

fronte di coperture finanziarie pari a 48 miliardi di euro e un fabbisogno residuo di 22,9 milioni di euro.

Le venticinque opere sono di seguito riportate:

Tavola 18

## OPERE PRIORITARIE: DEF 2015

(in milioni)

Intervento	Costo	Disponibilità		Fabbisogno nel triennio	Stato proc.	SAL		Data fine lavori	Rilevanza strategica
		totali	di cui private			val.	%		
Torino Lione (parte italiana)	2.633	2.564			Prog. Def.			31/12/2029	CEF, FEIS, Contr. di Progr. RFI
Brennero (parte italiana)	4.400	1.757		691	In realiz.	323	7,35	31/12/2025	CEF, FEIS, Contr. di Progr. RFI Sblocca Italia
AV/AC MI-VE Brescia-Verona	3.954	2.268			Prog. Def.				CEF, FBIS Contr. di Progr. RFI
AV/AC MI-VE Treviglio-Brescia	2.050	2.050			In realiz.	1.056	51,49	30/11/2016	CEF, FEIS, Contr. di Progr. RFI
AV/AC MI-VE Verona-Padova	5.402	1.869			Prog. Def.				CEF, FEIS Contr. di Progr. RFI Sblocca Italia
Terzo valico di Giovi	6.200	2.187		1.461	In realiz./es.	405	6,53	02/02/2021	CEF, FEIS, Contr. di Progr. RFI Sblocca Italia
Napoli-Bari	2.656	1.621			Prog. prel.				CIS PON 14-20 Contr. di Progr. RFI
Messina-Catania-Palermo	739	739			Prog. prel.				CIS PON 7-13, PON 14-20, Contr. di Progr. RFI
<b>Totale opere ferroviarie</b>	<b>28.434</b>	<b>15.055</b>	<b>-</b>	<b>2.152</b>		<b>1.784</b>	<b>6,36</b>		
A4 Venezia-Trieste	614	614	614		In realiz.	293	47,69	31/12/2017	FEIS, Sblocca Italia
Pedemontana Lombarda	4.118	4.118	2.873		In realiz.	1.148	27,88	31/12/2021	Corridoio Mediterraneo
Pedemontana Veneta	2.258	2.258	1.649		In realiz.	270	11,96	31/12/2019	FEIS
Tangenziale EST Milano	1.660	1.660	1.330		In realiz.	1.082	65,18	30/05/2015	Corridoio Mediterraneo
Salerno-Reggio Calabria C. in progett.ne	3.079	795			Prog. Def.				Sblocca Italia, Piano quinquennale ANAS 20015-2019
Salerno-Reggio Calabria C. in realiz.ne	1.194	1.194			In realiz./es.	635	53,2	31/11/2017	Piano quinquennale ANAS 2007-2011
A19 Agrigento-Caltanissetta	1.535	1.535			In realiz.	962	62,68	31/12/2017	Piano quinquennale ANAS 2007-2011
Grosseto-Siena	471	471			In realiz./es.	140	29,7	30/05/2016	Contr. di Progr. ANAS 2015
Quadrilatero Marche-Umbria	2.139	1.803			In realiz.	1.340	62,64	31/12/2017	Sblocca Italia
SS106 Jonica in progett.ne	6.318	969			Prog. Def.				Piano quinquennale ANAS 2007-2011 e 2015-2019
SS106 Jonica in realiz.ne	1.081	1.081			In realiz./es.	732	67,72	31/12/2018	CIS PON 7-13, Contr. di Progr. ANAS 03-05
Olbia-Sassari potenziamento	802	802			In realiz.	6	0,81	31/07/2017	CIS
<b>Totale opere stradali</b>	<b>25.269</b>	<b>17.300</b>	<b>6.466</b>			<b>6.609</b>	<b>26,15</b>		
M.O.S.E.	5.493	5.272		221	In realiz.	4.394	80	30/06/2017	
Torino Rebandengo-Passante ferr.	162	162			Prog. Def.	1	0,31	31/12/2020	Sblocca Italia
Torino metropolitana	498	294		70	In realiz./es.	21	4,12	31/12/2021	FEIS, Sblocca Italia
Monza metropolitana M5	790	790	322		In realiz./es.	711	89,95	31/12/2017	
Milano Linea M4 Lorenteggio-Linate	1.820	1.820			In realiz./es.	120	6,6	31/12/2022	
Roma Metro C	2.665	2.315		280	In realiz./es.	1.077	40,41	31/12/2021	Sblocca Italia
Napoli Linea 6	1.211	743		300	In realiz./es.	454	37,47	31/12/2020	
Napoli Linea 1	2.410	2.191		200	In realiz./es.	1.600	66,38	31/12/2020	Sblocca Italia
Circumetnea	880	354		260	In realiz.	121	13,75	31/12/2020	
Nodo di Palermo	1.152	1.152			In realiz.	711	61,7	31/12/2017	PON 7-13, PO FESR Sicilia 07-13 Contr. di Progr. RFI
Tramvia di Firenze	190	190	73		In realiz./es.	29	15	31/12/2017	Sblocca Italia
Serv. Ferr. Metropol. di Bologna	363	363			Prog. Def.				
<b>Totale opere metropolitane</b>	<b>12.140</b>	<b>10.373</b>	<b>395</b>	<b>1.110</b>		<b>4.842</b>	<b>39,89</b>		
<b>Totale opere prioritarie</b>	<b>70.936</b>	<b>47.999</b>	<b>6.861</b>	<b>3.483</b>		<b>17.629</b>	<b>24,85</b>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2015 (aprile 2015)

Rispetto alle disponibilità complessive, la percentuale delle risorse private è pari al 14,3 per cento e si riscontra prevalentemente nelle tratte stradali per un importo pari a 6,5 miliardi di euro (pari al 94,2 per cento). Il fabbisogno finanziario per il triennio 2015-2017 è pari

complessivamente a 3,5 miliardi di euro e interessa principalmente le opere ferroviarie (62 per cento).

Il limitato numero degli interventi sui quali concentrare le nuove assegnazioni evidenzia la volontà di accelerare l'avanzamento delle sole opere ritenute prioritarie e già in parte finanziate, destinando le risorse disponibili soltanto a quelle, per le quali sussista un'effettiva esigenza strategica di stimolo per l'economia del Paese.

Circa l'85 per cento del costo totale delle opere prioritarie è riferito a opere caratterizzate da una rilevanza strategica "rafforzata", in quanto incluse nei principali strumenti di programmazione comunitaria (CEF, Fondo europeo per gli investimenti strategici e Fondi Strutturali e di Investimento Europei) e nazionale (Contratti di programma ANAS e RFI e Contratti istituzionali di sviluppo) già approvati o in fase di definizione avanzata.

Con riferimento alla distribuzione geografica delle opere, il peso rilevante delle circoscrizioni del "Nord Ovest" è da attribuire ai collegamenti ferroviari TEN-T (Torino - Lione, Terzo Valico dei Giovi e Brescia - Verona), ai collegamenti autostradali (Pedemontana Lombarda e Tangenziale Est Milano) e alle metropolitane di Torino e Milano.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle opere prioritarie, circa il 65 per cento del costo totale è relativo a opere in corso di realizzazione, mentre la restante parte è in progettazione<sup>39</sup>.

L'aggiornamento sullo stato di attuazione delle restanti opere contenute nell'Allegato infrastrutture e l'individuazione di eventuali interventi prioritari è rimessa alla Nota di aggiornamento del DEF 2015 e al Documento pluriennale di pianificazione (DPP), previsto fin dal 2011<sup>40</sup>, peraltro, solo per le Amministrazioni centrali.

In ogni caso, è auspicabile che il processo di selezione di eventuali ulteriori opere ritenute prioritarie tenga conto oltre che dello stato di realizzazione e del finanziamento ricevuto, anche e soprattutto dell'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto dei passeggeri e delle merci e della dotazione infrastrutturale italiana.

Al fine di non vanificare l'intento programmatico, volto anche a razionalizzare la spesa per investimenti, è fortemente augurabile che l'eventuale ulteriore individuazione di opere strategiche non determini una riespansione del numero delle opere senza un effettivo fabbisogno strategico.

#### 4.3.2. L'evoluzione delle opere inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche

La tavola che segue tiene conto dell'evoluzione dei costi e delle disponibilità finanziarie maturate nel corso degli ultimi anni.

In particolare, viene riportato l'ammontare dei costi contenuti nelle delibere CIPE, aggiornati con le modifiche *medio termine* intervenute rispetto a quelli solo stimati nel DEF, avente natura di documento dichiaratamente programmatico<sup>41</sup>.

Sul punto, è bene, comunque, chiarire che le delibere CIPE, con le quali viene reso il parere sui singoli allegati, non comportano assunzione immediata di impegni di spesa.

<sup>39</sup> In materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza statale sulla necessità del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sul progetto definitivo V. Delibere della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/22/2014/PREV e n. SCCLEG/9/2015/PREV.

<sup>40</sup> V. art. 2 del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228. Il Documento è volto a migliorare la qualità della programmazione e a rendere coerente la pianificazione degli investimenti delle opere pubbliche con le indicazioni strategiche contenute nel Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, nel Piano aeroporti e nella programmazione nei settori della mobilità urbana, idrico e delle opere diffuse sul territorio (edilizia scolastica, dissesto idrogeologico); ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio. Il Documento, redatto con cadenza triennale, si compone di tre sezioni: la prima sezione contiene l'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali; la seconda sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento; la terza sezione definisce i criteri per le valutazioni *ex post* degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni *ex post* già effettuate.

L'approvazione dei progetti delle singole opere e/o l'ammissione a finanziamento viene, infatti, disposta con successive specifiche delibere del Comitato, che solo in quella sede procede alla ricognizione delle fonti di copertura effettivamente disponibili.

L'evoluzione, in termini di valore complessivo e di risorse finanziarie disponibili, delle opere inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche evidenzia nel periodo 2001-2014 percentuali di ultimazione dei lavori molto basse, pari soltanto al 6,6 per cento, nonostante le risorse disponibili riescano a coprire il 52 del cento del valore complessivo delle opere<sup>42</sup>.

TAVOLA 19

L'EVOLUZIONE DEL PROGRAMMA NEGLI ALLEGATI INFRASTRUTTURE  
X - XI - XII

(in milioni)

Infrastruttura	X Allegato nota agg. DEF 2012 Delibera CIPE 136/2012		XI Allegato nota agg. DEF 2013 Delibera CIPE 26/2014		Differenza Allegato XI-X		Allegato XII nota agg. DEF 2014 settembre 2014		Differenza Allegato XII-XI	
	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità
01. Valichi	15.740	2.092	16.816	6.371	1.076	4.279	16.816	6.370	0	-1
02. Corridoio Plurimodale Padano	52.120	27.610	52.196	27.680	76	70	54.324	28.747	2.128	1.067
03. Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero	5.651	1.049	5.651	1.070	0	21	5.651	1.070	0	0
04. Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	55.371	22.020	51.098	23.235	-4.273	1.215	50.975	23.775	-123	540
05. Corridoio Plurimodale Adriatico	1.983	1.257	2.655	1.363	672	106	2.655	1.363	0	0
06. Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale	4.039	2.294	3.901	3.375	-138	1.081	3.901	3.375	0	0
07. Salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia	5.493	4.259	5.493	4.866		607	5.493	4.866	0	0
08. Ponte Stretto di Messina	8.550	1.227			-8.550	-1.227				
09. Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	45.551	15.599	48.606	20.548	3.055	4.949	48.737	20.680	131	132
10. Sistemi Urbani	25.703	16.203	24.924	16.938	-779	735	24.924	17.038	0	100
11. Piastre Logistica Sardegna	3.320	1.743	3.811	2.034	491	291	3.915	2.259	104	225
12. HUB Portuali	8.522	3.778	9.497	4.315	975	537	9.497	4.315	0	0
13. HUB Interportuali	1.602	587	1.070	675	-532	88	1.070	675	0	0
14. Grandi HUB Aeroportuali - Allacciamenti Str/Fer	339	20	431	112	92	92	431	112	0	0
15. Schemi Idrici	2.205	1.650	1.867	1.523	-338	-127	1.867	1.523	0	0
16. Giacimenti Idrocarburi	1.395	1.395	1.395	1.395			1.395	1.395	0	0
17. Rete Elettrica di Trasmissione	692	692	722	722	31	31	722	722	-1	-1
18. Piano Interventi nelle Telecomunicazioni										
19.05 Sedi Istituzionali	346	346	346	346			346	346	0	0
19.06 Piccole e Medie opere	399	399	399	399			399	399	0	0
19.c. Piano messa in sicurezza degli edifici scolastici (art. 3 comma 91 legge 350/2003 finanziaria 2004)										
19.d. Piano per l'edilizia penitenziaria										
19.e. Interventi infrastrutturali connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'unità d'Italia										
19.f. Parco della salute - ospedale nuove molinette										
20. Decreto del fare			958	958	958	958	1.258	1.258	300	300
21. Decreto Destinazione Italia							93	93	93	93
22. Decreto-legge 133/2014							369	369	369	369
<b>Totale generale</b>	<b>239.020</b>	<b>104.221</b>	<b>231.836</b>	<b>117.926</b>	<b>-7.184</b>	<b>13.705</b>	<b>234.839</b>	<b>120.751</b>	<b>3.002</b>	<b>2.825</b>
<i>Variazione %</i>					<i>-3,10</i>	<i>11,62</i>			<i>1,28</i>	<i>2,34</i>

Fonte: pubblicazioni ufficiali DEF 2012, 2013, 2014 approvati con delibere CIPE n. 136 del 21/12/2012 - GU 4/05/2013 e n. 26 del 1 agosto 2014 - GU 5/01/2015

In relazione alle fonti di finanziamento e al grado di copertura si rileva, come risulta dalla tavola che segue, che il 34,8 per cento delle risorse disponibili proviene da privati, mentre il 30,3 per cento da fondi statali, il 16,4 per cento deriva da fondi della legge obiettivo e l'8,2 per cento da Fondi FAS/FSC.

<sup>42</sup> V. Rapporto 2015 sul Coordinamento di finanza pubblica, pag. 120 e segg..

La già evidenziata frammentazione dei livelli decisionali, coinvolti nel processo di individuazione delle opere<sup>43</sup> e la scarsità delle risorse disponibili hanno portato negli ultimi anni, da un lato, ad ampliare considerevolmente il numero delle opere ritenute strategiche e, dall'altro, a bloccare risorse su opere di difficile realizzazione.

L'omissione di una puntuale e corretta individuazione delle risorse finanziarie idonee ad assicurare la copertura finanziaria delle opere finisce, come già evidenziato anche nei precedenti referti<sup>44</sup>, con il pregiudicare la realizzazione della stessa opera pubblica. Una non idonea programmazione finanziaria e la mancanza di indicazioni chiare e congrue sulle fonti di copertura costituiscono, inoltre, violazione dei principi dettati dalla normativa in materia contabile.

TAVOLA 20

ALLEGATO XII PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE:  
FONTI DI FINANZIAMENTO AGGIORNATO A DICEMBRE 2014

(in milioni)

Sistema infrastruttura - Tabella 0	Valore	Finanz. di LO	Finanz. Statali	Fondi FAS/FSC	Finanz. Regionali	Finanz. Enti Locali	Finanz. Unione Europea	Finanz. Privati	Disponibilità totali
01.Valichi	16.673	1.004	2.259	30		29	1.544	175	5.041
02.Corradoio Plurimodale Padano	54.324	3.648	5.724	1.240	625	119	6	19.376	30.736
03.Corradoio Plurimodale Tirreno Brennero	5.651	241	316					514	1.070
04.Corradoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	50.918	3.945	9.483	3.632	856		1.463	4.397	23.975
05.Corradoio Plurimodale Adriatico	2.655	66	815	135	37		204	105	1.363
06.Corradoio Plurimodale Dorsale Centrale	3.901	235	985					2.155	3.375
07.Salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia	5.493	3.274	1.592						4.866
08.Ponte Stretto di Messina									
09.Corradoio Trasversale e Dorsale Appenninico	48.737	2.778	5.591	1.568	291	10	397	10.044	20.680
10.Sistemi Urbani	24.882	2.703	6.920	1.204	993	2.621	1.219	1.335	16.996
11.Piastra Logistica Sardegna	3.915	124	908	224	951		52		2.259
12.HUB Portuali	9.497	761	1.133		361	81	2	1.977	4.315
13.HUB Interportuali	1.070	139	64	29	94	25	135	188	675
14.Grandi HUB Aeroportuali - Allacciamenti Sto/Fer	431	1		10	27	0		73	112
15.Schemi Idrici	1.867	775	193	288	156			112	1.523
16.Giac. Idrocarburi	1.395							1.395	1.395
17.Rete Elettrica di Trasmissione	722				2		1	719	722
18.Piano Interventi nelle Telecomunicazioni									0
19.05 Sedi Istituzionali	346	84	263						346
19.06 Piccole e Medie opere	399			399					399
20.Decreto del fare	1.258	50	958	250					1.258
21.Decreto Destinazione Italia	93	36	12		28				93
22.Decreto-legge 133/2014	1.511	270	50	1.156	35				1.511
<b>Totale</b>	<b>235.738</b>	<b>20.134</b>	<b>37.265</b>	<b>10.165</b>	<b>4.456</b>	<b>2.886</b>	<b>5.021</b>	<b>42.765</b>	<b>122.709</b>
<i>Inc. % Finanziamenti sul valore complessivo</i>		<i>8,54</i>	<i>15,81</i>	<i>4,31</i>	<i>1,89</i>	<i>1,22</i>	<i>2,13</i>	<i>18,14</i>	<i>52,05</i>
<i>Inc. % Finanziamenti sulle disponibilità complessive</i>		<i>16,41</i>	<i>30,37</i>	<i>8,28</i>	<i>3,63</i>	<i>2,35</i>	<i>4,09</i>	<i>34,85</i>	<i>100,00</i>

Fonte: elaborazione della Corte dei conti dei dati MIT - Struttura tecnica di missione

La difficile confrontabilità delle informazioni disponibili, spesso riferite a opere suddivise in sub-lotti non valorizzati, l'inserimento altalenante di opere che entrano a far parte del programma, per essere poi escluse, l'indicazione dei costi, riferiti ora al valore del ribasso d'asta, ora al costo dell'opera nella sua interezza, ora al costo riferito ad alcuni lotti ovvero ad alcune fasi riguardanti la realizzazione dell'opera, contribuiscono ad accrescere asimmetrie informative e a generare confusione sulla sostenibilità finanziaria delle opere.

<sup>43</sup> V. Rapporto 2015 sul Coordinamento della finanza pubblica pag. 117 e segg.. Già in sede di relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2013 e di Rapporto 2014 sul Coordinamento della finanza pubblica si è avuto modo di evidenziare che le realizzazioni più basse nella spesa in conto capitale si riscontrano proprio nelle grandi opere.

<sup>44</sup> V. anche Delibera della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/16/2014/PREV sul carattere programmatico delle delibere CIPE e sui loro effetti sui bandi di gara.

Frequente è anche il caso di risorse revocate e poi riassegnate in ugual misura e per le stesse opere. Il che, come già ampiamente sottolineato in varie occasioni dalla Corte dei conti<sup>45</sup>, impedisce una chiara evidenziazione delle risorse disponibili, ostacolando, in definitiva, scelte consapevoli e sufficientemente informate di finanza pubblica.

---

<sup>45</sup> V. precedenti Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato e da ultimo Rapporto di coordinamento 2015, pag. 129. V. anche Delibera della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/4/2014/PREV.

PAGINA BIANCA

## MINISTERO DELLA DIFESA

**Considerazioni di sintesi**

**1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria:** 1.1. *Il ruolo e le funzioni del ministero;* 1.2. *La programmazione strategica e finanziaria*

**2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *La revisione degli assetti organizzativi (centrali e periferici) e la riduzione degli organici;* 2.2. *Gli organismi vigilati;* 2.3. *Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

**3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 3.2. *Le misure di contenimento della spesa;* 3.3. *La gestione delle spese;* 3.4. *I residui passivi;* 3.5. *La situazione debitoria;* 3.6. *La gestione delle entrate extra-tributarie*

**4. Missioni e programmi:** 4.1. *Programma 1 "Approntamento e impiego dei 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"*

**Considerazioni di sintesi**

I mutamenti di scenario verificatisi in campo internazionale, le scelte indicate dall'autorità politica relativamente alla partecipazione alle attività delle principali Organizzazioni Internazionali (ONU, NATO, UE e OSCE) e l'attuale situazione economica, costituiscono fattori che incidono profondamente sull'assetto dello strumento militare nazionale determinandone una graduale ma significativa trasformazione. Infatti, il quadro normativo ha di recente riconsiderato l'organizzazione, le strutture e gli organici delle Forze Armate in una cornice di riduzione, ma al tempo stesso di integrazione. Inoltre, i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica, in particolare nei settori dei consumi intermedi e del personale, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, hanno prodotto effetti notevoli, che si sono tradotti nella rimodulazione di programmi (con riduzione e posticipazione di spese) e nella razionalizzazione dell'intero sistema della difesa. Il percorso di conversione dello strumento militare dovrebbe trovare, secondo quanto previsto dalle norme, completa attuazione nel 2024.

L'impegno della Difesa, negli ultimi anni, ha dovuto fare fronte a fenomeni nuovi quali l'immigrazione clandestina e il contrasto al terrorismo fondamentalista internazionale, con la conseguente operatività dei contingenti non soltanto all'estero, ma anche sul territorio nazionale.

Ad avviso della Corte si rende necessaria un'azione continua di revisione degli obiettivi dello strumento militare nazionale in relazione agli scenari internazionali e alle nuove emergenze che interessano l'area del Mediterraneo. A seguito di tale revisione occorre, per conseguenza, dimensionare opportunamente le risorse da destinare alla Difesa, tenendo conto,

da una parte, degli obblighi internazionali di cooperazione, dall'altra, delle stringenti necessità di ridurre la spesa pubblica. Una particolare attenzione va rivolta, inoltre, ai programmi di spesa con proiezioni pluriennali di lunghissimo periodo, al fine di perfezionare i meccanismi che prevedono l'alimentazione delle risorse finanziarie in relazione alla tempestività e alle reali e comprovate esigenze.

In particolare, per ciò che riguarda il personale militare, la Corte ritiene di dover segnalare l'esigenza di riconsiderare il termine del 2024 per il conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione a 150mila 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. 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.

## **1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria**

### *1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero*

Il ruolo e le funzioni del Ministero della difesa sono definiti dal quadro legislativo di riferimento che fa capo al Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) e al Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (d.P.R. n. 90 del 2010). In particolare, sono attribuiti al Ministero compiti in materia di difesa e sicurezza militare dello Stato. Il processo di pianificazione generale è basato su tre livelli: il primo, di carattere politico-strategico di competenza dell'Autorità politica (parlamentare e governativa); il secondo, ricade sotto la responsabilità del Ministro della difesa e si esprime attraverso la direttiva ministeriale; il terzo, di carattere strategico-militare è di competenza dello Stato maggiore della difesa che definisce i requisiti e le capacità dello Strumento Militare.

Il Ministero della difesa presenta una struttura organizzativa differente da quella degli altri ministeri poiché esistono due strutture sovraordinate ai centri di responsabilità e precisamente lo Stato Maggiore Difesa, con compiti tecnico operativi, e il Segretario Generale della Difesa e la Direzione Nazionale degli Armamenti (SGD/DNA) con compiti tecnico-amministrativi. Le strutture sono coordinate da due figure equiparate sul piano gerarchico: l'area tecnico-operativa, dal Capo di Stato maggiore della difesa e l'area tecnico-amministrativa, dal Segretario generale della difesa, entrambe provenienti da personale militare.

L'area tecnico-operativa ha principalmente compiti di difesa e sicurezza dello Stato, del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime e aeree, di pianificazione generale operativa delle forze armate e interforze, di partecipazione alle missioni internazionali e di partecipazione agli organismi europei e internazionali in materia di difesa e sicurezza militare. Essa quindi ricomprende al suo interno l'Esercito, la Marina, l'Aeronautica e l'Arma dei Carabinieri.

L'Area tecnico-amministrativa è competente in materia di politica degli armamenti e degli armamenti terrestri, navali e aeronautici, dei programmi di cooperazione internazionale, di bilancio e affari finanziari, della gestione del personale civile e militare, del reclutamento, della sanità militare, delle telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate, nonché dell'approvvigionamento dei materiali e dei sistemi d'arma.

### *1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

Il Piano della *performance* 2014-2016 definisce le priorità politiche e gli obiettivi del Ministero da attuare nel corso del triennio. Le priorità politiche in base alle quali è stata sviluppata la programmazione economico-finanziaria del Ministero hanno posto in risalto l'operatività, l'impiego e l'ammodernamento dello strumento militare, nonché la razionalizzazione del modello organizzativo e il miglioramento della *governance*. Si tratta di priorità politiche che prevedono la realizzazione di successivi obiettivi strategici e poi operativi improntati all'economicità e all'efficienza nell'impiego delle risorse assegnate. L'Amministrazione si è impegnata a conseguire gli obiettivi ad essa assegnati mediante un processo di revisione della spesa derivante principalmente da una razionalizzazione dello strumento militare. Il risultato che si intende ottenere consiste nella concreta attuazione dell'integrazione interforze, nell'elevata disponibilità operativa ad un corretto rapporto tra costo/efficacia, nello sviluppo dei sistemi di ammodernamento delle forze armate, nella razionalizzazione del settore infrastrutture, attraverso un ridimensionamento delle strutture centrali e periferiche, nella sostenibilità ambientale delle attività della difesa, nella progressiva semplificazione ed automazione dei processi e delle procedure interne.

La struttura del bilancio dello Stato, secondo la classificazione politica per missioni e programmi, ha come obiettivo quello di creare un legame diretto tra risorse stanziare e azioni da perseguire. Il Ministero ha strutturato il ciclo della programmazione strategica ed economico-finanziaria per il 2014 su tre pilastri: 1) l'operatività dell'impiego dello strumento militare e il suo ammodernamento; 2) la razionalizzazione del modello organizzativo; 3) il miglioramento della *governance*.

Tale programmazione dovrebbe tener conto del processo di revisione dello Strumento militare già in atto. In particolare, si rende necessaria, a seguito dei confronti internazionali, una ridefinizione di detto Strumento ridotto nelle dimensioni, ma migliorato nelle capacità militari esprimibili. Pur nella consapevolezza che detta revisione comporti adeguati tempi di attuazione, la Corte ribadisce, tuttavia, la necessità di una approfondita valutazione in ordine all'accelerazione dei tempi della riforma, anche utilizzando, per ciò che concerne la ricollocazione del personale, forme mirate di mobilità. Lo snellimento dello strumento militare costituirebbe anche un possibile stimolo a una riorganizzazione del Dicastero più flessibile e integrata, improntata a perseguire una maggiore efficienza e consentirebbe di poter comunque operare efficacemente nei diversi contesti nazionali e internazionali, producendo, tra l'altro, effetti finanziari positivi sul bilancio e in particolare sulle spese di funzionamento.

Complessivamente, dalle tre priorità politiche discendono 12 obiettivi strategici e da questi 67 obiettivi operativi. Gli obiettivi strategici della priorità politica "Operatività e impiego dello strumento militare" si trasfondono complessivamente nei programmi, così da assicurare la diretta coincidenza tra programmi - obiettivi strategici - Centri di responsabilità (Esercito, Marina, Aeronautica, Arma dei Carabinieri, Stato maggiore e Amministrazione difesa). Gli altri obiettivi strategici sono essenzialmente trasversali e riguardano in particolare l'area tecnico-amministrativa.

Il quadro complessivo degli obiettivi si presta ad una chiave di lettura di tipo finanziario associata alla missione e ad una di tipo programmatico associata alla priorità politica.

Per ciascun obiettivo operativo è previsto un *target* da conseguire che viene misurato attraverso una serie di indicatori. L'Amministrazione al fine di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi, effettua in corso d'anno, un costante monitoraggio dell'andamento delle *performance* attraverso un sistema integrato di programmazione, gestione e controllo, intervenendo allorché si verificano scostamenti tra i parametri posti a base degli output operativi (indicatori).

Un'iniziativa di particolare rilievo è costituita dalla pubblicazione del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa. In tale documento viene svolta un'analisi strategica e una sintesi progettuale che hanno lo scopo di indicare, con una prospettiva di medio termine, quale Strumento militare possa meglio contribuire a creare la futura cornice di sicurezza nazionale per affrontare con successo le sfide odierne e future. L'obiettivo della riforma delineata dal Libro Bianco, che si inserisce nella complessiva riorganizzazione dello Strumento militare, è quello di massimizzare i risultati ottenibili in un quadro di stabilizzazione delle risorse per la Difesa, nella prospettiva di potersi riallineare agli impegni assunti in sede internazionale.

È intendimento dell'Amministrazione della difesa promuovere l'approvazione di una legge pluriennale per i maggiori investimenti, in cui far confluire le spese oggi frazionate e assegnate senza un adeguato orizzonte temporale. Inoltre, si intende superare l'esistente tripartizione delle spese di bilancio della Difesa. Saranno definiti tre nuovi ambiti di riferimento:

- personale;
- operatività dello Strumento militare (funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici);
- operazioni (missioni nazionali e internazionali, cooperazione militare internazionale).
- La Difesa dovrà, inoltre, mantenere adeguate competenze tecnologiche per:
  - individuare e definire le proprie esigenze future;
  - favorire lo sviluppo e valorizzare a livello internazionale il comparto industriale;
  - stimolare e trarre vantaggio dallo sviluppo di tecnologie e sistemi duali.

Le prioritarie attività tecnologiche e industriali alle quali dare supporto saranno individuate attraverso uno specifico "Piano", da aggiornare periodicamente. Una stretta cooperazione tra la Difesa e l'industria che coinvolga anche le Università e i distretti tecnologici è, anche nell'auspicata prospettiva di un processo d'integrazione europea, la chiave di lettura della strategia di difesa nazionale. La creazione di un rapporto proficuo tra la traduzione dell'esigenza militare in specifiche tecnologie e prodotti e tra l'industria e l'utilizzatore finale, potrà rafforzare le capacità competitive del "Sistema Paese", favorendo occupazione, innovazione tecnologica e sviluppo industriale. Si evidenzia al riguardo che, secondo un'analisi condotta da un primario istituto di ricerca italiano, di profilo internazionale, la Difesa ogni anno interviene sul mercato, in termini di investimenti, per circa 5 miliardi (2,5 bilancio Difesa +2,5 bilancio Ministero dello sviluppo economico). Tale spesa, secondo i dati riferiti da detto istituto, genera sul mercato italiano (direttamente e/o tramite *export*) circa 10,4 miliardi di valore aggiunto (0,7 per cento del Pil), a fronte di circa 35 miliardi di fatturato complessivo. Rispetto ai 5 miliardi di investimenti, il gettito fiscale (tassazione diretta, indiretta e contributiva) derivante dal valore aggiunto prodotto equivale a circa 4,7 miliardi. I 35 miliardi di fatturato complessivo (di cui 10,4 miliardi di valore aggiunto) alimentano 156.000 posti di lavoro. Infine, dei 10,4 miliardi di valore aggiunto prodotto, il 45 per cento riguarda aziende del settore Hi-Tech, a fronte di una media sull'intero Pil nazionale del 6 per cento.

La Corte, prende atto degli ambiziosi obiettivi esposti nel Libro Bianco approvato dal Governo. Si riserva, tuttavia, di valutarne gli effetti e i risultati in termini di realizzazione nei successivi esercizi finanziari, anche alla luce delle riduzioni derivanti dall'attuazione del complessivo disegno di riforma dello Strumento militare.

## 2. Analisi della struttura organizzativa

### 2.1. La revisione degli assetti organizzativi (centrali e periferici) e la riduzione degli organici

Il processo di riordino strutturale delle Forze armate prosegue nel quadro di riferimento riconducibile alla legge delega n. 244 del 2012, e ai due decreti legislativi, n. 7 e n. 8 del 2014, riguardanti la riduzione del personale militare e civile e quella dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate. La revisione in diminuzione delle dotazioni del personale delle stesse impone una corrispondente riduzione dell'assetto strutturale attraverso interventi di soppressione, accorpamento e riorganizzazione delle strutture operative, logistiche e formative, territoriali e periferiche, nonché di unificazione di funzioni in un'ottica interforze.

Il decreto legislativo n. 7 del 2014, com'è noto, delinea un processo di riforma strutturale e organizzativa che, in 6 anni, prevede una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento di comandi, Enti e strutture organizzative delle Forze armate, senza aggravio di spesa per la finanza pubblica. Il provvedimento normativo dispone complessivamente 368 interventi di riduzione, di cui 166 di soppressione e 202 di riorganizzazione, che interessano tutte le 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 anche attraverso la co-ubicazione di più Enti. Nel corso del 2014 il Ministero ha provveduto a adottare interventi di razionalizzazione secondo la seguente tavola:

TAVOLA 1

PROGRAMMA DI RIDUZIONE STRUTTURALE DELLO STRUMENTO MILITARE							
		Previste 2014	Non adottate		Adottate		
			Rinviate	Revocate	Previste	Anticipate	Correttive
Interforze armata	Soppressioni 2014						2
	Riconfigurazioni 2014						9
EI	Soppressioni 2014 DM	16	2		14		
	Riconfigurazioni 2014 DM	20	3		17		
	Soppressioni 2014 CSM	16	9	1	6		
	Riconfigurazioni 2014 CSM	32	13		19		20
MM	Soppressioni 2014 DM	3			3		1
	Riconfigurazioni 2014 DM	16			16	1	1
	Soppressioni 2014 CSM	0			0		
	Riconfigurazioni 2014 CSM	6			6		5
AM	Soppressioni 2014 DM	0			0		
	Riconfigurazioni 2014 DM	6			6		
	Soppressioni 2014 CSM	8	3		5	3	5
	Riconfigurazioni 2014 CSM	11			11	5	9
Totale		134	30	1	103	9	51
Totale previsto		134			Totale adottato		164

Fonte: Ministero della difesa

Dalla tavola sopra riportata è possibile osservare un rapido avvio del programma di riduzione strutturale. Infatti, a fronte dei 368 interventi, previsti nei 6 anni, ne risultano adottati, già nel corso del primo, 164, pari al 44,6 per cento.

I provvedimenti di riforma dello Strumento militare hanno inciso in maniera sostanziale anche sulla riorganizzazione del personale militare e civile. Per quanto riguarda il personale militare, nel corso degli ultimi anni sono state previste tre fasi di razionalizzazione che hanno

determinato obiettivi di ridimensionamento dell'organico complessivo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, in un primo tempo a 190.000 unità complessive al 1° gennaio 2007, con la prevista ripartizione tra le varie categorie di personale da raggiungere nel 2021, poi - in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel processo della c.d. "spending review" - a 170.000 unità complessive al 1° gennaio 2016, con la prevista ripartizione tra le varie categorie di personale da raggiungere sempre nel 2021, infine, a 150.000 unità complessive e secondo la prevista ripartizione tra le varie categorie di personale, con uno slittamento temporale al 2024<sup>1</sup>, ovvero al diverso termine stabilito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 244 del 2012.

TAVOLA 2

PERSONALE MILITARE IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 2014  
E PREVISIONI DI RIFORMA DEL NUOVO MODELLO

	Consistenza al 31 dicembre 2014	Modello a 190.000	Modello a 170.000 <sup>2</sup>	Modello a 150.000 da conseguire al 2024
<b>Ufficiali</b>	<b>20.421</b>	<b>22.250</b>	<b>20.432</b>	<b>18.300</b>
<b>Sottufficiali, di cui:</b>	<b>68.278</b>	<b>63.947</b>	<b>57.764</b>	<b>40.670</b>
- Primi Marescialli	28.966	7.578	7.487	4.650
- Marescialli	21.917	17.837	16.930	13.850
- Sergenti	17.395	38.532	33.347	22.170
<b>Truppa Volontari, di cui:</b>	<b>82.596</b>	<b>103.803</b>	<b>91.804</b>	<b>91.030</b>
- in servizio permanente	51.533	73.330	65.233	56.330
- in ferma prefissata	31.063	30.473	26.571	34.700
<b>TOTALE</b>	<b>171.295</b>	<b>190.000</b>	<b>170.000</b>	<b>150.000</b>

Fonte: Ministero della difesa

Dai dati forniti dall'Amministrazione, risulta, pertanto, che già nel 2014 la consistenza complessiva, di poco superiore a 170mila unità, da conseguire al 1° gennaio 2016, è stata praticamente raggiunta. La Corte ritiene al riguardo che debba essere riconsiderato il termine del 2024 per il conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione a 150mila unità previsto dal nuovo modello professionale. Tale traguardo potrebbe essere raggiungibile 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 scelta di perseguire un modello di Difesa sostenibile e bilanciato e la conseguente revisione dello strumento militare, mediante l'iniziativa legislativa governativa della legge n. 244 del 2012 e del decreto legislativo attuativo n. 8 del 2014, contempla decisi interventi di carattere organizzativo che hanno una dimensione più ampia rispetto al solo dicastero della Difesa.

L'aspetto che presenta maggiori complessità è costituito dal personale. Si tratta dei circa 20.000 militari, previsti in riduzione e non interessati dal *turn over*, ai quali dovranno essere assegnati nuovi compiti professionali nell'ambito di altri settori lavorativi.

<sup>1</sup> Nel disegno di riforma è stata, altresì, prevista la contestuale riduzione della dirigenza militare con un taglio nel complesso del 30 per cento dei Generali (-133 unità) e del 20 per cento dei Colonnelli (-391 unità).

<sup>2</sup> L'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel processo della c.d. "spending review", aveva previsto misure dirette a una riduzione delle dotazioni organiche delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento imponendo così l'organico complessivo delle Forze armate a 170.000 unità. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2013 è stata operata la riduzione con la ridefinizione dei volumi organici complessivi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

Oltre alla necessaria contrazione dei reclutamenti e al ricorso in termini circoscritti e contenuti a forme di anticipato collocamento fuori dai ruoli (l'istituto dell'Aspettativa per Riduzioni Quadri -ARQ- che il decreto legislativo n. 8 del 2014 contempla per il personale non dirigente, a due anni dal collocamento in quiescenza), l'impianto normativo individua tra le misure di intervento, il transito di militari presso altre Amministrazioni. Tale istituto, appare, tuttavia, di difficile applicazione in presenza delle disposizioni legislative in materia di limiti assunzionali imposti, in via generale, alle Pubbliche amministrazioni.

Peraltro, si deve osservare che la revisione dello strumento militare lungi dal costituire una problematica di esclusiva competenza della Difesa, riveste, invece, un carattere generale che attiene al sistema Paese. Al riguardo si richiama l'esperienza di altri paesi della NATO e dell'UE, nei quali il Governo ha assicurato gli strumenti idonei al ricollocamento del personale militare nel mondo del lavoro.

La tavola che segue riporta l'evoluzione della consistenza del personale della dirigenza militare, con evidenza delle presenze al 31 dicembre 2014 e dei tagli conseguiti agli organici dei generali e dei colonnelli.

TAVOLA 3

## EVOLUZIONE ORGANICI DIRIGENZA MILITARE

Organici	Generali			Colonnelli		
	Unità	Riduzione rispetto organici attuali	%	Unità	Riduzione rispetto organici attuali	%
Organici COM (2012)	443	-		1.957	-	
Organici 31/12/2014*	417	-26		1.883	-74	
Organici <i>spending</i>	358	-85	-20	1.763	-194	-10
Organici legge n. 244/2012	310	-133	-30	1.566	-391	-20

\* Gli organici al 31 dicembre 2014 sono stati stabiliti con Decreto Interministeriale 31 ottobre 2013 e sono coerenti con il *décalage* matematico degli organici previsti al 1° gennaio 2016, così come già ipotizzato nella relazione tecnica al d.P.R. n. 29/2013. Eventuali eccedenze verificatesi al 31 dicembre sono state riassorbite collocando gli ufficiali in Aspettativa per Riduzione quadri (ARQ) art. 906 d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66 Codice dell'Ordinamento Militare.

Fonte: Ministero della difesa

Il processo di revisione dello strumento militare prevede, entro il 2024, la riduzione anche del personale civile della difesa che dovrebbe passare dalle attuali 28.310 unità a 20.000 unità. Si tratta, quindi, di una riduzione di circa il 30 per cento che non dovrebbe creare particolari criticità all'interno dell'Amministrazione, considerati i lunghi tempi di attuazione del processo.

TAVOLA 4

## SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE AL 31 DICEMBRE 2014

	Uffici centrali		
	Organico	Personale in servizio	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	9	8	
Uffici dirigenziali II fascia	108	99	8
<b>Totale Uffici dirigenziali</b>	<b>117</b>	<b>115</b>	<b>8</b>
Professori ordinari, associati e ricercatori	58	51	
Area III	2.681	2.460	
Area II	23.246	23.850	
Area I	1.824	1.949	
<b>Totale personale Aree</b>	<b>27.809</b>	<b>28.310</b>	

Fonte: Ministero della difesa

Per completezza di informazione appare utile precisare come per la componente civile del dicastero le previsioni dell'art. 2, comma 11, lettera a, del DL 6 luglio 2012, n. 95, così come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a, del DL 31 agosto 2013 n. 101, fissano, in realtà, alla data del 31 dicembre 2016 il conseguimento della riduzione degli organici. Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, solo dopo il completamento di tale prima fase del processo di riduzione sarà possibile conseguire le ulteriori contrazioni finalizzate ad attestare l'organico del personale civile del dicastero a 20.000 unità (obiettivo fissato dal d.lgs. n. 8 del 2014 al 2024, termine eventualmente estensibile). Sempre nella legge di stabilità 2015 non è stata prevista anche una riduzione del personale civile, poiché già questa componente è condizionata in termini di riduzioni, fino al 31 dicembre 2016, dalle disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012 e dal conseguente piano di assorbimento delle eccedenze trasmesso al Ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione. Ulteriori interventi riduttivi possono essere conseguiti solo dopo il raggiungimento dei nuovi organici agendo esclusivamente sulle limitate capacità assunzionali. Peraltro, l'esigenza di conseguire risparmi che possano immediatamente soddisfare le esigenze di riduzione della spesa pubblica ha vincolato la Difesa ad indirizzare gli obiettivi finanziari imposti verso la componente militare, tenuto conto della possibilità di una pronta contrazione dei volumi di forza attraverso la contestuale riduzione del numero dei volontari in ferma prefissata.

#### *Situazione del personale dell'Arma dei Carabinieri*

Il personale dell'Arma dei Carabinieri ha un organico proprio che non rientra nel contingente dell'Amministrazione della Difesa. A fronte delle previsioni organiche di 117.930 unità, la forza effettivamente disponibile – alla data del 20 aprile 2015 - è pari a 104.046 militari, con una copertura di 13.884 unità (pari all'11,77 per cento). La suindicata carenza di personale, accumulatasi per effetto della previgente normativa sulle assunzioni, si è in seguito acuita per effetto del blocco parziale del *turn over* imposto dal DL n. 95 del 2012, che ha consentito alle Forze di Polizia di reclutare per il triennio 2012-2014 il 20 per cento e per il 2015 il 50 per cento delle unità cessate dal servizio.

#### *2.2. Gli organismi vigilati*

Il Ministero della difesa vigila, così come previsto dall'articolo 20 del Codice dell'ordinamento militare, sui seguenti organismi: Agenzia industrie difesa, Difesa servizi S.p.A., Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, Opera nazionale per i figli degli aviatori, Unione italiana tiro a segno, Lega navale italiana (ente vigilato, altresì dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), Associazione italiana Croce Rossa per le componenti ausiliare delle FA (ente vigilato anche dal Ministero della salute), Istituto "Andrea Doria", Aero Club d'Italia (ente vigilato anche dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'interno) e Cassa di previdenza delle Forze armate. Tra questi, di particolare rilievo rivestono Difesa Servizi S.p.A. e l'Agenzia industrie difesa, mentre si rinvia per un complessivo esame dei suddetti organismi, per settore di intervento, ad uno specifico capitolo del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2015 (delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 2015).

#### *Difesa Servizi S.p.A.*

La società Difesa Servizi S.p.A.<sup>3</sup> si occupa della realizzazione dei programmi di gestione economica dei beni e delle attività di alcuni settori delle Forze armate, con l'obiettivo

---

<sup>3</sup> Società "in house" con azioni interamente sottoscritte dal Ministro della difesa che si configura, quindi, quale azionista unico.

tendenziale di acquisire le risorse aggiuntive necessarie per il funzionamento del Ministero della difesa e in particolare delle Forze armate, inclusa l'Arma dei Carabinieri<sup>4</sup>.

Il vigente Contratto di Servizio, stipulato in data 8 gennaio 2015 ed avente durata triennale, costituisce lo strumento con il quale sono disciplinati i rapporti tra la Difesa e la Società Difesa Servizi S.p.A.. Detto contratto, che riprende – di fatto integralmente - gli elementi contenuti nel precedente, definisce, in particolare, i meccanismi attraverso i quali:

- a) le competenti strutture del Dicastero attribuiscono alla società la gestione economica di beni, anche immateriali, e servizi resi a terzi dal Ministero;
- b) le risorse finanziarie derivanti dalla gestione, di beni e servizi occorrenti per l'espletamento dei compiti istituzionali non direttamente correlati all'attività operativa delle Forze armate;
- c) i compensi per i servizi svolti dalla Società, garantendo la copertura sia delle spese generali che delle spese sostenute per lo svolgimento delle singole attività affidate.

Nel 2014 sono state sottoscritte 37 convenzioni<sup>5</sup> che, fatta eccezione per quella relativa all'assegnazione temporanea del personale della Difesa ed a quella concernente il mandato ad effettuare l'acquisizione di beni o servizi per le esigenze istituzionali del Dicastero ovvero ad effettuare i pagamenti delegati nei settori merceologici individuati dalla tabella allegata al decreto Difesa-MEF del 17 aprile 2012, sono riferite a prestazioni e servizi resi a terzi a titolo oneroso, alla gestione di immobili e infrastrutture in uso all'Amministrazione della difesa, nonché a specifici assetti della Difesa oggetto di affidamento alla gestione economica da parte della Società.

I programmi di gestione economica posti in essere da Difesa Servizi S.p.A., in ottemperanza ai principi informativi della Società stabiliti dall'articolo 535 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'amministrazione militare), sono sviluppati secondo quanto previsto dall'articolo 2 del decreto Difesa-MEF 16 settembre 2014 (c.d. "Atto di indirizzo") e dall'articolo 4 del Contratto di servizio.

Allo scopo di disciplinare l'impiego del personale militare e civile della Difesa assegnato alla Società in armonia con quanto stabilito all'articolo 8 del contratto di servizio, l'Amministrazione ha rinnovato la relativa convenzione con Difesa Servizi S.p.A..

Con riferimento all'esercizio della vigilanza sulla Società di cui all'articolo 9 del citato contratto, si evidenzia che il Ministro, in data 26 ottobre 2012 ha approvato la Direttiva sull'esercizio delle funzioni di vigilanza sugli Enti ed organismi vigilati dal Ministero della difesa, tra i quali rientra Difesa Servizi S.p.A..

Elemento di novità è costituito dall'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, (legge di stabilità 2015), il cui articolo 1, comma 380, ha introdotto modifiche all'articolo 535 del Codice dell'ordinamento militare. Tale disposizione, che ha affermato il principio dell'integrale utilizzo delle risorse acquisite da Difesa Servizi S.p.A. attraverso la gestione economica dei beni dell'Amministrazione della difesa e dei servizi resi a terzi, da considerarsi aggiuntive rispetto a quelle iscritte nello stato di previsione del Dicastero (peraltro recepita nel testo del vigente Contratto di Servizio), può contribuire allo sviluppo dei programmi di gestione economica assegnati alla Società.

<sup>4</sup> Tali attività riguardano: la gestione economica degli immobili, compresa la gestione dei poligoni e dei beni patrimoniali, esclusa l'alienazione, e la valorizzazione ambientale dei cui all'articolo 39 della legge n. 99 del 2009; la promozione, sostegno e gestione economica delle attività e dei servizi resi a terzi, anche a sostegno dell'industria nazionale o connessi all'attività industriale e produttiva del Dicastero, da cedere a titolo oneroso a soggetti pubblici e privati; la promozione, detenzione e gestione di brevetti e di ogni altra forma di privativa industriale e intellettuale, dei marchi, delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e dei segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, con possibilità della loro concessione in uso temporaneo a terzi, a titolo oneroso; la promozione e gestione economica dell'immagine delle Forze armate e della realtà militare.

<sup>5</sup> Nel 2013 erano state sottoscritte n. 29 convenzioni.

*Agenzia industrie difesa*

L'Agenzia industrie difesa è strumento organizzativo per la conduzione degli stabilimenti industriali dell'area tecnico-amministrativa del Segretariato generale della difesa. A tal fine l'Agenzia fornisce prodotti e servizi alle Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici e committenti privati.

Il 2014 si è caratterizzato come anno di transizione ed al contempo di reimpostazione del modello dell'AID in vista della verifica di legge relativa al conseguimento dell'economica gestione, al momento prevista per il 2016; l'avvicendamento del Direttore generale ed i vincoli imposti dalla legge di stabilità 2015 hanno dato corso ad interventi complessi e urgenti di aggiornamento sul piano strategico, organizzativo e operativo di cui molti sono ancora in corso. Tali interventi sono stati in parte ricompresi:

- nel Piano di rilancio e competitività (PRC) che ha ridefinito le prospettive dell'AID, nell'ambito della missione istituzionale assegnata, in relazione agli obiettivi strategici, alle nuove e concrete iniziative da avviare ed a rinnovati modelli di business identificati per penetrare il libero mercato, in particolare internazionale;
- nella nuova struttura organizzativa (approvata il 10 febbraio del 2015) che ha visto la strutturazione di cinque *Business Unit* con valenza strategica ed operativa a maggior presidio del mercato esterno (dal punto di vista organizzativo e gestionale configurati come centri di risultato), due comitati (Comitato 'Business e Gestione' e Comitato 'Operativo'), nonché una completa rivisitazione della struttura organizzativa della direzione generale con l'accorpamento di due direzioni (Amministrazione finanza e Controllo) e la creazione di tre nuove strutture (Contrattualistica e approvvigionamenti, Miglioramento processi industriali, Assicurazione qualità);
- nell'avvicendamento al vertice delle unità produttive di sei degli otto capi unità avvenuti tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015;
- nella proroga, in accordo alla legge di stabilità, di solo un terzo dei contratti a tempo determinato in essere al 2014, e fino al 31/12/2015;
- nella revisione di processi e procedure operative e nella definizione di nuove (in atto).
- La revisione 2015 della convenzione fra il Ministero e l'Agenzia ha stabilito il principio per cui gli oneri del funzionamento e degli investimenti, per la quota parte relativa all'esecuzione delle commesse dell'Amministrazione difesa, debbano essere riconosciuti come oneri a rimborso; tale principio dovrà essere recepito anche nella Direttiva "SMD F011" per la gestione delle commesse dell'Agenzia da parte della Difesa, attualmente ancora in fase di revisione.

*2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

Il Ministro della difesa ha adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) 2013/2016 in data 29 gennaio 2014 con il fine di dare attuazione alle misure obbligatorie previste dalla legge n. 190 del 2012, dai decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013 e dal d.P.R. n. 62 del 2013. Successivamente, in data 4 marzo 2014, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.lgs. 33/2013, ha nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione anche Responsabile per la trasparenza del Ministero, con l'obiettivo di dare unitarietà di visione e di intenti agli aspetti connessi alla prevenzione della corruzione. In sintesi, le principali iniziative poste in essere nel 2014 dal Responsabile unico sono le seguenti:

- analisi del rischio: ha evidenziato, per i processi esaminati, un livello di rischio generalmente basso rispetto ai valori previsti dall'allegato 5 al Piano nazionale anticorruzione (PNA). Una valutazione adeguata sull'efficacia delle misure adottate al riguardo risulta ancora prematura;
- codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della difesa: è stato adottato il 29 gennaio 2014 e detta prescrizioni in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse, anche potenziale;