

*Programma 10 “Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità”*

Il Programma si articola in cinque obiettivi operativi<sup>29</sup> e prevede risorse allocate prevalentemente nella spesa in conto capitale: i trasferimenti in conto capitale costituiscono il 63 per cento della spesa totale del programma, mentre gli investimenti fissi circa il 30 per cento.

L'attività relativa alle opere infrastrutturali strategiche grava sul cap. 7060 “Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione e adduzione di risorse idriche”, concernente il finanziamento delle opere strategiche previste dalla legge n. 443 del 2001 (così detta legge obiettivo) e successive modificazioni. Nel 2013, lo stanziamento iniziale, sia di competenza che di cassa, è stato pari a 1,692 miliardi, quello definitivo di competenza è di 1,868 miliardi, quello di cassa di 1,863 miliardi. I residui iniziali sono di 2,469 miliardi, quelli finali di 2,366 miliardi per effetto della grandissima mole di residui di nuova formazione pari a 1,14 miliardi e pagamenti per 728 milioni. La spesa impegnata risulta essere stata pari a 1,826 miliardi, i pagamenti totali ammontano a 1,445 miliardi (di cui 716,50 milioni sulla competenza e 728,82 sui residui) a favore di soggetti pubblici e privati.

La gestione delle risorse allocate sul capitolo è resa particolarmente difficoltosa prima di tutto in ragione del complesso sistema programmatico delle opere infrastrutturali considerate strategiche per il Paese, le cui risorse vengono assentite dal CIPE, con autorizzazioni di spesa spesso riprogrammate e modificate. Ma le procedure sono ulteriormente aggravate dalle implicazioni valutative di carattere tecnico-ambientale e amministrativo<sup>30</sup>. Tutto questo è stato più volte rilevato nell'analisi sulla gestione del cap.7060 che annualmente confluisce nel Rapporto di monitoraggio dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, di cui alla legge n. 443 del 2001, predisposto dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato<sup>31</sup>.

Altro capitolo da prendere in considerazione, sia per l'ammontare dello stanziamento e delle erogazioni totali disposte, sia per l'oggetto, è il capitolo 7695, relativo alle spese per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo 2015. In termini di stanziamento definitivo di competenza l'ammontare di risorse allocate sul capitolo ammonta a circa 568,7 milioni, tutti impegnati. I pagamenti totali ammontano a circa 329 milioni, di cui poco oltre 300 milioni in conto competenza. Essi sono disposti in gran parte a favore del funzionario delegato responsabile Expo 2015 S.p.A.<sup>32</sup> per circa 269 milioni, e per la

<sup>29</sup> Attività propedeutica all'emanazione dei decreti interministeriali legge obiettivo e relative spese di funzionamento; gestione e attuazione del programma di adeguamento degli edifici scolastici; gestione e attuazione dei programmi di edilizia relativi alla costruzione di opere pubbliche di competenza statale, edilizia antisismica e ricostruzione, eventi speciali e programmi per Roma Capitale; ottimizzazione delle procedure contabili di cui alla legge n. 139/1992; attuazione programmi di intervento per opere viarie.

<sup>30</sup> Alla complessità derivante dalla pluralità di capitoli di bilancio e di piani gestionali che alimentano finanziariamente ciascuna opera pubblica si aggiunge anche il fatto che il capitolo 7060 risulta assegnato al Dipartimento per le infrastrutture, per gli affari generali ed il personale ma movimentato in base alle indicazioni fornite dalla Struttura tecnica di missione.

<sup>31</sup> Da questo risulta che, nel 2013, l'opera destinataria di maggiori risorse, in termini non solo di pagamenti ma anche di impegni di competenza, è rappresentata dal Progetto MO.S.E., relativo alla salvaguardia della laguna di Venezia, insieme all'altro intervento relativo all'asse autostradale medio padano Brescia-Milano-Passante di Mestre. Le risorse complessivamente destinate a tali opere sono state 223 milioni, come pagamenti di competenza, e 140,7 milioni a residui. Il Rapporto, anche nel 2013, conferma la “persistente significativa criticità che denota un lento avanzamento del Programma degli interventi infrastrutturali, che il complessivo stanziamento disponibile alla data del 31 dicembre 2013 risulta in maniera rilevante da residui che infatti ammontano alla significativa entità di 56,93 per cento dell'importo totale, in continuità con il non dissimile dato del 56,78 per cento rilevato il 31 dicembre dello scorso esercizio”.

<sup>32</sup> Sul controllo della gestione finanziaria relativa ad Expo 2015 S.p.A. (per gli esercizi 2011 e 2012) si veda la Relazione della Sezione del controllo sugli enti di cui alla determinazione n. 60 del 2013.

restante parte a favore della Regione Lombardia e della Veneranda Fabbrica del Duomo di Milano per lavori di manutenzione del Duomo di Milano (circa 60 milioni).

L'attività svolta all'interno del programma, oltre alla attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), in attuazione della legge-obiettivo e di competenza delle Strutture Tecniche di Missione, di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attiene alla realizzazione di piani e programmi, tra cui rileva quello relativo alle infrastrutture scolastiche, e agli interventi per la ricostruzione in Abruzzo.

*Piano straordinario per la messa in sicurezza di edifici scolastici*

Il Piano straordinario concernente la messa in sicurezza delle strutture scolastiche, con particolare riguardo a quelle ubicate in zone a rischio sismico, è stato previsto dalla legge n. 289/2002. E' stato redatto dal MIT, di concerto con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, previa indicazione da parte delle Regioni degli edifici a più alto rischio sismico oggetto di adeguamento strutturale. Il piano ad oggi si articola in due programmi stralcio ed un piano di rimodulazione che sono stati oggetto di specifiche delibere CIPE seguite a specifici favorevoli pareri della Conferenza Unificata. Il numero totale degli interventi è di 1593, per un importo complessivo di 489 milioni, il 16,78 per cento dei quali (235 interventi) non risulta ancora avviato (nella Relazione del 2012 gli interventi non avviati erano il 19 per cento).

In particolare, il primo programma stralcio attivato nel 2005 prevede 669 interventi e non risulta avviato per l'8,6 per cento degli interventi (57 interventi), è realizzato per il 43,7 per cento (283 interventi), mentre il 47,7 per cento è ancora in corso. Il secondo programma stralcio attivato nel 2007 prevede 879 interventi, non risulta avviato per il 20,8 per cento (167 interventi) ed è realizzato per il 23,8 per cento (245 interventi), mentre è ancora in corso il 60 per cento degli interventi. La rimodulazione del 2008 prevede 45 interventi, risulta non avviata per il 29,4 per cento (11 interventi), mentre il 25,4 per cento sono gli interventi completati (14).

In merito alla durata dei lavori, l'Amministrazione ha evidenziato che la procedura di attuazione introita i tempi delle fasi di stipula dei contratti di mutuo, progettazione, appalto ed esecuzione di competenza degli enti locali, che rappresentano una storica criticità del sistema. Un'analisi statistica condotta dall'Amministrazione ha messo in evidenza che le fasi più lunghe sono, nell'ordine:

1. la progettazione e approvazione del progetto che ha impegnato in media 457 giorni pari al 31% della durata media del finanziamento;
2. l'esecuzione effettiva dei lavori la cui durata media è stata pari a 303 giorni pari al 20% della durata media del finanziamento;
3. la fase di selezione dell'esecutore (gara) e di consegna che complessivamente hanno richiesto 286 giorni pari al 19 per cento del tempo complessivo;
4. la pubblicazione della delibera CIPE che ha impegnato ben 245 giorni pari al 16 per cento della durata media del finanziamento.

Ulteriore dato di riflessione è da individuarsi nel tempo medio registrato per la sottoscrizione del contratto di mutuo da parte degli enti locali interessati che è stato pari a 254 giorni, a causa, principalmente, della difficoltà di inserire operazioni di indebitamento all'interno dei vincoli imposti dal Patto di stabilità.

Inoltre, il CIPE con le Delibere n. 32 del 2010 e 6 del 2012 ha destinato 358 milioni e 259 milioni rispettivamente al Primo ed al Secondo Programma straordinario di interventi urgenti sul patrimonio scolastico finalizzati alla messa in sicurezza e alla prevenzione e riduzione del rischio connesso alla vulnerabilità degli elementi, anche non strutturali, degli edifici scolastici. I 1706 interventi oggetto del primo programma risultano non avviati per circa il 3,1 per cento, avviati per il 95,5 per cento e ultimati per il 10 per cento. I decreti di trasferimento di fondi a favore di enti locali sono stati 2057 per 196 milioni.

I 1809 interventi oggetto del secondo programma risultano avviati per il 94,4 per cento e non avviati per la parte residua, tenuto conto che nessun intervento è concluso. Le erogazioni a favore di enti locali sono state per 61 milioni.

Da ultimo, va ricordato che con d.i. 3 ottobre 2012<sup>33</sup> è stato approvato il "Programma stralcio di attuazione della risoluzione AC8-00143 del Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici", riguardante 989 edifici per un costo stimato complessivo di 111,8 milioni<sup>34</sup>. Al riguardo, risultano pervenute 808 manifestazioni di interesse; erogati pagamenti per 25 interventi per circa 1 milione; accettati 124 contratti di mutuo.

L'art. 18, comma 8 e segg. del DL n. 69 del 2013, ha poi previsto nel 2013 un investimento straordinario di edilizia scolastica, finanziato dall'INAIL fino a 100 milioni per ciascuno degli anni 2014-2016. Il recente DL

<sup>33</sup> Pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 7 del 9 gennaio 2013, poi modificato con d.m. 19 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 maggio 2014, n. 118.

<sup>34</sup> L'art. 7bis del DL n. 137 del 2008, convertito nella legge n. 169 del 2008, ha previsto, al comma 1, che "A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, formulato ai sensi dell'articolo 80, comma 21, della legge n. 289 del 2002 e successive modificazioni, è destinato un importo non inferiore al 5 per cento delle risorse stanziare per il programma delle infrastrutture strategiche in cui il piano stesso è ricompreso."

n. 66 del 2014 ha inoltre previsto l'esclusione dai limiti previsti dal Patto di stabilità interno della spesa, entro il limite di 122 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015, che i Comuni destinano ad interventi di edilizia scolastica. Il medesimo articolo ha previsto anche un ulteriore finanziamento di 300 milioni degli interventi in materia di edilizia scolastica, a valere sulle assegnazioni relative al periodo di programmazione 2014-2020 del Fondo di sviluppo e coesione, previa verifica dell'utilizzo delle risorse a tal fine assegnate relativamente al periodo 2007-2013 e di quelle destinate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ai programmi stralcio per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

#### *Interventi per la ricostruzione in Abruzzo*

Le informazioni richieste all'Amministrazione hanno riguardato tutte le tipologie di interventi messe in campo subito dopo il sisma dell'aprile 2009. L'unica risposta fornita è stata in merito alle infrastrutture stradali di competenza ANAS. Il Piano di ricostruzione post-sisma Abruzzo ha trovato copertura finanziaria attraverso le disponibilità relative al Contratto di Programma 2009, per un importo di circa 200 milioni e prevede sia interventi di realizzazione di nuove opere, sia interventi di manutenzione straordinaria. Un maggiore fabbisogno riscontrato con riferimento ad alcune opere ha comportato la rimodulazione delle risorse per 76,8 milioni.

Lo stato di attuazione dei 95 interventi programmati è il seguente: i tre interventi relativi a nuove opere prevedono stanziamenti per 104,82 milioni, che sono stati impegnati per 33,7 milioni e non pagati; i 92 interventi di manutenzione straordinaria prevedono stanziamenti per 198,81 milioni, impegnati per 127,71 milioni e pagati per 35,71 milioni.

#### *Programma "6000 Campanili"*

Il comma 9 dell'art. 18 del DL n. 69 del 2013, ha destinato l'importo di 100 milioni alla realizzazione del primo Programma "6.000 Campanili" concernente "interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio." nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. In attuazione di quanto previsto dalla norma, è stata stipulata apposita Convenzione tra il MIT e l'ANCI, con la quale sono stati disciplinati i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del primo Programma "6000 Campanili".

Un primo elenco di 115 progetti risultati ammissibili al finanziamento, ordinati sulla base dell'orario risultante dall'avviso di accettazione rilasciato dal gestore del server di posta elettronica di ciascun comune, è stato approvato con decreto n.470 del 2013.

Successivamente, poiché, con la legge di stabilità 2014 sono state stanziati ulteriori risorse pari a 50 milioni, finalizzate sempre all'attuazione del primo Programma 6000 Campanili, è stato predisposto un secondo elenco di 59 progetti risultati ammissibili al finanziamento, ordinati anch'essi sulla base dell'orario risultante dall'avviso di accettazione rilasciato dal gestore del server di posta elettronica di ciascun comune. Per entrambi gli elenchi si è tenuto conto delle riserve previste dall'art. 6 della Convenzione MIT-ANCI per garantire che un numero minimo di comuni di ciascuna Regione e Provincia Autonoma fosse ammesso al finanziamento indipendentemente dall'orario dell'avviso di accettazione.

In merito al primo elenco di 100 milioni, è in corso l'approvazione dei disciplinari sottoscritti con firma digitale dalle parti ed all'assunzione del relativo impegno di spesa.

Inoltre, il Programma è anche destinatario di risorse derivanti dalla riprogrammazione del cofinanziamento nazionale dei progetti finanziati con i Fondi FESR<sup>35</sup>.

#### *4.3 Missione 19 "Casa e Assetto urbanistico"*

La missione è concentrata in un solo programma "Politiche abitative, urbane e territoriali" che si articola in tre obiettivi operativi<sup>36</sup>. Gli stanziamenti della missione presentano un incremento significativo, passando da 116,64 a 295,27 milioni.

<sup>35</sup> V. pag. 114 del Rapporto di coordinamento di finanza pubblica per il 2014.

<sup>36</sup> Supporto agli enti locali e alle Regioni nell'individuazione e nella repressione dell'abusivismo edilizio; gestione attuazione e monitoraggio del programma ex ERP- Piano di edilizia abitativa; vigilanza sulle cooperative edilizie.

Tavola 13

## IMPEGNI LORDI PER PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

|                                 | Politiche abitative, urbane e territoriali |
|---------------------------------|--------------------------------------------|
| Redditi di lavoro dipendente    | 3.572,22                                   |
| Consumi intermedi               | 200,15                                     |
| Trasferimenti di parte corrente | 152.642,19                                 |
| Altre uscite correnti           | 46,67                                      |
| <b>SPESE CORRENTI</b>           | <b>156.461,22</b>                          |
| Investimenti fissi lordi        | 13.492,39                                  |
| Trasferimenti di parte capitale | 126.019,03                                 |
| <b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>  | <b>139.511,42</b>                          |
| <b>SPESE FINALI</b>             | <b>295.972,64</b>                          |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 14

## PAGAMENTI TOTALI PER PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

|                                 | Politiche abitative, urbane e territoriali |
|---------------------------------|--------------------------------------------|
| Redditi di lavoro dipendente    | 3.563,35                                   |
| Consumi intermedi               | 201,97                                     |
| Trasferimenti di parte corrente | 153.666,91                                 |
| Altre uscite correnti           | 46,67                                      |
| <b>SPESE CORRENTI</b>           | <b>157.478,91</b>                          |
| Investimenti fissi lordi        | 9.823,40                                   |
| Trasferimenti di parte capitale | 95.969,13                                  |
| <b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>  | <b>105.792,53</b>                          |
| <b>SPESE FINALI</b>             | <b>263.271,44</b>                          |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le funzioni sono svolte dalla Direzione Generale per le Politiche Abitative, di cui viene lamentata la sottodotazione di figure professionali di profilo adeguato, verosimilmente a causa della quale è stata fornita risposta all'istruttoria di questa Corte soltanto in data 3 giugno u.s.

Si evidenziano, di seguito, le principali attività svolte.

*Piano Nazionale di edilizia abitativa (dPCM 16 luglio 2009)*

Il Piano costituisce un insieme integrato di tre linee di intervento che si rivolge all'intera platea dei soggetti cui è diretto l'intervento pubblico in materia di politiche abitative.

Una prima area è quella diretta ad incentivare l'intervento degli investitori istituzionali e privati attraverso una rete di fondi immobiliari. In particolare il Fondo nazionale, costituito da fondi statali sino al limite di 150 milioni, potrà intervenire a sostegno delle iniziative locali fino al 40 per cento dell'investimento.

In data 2 novembre 2011 è stato stipulato il contratto tra Ministero delle infrastrutture e CDP Investimenti, società di gestione del risparmio, per la sottoscrizione di n. 280 quote di classe "B" del "Fondo Investimenti per l'Abitare", gestito dalla medesima società, per un valore nominale complessivo di 140 milioni.

Con decreto dirigenziale n. 12046 del 2011 è stato autorizzato il versamento di 140 milioni – a valere sulle disponibilità del cap. 7440 - sul conto corrente infruttifero di Tesoreria centrale dello Stato n. 25041, intestato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e movimentato da CDP Investimenti società di gestione del risparmio S.p.A. autorizzato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in data 21 marzo 2011, prot. 17154.

Le attività svolte nel corso del 2013 sono state rivolte al monitoraggio delle iniziative attivate dalla società CDPI S.g.r., all'assistenza su taluni aspetti operativi evidenziati da Regioni ed enti locali. Il Ministero ha anche collaborato con le Regioni e con gli organi del FIA per individuare le migliori forme di collaborazione tra la S.g.r. e i soggetti pubblici, cercando di dare diffusione al modello adottato dalla Regione Liguria. Al 31 dicembre 2013 sono quindici i Fondi sottoscritti dal FIA e per altri sei CDPI S.g.r. ha assunto delibere di

investimento definitivo. L'ammontare complessivamente deliberato nei 21 fondi ammonta a circa 925 milioni. Gli investimenti assunti dal Fia riguardano complessivamente 3896 alloggi (di cui 1.292 già esistenti, 1.561 in costruzione e 1.043 da avviare).

Una seconda area di intervento (dotata di 200 milioni) - che assorbe il precedente programma di 550 milioni - è rivolta a finanziare l'edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni o degli ex IACP comunque denominati.

Il monitoraggio effettuato restituisce - seppure a fronte di una leggera diminuzione del numero delle unità abitative da realizzare che passano da 5.059 a 4.718 previste nel d.m. n.892 del 2009 - il seguente avanzamento: alloggi in corso di realizzazione o recupero 1052; alloggi ultimati 3318; acquisti e locazioni effettuate 348, per un totale di 4.718. A fronte dell'originario programma di 5059 alloggi comporta un avanzamento fisico del 93,25 per cento, con risorse statali erogate pari a 149,79 milioni corrispondente al 74,75 per cento dei finanziamenti assegnati. Infatti, alla finalità in questione è stato destinato l'importo di 200 milioni a fronte della dotazione di 543,955 milioni attribuita al precedente programma.

La terza area riguarda i programmi coordinati di intervento ricompresi dalla lettera b) alla lettera e) dell'art. 1, comma 1, del Piano nazionale. Per la loro concreta attuazione è prevista la sottoscrizione di appositi Accordi di programma nel limite delle risorse annualmente disponibili.

A questa linea di intervento sono state inizialmente destinate risorse per 377,88 milioni ripartite tra le Regioni e le Province autonome con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emanato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in data 8 marzo 2010. A fronte della somma complessivamente erogata dallo Stato di 151,15 milioni (40 per cento del totale, di cui 5,9 milioni erogate nel corso dell'esercizio finanziario 2013) risulta che l'importo utilizzato dalle Regioni e province autonome ammonta a 34,45 milioni pari al solo 22,79 per cento delle somme erogate.

Dal monitoraggio emerge una consistente diminuzione delle complessive disponibilità che si riducono a 1,63 miliardi, a fronte della dotazione originaria ammontante a circa 3 miliardi con un decremento del 45 per cento. Lo scostamento registrato è determinato sia da una variazione degli apporti regionali, che si attestano ora a circa 252 milioni contro gli iniziali 280, che da una forte riduzione dell'apporto finanziario privato che passa da oltre 2,1 miliardi a circa 786 milioni.

Di conseguenza, il numero degli alloggi da rendere disponibili per la riduzione del disagio abitativo è passata da 17.101 a 9.456 con un decremento del 44,70 per cento, rispetto alle previsioni tradotte negli impegni sottoscritti con gli accordi di programma.

Per quanto concerne l'attuazione degli interventi costruttivi, il monitoraggio evidenzia il seguente avanzamento: alloggi non avviati 4.990; alloggi in corso di realizzazione o recupero 3.399; alloggi ultimati 905; acquisti effettuati 162 per un totale di 9.456.

Con decreto interministeriale n. 12638 del 2011, si è proceduto al riparto dell'ulteriore importo di 116,3 milioni per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b), c), d) ed e) del Piano nazionale di edilizia abitativa mediante sottoscrizione, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Regioni, di Atti aggiuntivi agli Accordi di programma già sottoscritti.

Poiché le quote del riparto riferite alle province autonome di Trento e Bolzano sono state rese indisponibili, le risorse effettivamente utilizzabili ammontano a 112,7 milioni. Nel corso del 2013 sono sottoscritti, gli atti aggiuntivi con le Regioni Lombardia, Piemonte. Sono in corso le istruttorie relative alle Regioni Veneto, Liguria, Emilia - Romagna, Toscana, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata.

Al fine di effettuare un puntuale monitoraggio del Piano nazionale di edilizia al 31 dicembre 2013 e di riconvocare, sulla base di dati aggiornati il Comitato paritetico di monitoraggio del Piano nazionale, la Direzione generale ha richiesto alle Regioni di compilare, su format predisposti dalla Divisione V, apposite schede per il monitoraggio delle linee di intervento del Piano.

Con la compilazione delle tabelle si è inteso acquisire elementi informativi puntuali con particolare riferimento ai dati fisici e finanziari degli interventi.

Le tabelle trasmesse dalle Regioni e dalle province autonome sono state poi elaborate al fine di restituire un quadro conoscitivo a livello nazionale dello stato di attuazione delle singole citate linee di intervento.

#### *Programmi sperimentali di recupero urbano denominati "Contratti di Quartiere I".*

Il programma - la cui dotazione finanziaria iniziale è fissata dalla legge n. 662 del 1996 - coinvolge attualmente 56 Comuni per realizzare proposte di riorganizzazione urbana in ambiti caratterizzati anche da evidenti condizioni di disagio abitativo ed economico-sociale e prevede l'utilizzo di fondi statali pari a oltre 350 milioni, oltre a risorse regionali e private.

Nel corso del 2013 si è proceduto con l'approvazione dei previsti rapporti di sperimentazione e con la predisposizione degli ordinativi di pagamento previo rilascio di nulla-osta tecnico da parte dei responsabili delle istruttorie.

Per quanto riguarda i profili contabili si segnala che è stata complessivamente erogata la somma di 256,47 milioni (pari al 73,27 per cento del totale disponibile).

In particolare nel corso dell'esercizio 2013 sono stati erogati ai soggetti attuatori (Comuni ed ex IACP, comunque denominati), per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, fondi per complessivi 5,9 milioni.

#### *Programmi sperimentali di recupero urbano denominati "Contratti di Quartiere II".*

Il periferico o comunque degradati e dà seguito all'esperienza programma riguarda i quartieri dei Contratti di quartiere I. Con ciascuna Regione aderente finanziariamente al programma sono stati sottoscritti Accordi di programma quadro.

In relazione ai profili contabili, a fronte della dotazione complessiva disponibile del programma al 31 dicembre 2013 pari a 799,86 milioni (di cui 227,24 come limiti di impegno e 572,61 in conto capitale) è stata complessivamente erogata la somma di 509,36 milioni (di cui 191,37 milioni come limiti di impegno e 317,98 milioni in conto capitale) pari al 63,7 per cento del totale. In particolare nell'esercizio finanziario 2013 sono state disposte erogazioni per un totale di 61,26 milioni di cui 40,07 in conto capitale (cap. 7438) e 21,19 sui limiti di impegno quindicennali (cap. 7437).

In materia, si ritiene opportuno evidenziare che la Sezione centrale di controllo sulla gestione ha svolto un'indagine in merito ai "Contributi in conto capitale destinati al Programma denominato Contratti di quartiere II (cap. 7437 e 7438 del MIT)" di cui alla Delibera 15 del 2013. Tra le osservazioni e criticità rilevate, si segnala una carenza specifica nell'azione di monitoraggio degli interventi, ritenuta tardiva e parziale, e l'auspicio di una semplificazione procedurale finalizzata alla conclusione dei programmi di recupero urbano. Sul punto, l'Amministrazione si è attivata per elaborare uno specifico schema di intesa di semplificazione procedurale, in sede di Conferenza Unificata tra Stato, Regioni e Enti locali.

#### *Piano Nazionale per le città*

Come è stato evidenziato nella precedente Relazione al Rendiconto generale dello Stato, l'art. 12, comma 1, del DL n.83 del 2012, ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predisponga un piano nazionale per le città, dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate. All'onere di 224 milioni (10 milioni per l'anno 2012, 24 milioni per l'anno 2013, 40 milioni per l'anno 2014, 50 milioni rispettivamente per gli anni 2015, 2016 e 2017) si provvede mediante l'utilizzo delle risorse non utilizzate o provenienti da revoche. Tali risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate sul capitolo 7365 del MIT, denominato "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città".

Con decreto n.1105 del 2013 è stata approvata la destinazione del "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città" ai comuni selezionati.

Nel corso dell'anno 2013 sono stati sottoscritti 10 contratti di valorizzazione urbana e conseguentemente sono state stipulate 10 convenzioni tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed i Comuni di Ancona, Eboli, Firenze, L'Aquila, Matera, Pavia, Potenza, Rimini, Trieste e Venezia.

Contestualmente sono stati predisposti 10 decreti direttoriali di impegno del 10 per cento del finanziamento concesso, quale prima quota del contributo da erogare, così come previsto dall'art. 11, comma 3, delle sottoscritte convenzioni.

A tal proposito si evidenzia che le risorse finanziarie impegnate nell'esercizio 2013 sono pari a 12,78 milioni, di cui 10 milioni relative all'annualità 2012 e 2,8 milioni appartenenti all'annualità 2013.

Nell'anno 2014 sono stati sottoscritti ulteriori 12 contratti di valorizzazione urbana ed è in corso la predisposizione delle relative convenzioni.

A seguito di quanto sopra evidenziato, nessuno dei 28 progetti finanziati è ancora effettivamente cantierato.

#### *4.4. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)*

L'ultimo aggiornamento dello stato di attuazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche – PIS – è contenuto nell'Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza – DEF 2014 (aprile 2014). Il nuovo Allegato Infrastrutture reca l'aggiornamento dell'XI Allegato Infrastrutture (allegato alla Nota di aggiornamento al DEF 2013).

Inoltre, nella seduta del 4 febbraio 2014, è stata presentata alla Commissione ambiente della Camera l'ottava edizione del monitoraggio sull'attuazione della "legge obiettivo" al 31 ottobre 2013<sup>37</sup>.

Di seguito si riporta una scheda di sintesi che rappresenta l'evoluzione, in termini di costo complessivo, delle opere del PIS negli ultimi tre anni.

<sup>37</sup> Dal 2004, il Servizio Studi della Camera, per conto della Commissione ambiente, svolge una costante attività di monitoraggio sull'attuazione della "legge obiettivo", che si traduce nella presentazione di rapporti annuali alla medesima Commissione. Dal 2010 è stata avviata una collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) con l'obiettivo di svolgere una ricostruzione dello stato di attuazione delle opere rientranti nel Programma deliberate dal CIPE e di monitorare nel tempo lo stato di avanzamento dei lavori.

Tavola 15  
(in milioni)

| Infrastruttura                                         | X Allegato     | XI Allegato    | Allegato al DEF 2014 |                   |
|--------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------------|-------------------|
|                                                        | Costo          | Costo          | Costo                | Tot disponibilità |
| 0.1 Valichi                                            | 16.149         | 16.874         | 16.816               | 6.371             |
| 02. Corridoio Plurimodale Padano                       | 48.070         | 52.120         | 52.774               | 27.892            |
| 03. Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero             | 5.886          | 5.651          | 5.705                | 1.124             |
| 04. Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa        | 55.072         | 55.371         | 51.456               | 23.097            |
| 05. Corridoio Plurimodale Adriatico                    | 2.019          | 1.983          | 2.655                | 1.363             |
| 06. Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale             | 4.533          | 4.039          | 3.901                | 3.375             |
| 07. Salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia | 5.493          | 5.493          | 5.493                | 4.866             |
| 08. Ponte Stretto di Messina                           | 8.550          | -              | -                    | -                 |
| 09. Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico        | 45.279         | 45.551         | 48.803               | 20.838            |
| 10. Sistemi Urbani                                     | 25.398         | 25.703         | 24.777               | 16.938            |
| 11. Piastra Logistica Sardegna                         | 3.177          | 3.320          | 3.671                | 1.895             |
| 12. HUB Portuali                                       | 8.787          | 8.522          | 9.524                | 4.315             |
| 13. HUB Interportuali                                  | 1.602          | 1.602          | 565                  | 231               |
| 14. Grandi HUB Aeroportuali - Allacciamenti Str/Fer    | 339            | 339            | 1.867                | 1.523             |
| 15. Schemi Idrici                                      | 2.065          | 2.205          | 1.450                | 1.511             |
| 16. Giacimenti Idrocarburi                             | 1.395          | 2.086          | 1.395                | 1.395             |
| 17. Rete Elettrica di Trasmissione                     | 692            | -              | 722                  | 722               |
| 18. Piano Interventi nelle Telecomunicazioni           |                | -              | -                    | -                 |
| 19.05 Sedi Istituzionali                               | 745            | 745            | 346                  | 346               |
| 19.06 Piccole e Medie opere                            |                | -              | 399                  | 399               |
| 20.0 Decreto del fare                                  |                | -              | 958                  | 958               |
| <b>Totale generale</b>                                 | <b>235.251</b> | <b>231.064</b> | <b>232.998</b>       | <b>118.323</b>    |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Camera dei Deputati Documentazione e ricerche - XI Allegato Infrastrutture relativo al Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) – 30 settembre 2013 - Allegato al DEF 2014

L'impianto complessivo degli schemi tecnici contenuti nell'allegato risulta pressoché immutato, rispetto ai precedenti; anche gli schemi relativi alla *due diligence* delle opere sono una sintesi degli allegati già proposti che sebbene diano un utile quadro sui principali interventi non consentono di stimare i tempi previsti per l'ultimazione delle opere.

Rispetto all'XI allegato, il numero delle infrastrutture è aumentato, passando da 390 a 403 con un costo che è passato da 231 miliardi a 232 miliardi. Le principali novità sono rappresentate dal programma "6.000 campanili"<sup>38</sup>, sopra illustrato e dai piccoli interventi previsti dall'art.18 del DL n. 69 del 2013.

Per assicurare la continuità dei cantieri in corso o l'avvio di nuovi lavori, l'art. 18, comma 1, del DL n.69 del 2013, ha istituito nello stato di previsione del MIT a partire dall'esercizio 2013 un Fondo di 2,07 miliardi (per il quadriennio 2013-2017), c.d. "sblocca cantieri", finalizzato a finanziare interventi di varia natura e opere specifiche<sup>39</sup>. Con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 17 luglio 2013<sup>40</sup> sono stati individuati i criteri di riparto delle risorse allocate sul Fondo per la continuità dei cantieri e gli interventi specifici finanziabili, nonché la cadenza temporale da rispettare, onde evitare la revoca dei finanziamenti stessi.

Le risorse previste dal DL n. 69 del 2013 ammontano a circa 2,07 miliardi, dei quali 1,97 miliardi assegnati a opere del PIS, con l'obiettivo di consentire la continuità di cantieri in corso

<sup>38</sup> Art. 18 del DL n. 69 del 2013.

<sup>39</sup> In questa direzione andranno visti anche i provvedimenti annunciati nella lettera inviata a tutti i sindaci dal Presidente del Consiglio per l'individuazione di misure necessarie a sbloccare i procedimenti e i cantieri che sono fermi da anni nell'ambito di un prossimo provvedimento normativo "Sblocca Italia".

<sup>40</sup> Pubblicato sulla GU del 14 febbraio 2014.

ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori<sup>41</sup>. Nel DL n. 69 del 2013 viene previsto, così come per il precedente DL n. 98 del 2011, il meccanismo della revoca dei fondi in caso di mancato utilizzo delle risorse entro un previsto termine a favore di interventi predeterminati.

Sulla base dei dati acquisiti in ordine allo stato di avanzamento dei lavori inseriti nel PIS, è da evidenziare come l'omessa puntuale e corretta individuazione delle risorse finanziarie idonee ad assicurare la copertura finanziaria delle opere ne possa pregiudicare la realizzazione.

Al riguardo, la Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha in più occasioni sottolineato che un'inidonea programmazione finanziaria, e in particolare la mancanza di indicazioni chiare e congrue sulle fonti di copertura costituisce violazione dei principi dettati dalla normativa in materia contabile<sup>42</sup>.

La stessa Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha, altresì, rilevato che il lungo arco di tempo trascorso dall'epoca dell'adozione della delibera CIPE alla data dell'invio definitivo della stessa al competente Ufficio di controllo<sup>43</sup> contrasta con quelle esigenze di celerità e di accelerazione dei tempi di controllo sottese al termine abbreviato di quaranta giorni previsto in tema di controllo preventivo di legittimità per le delibere CIPE<sup>44</sup>, potendo comportare la contestuale assunzione da parte dell'Amministrazione dell'obbligo di revocare gli stanziamenti, come peraltro previsto dalla normativa stessa (DL n. 69 del 2013, art. 18, commi 3 e 11)<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Sul punto si veda anche “*L’attuazione della legge obiettivo*” 8° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, Camera dei deputati, Gennaio 2014.

<sup>42</sup> V. deliberazione n. 14/2013/PREV.

<sup>43</sup> Con deliberazione n. 7/2013/PREV la Sezione ha rilevato che la delibera CIPE era stata adottata ad agosto 2012 e che la stessa era stata inviata al competente Ufficio di controllo soltanto a febbraio 2013. V. anche deliberazione n. 4/2014/PREV e deliberazione n. 20/2012/PREV.

<sup>44</sup> L'art. 41, comma 5, del DL n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, stabilisce che “Per le delibere del CIPE, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei Conti, i termini previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge n. 20 del 1994 e successive modificazioni, sono ridotti di un terzo”.

<sup>45</sup> V. deliberazione n. 20/2013/PREV.

## MINISTERO DELLA DIFESA

### Considerazioni di sintesi

#### 1. Profili istituzionali e programmazione strategica

**2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche*; 2.2. *Gli enti vigilati*

**3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *Gestione delle spese*; 3.2. *Gestione delle entrate extratributarie*

**4. Missioni e Programmi:** 4.1. *Programma 1 - "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza"*; 4.2. *Programma 2 - "Approntamento e impiego delle forze terrestri"*; 4.3. *Programma 3 - "Approntamento e impiego delle forze navali"*; 4.4. *Programma 4 - "Approntamento e impiego delle forze aeree"*; 4.5. *Programma 6 - "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari"*; 4.6. *Programma 8 - "Missioni militari di pace"*

### Considerazioni di sintesi

A seguito dell'approvazione della legge delega n. 244 del 2012 e dell'emanazione dei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014, è stato avviato, ed è attualmente in corso, il processo di revisione dello strumento militare volto a delineare un dimensionamento delle Forze armate tale da consentirne la sostenibilità, nel medio-lungo periodo, in relazione alle risorse finanziarie disponibili nel quadro congiunturale internazionale. Il disegno è diretto a permettere al Paese di disporre di Forze armate flessibili, integrabili con quelle dei Paesi alleati e partner, in modo da poter assolvere i compiti istituzionali e contribuire al mantenimento della stabilità e della sicurezza, anche in campo internazionale.

Le linee di intervento della revisione dello Strumento militare nazionale hanno riguardato principalmente la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche in chiave riduttiva, in modo da conseguire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento, entro sei anni, individuando, in particolare, specifici settori di intervento e fornendo i relativi criteri<sup>1</sup>. In particolare, per ciò che concerne il settore

<sup>1</sup> I settori di intervento per la razionalizzazione sono i seguenti:

- l'assetto organizzativo del Ministero della difesa;
- l'assetto strutturale del Ministero difesa;
- gli organici dell'Esercito, della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare;
- le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa;
- i compiti e la struttura del Comando Operativo di vertice Interforze (COI);
- la struttura logistica di sostegno ridefinendone i compiti, le funzioni e le procedure;
- la struttura organizzativa del Servizio Sanitario Militare;
- il settore infrastrutturale delle Forze armate;
- la semplificazione e accelerazione delle procedure per la valorizzazione degli immobili militari;
- le strutture per la formazione e l'addestramento del personale delle Forze armate;
- l'assetto territoriale delle Forze armate, attraverso la soppressione o l'accorpamento di strutture;
- la revisione della disciplina relativa alla nomina delle cariche di vertice delle Forze armate;
- la possibilità di fare ricorso a strumenti di carattere negoziale.

infrastrutture si segnala la prevista riduzione del numero di basi militari, caserme ed enti nel Paese e la conseguente predisposizione di un piano di dismissioni di immobili ed infrastrutture.

Tra le previsioni degne di maggior nota del disegno di riforma assumono particolare rilievo quelle volte a ridurre le spese afferenti al settore del personale rimodulando la spesa complessiva a favore della componente dedicata agli investimenti. Ciò al fine di consentire il conseguimento dell'obiettivo di un dimensionamento dei grandi aggregati di spesa, che compongono la "funzione difesa" rispetto al totale delle disponibilità, adottato in ambito europeo e internazionale (personale 50 per cento, esercizio 25 per cento, investimento 25 per cento).

Con il decreto legislativo n. 7 del 2014<sup>2</sup> è stata avviata la revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale ed organizzativo del Ministero della difesa. Tale revisione, non suscettibile di comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, prevede la razionalizzazione dello strumento militare nazionale<sup>3</sup>. Si intende conseguire tale obiettivo mediante l'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni, l'ottimizzazione dell'allocazione e dell'impiego delle risorse, nonché una migliore sinergia dei diversi elementi di organizzazione che porti ad un riequilibrio tendenziale dei settori di spesa. Il provvedimento prevede, inoltre, la quantificazione delle minori esigenze di spesa - derivanti dal programma di revisione strutturale dello strumento militare - sulla base della diversa tipologia degli interventi ordinativi considerati e imposti dal programma stesso e, quindi, la loro connessa diversa incidenza, a seconda che si tratti di soppressioni ovvero di riconfigurazioni di Comandi, enti e strutture organizzative delle Forze armate.

Nel decreto legislativo n. 8<sup>4</sup> sono contenute norme volte, principalmente, a razionalizzare, in continuità con le disposizioni, già in fase di attuazione, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (cosiddetta *spending review*), le dotazioni organiche complessive del personale militare e civile del Dicastero<sup>5</sup>.

Con riferimento al complesso iter di attuazione delle disposizioni di riforma contenute nella legge delega n. 244 del 2012 e nei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014, la Corte prende atto dell'impegno profuso da parte del Ministero della difesa nel dare corso ai molteplici

<sup>2</sup> Il d.lgs. n. 7 del 2014 reca "Disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle forze armate, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere a), b) e d) della legge n. 244 del 2012," (c.d. d.lgs. "Ordinamentale").

<sup>3</sup> In modo da consentire una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento.

<sup>4</sup> Il d. lgs. n. 8 del 2014 reca "Disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della difesa, nonché misure per la funzionalità della medesima amministrazione, a norma degli articoli 2, comma 1, lettere c) ed e), 3, commi 1 e 2, e 4, comma 1, lettera e), della legge n. 244 del 2012,".

<sup>5</sup> In particolare sono previste le seguenti riduzioni:

a) le dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare, riducendole a complessive 150.000 unità entro l'anno 2024, fermo restando che il termine per il conseguimento degli obiettivi di riduzione potrà essere prorogato secondo il meccanismo di verifica e di adeguamento dei tempi di attuazione di cui all'articolo 5, comma 2 della legge n. 244 del 2012;

b) le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa, riducendole a 20.000 unità entro l'anno 2024, ferma la sopra indicata possibilità di proroga:

- per il personale militare, la *spending review* aveva già disposto una riduzione in misura non inferiore al 10 per cento rispetto alle dotazioni organiche complessive, pari a 190.000 unità, previste dall'articolo 798 del decreto legislativo n. 66 del 2010, (Codice dell'ordinamento militare, di seguito denominato "Codice"). L'applicazione di tale riduzione ha comportato la determinazione delle nuove dotazioni in circa 170.000 unità (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2013), da conseguire entro il 1° gennaio 2016 attraverso le misure attuative stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 29 del 2013. Con il provvedimento si persegue, pertanto, un'ulteriore riduzione nei termini sopra indicati (da 170.000 a 150.000 unità), in sostanziale continuità rispetto alla "*spending review*";
- per il personale civile, la "*spending review*" aveva, invece, disposto una riduzione delle dotazioni organiche da oltre 30.000 a circa 27.800 unità (determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 gennaio 2013), attraverso misure attuative in corso di perfezionamento. Anche in questo caso, con il provvedimento, si persegue un'ulteriore riduzione nei termini sopra indicati (da circa 27.800 a 20.000 unità), in sostanziale continuità rispetto alla "*spending review*", in un'ottica di valorizzazione delle relative professionalità.

adempimenti necessari per la realizzazione del nuovo assetto ordinamentale e organizzativo. Si tratta, infatti, di un'articolata serie di misure di riordino e di razionalizzazione aventi un orizzonte attuativo pluriennale (posto dalla legge al 2024). Si deve, peraltro, ribadire quanto già affermato nella relazione per l'esercizio 2012: pur tenendo conto della necessità di assicurare gradualità al processo di attuazione della riforma, si segnala l'esigenza di una riflessione al fine di riconsiderare, in termini di riduzione, i tempi per la conclusione dell'intero percorso attuativo. Si osserva, peraltro, che il disegno di riforma è finalizzato sostanzialmente a riordinare e razionalizzare lo strumento militare e, in via più generale, l'Amministrazione della difesa e non ha, invece, come principale obiettivo il contenimento della spesa per la "funzione difesa".

All'esigenza di contenimento della spesa militare è finalizzata, invece, la disposizione contenuta nell'art. 8, comma 11 del recente decreto-legge n. 66 del 2014, secondo la quale i programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale sono rideterminati in maniera tale da conseguire una riduzione degli stanziamenti di bilancio in misura non inferiore a 400 milioni di euro per l'anno 2014, che concorrono alla determinazione della riduzione di 700 milioni di cui al comma 4, lettera c), del medesimo articolo 8<sup>6</sup>. Al riguardo è previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, su proposta del Ministro della difesa, sentito il Ministro dello sviluppo economico, e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze, le autorizzazioni di spesa iscritte sugli stati di previsione dei Ministeri interessati siano rideterminate in maniera tale da assicurare una riduzione in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per gli importi sopra citati. Tale ultima misura di contenimento pone a carico dell'Amministrazione della difesa il 57,1 per cento dei risultati di riduzione che si intendono conseguire nel corso del 2014.

## 1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Nell'attuazione del generale principio di *spending review* sollecitato dal Governo nell'ambito delle azioni da intraprendere in risposta all'attuale congiuntura economica negativa, il Ministero della difesa ha avviato interventi di revisione e riduzione della spesa che hanno interessato tutti i settori del Dicastero.

In primo luogo l'Amministrazione ha individuato, in diretta connessione a quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, una prima serie di interventi relativi al periodo 2012-2014. Tali interventi hanno costituito la base per la definizione di parte delle disposizioni successivamente incluse nel decreto-legge n. 95 del 2012, nonché, per la parte di attuazione degli obiettivi di risparmio contenuti nell'articolo 7, comma 12, del medesimo provvedimento, nella legge di stabilità 2013.

---

<sup>6</sup> Art. 8, comma 11, del decreto-legge n. 66 del 2014: "I programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale sono rideterminati in maniera tale da conseguire una riduzione degli stanziamenti di bilancio in misura non inferiore a 400 milioni di euro per l'anno 2014 che concorrono alla determinazione della riduzione di cui al comma 4, lettera c), per il medesimo anno. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro della difesa, sentito il Ministro dello sviluppo economico, e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze, le autorizzazioni di spesa iscritte sugli stati di previsione dei Ministeri interessati sono rideterminate in maniera tale da assicurare una riduzione in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per gli importi di cui al primo periodo. Nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al secondo periodo sono rese indisponibili le risorse, negli importi indicati al primo periodo, iscritte nello stato di previsione del Ministero della difesa relative ai programmi di cui all'articolo 536 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010".

*Interventi collegati al decreto-legge n. 95 del 2012, alla legge delega n. 244 del 2012 e ai decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014*

Gli obiettivi stabiliti in relazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, sono stati conseguiti nell'ambito dei successivi interventi relativi alle misure di contenimento della spesa pubblica introdotte dal decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modifiche, dalla legge n. 135 del 2012. Gli effetti prodotti sulle dotazioni di bilancio della Difesa sono stati pari, in termini di riduzione, a 120,9 milioni di euro (di cui 120,4 milioni in parte corrente e 0,5 milioni in conto capitale). Inoltre, in ottemperanza al disposto di cui alle norme attuative inserite nell'ambito della legge di stabilità 2013 ex art. 7, comma 12, del richiamato decreto-legge n. 95 del 2012, gli interventi sulla spesa hanno comportato i seguenti ulteriori effetti di riduzione sul triennio 2013-2015:

- per il 2013, 365,5 milioni (di cui 129,4 di parte corrente e 236,1 in conto capitale);
- per il 2014, 510,8 milioni (di cui 334,4 di parte corrente e 176,4 in conto capitale);
- per il 2015, 653,8 milioni (di cui 384,3 di parte corrente e 269,5 in conto capitale).

È stata, inoltre, disposta (art. 2, comma 3 del decreto-legge n. 95 del 2012) una riduzione degli organici delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento. A tal fine, come previsto dalla citata norma, il Governo ha emanato un dPCM, in data 11 gennaio 2013, per la definizione dei nuovi assetti ordinativi, nonché del d.P.R. n. 29 del 2013, con il quale è stata prevista la riduzione progressiva delle dotazioni organiche e il numero di promozioni a scelta degli ufficiali di ciascuna delle Forze armate. È stata, peraltro, prevista l'estensione dell'istituto dell'Aspettativa per Riduzione di Quadri (ARQ) nei confronti del personale militare di livello non dirigenziale, secondo modalità individuate nel medesimo regolamento<sup>7</sup>.

Con la *spending review*, tra l'altro, è stata attuata, sia per il personale militare che per quello civile, una riduzione della dirigenza rispettivamente pari al 20 per cento dei generali ed ammiragli e al 10 per cento dei colonnelli (e gradi equivalenti), nonché al 20 per cento dei dirigenti civili, come previsto per l'intero comparto del pubblico impiego. Si è inoltre dato corso, per il triennio 2013-2015, a una riduzione delle risorse finanziarie per oltre 500 milioni di euro strutturali.

È necessario, tuttavia, ribadire come la revisione in parola è ispirata all'esigenza di assicurare gradualità nell'applicazione delle misure di razionalizzazione, peraltro prevista dallo stesso Legislatore. In sostanza, infatti, medio tempore, potranno essere riutilizzati in favore dell'esercizio solo i risparmi strutturali certificati e tendenzialmente crescenti a partire dal 2016 (ovvero dal termine della *spending review*) e che dovrebbero successivamente stabilizzarsi, a regime, su un valore pari a oltre un miliardo di euro.

*Misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, secondo le disposizioni della legge n. 190 del 2012 e dei decreti legislativi attuativi*

In data 9 ottobre 2013 il Ministro della difesa, in attuazione della legge n. 190 del 2012, ha nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione. A seguito della nomina del Responsabile è stato predisposto il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2013-2015, interessando gli Stati maggiori, il Segretariato generale della difesa, in tutte le sue articolazioni centrali (Direzioni generali e Direzioni tecniche), l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA). Inoltre, al fine di rendere partecipi gli

<sup>7</sup> I citati provvedimenti prevedono: a) la contrazione complessiva degli organici a 170.000 unità, ripartiti come segue: 100.211 per l'Esercito, 30.421 per la Marina (escluse le Capitanerie di porto) e 39.368 per l'Aeronautica; b) la riduzione degli organici e delle promozioni della dirigenza (-20 per cento dei generali e -10 per cento dei colonnelli), stabiliti con il citato d.P.R. In tale ambito viene introdotta una disciplina transitoria per il triennio 2013-2015, per il conseguimento delle nuove dotazioni organiche entro il 1° gennaio 2016. Con il medesimo d.P.R. sono stabiliti organici e promozioni per il 2013, rinviando a decreti ministeriali annuali (del Ministero della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) la determinazione per gli anni 2014 e 2015.

*stakeholders* è stato pubblicato sul sito del Ministero, sezione anticorruzione, un apposito avviso per partecipare le modalità per la segnalazione di contributi e/o osservazioni.

Per la “gestione del rischio” i principi utilizzati sono coerenti con i “Principi e linee guida UNI ISO 31000 2010”, le cui indicazioni sono state raccomandate nel Piano nazionale anticorruzione per il conseguimento di una gestione del rischio efficace. L’intero processo ha richiesto la partecipazione e l’attivazione di meccanismi di consultazione.

Per consentire l’effettiva attuazione del Piano, e data la complessa ed articolata organizzazione dell’ambito in cui tale Piano va ad operare, è previsto che il Responsabile sia coadiuvato dai Referenti per la prevenzione della corruzione.

Sulla base di quanto previsto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, l’Amministrazione ha, altresì, adottato il Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero, in applicazione dell’art. 54, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, così come modificato dall’art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012, che, conformemente a quanto previsto dalla stessa norma, ha la finalità di “integrare e specificare” le disposizioni già contenute nel d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici*”.

Tale Codice è stato adottato dall’Organo di indirizzo politico-amministrativo, in data 29 gennaio 2014 su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione.

#### *Attuazione del decreto legislativo n. 33 del 2013*

In merito all’attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013, relativo al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, l’Amministrazione della difesa, sin dall’entrata in vigore del predetto provvedimento legislativo, si è attivata per assolvere agli adempimenti di pubblicazione ad iniziare dalla ridefinizione dell’architettura del sito in conformità delle norme di legge e della delibera n. 50/2013 dell’Autorità nazionale anti corruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C., ex CIVIT).

Al riguardo, l’Amministrazione riferisce che l’attività di acquisizione dei dati si è presentata particolarmente onerosa, stante la complessità ordinamentale del Dicastero e la specificità della funzione difesa. Pertanto, la pubblicazione dei dati stessi ha seguito un’impostazione di lavoro *in progress*. Si segnala, peraltro, che l’ambito oggettivo – definito dal Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2012-2014 e confermato nella bozza di aggiornamento 2014-2016 – entro il quale il Ministero della difesa si muove, per l’attuazione della normativa in parola, è limitato all’area tecnico-amministrativa: per le aree tecnico-operativa e tecnico-industriale, infatti, sono ostensibili quelle informazioni che non presentano connotati di riservatezza, legati alle funzioni di difesa e di garanzia della sicurezza nazionale, nel pieno rispetto dei limiti alla diffusione ed all’accesso delle informazioni di cui all’art. 24, con particolare riguardo ai commi 1 e 6, lett. a), della legge n. 241 del 1990, fatti salvi dall’art. 4 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

## **2. Analisi della struttura organizzativa**

### **2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche**

Nel generale processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni il d.P.R. n. 191 del 2012 fissa una dotazione organica complessiva del personale civile del Ministero della difesa pari a 30.525 unità che dovranno gradualmente ridursi a 27.926 unità come previsto dal dPCM 22 gennaio 2013, in attuazione dell’articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Il conseguimento dell’accennato obiettivo organico, inizialmente individuato per l’anno 2014, è stato ridefinito al 31 dicembre 2016 dal decreto-legge n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013.

In relazione alle attività di revisione dello strumento militare nazionale previste dalla citata legge n. 244 del 2012, le dotazioni organiche del personale civile della Difesa, come

fissate dal richiamato decreto legislativo n. 8 del 2014, sono ridotte a 20.000 posizioni complessive entro l'anno 2024.

Tavola 1

## ASSETTI ORGANIZZATIVI - UFFICI CENTRALI

| <b>Organici personale dirigente</b>                             | <b>2010</b>   | <b>2011</b>   | <b>2012</b>   | <b>2013</b>   |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Organico Uffici dirigenziali I fascia                           | 11            | 11            | 9             | 9             |
| Organico Uffici dirigenziali II fascia                          | 148           | 133           | 108           | 108           |
| Organico Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc. |               |               |               |               |
| <b>Totale organico uffici dirigenziali</b>                      | <b>159</b>    | <b>144</b>    | <b>117</b>    | <b>117</b>    |
| <b>Organici personale non dirigente</b>                         | <b>2010</b>   | <b>2011</b>   | <b>2012</b>   | <b>2013</b>   |
| Personale ruolo ad esaurimento                                  | 98            | 98            | 58            | 58            |
| Area III                                                        | 5.266         | 3.630         | 2.681         | 2.681         |
| Area II                                                         | 27.975        | 26.590        | 23.246        | 23.246        |
| Area I                                                          | 63            | 63            | 1.824         | 1.824         |
| <b>Totale organico personale non dirigente</b>                  | <b>33.402</b> | <b>30.381</b> | <b>27.809</b> | <b>27.809</b> |

I dati del 2012 riportati nella Relazione dell'anno precedente avevano carattere provvisorio. Il dPCM 22 gennaio 2013 da cui trae origine la sopra riportata tabella, ha ulteriormente ridotto gli organici rispetto all'anno precedente.

Fonte: Ministero della difesa

Tavola 2

## COMPOSIZIONE E EVOLUZIONE DEL PERSONALE NEL 2013 – UFFICI CENTRALI

| <b>Copertura organico – esercizio 2013</b>             | <b>Organico</b> | <b>Personale in servizio</b> |                            | <b>Mobilità in entrata</b> | <b>Mobilità in uscita</b> | <b>Esuberi</b> |
|--------------------------------------------------------|-----------------|------------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------|
|                                                        |                 | <b>a tempo indeterminato</b> | <b>a tempo determinato</b> |                            |                           |                |
| Uffici dirigenziali I fascia                           | 9               | 2                            | 1                          |                            |                           |                |
| Uffici dirigenziali II fascia                          | 108             | 94                           | 9                          |                            |                           |                |
| Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc. |                 | 7                            |                            |                            |                           |                |
| <b>Totale uffici dirigenziali</b>                      | <b>117</b>      | <b>103</b>                   | <b>10</b>                  |                            |                           |                |
| <b>Copertura organico – esercizio 2013</b>             | <b>Organico</b> | <b>Personale in servizio</b> |                            | <b>Mobilità in entrata</b> | <b>Mobilità in uscita</b> | <b>Esuberi</b> |
|                                                        |                 | <b>a tempo indeterminato</b> | <b>a tempo determinato</b> |                            |                           |                |
| Personale ruolo ad esaurimento                         | 58              | 51                           |                            |                            |                           |                |
| Area III                                               | 2.681           | 2.406                        |                            | 2                          |                           |                |
| Area II                                                | 23.246          | 23.900                       |                            | 3                          |                           | 654            |
| Area I                                                 | 1.824           | 1.986                        |                            |                            |                           | 162            |
| <b>Totale personale non dirigente</b>                  | <b>27.809</b>   | <b>28.343</b>                |                            | <b>5</b>                   |                           | <b>816</b>     |

Fonte: Ministero della difesa

Tavola 3

## EVOLUZIONE ORGANICI DIRIGENZA MILITARE

| <b>Organici</b>            | <b>Generali</b> |                                                 |          | <b>Colonnelli</b> |                                                 |          |
|----------------------------|-----------------|-------------------------------------------------|----------|-------------------|-------------------------------------------------|----------|
|                            | <b>Unità</b>    | <b>Riduzione rispetto agli organici attuali</b> | <b>%</b> | <b>Unità</b>      | <b>Riduzione rispetto agli organici attuali</b> | <b>%</b> |
| Organici attuali           | 443             | ---                                             |          | 1.957             | ---                                             |          |
| Organici spending review   | 358             | -85                                             |          | 1.763             | -194                                            |          |
| Organici legge n. 244/2012 | 310             | -133                                            | (-30%)   | 1.566             | -391                                            | (-20%)   |

Fonte: Ministero della difesa

Tavola 4

## PREVISIONI DI RIDUZIONE A 170.000 MILITARI (DPCM 11 GENNAIO 2013)

| Categoria                                                                         | Consistenze Professionalizzazione Forze armate |                | Previsione Consistenze Professionalizzazione Forze armate |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------|----------------|
|                                                                                   | 2013                                           | 2014           | 2015                                                      | al 1/1/2016    |
| Ufficiali                                                                         | 20.998                                         | 20.765         | 20.697                                                    | 20.652         |
| Primi marescialli                                                                 | 28.684                                         | 27.564         | 32.183                                                    | 32.412         |
| Marescialli                                                                       | 25.807                                         | 25.084         | 20.079                                                    | 19.828         |
| Sergenti                                                                          | 16.660                                         | 17.168         | 17.808                                                    | 17.724         |
| Volontari in servizio permanente (VSP)                                            | 49.187                                         | 51.274         | 52.915                                                    | 53.219         |
| Volontari in ferma prefissata quadriennale (VFP4)                                 | 19.215                                         | 15.964         | 14.573                                                    | 14.228         |
| Volontari in ferma prefissata quadriennale (VFP4)                                 | 12.660                                         | 14.050         | 13.650                                                    | 13.480         |
| <b>Totale consistenza (A)</b>                                                     | <b>173.211</b>                                 | <b>171.869</b> | <b>171.905</b>                                            | <b>171.543</b> |
| Organico complessivo al 1° gennaio 2016 (B)                                       | 170.000                                        | 170.000        | 170.000                                                   | 170.000        |
| Consistenze aggiuntive fino al 2020 previste dall'art 2216 del d.lgs. 66/2010 (C) | 1.514                                          | 1.517          | 1.543                                                     | 1.543          |
| <b>Eccedenza (A-B-C)</b>                                                          | <b>1.697</b>                                   | <b>362</b>     | <b>162</b>                                                | <b>0</b>       |

Fonte: Ministero della difesa

Dalla dinamica al 1 gennaio 2016 delle differenti categorie di personale risulta che l'eccedenza, quantificata in 352 unità nel 2014, è "riassorbibile" entro i volumi organici prefissati.

TAVOLA 5

## RIDUZIONE A 39 GENERALI "TRE STELLE" (D.P.R. 12 FEBBRAIO 2013 N. 29)

| Anni                            | 2012 | 2013 | 2014 | 2015(*) | 2016 |
|---------------------------------|------|------|------|---------|------|
| Generale/Ammiragli "tre stelle" | 48   | 47   | 45   | 42      | 39   |

(\*) numero teorico da determinare con d.m. per l'anno 2015

Fonte: Ministero della difesa

Il processo di riordino prevede, inoltre, complessivamente 368 provvedimenti di riduzione, di cui 166 soppressioni e 202 riorganizzazioni che interessano le tre Forze armate nell'ambito delle loro strutture di vertice, operative, logistiche, formative, territoriali e infrastrutturali. La riforma si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa, alla riduzione dei livelli gerarchici e al maggiore accentramento delle loro funzioni, alla standardizzazione organizzativa tra le Forze armate, alla riduzione del numero delle infrastrutture e dei sedimi della Difesa. La riforma, come anticipato in premessa, si completa con:

- le previsioni ordinarie recate dal d.P.R. 6 agosto 2013, n. 115, afferenti al riordino delle scuole e degli istituti di formazione militari;
- i provvedimenti ordinativi riguardanti strutture organizzative di forza armata, considerati di minore portata in quanto non direttamente incidenti sulla struttura ordinativa.

*Ipotesi di risparmi in termini finanziari conseguenti al transito del personale militare nei ruoli civili delle altre amministrazioni*

A fronte di specifica richiesta delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, il Ministero della difesa ha formulato previsioni in ordine ai possibili risparmi realizzabili in relazione alle disposizioni del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, con particolare riferimento al transito del personale militare nei ruoli civili delle altre amministrazioni. In tale ambito vanno ricomprese anche le fuoriuscite di personale militare conseguenti all'utilizzo delle

riserve di posti per le assunzioni delle altre amministrazioni, previste dal provvedimento in esame.

Il primo aspetto che l'Amministrazione ha posto in evidenza è quello relativo al trattamento economico del personale militare che deve essere distinto nelle seguenti tipologie:

- emolumenti a carattere fisso e continuativo: riferiti al trattamento fondamentale (es. stipendio, IIS, RIA) unitamente alle componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo (es. retribuzione di posizione, indennità operative, ecc.);
- emolumenti accessori: riferiti al trattamento economico non rientrante nella precedente tipologia in quanto corrisposto per particolari situazioni di impiego (es. straordinario), ovvero, legate alla produttività (es. Fondo efficienza servizi istituzionali).

Occorre inoltre ricordare come il citato decreto legislativo n. 8 del 2014 preveda che “al personale transitato è dovuta, a carico del Ministero della difesa, sotto forma di assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, la differenza fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione all'area funzionale e alla posizione economica di assegnazione”. Nel contesto richiamato il personale interessato al provvedimento di transito in un'altra amministrazione costituisce risparmio per la Difesa:

- in termini di emolumenti a carattere fisso e continuativo: per la retribuzione prevista nel ruolo di provenienza al netto dell'assegno *ad personam* che segue il dipendente;
- per gli emolumenti accessori: l'intera capacità retributiva potenzialmente assegnabile dalla Difesa al dipendente.

Nelle tabelle sotto riportate sono esposti i risparmi potenzialmente sviluppabili nel bilancio della Difesa, in relazione alla possibilità di transito fino all'anno 2024, secondo le due tipologie sopra indicate. In particolare, l'Amministrazione ha formulato un'ipotesi massima di impiego presso altre amministrazioni, ragionevolmente prevedibile a partire dall'anno 2017, attesi i tempi necessari per l'esperimento delle procedure amministrative, suddivisa tra ufficiali (con un bacino di 450 unità esprimibili nell'intero periodo) e marescialli (con una entità complessiva massima di 15.490 unità sviluppabile fino all'anno 2024).

I contingenti annuali, sommati a quelli realizzati nei periodi precedenti, sono stati moltiplicati con i costi medi unitari, calcolati a valore attuale e al netto dell'assegno *ad personam* (che permane a carico della Difesa) consentendo di individuare la parte di risorse finanziarie che non incideranno più nel bilancio della Difesa.

Al riguardo si deve evidenziare che consistenti risparmi di spesa in termini di oneri sostenuti dalla finanza pubblica, possono essere ottenuti esclusivamente se al transito del dipendente militare sia sempre associata una mancata assunzione da parte dell'amministrazione destinataria del personale transitato<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Per completezza di informazione, oltre ai risparmi nel settore personale, il reimpiego del dipendente presso altre amministrazioni consentirà di rendere disponibili nel bilancio Difesa ulteriori risorse relativamente ai seguenti aspetti:

- vitto meridiano, con un risparmio procapite di 4,16 euro al giorno (quota controvalore razione viveri ordinaria) che, su 216 giorni teorici lavorativi, sono pari a circa 899 euro all'anno;
- vestiario, con un risparmio procapite di 418 euro all'anno, calcolato considerando il rinnovo della vestizione ordinaria ogni 5 anni e della dotazione individuale di servizio/combattimento ogni 2 anni.