

CAPITOLO 11 - Ministero della difesa

11.1 - Struttura organizzativa e articolazione della spesa

11.1.1 - Principali aggregati finanziari

Ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ("Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"), al Ministero della difesa sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di difesa e sicurezza militare dello Stato, politica militare e partecipazione a missioni a supporto della pace, partecipazione a organismi internazionali di settore, pianificazione generale e operativa delle Forze armate e Interforze, pianificazione relativa all'area industriale di interesse della difesa.

Nel 2009 gli stanziamenti iniziali di competenza ammontano a oltre 20 miliardi di euro, pari al 4,4 per cento degli stanziamenti complessivi del bilancio dello Stato destinati alla spesa primaria²⁹⁶ [Tavola 11.1].

Tavola 11.1 - Spesa primaria a consuntivo; valori assoluti e percentuali sul totale della spesa primaria del bilancio dello Stato. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

SPESA PRIMARIA A CONSUNTIVO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009(*)	
	Valori assoluti	%												
Stanziamenti iniziali	19.372,0	5,3	19.806,7	5,5	19.017,0	4,8	17.777,5	4,5	20.189,9	4,8	21.128,1	4,7	20.289,4	4,4
Stanziamenti definitivi	21.369,3	5,5	21.198,4	5,3	21.330,5	5,2	20.512,3	5,1	22.437,7	5,1	23.659,9	5,0		
Impegni	21.217,1	5,6	21.059,3	5,4	21.272,2	5,4	20.377,2	5,1	21.738,0	5,1	22.965,6	5,0		
Pagamenti	21.280,5	5,5	21.505,1	5,7	21.955,0	5,7	20.936,4	5,4	22.090,9	5,4	22.790,7	5,1		

(*) dati da Legge di bilancio 2009

Dal 2003 al 2008, anni per i quali sono disponibili i dati di consuntivo, gli stanziamenti definitivi e gli impegni sul totale della spesa primaria del bilancio dello Stato si sono ridotti dal 5,5-5,6 per cento nel 2003 al 5,0 per cento nel 2008. I pagamenti, passati da 21 miliardi circa nel 2003 a 23 miliardi circa nel 2008, hanno rappresentato tra il 5,5 per cento e il 5,1 per cento del totale della spesa primaria del bilancio dello Stato nello stesso periodo.

11.1.2 - Finalità della spesa

In base al già citato art. 20 del D.lgs. 300/1999, il Ministero della difesa esercita le funzioni e i compiti concernenti in particolare le seguenti aree:

- per l'area tecnico-operativa: difesa e sicurezza dello Stato, del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime e aeree, pianificazione generale operative delle Forze armate e Interforze; partecipazione a missioni di pace; partecipazione agli organismi

²⁹⁶ Ossia la spesa finale, data dalla somma delle spese correnti (Titolo I) e delle spese in conto capitale (Titolo II), al netto degli interessi passivi.

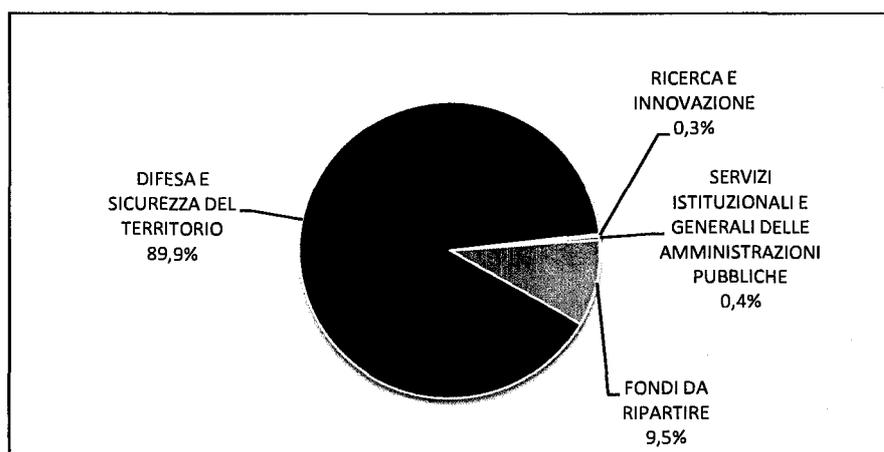
internazionali ed europei competenti in materia di difesa e sicurezza militare; rapporti con le autorità militari degli altri Stati; informativa al Parlamento sull'evoluzione del quadro strategico e degli impegni operativi; classificazione, organizzazione e funzionamento degli enti dell'area operativa; interventi di tutela ambientale, concorso nelle attività di protezione civile su disposizione del Governo, concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e il bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità;

- per l'area tecnico-amministrativa e tecnico industriale: politica degli armamenti e relativi programmi di cooperazione internazionale; bilancio e affari finanziari; ispezioni amministrative; affari giuridici, economici, contenzioso, disciplinari e sociali del personale militare e civile; armamenti terrestri, navali e aeronautici; telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate; lavori e demanio; commissariato e servizi generali; leva e reclutamento; sanità militare; attività di ricerca e sviluppo, approvvigionamento dei materiali e dei sistemi d'arma; programmi di studio nel settore delle nuove tecnologie per lo sviluppo dei programmi d'armamento; pianificazione dell'area industriale pubblica e privata; classificazione, organizzazione e funzionamento degli enti dell'area tecnico industriale.

Il bilancio del Ministero si articola in 4 Missioni, di cui tre trasversali a diversi ministeri e una, *Difesa e sicurezza del territorio*, di pertinenza quasi esclusiva del Ministero della difesa. Tali Missioni sono a loro volta suddivise in 10 Programmi.

Definendo le finalità della spesa secondo la classificazione per Missioni e Programmi, la spesa del Ministero della difesa nel 2009 si concentra per quasi il 90 per cento nella Missione *Difesa e sicurezza del territorio*. Le Missioni trasversali a tutti i ministeri, *Servizi generali e istituzionali delle amministrazioni pubbliche* e *Fondi da ripartire*, assorbono complessivamente il 10 per cento circa degli stanziamenti iniziali di competenza. Infine, la Missione *Ricerca e innovazione* assorbe soltanto lo 0,3 per cento degli stanziamenti [Grafico 11.1].

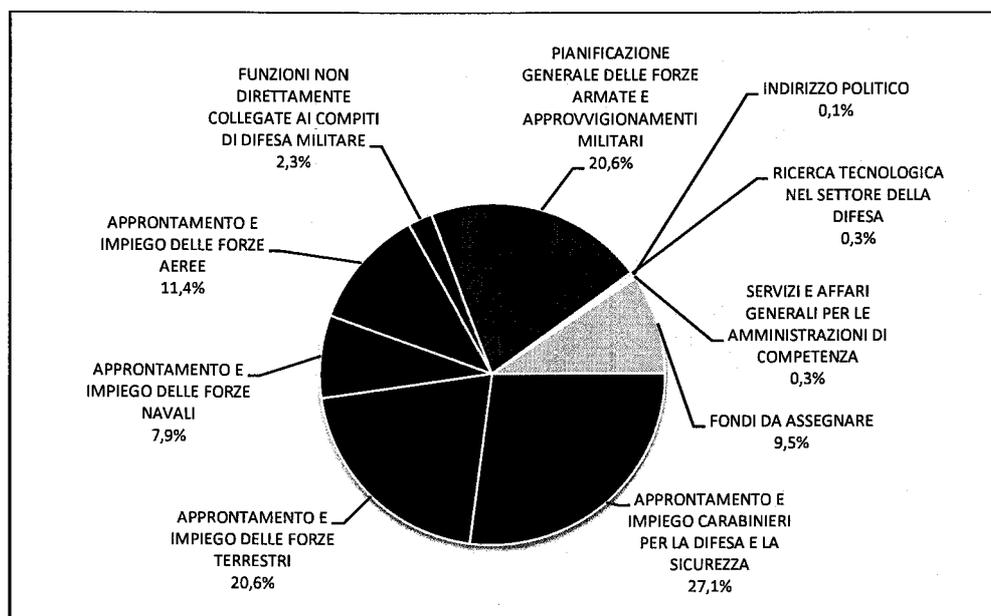
Grafico 11.1 - Stanziamenti iniziali di competenza per Missione. Anno 2009. Composizione percentuale.



Nell'ambito della Missione *Difesa e sicurezza del territorio*, i Programmi ai quali è associata la maggior parte degli stanziamenti sono *Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza* (27 per cento), *Approntamento e impiego delle forze terrestri* (21 per cento), *Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari* (21 per cento) e *Approntamento e impiego delle forze aeree* (11 per cento) [Grafico 11.2].

Si osserva che 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.

Grafico 11.2 - Stanziamenti iniziali di competenza per Programma. Anno 2009. Composizione percentuale.



Nel periodo dal 2007 al 2009 la ripartizione delle risorse tra le Missioni del Ministero non ha subito variazioni sostanziali. La Missione *Difesa e sicurezza del territorio*, che nel 2007 assorbiva l'87 per cento degli stanziamenti, nel 2009 ne assorbe il 90 per cento circa, mentre la Missione *Fondi da ripartire* è passata dal 13 per cento circa del 2007 al 9 per cento circa del 2009. Le altre Missioni non hanno subito variazioni di rilievo nel periodo [cfr. Tavola 11.2 in Appendice].

Il Ministero si articola in 7 Centri di responsabilità (CDR) [cfr. successivo paragrafo 11.1.3]. La distribuzione degli stanziamenti per Programma e CDR [Tavola 11.2] mostra che il Programma *Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza*, sul quale si concentra la maggior parte degli stanziamenti del Ministero, appartiene interamente al Centro di responsabilità *Arma dei Carabinieri*. Gli altri due Programmi che assorbono una quota rilevante degli stanziamenti, *Approntamento e impiego delle forze terrestri* e *Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari*, sono uno di pertinenza esclusiva del CDR *Esercito Italiano* e l'altro pertiene quasi esclusivamente (per il 97 per cento) al CDR *Segretariato generale*. Questi Programmi assorbono la gran parte degli stanziamenti dei rispettivi CDR.

Si osserva, inoltre, che, salvo qualche eccezione, ogni Programma è associato univocamente a un CDR. Le eccezioni sono costituite dal Programma *Fondi da assegnare* (ripartito tra il *Segretariato generale*, il CDR *Bilancio e affari finanziari* e, marginalmente il CDR *Arma dei Carabinieri*); dal Programma *Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare* (di pertinenza, per il 98 per cento, del CDR *Segretariato generale* e per il 2 per cento del CDR *Aeronautica militare*) e dal Programma *Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari* (di pertinenza per il 97,3 per cento del CDR *Segretariato generale* e per la quota rimanente del CDR *Bilancio e affari finanziari*).

Tavola 11.2 - Stanziamenti iniziali di competenza per Missione, Programma e Centro di responsabilità. Anno 2009. Milioni di euro.

MISSIONE E PROGRAMMA	Centri di Responsabilità							Totale complessivo
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	SEGRETARIATO GENERALE	ESERCITO ITALIANO	MARINA MILITARE	AERONAUTICA MILITARE	ARMA DEI CARABINIERI	
Difesa e sicurezza del territorio	-	113,9	4.531,3	4.185,1	1.594,9	2.327,7	5.491,5	18.244,3
Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	-	-	-	-	-	-	5.491,5	5.491,5
Approntamento e impiego delle forze terrestri	-	-	-	4.185,1	-	-	-	4.185,1
Approntamento e impiego delle forze navali	-	-	-	-	1.594,9	-	-	1.594,9
Approntamento e impiego delle forze aeree	-	-	-	-	-	2.318,3	-	2.318,3
Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	-	-	455,1	-	-	9,4	-	464,5
Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	-	113,9	4.076,1	-	-	-	-	4.190,0
Sicurezza militare	-	-	-	-	-	-	-	-
Missioni militari di pace	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca e innovazione	-	-	51,6	-	-	-	-	51,6
Ricerca tecnologica nel settore della difesa	-	-	51,6	-	-	-	-	51,6
Servizi istituzionali e generali delle	22,3	50,8	-	-	-	-	-	73,1
Indirizzo politico	22,3	-	-	-	-	-	-	22,3
Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	-	50,8	-	-	-	-	-	50,8
Fondi da ripartire	-	830,1	1.089,6	-	-	-	5,5	1.925,2
Fondi da assegnare	-	830,1	1.089,6	-	-	-	5,5	1.925,2
Totale complessivo	22,3	994,8	5.672,5	4.185,1	1.594,9	2.327,7	5.497,0	20.294,3

Si segnala che internamente all'amministrazione il bilancio è rappresentato anche in un modo differente rispetto al quadro che emerge in base alla classificazione per Missioni e Programmi e alla classificazione economica, secondo aggregati denominati Funzioni. Tali Funzioni sono: *Difesa*, *Sicurezza pubblica*, *Funzioni Esterne* e *Trattamento di ausiliaria*²⁹⁷.

La Tavola 11.3 presenta il raccordo tra la classificazione del bilancio per Missioni e Programmi e la rappresentazione per Funzioni con riferimento agli stanziamenti iniziali del 2009. All'interno di ogni Funzione gli stanziamenti sono distinti in spese per il personale, spese di esercizio (per la formazione e l'addestramento del personale, per il mantenimento in efficienza dei mezzi, per le infrastrutture, ecc.) e spese per investimento. La classificazione adottata dall'amministrazione non corrisponde alla classificazione economica correntemente utilizzata nell'ambito del bilancio dello Stato. Ad esempio, le spese destinate all'investimento comprendono sia le spese in conto capitale che le spese di ammodernamento e rinnovamento di parte corrente [cfr. Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa, anno 2009, pag. II-1.11].

²⁹⁷ La Funzione *Difesa* comprende tutte le spese necessarie all'assolvimento dei compiti militari specifici di Esercito, Marina ed Aeronautica, nonché della componente Interforze e della struttura amministrativa e tecnico industriale del Ministero. La Funzione *Sicurezza pubblica* comprende tutti gli stanziamenti destinati all'Arma dei Carabinieri per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali, compresi quelli di natura specificamente militare. Le Funzioni *Esterne* rilevano le esigenze correlate ad attività affidate al Dicastero, ma non specificamente rientranti nei propri compiti istituzionali. Il *Trattamento di ausiliaria* (già *Pensioni provvisorie*) è relativo ai trattamenti economici corrisposti al personale militare in ausiliaria ed a talune altre esigenze non correlate al trattamento economico in attività.

Tavola 11.3 - Raccordo Missioni/Programmi-Funzioni. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009. Milioni di euro e composizione percentuale.

Funzioni	Missione	Programma	Personale	Esercizio	Investimento	Totale	%	
FUNZIONE DIFESA	5	2	4.000,7	184,4	-	4.185,1	20,6	
		3	1.456,7	137,4	0,5	1.594,6	7,9	
		4	2.167,4	150,9	-	2.318,3	11,4	
		5	-	0,7	61,6	62,3	0,3	
		6	1.791,7	625,1	1.754,6	4.171,4	20,6	
	Totale Missione 5			9.416,5	1.098,5	1.816,7	12.331,7	60,8
	17	11	-	-	51,6	51,6	0,3	
	Totale Missione 17			0,0	0,0	51,6	51,6	0,3
	32	2	21,0	1,0	-	21,9	0,1	
		3	35,6	12,9	-	48,5	0,2	
	Totale Missione 32			56,6	13,9	0,0	70,5	0,3
	33	1	93,2	775,6	1.017,0	1.885,8	9,3	
	Totale Missione 33			93,2	775,6	1.017,0	1.885,8	9,3
Totale Funzione difesa			9.566,3	1.887,9	2.885,3	14.339,6	70,7	
FUNZIONE PUBBLICA SICUREZZA		1	5.244,0	241,3	6,1	5.491,5	27,1	
		6	6,4	6,0	-	12,4	0,1	
	Totale Missione 5			5.250,4	247,3	6,1	5.503,8	27,1
	32	2	0,4	-	-	0,4	0,0	
		3	2,3	-	-	2,3	0,0	
	Totale Missione 32			2,7	0,0	0,0	2,7	0,0
	33	1	0,0	22,6	0,0	22,6	0,1	
Totale Missione 33			0,0	22,6	0,0	22,6	0,1	
Totale Funzione sicurezza pubblica			5.253,1	269,9	6,1	5.529,2	27,2	
FUNZIONI ESTERNE	5	3				0,3	0,0	
		4				0,0	0,0	
		5				93,0	0,5	
		6				6,3	0,0	
	Totale Missione 5						99,6	0,5
	33	1				16,8	0,1	
	Totale Missione 33						16,8	0,1
Totale Funzioni esterne						116,4	0,6	
FUNZIONE TRATTAMENTO DI AUSILIARIA		5				309,2	1,5	
	Totale Missione 5						309,2	1,5
	Totale Funzione trattamento di ausiliaria						309,2	1,5
Totale complessivo			14.819,4	2.157,8	2.891,4	20.294,4	100,0	

Fonte: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa per l'anno 2009

Le spese per la Funzione *Difesa* assorbono oltre il 70 per cento degli stanziamenti iniziali e sono costituite per il 67 per cento da spese per il personale, per il 20 per cento da spese per investimenti e per il 13 per cento da spese di esercizio. La Funzione *Sicurezza pubblica* assorbe invece oltre il 27 per cento degli stanziamenti e per il 95 per cento si compone di spese per il personale e per il 5 per cento di spese di esercizio. Le rimanenti Funzioni *Esterne* e *Trattamento di ausiliaria* assorbono rispettivamente lo 0,6 per cento e l'1,5 per cento del totale degli stanziamenti iniziali.

11.1.3 - Organizzazione

Il Ministero della difesa è articolato in una amministrazione centrale e in una struttura periferica. Come si rileva dalla precedente Tavola 11.2, l'amministrazione centrale è costituita da 6 Centri di responsabilità, oltre al Gabinetto e agli uffici di diretta collaborazione. Si tratta nel complesso di 7 Centri di responsabilità:

1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro
2. Bilancio e affari finanziari
3. Segretariato generale e Direzione Nazionale Armamenti
4. Stato Maggiore Esercito Italiano
5. Stato Maggiore Marina Militare
6. Stato Maggiore Aeronautica Militare
7. Stato Maggiore Arma dei Carabinieri

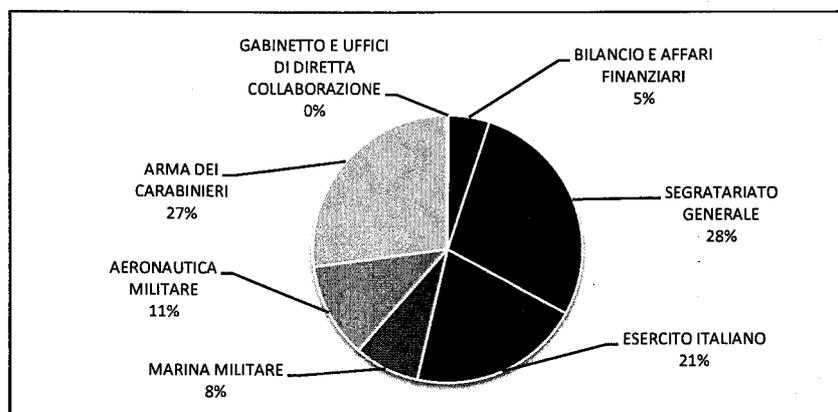
Come già menzionato [cfr. paragrafo 11.1.2], il Ministero della difesa è suddiviso in un'area tecnico-operativa e in un'area tecnico-amministrativa, entrambe dipendenti direttamente dal Ministro.

A capo dell'area tecnico-operativa vi è il Capo di Stato maggiore della Difesa (SMD), responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso. Da esso dipendono i Capi di Stato maggiore dell'Esercito Italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare e il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri (CC).

A capo dell'area tecnico-amministrativa vi è il Segretario generale della difesa, responsabile dell'attuazione delle direttive impartite dal Ministro in materia di alta amministrazione, della promozione e del coordinamento della ricerca tecnologica collegata ai materiali d'armamento, dell'approvvigionamento dei mezzi, dei materiali e dei sistemi d'arma per le Forze armate e del supporto all'industria italiana della difesa. Questi risponde al Ministro per le competenze amministrative e al Capo di SMD per quelle tecnico-operative. Il *Segretariato generale* della difesa si articola in 10 Direzioni generali²⁹⁸.

In termini di stanziamenti iniziali di competenza, il peso dei diversi CDR si presenta come illustrato nel Grafico 11.3.

²⁹⁸ La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007), art. 1, comma 897, ha ripristinato la Direzione generale di commissariato e di servizi generali (Commiservizi) istituita in seguito all'accorpamento di Commidife e Difeservizi.

Grafico 11.3 - Stanziamenti iniziali di competenza per Centro di responsabilità. Anno 2009. Composizione percentuale.

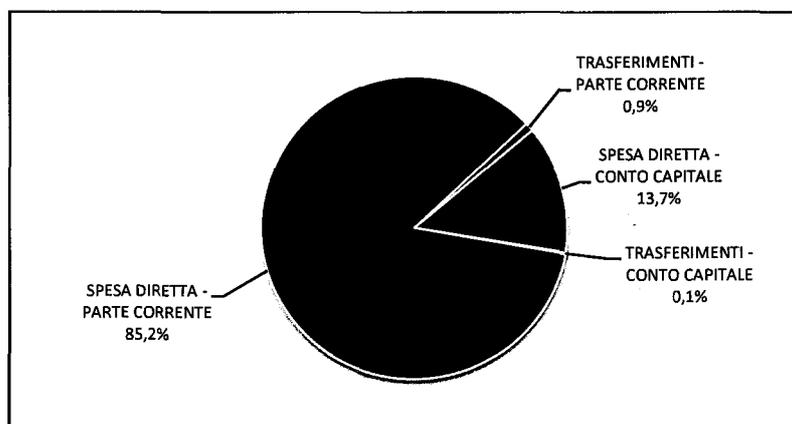
Il *Segretariato generale* - che si occupa di attività non strettamente inerenti la difesa militare, quali ad esempio contributi a enti e associazioni, erogazione di pensioni di invalidità civile e gestione dei relativi aspetti amministrativi, acquisti accentrati dei servizi della difesa, esame degli armamenti proposti dai singoli Stati maggiori - assorbe il 28 per cento degli stanziamenti iniziali di competenza del 2009. Lo *Stato maggiore dell'Arma dei Carabinieri*, che svolge il complesso delle attività di addestramento, mantenimento e impiego operativo dell'Arma dei Carabinieri e attività di polizia per la tutela dell'ordine pubblico, per il contrasto alla criminalità e per il controllo del territorio, assorbe il 27 per cento degli stanziamenti complessivi. Lo *Stato maggiore dell'Esercito Italiano*, che attua il complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo delle forze terrestri, assorbe il 21 per cento degli stanziamenti. Lo *Stato maggiore dell'Aeronautica militare*, che oltre alle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo delle forze aeree, si occupa anche dell'attività a favore dell'Aviazione civile, la meteorologia e il trasporto aereo civile di Stato, assorbe oltre l'11 per cento degli stanziamenti. Lo *Stato maggiore della Marina militare*, che attua il complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo delle forze navali, assorbe l'8 per cento degli stanziamenti iniziali. I restanti CDR *Bilancio e affari finanziari* e *Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro* assorbono complessivamente il rimanente 5 per cento degli stanziamenti. Il primo (con un peso pari a 4,9 per cento) si occupa dello svolgimento di attività strumentali a supporto delle amministrazioni per garantirne il funzionamento generale.

Una quota considerevole delle spese dell'amministrazione viene gestita in contabilità speciale (cfr. paragrafo 11.2.4). Come si dirà più avanti, gli stanziamenti in contabilità speciale hanno rappresentato, negli ultimi 3 anni, ben oltre il 50 per cento del totale degli stanziamenti totali.

11.1.4 - Natura economica e altre caratteristiche della spesa

La spesa del Ministero della difesa è costituita prevalentemente da spesa di parte corrente [Grafico 11.4]. Nel periodo 2003-2009, questa ha rappresentato mediamente l'86 per cento circa del totale degli stanziamenti iniziali. La spesa in conto capitale rappresenta il rimanente 14 per cento circa [cfr. Tavola 11.5a in Appendice].

Grafico 11.4 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo, distinti per Spesa diretta e Trasferimenti. Media 2003-2009. Composizione percentuale.

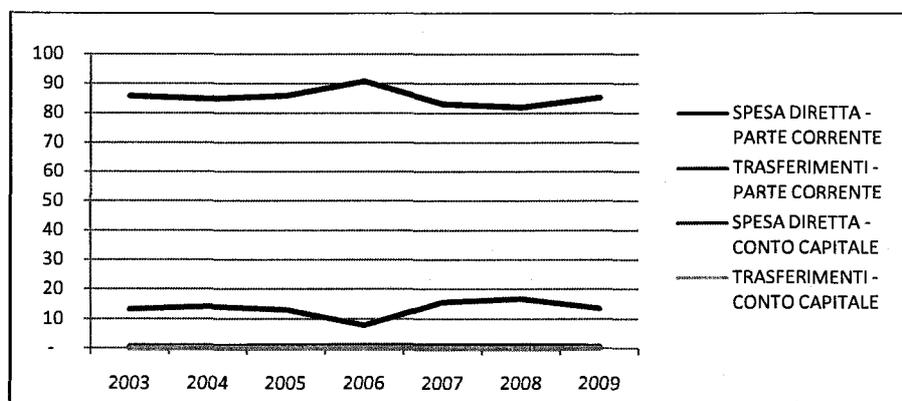


La maggior parte della spesa è diretta. Nel periodo 2003-2009, questa ammonta a circa il 99 per cento del totale degli stanziamenti iniziali, di cui l'85,2 per cento di parte corrente e la rimanente quota del 13,7 per cento di parte capitale. Le spese trasferite ad altri operatori economici ammontano nel periodo mediamente all'1 per cento circa (di cui 0,9 per cento di parte corrente).

La spesa diretta si sostanzia prevalentemente in *Redditi da lavoro dipendente*: nel periodo 2003-2009, la spesa per redditi ammonta mediamente a circa il 68 per cento degli stanziamenti iniziali. Una quota pari al 13 per cento afferisce ai *Consumi intermedi*, mentre un altro 14 per cento degli stanziamenti si riferisce a spese per *Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni*. Una parte residuale di spesa diretta (pari al 4 per cento) afferisce, infine, a *Imposte pagate sulla produzione* [cfr. Tavola 11.5a in Appendice].

La dinamica di queste spese è caratterizzata da un andamento piuttosto regolare negli anni 2003-2009. In particolare, il Grafico 11.5 per le due voci più rilevanti, spesa diretta di parte corrente e spesa diretta in conto capitale, mostra un andamento speculare.

Grafico 11.5 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo, distinti per Spesa diretta e Trasferimenti. Percentuale sul totale del bilancio. Anni 2003-2009.



La spesa diretta di parte corrente cresce fino al 2006, quando raggiunge un picco, per poi

decreocere e ricominciare gradualmente a ricrescere dal 2008. Al contrario, la spesa diretta in conto capitale, si mantiene piuttosto costante fino al 2005, decresce nel 2006, per poi crescere e ricominciare a decrescere dal 2008.

Con riferimento alle spese in conto capitale, secondo i criteri adottati nell'ambito dei conti nazionali, le spese per forniture militari non sono classificate tra gli investimenti fissi lordi, ma tra le spese correnti. In particolare le apparecchiature espressamente destinate a essere utilizzate per finalità di difesa militare, armamenti e mezzi di trasporto non immediatamente riconvertibili a 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*). Al contrario, le apparecchiature impiegate dalle istituzioni militari ma destinabili, senza necessità di interventi di riconversione, per finalità non belliche sono considerate beni capitali e classificate 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.)²⁹⁹.

Nel bilancio finanziario del Ministero della difesa le spese per forniture militari sono invece registrate sia in conto capitale che in parte corrente. In particolare il Ministero della difesa - come illustrato nella Tavola 11.4 - registra in parte corrente una serie di spese per "ammodernamento e rinnovamento" di impianti attrezzature, ecc., destinate a 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 Tavola 11.4 - 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 per cento del 1999 al 3 per cento del 2007) a fronte di una crescente concentrazione di tali spese in conto capitale (dal 12 per cento del 1999 al 97 per cento del 2007).

In base ai dati relativi alle previsioni iniziali di competenza anche negli anni 2008 e 2009 resta confermata la concentrazione in conto capitale degli investimenti in forniture militari³⁰⁰ [Tavola 11.5].

²⁹⁹ In aggiunta, i criteri della contabilità nazionale prevedono che il momento di registrazione delle spese per forniture militari sia quello della consegna, ossia un momento che può differire dalle diverse quantificazioni disponibili nelle fonti contabili (impegno e pagamento). Il concetto di consegna è articolato in diverse fattispecie per ognuna delle quali è specificato il corrispondente momento di registrazione. 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).

³⁰⁰ Occorre sottolineare che le spese per forniture militari non sono esaurite da quelle sostenute dal Ministero della difesa, poiché parte di queste spese sono registrate nel bilancio del Ministero dello sviluppo economico, e riguardano in particolare le spese 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.

Tavola 11.4 - Stanziamenti definitivi di competenza per forniture militari. Milioni di euro e composizione percentuale.

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
<i>Ammodernamento e rinnovamento</i>	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
<i>Attrezzature e Impianti</i>	193	1.129	1.520	2.328	2.295	2.239	2.251	1.240	2.924
<i>Ammodernamento e rinnovamento</i>	-	99	147	239	179	80	124	158	190
<i>Ricerca scientifica</i>	132	78	138	131	155	115	115	69	78
<i>Fondo Investimento</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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 conto corrente sul totale degli investimenti	88,0	54,0	43,0	26,0	26,0	15,0	7,0	10,0	3,0
Investimenti classificati in conto corrente sul totale del Bilancio Difesa	14,0	8,0	7,0	5,0	4,0	2,0	1,0	1,0	0,0
Investimenti classificati in conto capitale sul totale degli investimenti	12,0	46,0	57,0	74,0	74,0	85,0	93,0	90,0	97,0
Investimenti classificati in conto capitale sul totale del Bilancio Difesa	2,0	7,0	9,0	13,0	12,0	12,0	12,0	7,0	15,0

Fonte: Ministero della difesa

Tavola 11.5 - Previsioni iniziali di competenza per forniture militari. Anni 2008-2009. Milioni di euro e composizione percentuale.

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
Investimenti classificati in conto corrente sul totale degli investimenti	2,0	1,0
Investimenti classificati in conto corrente sul totale del Bilancio Difesa	0,3	0,2
Investimenti classificati in conto capitale sul totale degli investimenti	98,0	99,0
Investimenti classificati in conto capitale sul totale del Bilancio Difesa	17,0	14,0

Fonte: Ministero della difesa

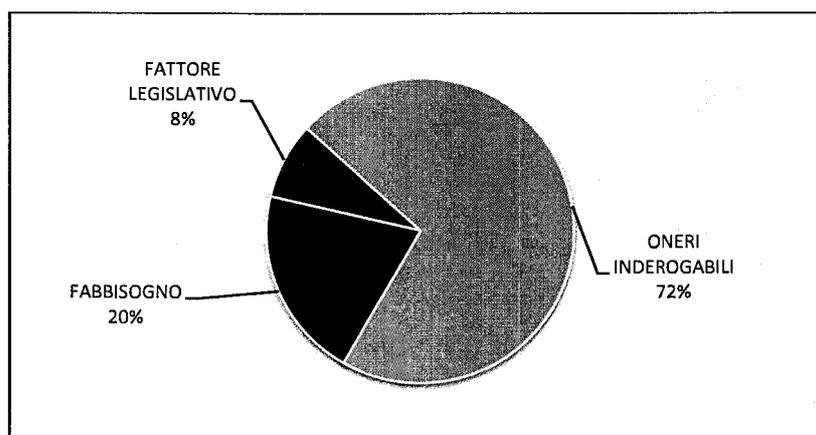
La distribuzione della spesa per Titolo, Categoria economica e per Centro di responsabilità [Tavola 11.6] evidenzia che la prevalenza di spesa per *Redditi da lavoro dipendente* sul totale degli stanziamenti previsti a legge di bilancio nel 2009 caratterizza tutti i Centri di responsabilità. Le uniche eccezioni sono costituite dal CDR *Bilancio e affari finanziari*, il cui 78 per cento degli stanziamenti riguarda *Consumi intermedi*, e dal CDR *Segretariato generale*, per il quale il 49 per cento degli stanziamenti riguarda investimenti fissi lordi, mentre il 40 per cento riguarda redditi da lavoro.

Tavola 11.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per titolo e categoria economica. Anno 2009. Milioni di euro.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Centri di Responsabilità							Totale complessivo
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	SEGRETARIATO GENERALE	ESERCITO ITALIANO	MARINA MILITARE	AERONAUTICA MILITARE	ARMA DEI CARABINIERI	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	22,2	994,1	2.870,1	4.180,9	1.593,9	2.322,7	5.490,7	17.474,5
Redditi da lavoro dipendente	20,0	60,3	2.256,7	3.845,0	1.446,9	2.099,9	5.027,3	14.756,1
Consumi intermedi	0,9	777,7	356,0	85,7	54,0	88,2	125,9	1.488,6
Imposte pagate sulla produzione	1,3	2,6	107,6	250,1	92,9	134,5	311,2	900,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-	-	51,2	-	-	-	-	51,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-	0,0	3,2	-	-	-	-	3,2
Trasferimenti correnti a estero	-	108,6	0,1	-	-	-	-	108,6
Interessi passivi e redditi da capitale	-	-	4,7	-	-	-	0,2	4,9
Poste correttive e compensative	-	-	41,4	-	-	-	24,6	66,0
Altre uscite correnti	-	44,9	49,4	0,1	0,0	0,0	1,4	95,8
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	0,1	0,7	2.802,4	4,2	1,0	5,0	6,4	2.819,8
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,1	0,7	2.774,2	4,2	1,0	5,0	6,4	2.791,6
Contributi agli investimenti	-	-	-	-	-	-	-	-
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	-	-	0,0	-	-	-	-	0,0
Contributi agli investimenti a estero	-	-	28,2	-	-	-	-	28,2
Altri trasferimenti in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-
Acquisizioni di attività finanziarie	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale complessivo	22,3	994,8	5.672,5	4.185,1	1.594,9	2.327,7	5.497,0	20.294,3

La distribuzione media degli stanziamenti iniziali per Missione, Programma e Autorizzazione nel periodo 2007-2009 mostra per il totale del Ministero una prevalenza di oneri inderogabili [Grafico 11.6].

Grafico 11.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per Programma. Media 2007-2009. Composizione percentuale.



Questa evidenza deriva principalmente dal fatto che la spesa della Missione *Difesa e sicurezza del territorio*, alla quale è associato l'ammontare maggiore di stanziamenti, è costituita per l'80 per cento circa da oneri inderogabili. Analogamente, la quota del 20 per cento per il totale Ministero di spese costituite da fabbisogno derivano per lo più da una percentuale pari a circa il 18 per cento di

spese classificate come fabbisogno per la stessa Missione *Difesa e sicurezza del territorio*.

Per quanto riguarda la distinzione tra spesa rimodulabile e non rimodulabile [Tavola 11.7] - introdotta per il 2009 con l'articolo 60, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 - si osserva che la maggior parte della spesa del Ministero della difesa è di tipo non rimodulabile (92 per cento). Per le spese correnti, la percentuale di spesa non rimodulabile è il 90 per cento e si tratta per lo più di spesa diretta (91 per cento). Per quanto riguarda invece le spese in conto capitale, sia la spesa diretta che i trasferimenti sono quasi esclusivamente spese non rimodulabili (98 per cento e 100 per cento, rispettivamente). La gran parte della spesa rimodulabile del Ministero è relativa ai trasferimenti di parte corrente, e in particolare ai trasferimenti all'estero (considerati interamente rimodulabili).

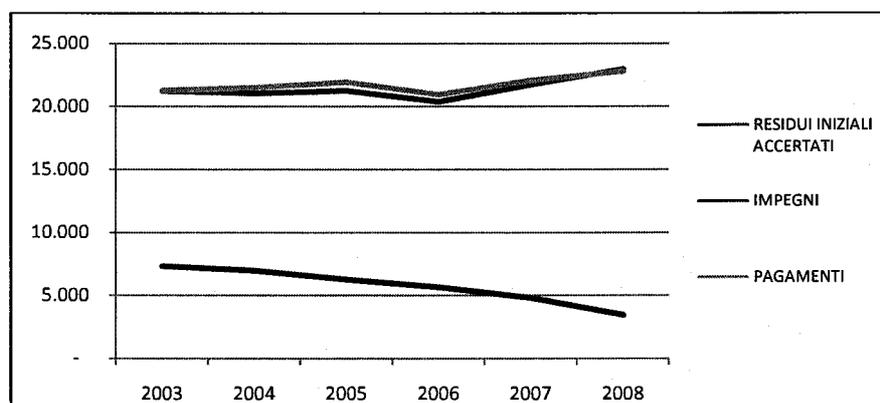
Tavola 11.7 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo e Categoria, distinti per spesa rimodulabile e non rimodulabile. Anno 2009. Composizione percentuale.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Stanziamenti iniziali di competenza		Totale
	Non Rimodulabile	Rimodulabile	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	90	10	100
Spesa diretta - Parte corrente	91	9	100
Trasferimenti - Parte corrente	26	74	100
<i>di cui Trasferimenti a estero</i>	-	100	100
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	98	2	100
Spesa diretta - Conto capitale	98	2	100
Trasferimenti - Conto capitale	100	0	100
<i>di cui Trasferimenti a estero</i>	100	-	100
Totale complessivo	92	8	100

11.1.5 - Accenni alla formazione dei residui

Per quanto riguarda la situazione residui, il Ministero della difesa non presenta problemi particolari di accumulazione. Nel periodo 2003-2008, l'ammontare dei residui iniziali accertati è sensibilmente inferiore agli impegni in conto competenza e ai pagamenti [Grafico 11.7], con una dinamica costantemente in diminuzione.

Grafico 11.7 - Residui iniziali accertati, Impegni e Pagamenti a consuntivo. Anni 2003-2008. Milioni di euro.



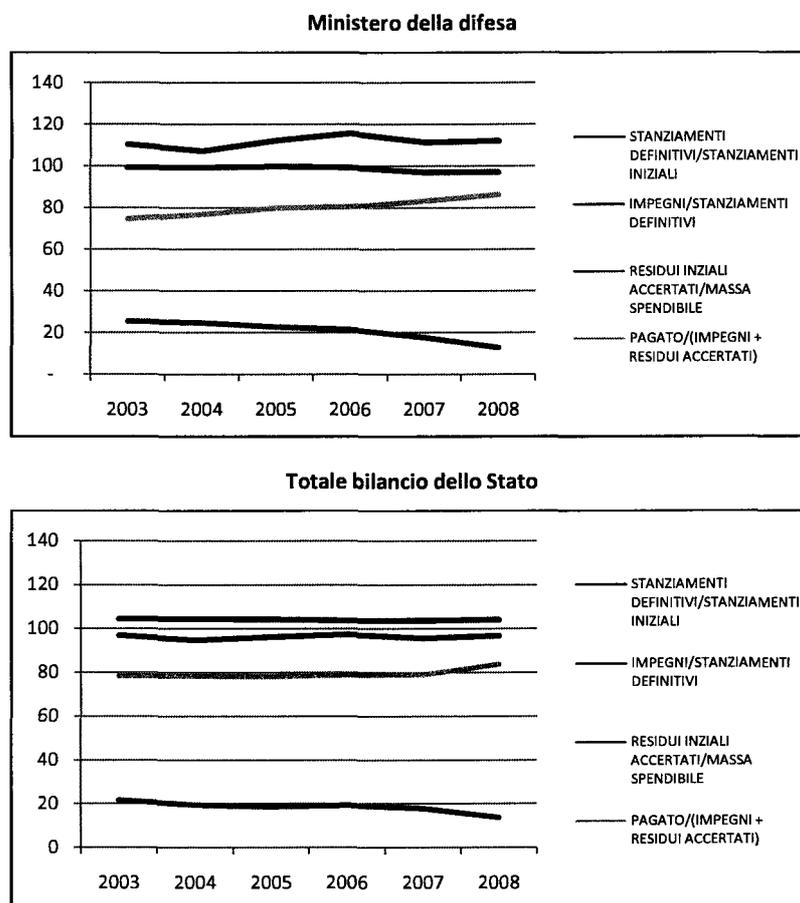
Il confronto con il totale dei ministeri [Grafico 11.8] mostra una situazione molto prossima alla media. Nel 2003 i residui iniziali accertati rappresentano per il Ministero della difesa il 25 per cento della massa spendibile³⁰¹, mentre la stessa percentuale per il bilancio dello Stato è del 22 per cento. Tale peso declina fino a raggiungere il 13 per cento nel 2008, contro il 14 per cento per il bilancio dello Stato³⁰². La capacità di impegno dell'amministrazione, pari al 99 per cento nella media del periodo, è leggermente al di sopra del totale dei ministeri (96-97 per cento). La modesta accumulazione dei residui è legata a una buona capacità di spesa³⁰³, che nel periodo cresce costantemente dal 75 per cento del 2003, all'86 per cento del 2008, seguendo la stessa dinamica del totale dei ministeri. Diversamente dal totale dei ministeri, per i quali gli stanziamenti definitivi superano di poco quelli iniziali, per il Ministero della difesa le previsioni iniziali di spesa risultano essere costantemente al di sotto degli stanziamenti definitivi nel periodo (da un minimo del 7 a un massimo del 15 per cento). Ciò in larga parte è dovuto alle variazioni di bilancio in corso d'anno che riguardano la ripartizione dei fondi relativi alle missioni di pace, inizialmente imputate sul bilancio del MEF, e le riassegnazioni di entrate.

³⁰¹ La massa spendibile è l'insieme delle risorse finanziarie utilizzabili dall'amministrazione durante l'esercizio, costituite dagli stanziamenti definitivi di competenza e dal totale dei residui iniziali accertati.

³⁰² Tale dinamica è influenzata dalla riduzione dei termini di conservazione dei residui in conto capitale da 7 a 3, disposta, a partire dal 2007, in base all'articolo 3, comma 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

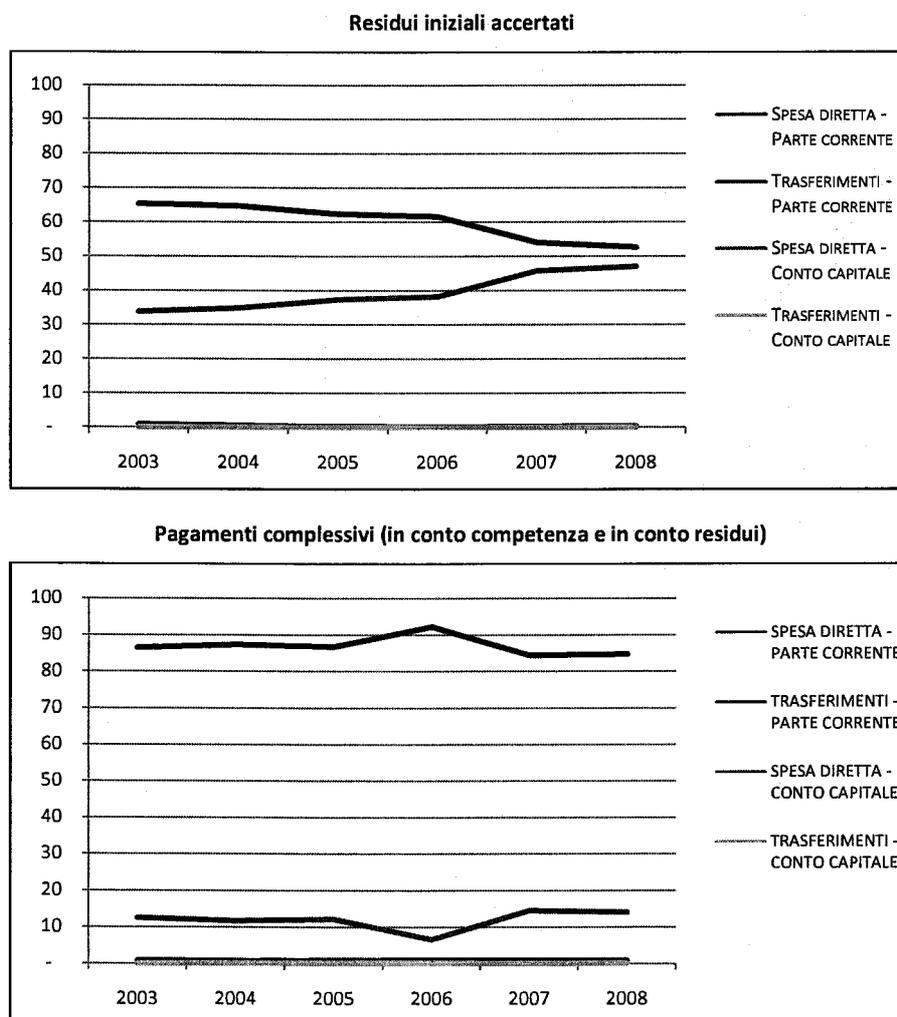
³⁰³ In tale contesto la capacità di spesa è misurata in relazione al rapporto tra il totale dei pagamenti e il complesso delle risorse impegnate dato, a sua volta, dalla somma degli impegni in conto competenza e dei residui iniziali accertati propri.

Grafico 11.8 - Rapporti caratteristici: confronti tra il Ministero della difesa e il totale della spesa finale dello Stato. Anni 2003-2008.



Dal lato della formazione, il Grafico 11.9 evidenzia che la maggior parte dei residui proviene dalla spesa diretta di parte corrente (mediamente il 55 per cento nel periodo), e in particolare dai *Consumi intermedi*. Tale quota decresce sistematicamente nel periodo, dal 63 per cento nel 2003 al 40 per cento nel 2008. Una quota rilevante e crescente nel periodo proviene anche dalla spesa diretta di parte capitale e in particolare dagli investimenti fissi lordi.

Grafico 11.9 - Residui iniziali accertati e pagamenti per Titolo, distinti per Spesa diretta e Trasferimenti. Percentuale sul totale del Ministero. Anni 2003-2008.



Considerando la formazione dei residui dal punto di vista della finalità della spesa [Tavola 11.8], si osserva che per la maggior parte, i residui del Ministero della difesa originano dal Programma *Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari*, che assorbe circa il 69 per cento dei residui nel 2007 e il 60 per cento nel 2008. Il Programma *Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza* assorbe circa il 4 per cento dei residui totali nel 2007 e il 12 per cento nel 2008, mentre i Programmi *Approntamento e impiego delle forze terrestri, delle forze navali e delle forze aeree e Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare* assorbono quote variabili dal 3 al 7 per cento circa del totale dei residui nei due anni considerati.

Tavola 11.8 - Distribuzione percentuale per Missione e Programma dei Residui iniziali accertati. Anni 2007-2008.

MISSIONI Programmi	2007	2008
Difesa e sicurezza del territorio	92,7	92,6
Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	3,9	11,5
Approntamento e impiego delle forze terrestri	6,1	6,6
Approntamento e impiego delle forze navali	3,5	4,4
Approntamento e impiego delle forze aeree	5,5	6,3
Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	4,6	3,0
Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti	68,9	60,2
Sicurezza militare	0,2	0,6
Missioni militari di pace	0,0	0,0
Ricerca e innovazione	6,1	5,4
Ricerca tecnologica nel settore della difesa	6,1	5,4
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,0	0,1
Indirizzo politico	0,0	0,0
Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	0,0	0,1
Fondi da ripartire	1,1	1,9
Fondi da assegnare	1,1	1,9
Totale complessivo	100,0	100,0

11.2 - Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione

11.2.1 - La spesa per il personale militare

La spesa del personale del Ministero della difesa è caratterizzata dall'impiego di criteri di determinazione delle unità di personale - e in particolare del contingente militare - che non aiutano a spiegare con immediatezza le differenze che si registrano, nell'ambito della contabilità finanziaria ed economica, tra le previsioni iniziali di spesa e i pagamenti e i costi effettivamente sostenuti a consuntivo; questi ultimi in particolare risultano generalmente superiori a quanto previsto. L'approfondimento di questo aspetto, cui sono dedicati i paragrafi che seguono, è reso difficoltoso anche dal decentramento delle procedure di gestione degli stipendi del personale militare del Ministero della difesa.

11.2.1.1 - La determinazione del personale militare e delle relative spese

In passato le previsioni della spesa del personale si basavano sulla determinazione del personale effettuata secondo il criterio della cosiddetta "forza bilanciata". Tale criterio, che non rileva l'organico effettivo e si basa sul valore medio del personale militare in servizio delle Forze armate, veniva utilizzato in particolare per la determinazione del personale di leva obbligatoria. Attualmente la forza bilanciata rappresenta un valore convenzionale, considerato costante in ogni giorno dell'anno, calcolato sulla base delle previsioni delle presenze giornaliere del personale in servizio. Essa costituisce un riferimento per stabilire le unità finanziarie medie da porre a base per il calcolo delle previsioni di spesa per il personale e corrisponde al parametro anni persona utilizzato per i calcoli a livello di pubbliche amministrazioni.

Dalla sospensione della leva obbligatoria, la determinazione del contingente militare è regolata