



Le spese per la difesa in ambito NATO

Dossier n° 197 - Schede di lettura
27 aprile 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

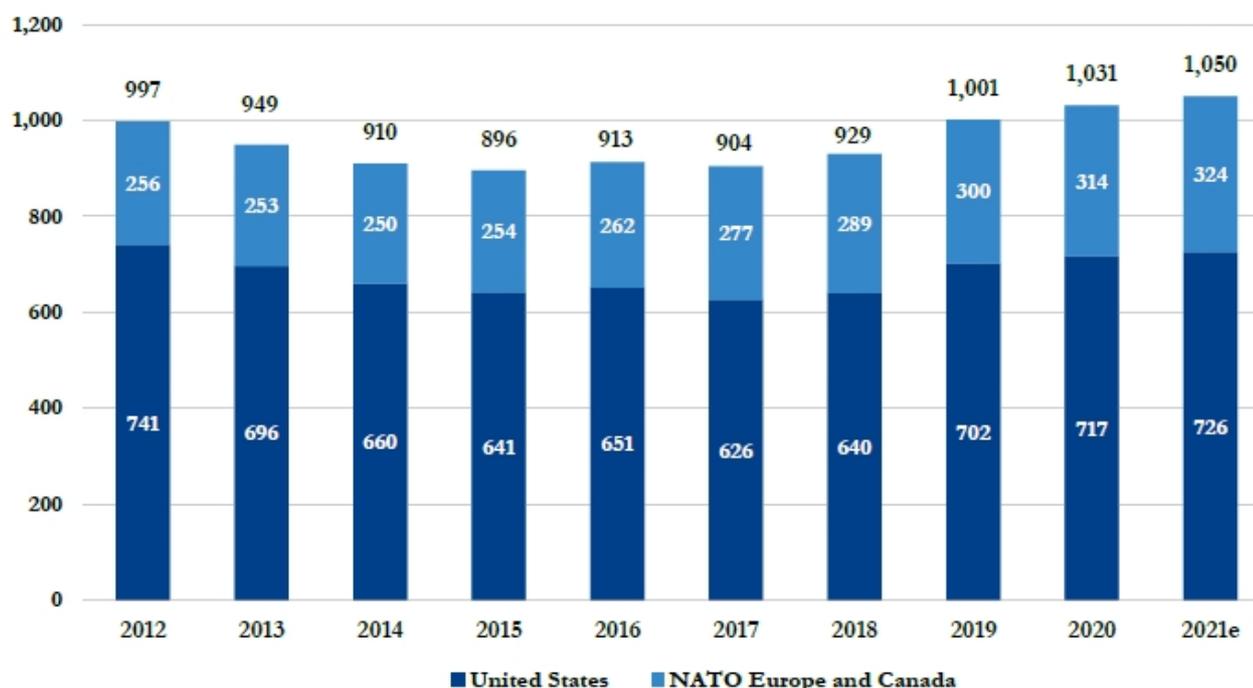
Premessa

Il [report](#) NATO del 31 marzo 2022 sulle spese per la difesa nel 2021 conferma il **trend in aumento della spesa per la difesa** nei Paesi NATO, nonostante l'impatto economico del COVID-19.

La spesa più consistente continua ad essere quella degli Stati Uniti che copre circa il 70% delle spese complessive NATO. Risulta in aumento anche la spesa per la difesa complessiva da parte dell'Europa e del Canada (+3,2 per cento nel 2021 rispetto all'anno precedente).

Grafico 1: Spese per la difesa

(billion US dollars, based on 2015 prices and exchange rates)



Nota: Dati 2021 stimati.

Fonte: [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2021\)](#) - 31 marzo 2022.

Il Burden sharing

Come sottolineato nel [Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2021-2023](#), la tematica del *burden sharing*, ovvero del rispetto degli impegni assunti in occasione del Summit NATO tra Capi di Stato e di Governo, svoltosi in Galles nel settembre 2014, poi ribaditi a Varsavia nel 2016 con il cosiddetto *Defence Investment Pledge* (DIP), continua a rappresentare una delle questioni politiche centrali del dibattito che si sviluppa in seno all'Alleanza Atlantica.

Il *Burden sharing* richiede, infatti, lo sforzo di ciascuna Nazione Alleata a tendere, **entro il 2024**, al raggiungimento dei seguenti obiettivi (cd. "le tre C"):

Gli impegni

- **2%** delle **spese per la difesa rispetto al PIL** ("*cash*");
- **20%** della quota del budget della Difesa **da destinare agli investimenti** ("*capabilities*");
- contributo a **missioni, operazioni** ed altre attività ("*contributions*").

In relazione **all'obiettivo del 2%** del Pil i Paesi che nel 2021 hanno raggiunto questa soglia **sono otto** (su 30), rispetto agli undici del 2020.

Oltre agli Stati Uniti (3,57%), hanno conseguito l'obiettivo del 2% la Grecia (3,59%), la Polonia (2,34%), il Regno Unito (2,25%), la Croazia (2,16%), l'Estonia (2,16%), la Lettonia (2,16%) e la Lituania (2,03%).

Rapporto spese militari e PIL

Secondo il [report](#) NATO del 31 marzo 2022, il rapporto tra spese militari e Pil in talia è pari all'**1,54%** del PIL (cfr. *infra* grafico n. 2).

Come si vedrà più diffusamente in seguito, la richiamata percentuale contenuta nel report della Nato non è comparabile con analoghe valutazioni svolte in ambito nazionale, europeo ed internazionale e ciò in quanto, come evidenziato anche nell'ultimo [Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2021-2023](#), pag. 194), il complessivo volume finanziario preso in considerazione in ambito NATO (ovvero il cosiddetto *budget* della Difesa) viene individuato sulla base di **parametri e criteri propri dell'Alleanza**, affinché, nell'ambito della c.d. *Defence Planning Capability Survey*, i dati finali siano **omogenei** e quindi **comparabili** con quelli di tutti i Paesi appartenenti all'Alleanza stessa (cfr. successivo paragrafo "il bilancio della Difesa in chiave NATO). In tal senso anche la Corte dei Conti quando afferma che "la spesa del Dicastero viene diversamente esaminata con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo NATO", in quanto si tratta di classificazioni diverse dei dati (Cfr. [Relazione](#) della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2020, pag. 512).

Le spese militari
destinate al
personale

In relazione all'obiettivo del **2%** delle **spese per la difesa rispetto al PIL**, stabilito nel richiamato Summit Nato del 2014, si ricorda che nel corso dell'esame alla Camera del disegno di legge di conversione in legge del decreto n. 14 del 2022 (C. [3491-A](#)), recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina ([seduta dell'Aula del 16 marzo](#) 2022), è stato approvato l'ordine del giorno n. [9/3491- A/35](#) con il quale si impegna il Governo **ad avviare** l'incremento delle spese per la Difesa verso **il traguardo del 2 per cento del Pil** (...), predisponendo un sentiero di aumento stabile nel tempo, che garantisca al Paese una capacità di deterrenza e protezione, a tutela degli interessi nazionali, anche dal punto di vista della sicurezza degli approvvigionamenti energetici (...).

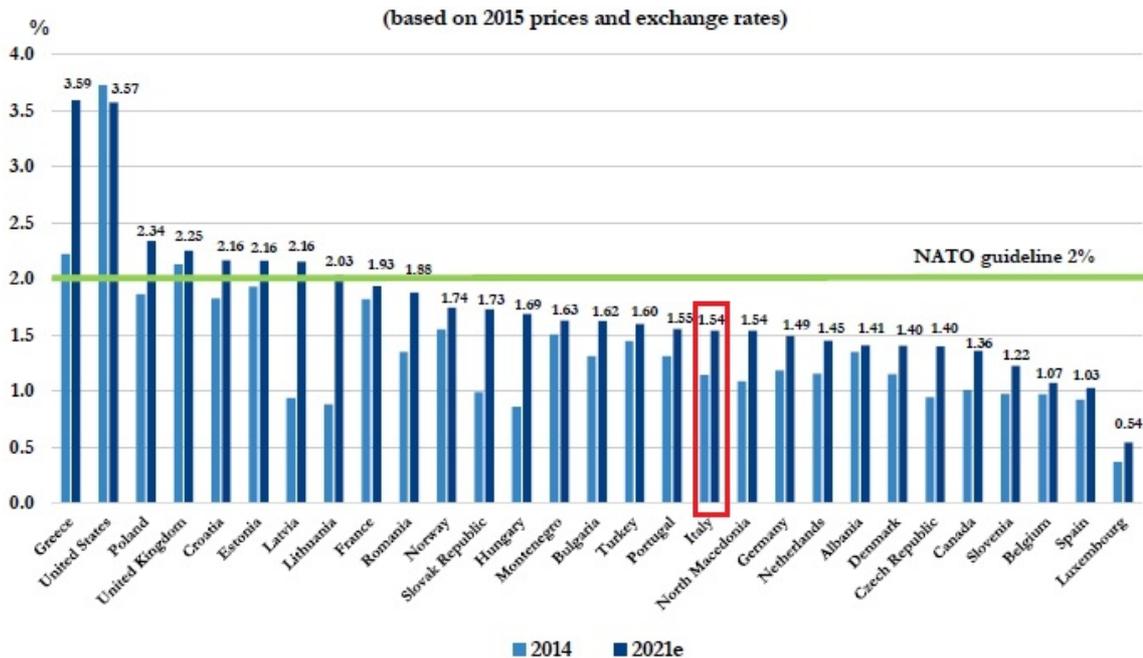
Successivamente, **il 30 marzo 2022 il Ministro alla Difesa Lorenzo Guerini ha sostenuto che** i gradualmente aumenti alle spese militari avviati nel 2019 [permetteranno](#) di raggiungere l'obiettivo del 2 per cento **entro il 2028**.

Al riguardo, il 31 marzo 2022 **il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi**, nel corso di una conferenza stampa con l'Associazione stampa estera, [ha espresso la propria soddisfazione](#) per il raggiungimento di un accordo **per incrementare le spese militari e fino al 2 per cento del Pil entro il 2028**.

Si ricorda, inoltre, che già nel [Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2021-2023](#), presentato alle Camere lo scorso 29 luglio, veniva fatto presente che in occasione della Ministeriale NATO del febbraio 2021 il Governo aveva presentato un rapporto dal quale emergeva **un tendenziale andamento** crescente, sia in termini di valore assoluto, sia in termini percentuali, del **rapporto spese per la Difesa/PIL**. Tale risultato veniva attribuito "al rifinanziamento del *Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di Difesa nazionale*, previsto dalla Legge di Bilancio 2021, che conferisce maggiore stabilità all'allocazione delle risorse finanziarie destinate alla Difesa".

Per approfondimenti si rinvia al tema dell'attività parlamentare [Le spese per la difesa nel bilancio dello Stato](#) e al dossier [Il controllo parlamentare sui programmi di acquisizione dei sistemi d'arma](#).

Grafico 2: Spese per la difesa in percentuale del PIL



Nota: Dati 2021 stimati.

Fonte: [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2021\)](#) - 31 marzo 2022.

Secondo quanto riportato nella [Relazione](#) della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2020, comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato il 23 giugno 2021 ([Vol. II](#) pagg. 512-513), la spesa per la "funzione Difesa", **continua ad essere sbilanciata a favore delle spese per il personale**, sebbene nel 2020, tali spese siano diminuite rispetto al precedente anno 2019 (65,7% nel 2020 e 74,4 % nel 2019).

Le spese militari destinate al personale

Nel 2020 sono, infatti, risalite sia le spese legate alla "voce" **esercizio** (dal 13,9% del 2019 **al 17,6% al 2020**), sia quelle riconducibili alla "voce" **investimenti** (dal 11,7 % del 2019 al 16,7 per cento del 2020).

Al riguardo, va precisato che il dato della Corte dei Conti riferito alla percentuale degli "investimenti" del 2020, è limitata ai soli investimenti che gravano sul bilancio del Ministero della Difesa (senza considerare quelli relativi al bilancio del MISE).

Come si vedrà più diffusamente nel successivo paragrafo, considerando anche gli investimenti che gravano sul bilancio del MISE la percentuale è pari al 24,6% del *budget* della Difesa.

Rapporto spese militari e investimenti

Con riferimento alla percentuale del *Budget* della Difesa che nel 2021 è stata destinata in Italia agli investimenti, il [report](#) NATO del 31 marzo 2022, registra una percentuale del **21,8%**.

Le spese militari destinate agli investimenti

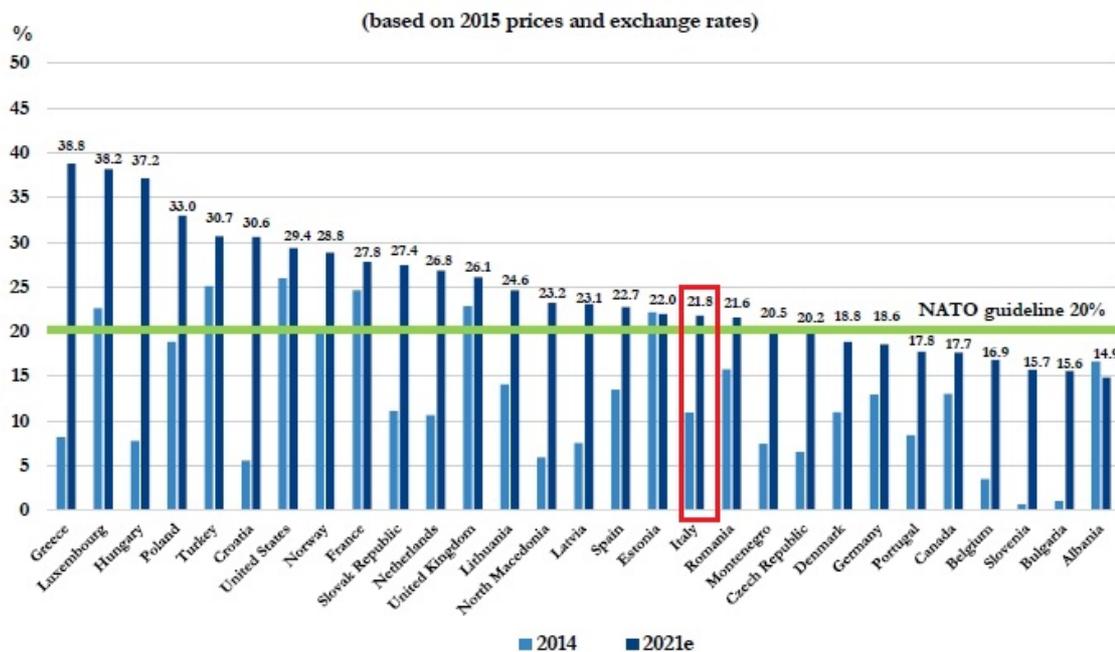
Tale valore:

- è superiore al parametro del 20% fissato in occasione del richiamato Summit Nato del 2014 in relazione alla quota del *budget* della Difesa da destinare agli investimenti ("*capabilities*");;
- è inferiore, di circa tre punti, al valore registrato nel [precedente report Nato del marzo 2021](#) (24,6%), con riferimento al rapporto spese militari /investimenti **nell'anno 2020**. Tale percentuale è la medesima indicata anche nell'ultimo rapporto annuale "[Defence data 2019-2020](#)" sulla spesa degli Stati membri nel settore della difesa, curato dall'[Agenzia europea per la difesa](#) (*European Defence Agency*, Eda). Per un approfondimento si rinvia al *dossier* "Il bilancio della Difesa in ambito europeo".

In relazione al dato del 2021 si osserva che il medesimo si discosta in maniera significativa rispetto alla **previsioni** contenute nell'ultimo Documento programmatico pluriennale della Difesa presentato al Parlamento lo scorso 29 luglio (riferito al triennio 2021/2023), nel quale la percentuale stimata del **budget** della Difesa da destinare agli investimenti nel 2021 è del 28,90%. Per i successivi anni 2022 e 2023 le stime sono, rispettivamente, del 32,78% e del 32,76%

Nel precedente [DPP 2020/2022](#) la percentuale stimata nel 2021 era pari al **24,28%**.

Grafico 3: Spese per investimenti in percentuale delle spese per la difesa

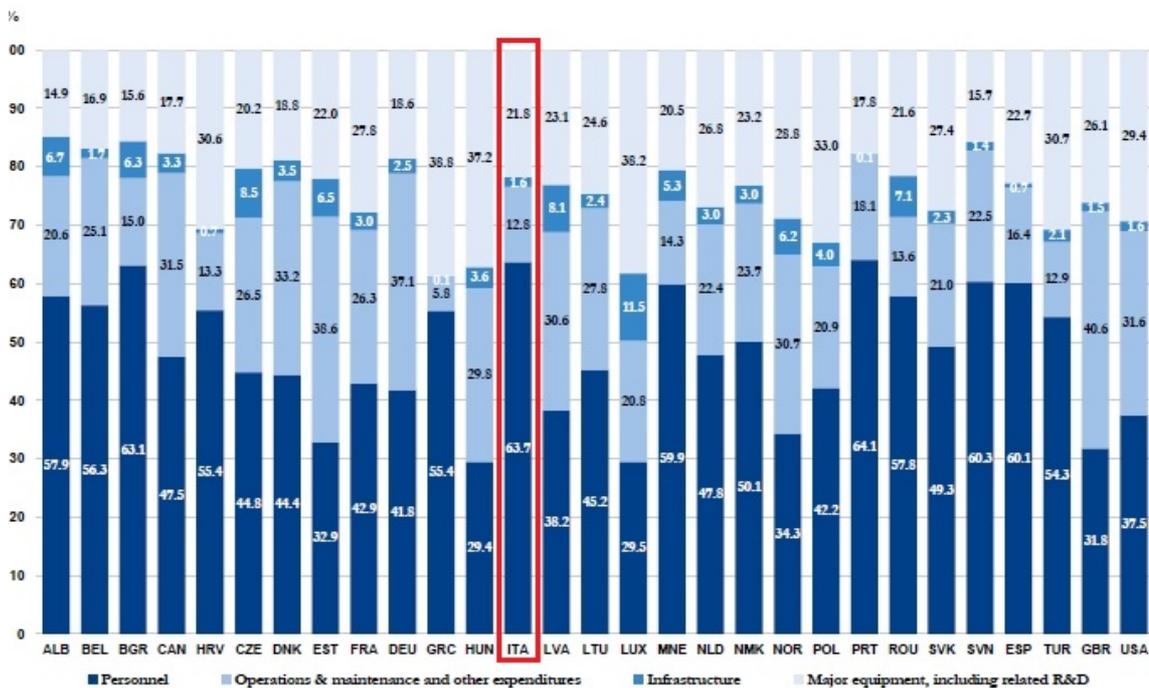


Nota: Dati 2021

Fonte: [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2021\)](#) - 31 marzo 2022.

Le altre categorie in cui la NATO suddivide le spese per la difesa dei vari paesi sono riportate nel grafico seguente.

Grafico 4: Spesa totale per la difesa suddivisa in categorie (in %) nel 2021



Nota: Dati 2021 .

Fonte: [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2021\)](#) - 31 marzo 2022.

Nomenclature of NATO defence expenditure:

- **Equipment:** Major equipment (Missile systems, Missiles-conventional weapons, Nuclear weapons, Aircraft, Artillery, Combat vehicles, Engineering equipment, Weapons and small arms, Transport vehicles, Ships and harbour craft, Electronic and communications equipment), Research and development devoted to major equipment;
- **Infrastructure:** National military construction, NATO common infrastructure (Expenditure as host nation, Payments to other nations, Receipts from other nations, Land and utilities);
- **Personnel:** Military personnel (Pay and allowances, Employer's contributions to retirement funds, Other), Civilian personnel (Pay and allowances, Employer's contributions to retirement funds), Pensions (Paid to military retirees, Paid to civilian retirees);
- **Operations & Maintenance and other expenditures:** Operations and maintenance (Ammunition and explosives-excluding nuclear, Petroleum products, Spare parts, Other equipment and supplies, Rents, Other operations and maintenance), Research and development (other), Other expenditure.

I contributi operativi nel 2021

Per quanto concerne infine i *contributi operativi ("contributions")*, nel 2021 le Forze Armate italiane hanno partecipato a 9 missioni della NATO, con una presenza massima autorizzata di 2440 unità, con responsabilità di comando importanti, come in Kosovo (con il comando di KFOR) e in Afghanistan (dove l'Italia è stata responsabile del settore Ovest).

Nello specifico si tratta delle seguenti missioni:

- NATO Joint Enterprise nei Balcani (scheda 1/2021);
- NATO Sea Guardian nel Mar Mediterraneo (scheda 5/2021);
- NATO Resolute Support Mission in Afghanistan (scheda 7/2021), terminata;
- NATO Mission in Iraq (scheda 13/2021);
- NATO: dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza (scheda 36/2021);
- NATO: dispositivo per la sorveglianza navale dell'area sud dell'Alleanza (scheda 37/2021);
- NATO: dispositivo per la presenza in Lettonia (Enhanced Forward Presence) (scheda 38/2021);
- NATO Implementation of the Enhancement of the Framework for the South (scheda 39/2021);
- NATO Air Policing per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza (scheda 40/2021).

Si ricorda che da ultimo il DI n. 14 del 2022 ha previsto, tra l'altro, la partecipazione **fino al 30 settembre 2022**, di personale militare alle iniziative della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata *Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)* e, **fino al 31 dicembre 2022**, la prosecuzione della partecipazione di personale militare al potenziamento dei seguenti dispositivi della NATO: a) dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza; b) dispositivo per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza; c) presenza in Lettonia (*Enhanced Forward Presence*); d) *Air Policing* per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza. (Per un approfondimento si rimanda al tema dell'attività parlamentare [D.L. 14/2022 - Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina](#))

Proprio alla luce di questo contributo alle operazioni e missioni dell'Alleanza, l'Italia sostiene da tempo che solo una visione complessiva ed unitaria delle tre componenti del "pledge" ("cash", "capabilities", "contributions") può fornire una reale percezione dell'impegno nazionale a contribuire alle responsabilità dell'Alleanza, a garanzia della sicurezza collettiva (cfr. [DPP2019-2021](#), pag. 9 e DPP 2020-2022, pag. 198).

Per un approfondimento sulle **missioni internazionali del 2021** si rinvia alla seguente documentazione:
[Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2020/2021 Tabella di raffronto](#) (luglio 2021), a cura del il Dipartimento Difesa del servizio Studi della Camera;
[Dati sulla partecipazione italiana alle missioni in Afghanistan 2004-2021](#) - seconda edizione (20 agosto 2021), a cura del il Dipartimento Difesa del servizio Studi della Camera;
[Dati sulla partecipazione italiana alle missioni in Libano 2006-2020](#) (13 luglio 2020) a cura del il Dipartimento Difesa del servizio Studi della Camera.
[Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2020/2021 - DOC. XXV n. 4 e DOC. XXVI n. 4](#) (10 giugno 2020), a cura del il Dipartimento Difesa del servizio Studi della Camera e del servizio affari internazionali del Senato.
 Inoltre, sulla piattaforma documentale del Servizio Studi è disponibile il Tema dell'attività parlamentare:
[Autorizzazione e proroga delle missioni internazionali per l'anno 2021](#) a cura del il Dipartimento Difesa del servizio Studi della Camera.

In via generale si ricorda che i Paesi membri della NATO forniscono **contributi diretti e indiretti** ai costi di gestione della NATO e di attuazione delle sue politiche e attività.

I contributi **indiretti** - o nazionali - sono i più consistenti e riguardano, ad esempio, la volontaria messa a disposizione di attrezzature o truppe in un'operazione militare da parte di un paese.

Contributi **diretti** servono per finanziare le operazioni dell'Alleanza come i sistemi di difesa aerea e di comando e controllo della NATO, i cui costi sono sostenuti collettivamente, spesso utilizzando il principio del finanziamento comune, nell'ambito del quale i membri dell'Alleanza contribuiscono secondo una formula basata sul reddito nazionale lordo.

Contributi indiretti

Contributi diretti

Secondo i dati NATO, nel **periodo 2021-2024** la ripartizione dei costi tra i paesi membri è la seguente:

Nation	Adjusted cost share further to accession of North Macedonia "at 30"
Applicable	as from 1 January 2021 to 31 December 2024
Albania	0.0908
Belgium	2.1043
Bulgaria	0.3656
Canada	6.8789
Croatia	0.2995
Czech Rep.	1.0558
Denmark	1.3116
Estonia	0.1248
France	10.4913
Germany	16.3444
Greece	1.0573
Hungary	0.7595
Iceland	0.0642
Italy	8.7812
Latvia	0.1595
Lithuania	0.2566
Luxembourg	0.1693
Montenegro	0.0291
Netherlands	3.4506
North Macedonia	0.0778
Norway	1.7771
Poland	2.9861
Portugal	1.0491
Romania	1.2279
Slovakia	0.516
Slovenia	0.2276
Spain	5.9908
Turkey	4.7266
United Kingdom	11.2823
United States	16.3444
TOTAL NATO	100.0000

Fonte: [Funding NATO](#), *Cost share arrangements for civil budget, military budget and NATO Security Investment Programme* (dicembre 2021).

Il bilancio della Difesa in chiave NATO

Il **budget della Difesa** può essere definito ed interpretato secondo diverse accezioni. Se **da una parte**, infatti, le risorse destinate dallo Stato alla spesa militare possono essere identificate in senso stretto dalle poste finanziarie riferite alla funzione difesa dello stato di previsione del Dicastero a legge di bilancio, dall'altra parte, **in un senso più ampio** ed integrato del *budget* della Difesa, possono essere incluse le risorse destinate alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali nonché gli stanziamenti del MISE volti a finanziare selezionati programmi militari ad alto contenuto tecnologico.

Budget difesa:
differenti criteri
di valutazione

A tal proposito, la Difesa è chiamata annualmente, **in ambito internazionale**, a fornire, **secondo format standardizzati**, i propri dati finanziari inerenti il *budget* e la diversa allocazione delle risorse all'interno dello stesso.

Tali dati, comparati con quelli forniti dalle altre Nazioni, vengono poi utilizzati per la compilazione di statistiche, situazioni, schede, documenti e pubblicazioni allo scopo di fornire agli operatori del settore un valido strumento di approfondimento su tematiche quali il controllo degli armamenti, la risoluzione dei conflitti e la creazione di condizioni di sicurezza internazionale e pace durevole.

In tale ambito, un rilevante riferimento è rappresentato dal bilancio della Difesa in chiave NATO, quale rappresentazione del bilancio elaborato in base a parametri e criteri indicati dall'Alleanza, affinché, nell'ambito della *NATO Defence Planning Capability Survey* (ossia un questionario con cui la NATO chiede ai Paesi di fornire risposta circa le attività di *Policy*, sviluppo capacitivo e pianificazione finanziaria associata al conseguimento dei *capability target* assegnati ai Paesi), i dati profferiti siano **omogenei** e quindi **comparabili** con quelli di tutti i Paesi appartenenti all'Alleanza stessa.

Il bilancio della
Difesa in chiave
NATO

Secondo **l'impostazione NATO**, il bilancio viene suddiviso, in quattro macro-aree, all'interno delle quali trovano collocazione, per materia, le singole categorie, in particolare:

Area 1. **Funzionamento** (*operating costs*), che include le spese per:

- il personale militare e civile in **servizio attivo**, ovvero gli stipendi e le indennità, a carattere continuativo e non;
- il personale in **quiescenza**, ovvero il trattamento provvisorio di pensione del personale militare e quello pensionistico definitivo del personale militare e civile erogato dall'INPS;
- l'esercizio e l'attività di manutenzione.

Area 2. **Investimento e infrastrutture** (*procurement and construction*), che include le spese per:

- l'acquisizione dei sistemi d'arma;
- le infrastrutture militari.

I quattro ambiti
di analisi

Area 3. **Ricerca e sviluppo** (*research and development*).

Area 4. **Altre spese** (*other expenditures*), ovvero le spese per:

- accordi ed organizzazioni internazionali;
- liti, arbitrati e risarcimenti danni;
- istituti idrografici e geografici;
- magistratura militare;
- rappresentanza e spese riservate;
- relazioni pubbliche e pubblicità;
- Agenzia Industrie Difesa;
- trasporto aereo civile di Stato;
- assistenza al volo per il traffico civile;
- servitù militari;
- altre di minore rilevanza;
- NATO Trust Funds.

Per quanto attiene il complessivo volume finanziario da prendere a riferimento, **il bilancio integrato in chiave NATO si discosta dal bilancio integrato della Difesa** in quanto, rispetto a quest'ultimo:

- con riferimento alla spesa per la **Funzione Sicurezza** indicata nel bilancio della Difesa, tiene in considerazione la quota parte afferente al personale dell'Arma dei **Carabinieri impiegabile presso i Teatri Operativi del fuori Area**;

Differenze tra
bilancio
integrato NATO
e Bilancio
integrato Difesa
(criteri di
valutazione)

- detrae dalle Pensioni Provvisorie del Personale in Ausiliaria l'importo relativo all'Arma dei Carabinieri, **ad eccezione della quota parte** impiegabile presso i Teatri Operativi;
- aggiunge l'importo della **spesa pensionistica del personale militare e civile sostenuta dall'INPS**.

Il budget previsionale per il 2021, comunicato alla NATO, ammonta a 24.427,0 M€.

Si ricorda che del bilancio **integrato**, sia in chiave NATO che della Difesa, fanno parte:

- l'importo relativo al finanziamento di selezionati **programmi della Difesa da parte del MiSE**;
- il finanziamento relativo alla partecipazione del contingente militare italiano alle **missioni internazionali**, le cui risorse sono allocate in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (legge n. 145/2016).