Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department

Nota n. . 46

13 luglio 2021

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2020 (A.S. 2308) e Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021 (A.S. 2309) - per gli ambiti di competenza della Commissione Difesa

(Edizione provvisoria)

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. 2308, relativo al rendiconto generale dello Stato, espone i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2020. L'Atto Senato n. 2309 reca l'aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021.

Si ricorda che **lo stato di previsione del Ministero della Difesa per il 2021, approvato con la legge di bilancio 30 dicembre 2020, n. 178, reca spese in termini di competenza per un totale di 24.583 milioni di euro**, di cui 20.297 milioni di parte corrente e 4.286 milioni in conto capitale.
La consistenza dei residui presunti viene valutata, al 1° gennaio 2021, pari a 1.166 milioni di euro. **La massa spendibile (competenza più residui) ammonta quindi a 25.749 milioni di euro**.

Rispetto a tali previsioni iniziali, **il disegno di legge di assestamento 2021 (A.S. 2309)** reca talune modifiche dovute in parte all'adozione, nel periodo gennaio-maggio 2021, 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 1.161 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. 2309, la manovra prevede **un aumento negli stanziamenti di 15,6 milioni di euro in termini di competenza** (con un aumento di 15.597 migliaia di euro in parte corrente, e di 105 migliaia di euro in conto capitale) **e di 15,6 milioni di euro in termini di cassa** (con un aumento di 15.597 migliaia di euro in parte corrente, e di 105 migliaia di euro in conto capitale).

Riassuntivamente, pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, le spese previste registrano un aumento complessivo di 1.177 milioni di euro in termini di competenza, con le **previsioni per il 2021 che risultano assestate a 25.760 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 rendiconto A.S. n. 2308 relativo all'esercizio finanziario 2020 – è pari a 1.283 milioni di residui accertati.**

Per effetto delle predette variazioni, **la massa spendibile**, che nelle previsioni di bilancio era di 25.749 milioni di euro**, risulta**, **in seguito alle proposte di assestamento**, **pari a 27.043 milioni di euro.**

Le previsioni assestate articolate per missioni e programmi sono esposte 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 2020** (*DOC XIV, n. 4, vol. II, tomo II*).

La Corte osserva (p. 507) come: "*Dopo alcuni anni di incremento degli stanziamenti definitivi e una modesta flessione del 2,8 per cento nel 2019, nell'anno 2020, caratterizzato dall'emergenza pandemica da Covid-19, gli stanziamenti del Ministero della difesa hanno registrato un incremento di oltre il 10 per cento, che li ha portati da poco più di 23 a oltre 25,5 miliardi*". Le ragioni vanno ricercate, nel fatto che il Ministero della Difesa "*ha dispiegato lo strumento militare al servizio delle nuove esigenze determinate dalla crisi sanitaria. Il Ministero è stato impegnato fin dall'inizio dell'emergenza epidemica da Covid-19, mettendo a disposizione tutte le risorse e le capacità disponibili delle Forze Armate, il personale, l'esperienza maturata nei teatri operativi internazionali, i mezzi e le tecnologie acquisite. In questo particolare contesto le Forze Armate hanno operato anche in coordinamento tra loro, sotto la guida del Comando Operativo Interforze, e hanno mostrato l'utilizzabilità dello strumento militare anche per le necessità della società civile (in un'ottica di dual use). Questo ha comportato un conseguente maggiore impegno economico sulla spesa del personale e sui consumi intermedi, ma anche sulla spesa per le missioni internazionali. Si registra, inoltre, un incremento degli investimenti*[1]" (p. 505).

Nello specifico, "*La missione "Difesa e sicurezza del territorio" è la principale, avendo assorbito il 94,1 per cento - 24,07 miliardi - di tutti gli stanziamenti definitivi di 25,58 miliardi. Le risorse destinate alla missione risultano in crescita di circa 2,5 miliardi rispetto ai 21,57 miliardi del 2019. Gli impegni di competenza sono risultati pari a 23,28 miliardi (20,9 nel 2019) sui 24,67 (22,3 nel 2019) di tutto il Dicastero. Rispetto all'esercizio 2019 è da rilevare l'incremento della spesa di questa missione per una percentuale del 11,6 per cento in termini di stanziamenti, e del 11,4 in termini di impegni (96,7 per cento degli stanziamenti), pagati al 98 per cento. I capitoli interessati dai provvedimenti Covid-19 hanno coperto circa 16,46 miliardi, gli impegni della missione interessati da tali provvedimenti sono stimati in circa 16,1 miliardi, interamente pagati*" (p. 518).

Relativamente alla Funzione difesa, "*Nel 2020 le percentuali di ripartizione degli impegni lordi assunti per le tre componenti personale/esercizio/investimento, dichiarati dall'Amministrazione, continuano a sbilanciarsi verso la prima componente, ma, nonostante l'emergenza pandemica, in considerazione dell'aumento degli impegni totali e anche dell'incremento della componente investimenti, la componente personale incide meno, per una quota pari al 65,7 per cento della spesa (nel 2019 incideva per il 74,4 per cento), mentre per l'emergenza risale il peso della componente esercizio al 17,6 per cento (nel 2019 era al 13,9) e aumenta, seppur non in collegamento con l'emergenza Covid, anche l'incidenza degli investimenti sino al 16,7 per cento (nel 2019 era pari al 11,7 per cento). Con riferimento alla componente personale occorre evidenziare che la*

[1] Ancora la Corte: "*In relazione alle risorse assegnate al Dicastero, in quanto desumibili dai dati del bilancio di competenza, con riguardo alle Funzioni evidenziano un incremento del 6,2 per cento degli impegni di competenza per la Funzione sicurezza (dai 7,26 miliardi del 2019 ai 7,74 del 2020), dovuti soprattutto all'attività per l'emergenza Covid-19 e conseguenti maggiori redditi da lavoro erogati (da 6,52 a 6,89 miliardi), a fronte di un ancor più marcato aumento del 13,1 per cento di impegni di competenza per la Funzione difesa (dai 14,55 del 2019 a 16,45 miliardi del 2020), dovuti invece ai maggiori consumi intermedi (da 1,34 a 1,78 miliardi, +32,5 per cento) e agli investimenti (da 1,79 a 2,87 miliardi, +60,6 per cento)*" (p. 509).

legge n. 244 del 31 dicembre 2012 (legge "di Paola" di riforma del modello Difesa) prevede il raggiungimento dell'obiettivo a 150.000 unità di personale alla scadenza del 2024. Attualmente è allo studio un processo di riforma del modello di Difesa che prevede un incremento dell'organico, motivato dall'aumento degli impegni che le Forze Armate devono sostenere in Italia e all'estero, e un differimento della stessa scadenza del 2024. Considerato che l'eventuale nuovo obiettivo deve essere sottoposto alla valutazione collegiale del Governo, prima, e al vaglio parlamentare successivamente, occorre evidenziare che ogni ricalibratura del modello originario[2]*, anche quantitativa, dovrà essere proporzionata alle criticità da superare e alle nuove esigenze operative da soddisfare, ferme restando le necessità generate dalla situazione economica radicalmente mutata nel 2020 per la pandemia da Covid-19 e che tale rimodulazione dovrà comunque essere valutata alla luce degli effetti finanziari che ogni scelta comporta e quindi dei più generali vincoli di finanza pubblica*" (p. 506).

Viene riportata in calce la tavola A3 (**Fig. 2**), allegata alla Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2020, che quantifica nello specifico, gli stanziamenti di competenza per missioni e programmi, con le relative variazioni.

Ancora la Corte osserva che: "*Il budget della Funzione Difesa è al di sotto dell'**obiettivo della NATO del 2 per cento**, **come rapporto tra le spese per la Difesa ed il Pil a prezzi costanti**, fissato come obiettivo per il 2024 dalle NATO guidelines assunte nella riunione del Galles del 2014 e successivamente ribaditi nel Defence Investment Pledge (DIP) del 2016 a Varsavia*" (p. 512). Dal Rapporto Annuale 2020 del Segretario Generale della NATO risulta che "*L'Italia ha un budget in termini assoluti stimato per la difesa per il 2020 pari a 26,11 miliardi di dollari (in aumento rispetto al valore definitivo del 2019 pari a 23,56 miliardi di dollari, stimato per 24,4), che la colloca al quinto posto tra i paesi NATO. [...] Purtuttavia, sulla base del rapporto stimato tra spesa della difesa e PIL a prezzi costanti, l'Italia nel 2020, rispetto all'obiettivo del 2 per cento, seppur in aumento si assesterebbe intorno al **1,39 per cento**, su un* range *che registra un rapporto medio del 2,77 per cento, a fronte di un valore massimo degli Stati Uniti (3,73 per cento) e minimo del Lussemburgo (0,57 per cento)*[3]" (p. 513).

"*L'Italia, comunque, nel 2020 risulta coerente rispetto **all'obiettivo del 20 per cento del rapporto investimenti/spese difesa** e si colloca tra il secondo e terzo posto come paese contributore alle operazioni dell'Alleanza. A tal proposito si rileva che, nonostante i maggiori stanziamenti, anche nel 2020 si è manifestata la difficoltosa attuazione della legge quadro 21 luglio 2016, n. 145 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, con problemi nei tempi del finanziamento, e con il conseguente necessario utilizzo del fondo scorta*[4] *e di*

[2] L'obiettivo della c.d. Riforma Di Paola fissava il rapporto tendenziale nella combinazione percentuale 50-25-25, rispettivamente tra spese di personale, di esercizio e di investimento.

[3] "*Il Ministero dello sviluppo economico sostiene con il proprio bilancio i due terzi dei programmi di approvvigionamento dei sistemi d'arma gestiti dalla Difesa. L'importo complessivo dei pagamenti di tale Dicastero nel 2020 ammonta a 2.593,9 milioni*" (p. 535).

[4] Il Fondo scorta (di cui all'art. 7-ter del d.lgs. 90/2016, introdotto dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. 116/2018, e alla Circolare n. 28/2018 MEF-RGS) soddisfa l'esigenza di "*di dotare le unità operative di un'autonomia di cassa indispensabile a fronteggiare con tempestività l'acquisto di beni e servizi o l'effettuazione di lavori d'emergenza su infrastrutture militari, necessari a*

anticipazioni di tesoreria per far fronte alle esigenze dei teatri operativi[5]" (pp. 506-507).

"*Nel DPP [Documento Programmatico Pluriennale] 2020-2022 è stato inoltre evidenziato che l'Alleanza ha già indicato come coerente la possibilità di includere nel computo anche le spese per la difesa connesse alle iniziative incentivanti promosse dalla UE, quali l'European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) e, in prospettiva, l'European Defence Fund (EDF). Permane comunque nel 2020 l'intenzione del vertice del Ministero di allineare, progressivamente, il rapporto Budget Difesa/Pil alla media degli altri Alleati europei, sostenendo anche la possibilità di includere anche le spese per i nuovi domini operativi e, in particolare, connessi alla sicurezza cibernetica e al settore spaziale. Naturalmente occorrerà tener conto dei vincoli di finanza pubblica*" (p. 515).

Viene riportato in calce il grafico 1 (**Fig. 3**), contenuto nella Relazione della Corte dei conti e tratto dal Rapporto Annuale 2020 del Segretario Generale della NATO, che mette in evidenza i dati relativi alle spese della Difesa dei 28 Paesi appartenenti all'Alleanza Atlantica ed il posizionamento dell'Italia rispetto all'obiettivo.

Si conclude riportando ancora le osservazioni della Corte con riferimento alla generale **procedura di autorizzazione delle missioni internazionali**: *"Occorre rilevare che la Delibera governativa di autorizzazione di tutte le missioni internazionali (sia quelle di nuovo avvio che quelle già in corso nel 2019) è intervenuta il 21 aprile 2020 e la relazione annuale e la contestuale richiesta di proroga delle missioni internazionali, anche nel 2020, sono state presentate in data 4 giugno 2020, oltre i termini previsti dall'art. 3 della L. n. 145/2016 (oltre il 31 dicembre 2019), con un ritardo complessivo di 155 gg, che ha comportato lo slittamento dell'iter parlamentare di approvazione, avvenuta mediante appositi atti di indirizzo della Camera e del Senato emanati, rispettivamente, in data 7 luglio e 16 luglio 2020. Solo dopo tale data è stato quindi possibile promuovere la richiesta di anticipazione nella misura del 75 per cento del fabbisogno finanziario approvato per l'anno 2020, nelle more di perfezionamento del dPCM di ripartizione del Fondo missioni. In ragione di ciò, le risorse finanziarie richieste con tale strumento contabile sono affluite nello stato di previsione della*

---

garantire la piena operatività dello Strumento militare e soddisfare esigenze impreviste e non programmabili" (p. 516).

[5] "*Secondo quanto riferito, nel 2020, primo anno di funzionamento della sola contabilità ordinaria, il volume di risorse è risultato sufficiente, seppur con difficoltà, a garantire la risposta alla necessità di garantire finanziariamente l'operatività dello Strumento militare, a fronte dell'andamento dei flussi finanziari a favore dei Funzionari Delegati. Tuttavia, nell'ambito dei contingenti operanti nelle Missioni Fuori Area, in cui è necessario garantire oltre alle spese di personale anche quelle per l'assicurazione del personale in teatro, per i trasporti, l'approvvigionamento di beni e servizi, per le manutenzioni e il funzionamento in generale di prioritarie, attività operative che per loro natura devono svolgersi senza soluzione di continuità, anche in correlazione al significativo ritardo dei fondi stanziati per le stesse missioni, detta difficoltà si è rivelata più critica. Nel 2020 il Fondo Scorta è stato utilizzato sin quasi all'esaurimento, anche in ragione delle concomitanti sopravvenute esigenze connesse all'emergenza per l'epidemia da Covid-19, ma nonostante la congrua dotazione, in limitati casi è stato necessario il ricorso al trasferimento temporaneo di somme tra titolari di fondo scorta e anche ad anticipi di Tesoreria (secondo le procedure di cui all'art. 2, comma 4, e art. 4, comma 4, della legge 145/2016)*" (p. 517).

spesa della Difesa solo a metà del mese di ottobre 2020 (ripartite in ragione della prevista esigibilità, rispettivamente per circa 680 milioni a valere sulle risorse del Fondo del 2020 e circa 167 milioni su quello del 2021). ***Il ritardo con cui sono affluite dette anticipazioni ha avuto un impatto negativo nella esecuzione delle attività di spesa poste in essere dalla Difesa, comportando difficoltà nell'impiego delle risorse, che erano destinate a garantire oltre alle spese di personale (circa 128 milioni) anche quelle per l'assicurazione del personale in teatro, per i trasporti, l'approvvigionamento di beni e servizi, per le manutenzioni e il funzionamento in generale (circa 719 milioni), di prioritarie attività operative che per loro natura devono svolgersi senza soluzione di continuità. Detta criticità ha determinato un frequente ricorso ad anticipi di Tesoreria****, secondo le procedure di cui all'art. 2 comma 4 ed art. 4 comma 4 della legge 145/2016,* ***nonché attraverso il ricorso al Fondo Scorta****, portandolo quasi all'esaurimento, anche in ragione delle concomitanti sopravvenute esigenze connesse all'emergenza per l'epidemia da Covid-19. Anche l'iter di approvazione del citato dPCM si è perfezionato solo il 21 dicembre 2020 (con 97 gg. di ritardo rispetto al termine previsto per l'emanazione, ovvero il 15 settembre 2020, entro 60 gg. dalla data di approvazione degli atti di indirizzo del Parlamento). Conseguentemente, anche i relativi DMT, che dovevano consentire l'afflusso nello stato di previsione della spesa della Difesa della prevista quota a saldo pari a circa 282 milioni (di cui circa 227 milioni con esigibilità 2020 e circa 55 milioni con esigibilità 2021), hanno subito un ritardo****. La Difesa****, analogamente a quanto evidenziato nel 2019, al fine di proseguire nell'intento di ottimizzare i procedimenti previsti dalla norma,* ***ritiene di dover reiterare le proprie proposte di modifica mirate a rendere uniforme la modalità di richiesta dell'anticipazione del 75 per cento del Fondo per le missioni internazionali per le operazioni in corso e quelle di nuovo avvio***[6]***; ad abrogare, eventualmente, il passaggio parlamentare del dPCM di ripartizione delle risorse del Fondo per le missioni internazionali****. Si tratta di scelte di merito su cui si deve ovviamente esprimere il Governo nella sua collegialità e da sottoporre successivamente al Parlamento*" (pp. 520-521).

[6] Attualmente, invece, relativamente alle missioni da prorogare la richiesta può essere avanzata solo dopo l'approvazione della deliberazione da parte del Parlamento.

Fig. 1. Ddl Assestamento 2021: riepilogo delle dotazioni, secondo l'analisi economica, in termini di competenza, del Ministero della Difesa[7].

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

Missione/Programma		**Previsioni iniziali 2021**	**Previsioni assestate 2021**
1 Difesa e sicurezza del territorio (5)	CP	**22.853,2**	**24.019,9**
1.1 Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza (5.1)	CP	**6.697,1**	**7.180,7**
1.2 Approntamento e impiego delle forze terrestri (5.2)	CP	**5.528,6**	**5.776,5**
1.3 Approntamento e impiego delle forze marittime (5.3)	CP	**2.146,9**	**2.255,7**
1.4 Approntamento e impiego delle forze aeree (5.4)	CP	**2.874,5**	**3.045,4**
1.5 Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari (5.6)	CP	**5.605,9**	**5.761,4**
2 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)	CP	**492,3**	**522,3**
2.1 Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (18.17)	CP	**492,3**	**522,3**
3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	CP	**1.237,6**	**1.217,7**
3.1 Indirizzo politico (32.2)	CP	**43**	**40,1**
3.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	CP	**732,3**	**711**
3.3 Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare (32.6)	CP	**462,2**	**466,5**

[7] Estratto, per missione e programma, della corrispondente tabella allegata al ddl AS 2309 *Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021*.

Fig. 2. Stanziamenti di competenza per missioni e programmi[8].

TAVOLA A3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI
SPESA COMPLESSIVA

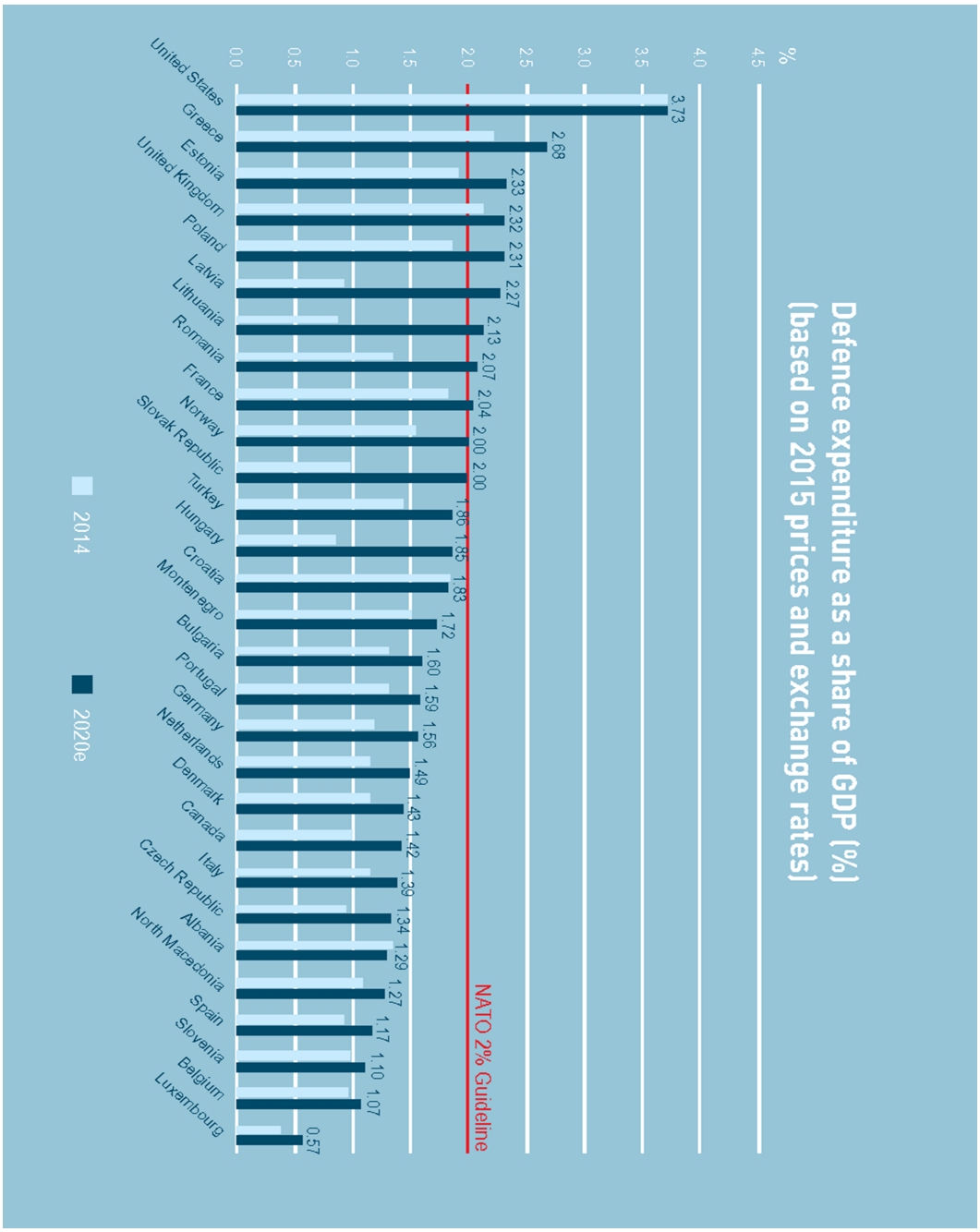
(in migliaia)

Missione	Programma		Stanziamenti iniziali di competenza		Stanziamenti definitivi di competenza		*di cui Var comp covid*	Var % 2020/2019		Var % Def-Iniz	
			2019	**2020**	**2019**	**2020**	***2020***	**Iniziali**	**Definitivi**	**2019**	**2020**
005.Difesa e sicurezza del territorio	001	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.414.255	6.567.761	7.039.434	7.465.145	*196.211*	2,39	6,05	9,75	13,66
	002	Approntamento e impiego delle forze terrestri	5.300.001	5.433.080	5.978.999	6.244.262	*49.438*	2,51	4,44	12,81	14,93
	003	Approntamento e impiego delle forze marittime	2.112.212	2.131.243	2.303.278	2.412.682	*4.496*	0,90	4,75	9,05	13,21
	004	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.716.151	2.785.860	2.993.275	3.151.102	*4.894*	2,57	5,27	10,20	13,11
	006	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	3.221.727	4.360.124	3.660.960	5.206.082	*128.150*	35,34	42,21	13,63	19,40
	Totale		**19.764.346**	**21.278.068**	**21.975.947**	**24.479.272**	***383.189***	7,66	11,39	11,19	15,04
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	017	Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	467.242	469.702	511.738	532.742	*544*	0,53	4,10	9,52	13,42
	Totale		**467.242**	**469.702**	**511.738**	**532.742**	***544***	0,53	4,10	9,52	13,42
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	62.291	26.498	28.265	29.016	*0*	-57,46	2,66	-54,62	9,50
	003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	677.671	705.656	601.331	471.743	*-115*	4,13	-21,55	-11,27	-33,15
	006	Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare	460.697	461.852	463.077	476.794	*0*	0,25	2,96	0,52	3,24
	Totale		**1.200.659**	**1.194.006**	**1.092.673**	**977.554**	***-115***	-0,55	-10,54	-8,99	-18,13
Totale			**21.432.247**	**22.941.775**	**23.580.358**	**25.989.569**	***383.617***	7,04	10,22	10,02	13,28

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[8] Tavola allegata alla Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2020.

Fig. 3. Spese per la difesa in percentuale del PIL[9].



[9] Grafico contenuto nella Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2020, e tratto dal Rapporto Annuale 2020 del Segretario Generale della NATO.