

## Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019 (A.S. 1912) e Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020 (A.S. 1913) (per gli ambiti di competenza della Commissione Difesa)

Agosto 2020

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. 1912](#), relativo al rendiconto generale dello Stato per il 2019, espone i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2019. L'Atto Senato [n. 1913](#) reca l'aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020.

Si ricorda che **lo stato di previsione del Ministero della Difesa per il 2020, approvato con la legge di bilancio 27 dicembre 2019, n. 160**, reca spese in termini di competenza per un totale di 22.942 milioni di euro, di cui 19.877 milioni di parte corrente e 3.065 milioni in conto capitale.

La consistenza dei residui presunti viene valutata, al 1° gennaio 2020, pari a 1.007,6 milioni di euro. La massa spendibile (competenza più residui) ammonta quindi a 23.949,6 milioni di euro.

Rispetto a tali previsioni iniziali, **il disegno di legge di assestamento 2020 (A.S. 1913)** reca talune modifiche dovute in parte all'adozione, nel periodo gennaio-maggio 2020, 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 838,4 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.

Per quanto riguarda le variazioni proposte con il ddl assestamento A.S. 1913, la manovra prevede un aumento negli stanziamenti di 666.131 migliaia di euro milioni in termini di competenza (con una diminuzione di 662.669 migliaia in parte corrente; e con un aumento di 1.328.800 migliaia di euro in conto capitale) e di 666.131 migliaia di euro in termini di cassa (con una diminuzione di 662.669 migliaia in parte corrente; e con un aumento di 1.328.800 migliaia di euro in conto capitale).

Riassuntivamente, pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, le spese previste registrano un aumento complessivo di 839 milioni di euro in termini di competenza, con le **previsioni per il 2020 che risultano assestate a 23.780,8 milioni in termini di competenza. 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 assestamento A.S. n. 1913 relativo all'esercizio finanziario 2020 – è pari a 1.603,3 milioni di residui accertati.**

Per effetto delle predette variazioni, **la massa spendibile**, che nelle previsioni di bilancio era di 23.949,6 milioni di euro, **risulta, in seguito alle proposte di assestamento, pari a 25.384,1 milioni di euro.**

Le previsioni assestate articolate per missioni e programmi sono raggruppate nella tabella allegata. (**Fig. 1**).

Infine, si segnalano di seguito alcuni stralci dalla **Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019 (DOC XIV, n. 3, vol II)**.

La Corte rileva (p. 421), come: **"Nel 2019, dopo alcuni anni di incremento, flettono gli stanziamenti definitivi del Ministero della difesa** (-3,43 per cento ovvero circa 663 milioni) da 23,83 a 23,17 miliardi. [...] A differenza dei precedenti esercizi, le variazioni non hanno interessato gli oneri finanziari di personale, diminuiti di soli 55 milioni (0,3 per cento) relativamente ai capitoli di parte stipendiale, mentre per i capitoli di IRAP, appartenenti a tutti i programmi, si riscontra un leggero incremento (da 1,07 a 1,08 miliardi). La diminuzione interessa, invece, soprattutto i consumi intermedi (corrispondenti alle c.d. spese di esercizio), non tanto in termini assoluti (-165 milioni) quanto in termini percentuali (-8,5 per cento); altra

categoria incisa è quella degli investimenti fissi e lordi, le cui risorse sono fortemente calate di quasi 450 milioni corrispondenti a circa il 17 per cento”.

La Corte, approfondendo l’analisi, prosegue (p. 422): “Relativamente alla Funzione difesa, nel 2019 le percentuali di ripartizione degli impegni assunti per le tre componenti personale/esercizio/investimento continuano a sbilanciarsi verso la prima componente: mentre nel 2018 la Funzione difesa era gravata per il 71,7 per cento dalle spese per il personale (68,8 nel 2015), nel 2019 tale percentuale sale al 74,36; di conseguenza scende il peso della componente “esercizio” dal 14,1 del 2018 al 13,9 (era il 15 per cento nel 2015) e di quella di “investimento” dal 14,2 del 2018 all’11,73 (era il 16,2 per cento nel 2015). Prosegue, pertanto, in maniera progressiva l’allontanamento dell’impostazione strategica delle spese per la Difesa dall’obiettivo della c.d. Riforma Di Paola che fissava il rapporto tendenziale nella combinazione percentuale 50-25-25, rispettivamente, tra spese di personale, di esercizio ed investimento. Il fenomeno si manifesta, come visto, a causa del forte incremento, nell’ultimo quinquennio, delle spese di personale e della continua flessione di quelle di esercizio ed investimento. La tendenza non sembra coerente con l’esigenza di assicurare l’ammodernamento dello strumento militare. Oltre che un’insufficienza di fondo delle risorse destinate alla Difesa, emerge, quindi, uno squilibrio tra le componenti del relativo impiego”.

Con riferimento alle guidelines assunte nella riunione NATO del 2014 in Galles, la Corte non può esimersi dall’osservare (p. 422) come: “Considerando anche la componente finanziaria allocata presso il Ministero dello Sviluppo economico, il budget assegnato alla Funzione è al di sotto degli obiettivi richiesti dalla NATO del 2 per cento (da conseguire entro il 2024)<sup>1</sup>”.

Prosegue la sua analisi: “In base all’atto di indirizzo 2019 del Ministro della difesa è stato preannunciato un processo di riforma del **modello di Difesa** che prevede un incremento dell’organico, dovuto all’aumento degli impegni che le Forze Armate devono sostenere in Italia e all’estero, ed un differimento della scadenza del 2024 per il raggiungimento del modello a 150.000<sup>2</sup>. Tale differimento è dovuto ad alcuni fattori ed in particolare: il progressivo invecchiamento dei volontari in servizio per-

---

<sup>1</sup> Come risulta dal Documento dello scorso 29 novembre 2019 dal titolo “Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019)”, sulla base del dato stimato per il 2019, il rapporto tra le spese per la difesa ed il Pil a prezzi costanti si assesta intorno all’1,22 per cento, in aumento rispetto al 2017 e 2018 (1,15 per cento). In ogni caso l’Italia, con 24,4 miliardi di dollari, si colloca al quinto posto per spesa in termini assoluti tra i paesi della NATO, dopo USA (730 miliardi di dollari), UK (60,7 miliardi US \$), Germania (54,75) e Francia (50,7), e al tredicesimo posto, in termini pro capite, con 385 dollari per abitante. Dopo USA (2.072 dollari), Norvegia (1.384), UK (985), Danimarca (742), Francia (710), Olanda (658), Germania (597), Canada (585), Lussemburgo (558), Grecia (441), Estonia (430), Belgio (392).

<sup>2</sup> Così ripartiti: Esercito 89.400, Marina 26.800, Aeronautica 33.800. Il personale in forza effettiva ammontava nel 2019 a 165.556 unità così suddivise: EI 97.267 (97.952 nel 2018), MM 28.512 (28.865 nel 2018), AM 39.777 (39.961 nel 2018). Il raggiungimento dell’obiettivo richiede in 5 anni una riduzione di circa 15.500 unità, che sarà il risultato della combinazione di forti ridimensionamenti nella categoria dei marescialli, che dovranno perdere circa 39.000 unità, dalle attuali 47.511 alle 18.500 del 2024, e nel ruolo degli ufficiali, che dovrà essere decurtato di 1.682 unità, dalle attuali 19.969 alle 18.300 del 2024, a vantaggio dei gradi e ruoli inferiori (in special modo dei sergenti che dovranno acquisire 5.855 unità e dei volontari in ferma prefissata 4.022). Il rapporto tra personale di truppa e ufficiali/sottufficiali nel modello a 150.000, che si raggiungerà entro il 2024, è 60,7/39,3, mentre allo stato attuale il rapporto è invertito, ovvero 49,3/50,7, anche se in lenta progressione tende verso il predetto obiettivo.

manente, l'innalzamento dei requisiti per il collocamento in quiescenza del personale militare verso i 60 anni, l'impatto sulla consistenza di molti ruoli derivante dai moduli di alimentazione necessari al rispetto degli obiettivi. [...] La riforma del modello individuato dalla legge n. 244 del 2012, preannunciata nelle sue linee essenziali, rappresenta un percorso per risolvere talune criticità derivanti dagli obiettivi quantitativi da conseguire in un arco temporale così breve. Occorre, tuttavia, che ogni ricalibratura del modello originario, anche quantitativa, sia proporzionata alle criticità da superare e alle nuove esigenze operative da soddisfare, fermo restando che le necessità generate dalla situazione economica radicalmente mutata nel 2020 per la pandemia da COVID-19 richiedono una riconsiderazione delle priorità della Difesa, specialmente alla luce degli effetti finanziari che ogni scelta comporta".

Viene riportata in calce la tavola A (**Fig. 2**), allegata alla Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019. In essa è ricostruita la distribuzione tra i vari gradi delle tre Forze Armate delle dotazioni organiche da conseguire entro il 31 dicembre 2024, nonché le consistenze programmate espresse sia in anni/persona che in personale effettivo al 31 dicembre 2019 e 2020, con il differenziale in percentuale tra la situazione programmata al 31 dicembre 2020 e l'obiettivo al 31 dicembre 2024.

Passando alla illustrazione dei dati relativi alle missioni ed ai programmi maggiormente interessati dalle variazioni, la Corte rileva (p. 423): "Gli stanziamenti della missione 5 (Difesa e sicurezza del territorio) condizionano le variazioni di quelli generali, in quanto il predetto decremento deriva principalmente dal loro calo di 768 milioni. In controtendenza gli stanziamenti della missione 32 (Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche) con un incremento di 140 milioni, mentre la missione 18 (destinata alle esigenze della componente del Corpo forestale confluita nell'Arma) è rimasta sostanzialmente stabile. All'interno della missione 5 le risorse sono diminuite soprattutto per il Centro di responsabilità amministrativa (CRA) Segretariato (-457 milioni ovvero dell'11,3 per cento circa), il CRA Marina (-136,7 milioni ovvero del 5,7 per cento) e per il CRA Aeronautica (-136,5 ovvero del 4,44 per cento). Più contenuta la diminuzione per il CRA Esercito: 90,8 milioni pari all'1,5 per cento. Per il CRA Arma dei Carabinieri, diversamente, si è riscontrato un leggero aumento (+53,6 milioni) pari allo 0,8 per cento rispetto al 2018".

Prosegue ancora la Corte (p. 430): "La missione "Difesa e sicurezza del territorio" è la principale, avendo assorbito il 93,1 per cento - 21,57 miliardi - di tutti gli stanziamenti definitivi di 23,17 miliardi. Le risorse destinate alla missione risultano in calo di circa 770 milioni rispetto ai 22,34 miliardi del 2018. Gli impegni di competenza sono risultati pari a 20,9 miliardi (22,04 nel 2018) sui 22,31 (23,52 nel 2018) di tutto il Dicastero. Rispetto all'esercizio 2018 è da rilevare, pertanto, il forte abbattimento della spesa gravante su questa missione per una percentuale del 3,44 per cento in termini di stanziamenti e del 5,15 in termini di impegni. I tre quarti degli stanziamenti dei cinque programmi, in cui si suddivide la missione, che fanno capo ai centri di responsabilità delle quattro Forze Armate e del Segretariato Generale, sono destinati alla copertura delle spese di personale militare e civile gestito da ogni centro di responsabilità (16,63 miliardi rispetto ai 21,57 totali della missione). Tuttavia, la diminuzione degli stanziamenti di 770 milioni ha riguardato questa categoria solo in minima parte (13 milioni), concentrandosi, invece, soprattutto sui consumi intermedi (circa 280 milioni) e sugli investimenti fissi e lordi (464 milioni)".

In relazione all'emergenza COVID-19, la Corte ricorda che il Ministero della difesa è stato impegnato fin dall'inizio della pandemia mettendo a disposizione tutte le risorse e le capacità disponibili delle Forze Armate. Fino al 31 marzo 2020 il contributo delle FFAA è consistito, oltre alla partecipazione e al contributo al Comitato Operativo della Protezione Civile, nell'impiego di assetti aerei, ad ala fissa e rotante

da trasporto, inclusa la capacità di Bio-Contenimento, sia per il recupero di connazionali da paesi esteri, sia per il trasporto in emergenza su territorio nazionale (sono state effettuate un totale di 24 sortite e 254,30 ore di volo), nel concorso alle Forze di Polizia in attuazione dPCM (forze schierate/forze disponibili in riserva), con l'aggiunta di 253 unità all'operazione "Strade Sicure", nell'offerta di 6.000 posti letto, di 2.291 stanze, di strutture militari, materiali e personale per esigenze nazionali di quarantena, isolamento e trattamento contagiati (dall'inizio dell'emergenza sono state 644 le persone ospitate).

Viene riportata in calce la tavola A1 (**Fig. 3**), allegata alla Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, che quantifica nello specifico, gli stanziamenti di competenza per missioni e programmi, con le relative variazioni.

**Fig. 1. Ddl Assestamento 2019: riepilogo delle dotazioni, secondo l'analisi economica, in termini di competenza, del Ministero della Difesa<sup>3</sup>.**

(articolo 21, comma 11, punto D della Legge 196/2009)  
(in milioni di euro)

Missione/Programma		Previsioni iniziali 2020	Previsioni assestate 2020
<b>1 Difesa e sicurezza del territorio (5)</b>	CP	<b>21.278,1</b>	<b>22.242,7</b>
1.1 Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza (5.1)	CP	<b>6.567,8</b>	<b>6.936,1</b>
1.2 Approntamento e impiego delle forze terrestri (5.2)	CP	<b>5.433,1</b>	<b>5.585,5</b>
1.3 Approntamento e impiego delle forze marittime (5.3)	CP	<b>2.131,2</b>	<b>2.184,5</b>
1.4 Approntamento e impiego delle forze aeree (5.4)	CP	<b>2.785,9</b>	<b>2.896,6</b>
1.5 Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari (5.6)	CP	<b>4.360,1</b>	<b>4.640</b>
<b>2 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)</b>	CP	<b>469,7</b>	<b>493,4</b>
2.1 Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (18.17)	CP	<b>469,7</b>	<b>493,4</b>
<b>3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)</b>	CP	<b>1.194</b>	<b>1.044,8</b>
3.1 Indirizzo politico (32.2)	CP	<b>26,5</b>	<b>26,2</b>
3.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	CP	<b>705,7</b>	<b>545,9</b>
3.3 Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare (32.6)	CP	<b>461,9</b>	<b>472,6</b>

<sup>3</sup> Estratto, per missione e programma, della corrispondente tabella allegata al ddl AS 1913 *Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020*.

**Fig. 2. Situazione del personale militare di Esercito Marina ed Aeronautica<sup>4</sup>.**

	SITUAZIONE DEL PERSONALE MILITARE DI ESERCITO MARINA ED AERONAUTICA															
	E.L.-M.M.-A.M.				ESERCITO				MARINA				AERONAUTICA			
	obiettivo 2024	previsioni 31.12.20	risultato 31.12.19 AAPP	divario% 2020/24	obiettivo 2024	previsioni 31.12.20	risultato 31.12.19 AAPP	divario% 2020/24	obiettivo 2024	previsioni 31.12.20	risultato 31.12.19 AAPP	divario% 2020/24	obiettivo 2024	previsioni 31.12.20	risultato 31.12.19 AAPP	divario% 2020/24
			Effettivi*				Effettivi*									Effettivi*
Ufficiali	18.300	19.721	19.969	7,77	9.000	10.363	10.564	15,14	4.000	3.991	4.005	-0,22	5.300	5.367	5.400	1,26
Sottufficiali di cui:	40.670	61.601	61.926	51,47	16.170	22.174	22.448	37,13	9.250	13.682	14.428	47,91	15.250	25.745	20.534	68,82
- Marescialli	18.500	45.279	47.511	144,75	6.100	13.861	14.491	127,23	5.300	10.362	11.181	95,51	7.100	21.056	21.839	196,56
- Sergenti	22.170	16.322	16.315	-26,38	10.070	8.313	8.373	-17,45	3.950	3.320	3.247	-15,95	8.150	4.689	4.695	-42,47
Truppa Volontari di cui:	91.030	81.423	81.761	-10,55	64.230	62.692	63.839	-2,39	13.550	10.495	10.079	-22,55	13.250	8.236	7.843	-37,84
- in servizio permanente	57.830	54.779	52.583	-5,28	42.080	42.330	39.982	0,59	8.325	7.061	7.488	-15,18	7.425	5.388	5.113	-27,43
- in ferma prefissata	33.200	26.644	29.178	-19,75	22.150	20.362	21.857	-8,07	5.225	3.434	2.591	-34,28	5.825	2.848	2.730	-51,11
TOTALE	150.000	162.745	165.093	8,50	89.400	95.229	97.267	6,52	26.800	28.168	28.512	5,10	33.800	39.348	39.777	16,41
Pers. sopranumerario		4.507	4.299		1.920	2.015	2.015		1.357	1.151	1.151		1.230	1.133	1.133	

Fonte: dati Ministero della difesa

\*Il dato AAPP rappresenta il dato da considerare ai fini della riduzione ex art. 795-bis COM. Il dato Effettivi rappresenta il numero complessivo stimato di personale COMPRESO quello soprannumerario

<sup>4</sup> Tavola A allegata alla Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019.

**Fig. 3. Stanziamenti di competenza per missioni e programmi<sup>5</sup>.**

Missione	Programma		Stanziamenti iniziali di competenza		Stanziamenti definitivi di competenza		Var % 2018/2019		Var % Iniz Def	
			2018	2019	2018	2019	Iniziali	Definitivi	2018	2019
			<i>(in migliaia)</i>							
005.Difesa e sicurezza del territorio	001	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.083.408,4	6.331.680,2	6.903.229,7	6.956.859,3	4,1	0,8	13,5	9,9
	002	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.988.831,9	5.150.001,1	5.919.828,7	5.828.998,5	3,2	-1,5	18,7	13,2
	003	Approntamento e impiego delle forze marittime	2.017.259,7	2.056.212,5	2.384.060,9	2.247.278,3	1,9	-5,7	18,2	9,3
	004	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.580.646,8	2.661.151,2	3.074.853,4	2.938.275,4	3,1	-4,4	19,2	10,4
	006	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	3.574.961,6	3.163.081,6	4.058.275,0	3.600.397,7	-11,5	-11,3	13,5	13,8
	<b>Totale</b>		<b>19.245.108,4</b>	<b>19.362.126,5</b>	<b>22.340.247,7</b>	<b>21.571.809,2</b>	<b>0,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>16,1</b>	<b>11,4</b>
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	017	Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	450.102,6	467.241,8	547.360,4	511.737,8	3,8	-6,5	21,6	9,5
	<b>Totale</b>		<b>450.102,6</b>	<b>467.241,8</b>	<b>547.360,4</b>	<b>511.737,8</b>	<b>3,8</b>	<b>-6,5</b>	<b>21,6</b>	<b>9,5</b>
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	48.072,5	62.291,2	25.637,8	28.265,2	29,6	10,2	-46,7	-54,6
	003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	574.719,6	677.670,8	481.585,4	601.330,9	17,9	24,9	-16,2	-11,3
	006	Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare	445.421,5	458.559,1	442.148,1	460.325,1	2,9	4,1	-0,7	0,4
	<b>Totale</b>		<b>1.068.213,6</b>	<b>1.198.521,1</b>	<b>949.371,3</b>	<b>1.089.921,2</b>	<b>12,2</b>	<b>14,8</b>	<b>-11,1</b>	<b>-9,1</b>
<b>Totale</b>		<b>20.763.424,7</b>	<b>21.027.889,4</b>	<b>23.836.979,4</b>	<b>23.173.468,2</b>	<b>1,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>14,8</b>	<b>10,2</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

<sup>5</sup> Tavola A1 allegata alla Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019.