



Rendiconto 2018 - Assestamento 2019

A.C. 2017, A.C. 2018

Dossier n° 179/1/0/04 - Schede di lettura - Profili di competenza della IV Commissione Difesa
 12 settembre 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2017	2018
Titolo:	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2018	Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2019
Iniziativa:	Governativa	Governativa
Iter al Senato:	Sì	Sì
Date:		
trasmissione alla Camera:	24 luglio 2019	24 luglio 2019
assegnazione:	26 luglio 2019	26 luglio 2019
Commissioni competenti:	IV Difesa	IV Difesa
Sede:	consultiva	consultiva

Rendiconto 2018

Il presente *dossier* è dedicato alle parti che interessano la difesa nei disegni di legge concernenti il rendiconto 2018 e l'assestamento 2019.

Per un inquadramento di carattere generale dei due provvedimenti si rinvia al dossier a cura del Dipartimento Bilancio del Servizio Studi.

Ministero della difesa: analisi della gestione per stato di previsione della spesa

Lo stato di previsione del Ministero della difesa (tabella n.11) contenuto nella **legge di bilancio 2018** (legge n. 205/2017) recava le seguenti **previsioni iniziali a 20.968,9 milioni di euro**. A seguito della legge di assestamento e delle variazioni intervenute per atto amministrativo in corso d'anno, il Rendiconto per il 2018 reca **stanziamenti definitivi di competenza per complessivi 24.044,4 milioni di euro, con una variazione in aumento di circa 3.075,5 milioni di euro**.

Le spese finali definitive del Ministero della difesa ammontano al 3,9% della spesa finale definitiva del bilancio dello Stato.

Tab. 1

(milioni di euro)

Rendiconto 2018 - Competenza					
spese per titolo	iniziali	variazioni	definitive	impegni	pagamenti
spese correnti	18.484,6	2.826,4	21.311,0	21.177,0	20.611,6
spese in c/capitale	2.484,3	249,1	2.733,4	2.623,0	1.565,3
TOTALI	20.968,9	3.075,5	24.044,4	23.800,0	22.176,9

*I totali esposti possono discostarsi di alcune unità rispetto al totale generale e ai corrispondenti totali parziali a causa degli arrotondamenti effettuati.

Per quanto concerne le variazioni negli stanziamenti di competenza tra le previsioni iniziali e quelle definitive in sede di rendiconto, queste ultime si discostano dalle prime per un aumento complessivo di 3.075,5 milioni di euro, di cui 2.826,4 milioni di euro di spese correnti e 249,1 milioni di euro di

spese in c/capitale. Con riferimento alle previsioni definitive, si rileva che la spesa del ministero della difesa è prevalentemente di parte corrente (21.311,0mln di euro), infatti esse incidono sugli stanziamenti complessivi per l'89%, mentre quelle in c/capitale per l'11 % (2.733,4 mln di euro).

Analisi della spesa per missioni e programmi

Nel 2018 lo stato di previsione del ministero della difesa risulta articolato in **tre missioni e nove programmi**. Analizzando le spese di competenza definitive delle 3 missioni del Ministero, si segnala che la missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" (22.547,7 milioni di euro) è quella che assorbe quasi totalmente il complesso delle spese totali del Ministero stesso (94%).

La tabella che segue fornisce l'indicazione delle spese articolate per missione:

Tab. 2

Missione	definitive	variazioni	iniziali
Difesa e sicurezza del territorio (5)	22.547,8	3.097,2	19.450,6
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)	547,3	97,2	450,1
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	949,3	-118,9	1.068,2
TOTALI	24.044,4	3.075,5	20.968,9

*I totali esposti possono discostarsi di alcune unità rispetto al totale generale e ai corrispondenti totali parziali a causa degli arrotondamenti effettuati.

Come si desume dalla tabella la variazione di competenza più importante interessa la missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", che ha registrato un aumento pari a 3.097,2 milioni di euro. La missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" ha registrato una variazione pari a 97,2 milioni di euro, mentre la missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" ha subito un decremento pari a 118,9 milioni di euro.

Passando ad un esame specifico della Missione 5 " Difesa e sicurezza del territorio", che da sola assorbe il 94% degli stanziamenti complessivi di competenza del ministero, i programmi sono 5, più nel dettaglio si rinvia alla tabella di seguito riportata:

Tab. 3

Programma	definitive	variazioni	iniziali
Approntamento e impiego carabinieri per la difesa e la sicurezza (5.1)	6.986,3	819,9	6166,4
Approntamento e impiego delle forze terrestri (5.2)	5.919,8	931	4.988,8
Approntamento e impiego delle forze navali (5.3)	2.384,0	366,8	2.017,2
Approntamento e impiego delle forze aeree (5.4)	3.074,8	494,2	2.580,6
Pianificazione generale delle forze armate e approvvigionamenti militari (5.6)	4.182,7	485,3	3.697,3
TOTALI	22.547,8	3.097,2	19.450,6

*I totali esposti possono discostarsi di alcune unità rispetto al totale generale e ai corrispondenti totali parziali a causa degli arrotondamenti effettuati.

Come si evince dalla tabella sopra riportata tutti i programmi subiscono una variazione di segno positivo, nel dettaglio:

il Programma 5.2 (Approntamento e impiego delle forze terrestri) ha visto un incremento maggiore rispetto agli altri pari a 931 milioni di euro, a seguire il Programma 5.1 (Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza), con un incremento di 819,9 milioni di euro; leggermente più contenuti risultano gli aumenti a carico del Programma 5.6 (Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari) pari a 485,3 milioni di euro, del programma 5.4 (Approntamento e impiego delle forze aeree) pari a 494,2 milioni di euro e, infine, con l'incremento minore il programma 5.3 (Approntamento e impiego delle forze navali) pari a 366,8 milioni di euro.

Il confronto con le previsioni definitive degli anni precedenti

La tabella sottostante mostra l'evoluzione della spesa definitiva di competenza del ministero della difesa, riferita al periodo 2013-2018, divisa per titolo (parte corrente e conto capitale).

*Tab. 5
(milioni di euro)*

SPESE PER TITOLO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Parte corrente	18.749	18.145,3	18.166,8	19.512,2	20.493	21.311
Conto capitale	3.442,8	2.906,7	2.784,6	2.416,7	2.477,7	2.733,4
TOTALE	22.191,8	21.052	20.951,4	21.928,9	22.970,7	24.044,4

Analisi dei residui

Nel corso dell'esercizio, alla gestione di competenza si affianca la gestione dei residui.

Si definiscono residui attivi le entrate accertate, ma rimaste da versare e da riscuotere; residui passivi le spese impegnate, ma rimaste da pagare. A questi residui, c.d. "propri", si affiancano i residui passivi "impropri", detti anche "di stanziamento", relativi a somme stanziati ma non impegnate nell'esercizio di competenza. Tra i residui occorre altresì distinguere quelli provenienti dagli esercizi precedenti e quelli formati nel corso dell'esercizio considerato (residui di nuova formazione).

In estrema sintesi, in base alla normativa vigente, i residui "propri" relativi alle spese correnti sono mantenuti in bilancio per i due esercizi successivi a quello nel quale le somme corrispondenti sono state inizialmente stanziati, con l'eccezione rappresentata dai residui relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, per i quali il termine di conservazione è aumentato a tre anni (art. 34-bis, co. 2).

Decorsi i suddetti termini, i residui si intendono perenti agli effetti amministrativi, e sono eliminati dal conto del bilancio. Poiché a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio^[1]. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi.

Nel caso dei residui relativi a spese correnti, decorsi i termini suddetti, le somme costituiscono economie di bilancio, a meno che non sia disposto diversamente da specifiche disposizioni normative. La perenzione amministrativa è un istituto della contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio cui si riferiscono vengono eliminati dalle scritture dello Stato. Poiché a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio. Le somme eliminate possono dunque riprodursi in bilancio, con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi con prelevamento dall'apposito Fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia, qualora il creditore ne richieda il pagamento (purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del suo diritto). Quella della perenzione è, dunque, un istituto amministrativo che non arreca alcun danno al creditore in quale, anche se è avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può avanzare richiesta di pagamento provocando la reinscrizione in bilancio del suo credito.

In relazione ai residui totali della Difesa alla data del 31 dicembre 2018 i medesimi risultano aumentati di 9,1 milioni di euro di euro rispetto a quelli presenti al 1 gennaio 2018, l'aumento è imputabile esclusivamente alle spese in conto capitale.

Tab. 4

(milioni di euro)

RESIDUI			
SPESE PER TITOLO	al 1° gennaio 2018	Variazioni	al 31 dicembre
Parte corrente	701,2	-	701,2
Conto capitale	1.377,7	9,1	1.386,8
TOTALE	2.078,9	9,1	2.088,0

Analisi della spesa di alcuni capitoli iscritti in altri stati di previsione

Si segnala, da ultimo, che ulteriori stanziamenti che hanno interessato la difesa nel 2018 sono presenti nei rendiconti dei seguenti ministeri:

- **Economia e delle finanze:** Fondo per le missioni internazionali, (programma 5.8 cap. 3006), che presenta uno stanziamento iniziale di competenza pari a 995,7 milioni di euro e uno stanziamento definitivo pari a circa 21 mila euro.
- **Sviluppo economico:** In particolare è interessata la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" del programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione di responsabilità sociale di impresa e movimento cooperativo" ed essenzialmente quattro capitoli:
 - il cap. 7419, sul quale gravano le spese necessarie alla conduzione del programma di ammodernamento della flotta navale;
 - il cap. 7420 "Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese;
 - il cap. 7421, per la parte che riguarda principalmente il settore aeronautico,
 - il cap. 7485, per i programmi FREMM.

Per un approfondimento si rinvia al dossier a cura del Dipartimento Attività produttive del Servizio Studi.

Assestamento 2019

In via generale l'istituto dell'assestamento di bilancio dello Stato è previsto per consentire un aggiornamento, a metà esercizio, degli stanziamenti del bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto al 31 dicembre precedente.

Sotto questo profilo, il disegno di legge di assestamento si connette funzionalmente con il rendiconto del bilancio relativo all'esercizio precedente: l'entità dei residui, attivi e passivi, sussistenti all'inizio dell'esercizio finanziario, che al momento dell'elaborazione e approvazione del bilancio di previsione è stimabile solo in misura approssimativa, viene, infatti, definita in assestamento sulla base delle risultanze del rendiconto.

Con il disegno di legge di assestamento le previsioni di bilancio formulate a legislazione vigente sono adeguate in relazione:

a) per quanto riguarda le entrate, all'eventuale revisione delle stime del gettito;

Poiché esse sono il frutto di una valutazione di carattere tecnico, eventuali modifiche possono essere determinate dall'evoluzione della base imponibile e dagli effetti derivanti dall'applicazione della normativa vigente.

b) per quanto riguarda le spese aventi carattere discrezionale, ad esigenze sopravvenute;

c) per quanto riguarda la determinazione delle autorizzazioni di pagamento, in termini di cassa, alla consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

La disciplina dell'istituto dell'assestamento del bilancio dello Stato è contenuta all'articolo 33 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), che ne prevede la presentazione entro il mese di giugno di ciascun anno.

Il disegno di legge di assestamento riflette la struttura del bilancio dello Stato organizzato - secondo la disciplina recata dalla legge di contabilità n. 196/2009 - in missioni e programmi, che costituiscono le unità di voto.

Come previsto dalla legge di contabilità (articolo 33, comma 3), anche in sede di assestamento possono essere modificati gli stanziamenti di spese predeterminate per legge in virtù della c.d. flessibilità di bilancio, fermo restando il divieto di utilizzare stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

I margini di flessibilità in sede di assestamento sono stati ampliati a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 5 della legge n. 163/2017, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che ha riformulato il comma 3 dell'articolo 33 della legge di contabilità prevedendo la possibilità che con il disegno di legge di assestamento possano essere proposte variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, limitatamente all'anno in corso, anche tra unità di voto diverse (laddove essa era originariamente limitata soltanto nell'ambito dei programmi di una medesima missione), fermo restando, anche in assestamento, la preclusione all'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti

La legge di bilancio 2019-2021 autorizza, per lo stato di previsione del Ministero della difesa, spese finali, in termini di **competenza**, pari a **21.432,2 milioni di euro nel 2019** La consistenza dei residui presunti al 1° gennaio 2019, risulta, nel progetto di bilancio presentato al Parlamento, di 1.269,7 milioni di euro di euro di cui 208,4 per la parte corrente e 1.061,3 per il conto capitale.

Tab 1

<i>(in milioni di euro)</i>	Competenza	Cassa	Residui
Spese correnti	19.401,3	19.556,8	208,4
Spese in conto capitale	2.030,9	2.920,7	1.061,3
Totale	21.432,2	22.477,6	1.269,7

** I totali esposti possono discostarsi di alcune unità rispetto al totale generale e ai corrispondenti totali parziali a causa degli arrotondamenti effettuati.*

Il disegno di legge di assestamento del bilancio interviene sulle previsioni iniziali, sia per l'incidenza di atti amministrativi intervenuti nel periodo gennaio-maggio 2019 (792,1 milioni di euro), che hanno già prodotto i loro effetti sulle poste di bilancio, sia per le variazioni contenute nel disegno di legge in esame (-155,9 milioni di euro).

Le variazioni proposte alle previsioni di competenza sono correlate alle effettive esigenze di gestione e tengono conto della situazione della finanza pubblica; l'adeguamento delle autorizzazioni di cassa consegue invece all'accertata consistenza dei residui e alle variazioni proposte per la competenza, nonché alla valutazione delle concrete capacità operative dell'Amministrazione.

Variazioni per atto amministrativo

Le variazioni già introdotte in bilancio, e pertanto non soggette ad approvazione parlamentare, hanno determinato complessivamente un aumento di 792,1 milioni di euro delle previsioni di competenza e delle autorizzazioni di cassa.

Tali variazioni sono derivate da provvedimenti intervenuti nell'anno o da norme di carattere generale. Le variazioni, sia di competenza che di cassa, hanno riguardato:

Tab. 2

Descrizione	Competenza	Cassa
Reiscrizione di residui passivi perenti (c/capitale)	3,7	3,7
Reiscrizione di residui passivi perenti (parte corrente)	7	7
Integrazione del riparto Fondo per assunzioni straordinarie	3,6	3,6
Integrazione del riparto Fondo per indennità di servizio presso d.i.a.	0,8	0,8
Integrazioni per consultazioni elettorali	13,3	13,3
Riassegnazione ai capitoli di spesa delle somme versate in entrata	524,4	524,4
Integrazione per l'applicazione dlgs 126/2018 - anni 2019 e succ. - revisione ruoli forze di polizia	0,3	0,3
Integrazioni per riparto del fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese. legge 27.12.2017, n.205, art. 1, c. 1072.	216,5	216,5
Integrazioni per l'applicazione dpr 39 del 2018 art.16 e 34 coda contrattuale	10,6	10,6
Integrazione per applicazione dpr 40 2018 coda contrattuale art. 19	8,8	8,8
Integrazione per l'applicazione della legge n. 145/2018 articolo 1, comma 442, lettera b), legge n. 145/2018	2,5	2,5
TOTALE	792,1	792,1

*I totali esposti possono discostarsi di alcune unità rispetto al totale generale e ai corrispondenti totali parziali a causa degli arrotondamenti effettuati.

Variazione proposta con il disegno di legge

La variazione proposta con il disegno di legge di assestamento 2019, prevede, per lo stato di previsione del ministero della Difesa, un decremento di 155,9 milioni di euro per la competenza e 156,3 milioni di euro per la cassa.

Tab. 3

(in milioni di euro)	Competenza	Cassa
Spese correnti	-4,7	-4,7
Spese in conto capitale	-151,2	-151,6
Rimborso del debito pubblico		
Totale	-155,9	-156,3

*I totali esposti nella presente tabella possono discostarsi di alcune unità rispetto al totale generale a causa degli arrotondamenti effettuati.

La seguente tabella fornisce il quadro delle proposte di variazione, in termini di competenza, sia per atto amministrativo, sia proposte con il presente disegno di legge, riferite ai programmi ed alle missioni dello stato di previsione del Ministero della difesa. Si ricorda che lo stato di previsione del Ministero della difesa si articola in 3 missioni e 9 programmi, che, intesi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, rappresentano le unità di voto parlamentare.

Tab. 4

(milioni di euro)

Missione/programma	Previsioni iniziali 2018	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni proposte con ddl assestamento	Previsioni assestate 2019
Difesa e sicurezza del territorio	19.766,4	852	-126,3	20.492,2
<i>Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza</i>	6.414,2	259,5	-1,8	6.671,9
<i>Approntamento e impiego delle forze terrestri</i>	5.300	167,3	6,8	5.474,2
<i>Approntamento e impiego delle forze navali</i>	2.112,2	49,6	-5,2	2.156,6
<i>Approntamento e impiego delle forze aeree</i>	2.716,1	102,1	8,4	2.826,7
<i>Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari</i>	3.223,8	273,3	-134,5	3.362,6
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	467,2	26,1	-2,7	490,6
<i>Approntamento carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare</i>	467,2	26,1	-2,7	490,6
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.198,5	-86	-26,8	1.085,5
<i>Indirizzo politico</i>	62,2	-6,6	-8,2	47,3
<i>Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza</i>	677,6	-79,3	-14,6	583,6
<i>interventi non direttamente connessi con l'operatività dello strumento militare</i>	458,5	-	-4	454,5
Totale	21.432,2	792,1	-155,9	22.068,4

*I totali parziali esposti nella presente tabella possono discostarsi di alcune unità rispetto al totale generale e ai corrispondenti totali parziali esposti nei prospetti a causa degli arrotondamenti effettuati.

La variazione proposta con il disegno di legge di assestamento 2019 pari a -155,9 milioni di euro, è dovuta principalmente alla variazione della missione Missione 5 Difesa e sicurezza del territorio pari a -126,3 milioni di euro, segue poi una variazione pari a -26,8 milioni di euro per la Missione 32 servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche ed, infine ad un variazione negativa pari a -2,7 milioni di euro per la missione 17 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente.

In conclusione, le previsioni per il bilancio 2019 pari a **21.432,2** milioni di euro vengono ad assestarsi in **22.068,4** milioni di euro, per la competenza, in 23.113,3 milioni di euro per la cassa e in **2.450** milioni di euro per i **residui** (nelle previsioni di bilancio per il 2019 erano pari a 1.269,7 milioni di euro).

Le valutazioni della Corte dei Conti

La relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2018 analizza la gestione finanziaria del ministero della difesa con riferimento alle spese allocate nelle missioni, nei programmi ed in alcune categorie economiche, indicando i principali risultati.

Per un'analisi dettagliata si rinvia alla medesima Relazione.

In relazione ai profili di competenza della Difesa, in estrema sintesi le osservazioni della Corte sono le

seguenti:

- la spesa militare attualmente sostenuta dall'Italia continua ad essere sbilanciata a favore delle spese di personale: nel 2018 le percentuali di ripartizione degli impegni assunti per la Funzione difesa sono risultate pari al 71,7 per cento per il personale (66,8 nel 2014), al 14,1 per l'esercizio (14,5 nel 2014) ed al 14,2 per l'investimento (18,6 nel 2014), tali percentuali risultano in senso opposto all'obiettivo che si era prefissata la c.d. Riforma Di Paola che fissava il rapporto tendenziale nella combinazione percentuale 50-25-25, rispettivamente tra spese di personale, di esercizio ed investimento. Al fine di contrarre oneri il personale di truppa dovrebbe rappresentare i tre quinti del complesso delle Forze Armate;
- il budget assegnato alla Difesa si rivela sempre non adeguato agli obiettivi NATO: infatti, come risulta dal documento dello scorso 14 marzo dal titolo "Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)", sulla base del dato stimato per il 2018, l'Italia avrebbe assestato il rapporto tra le spese per la difesa ed il Pil a prezzi costanti intorno all'1,15 per cento, come nel 2017, ma sempre lontano dal 2 per cento fissato come obiettivo per il 2024 dalle NATO guidelines assunte nella riunione NATO del 2014 in Galles;
- il consistente debito relativo alle utenze elettricità, gas, acqua e Tarsu presenta profili di criticità della gestione in quanto ammonta a circa 540 milioni di euro;
- con riguardo alle missioni internazionali anche nel 2018 si è manifestata la difficoltosa attuazione della legge quadro 21 luglio 2016, n. 145 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, che continua a generare problemi di finanziamento anche nel secondo anno di applicazione, in quanto il Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, sia nell'esercizio finanziario 2017 che in quello 2018, è risultato insufficiente al soddisfacimento del fabbisogno annuale programmato dai dicasteri interessati (nel 2018, lo stanziamento da legge di bilancio era pari a 995 milioni di euro rispetto ad un fabbisogno annuale per tutti i Dicasteri di 1.418 milioni), rendendo necessario reperire ulteriori risorse nel corso dell'esercizio finanziario;
- i due terzi dei principali programmi di approvvigionamento dei sistemi d'arma gestiti dalla Difesa sono sostenuti dal Ministero dello sviluppo economico, dei 3.402,6 milioni di pagamenti (in calo del 12,4 per cento rispetto al 2017 il cui dato ammontava a 3.884,8) imputati ai fondi di entrambi i Ministeri (MISE 2.067,7 milioni; MD 1.334,9 milioni) destinati ai programmi d'armamento, circa il 58 per cento (1.967,6) è destinato al potenziamento della componente aeronautica e il 20 per cento al potenziamento di quella navale (1.071,4).