N. 3

Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014 (A.S. 2008) e assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 2015 (A.S. 2009) (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. 2008, relativo al rendiconto generale dello Stato per il 2014, espone i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio

finanziario 2014. L'atto Senato n. 2009 reca l'aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2015.

Si ricorda che **lo stato di previsione del Ministero della Difesa per il 2015, approvato con la legge di bilancio** 23 dicembre 2014 n. 191, reca spese in termini di competenza per un totale di 19.371 milioni di euro, di cui 16.901 milioni di parte corrente e 2.469 milioni in conto capitale.

Le previsioni relative alle autorizzazioni di cassa sono pari ad un totale di 20.720 milioni di euro, di cui 17.012 per le spese correnti e 3.707 in conto capitale.

La consistenza dei residui presunti risulta valutata, al 1° gennaio 2015, in 3.572 milioni di cui 924 per la parte corrente e 2.648 per il conto capitale. La massa spendibile (competenza più residui) ammonta quindi a 22.943 milioni.

Rispetto a tali previsioni iniziali, **il disegno di legge di assestamento 2015 (A.S. 2009)** reca talune modifiche dovute in parte all'adozione, nel periodo gennaio-maggio 2015, 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 471 milioni di euro delle dotazioni di competenza e di cassa. In particolare, tra le voci più rilevanti, si segnala il prelevamento dal fondo di riserva per le spese derivanti dalla proroga di missioni internazionali (cap. 3004/Economia) per circa 308 milioni di euro.

Per quanto riguarda le **variazioni proposte con il ddl assestamento A.S. 2009**, la manovra prevede un **aumento negli stanziamenti di competenza e di cassa di circa 149 milioni di euro** - di cui 7,3 di parte corrente e 141,6 in conto capitale. **I residui diminuiscono** di complessivi 537 milioni circa (in ragione di una diminuzione di 139 milioni per la parte corrente e di una diminuzione di 397 milioni per il conto capitale), al fine di adeguare i residui presunti a quelli risultanti dal rendiconto del 2014, nonché di tener conto delle variazioni compensative nei residui passivi in seguito all'applicazione di specifiche disposizioni legislative. 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 incremento di 155 milioni di euro a carico della Missione n. 5 (*Difesa e sicurezza del territorio*)[1], a fronte di un incremento di 3,8 euro dei fondi per la Missione n. 32 (*Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche*) e di un decremento di 10 milioni di euro 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*).

[1] L'incremento complessivo della Missione suddetta è dovuto ad un incremento di 182 milioni per il Programma 5.6 (Pianificazione generale FFAA e approvvigionamenti militari), a modesti incrementi per i programmi di approntamento e impiego di forze navali (5.3) ed aeree (5.4), a fronte di decrementi per i programmi di approntamento e impiego di forze terrestri (5.2) e dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza (5.1), per interventi non direttamente connessi con l'operatività dello strumento militare (5.5).

Riassuntivamente, pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, le spese previste registrano un aumento complessivo di 149 milioni di euro per la competenza, e di 150 milioni delle autorizzazioni di cassa, con le **previsioni per il 2015 che risultano assestate a 19.991 milioni per la competenza, 21.342 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 degli Affari Esteri – **come risulta dal disegno di legge di rendiconto generale A.S. n. 2008 relativo all'esercizio finanziario 2014 – è pari a 3.035,3 milioni di residui accertati**[2].

Per effetto delle predette variazioni, **la massa spendibile**, che nelle previsioni di bilancio era di 22.943 milioni di euro**, risulta**, **in seguito alle proposte di assestamento**, **pari a 23.026,3 milioni di euro.**

Si riporta di seguito uno stralcio dalla **Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014** (*DOC XIV, n. 3*), nel quale sono riportate delle considerazioni sintetiche sugli andamenti generali della spesa del Ministero della Difesa.

La Corte ritiene di dover segnalare l'esigenza di riconsiderare il termine del 2024 per il conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione a 150.000 unità previsto dal nuovo modello professionale. Tale traguardo, infatti, potrebbe essere raggiunto in tempi più rapidi, facendo ricorso, da una parte, al rallentamento del processo di avvicendamento del turn-over, dall'altra, a procedure di mobilità obbligatoria alle quali assoggettare il personale in esubero nel periodo di riferimento. L'accelerazione di tale processo consentirebbe, da un lato, di raggiungere più rapidamente l'obiettivo della revisione dello Strumento militare in coerenza con gli impegni internazionali, dall'altro, di conseguire risparmi di spesa in linea con gli obiettivi generali di contenimento della spesa pubblica.

La criticità più rilevante è costituita dalle circa 20.000 unità di militari, per le quali sono previsti interventi di riduzione e l'assegnazione di nuovi compiti professionali nell'ambito di altri settori lavorativi. Si tratta di personale non interessato a breve termine da processi di turn over.

A tal fine, l'impianto normativo individua tra le misure di intervento, il transito di militari presso altre Amministrazioni. Tale misura appare, tuttavia, di difficile applicazione in presenza delle disposizioni legislative in materia di limiti assunzionali imposti, in via generale, alle Pubbliche amministrazioni. Peraltro, non si può non rilevare come la revisione dello strumento militare, lungi dal costituire una problematica di esclusiva competenza della Difesa, rivesta, invece, un carattere generale che attiene al sistema Paese.

In ultimo, si ritiene doveroso segnalare l'impegnativo programma di armamento che prevede la produzione, anche in territorio nazionale, dei velivoli JSF.

A tal riguardo viene evidenziato che il DL n. 66/2014 ha previsto riduzione delle spese sui capitoli di investimento per 400 milioni:

- *150 milioni derivanti dall'ottimizzazione del piano dei pagamenti del JSF;*

---

[2] La Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto 2014 (DOC XIV, n. 3), precisa che l'andamento dei residui, nel raffronto con lo scorso esercizio, mostra importanti segnali di riduzione del fenomeno. Infatti, si registra complessivamente una diminuzione pari a 833,5 milioni che impatta sia sulle spese correnti (349,46 milioni) che sulle spese in conto capitale (484,03 milioni). I capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento ovvero rilevanti residui passivi afferiscono principalmente al macroaggregato "Investimenti" ed ai fondi di incentivazione a favore del personale militare e civile della Difesa.

- *150 milioni derivanti dallo spostamento o la cancellazione di programmi minori di armamento;*
- *100 milioni derivanti dalla rimodulazione dei programmi pluriennali.*

Secondo quanto riferito, al fine di sopperire alla diminuzione di risorse richiesta, l'Amministrazione ha fatto ricorso ai previsti strumenti normativi di flessibilità atti a ridistribuire il volume degli accantonamenti di bilancio secondo il fabbisogno dei capitoli/piani di gestione di propria responsabilità. Tale rideterminazione delle risorse è stata approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2014.

Di fatto, per l'anno 2014, sono state effettivamente definanziate attività annuali per circa 50 milioni. I rimanenti 350 milioni di minore disponibilità sono assorbiti negli anni successivi, mediante rimodulazione di un certo numero di impegni operanti. Ciò, con l'effetto — a valere su tali successive annualità — di un'equipollente cancellazione di impegni precedentemente previsti ovvero, in termini strettamente contabili, di un effettivo taglio di attività programmate per 400 milioni. In particolare, l'intervento è stato orientato alla rimodulazione dei programmi anziché alla revisione delle relative esigenze di spesa. L'intervento, secondo tale seconda linea d'azione, avrebbe, infatti, richiesto (trattandosi di spese sui programmi di armamento) modifiche contrattuali con possibile insorgenza di penali a carico dell'Amministrazione.

Da segnalare, infine, che, come già evidenziato nella Relazione della Corte dei conti sulle prospettive della finanza pubblica, dopo la legge di stabilità 2015, sono stati disposti ulteriori interventi, per il 2015, di riduzione della spesa in capo al Ministero della difesa. Si tratta di tagli per oltre 564 milioni, (304,5 milioni ai sensi dell'art. 1, comma 287 e 260 milioni ai sensi dell'art. 1, commi dal 363 al 379). Quasi l'intero risparmio atteso per il 2015 è imputato alla riduzione di spese in conto capitale (524 milioni su un totale di 564), con conseguenti rallentamenti nella realizzazione di alcuni programmi di spesa, soprattutto nel settore degli approvvigionamenti militari. La stessa manovra disposta con la legge di stabilità prevede dismissioni di immobili del demanio militare per un importo di 220 milioni nel 2015 (più altri 100 milioni sia nel 2016 che nel 2017), i cui proventi vengono contabilizzati — secondo i criteri del SEC — a riduzione degli investimenti fissi lordi.

Fermo restando il quadro di riferimento negoziale di carattere internazionale di difesa integrata al quale detto programma fa riferimento, si deve altresì evidenziare come la realizzazione di parti consistenti del velivolo in Italia può costituire un'occasione di stimolo all'industria dell'alta tecnologia e più in generale all'economia del Paese, con possibili ritorni anche in termini occupazionali.

La Corte afferma altresì che *i risultati finanziari della gestione evidenziano una capacità di impegno e di spesa del Ministero di buon livello che risulta costante già da alcuni anni, segnale di un'adeguatezza programmatoria e gestoria dell'Amministrazione. Da osservarsi, infine, per il 2014 una cospicua riduzione dei residui pari a -833,5 milioni. In riferimento al dato complessivo finanziario emergente dagli ultimi esercizi, si evidenzia come la percentuale di impiego dei fondi assegnati allo stato di previsione della spesa del dicastero Difesa, e in particolare quella del settore degli investimenti (capitolo 7120), sia risultata costantemente superiore al 99 per cento.*

A cura di Angela Mattiello
22 luglio 2015