



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali

N. 27

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2015 (A.S. 2521) e assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2016 (A.S. 2522) (per gli ambiti di competenza della Commissione Difesa)

L'istituto **dell'assestamento di bilancio** è volto a consentire, a metà esercizio, un aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato, 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 collega strettamente al disegno di legge di rendiconto relativo all'esercizio precedente: l'entità dei residui, sia attivi che 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.

Il Rendiconto generale dello Stato è lo strumento attraverso il quale il Governo, alla chiusura del ciclo di gestione della finanza pubblica (anno finanziario), adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria. La presentazione dettagliata degli esiti della gestione è fornita dal conto del bilancio, che presenta l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento: esso risulta composto dal conto consuntivo dell'entrata e, per la parte di spesa, dal conto consuntivo relativo a ciascun Ministero.

Dunque, l'atto Senato n. 2521, relativo al rendiconto generale dello Stato per il 2015, espone i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2015. L'atto Senato n. 2522 reca l'aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2016.

Si ricorda che **lo stato di previsione del Ministero della Difesa per il 2016, approvato con la legge di bilancio 28 dicembre 2015, n. 209**, reca spese in termini di competenza per un totale di 19.982 milioni di euro, di cui 17.700,5 milioni di parte corrente e 2.281,1 milioni in conto capitale.

Le previsioni relative alle autorizzazioni di cassa sono pari a ad un totale di 20.135,7 milioni di euro, di cui 17.851,5 per le spese correnti e 2.284,2 in conto capitale.

La consistenza dei residui presunti risulta valutata, al 1° gennaio 2016, in 1.781,7 milioni di cui 640,7 per la parte corrente e 1.141 per il conto capitale. La massa spendibile (competenza più residui) ammonta quindi a 21.763,7 milioni.

Rispetto a tali previsioni iniziali, il **disegno di legge di assestamento 2016 (A.S. 2522)** reca talune modifiche dovute in parte all'adozione, nel periodo gennaio-maggio 2016, di atti amministrativi che hanno già comportato variazioni di bilancio, e per il resto alle variazioni proposte dallo stesso disegno di legge di assestamento.

Le variazioni complessivamente apportate al bilancio per atti amministrativi hanno determinato anzitutto un aumento di 316,5 milioni di euro delle dotazioni di competenza e di cassa. Le variazioni già introdotte in bilancio, e pertanto non soggette ad approvazione parlamentare, derivano da provvedimenti legislativi intervenuti nell'anno o da norme di carattere generale. Le variazioni, sia di competenza che di cassa, hanno riguardato (come specificamente indicato nella nota preliminare alla tabella 11) principalmente: la riassegnazione ai capitoli di spesa delle somme versate in entrata (incremento di 208,57 milioni di euro). Le variazioni di competenza per atto amministrativo riguardano quasi interamente le spese di parte corrente (+243,4 milioni di euro); mentre le spese in conto capitale ammontano a +73,0 milioni di euro.

Per quanto riguarda le variazioni proposte con il ddl assestamento A.S. 2522, la manovra prevede un decremento negli stanziamenti di competenza di circa 0,75 milioni di euro - interamente di parte corrente) nonché un decremento negli stanziamenti di cassa di circa 3,1 milioni di euro. I residui aumentano di complessivi 433,7 milioni circa (in ragione di un aumento di 55,1 milioni per la parte corrente e di un aumento di 378,5 milioni per il conto capitale). Mentre le variazioni di competenza traggono origine dalle esigenze emerse dall'effettivo andamento della gestione, le modifiche alle autorizzazioni di cassa sono dovute alla necessità di recepire sia la nuova consistenza dei residui sia le variazioni proposte per la competenza.

La variazione di competenza risulta da un decremento della Missione n. 5 (*Difesa e sicurezza del territorio*), nonché da un decremento dei fondi per la Missione n. 32 (*Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche*), a fronte di un aumento per la Missione n. 33 (*Fondi da ripartire*), e più precisamente il Programma 33.1 (Fondi da assegnare), mentre non sono interessati da variazione i fondi relativi alla Missione n. 2 (*Ricerca ed innovazione*).

Riassuntivamente, pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, le spese previste registrano un aumento complessivo di 315,7 milioni di euro per la competenza, e di 313,4 milioni delle

autorizzazioni di cassa, con le **previsioni per il 2016 che risultano assestate a 20.297,4 milioni di euro per la competenza, 20.449,1 milioni per le autorizzazioni di cassa. La dotazione di residui passivi** (cioè, in linea di massima, delle somme impegnate contabilmente negli esercizi finanziari precedenti, ma che non sono state ancora spese in termini di cassa) dello stato di previsione del Ministero della Difesa – **come risulta dal disegno di legge di rendiconto generale A.S. n. 2521 relativo all'esercizio finanziario 2015 – è pari a 2.215,4 milioni di residui accertati.**

Per effetto delle predette variazioni, **la massa spendibile**, che nelle previsioni di bilancio era di 21.763,7 milioni di euro, **risulta, in seguito alle proposte di assestamento, pari a 22.664,5 milioni di euro.**

Si segnala, altresì, che l'**articolo 3** del disegno di legge di assestamento (A.S. 2522) novella l'articolo 11 della legge n. 209 del 2015 (Bilancio di previsione per il 2016) al fine di modificare il numero massimo degli ufficiali ausiliari da mantenere in servizio come forza media nell'anno 2016, la consistenza organica degli allievi ufficiali delle accademie delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, la consistenza organica degli allievi delle scuole sottufficiali delle Forze armate, esclusa l'Arma dei carabinieri, la consistenza organica degli allievi delle scuole militari.

Infine, si segnalano, tra gli altri, alcuni stralci dalla **Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2015 (DOC XIV, n. 4, vol. 2)**, sulla gestione del bilancio del Ministero della Difesa, riportati qui di seguito:

*Il Piano della performance 2015-2017 contiene la direttiva generale per l'attività amministrativa e gli obiettivi del Ministero da realizzare nel corso del triennio, discendenti dalle tre priorità politiche, pressoché coincidenti con le 4 missioni (Difesa e sicurezza del territorio, Ricerca e innovazione, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire): l'operatività e l'impiego dello **Strumento militare**, il suo ammodernamento e la riorganizzazione e il miglioramento dei processi.*

Tali priorità politiche sono dirette a realizzare obiettivi strategici ed operativi ispirati ad economicità ed efficienza nella gestione delle risorse attribuite, proseguendo nel processo già avviato di revisione della spesa con una razionalizzazione dello Strumento militare, ridotto in termini quantitativi ma tecnicamente avanzato e proiettabile nei vari teatri operativi.

La revisione dello Strumento militare, che costituisce il core business della Difesa, è diretta ad ottenere una maggiore flessibilità ed integrazione delle Forze Armate nei contesti UE e NATO ed una migliore capacità di rispondere efficacemente ad elevati standard di interoperabilità e complementarità interforze e multinazionale.

Dalla predetta revisione potrebbero anche conseguire riduzioni ed efficientamento della spesa, specialmente per quella di funzionamento.

Complessivamente dalle tre priorità politiche discendono 20 obiettivi strategici e da questi 50 obiettivi operativi e 319 programmi operativi.

L'Amministrazione svolge, attraverso una serie di indicatori e un sistema integrato di programmazione, gestione e controllo, un costante monitoraggio degli obiettivi operativi, sia per i profili finanziari associati alla missione, che per quanto riguarda la coerenza dei risultati conseguiti rispetto alla priorità politica.

*Particolare rilevanza assume per la Difesa la pubblicazione del **Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa**, presentato il 21 aprile 2015 al Consiglio supremo di difesa.*

In tale documento viene delineato un innovativo modello di difesa secondo quattro linee di azione: la revisione della governance, l'adeguamento del modello operativo, la politica del personale, la politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica della difesa.

Sono in via di emanazione i primi provvedimenti preannunciati nell'ultimo capitolo del Libro bianco attinenti alle quattro linee di trasformazione di cui la Revisione strategica della difesa è il più importante: in esso "saranno definiti la struttura delle forze, inclusa la futura Riserva, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello Strumento militare, con l'indicazione delle necessarie risorse umane, materiali e finanziarie" con una pianificazione di lungo termine (2016-2030).

Elemento essenziale affinché detta pianificazione possa svilupparsi logicamente ed in maniera sostenibile e, conseguentemente, possa costituire valido punto di riferimento futuro, è la definizione di un quadro finanziario nel cui ambito le ipotesi di acquisizione, poste alla base del disegno capacitivo, possano trovare riscontro definito e certo.

Da un punto di vista strategico, oltre a confermare la partecipazione all'alleanza euroatlantica come struttura portante della difesa, il Libro bianco individua il Mediterraneo come area di "gravitazione prioritaria" all'interno della quale l'Italia deve poter intervenire in tutto lo spettro operativo.

Dal punto di vista dell'organizzazione si prefigura una revisione della struttura di governance verso un'organizzazione più snella che superi l'attuale eccessivo numero di livelli gerarchici ed un'elevata frammentazione di competenze e duplicazioni.

E' previsto un riassetto organizzativo maggiormente integrato in senso interforze e con le forze armate di altri Paesi. I programmi di ammodernamento dei sistemi d'arma saranno garantiti da una legge sessennale da aggiornare ogni triennio per i maggiori investimenti della difesa.

Il personale, fermo restando l'obiettivo del 2024 di 150.000 militari e 20.000 civili, sarà formato da forze giovani (circa i due terzi dell'intera consistenza organica) con un bilanciamento tendenziale tra servizio permanente e tempo determinato

La prevista restrizione dei moduli di alimentazione potrebbe tuttavia rendere problematico il conseguimento dell'obiettivo di diminuzione dell'età media del personale.

Di rilievo sono le innovazioni sulla Dirigenza militare con la contrattualizzazione degli incarichi e la revisione della fase di avanzamento, con l'accentramento delle competenze in una Commissione di valutazione interforze e la modifica del c.d. avanzamento normalizzato.

La creazione di una forza di riserva operativa e l'incremento della formazione e dell'addestramento delle componenti a più alto livello di Prontezza Operativa costituiscono gli ulteriori obiettivi. La formazione di tutto il personale sarà ispirata a tre principi: continuità, integrazione interforze ed internazionalizzazione.

Da un punto di vista contabile è previsto il superamento della tripartizione tra spese di personale, funzionamento/esercizio e investimento in una nuova ripartizione tra spese di personale, spese di operatività dello Strumento militare (funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici) e spese per le “operazioni” (cooperazione e missioni militari nazionali e internazionali).

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero della difesa nel 2015 ammontano a 20,95 miliardi di euro, di cui 18,17 miliardi di euro di parte corrente e 2,78 miliardi di euro di parte capitale.

L’esame finanziario-contabile non evidenzia, a livello generale, particolari differenze con quanto registrato nello scorso esercizio. Permane, infatti, il trend di riduzione degli stanziamenti definitivi.

[...]

Si evidenzia che gli stanziamenti complessivi definitivi a favore del settore della difesa sono costituiti anche da 2,38 miliardi di euro (nel 2014 2,42 miliardi) iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (missione 11 programma 5)¹, gestiti di fatto, dal lato della spesa, dalla Difesa, limitandosi l’intervento del MISE alla fase del pagamento.

Le percentuali, sul totale complessivo degli stanziamenti definitivi dei due ministeri (23,33 miliardi di euro), sono le seguenti: Difesa 89,8 per cento, MISE 10,2 per cento in linea con gli stanziamenti del 2014

[...]

Tale lettura del budget della Difesa rimane comunque lontana dalla soglia del 2 per cento, auspicata in occasione del NATO Wales Summit del 4 settembre 2014².

[...]

Fondamentale, pertanto, risulta la qualità dell’allocazione della spesa³ che, guardando l’intero bilancio della Difesa, continua sempre maggiormente ad essere incentrata su quella

¹ Capp. 5311/1, 5312/1-2-3, 5313/1-2, 7419/1-2-3, 7420/7-46-47-48-49; 7421/1-17-18-19-20; 5312/1,2,3; 7485/4-5-8; 9706/1; 9707/1-2-3 9708/1-2. Sul cap. 7421/8-9-10-11-12-13-21-22-23 sono stanziati le risorse che finanziano i progetti di ricerca e sviluppo delle imprese del settore aeronautico sia in ambito civile che di sicurezza nazionale di cui alla legge 24 dicembre 1985, n. 808, mentre sul piano di gestione 24 sono riassegnate le restituzioni dei finanziamenti (art. 1 c. 30 legge 147/2013). I capp. 7420/7 e 7421/1 sono misti in quanto le risorse allocate riguardano sia la legge 808/85 che i programmi per la Difesa.

² La Wales summit declaration del 4 settembre 2014, evidenziava i seguenti obiettivi: interruzione di eventuali trend negativi nell’assegnazione di risorse per le spese della difesa; garantire adeguati livelli di operatività dello strumento militare; tendere ad un graduale incremento delle risorse da destinare alla difesa; allineare le risorse disponibili alla difesa agli standard europei. Il Libro bianco, al par. 146, recita tra i concetti generali ed i principi ispiratori la necessità di prevedere il “ripristino del livello minimo delle risorse necessarie per garantire l’operatività dello Strumento militare, alla sua stabilizzazione e alla sua migliore amministrazione, per poi tendere a un incremento che sia in linea con l’andamento della situazione economica e con gli standard europei”.

³ Per approfondimenti su taluni settori gestionali si segnalano le seguenti relazioni svolte negli ultimi anni dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti:

- Risultati acquisiti con l’attività di monitoraggio sulla gestione dei magazzini del Ministero della difesa, del Corpo della Guardia di Finanza, del Corpo forestale dello Stato e del Corpo della Polizia di Stato (del. n. 1/2016/G);
- Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa (del. n. 10/2015/G);
- Processo di razionalizzazione e valorizzazione degli arsenali militari gestiti dal Ministero difesa (del. n. 22/2014/G);
- Interoperabilità: tecnologie e comunicazioni nell’ambito della Difesa (del. n. 15/2014/G);

di personale (77,11 per cento del totale degli stanziamenti) in incremento sia in termini percentuali rispetto al 2013 (74,39 per cento) e al 2014 (76,29 per cento), che assoluti (+95,2 milioni sul 2014 sebbene sia in calo sul 2013 per 352 milioni).

Invece sono in continuo calo le quote degli stanziamenti destinate alle spese in conto capitale, il 13,29 per cento (nel 2014 erano pari al 13,81 per cento e nel 2013 al 15,51 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, il 7,63 per cento (nel 2014 erano pari al 7,89 per cento e nel 2013 all'8,38 per cento). Anche in termini assoluti prosegue la diminuzione sia delle spese in conto capitale (-122 milioni sul 2014 e 658 milioni sul 2013), che dei consumi intermedi (-61,7 milioni sul 2014 e -260 milioni sul 2013).

[...]

Revisione degli assetti organizzativi

Il processo di revisione dello strumento militare fa capo alla legge delega n. 244 del 2012, e ai due decreti legislativi, n. 7 (revisione assetto strutturale e organizzativo) e n. 8 (riduzione delle dotazioni organiche del personale civile e militare) del 2014, che hanno modificato anche il Codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (d'ora in poi COM).

[...]

Rispetto al programma di riduzione strutturale le soppressioni e riconfigurazioni previste entro il 2015 sono inferiori (27). Infatti, a fronte dei 368 interventi previsti nei 6 anni, ne risultano adottati 238 sui 265 programmati per fine 2015. Infatti 18 interventi sono stati rinviati e 9 sono stati revocati. In sostituzione di tali interventi, modificati per necessità sopravvenute, sono state operate ulteriori 87 misure, di cui 18 di soppressione e 69 di riconfigurazione.

[...]

Riduzione degli organici

[...]

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno il primo obiettivo al 1° gennaio 2016 è stato conseguito ed è stato rilevato che il secondo obiettivo al 31 dicembre 2024 non è particolarmente sfidante, considerata anche la possibilità di proroga.

In effetti la riduzione media annuale delle dotazioni pronosticata per arrivare all'obiettivo finale è pari a 2.222 unità, ovvero l'1,3 per cento dell'obiettivo iniziale. Eppure, secondo quanto riferito, facendo affidamento alle sole fuoriuscite naturali si otterrebbe un decalage di circa l'1 per cento annuo, che comporterebbe il raggiungimento dei valori entro il 2040.

[...]

- Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (del. n. 9/2014/G);

- Impiego di un contingente delle Forze Armate in supporto alle Forze dell'Ordine, con compiti di controllo del territorio e di vigilanza sugli obiettivi sensibili (del. n. 4/2013/G).

Tuttavia, da una prima analisi, occorre evidenziare che il contingente di truppa è di ben 11.520 unità inferiore rispetto alle previsioni, come d'altronde i Sergenti (15.396 unità in meno), mentre risulta fuori dall'obiettivo il personale con grado di Primo maresciallo per ben 24.641 unità (soprattutto nei ruoli di EI e AM).

In tal modo il rapporto tra graduati e truppa, anziché abbassarsi al valore di 46/54, è lontano dalla percentuale per il 5,7 per cento attestandosi sul valore di 51,7/48,3.

[...]

Programma F-35 Lightning II-JSF

[...]

Nel corso del 2014 sono state temporaneamente sospese tutte le attività contrattuali per l'acquisizione di nuovi aeromobili in attesa dei risultati derivanti da un'indagine conoscitiva parlamentare e della redazione del Libro Bianco. Il DL n. 66/2014 ha, inoltre, previsto la riduzione dei fondi sul capitolo 7120 del bilancio del Ministero per 150 milioni destinati al programma JSF.

Sempre nel 2014 la Camera dei deputati ha autorizzato la prosecuzione delle attività esecutive del programma F-35, ed ha impegnato il Governo "a riesaminare l'intero programma F-35 per chiarirne criticità e costi con l'obiettivo finale di dimezzare il budget finanziario originariamente previsto (omissis) tenendo conto dei ritorni economici e di carattere industriale da esso derivanti".

[...]

Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (c.d. "legge navale")

[...]

Dal punto di vista normativo il programma è sostenuto con risorse a valere sul capitolo 7419 del Ministero dello sviluppo economico, tramite assegnazioni ventennali a decorrere dal 2014; le risorse messe a disposizione consentono di acquisire 7 PPA (Pattugliatore polivalente d'altura)⁴, 1 unità LHD (Landing Helicopters Dock)⁵, una unità LSS (Logistic Support Ship)⁶ e 2 UNPAV (mezzi navali polifunzionali ad altissima velocità)⁷.

[...]

Tutti i contratti sono stati avviati (per le unità PPA e l'unità LSS a partire dal 5/5/2015; il programma LHD è iniziato il 3/7/2015 mentre il programma UNPAV è iniziato nel 2016) e si prevede che troveranno completamento entro il 2026 (scadenza prevista per il programma PPA, mentre i programmi LSS e UNPAV andranno in scadenza rispettivamente a febbraio e aprile 2019 e il programma LHD a marzo 2022).

⁴ I PPA hanno capacità multiruolo idonee a sostituire 6 classi di navi: Cacciatorpediniere lanciamissili cl. "De La Penne, le Fregate cl. "Lupo" e "Soldati", le corvette cl. "Minerva" e i pattugliatori cl. "Comandanti" e "Pattugliatori".

⁵ La LHD sostituirà 1 delle tre unità anfibe (S. Giorgio, S. Marco, S. Giusto) della classe "Santi" (1987-1993).

⁶ La LSS è destinata a sostituire una delle due unità di supporto logistico classe Stromboli (1975-1977).

⁷ Le UNPAV sostituiranno le due unità di supporto Marino e Pedretti (1984).

Infatti come stabilito dal decreto MISE del 30 marzo 2016, che ha definito le modalità di utilizzo, mediante erogazione diretta, delle risorse nel ventennio 2014-2034, il maggiore impegno finanziario sarà nel periodo dal 2016 al 2023 in cui si concentreranno erogazioni per 4,67 miliardi, dei 5,43 previsti.

*A cura di Angela Mattiello
20 settembre 2016*