



I Fondi per il rilancio degli investimenti nell'ambito della Difesa

Dossier n° 128 - Documentazione e ricerche
19 novembre 2020

Introduzione

Il sistema di finanziamento dei programmi pluriennali della Difesa ha registrato nel corso degli ultimi anni significative novità in quanto alle assegnazioni, tradizionalmente recate sui capitoli cosiddetti "a fabbisogno", si sono aggiunte, e in parte sostituite, le risorse previste dai cd. "Fondi investimento", introdotti a partire dalla legge di bilancio per l'anno I 2017 – e, sino ad oggi, annualmente replicati. Tali Fondi sono stati, infatti, istituiti a sostegno degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (2017 e 2018) e per il sostegno agli investimenti delle amministrazioni centrali (2019 e 2020).

Alcuni esempi di leggi autorizzative settoriali, relative a programmi sviluppati in sinergia con il Ministero dello sviluppo economico, sono il decreto-legge n. 321/1996 (articolo 5, co. 1, sul finanziamento dello sviluppo tecnologico nel settore aeronautico), la legge 266/1997 (articolo 4, co. 3, relativo al sostegno del programma Eurofighter 2000 e di altri programmi aeronautici), la legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006, articolo 1, comma 95, sostegno del programma FREMM e di altri programmi urgenti della Difesa), legge 147 del 2013 (art. 1 c. 37, sostegno del programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa).

Il passaggio allo strumento finanziario dei "Fondi investimento", che coprono un orizzonte temporale ultraventennale, svolge un ruolo significativo per la programmazione finanziaria della Difesa, in quanto l'arco temporale nel quale i Fondi esplicano i propri effetti finanziari, coincide, in taluni significativi casi, con la pianificazione temporale del programma d'investimento (cfr. [Audizione](#) del Capo ufficio programmazione e bilancio del Ministero della Difesa, Gen. Div. Antonio Conserva, Commissione difesa della Camera dei deputati 9 settembre 2020).

Al riguardo, è stato più volte sottolineato in Commissione Difesa come i "**programmi di investimento della Difesa**" si caratterizzano per essere **programmi di lunga durata**, che consentono alle imprese di ammortizzare gli investimenti affrontati "ed offrono un elemento di stabilità in uno scenario economico mutevole per essere costantemente tesi all'innovazione tecnologica, cui spesso hanno fatto da traino e stimolo. La loro esecuzione richiede, inoltre, la disponibilità di un tessuto produttivo non solo altamente specializzato, ma anche caratterizzato da una **forza lavoro numerosa**, funzionale ad assorbire gli **elevati carichi di lavoro** che sottendono la produzione in serie dei sistemi per la Difesa (fonte Audizione cit)". Su questo tema, la Commissione Difesa della Camera, nel parere espresso sull'atto del Governo n. 188 (Schema di decreto riparto risorse del fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese) [ha osservato che](#) che andrebbe valutata "nell'ambito delle politiche di rilancio degli investimenti pubblici, l'istituzione di **uno strumento pluriennale per gli investimenti della Difesa**, al fine di assicurare sia stabilità alle risorse sia l'opportuna supervisione politica del Parlamento sulle scelte più rilevanti".

Su questo specifico argomento si veda quanto riferito lo scorso 18 novembre dal Ministro della Difesa, Lorenzo Guerini, nel corso della su [audizione](#) sul documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2020-2022 presso le Commissioni riunite Difesa di Camera e Senato

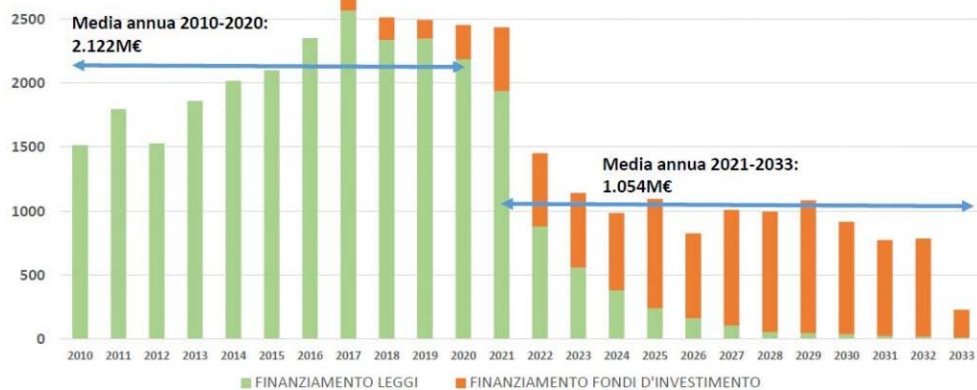
Si tratta, inoltre, di un ingente sostegno finanziario, pari complessivamente a circa 31 miliardi di euro dal 2017 al 2033 (considerando, oltre al riparto assegnato direttamente alla Difesa, anche la quota MiSE, per i primi tre finanziamenti dei Fondi). Si veda in proposito il grafico 4.

La Difesa beneficia, infatti, delle risorse che le derivano direttamente dal decreto (o dai decreti) di riparto annuale del Fondo, e, indirettamente, attraverso il sostegno ad alcuni dei suoi programmi da parte del MISE, titolare anch'esso delle risorse del MISE. Si tratta, in questo caso, di programmi particolarmente rilevanti per lo sviluppo economico del Paese in settori industriali ritenuti strategici.

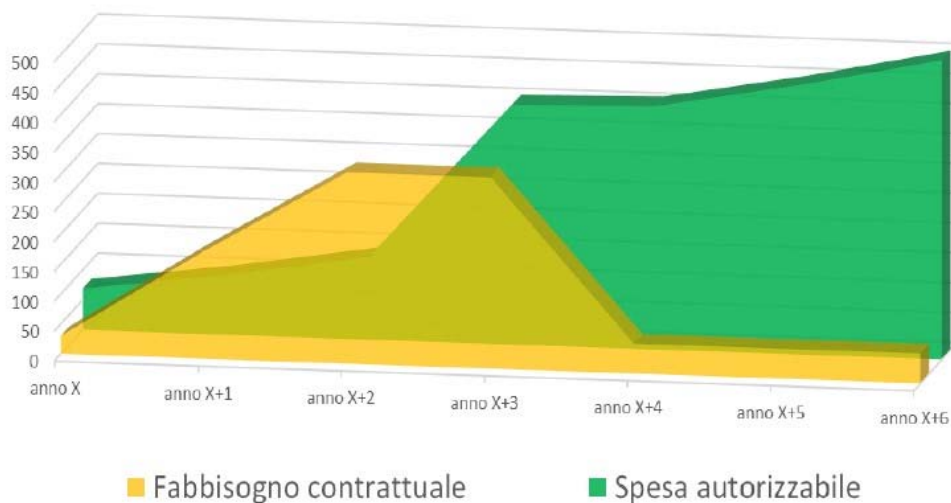
In relazione al sistema di finanziamento previsto attraverso il riparto delle risorse dei "Fondi investimento" è stato fatto presente tale sistema comporta, **nel primo periodo**, in attesa della stratificazione dei finanziamenti allocati da ciascun Fondo (prevista successivamente al 2022):

1. una riduzione delle risorse annuali a disposizione per i programmi pluriennali d'investimento d'interesse della Difesa sostenuti sul bilancio del MiSE;
 2. la concentrazione di risorse negli ultimi anni dell'orizzonte temporale dei "Fondi investimento".
 3. lo sviluppo dei programmi in più fasi, in funzione dei finanziamenti disponibili e lo svolgimento delle parti più significative agli anni con maggiori disponibilità finanziarie
- (cfr. audizione [Audizione](#) Gen. Div. Antonio Conserva, Commissione difesa 9 settembre 2020).

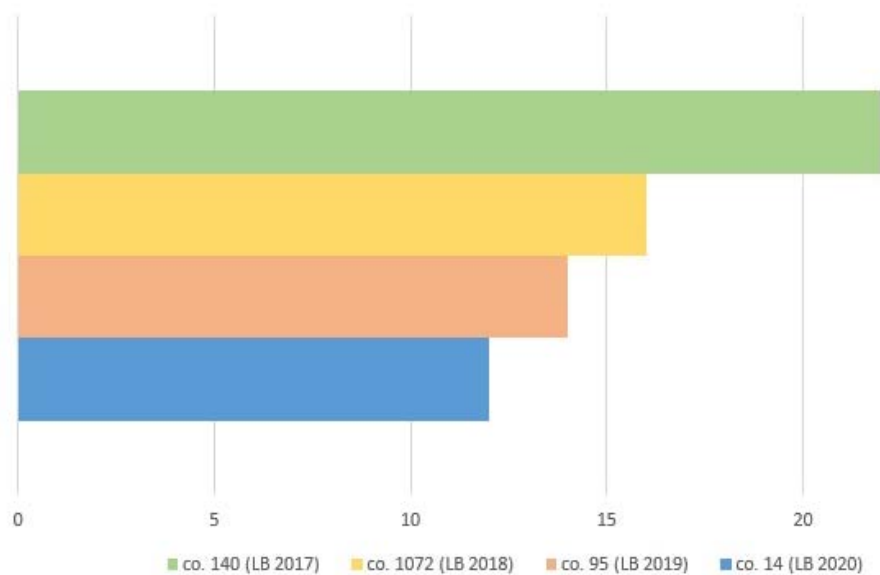
Grafico 1 – La transizione dal modello basato su leggi autorizzative a quello basato sui "Fondi investimento" (risorse da bilancio MiSE)



Fonte: [Audizione](#) Gen. Div. Antonio Conserva cit.

Grafico 2 – Relazione tra la spesa e fabbisogno

Fonte: 'Audizione del Gen. Div. Antonio Conserva, cit,

Grafico 3 – Percentuale delle risorse dei "Fondi investimento" ripartita alla Difesa nel periodo 2017-2020

Fonte: Rielaborazione Servizio Studi Camera – Dipartimento difesa, dati [Audizione](#) Gen. Div. Antonio Conserva cit.

I Fondi per il rilancio degli investimenti

Per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori, a partire dal 2016 sono stati istituiti **tre distinti Fondi**, il primo dei quali ha avuto **due rifinanziamenti**:

- il **Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese** è stato istituito dalla **legge di bilancio per il 2017 (articolo 1, comma 140, della legge n. 232/2016)** con una dotazione di **oltre 47 miliardi di euro** in un orizzonte temporale venticinquennale dal 2017 al 2032 ed è stato rifinanziato dalla **legge di bilancio per il 2018 (articolo 1, comma 1072, della legge n. 205/2017)** per ulteriori complessivi **36,115 miliardi di euro** per gli anni **dal 2018 al 2033**.
- il **Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese**, istituito dalla **legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 95 della legge n. 145/2018)**, con una dotazione complessiva di circa **43,6 miliardi di euro** per gli anni **dal 2019 al 2033**. Unica vera differenza presente rispetto al precedente fondo è l'assenza della suddivisione in categorie di spesa per settori fondamentali. Tale scelta redazionale non ha avuto impatto sull'impianto generale, ma, secondo il DPP 2020-2022, ha donato maggior snellezza nel processo di formulazione delle proposte, in quanto gli interventi classificabili come trasversali a più settori possono ora essere inseriti senza necessarie ulteriori analisi per una corretta allocazione.
- il nuovo **Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese** istituito dalla **legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, comma 14, della legge n. 160/2019)**, con una dotazione complessiva di circa **20,8 miliardi di euro** per gli anni **dal 2020 al 2034**.

Figura 1 – Proposta della Difesa sulla programmazione ex art.1 co.14 ldb 2020

COF	FF.AA.	Programma.	Volume Finanziario
	Interforze	New Generation Identification Friend or Foe (NGIFF)	63,0 M€
	Interforze	C2 Multidominio dei Comandi Operativi*	214,9 M€
	Esercito	Sistema Individuale di Combattimento (SIC)	100,0 M€
	Esercito	Light Utility Helicopter (LUH)	108,0 M€
	Esercito	VTMM - "ORSO"	348,0 M€
	Esercito	VTLM - "LINCE" 2	110,0 M€
	Marina	Nuova Logistic Support Ship (LSS)	411,0 M€
	Marina	Veicolo Blindato Anfibio (VBA)	206,0 M€
	Marina	DDX - 1 (incluso armamento)	620,3 M€
	Aeronautica	Capacità SHORAD - AM	127,9 M€
	Carabinieri	Light Utility Helicopter (LUH)	94,0 M€
TOTALE PROPOSTA SU BILANCIO DIFESA			2.403,1 M€

COF	FF.AA.	Programma.	Volume Finanziario
	Aeronautica	Programma F-2000	600,5 M€
	Esercito Marina	B1-NT evoluzione Radar per PSAF / PAMS e KIT MLU	852,2 M€
	Aeronautica	HH-101 - C-SAR	62,5 M€
	Marina	U-212 Near Future Submarine (NFS)	163,4 M€
	Esercito	Nuova BLINDO - "CENTAURO" 2	221,4 M€
TOTALE PROPOSTA SU BILANCIO MISE			1.900,0 M€

Fonte: [DPP 2020-2022](#)

L'infografica che segue riepiloga i dati salienti dei quattro distinti finanziamenti di "Fondi investimento", fra cui l'orizzonte temporale, il totale delle risorse, le risorse assegnate alla Difesa (in valore assoluto e in percentuale) nonché quelle comprendenti la quota delle risorse del Mise che finanziano programmi della Difesa.

Figura 2 – Assegnazioni alla Difesa dei "Fondi investimento"



Fonte: Elaborazione Servizio Studi Camera – Dipartimento difesa, su dati [Audizione](#) informale Gen. Div. Antonio Conserva del 9 settembre 2020 e [DPP 2020-2022](#).

Si ricorda che il **D.L. n. 34 del 2020** (art. 265, comma 15), in connessione alla situazione emergenziale per il Covid-19, ha disposto la **disapplicazione** per l'anno 2020 della norma che prevede l'eventuale **revoca degli stanziamenti**, anche pluriennali, attribuiti alle Amministrazioni e non utilizzati entro 18 mesi dalla loro assegnazione e la loro diversa destinazione nell'ambito delle finalità previste dalla Fondo (legge n. 145 del 2018, comma 98, secondo periodo).

Al **riparto** dei Fondi si provvede con uno o più **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri** da adottarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati sulla base di **programmi settoriali** presentati dalle **Amministrazioni centrali** dello Stato per le materie di propria competenza. Gli schemi dei decreti sono **trasmessi alle Commissioni parlamentari** competenti per materia, per il **parere**.

E' prevista una **relazione annuale** da parte dei singoli Ministeri, entro il **15 settembre di ogni anno**, sui rispettivi investimenti e sullo stato di utilizzo dei finanziamenti, con indicazione delle principali criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi. Tale Relazione costituisce una apposita **sezione** della Relazione annuale sullo stato di avanzamento degli interventi finanziati dal Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese ([Doc. CCXL](#)), che ciascun Ministero beneficiario è tenuto ad inviare, entro il 15 settembre di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e finanze ed alle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Per il Fondo finanziato dalla legge di bilancio 2020, si ricorda che il Governo ha presentato alle Camere gli A.G. **n. 188** e **n. 189** con gli schemi di D.P.C.M. recanti la ripartizione delle risorse del Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese (2020). L'**A.G. n. 188** dispone la ripartizione di una quota del Fondo per un importo di **19,701 miliardi di euro complessivi nel periodo 2020-2034**. Le risorse sono ripartite tra le Amministrazioni centrali dello Stato, come da elenco riportato nell'Allegato 1. L'**A.G. n. 189** provvede a ripartire la somma di 29 milioni di euro nel 2020, 32 milioni nel 2021, 30 milioni nel 2022, 20 milioni nel 2023 (**111 milioni nel periodo 2020-2023**) per la realizzazione di interventi per il completamento del **polo metropolitano M1-MS di Cinisello-Monza Bettola**, funzionale alla realizzazione delle Olimpiadi invernali 2026, per un ammontare di **8 milioni di euro nel 2020 e 7 milioni nel 2021**; opere di infrastrutturazione per la realizzazione di interventi nel territorio della regione Lazio al fine di garantire la sostenibilità; della **Ryder Cup 2022**, per un ammontare di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 10 milioni nel 2022; interventi di progettazione e realizzazione di **bonifiche** finalizzate al recupero dei residuati del munizionamento impiegato **nei poligoni militari** ed alla rimozione dell'amianto dai sistemi d'arma (mezzi, unità; navali, velivoli) per un ammontare di 1 milione di euro nel 2020, 5 milioni nel 2021 e 20 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2023. La V Commissione Bilancio della Camera ha espresso **parere favorevole con osservazioni** su entrambi gli schemi di decreto nella seduta del 23 settembre 2020.

La quota dei Fondi di pertinenza del settore Difesa

Per i primi tre Fondi sono disponibili, per tutto l'arco temporale di riferimento, sia il riparto assegnato al Ministero della Difesa che le quote del Ministero dello sviluppo economico destinate al finanziamento di alcuni programmi della Difesa. La tabella seguente riporta la somma delle due quote in milioni di euro.

Figura 3 – Assegnazioni integrate Difesa+MiSE dei primi tre "Fondi investimento"

Art.1 Co. 140	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	TOT
M€	202	313	281	88	113	147	181	226	319	585	1.035	1.459	1.547	1.722	1.953	2.068	-	12.239
Art.1 Co. 1072	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	TOT
M€	-	124	347	544	685	719	759	849	986	764	634	519	582	444	505	421	423	9.305
Art. 1 Co. 95	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	TOT
M€	-	-	69	105	481	1338	1195	1206	1038	907	838	509	487	417	378	370	278	9.617

Fonte: [Audizione](#) informale Gen. Div. Antonio Conserva del 9 settembre 2020

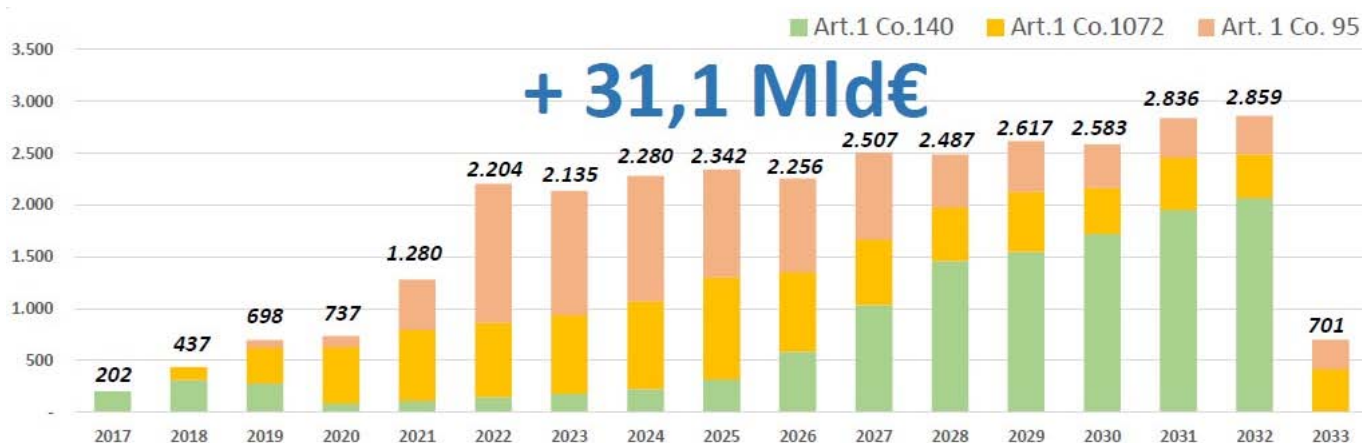
Per l'ultimo Fondo, istituito dalla legge di bilancio 2020, l'accesso alla quota MiSE del Fondo è ancora in fase di definizione, ed è pertanto disponibile solo la quota direttamente ripartita al Ministero della Difesa (in milioni di euro).

E.F.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
Assegnazione Difesa	0	43,7	49,5	65,5	81	183,1	246,8	271,6	217,4	196,7	173,1	160,3	174,7	262	277,7	2.403,

Nel quinquennio 2020-2024, le cui assegnazioni sono evidenziate dal cerchio rosso, risiede **solo il cinque per cento** del totale di 2,4 miliardi assegnati alla difesa nel complesso dell'arco temporale venticinquennale 2020-2034 considerato dall'ultimo Fondi.

Il grafico seguente sviluppa, limitatamente ai primi tre Fondi, il concorso di ciascuno di essi al bilancio della Difesa integrato (Difesa e quota MiSE), che assomma ad un totale nel periodo 2017-2033 di oltre 31 miliardi di euro.

Grafico 4 – Concorso dei "Fondi investimento" al bilancio integrato (Difesa + MiSE)



Fonte: [Audizione](#) informale Gen. Div. Antonio Conserva del 9 settembre 2020