



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

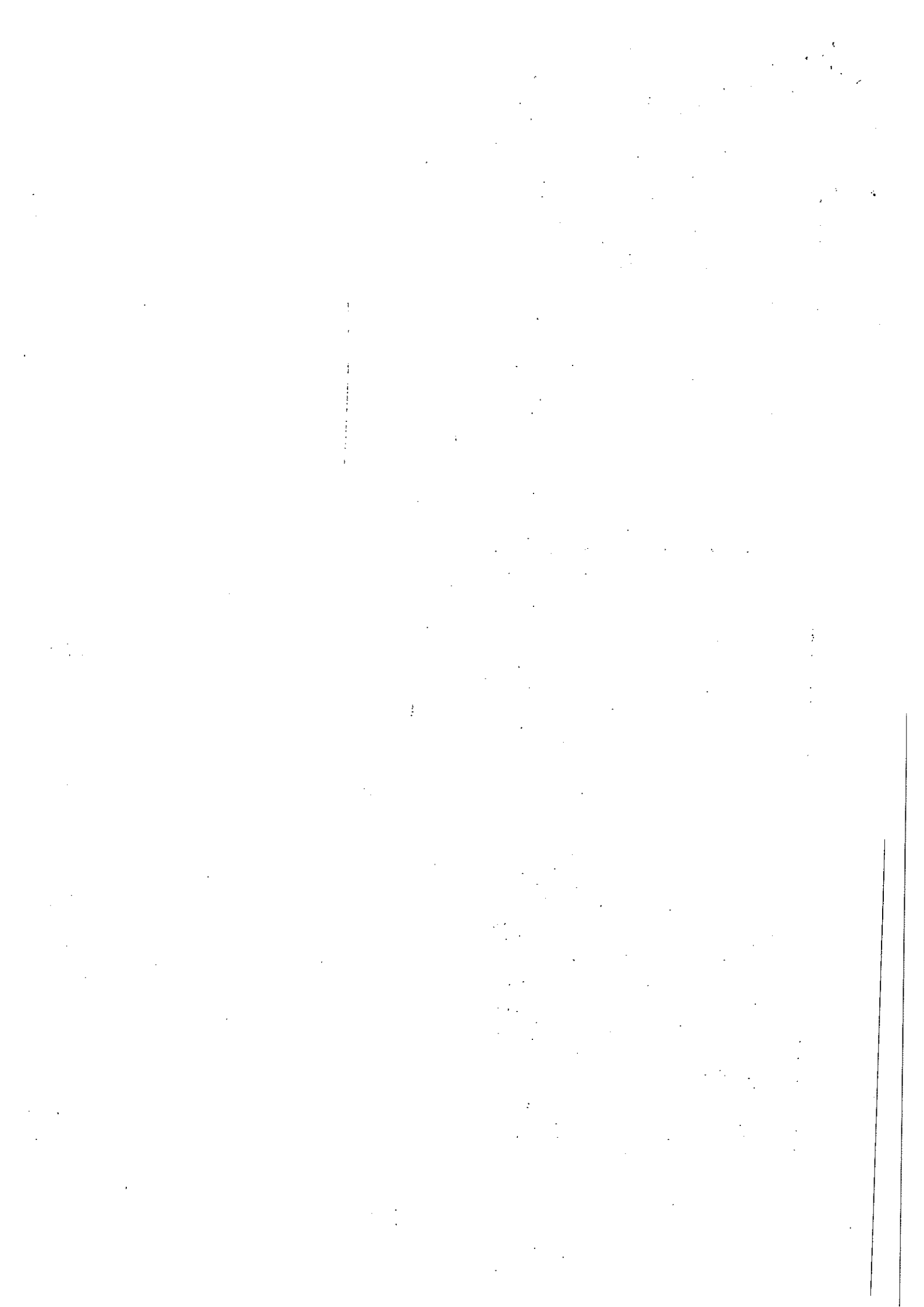
Commissione Difesa

**Indagine conoscitiva sull'acquisizione dei sistemi d'arma, delle
opere e dei mezzi direttamente connessi alla difesa nazionale**

Audizione del direttore
del Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato,

Biagio Mazzotta

Mercoledì, 11 marzo 2009



INDICE

CAPITOLO 1 - Il bilancio del Ministero della difesa	1
1.1 - Andamento complessivo della spesa negli ultimi esercizi finanziari	1
1.2 - Composizione delle spesa per categoria economica	2
1.3 - Spesa per missioni e programmi.....	3
CAPITOLO 2 - La spesa per forniture militari.....	5
2.1 - Andamento della spesa per forniture militari negli ultimi esercizi finanziari.....	5
2.2 - Applicazione dei criteri SEC95 alla spesa per forniture militari del Ministero della Difesa 8	
2.2.1 - Il trattamento delle spese militari nei conti nazionali	8
2.2.2 - La decisione di Eurostat del 2006	9
2.3 - La spesa per la difesa nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.....	10
2.3.1 - Le riclassificazioni operate dall'ISTAT rispetto al dato del Bilancio dello Stato.....	10
2.3.2 - La spesa per la difesa nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.....	11
CAPITOLO 3 - Criteri di registrazione delle spese, effetti sui saldi di finanza pubblica e costruzione del tendenziale.....	13
3.1 - Criteri di definizione delle previsioni di spesa	13
3.2 - Registrazione sui saldi di finanza pubblica degli stanziamenti per forniture militari	14
Appendice	17

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spesa finale del Ministero della Difesa negli ultimi esercizi finanziari (milioni di euro correnti)	2
Tabella 2 - Ministero della Difesa: Impegni di spesa per raggruppamento di categoria economica (milioni di euro correnti)	3
Tabella 3 - Ministero della Difesa: Previsioni iniziali di competenza per missione e programma (milioni di euro correnti)	4

Figura 1 - Ripartizione in Programmi della Spesa della Missione "Difesa e sicurezza del territorio" del Ministero della Difesa (media delle previsioni iniziali di competenza 2008-2011)	4
Tabella 4 - Ministero della Difesa: Stanziamenti definitivi di competenza in conto capitale per categoria economica (milioni di euro correnti).....	5
Tabella 5 - Ministero della Difesa: stanziamenti definitivi di competenza per forniture militari (milioni di euro correnti).....	6
Tabella 6 - Ministero della Difesa: previsioni iniziali di competenza per forniture militari, anni 2008-2009 (milioni di euro correnti).....	7
Tabella 7 - Raccordo per voce economica tra il bilancio di cassa dello Stato e il conto economico dello Stato secondo la contabilità nazionale (in milioni di euro) - Anni 2004 - 2007 11	
Tabella 8 - Spesa pubblica per la funzione difesa (in milioni di euro) - Anni 2000 - 2007	12
Tabella 9 - Effetti sui saldi di finanza pubblica delle norme per il finanziamento di forniture militari (milioni di euro)	14
Tabella 10 - Effetti sui saldi di finanza pubblica delle spese per forniture militari (milioni di euro).....	15
Tabella 11 - Spesa finale del Ministero della Difesa negli ultimi esercizi finanziari al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche e poste correttive e compensative (milioni di euro correnti).....	17
Tabella 12 - Ministero della Difesa: Stanziamenti definitivi di competenza per raggruppamento di categoria economica (milioni di euro correnti).....	18
Tabella 13 - Ministero della Difesa: Pagamenti per raggruppamento di categoria economica (milioni di euro correnti).....	19

CAPITOLO 1 - Il bilancio del Ministero della difesa

1.1 - Andamento complessivo della spesa negli ultimi esercizi finanziari

La dotazione finanziaria del bilancio del Ministero della difesa ammonta nel 2008 a circa 23,7 miliardi di euro. Si tratta di risorse interamente stanziare per spese finali, che rappresentano circa il 4 per cento delle spese finali dell'intero bilancio dello Stato. L'incidenza sul bilancio dello Stato aumenta al 5 per cento considerando la spesa finale al netto degli interessi passivi. La Tabella 1 mostra il dettaglio della spesa finale del Ministero della Difesa per il periodo 2003-2011 in termini di stanziamenti definitivi di competenza, impegni e pagamenti. Rispetto al 2003, gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero della difesa sono aumentati di 2,3 miliardi, oltre il 10 per cento degli stanziamenti del 2003; l'incremento è particolarmente sostenuto negli anni 2007 e 2008 (rispettivamente del 9 e del 5,5 per cento). L'aumento degli impegni e dei pagamenti negli anni 2003-2008 è stato di 1,6 miliardi, oltre il 7 per cento del valore iniziale.

In percentuale del PIL, la spesa finale del Ministero della difesa è stabile tra il 2003 e il 2008 all'1,5 per cento; in percentuale della spesa finale del bilancio dello Stato, l'incidenza della difesa, dopo essersi ridotta di circa due decimi tra il 2003 e il 2005, è rimasta stabile al 4,4 per cento.

Tabella 1 - Spesa finale del Ministero della Difesa negli ultimi esercizi finanziari (milioni di euro correnti)

Spesa finale del Ministero della Difesa	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stanziamenti definitivi di competenza	21.373	21.203	21.335	20.533	22.443	23.664
di cui spesa primaria ^(*)	21.369	21.198	21.331	20.512	22.438	23.660
% rispetto al PIL	1,60%	1,50%	1,50%	1,40%	1,50%	1,50%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato	4,60%	4,50%	4,40%	4,30%	4,40%	4,30%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato	5,50%	5,30%	5,20%	5,10%	5,10%	5,10%
Impegni	21.221	21.064	21.276	20.398	21.743	22.787
di cui spesa primaria ^(*)	21.217	21.059	21.272	20.377	21.738	22.782
% rispetto al PIL	1,60%	1,50%	1,50%	1,40%	1,40%	1,40%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato	4,70%	4,70%	4,60%	4,40%	4,40%	4,30%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato	5,60%	5,40%	5,40%	5,10%	5,10%	5,10%
Pagamenti	21.284	21.509	21.959	20.957	22.096	22.792
di cui spesa primaria ^(*)	21.280	21.505	21.955	20.936	22.091	22.788
% rispetto al PIL	1,60%	1,50%	1,50%	1,40%	1,40%	1,40%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato	4,70%	4,90%	4,90%	4,60%	4,60%	4,40%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato	5,50%	5,70%	5,70%	5,40%	5,40%	5,10%

(*) al netto del rimborso di passività finanziarie (Titolo III)

(**) al netto degli interessi passivi

(***) dati provvisori

1.2 - Composizione delle spesa per categoria economica

La composizione delle spese finali del Ministero della difesa è caratterizzata dalla evidente prevalenza della spesa corrente sulle uscite in conto capitale. Oltre l'85 per cento delle uscite finali è rappresentato da spese di parte corrente e, tra queste, l'83 per cento è relativo alle spese di personale (71,2 per cento delle spese finali). L'ammontare della spesa per i redditi da lavoro dipendente aumenta tra il 2003 e il 2008 di 3 miliardi di euro con un tasso medio annuo del 4,6 per cento (22,8 per cento tra il 2003 e il 2008). Si riduce invece la spesa per consumi intermedi da 5 a 3 miliardi di euro, cui corrisponde una riduzione dell'incidenza sul totale delle spese finali dal 24 al 13 per cento. La riduzione risente delle modalità di contabilizzazione delle spese per acquisto di forniture militari – ossia di beni durevoli esclusivamente destinati a finalità di difesa militare e non immediatamente riconvertibili ad usi civili – che nel periodo in esame sono state progressivamente riclassificate da parte corrente a conto capitale (per maggiori dettagli si rinvia al successivo paragrafo 2).

Le spese in conto capitale, costituite quasi esclusivamente dagli investimenti fissi lordi, passano da 2,6 miliardi nel 2003 a 3,3 miliardi nel 2008. Negli stessi anni aumenta l'incidenza di queste spese dal 12,3 al 14,5 per cento.

Tabella 2 - Ministero della Difesa: Impegni di spesa per raggruppamento di categoria economica (milioni di euro correnti)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spese correnti	18.581	18.573	18.728	18.896	18.664	19.499
Personale (inclusa IRAP)	13.268	14.115	14.764	15.327	15.570	16.160
Consumi intermedi	5.017	4.145	3.649	3.203	2.754	2.991
Altre spese correnti	296	314	316	367	340	349
Spese in conto capitale	2.640	2.490	2.548	1.502	3.079	3.288
Investimenti fissi lordi	2.630	2.462	2.512	1.474	3.057	3.264
Altre spese in conto capitale	10	29	36	28	22	24
Totale spesa finale	21.221	21.064	21.276	20.398	21.743	22.787
Spese correnti	87,60%	88,20%	88,00%	92,60%	85,80%	85,60%
Personale (inclusa IRAP)	62,50%	67,00%	69,40%	75,10%	71,60%	70,90%
Consumi intermedi	23,60%	19,70%	17,10%	15,70%	12,70%	13,10%
Altre spese correnti	1,40%	1,50%	1,50%	1,80%	1,60%	1,50%
Spese in conto capitale	12,40%	11,80%	12,00%	7,40%	14,20%	14,40%
Investimenti fissi lordi	12,40%	11,70%	11,80%	7,20%	14,10%	14,30%
Altre spese in conto capitale	0,00%	0,10%	0,20%	0,10%	0,10%	0,10%
Totale spesa finale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

(*) dati provvisori

1.3 - Spesa per missioni e programmi

Secondo la nuova classificazione funzionale del Bilancio dello Stato, articolata per Missioni e Programmi, le previsioni iniziali di spesa del Ministero della Difesa si concentrano mediamente per il 90% nella missione "Difesa e sicurezza del territorio" (Tabella 3).

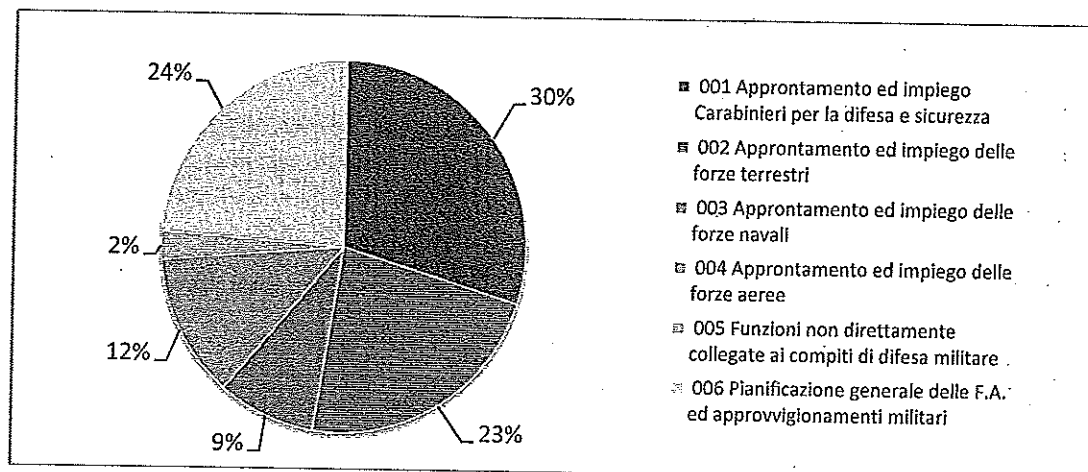
All'interno di questa missione, la spesa si ripartisce in media tra Programmi come rappresentato nella Figura 1. Da quest'ultima emerge come, sempre in media, la quota maggiore di risorse sia dedicata al programma "Approntamento ed impiego Carabinieri per la difesa e sicurezza" (30%), a cui seguono i programmi "Pianificazione generale delle F.A. ed approvvigionamenti militari" (24%) e "Approntamento ed impiego delle forze terrestri" (23%).

Non vi sono previsioni iniziali di competenza per i programmi "Sicurezza militare" e "Missioni militari di pace" che sono destinati a movimentarsi nel corso della gestione per effetto delle variazioni di bilancio.

Tabella 3 - Ministero della Difesa: Previsioni iniziali di competenza per missione e programma (milioni di euro correnti)

Missioni/ Programmi	2008	2009	2010	2011
005 Difesa e sicurezza del territorio	18.022	18.244	18.563	18.353
001 Approntamento ed impiego Carabinieri per la difesa e sicurezza	5.293	5.491	5.509	5.475
002 Approntamento ed impiego delle forze terrestri	4.064	4.185	4.197	4.174
003 Approntamento ed impiego delle forze navali	1.573	1.595	1.602	1.588
004 Approntamento ed impiego delle forze aeree	2.233	2.318	2.341	2.317
005 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	380	465	485	469
006 Pianificazione generale delle F.A. ed approvvigionamenti militari	4.479	4.190	4.429	4.331
007 Sicurezza militare	-	-	-	-
008 Missioni militari di pace	-	-	-	-
017 Ricerca ed innovazione	59	52	60	60
011 Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59	52	60	60
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	77	73	74	69
002 Indirizzo politico	20	22	22	22
003 Servizi ed affari generali per le amministrazioni di competenza	57	51	52	47
033 Fondi da assegnare	2.975	1.925	1.624	1.517
001 Fondi da assegnare	2.975	1.925	1.624	1.517
Totale complessivo	21.132	20.294	20.322	19.999

Figura 1 - Ripartizione in Programmi della Spesa della Missione "Difesa e sicurezza del territorio" del Ministero della Difesa (media delle previsioni iniziali di competenza 2008-2011)



CAPITOLO 2 - La spesa per forniture militari**2.1 - Andamento della spesa per forniture militari negli ultimi esercizi finanziari**

Dal 2003 al 2008 la spesa in conto capitale del Ministero della Difesa rappresenta, ad eccezione dell'anno 2006, circa il 12-15% del totale degli stanziamenti. Il 99% circa della spesa in conto capitale è costituito da investimenti fissi lordi e acquisti di terreni.

Tabella 4 - Ministero della Difesa: Stanziamenti definitivi di competenza in conto capitale per categoria economica (milioni di euro correnti)

Titoli ed Spesa in conto capitale	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.630	2.462	2.512	1.474	3.233	3.580
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	0	0	-	-	-	-
Contributi agli investimenti a imprese	0	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti a famiglie e Istituzioni sociali private	0	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti a estero	9	29	34	28	23	27
Altri trasferimenti in conto capitale	0	-	2	-	-	-
Acquisizioni di attività finanziarie	-	-	-	-	2	1
Totale	2.640	2.490	2.548	1.502	3.259	3.608
% sul totale del Bilancio Difesa	12%	12%	12%	7%	15%	15%

(*) dati provvisori

Secondo i criteri adottati nell'ambito dei conti nazionali (cfr. paragrafo successivo) le spese per forniture militari non sono classificate nell'ambito degli investimenti fissi lordi, ma tra le spese correnti.

In particolare le apparecchiature espressamente destinate ad essere utilizzate per finalità di difesa militare, armamenti e mezzi di trasporto non immediatamente riconvertibili ad usi civili, non sono considerati beni capitali e pertanto le relative spese di realizzazione o di acquisto non sono classificate come investimenti fissi lordi ma come spesa corrente, ossia come acquisto di beni e servizi (consumi intermedi).

Le spese per forniture militari del Ministero della Difesa sono invece registrate sia in conto capitale che in parte corrente. In particolare il Ministero della Difesa – come illustrato nella Tabella 5– registra in parte corrente una serie di spese per “ammodernamento e rinnovamento” di impianti attrezzature, ecc. destinate ad uso bellico, e, in conto capitale, spese per la realizzazione di “attrezzature e impianti”, spese per “ammodernamento e rinnovamento” e spese per la “ricerca scientifica”.

Nel corso del tempo – come emerge dalla stessa Tabella 5 – si osserva un progressivo e sensibile processo di riclassificazione delle spese per forniture militari, in virtù del quale si riduce la quota corrente (dall’88% del 1999 al 3% del 2007) a fronte di una crescente concentrazione di tali spese in conto capitale (dal 12% del 1999 al 97% del 2007).

Tabella 5 - Ministero della Difesa: stanziamenti definitivi di competenza per forniture militari (milioni di euro correnti)

Previsioni definitive di competenza	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Investimenti Correnti	2.484	1.552	1.351	971	923	447	187	174	110
Ammodernamento e rinnovamento	2.484	1.552	1.351	971	923	447	187	174	110
Totale Spese Correnti	17.243	16.972	17.825	18.210	18.733	18.712	18.787	19.031	19.184
Investimenti C/Capitale	324	1.306	1.805	2.698	2.629	2.434	2.490	1.467	3.192
Attrezzature e Impianti	193	1.129	1.520	2.328	2.295	2.239	2.251	1.240	2.924
Ammodernamento e rinnovamento	-	99	147	239	179	80	124	158	190
Ricerca scientifica	132	78	138	131	155	115	115	69	78
Fondo Investimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Spese in C/Capitale	342	1.307	1.806	2.716	2.640	2.490	2.548	1.502	3.258
Totale Bilancio Difesa	17.586	18.278	19.631	20.926	21.373	21.202	21.335	20.533	22.442
Investimenti classificati in parte corrente sul totale degli investimenti	88%	54%	43%	26%	26%	16%	7%	11%	3%
Investimenti classificati in parte corrente sul totale del Bilancio Difesa	14%	8%	7%	5%	4%	2%	1%	1%	0%
Investimenti classificati in conto capitale sul totale degli investimenti	12%	46%	57%	74%	74%	84%	93%	89%	97%
Investimenti classificati in conto capitale sul totale del Bilancio Difesa	2%	7%	9%	13%	12%	12%	12%	7%	15%

Fonte: Ministero della Difesa

In base ai dati relativi alle previsioni iniziali di competenza la concentrazione in conto capitale degli investimenti in forniture militari resta confermata anche negli anni 2008 e 2009 (Tabella 6).

Tabella 6 - Ministero della Difesa: previsioni iniziali di competenza per forniture militari, anni 2008-2009 (milioni di euro correnti)

Previsioni iniziali di competenza	2008	2009
Investimenti Correnti	62	41
<i>Ammodernamento e rinnovamento</i>	62	41
Totale Spese Correnti	17.552	17.474
Investimenti C/Capitale	3.478	2.749
<i>Attrezzature e Impianti</i>	1.567	1.358
<i>Ammodernamento e rinnovamento</i>	302	323
<i>Ricerca scientifica</i>	59	51
<i>Fondo Investimento</i>	1.550	1.017
Totale Spese in C/Capitale	3.580	2.820
Totale Bilancio Difesa	21.132	20.294
<i>Investimenti classificati in parte corrente sul totale degli investimenti</i>	2%	1%
<i>Investimenti classificati in parte corrente sul totale del Bilancio Difesa</i>	0,30%	0,20%
<i>Investimenti classificati in conto capitale sul totale degli investimenti</i>	98%	99%
<i>Investimenti classificati in conto capitale sul totale del Bilancio Difesa</i>	17%	14%

Fonte: Ministero della Difesa

Relativamente alle spese di investimento, è importante segnalare come il bilancio della Difesa non registri tutte le spese relative agli investimenti del settore. Parte di queste spese sono infatti allocate sul Ministero dello sviluppo economico e riguardano in particolare gli interventi nel settore aeronautico e navale. Si tratta nella maggior parte dei casi di contributi quindicennali finalizzati all'accensione di mutui con onere a totale carico dello stato (Eurofighter, FREMM e altri sistemi aeronautici). Negli anni 2005 e 2006, tali contributi hanno attivato spese rispettivamente per circa 1,5 miliardi e 1,7 miliardi (di cui 0,6 miliardi a carico del bilancio della difesa) aggiuntive rispetto agli stanziamenti ordinari del Ministero della difesa; negli anni 2007 e 2008 analoghi contributi hanno attivato spese rispettivamente per circa 0,9 e 1,3 miliardi.

Le fonti di finanziamento delle spese per forniture militare sono di due tipologie: la spesa ripartita in conto capitale e i contributi pluriennali.

La prima tipologia, principalmente adottata per le spese del Ministero della Difesa, prevede stanziamenti di bilancio destinati all'acquisizione diretta di forniture militari; la seconda tipologia, prevalentemente relativa alle spese a carico del bilancio del Ministero dello Sviluppo Economico, prevede invece l'utilizzo di contributi pluriennali della durata dai dieci ai quindici anni, a favore dell'impresa che realizza la fornitura. A fronte di tali contributi l'impresa viene autorizzata a ricorrere al mercato del credito bancario per la provvista delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione nei tempi stabiliti della fornitura attraverso un'operazione di attualizzazione dei futuri contributi. La stessa impresa assicura infatti

l'ammortamento di dette operazioni (mutui) tramite una delega alla banca per l'incasso diretto dei contributi.

2.2 - Applicazione dei criteri SEC95 alla spesa per forniture militari del Ministero della Difesa

2.2.1 - Il trattamento delle spese militari nei conti nazionali

Nei conti nazionali le apparecchiature espressamente destinate ad essere utilizzate per finalità di difesa militare, armamenti, macchinari e mezzi di trasporto non immediatamente riconvertibili ad usi civili, non sono considerati beni capitali e, pertanto, le relative spese di realizzazione o di acquisto non sono classificate come investimenti fissi lordi ma come spesa corrente, ossia come acquisto di beni e servizi. Ciò implica che non siano una componente attiva dello stato patrimoniale della Pubblica Amministrazione.

Al contrario le apparecchiature impiegate dalle istituzioni militari ma destinabili, senza necessità di interventi di riconversione, per finalità non belliche sono considerati beni capitali e classificati tra gli investimenti. Rientrano in questa categoria ad esempio i veicoli e gli altri mezzi utilizzati per il trasporto o per il pattugliamento, i sistemi radio, ecc.

Ne consegue la necessità per le autorità statistiche di distinguere le spese per acquisto di beni durevoli da parte degli enti competenti nel campo della difesa militare a seconda del loro grado di riconvertibilità ad usi civili.

Si tratta di una attività di analisi al massimo livello di dettaglio che l'ISTAT effettua con l'uso congiunto delle informazioni sui mandati di pagamento a carico del bilancio del Ministero della Difesa, di fonte Ragioneria Generale dello Stato, e di informazioni sulla natura dei beni fornite dallo stesso Ministero della Difesa.

In questo ambito si segnala come tale scambio di informazioni e dati sulle spese per forniture militari finalizzato all'applicazione delle regole dei conti nazionali sia regolato da una convenzione tra le tre istituzioni in base alla quale il Ministero della Difesa, di concerto con la Ragioneria Generale dello Stato, fornisce trimestralmente all'ISTAT le informazioni e i dati sulle spese militari per forniture militari effettuate con contratti o convenzioni pluriennali.

Si segnala inoltre come le riflessioni attualmente in corso all'interno della comunità statistica sulla classificazione delle spese militari in vista della prossima revisione del sistema dei conti nazionali, prevista per il 2010 con l'uscita di un nuovo manuale del Sistema Europeo dei Conti Nazionali (che tuttavia entrerà in vigore nel 2014), fanno prevedere una classificazione univoca delle spese militari per beni durevoli all'interno della spesa in conto

capitale, indipendentemente dalle caratteristiche dei beni, ancorché in una voce separata ed identificabile.

2.2.2 - La decisione di Eurostat del 2006

La peculiarità dei beni militari, insieme alla disomogeneità accertata sulle modalità di trattamento contabile effettivamente adottate nei singoli paesi, ha indotto nel 2006 le autorità statistiche europee (Eurostat) a diramare alcune linee guida per la registrazione nei conti nazionali, con particolare riferimento al momento in cui i costi relativi alle apparecchiature militari, e in particolare quelli da classificare tra le spese correnti, devono essere contabilizzati.

Per convenzione il manuale SEC prevede che il momento di registrazione sia quello della consegna, ossia un momento che può differire dalle diverse quantificazioni disponibili nelle fonti contabili (impegno e pagamento). Tale decisione ha reso necessaria l'attivazione di flussi informativi relativi alle consegne in modo da consentire la corretta quantificazione.

Il concetto di consegna non si rivela tuttavia di immediata identificazione per una quota significativa di beni militari, che spesso prevedono che una serie di consegne di asset di uguale natura avvenga gradualmente nel corso del tempo (si pensi a ordinativi relativi ad un certo numero di aerei o di altri mezzi di trasporto) oppure, nel caso di sistemi complessi, che diverse componenti siano consegnate in varie fasi senza però che il sistema possa diventare operativo prima della consegna dell'ultima componente. Si pensi altresì ai casi in cui la necessità di svolgere alcune attività (formazione, collaudi, ecc.) di fatto separi il momento dell'effettiva operatività da quello della consegna effettiva.

Considerate queste situazioni le decisioni adottate dall'Eurostat hanno specificato il seguente trattamento contabile individuando tre specifiche tipologie di consegna, relative ad altrettante tipologie di beni, per meglio chiarire il momento della registrazione effettiva, nel caso della fornitura di beni e servizi militari regolati da contratti di lungo periodo:

1. Consegna scaglionata nel tempo di beni e servizi identici (ad esempio un certo numero di aerei o altri mezzi dello stesso tipo). In tal caso la spesa deve essere iscritta nel momento della effettiva consegna di ciascun elemento;
2. Consegna di equipaggiamenti individuali ma autonomamente operativi che compongono sistemi complessi. In questo caso la spesa deve essere iscritta alla effettiva consegna di ciascun singolo equipaggiamento (e non all'esaurimento del contratto);
3. Prodotto finale realizzato nel corso di molti anni (ad esempio una portaerei). Anche in questo caso la spesa deve essere registrata alla effettiva consegna del prodotto finito (e non al momento del passaggio di proprietà che può avvenire anche per singole componenti del prodotto).

La conseguenza di tali regole è il disallineamento delle registrazioni delle spese del Ministero della Difesa effettuate ai fini dell'indebitamento da quelle rilevanti per gli altri

aggregati di finanza pubblica (fabbisogno e saldo netto da finanziare) nonché dalle altre quantificazioni incluse nel bilancio dello Stato (previsioni, stanziamenti, impegni). Questo in quanto né la cassa né la competenza giuridica sono state valutate da Eurostat delle proxy adeguate per l'individuazione del momento in cui i beni in oggetto entrano nel processo produttivo che porta alla fornitura del servizio della difesa, ossia del momento in cui si possa affermare che il loro valore sia entrato nella disponibilità dell'autorità militare¹.

In ogni caso la metodologia attualmente adottata dall'Italia prevede il ricorso al dato relativo alle consegne effettive, fornito dal Ministero della Difesa.

2.3 - La spesa per la difesa nel conto economico delle amministrazioni pubbliche

2.3.1 - Le riclassificazioni operate dall'ISTAT rispetto al dato del Bilancio dello Stato

Si è rilevato come l'applicazione delle regole sopra illustrate imponga all'ISTAT di analizzare ad un livello di dettaglio particolarmente elevato le spese del ministero della Difesa classificate nelle categorie economiche del Bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi e agli investimenti fissi lordi.

L'ISTAT dà conto annualmente delle riclassificazioni operate pubblicando una tabella di raccordo tra Bilancio dello Stato e Contabilità Nazionale: la tabella più recente, relativa agli anni 2006-2007, è stata pubblicata in un comunicato dello scorso 18 giugno.

Come si può vedere dalla tabella, l'ISTAT opera due tipologie di riclassificazione: una dalla parte corrente a quella capitale, per tenere conto delle spese per beni durevoli che i conti nazionali includono tra le spese in conto capitale ma che in bilancio sono inclusi in parte corrente (circa 200 milioni annui relativi a spese per il sistema informatico e per i sistemi di comunicazione), l'altra di senso opposto relativa all'applicazione delle citate regole di contabilità nazionale riguardanti i beni non riconvertibili ad usi civili. Tale riclassificazione

¹ Occorre altresì rilevare che l'Eurostat ha individuato alcune situazioni in cui il ricorso al dato di cassa, fino al momento della decisione largamente il più utilizzato nei paesi europei, sia tuttora consentito: si tratta di situazioni in cui sia accertato che questo dato non si discosti significativamente da quello relativo alle consegne, o perché effettivamente non vi siano grandi distanze temporali, meno di un anno, tra pagamento e consegna, oppure perché si dispone di fattori correttivi che consentano di ridurre le differenze sia in termini di ammontare che di momento di registrazione.

ammonta a circa 2 miliardi per ciascun anno della serie, relativi a beni di natura strettamente militare e quindi riclassificati dal conto capitale a quello corrente.

A partire dal 2005, primo anno di applicazione del criterio della consegna, il dato che alimenta la parte corrente (pari ad esempio a 3.133 milioni nel 2007) è quello relativo alle consegne comunicate dal Ministero della Difesa mentre quello sottratto dalla parte capitale (pari nello stesso anno a 2.701 milioni) è relativo ai pagamenti sottostanti a tali consegne. La differenza tra le due somme costituisce una posta di raccordo tra l'indebitamento e i saldi calcolati per cassa, in primo luogo il fabbisogno.

Tabella 7 - Raccordo per voce economica tra il bilancio di cassa dello Stato e il conto economico dello Stato secondo la contabilità nazionale (in milioni di euro) - Anni 2004 - 2007

	2004	2005	2006	2007
Consumi intermedi				
Riclassificazione dell'acquisto di beni durevoli diversi dagli armamenti del Ministero Difesa (competenza)	-314	-148	-143	-179
Spese militari classificazione nel Bilancio dello Stato in C/capitale (*)	1.761	2.243	2.376	3.133
Investimenti fissi lordi				
Riclassificazione dell'acquisto del Ministero Difesa di beni di investimento (dati di cassa)	314	230	187	179
Riclassificazione tra le partite correnti delle spese per armamenti, considerate come spese in C/cap nel BS	-1.761	-1.735	030	-2.701

Fonte ISTAT: Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche - Anni vari

(*) Dal 2005 a seguito della decisione Eurostat del 2006, il dato rilevato nei consumi intermedi non è più relativo agli impegni ma alle consegne effettive.

2.3.2 - La spesa per la difesa nel conto economico delle amministrazioni pubbliche

Sulla base di quanto illustrato in precedenza è possibile analizzare i dati sulla spesa delle Amministrazioni Pubbliche per la Difesa diffusi annualmente dall'ISTAT in occasione della pubblicazione della Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione (l'ultimo rilascio è avvenuto lo scorso 20 febbraio). E' importante segnalare come i dati presentati non siano coerenti con quelli sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche diffuso lo scorso 2 marzo dall'ISTAT in quanto l'articolazione funzionale di tali dati sarà pubblicata nei prossimi mesi, presumibilmente all'inizio del 2010.

La tabella riportata nel seguito consente di distinguere la spesa della PA per la Difesa secondo la categoria economica: redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi,

investimenti fissi lordi e di individuare, con riferimento alle ultime due voci, le differenze quantitative rispetto al dato del Bilancio dello Stato. Vale la pena ribadire come tali differenze siano attribuibili all'applicazione delle regole dei conti nazionali e in particolare a due ordini di motivi: da un lato la diversa contabilizzazione delle spese per armamenti e per mezzi e macchinari non riconvertibili ad usi civili, dall'altro l'applicazione del criterio accrual che prevede la registrazione delle spese al momento della consegna. Ritornando alla tabella 7 e facendo riferimento al 2007, la prima differenza giustifica la riduzione della spesa per investimenti di 2.701 milioni, ammontare dei pagamenti per beni di natura strettamente militare, e la seconda il fatto che i consumi intermedi aumentino ma di una somma diversa, 3.133 milioni, pari al valore dei beni militari consegnati nell'anno.

Si segnala poi come questa non comprenda spese relative ad interessi passivi in quanto queste risultano classificate dall'ISTAT nella funzione dei Servizi Generali che comprende tutte le transazioni connesse al debito pubblico, incluse quelle effettuate dal Ministero della Difesa.

Si ricorda infine quanto già segnalato in precedenza in relazione alle classificazioni nel Bilancio dello Stato, ossia che il rendiconto del Ministero della Difesa include in parte corrente alcune spese per l'ammodernamento e il rinnovamento delle forze armate che, per la natura dei beni oggetto di tali spese (mezzi, impianti, sistemi, apparecchiature, equipaggiamenti, armi, armamenti, ecc.) sono assimilabili a spese di investimento, tanto che figurano in tale voce in una ripartizione delle spese tra "Personale", "Esercizio" e "Investimento" utilizzata dallo stesso dicastero. L'ammontare di tali spese – come messo in evidenza precedentemente – è di circa 100 milioni annui.

Tabella 8 - Spesa pubblica per la funzione difesa (in milioni di euro) - Anni 2000 - 2007

FUNZIONI	Redditi dal lavoro	Consumi intermedi	Investimenti fissi lordi	TOTALE SPESA DIFESA	TOTALE SPESA PA	% Difesa
2000	6.955	4.789	794	13.786	550.383	2,5%
2001	7.864	4.790	1.084	15.076	600.842	2,5%
2002	9.434	4.786	1.296	17.014	613.983	2,8%
2003	11.072	5.384	2.199	20.357	648.473	3,1%
2004	12.249	5.331	884	20.294	667.799	3,0%
2005	12.771	5.354	811	20.825	693.347	3,0%
2006	12.763	4.949	800	20.472	729.822	2,8%
2007	13.083	5.498	1.081	21.640	748.340	2,9%

CAPITOLO 3 - Criteri di registrazione delle spese, effetti sui saldi di finanza pubblica e costruzione del tendenziale

3.1 - Criteri di definizione delle previsioni di spesa

La decisione Eurostat ha segnato un momento di discontinuità anche nelle modalità di costruzione dei tendenziali di spesa costruiti ai fini delle previsioni dei saldi di finanza pubblica. Fino al 2006 i tendenziali di finanza pubblica includevano gli stanziamenti del bilancio dello Stato e la stima degli impegni e dei pagamenti, senza alcun riferimento al concetto di consegna delle forniture.

Ciò aveva fatto sì che la manovra di finanza pubblica per l'anno 2006, che aveva portato ad una riduzione delle previsioni per gli investimenti fissi lordi del Ministero della Difesa di oltre 1 miliardo tra 2005 e 2006, era stata in questa fase proiettata anche per gli anni successivi.

L'entrata in vigore della nuova metodologia per la stima di contabilità nazionale ha richiesto l'attivazione di un apposito canale informativo tra Ministero della Difesa, Ragioneria Generale dello Stato e ISTAT, e quindi una interlocuzione più stretta tra le istituzioni. Ciò ha fatto altresì emergere l'esistenza di impegni sottoscritti dal Ministero della Difesa nell'ambito di accordi internazionali per i quali non erano sufficienti i relativi stanziamenti di bilancio (a titolo di esempio si può citare la spesa per il programma Eurofighter).

La nuova metodologia di registrazione enunciata in precedenza e l'emergere dei predetti accordi in essere ha determinato di fatto la necessità di una revisione del concetto di legislazione vigente, che includesse anche gli effetti di tali accordi internazionali, con un conseguente aggiornamento dei tendenziali di spesa. A tal proposito si allega un estratto del DPEF 2007-2011 che, nel 2006, specificava l'effetto sulle previsioni della spesa per consumi intermedi che il nuovo approccio aveva implicato.

Per far fronte a questi impegni aggiuntivi, già inclusi nel tendenziale, a partire dalla Legge Finanziaria per il 2007, sono state introdotte specifiche norme per il finanziamento dei menzionati accordi internazionali.

Nella Tabella 9 si riportano gli effetti sui saldi di tali rifinanziamenti. Come emerge dalla tabella alcune di queste misure, quelle connesse ai programmi pluriennali già in corso, non hanno determinato effetti sull'indebitamento netto, ma solo sugli stanziamenti di bilancio.

Tabella 9 - Effetti sui saldi di finanza pubblica delle norme per il finanziamento di forniture militari (milioni di euro)

Codice	Descrizione	Stipendi e finanziamenti					Totale stanziamenti autorizzati	Attualizzati					Inesiguiti (in %)					
		2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	
LF 2007																		
1	884	Settore aeronautico - L. 140/1999 (15 a)	10	40	70	70	70	800	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	885	Settore aeronautico - L. 266/1997 (15 a)	50	90	120	120	120	1.250	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	886	Fondo Investimenti difesa	1.700	1.550	1.200	0	0	4.450	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
LF 2008																		
2	179	Programmi aeronautici L. 421/97 (15 a)		20	45	70	70	850	24	110	210	220		0	0	0	110	
	181	Programmi navali - FREMM (15 a)		20	45	70	70	850	60	25	62	140		0	0	27	70	
	180	Interventi settore aeronautico		318	468	9181	100	3.904	0	0	0	0		0	0	0	0	
LF 2009																		
		Tabella D - Fondo Investimenti difesa				1.000	1.000	2.000				0	0			0	0	
Totale			1.800	2.118	2.068	2.368	2.550	14.104	0	84	135	272	360	0	0	0	27	180

(*) Gli importi indicati quantificano l'ammontare delle attualizzazioni, ad un tasso del 4-4,5%, dei contributi quindicennali e il totale degli stanziamenti autorizzati negli anni per le spese ripartite (evidenziate queste ultime in grassetto)

(**) Il totale comprende autorizzazioni per altri 1100 milioni di euro nel 2012.

3.2 - Registrazione sui saldi di finanza pubblica degli stanziamenti per forniture militari

Si è illustrato in precedenza come le modalità di registrazione delle operazioni relative alle forniture militari rappresentino un caso particolare rispetto ai criteri seguiti nella compilazione del bilancio dello Stato e del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Infatti, queste sono considerate **investimenti** nel bilancio dello Stato (come, del resto, nel conto del Settore pubblico), mentre sono contabilizzate in larga misura tra i **consumi intermedi** in contabilità nazionale i cui effetti sull'indebitamento netto della pubblica Amministrazione devono essere peraltro colti al momento della "consegna effettiva" dei beni in questione, per un valore pari ai beni consegnati.

Per tale tipologia di beni, in fase di formazione del bilancio di previsione, gli effetti sui diversi saldi di finanza pubblica differiscono sia per il momento della registrazione, sia per l'importo degli effetti finanziari riferiti alla stessa operazione. In particolare:

- Sul **Saldo netto da finanziare**, viene registrato lo stanziamento di conto capitale autorizzato dalla norma;
- Sul **Fabbisogno** vengono registrate le previsioni di pagamento, basate su una stima dell'avanzamento dei lavori da cui dipendono i relativi pagamenti;
- Sull'**Indebitamento netto della PA** viene registrato il valore dei beni che si prevede verranno consegnati nel periodo di riferimento (a prescindere, quindi, dalla situazione dei pagamenti).

La caratteristica che contraddistingue la registrazione degli effetti sull'indebitamento netto di questa tipologia di spese risiede proprio nel **differimento** (talvolta anche di diversi anni) della contabilizzazione degli effetti sull'indebitamento netto sia rispetto allo stanziamento di bilancio che rispetto all'effettivo pagamento.

Anche nella fase di rendicontazione, la registrazione degli effetti dell'acquisto di forniture militari su fabbisogno e indebitamento netto della PA presenta disallineamenti rispetto allo stanziamento di bilancio: gli effetti registrati sul Fabbisogno (spese di investimento) corrispondono ai pagamenti che avvengono "a stati di avanzamento" (o a "chiamata fondi" da parte del consorzio che realizza la fornitura); gli effetti sull'indebitamento netto della PA, sono registrati tra le spese per consumi intermedi al momento della consegna effettiva delle forniture per il corrispondente valore.

A titolo di esempio, si riporta la seguente tabella contenente le registrazioni sui saldi di finanza pubblica dei maggiori stanziamenti per forniture militari autorizzati dalla Legge finanziaria 2008 (art. 2, co. 179 e 178).

Tabella 10 - Effetti sui saldi di finanza pubblica delle spese per forniture militari (milioni di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto PA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Spesa corrente	0	0	0	0	0	0	0	0	27
Forniture militari	0	0	0	0	0	0	0	0	27
Programmi europei aeronautici	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programmi navali	0	0	0	0	0	0	0	0	27
Spesa in conto capitale	400	500	500	84	135	272	0	0	0
Investimenti fissi lordi	400	500	500	84	135	272	0	0	0
Forniture militari	400	500	500	84	135	272	0	0	0
Programmi europei aeronautici	200	250	250	24	110	210	0	0	0
Programmi navali	200	250	250	60	25	62	0	0	0

* Esempio: maggiori stanziamenti per forniture militari. Legge finanziaria 2008, Art. 2, co. 179 e 181

L'esempio in questione riporta uno stanziamento in conto capitale nel bilancio dello Stato pari a 400 mln di euro per l'anno 2008 e 500 mln di euro per gli anni 2009 e 2010, da suddividere in parti uguali per programmi europei aeronautici e programmi navali.

Sul saldo netto da finanziare viene riportato esattamente lo stanziamento di bilancio, mentre sul fabbisogno si registrano i pagamenti che si prevede verranno effettuati sulla base degli stati di avanzamento lavori. Gli effetti sull'indebitamento netto della PA si prevede cominceranno a manifestarsi a decorrere dall'anno 2010, con la consegna dei primi beni.

Appendice

Tabella 11 - Spesa finale del Ministero della Difesa negli ultimi esercizi finanziari al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche e poste correttive e compensative (milioni di euro correnti)

Spesa finale del Ministero della Difesa	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stanziameti definitivi di competenza	21.247	21.080	21.205	20.393	22.307	23.540
di cui spesa primaria(*)	21.244	21.076	21.201	20.372	22.302	23.536
% rispetto al PIL	1,60%	1,50%	1,50%	1,40%	1,40%	1,50%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato	8,70%	9,10%	8,90%	8,70%	8,90%	8,80%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato	12,70%	13,40%	13,00%	12,90%	12,80%	13,00%
Impegni	21.095	20.941	21.150	20.258	21.611	22.667
di cui spesa primaria(*)	21.092	20.937	21.145	20.237	21.606	22.662
% rispetto al PIL	1,60%	1,50%	1,50%	1,40%	1,40%	1,40%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato	9,10%	9,80%	9,40%	8,90%	9,30%	9,10%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato	13,20%	13,80%	13,60%	13,00%	13,20%	13,50%
Pagamenti	21.164	21.390	21.835	20.821	21.967	22.680
di cui spesa primaria(*)	21.161	21.386	21.831	20.800	21.962	22.675
% rispetto al PIL	1,60%	1,50%	1,50%	1,40%	1,40%	1,40%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato	9,10%	10,40%	10,00%	9,40%	10,00%	9,50%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato	13,20%	14,70%	14,80%	13,80%	14,50%	13,70%

(*) dati provvisori

Nota: Stanziameti, Impegni e pagamenti al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche e poste correttive e compensative

Tabella 12 - Ministero della Difesa: Stanziamenti definitivi di competenza per raggruppamento di categoria economica (milioni di euro correnti)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spese correnti	18.733	18.713	18.787	19.031	19.184	20.056
Personale (inclusa IRAP)	13.380	14.220	14.794	15.388	15.839	16.412
Consumi intermedi	5.050	4.175	3.658	3.272	2.973	3.247
Altre spese correnti	303	318	335	372	372	398
Spese in conto capitale	2.640	2.490	2.548	1.502	3.259	3.608
Investimenti fissi lordi	2.630	2.462	2.512	1.474	3.233	3.580
Altre spese in conto capitale	10	29	36	28	25	28
Totale spesa finale	21.373	21.203	21.335	20.533	22.443	23.664
Spese correnti	87,6%	88,3%	88,1%	92,7%	85,5%	84,8%
Personale (inclusa IRAP)	62,6%	67,1%	69,3%	74,9%	70,6%	69,4%
Consumi intermedi	23,6%	19,7%	17,1%	15,9%	13,2%	13,7%
Altre spese correnti	1,4%	1,5%	1,6%	1,8%	1,7%	1,7%
Spese in conto capitale	12,4%	11,7%	11,9%	7,3%	14,5%	15,2%
Investimenti fissi lordi	12,3%	11,6%	11,8%	7,2%	14,4%	15,1%
Altre spese in conto capitale	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Totale spesa finale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(*) dati provvisori

Tabella 13 - Ministero della Difesa: Pagamenti per raggruppamento di categoria economica (milioni di euro correnti)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^(*)
Spese correnti	18.603	18.957	19.247	19.534	18.862	19.541
Personale (inclusa IRAP)	13.194	14.123	15.003	15.344	15.363	16.292
Consumi intermedi	5.120	4.520	3.928	3.834	3.161	2.914
Altre spese correnti	290	313	315	356	338	336
Spese in conto capitale	2.681	2.552	2.713	1.423	3.234	3.252
Investimenti fissi lordi	2.671	2.521	2.679	1.393	3.213	3.228
Altre spese in conto capitale	10	32	34	30	20	24
Totale spesa finale	21.284	21.509	21.959	20.957	22.096	22.792
Spese correnti	87,4%	88,1%	87,6%	93,2%	85,4%	85,7%
Personale (inclusa IRAP)	62,0%	65,7%	68,3%	73,2%	69,5%	71,5%
Consumi intermedi	24,1%	21,0%	17,9%	18,3%	14,3%	12,8%
Altre spese correnti	1,4%	1,5%	1,4%	1,7%	1,5%	1,5%
Spese in conto capitale	12,6%	11,9%	12,4%	6,8%	14,6%	14,3%
Investimenti fissi lordi	12,5%	11,7%	12,2%	6,6%	14,5%	14,2%
Altre spese in conto capitale	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Totale spesa finale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(*) dati provvisori

