.

1.6.4 Rimborsi ONU



Le Nazioni Unite (NU) si fanno carico di alcuni dei costi derivanti dalla partecipazione degli Stati membri alle missioni di *peacekeeping*. Il sistema adottato dalle NU per rimborsare le *Troop Contributing Country* (TCC) è noto come *Contingent Owned Equipment* (COE).

Si menzionano in questa sede i rimborsi ONU per la loro rilevanza finanziaria e perché i pagamenti a qualunque titolo effettuati come corrispettivo di prestazioni rese dalle F.A. nell'ambito delle missioni internazionali da parte dell'ONU contribuiscono all'alimentazione del Fondo previsto dalla L. 145/2016²³.

Al di là dell'impegno degli aventi causa nel cercare di massimizzarne il valore, l'argomento non costituisce elemento di cui tener conto in sede di programmazione finanziaria, in quanto le assegnazioni che la F.A. riceve per mantenere i propri contingenti nelle missioni ONU prescindono dall'entità dei rimborsi che, d'altro canto, non affluiscono né all'Esercito né alla Difesa in particolare, bensì contribuiscono ad alimentare il fondo missioni nel suo complesso.



Nazioni Unite



I capisaldi del sistema sono rappresentati dal *COE Manual*, dai *Memorandum of Understanding* (MOU) e dalle *Letter of Assist* (LoA).

I MOU sono accordi ufficiali negoziati tra la TCC e il *Department of Operational Support* (DOS) delle NU che rimangono in vigore fino al rimpatrio dell'Unità, al termine della missione, o fino a quando le parti non ne concordano una rinegoziazione, e stabiliscono:

- gli standard relativi a *Major Equipment* (mezzi, container, armamento, ecc.), servizi di *Self Sustainment* (supporto logistico) e personale messi a disposizione dalla TCC;
- i ratei di rimborso e l'ammontare complessivo dello stesso, in funzione del personale impiegato, dei mezzi schierati e dei servizi di supporto logistico garantiti.

I ratei di rimborso sono aggiornati ogni tre anni nell'ambito della revisione del *COE Manual* a cura del *COE Working Group* (Gruppo di Lavoro tecnico a supporto delle decisioni assunte in materia dall'Assemblea Generale) e sono riferiti a personale, mezzi, materiali e al supporto logistico forniti dalle TCC.

²³ Art. 24 co. 1 della Legge 21 luglio 2016, n. 145.

Per compensare le differenze tra le condizioni operative nelle diverse missioni, i ratei di rimborso del *Major Equipment* (ME) e del *Self Sustainment* (SS)²⁴ sono incrementati sulla base di quattro fattori (c.d. *mission factor*), relativi rispettivamente all'ambiente, all'intensità operativa, all'azione ostile e alla possibilità di ingaggio da parte di attori diversi da quelli partecipanti al processo di pace. Al ME si applica, inoltre, un quinto fattore relativo alla tipologia dei trasporti.

Il "Sistema COE" prevede responsabilità a carico della Missione, dei contingenti e del Quartier Generale delle NU.

Sono responsabilità della Missione:

- la condotta di cinque tipi di ispezione, a cura degli ispettori ONU della COE *Unit*:
 - *Arrival Inspection*: entro un mese dall'arrivo in Teatro Operativo, a premessa dell'invio dell'*Arrival Report* al UNHQ, che costituisce la base per il calcolo del rimborso alla TCC;
 - *Periodic Inspection*: semestrali. Il relativo rapporto è alla base dei rimborsi;
 - *Operational Readiness Inspection*: semestrali. Ha il medesimo scopo della precedente ma sul 100% di mezzi e materiali;
 - *Repatriation Inspection*: ispezione finale, pre-reimpatrio;
 - *Other Verification or Inspection*: eventuali, qualora ritenuto necessario dal *Force Commander* o dal Segretariato;
- la fornitura alla TCC del supporto previsto dal MOU.

Sono responsabilità del contingente:

- arrivare in Te.Op. con il materiale previsto dal MOU, in condizioni idonee all'impiego;
- rendere note e colmare eventuali carenze tramite la catena nazionale;
- assistere il personale ONU nella condotta delle ispezioni;
- disporre di ME, di SS e personale nei termini previsti dal MOU.

Sono responsabilità del Quartier Generale delle NU:

- esaminare i rapporti delle ispezioni;
- riferire eventuali inefficienze del contingente alla Missione e alle articolazioni operative e logistiche responsabili;
- calcolare l'entità dei rimborsi e procedere ai relativi versamenti.

²⁴ In particolare, il ME corrisponde ai principali mezzi e materiali direttamente collegati alla missione dell'Unità e concordati tra le NU e la *Troop Contributing Country*, mentre il SS è il supporto logistico fornito alle truppe per il quale la TCC può essere rimborsata.

Oltre a rimborsare i costi delle TCC per il mantenimento in Te.Op. dei propri contingenti, le NU:

- si fanno carico dei costi di immissione degli assetti a inizio missione, di quelli di rimpatrio a termine missione e della rotazione annuale del personale;
- forniscono (dopo i primi 30-90 giorni) razioni viveri, acqua e carbolubrificanti;
- si fanno carico dei costi connessi alla *rotation* di particolari tipologie di mezzi, qualora gli stessi siano stati impiegati per più di sette anni in Te.Op. oppure abbiano superato il 50% della loro vita tecnica;
- si occupano, in fase di ripiegamento dei contingenti, della chiusura delle basi e di fornire la cornice di sicurezza (se richiesto).

Al termine di ognuna delle ispezioni previste viene redatto un verbale (*Verification Report*), che deve essere rivisto e firmato dal Comandante della Missione, dal *Chief Administrative Officer* in Te.Op. e dal Comandante del contingente nazionale.

Una volta inviato al Quartier Generale delle NU, il verbale viene esaminato e vengono calcolati i relativi rimborsi, che subiscono decurtazioni qualora venga meno la rispondenza del numero e del tipo di ME e SS rispetto a quelli previsti dai MOU in base alla loro efficienza, alla completezza delle dotazioni ecc.. La protratta inefficienza dei mezzi riscontrata in due ispezioni consecutive comporta un'ulteriore riduzione sui rimborsi previsti per il personale (c.d. *troop cost*).

Per supportare i Comandanti sulla materia, esiste in Libano (al momento l'unico Te.Op. in cui la Nazione è impegnata con un contingente in una missione ONU), nell'ambito del CAI, un Nucleo Rimborsi ONU, i cui compiti principali sono:

- assistere i nuclei ispettivi delle NU a cui sono demandate le ispezioni periodiche;
- fornire ai Comandanti delle TF il supporto necessario al fine di superare le ispezioni con i migliori risultati.

La tabella di seguito riepiloga le responsabilità finanziarie nei casi trattati.

| COPERTURA FINANZIARIA | | | |
|---|---|---|----------|
| SUPPORTO LOGISTICO RICEVUTO DA: | | EDRC (a valere sulle risorse assegnate dalle F.A.) | SMD/COVI |
| Missioni internazionali | Stati esteri (eccetto USA) | ✓ | |
| | USA | | ✓ |
| | Organizzazioni internazionali (eccetto ONU e NATO) | ✓ | |
| | NATO | | ✓ |
| Altro (non missioni internazionali) | Stati esteri (eccetto USA) | ✓ | |
| | USA | ✓ | |
| | Organizzazioni internazionali (eccetto ONU e NATO) | ✓ | |

1.7 MECCANISMO "ATHENA"



Athena è il meccanismo che gestisce il finanziamento delle spese comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC)²⁵ e può finanziare sia i costi comuni delle operazioni militari, sia i costi sostenuti dai singoli Stati partecipanti. Le norme finanziarie di Athena sono stabilite da un Comitato Speciale.



Possono essere finanziati da Athena:

- in tutti i casi: i costi di costituzione e funzionamento del Comando (FHQ), compresi trasporti, schieramento e alloggiamento, i sistemi informatici, l'informazione al pubblico, il personale contrattualizzato localmente, ecc.; i costi comuni alle forze nel loro insieme, l'infrastruttura, i servizi medici, l'evacuazione medica, l'identificazione, l'acquisizione di informazioni (immagini satellitari); i rimborsi alla NATO e alle altre organizzazioni (es. l'ONU);
- su decisione del Consiglio: i costi relativi al trasporto e all'alloggiamento delle forze; i costi relativi ai Comandi multinazionali al di sotto del livello FHQ;
- se richiesto dal Comandante dell'operazione e approvato dal Comitato Speciale: caserme, alloggi/infrastrutture e attrezzature supplementari, servizi medici, acquisizione di informazioni (intelligence, sorveglianza e ricognizione a livello di Te. Op., incluse la sorveglianza e la ricognizione aria-suolo e l'intelligence umana); particolari capacità a livello Te. Op. (sminamento, protezione chimica/biologica/radiologica e nucleare - CBRN, stoccaggio e distruzione di armi).

Athena può inoltre prefinanziare altre spese relative a un'operazione, in particolare nel settore del supporto logistico di aderenza. Gli Stati membri contribuiscono ad Athena con una quota annuale calcolata sul rispettivo reddito nazionale lordo.

I costi sostenuti dal meccanismo Athena non devono essere programmati lungo la catena tecnico-finanziaria di F.A..

²⁵ Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio dell'Unione Europea del 27 marzo 2015 relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (Athena) e che abroga la Decisione 2011/871/PESC, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L84 del 28 marzo 2015.

LA PROGRAMMAZIONE



Legge quadro: disciplina autorizzazione e modalità di finanziamento

2 clausole di finanziamento: EF in corso ed EF successivo



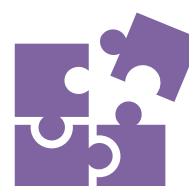
"Nesso di causalità" e "principio di trasversalità"

Centro di Programmazione per i te. Op.:
COMFOTER COE



Nuove realizzazioni, interventi per lo schieramento e lavori di protezione nei Te. Op. sono a cura del COVI

Le esigenze devono essere programmate verso l'OP responsabile





- 1) Legge 18 febbraio 1997, n. 25 (Legge sulle attribuzioni dei vertici militari)
- 2) Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007)
- 3) Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)
- 4) Legge 21 luglio 2016, n. 145 (Legge-quadro sulle Missioni Internazionali)
- 5) Decreto Legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 (Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato)
- 6) Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93 (Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa)
- 7) Decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116 (Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. 90/2016)
- 8) Decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1999, n. 556 (Regolamento di attuazione dell'art. 10 della L. 25/1997 sulle attribuzioni dei vertici militari)
- 9) Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare)
- 10) Decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 2012, n. 236 (Disciplina delle attività del Ministero della Difesa in materia di lavori, servizi e forniture)
- 11) Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio dell'Unione Europea del 27 marzo 2015 relativa all'*Istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (Athena) e che abroga la Decisione (PESC) 2011/871*
- 12) UN General Assembly, *Manual on Policies and Procedures concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)*, ed. 2020
- 13) *Acquisition and Cross Servicing Agreement (US-IT-02)* tra il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti d'America e il Ministero della Difesa italiano entrato in vigore il 15 aprile 2001
- 14) Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 19 gennaio 2016, n. 1, *Inclusione nelle previsioni di bilancio per il triennio 2016-2018 degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione alla spesa di alcune entrate di scopo*
- 15) Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 13 dicembre 2018, n. 34, *Prime indicazioni operative in materia di impegni pluriennali ad esigibilità (IPE)*
- 16) SMD, Foglio n. 161/4092/106-C/B16316MI, *Rimborsi a carico delle Nazioni (Nation Borne Cost) per la partecipazione a Comandi, Operazioni ed Esercitazioni NATO*, in data 23/4/2007

- 17) SMD, *Direttiva per la trattazione delle Esigenze Operative*, ed. 2009, Annesso alla *Direttiva per la Pianificazione Generale della Difesa* (SMD PG-001, ed. 2008)
- 18) SMD-UGPPB, Foglio n. M_D SSMD REG2019 0008968, *Procedura per il finanziamento e pagamento delle ricevute emesse da unità USA per il supporto logistico fornito, regolate dallo Acquisition and Cross Servicing Agreement (ACSA)*, in data 18/1/2019
- 19) SMD-UGPPB, Foglio n. M_D SSMD REG2019 0009304, *Procedura per il finanziamento e pagamento delle ricevute emesse da unità USA per il supporto logistico fornito, regolate dallo Acquisition and Cross Servicing Agreement (ACSA)*, in data 18/1/2019
- 20) COI, Foglio n. M_D SCOI REG2020 0022757, *Revisione delle procedure ACSA – EF 2019. Chiarimenti sulla procedura di invio delle fatture connesse all'accordo*, in data 19/5/2020
- 21) SME – III RPDF, Foglio n. M_D E0012000 REG2021 0142789, *Disposizioni per il pagamento e la riscossione dei rimborsi dovuti per il supporto logistico ricevuto e fornito tra EDRC dell'Esercito Italiano e reparti di forze armate straniere o organizzazioni internazionali*, in data 12/7/2021
- 22) DAE, Foglio n. M_D E23499 REG2019 0008370, *Approfondimenti sulla direttiva applicativa concernente la disciplina delle spese direttamente connesse con l'impiego dei Contingenti militari all'estero ("fuori area") e delle Unità in territorio metropolitano (operazione "strade sicure")*, in data 29/5/2019
- 23) DAE, Foglio n. M_D E23499 REG2021 0009126, *Pagamento e riscossione dei rimborsi dovuti per il supporto logistico ricevuto e fornito tra EDRC dell'Esercito Italiano e reparti di forze armate straniere o organizzazioni internazionali – Disposizioni attuative*, in data 21/7/2021

PAGINA INTENZIONALMENTE BIANCA

GESTIONE FINANZIARIA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

2.1 TEMPI DEL PROCEDIMENTO APPROVVIGIONATIVO



La programmazione finanziaria segue il processo definito dallo SMD nell'ambito delle Linee guida per la programmazione delle Missioni Internazionali che avviano il processo di predisposizione della proposta nazionale di partecipazione alle operazioni all'estero nei primi mesi dell'esercizio finanziario precedente a quello di riferimento approvato seguendo gli adempimenti previsti dalla L.145/2016. Tuttavia, per consentire una programmazione ancora più coerente con le esigenze del bilancio di cassa, come già anticipato, la programmazione finanziaria delle missioni internazionali in termini di perimetri finanziari di riferimento è avviata due anni prima rispetto all'EF di assegnazione delle risorse e si perfeziona nell'anno precedente, secondo le tempistiche delle sopra menzionate Linee guida ricomprese nel calendario e nei modi più dettagliatamente indicati dalla Direttiva 8010. Sulla base delle indicazioni fornite con lo stesso documento, anche la fase di progettazione deve essere conclusa, in linea di massima, prima dell'avvio dell'EF.

Premesso quanto sopra, se da un lato l'assicurazione di copertura finanziaria è rilasciata con congruo anticipo per consentire l'esecuzione delle discendenti attività tecnico-amministrative, dall'altro una dedicata disciplina di deroga consente ai centri di spesa di avviare gare, di aggiudicarle e di approvare l'esecuzione anticipata delle forniture e delle prestazioni anche senza aspettare i meccanismi finanziari che andranno a dotare effettivamente i capitoli/PG della prevista azione di bilancio. Infatti nello specifico ambito delle missioni internazionali, le norme consentono di dare avvio alle fasi di affidamento ed esecuzione, in alcuni casi, anticipatamente rispetto alle attività sostenute con risorse approvate dalla legge di bilancio.

In particolare, il D. Lgs. 66/2010 (Codice dell'Ordinamento Militare - COM) ha introdotto un'importante deroga alle norme generali di contabilità che prevedono che gli impegni di spesa debbano essere assunti nei limiti dei pertinenti stanziamenti iscritti in bilancio²⁶.

Infatti, **l'art. 538-bis del COM autorizza il Ministero della Difesa ad avviare, nell'anno precedente il finanziamento, le procedure di affidamento dei relativi contratti fino alla fase di stipulazione compresa, al fine di garantire senza soluzione di continuità i servizi di assicurazione e di trasporto e l'approvvigionamento di carbo-lubrificanti, la manutenzione di mezzi, sistemi d'arma e apparati delle telecomunicazioni finanziati dai provvedimenti di autorizzazione e proroga delle missioni internazionali.**

²⁶ Art. 34 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La norma, quindi, mette le articolazioni competenti nelle condizioni di avviare le procedure amministrative, in assenza di modelli di finanziamento, in forza unicamente di preavvisi di assegnazione.

Inoltre, al fine di garantire continuità al ciclo della spesa per le esigenze di approntamento, impiego e ricondizionamento dei contingenti da impiegare/impiegati nei Teatri Operativi, la **L. 145/2016** ha previsto un'ulteriore deroga relativa alla fase di esecuzione, concedendo alle amministrazioni competenti **la possibilità di sostenere spese trimestrali di valore proporzionato alle risorse da assegnare a ciascuna Missione²⁷, ovvero limitatamente alle risorse oggetto di preavviso.**

Tuttavia, a fronte di una normativa sull'attività di spesa sufficientemente elastica, le procedure di afflusso delle risorse finanziarie derivanti dalle missioni internazionali sono state caratterizzate finora da tempi lunghi, che hanno comportato una ricorrente indisponibilità degli stanziamenti nel primo semestre dell'anno. La causa principale è da ricercarsi nel cronico ritardo con cui prende avvio l'*iter* di autorizzazione delle missioni internazionali, fino al quale, nell'impossibilità di avvalersi degli altri strumenti messi a disposizione dalla Legge quadro sulle missioni internazionali, l'esigenza di cassa può essere soddisfatta solo ricorrendo agli istituti di flessibilità previsti da altre norme di contabilità pubblica.

2.2 FONDO SCORTA

In particolare, nelle more dell'autorizzazione delle Camere agli atti del Governo di avvio delle missioni, tra gli strumenti destinati a *"soddisfare le esigenze inderogabili nonché per assicurare la continuità nella gestione delle strutture centrali e periferiche operanti in materia di difesa nazionale, ordine pubblico e sicurezza e soccorso civile"*, rileva il Fondo Scorta (F.S.) operante ai sensi dell'art. 7-ter del D.lgs. n. 90/2016²⁸.

In seguito all'eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali, il Fondo scorta rappresenta il principale strumento di flessibilità operativa per la spesa delegata. Attraverso ordinativi primari di spesa, infatti, i Centri di Responsabilità, sulla base delle indicazioni degli Organi Programmatori (OP), ripartiscono la dotazione dei F.S. tra le strutture destinatarie, che ne utilizzano le risorse, allocate sui conti correnti postali o bancari autorizzati, per fronteggiare le momentanee deficienze di cassa ed altre speciali esigenze, esplicitamente previste per regolamento.

²⁷ Art. 2 della Legge 21 luglio 2016, n. 145.

²⁸ Introdotto con D. lgs 12 settembre 2018, n. 116.

Resta fermo l'obbligo di accertare la legittimazione e le modalità di copertura finanziaria per la successiva imputazione a bilancio dell'anticipazione, ai fini del pareggio della partita aperta.

Le spese imputabili al F.S. sono quindi riconducibili alle seguenti tipologie:

- anticipazioni di spese previste dal programma di spesa del F.D. ovvero per le quali la copertura sia stata già assicurata dall'OP;
- anticipazioni di spese impreviste ed indilazionabili, non incluse nel programma di spesa del F.D., ovvero per le quali la copertura non sia già stata assicurata dall'OP.

Nel secondo caso, sussiste l'obbligo per il F.D. di informare, senza ritardo, il pertinente OP per la necessaria copertura finanziaria che, per la F.A., è costituita dai preavvisi SIEFIN.

Per completezza di informazione, il comma 3 del citato art. 7-ter esplicita che non possono essere imputate al F.S. le anticipazioni di spese aventi natura ricorrente e continuativa relative alle retribuzioni al personale in servizio, ai trattamenti pensionistici o di ausiliaria e all'acquisizione e gestione di beni immobili.

2.3 ANTICIPAZIONE DI TESORERIA



Tra gli strumenti messi a disposizione dalla Legge quadro sulle missioni internazionali per far fronte a esigenze di cassa nelle more del completamento dell'*iter* di autorizzazione, il primo a intervenire è l'anticipazione di tesoreria.

Al fine di garantire continuità al ciclo della spesa per le esigenze di approntamento, impiego e ricondizionamento dei contingenti da impiegare/impiegati nei Teatri Operativi, il legislatore ha previsto **la possibilità per le amministrazioni competenti di sostenere spese trimestrali di valore proporzionato alle risorse da assegnare a ciascuna Missione, a fronte delle quali sono autorizzate anticipazioni di tesoreria trimestrali da estinguere entro trenta giorni dall'assegnazione effettiva delle risorse**²⁹. L'Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari del Ministero della Difesa (BILANDIFE) ha emanato la disciplina applicativa dell'istituto dell'anticipazione di tesoreria trimestrale³⁰, per consentire alle amministrazioni interessate di procedere alla spesa nelle more della finalizzazione dei provvedimenti amministrativi di finanziamento delle Missioni internazionali (DPCM di ripartizione e conseguenti DMT di allocazione delle risorse).

La limitazione principale posta dalla norma all'utilizzo di questo strumento è di natura temporale.

²⁹ Art. 2 della Legge 21 luglio 2016, n. 145.

³⁰ BILANDIFE, f. n. M_D GBIL REG2019 0003164 in data 5 aprile 2019.

In particolare, il ricorso all'anticipazione di tesoreria non è possibile:

- prima degli atti di indirizzo delle Camere con cui sono autorizzate le Missioni (come detto al paragrafo precedente, fino a quel momento l'unico strumento di flessibilità amministrativa utilizzabile è il Fondo scorta);
- dopo la firma del DMT di allocazione delle risorse relative all'anticipazione del 75 per cento (a decorrere dalla quale e fino alla materiale assegnazione delle risorse alle stazioni appaltanti³¹, l'unico strumento di flessibilità amministrativa utilizzabile ritorna ad essere il Fondo scorta).

Capitoli di spesa, Piani di gestione (PG) e relativi importi su cui orientare l'anticipazione di tesoreria sono indicati dagli OP di F.A. alla Difesa e quindi al MEF, il quale, sulla base delle tempistiche di autorizzazione delle Missioni, individua il perimetro finanziario di riferimento, calcolato sulla base dei mesi di ritardo con cui giunge l'autorizzazione delle Camere rispetto all'inizio dell'anno ed in misura proporzionale alle risorse da assegnare a ciascuna Missione.

Ad autorizzazione avvenuta è il MEF stesso che dà il via libera alle richieste. Per la F.A., l'OP, a sua volta, dirama con apposita *News* SIEFIN le istruzioni di dettaglio.



È opportuno sottolineare che **lo strumento in argomento è oltremodo prezioso in quanto consente di mitigare l'utilizzo del Fondo scorta da parte delle articolazioni amministrative**. Infatti, l'istituto dell'anticipazione di tesoreria costituisce, insieme all'art. 538-bis del D. Lgs. 66/2010 (COM), di cui si è trattato sopra, un'importante deroga alle norme generali di contabilità, che prevedono che gli impegni di spesa debbano essere assunti nei limiti dei pertinenti stanziamenti iscritti in bilancio³². Le due norme (L. 145/2016 e COM), quindi, mettono le articolazioni

³¹ Per la quale occorre il tempo necessario all'OP ad emettere i modelli di finanziamento ed al CRA quello per gli Impegni Pluriennali ad Esigibilità e gli Ordini di Accreditamento.

³² Art. 34 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

competenti nelle condizioni di avviare le procedure amministrative, in assenza di modelli di finanziamento, in forza unicamente di preavvisi di assegnazione.

2.4 ANTICIPAZIONE DEL 75 PER CENTO



Successivamente all'entrata in vigore della Legge 145/2016 è stato previsto un ulteriore strumento volto ad agevolare l'attività di spesa nelle more della conclusione dell'*iter* stabilito dalla norma. Nel 2017 sono stati infatti introdotti³³ i commi 4-*bis* agli art. 2 e 4 della Legge n.145/2016, che prevedono la possibilità di richiedere un'anticipazione (di competenza e cassa) sugli stanziamenti nei limiti del 75 per cento delle spese quantificate nelle relazioni tecniche parlamentari relative alle Missioni prorogate o di nuovo avvio.

La richiesta è inoltrata ogni anno al MEF a cura della Difesa, sulla base delle indicazioni dell'Organo Programmatore Interforze (OPI), SMD – UGPPB, e non tiene conto di un criterio di proporzionalità nell'ambito dei volumi assegnati ad ogni OP, bensì di un principio di aderenza alle esigenze operative. Pertanto, solitamente, le assegnazioni delle F.A. ricadono quasi interamente nell'Anticipazione del 75 per cento, lasciando generalmente al saldo (recato con i DMT successivi ai DPCM) quote marginali.

L'esperienza comunque ha dimostrato che il ricorso all'anticipazione del 75 per cento risulta di difficile attuazione in tempi congrui con le finalità di garantire continuità alle spese urgenti ed indilazionabili per l'operatività dei contingenti. Pertanto, nella consapevolezza che le esigenze di efficienza operativa dei Comandi e dei Reparti rappresentano una priorità per la F.A., che può essere conseguita solo attraverso un'azione coordinata e continua tra programmazione e attività amministrativa, rimane prioritario incentivare ed ottimizzare l'utilizzo delle anticipazioni trimestrali di tesoreria.

2.5 AFFLUSSO DELLE RISORSE



Come anticipato trattando della fase di programmazione, l'allocazione da parte del MEF delle risorse con DMT caratterizzati dalla compresenza di due clausole di finanziamento (la prima relativa all'EF in corso e la seconda riferita all'EF successivo) crea, nell'ambito del finanziamento delle Missioni internazionali, una distinzione temporale nella materiale assegnazione delle risorse, che si aggiunge a quella introdotta con l'istituto dell'anticipazione del 75 per cento. Infatti:

- le risorse finanziarie ricomprese nella quota del 75% affluiscono con un DMT per la parte con clausola nell'anno in corso e con la Legge di bilancio per la quota con clausola nell'anno successivo;
- le altre affluiscono con i DMT successivi ai DPCM di ripartizione.

³³ Con il D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla Legge 4 dicembre 2017, n.172.

Di fatto, quindi, le risorse provenienti dalle missioni internazionali possono affluire alla F.A. in tre o quattro momenti differenti (uno o due per la quota relativa alle obbligazioni con esigibilità nel primo anno e due per quella relativa al secondo).

Questa distinzione ha evidenti risvolti programmatici e gestionali perché una spesa che sia stata programmata, intenzionalmente o meno, a valere su risorse con diversi tempi di afflusso non potrà trovare copertura in un medesimo modello di finanziamento fino all'allocazione della quota prevista sull'ultimo di essi.

È importante ricordare che, in coerenza con l'autorizzazione di spesa a cui i DPCM si riferiscono, le obbligazioni giuridiche discendenti, indipendentemente dalla clausola di esigibilità programmata, devono essere perfezionate nel primo EF.

La figura seguente sintetizza quanto scritto finora, mettendo gli strumenti di flessibilità amministrativa che la norma prevede in relazione con i momenti fondamentali dell'iter di autorizzazione delle missioni internazionali.



2.6 ESIGENZE URGENTI NON PROGRAMMATE



La ricorrente indisponibilità di risorse nella prima metà dell'esercizio finanziario offre, come aspetto positivo, una certa flessibilità nella rimodulazione della programmazione relativa all'anno in corso, rendendo tendenzialmente più semplice finanziare esigenze urgenti non programmate.

Diventa fondamentale, quindi, monitorare costantemente l'andamento della spesa e comunicare tempestivamente lungo la catena gerarchico-finanziaria le maggiori e le minori esigenze, anche al di fuori delle finestre all'uopo dedicate dalla Direttiva 8010.

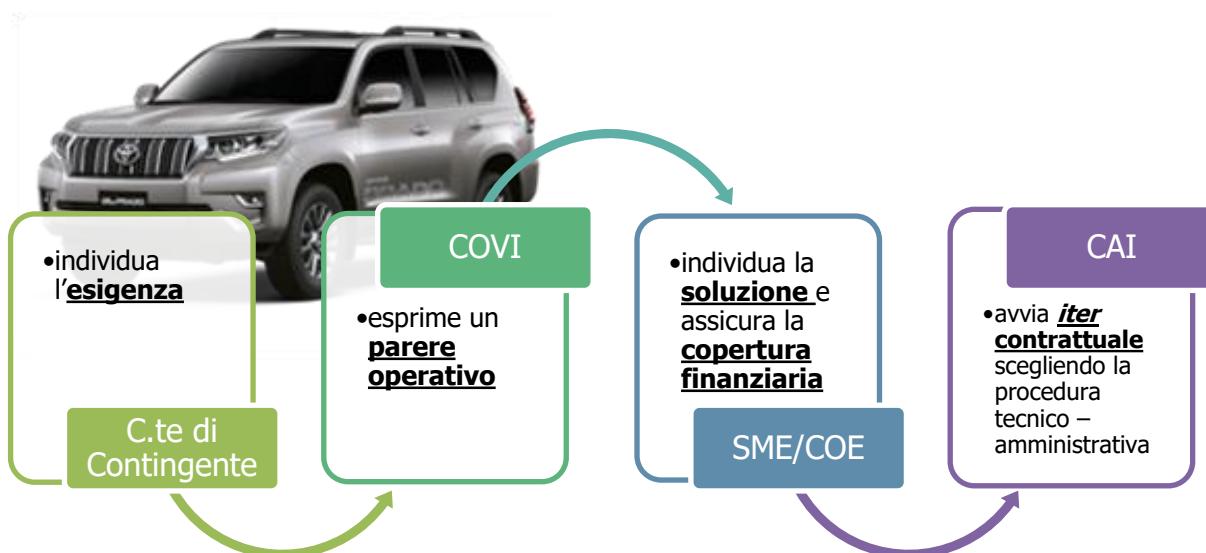
Resta inteso che **qualsiasi scostamento dalla programmazione deve costituire un'eccezione giustificata dall'emergere di esigenze urgenti e non rinviabili.**

Se quanto detto vale senza riserve per la spesa da effettuarsi da parte o in favore degli Enti in Patria, i Teatri operativi meritano una puntualizzazione. Infatti, i Comandanti di Contingente all'estero si trovano sulla linea di comando del COVI che, limitatamente a quelle esigenze che non rientrano nel normale supporto logistico di competenza del *force provider*, è tenuto a fornire la propria autorizzazione prima che quest'ultimo soddisfi l'esigenza.

Con specifico riferimento all'impiego di veicoli commerciali (protetti e non) nei Te. Op., il COVI ha disposto³⁴ che:

- 1) i Comandanti di Contingente segnalino, annualmente e nei termini indicati dal COVI, le esigenze di veicoli commerciali (protetti e non) da impiegare per l'anno successivo che non possono essere soddisfatte con i mezzi già in dotazione;
- 2) il COVI le valuti ed esprima il proprio parere operativo ai Comandanti ed ai *force provider*;
- 3) i *force provider* individuino la soluzione per il soddisfacimento delle esigenze e garantiscano l'eventuale copertura finanziaria.

Procedura di autorizzazione e finanziamento delle esigenze di veicoli commerciali (protetti e non) nei Te. Op.



³⁴ COI, f. n. M_D SCOI REG2020 0047554 in data 5 ottobre 2020.

2.7 TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE



Sebbene sia solo in parte oggetto di programmazione da parte della catena gerarchico-finanziaria della F.A., è il caso di fare cenno a quanto dispone la L. 145/2016 in tema di trattamento economico del personale.

L'art. 5 stabilisce che al personale impiegato nelle missioni venga attribuita l'indennità di missione di cui al Regio Decreto 3 giugno 1926, n. 941, calcolata sulla diaria giornaliera prevista per la località di destinazione, nella misura del 98% o nella misura intera, incrementata del 30%, se il personale non usufruisce a qualsiasi titolo di vitto e alloggio gratuiti. I DPCM di ripartizione delle risorse³⁵ possono disporre che l'indennità sia calcolata sulla diaria prevista per una località diversa da quella di destinazione, facente parte dello stesso continente. Ai fini dell'indennità di missione i volontari in ferma breve e in ferma prefissata sono equiparati ai graduati.

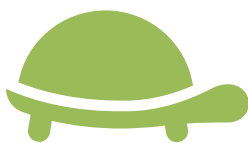
Al personale militare delle unità navali ed a quello impiegato nei dispositivi preposti alle funzioni operative di comando e controllo delle stesse missioni, anche se ubicati in territorio nazionale, nei casi in cui non sia prevista la corresponsione dell'indennità di missione, viene corrisposto il compenso forfettario di impiego e la retribuzione per lavoro straordinario in deroga alle norme vigenti.

Infine, ai militari inquadrati nei contingenti, in sostituzione dell'indennità di impiego operativo, ovvero dell'indennità pensionabile percepita, è corrisposta, se più favorevole, l'indennità di impiego operativo nella misura uniforme pari al 185% dell'indennità di impiego operativo di base, se militari in servizio permanente, e a 70€, se volontari di truppa in ferma breve o prefissata.

Va da sé che, nel caso di missioni avviate in corso d'anno, nelle more della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri stabilita dalla Legge 145/2016, il personale riceverà il trattamento di missione estera, con tutte le decurtazioni previste dalle norme in vigore, salvo poi ottenere un conguaglio ad autorizzazione della missione avvenuta.

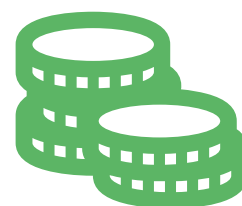
³⁵ Art. 2 della Legge 21 luglio 2016, n. 145.

LA GESTIONE



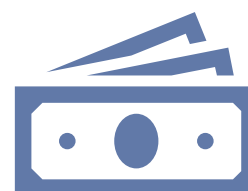
Sistematico ritardo
nell'afflusso delle risorse

Fondo scorta disponibile
dall'avvio dell'EF



Anticipazione di tesoreria
disponibile
dall'approvazione delle
Camere

Anticipazione del 75 per
cento disponibile
dall'apposito DMT



Autorizzazione del COVI
per le esigenze capacitive
dei Te. Op.



- 1) Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)
- 2) Legge 21 luglio 2016, n. 145 (Legge-quadro sulle Missioni Internazionali)
- 3) Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)
- 4) Decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116 (Disposizioni integrative e correttive al D. lgs. 90/2016 in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato)
- 5) Decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla Legge 4 dicembre 2017, n.172
- 6) COI, f. n. M_D SCOI REG2020 0047554, *Accordo quadro pluriennale per la fornitura di autoveicoli commerciali blindati a noleggio da impiegare per le esigenze di mobilità tattica dei Contingenti militari operanti all'estero*, in data 5/10/2020
- 7) BILANDIFE, f. n. M_D GBIL REG2019 0003164, *Disposizioni tecniche per applicazione delle norme contenute nel comma 4 art. 2 e comma 4 art. 4 della L.145/2016*, in data 5 aprile 2019
- 8) BILANDIFE, *Direttiva Criteri e procedure interne alla Difesa per il coordinamento generale della programmazione e gestione della cassa*, BLD-001-2020, ed. 2020