

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: 1.1. *Quadro di insieme delle missioni*; 1.2. *Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale*

2. Analisi finanziarie e contabili: 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate*; 2.2. *Analisi della gestione delle spese*

3. Missioni e programmi: 3.1. *Programma 1 "Approntamento e impiego dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza"*; 3.2. *Programmi 2-3-4 per l'approntamento e impiego delle Forze terrestri, navali e aeree*; 3.3. *Programma 6 "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari"*; 3.4. *Programma 8 "Missioni militari di pace"*

Considerazioni di sintesi

L'Italia costituisce l'avamposto del fianco sud della UE e della NATO e per questo è tra i Paesi maggiormente esposti alle nuove minacce asimmetriche: terrorismo, criminalità organizzata, immigrazione clandestina e instabilità dei governi.

Per fronteggiare questa situazione di forte rischio per la sicurezza nazionale, l'impegno della Difesa nel 2016 è stato notevole e diversificato, a partire dal presidio delle acque del Mediterraneo per il contrasto al traffico di migranti e per effettuare interventi di soccorso in mare delle imbarcazioni provenienti dal Nord Africa, facendo fronte, nel contempo, ad impegni assunti in ambito internazionale (NATO, UE, ONU) con l'invio di contingenti militari in missioni di pace o di contrasto al terrorismo o, anche, di protezione di interessi nazionali (es. *task force Praesidium* presso la diga di Mosul), oltre ai consueti apporti nelle organizzazioni internazionali.

Per quel che riguarda l'impiego fuori area in operazioni di contributo alla stabilità ed alla sicurezza internazionale, il contributo medio annuale di forze alle organizzazioni internazionali autorizzato nel 2016 è stato in media circa 6.100 uomini, impegnati in 32 missioni (di cui 3 a guida ONU, 9 a guida UE, 7 a guida NATO, 11 derivanti da accordi internazionali o da risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU) in 21 Paesi. Di queste missioni otto hanno come obiettivo il contrasto al terrorismo e al traffico dei migranti. A queste missioni si aggiungono le operazioni "Mare sicuro" nel Mediterraneo centrale – Stretto di Sicilia (con l'impiego da 4 a 5 unità navali e di assetti della Brigata San Marco) e "Strade sicure" per la vigilanza in patria a siti e obiettivi sensibili (con l'impiego da 6.300 a 7.050 militari di E.I., A.M., C.C.). Nel contesto dell'operazione "Mare sicuro" nel solo periodo 12 marzo 2015-31 dicembre 2016 sono stati recuperati 81.584 migranti e realizzati più di mille eventi SAR (ricerca e soccorso), consegnando quasi 1.300 scafisti all'autorità giudiziaria.

Altrettanto importante è stato il contributo nelle operazioni di soccorso delle popolazioni del centro Italia colpite dagli eventi sismici del 2016 con l'impiego di 1.840 unità e 650 mezzi.

Nel frattempo continua la realizzazione di programmi di acquisizione di sistemi d'arma, specialmente nel settore aeronautico (F-35) e navale (programma navale) con il contributo del Ministero dello sviluppo economico.

Il 2016 costituisce ancora un anno di transizione per il rinnovamento dello Strumento militare: difatti, l'attuazione del Libro bianco richiederà innanzitutto l'approvazione di un disegno di legge delega, il cui schema è stato approvato nel Consiglio dei Ministri n. 12 del 10 febbraio 2017 e presentato al Senato. Pertanto, sono ancora in attesa di definitiva approvazione i principali documenti del Libro bianco quali la "revisione strategica della difesa".

Nel 2016 sono stati conseguiti e superati gli obiettivi numerici prefissati dalla normativa in termini di soppressione e riconfigurazione degli enti e comandi nell'Amministrazione centrale e periferica. L'Esercito ha implementato un'importante riorganizzazione degli alti comandi.

Prosegue il *trend* di riduzione del personale il cui completamento dovrà terminare nel 2024 con una forza militare pari a 150.000 unità, obiettivo ampiamente raggiungibile con gli strumenti in atto. Rimane, tuttavia, ancora problematico il rafforzamento della categoria dei volontari di truppa e l'obiettivo della metà del personale a tempo determinato e per due terzi di giovane età, richiedendo ulteriori sforzi ordinamentali per incentivare la fuoriuscita dai ruoli del personale a tempo indeterminato (con il passaggio ad altre Amministrazioni o con il collocamento in ARQ o ausiliaria) e per agevolare il reinserimento nel mondo del lavoro di quello a tempo determinato.

L'obiettivo è stato raggiunto anche relativamente al personale civile.

Per il personale dell'Arma dei Carabinieri, si assiste, invece, a carenze di organico. A fronte delle 114.778 unità in organico, la forza effettiva è pari a 102.014 unità, in leggera diminuzione rispetto alle 102.253 del 2015.

Nel 2016 le missioni condotte fuori area finanziate, con il decreto-legge di proroga, hanno avuto una rilevanza finanziaria pari a oltre 1,03 miliardi, ovverosia intorno al 5 per cento del bilancio della Difesa. L'impegno finanziario prevalente ha riguardato gli interventi nel Medio Oriente (Iraq, Afghanistan e Libano) e nell'area del Mediterraneo.

Il contenzioso della Difesa in sede civile (circa 2400 cause) ha un valore di 1,471 miliardi, quello in sede amministrativa (circa 8.800 cause) di 534 milioni. Il settore che incide maggiormente sul contenzioso pendente, in termini di valore delle cause, continua ad essere quello dell'incidentistica aviatoria, di cui il disastro aereo del DC9 dell'Itavia di Ustica è la voce preponderante: i 14 processi vedono coinvolta sia la Difesa che il MIT per un valore complessivo di causa di 1,255 miliardi. I giudizi relativi all'esposizione all'uranio impoverito sono aumentati da 57 a 71 per un valore di circa 80 milioni.

Le risorse stanziare per il dicastero nel 2016 ammontano a 21,93 miliardi (+0,977 rispetto ai 20,95 del 2015) di cui impegnati 21,20 miliardi. L'incremento (che apparentemente ha invertito il ciclo in ribasso degli stanziamenti che si prolungava dal 2008) è dovuto in parte al contributo straordinario di 960 euro annue previste dall'art. 1, comma 972, della legge n. 208 del 2015 per il personale delle Forze Armate e di Polizia non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale (245 milioni), all'aumento delle dotazioni del Fondo scorta degli Enti della difesa (120 milioni) ed alla riallocazione presso il bilancio della difesa delle competenze accessorie del personale delle Forze Armate gravanti sui fondi di altri Ministeri a causa dell'entrata in vigore delle modalità di pagamento tramite cedolino unico.

Dei 21,93 miliardi, 19,52 sono di parte corrente (+1,35 miliardi rispetto ai 18,17 del 2015) e 2,4 di parte capitale (-0,38 miliardi rispetto ai 2,78 del 2015). La quota a carico del MISE nel settore dell'ammodernamento dei sistemi d'arma è pari, invece, a 2,7 miliardi (nel 2015 era di 2,38 miliardi).

Le spese militari ammontano nel 2016 all'1 per cento del Pil. Se l'Italia dovesse seguire gli indirizzi della *Wales summit declaration* del 2014, entro i prossimi 7 anni dovrebbe raddoppiare le spese militari in termini percentuali rispetto al Pil.

La spesa, per i motivi già enunciati, continua sempre maggiormente ad essere incentrata sul personale (79,34 per cento degli stanziamenti) in incremento rispetto al 2015, sia in termini percentuali (77,11 per cento) che assoluti (+1,24 miliardi).

Le spese di personale impegnate, comprensive anche degli emolumenti derivanti dalle missioni fuori area, ammontano a 17 miliardi di cui 6,21 (+920 milioni rispetto ai 5,29 miliardi del 2015) sul programma gestito dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 4,90 (+290 milioni rispetto ai 4,61 miliardi del 2015) sul programma dello Stato Maggiore Esercito, 2,01

(+70 milioni rispetto a 1,94 del 2015) sul programma dello Stato Maggiore Marina (escluso il personale del Corpo delle Capitanerie di porto in carico al MIT), 2,44 (+60 milioni rispetto ai 2,38 del 2015) sul programma dello Stato Maggiore Aeronautica e 898 milioni (-121 milioni rispetto al 2015 in cui gli stanziamenti ammontavano a 1,19 miliardi) sul programma gestito dal Segretariato Generale della Difesa (per le esigenze del personale civile e militare dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato stesso).

La quota destinata all'IRAP è rilevante: 953 milioni, ovvero 55 in più rispetto al 2015.

Invece sono in continuo calo le quote di stanziamento destinate alle spese in conto capitale, pari all'11,02 per cento (nel 2014 erano pari al 13,81 per cento e nel 2015 al 13,29 per cento del totale degli stanziamenti) e ai consumi intermedi, pari al 7,25 per cento (nel 2014 erano pari al 7,89 per cento e nel 2015 al 7,63 per cento).

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Le missioni in cui è articolato il bilancio della Difesa, come nei precedenti esercizi, sono quattro, sulle quali nel 2016 sono affluite risorse per 21,93 miliardi nelle seguenti percentuali: "Difesa e sicurezza del territorio" (miss. 5): 97,78 per cento, "Ricerca ed innovazione" (miss. 17): 0,26 per cento, "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" (miss. 32): 1,28 per cento, "Fondi da ripartire" (miss. 33): 0,67 per cento.

Quindi la missione "Difesa e sicurezza del territorio" risulta del tutto preponderante. Essa ricomprende sei programmi, di cui quattro coincidenti con l'approntamento e l'impiego delle Forze Armate, attestati, quindi, sui CRA degli Stati maggiori di Forza Armata e sul Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, e due riguardanti approvvigionamenti militari e interventi indirettamente connessi con la difesa, entrambi attestati sul CRA - Segretariato generale.

La struttura dei programmi di spesa inseriti in tale missione deriva da un'applicazione del tutto particolare del dettato normativo (art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2006), che richiede che i programmi di spesa debbano essere correlati univocamente alle funzioni COFOG di secondo livello. Alla funzione COFOG di primo livello "difesa", quindi, corrispondono cinque funzioni di secondo livello (difesa militare, difesa civile, aiuti militari all'estero, ricerca e sviluppo della difesa, difesa non altrimenti classificabile)¹. Nel contesto italiano il Ministero della difesa svolge la difesa militare, concorrendo anche alla difesa civile, che è attestata sul Ministero dell'interno.

La funzione COFOG "difesa militare", anziché essere attestata su un programma, nel bilancio dello Stato è attestata su cinque, di cui quattro corrispondenti, appunto, all'approntamento e impiego delle quattro Forze Armate ed una relativa agli approvvigionamenti militari. La funzione "difesa civile" non ha evidenza nel bilancio della Difesa in un programma, né in un capitolo di spesa particolare, in quanto gli assetti militari non sono dedicati in via esclusiva a questa funzione. Gli "aiuti militari all'estero" non si identificano con un programma preciso essendo gli interventi distribuiti su diversi programmi (se si considerano i soli capitoli 1170, 1171, 1173 e 7051 e non anche le missioni internazionali di pace² l'importo alla fine del 2016 è pari a 210,34 milioni). La funzione di "ricerca e sviluppo della difesa" trova evidenza nella missione "Ricerca e innovazione", mentre la "difesa non altrimenti classificabile" coincide con il programma "interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento militare".

Lo scostamento della struttura del bilancio della Difesa rispetto all'impostazione COFOG riguarda soprattutto le distinte funzioni di difesa militare e di ordine pubblico e sicurezza svolte dall'Arma dei Carabinieri: esse gravano su uno stesso programma (denominato "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza"), benché appartengano a distinte funzioni COFOG, che nel bilancio dello Stato trovano luogo in distinte missioni (appunto la 5 - "Difesa e

¹ Il cui contenuto è anche rinvenibile dal documento recante "Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (COFOG) secondo il Sistema dei Conti Europei SEC'95" dell'ISTAT.

² Il programma riguardante le "missioni militari di pace" è stato un programma "di transito" ovvero da esso transitavano le risorse provenienti dal MEF.

sicurezza del territorio” - e la 7 - “Ordine pubblico e sicurezza”). Peraltro, il Ministero dell'interno contribuisce al funzionamento dell'Arma anche con un proprio programma (7.9), incluso nella missione 7, intitolato “Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”, nonché con altri capitoli di spesa che riguardano tutte le Forze di Polizia.

Il “riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi funzionale”, che viene allegato al bilancio di previsione ai sensi dell'art. 21, comma 11, lett. d) della legge n. 196 del 2009, evidenzia in parte tale fenomeno, sebbene con talune aporie. Ad esempio, le spese gestite dall'Arma dei Carabinieri vengono divise al 50 per cento tra le funzioni “Difesa militare” e “Servizi di polizia”, nonostante l'Arma svolga la seconda funzione³ in misura prevalente rispetto alla prima.

In disparte la suddivisione fatta nel Documento programmatico pluriennale tra funzione difesa, funzione sicurezza del territorio, funzioni esterne e pensioni provvisorie del personale in ausiliaria, una maggiore aderenza rispetto alla classificazione COFOG riveste nel 2017 l'introduzione della missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, relativa ai nuovi compiti dell'Arma rilevati dalla soppressione del Corpo forestale dello Stato.

Nel bilancio della Difesa, in virtù del principio finalistico, sono comprese spese che in altri dicasteri sono allocate in programmi distinti: ad esempio l'equo indennizzo, la speciale elargizione, i trattamenti provvisori di pensioni e superstiti dovrebbero essere compresi nel programma protezione sociale (al 31 dicembre 2016 pari a 420,3 milioni)⁴.

Ulteriore anomalia, che priva il bilancio di chiarezza e leggibilità, è l'allocazione dei principali programmi di approvvigionamento dei sistemi d'arma nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, nonostante la gestione degli stessi sia in capo alla Difesa.

Considerata la numerosità del personale (circa 300 mila unità), buona parte del bilancio è destinata al pagamento di imposte che refluiscono nei bilanci dello Stato, delle Regioni o degli Enti locali. Prendendo a riferimento solo l'IRAP, ovvero un'imposta regionale destinata al finanziamento della spesa sanitaria, il cui soggetto passivo è l'Amministrazione pubblica e la base imponibile sono le retribuzioni erogate ai lavoratori dipendenti, le somme impegnate nel 2016 sono state pari a 950 milioni circa⁵, ovvero il 4,3 per cento dell'intero bilancio.

Nel 2016 non si rinvergono rispetto al 2015 significative modifiche nella suddivisione dei programmi che, sin dalla loro introduzione, sono stati riferiti principalmente all'approntamento e impiego di ciascuna Forza Armata e che quindi risentono di una forte caratterizzazione soggettiva.

Tali programmi comprendono le maggiori risorse finanziarie assegnate in bilancio che riguardano l'approntamento e l'impiego dello Strumento militare della Difesa. Ad essi, infatti, è assegnato il 78 per cento circa degli stanziamenti complessivi. Peraltro, l'Amministrazione della difesa si caratterizza per la complessità dell'architettura organizzativa della programmazione e della gestione degli stanziamenti⁶, assumendo caratteri unici soprattutto al suo vertice, in quanto

³ L'Arma dei Carabinieri è Forza Armata e Forza militare di Polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza (art. 155 COM). Quale componente specialistica dello Strumento militare assolve i compiti affidatigli dalla Difesa nei diversi scenari strategici attraverso propri assetti in possesso di un elevato grado di flessibilità, diversificato ed equilibrato, con specifiche capacità *expeditionary*, perfettamente integrabili in contesti interforze o multinazionali sia per la difesa e la sicurezza del territorio nazionale, sia per le operazioni di proiezione. Alle 8.600 unità destinate a compiti militari, l'Arma aggiunge quotidianamente personale dell'organizzazione territoriale che concorre alle funzioni di polizia militare e garantisce le condizioni di sicurezza nel territorio nazionale.

⁴ Ma si pensi anche alla sanità militare, alla giustizia militare, all'assistenza al traffico aereo, al trasporto aereo di Stato, al servizio di culto, alla formazione e ai penitenziari militari. La quantificazione precisa delle spese destinate a queste esigenze è difficile da calcolare in quanto allocata su capitoli destinate ad altre esigenze.

⁵ L'imposta trova imputazione su 20 capitoli di bilancio (1022, 1023, 1025, 1109, 1110, 1111/1-2-4, 1210, 1211, 1214, 4203, 4204, 4205, 4323, 4324, 4325, 4473, 4474, 4475, 4812, 4813).

⁶ Il processo di programmazione 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 il piano delle *performance* e 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 Capo di SMD, infatti, è responsabile della programmazione generale finanziaria (organo programmatore di vertice interforze - OPI) e degli obiettivi strategici e titolare del “controllo operativo” di tutti i fondi. Per la sua attività si avvale degli altri organi programmatori della difesa di 1° livello (OP), che si identificano nello Stato Maggiore della Difesa e nei

il Capo di Stato Maggiore Difesa, nonostante predisponga, sentiti i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata e il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, in relazione ai compiti militari dell'Arma, la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze (art. 26 del COM), definendo i conseguenti programmi tecnico-finanziari, non è Centro di responsabilità amministrativa, ma è sovraordinato a quattro dei sette centri di responsabilità, ovvero i Capi di Stato maggiore di Forza Armata, ed è in posizione gerarchica funzionalmente superiore ad un quinto centro, il Segretario generale.

Solo nel 2017 si assisterà ad una parziale revisione dell'assetto dei programmi, con la soppressione della missione 17 "Ricerca e innovazione" e del programma "Missioni militari di pace", nonché con l'inserimento della missione 18.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

La programmazione strategica e finanziaria del Ministero della difesa risente della eterogeneità e complessità delle funzioni che esso svolge, della molteplicità e articolazione dei livelli di comando, della necessaria attitudine alla flessibilità della componente operativa in relazione ai diversi gradi di minaccia.

Come nello scorso esercizio, il Piano della *performance* 2016-2018 include la direttiva generale per l'attività amministrativa e gli obiettivi del Ministero da realizzare nel corso del triennio, discendenti da tre priorità politiche: l'operatività e l'impiego dello Strumento militare (PP1), il suo ammodernamento (PP2) e la riorganizzazione, la revisione della *governance* e il miglioramento dei processi (PP3). Tali priorità sono dirette a realizzare obiettivi strategici ed operativi, proseguendo nel processo di revisione della spesa con una razionalizzazione dello Strumento militare, ridotto ma tecnicamente avanzato e proiettabile nei vari teatri operativi.

La prima priorità, consistente nella capacità operativa, costituisce il *core business* della Difesa: lo Strumento militare deve essere interforze, internazionale, interoperabile, impiegabile prioritariamente nella Regione euro-mediterranea, ma capace di partecipare attivamente alle esigenze NATO e UE. La priorità n. 1 si rivolge nel 2016 principalmente alla revisione della struttura della formazione richiedendone la direzione unitaria, l'omogeneità per evitare duplicazioni, l'ispirazione ai principi della formazione continua, della massima sinergia organizzativa per le attività comuni alle diverse Forze Armate e dell'armonizzazione e internazionalizzazione dei percorsi formativi. Infine la priorità si rivolge alla creazione di una nuova struttura della Riserva volontaria.

Riveste carattere funzionale rispetto alla capacità operativa richiesta la seconda priorità dell'ammodernamento e rinnovamento, i cui requisiti principali sono lo sviluppo di capacità multiformi di deterrenza convenzionale integrabili in dispositivi multinazionali e proiettabili, nonché lo sviluppo della difesa contro la minaccia cibernetica e delle capacità di intelligence e di intervento con forze speciali. Si fissano anche i principi di riferimento per le progettualità future, da realizzarsi mediante piattaforme e sistemi ad architettura aperta, modulari, con tecnologie *dual use*, includendo nei contratti di acquisto il supporto logistico, l'addestramento iniziale e gli aggiornamenti periodici, con preferenza verso processi di "acquisizione a spirale".

La revisione della *governance*, la razionalizzazione dell'organizzazione e il miglioramento dei processi e della gestione delle risorse umane costituiscono la terza priorità, secondo un processo di riforma che si basa su tre principi: 1) organizzazione per funzioni strategiche, eliminando ogni duplicazione e accorpando le unità che svolgono le medesime funzioni; 2) unicità di comando affiancato a direzione centralizzata ed esecuzione decentrata; 3) efficienza ed economicità di funzionamento.

Come si evince dalle tavole seguenti sono complessivamente assegnati ai sette Centri di responsabilità 67 obiettivi, di cui 20 strategici e 47 operativi. Non sono presenti obiettivi strutturali. La maggior parte degli obiettivi sono intestati al Segretariato generale della Difesa il

Centri di responsabilità amministrativa (gli Stati Maggiori di Esercito, Marina e Aeronautica, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, il Segretariato generale/DNA e l'Ufficio centrale di bilancio).

cui operato è presente in tutte le priorità politiche. L'obiettivo strategico n. 20 si riferisce al programma missioni militari di pace ed è inserito nella priorità "Operatività e impiego dello Strumento militare" ma non è correlato ad alcun Centro di responsabilità⁷.

TAVOLA I

OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA 2016 PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

Cdr	Totale complessivo	Strategici	Operativi
Arma dei Carabinieri	6	3	3
Esercito Italiano	3	1	2
Marina Militare	4	1	3
Aeronautica Militare	3	1	2
Segretariato generale della difesa	36	9	27
Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari	10	3	7
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	3	1	2
Programma missioni militari di pace (obs 20)	2	1	1
TOTALE	67	20	47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Direttiva annuale 2016

TAVOLA 2

OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA 2016 PER PRIORITÀ POLITICA/MISSIONE/C.D.R.

Priorità politica	missione	Cdr	Totale complessivo	Strategici	Operativi
Operatività e impiego dello Strumento militare	Difesa e sicurezza del territorio	Arma dei Carabinieri (obs 001)	2	1	1
		Esercito Italiano (obs 003)	3	1	2
		Marina Militare (obs 004)	4	1	3
		Aeronautica Militare (obs 005)	3	1	2
		Segretariato generale della difesa (obs 007 - 009 - 011)	11	3	8
	Fondi da ripartire	Arma dei Carabinieri (obs 017)	2	1	1
		Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari (obs 018)	2	1	1
		Segretariato generale della difesa (obs 019)	2	1	1
		Programma missioni militari di pace (obs 20)	2	1	1
	Totale priorità politica			31	11
Ammodernamento dello Strumento	Difesa e sicurezza del territorio	Arma dei Carabinieri (obs 002)	2	1	1
		Segretariato generale della difesa (obs 010)	3	1	2
	Ricerca e innovazione	Segretariato generale della difesa (obs 013)	2	1	1
Totale priorità politica			7	3	4
Razionalizzazione del modello organizzativo e miglioramento della governance	Difesa e sicurezza del territorio	Segretariato generale della difesa (obs 006 - 008 - 012)	18	3	15
		Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (obs 014)	3	1	2
	Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari (obs 015 - 016)	8	2	6
Totale priorità politica			29	6	23
Totale complessivo			67	20	47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Direttiva annuale 2016

In tema di risorse umane si persegue l'obiettivo di ridurre le unità di Esercito, Marina e Aeronautica a 150 mila entro il 2024 e di disporre di un'unica forza integrata più economica rispetto all'attuale, più giovane e più professionalizzata. Per quanto riguarda il personale civile (da ridurre a 20 mila unità entro il 2024) l'obiettivo è quello di migliorarne l'integrazione e di

⁷ Il programma "Missioni militari di pace", condiviso con il MEF, non riceve alcuna dotazione finanziaria iniziale sui capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa, ma ad esso risultano intestati un obiettivo strategico e un obiettivo operativo.

valorizzarne la professionalità in quelle attività non necessariamente di pertinenza del personale militare.

Complessivamente dalle tre priorità politiche discendono 20 obiettivi strategici che riprendono sostanzialmente quelli del 2015, di cui 11 afferiscono alla priorità politica n. 1, tre alla n. 2 e 6 alla n. 3. Dai 20 obiettivi strategici discendono 47 obiettivi operativi e 298 programmi operativi. Gli obiettivi sono soggetti ad un monitoraggio sia per i profili finanziari associati alla missione, che per quanto riguarda la coerenza dei risultati conseguiti rispetto alla priorità politica.

Il Libro Bianco, presentato nel 2015, attende ancora l'emanazione dei primi provvedimenti di revisione e riorganizzazione della formazione e del funzionamento delle Forze Armate previsti nell'ultimo capitolo, *in primis* la Revisione strategica della difesa⁸.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero della difesa nel 2016 ammontano a 21,9 miliardi, di cui 19,5 miliardi di parte corrente e 2,4 miliardi di parte capitale. L'esame finanziario-contabile evidenzia una variazione significativa con quanto registrato nello scorso esercizio: infatti, si registra un incremento di circa un miliardo degli stanziamenti definitivi, imputabile ad un aumento per 1,3 miliardi delle spese di parte corrente e ad una riduzione di circa 300 milioni delle spese in conto capitale.

Da osservare che l'aumento delle spese di parte corrente è dovuto essenzialmente alla voce dei redditi da lavoro dipendente, come si dettaglierà in seguito.

Si evidenzia che gli stanziamenti complessivi definitivi a favore del settore della difesa sono costituiti anche da 2,7 miliardi (2,4 miliardi nel 2015) iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (missione 11, programma 5)⁹, gestiti di fatto, dal lato della spesa, dalla Difesa, limitandosi l'intervento del MISE alla fase del pagamento.

Le percentuali, sul totale complessivo degli stanziamenti definitivi dei due ministeri (24,6 miliardi), sono le seguenti: Difesa 89 per cento, MISE 11 per cento, in tendenziale aumento rispetto agli stanziamenti del 2015.

Dall'analisi dello scostamento tra i dati previsionali e definitivi emerge per le spese di parte corrente un aumento pari a 1,8 miliardi (circa il 10 per cento) e, per le spese in conto capitale, di 135 milioni (circa il 4 per cento). In particolare l'integrazione degli stanziamenti di competenza deriva per il 53 per cento circa (1.034,7 milioni) dai fondi assegnati per le missioni internazionali.

⁸ Recentemente, in esito ai lavori del "Comitato guida per l'implementazione del Libro Bianco", del "Comitato di coordinamento e verifica della coerenza" del Gabinetto del Ministro e del Comitato Tecnico-Scientifico, nel Consiglio dei Ministri n. 12 del 10 febbraio 2017 è stato approvato uno schema di disegno di legge presentato al Senato (AS 2728) contenente le deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate, la rimodulazione del modello professionale e altre disposizioni in materia di personale e la riorganizzazione del sistema della formazione. E' prevista una legge di riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e delle relative strutture, conferendo tre deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate (art. 8), la rimodulazione del modello professionale e in materia di personale militare e civile (art. 9) e la riorganizzazione del sistema della formazione (art. 10) da esercitarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

⁹ Capp. 5311/1, 5312/1-2-3, 5313/1-2, 7419/1-2-3, 7420/7-46-47-48-49; 7421/1-17-18-19-20; 5312/1,2,3; 7485/4-5-8; 9706/1; 9707/1-2-3 9708/1-2. Sul cap. 7421/8-9-10-11-12-13-21-22-23 sono stanziati le risorse che finanziano i progetti di ricerca e sviluppo delle imprese del settore aeronautico sia in ambito civile che di sicurezza nazionale di cui alla legge 24 dicembre 1985, n. 808, mentre sul piano di gestione 24 sono riassegnate le restituzioni dei finanziamenti (art. 1 comma 30 legge n. 147 del 2013). I capp. 7420/7 e 7421/1 sono misti in quanto le risorse allocate riguardano sia la legge n. 808 del 1985 che i programmi per la Difesa.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA

(in milioni)

Titoli	Esercizio	Stanziam. iniziale	Variazioni stanziam. Variazioni	di cui reiscrizioni	Stanziam. definitivo	Var. anno precedente Stanz. Def.	% sul totale Stanz. def.
Titolo I	2014	17.084,44	1.060,89	128,47	18.145,33	-603,76	86,19
	2015	16.901,37	1.265,48	67,29	18.166,85	21,52	86,71
	2016	17.700,52	1.811,69	39,80	19.512,21	1.345,36	88,98
Titolo II	2014	3.227,89	-321,17	156,89	2.906,72	-536,09	13,81
	2015	2.469,83	314,82	137,82	2.784,66	-122,07	13,29
	2016	2.281,09	135,58	212,95	2.416,67	-367,98	11,02
Spese complessive	2014	20.312,33	739,72	285,35	21.052,05	-1.139,85	100,00
	2015	19.371,21	1.580,30	205,11	20.951,50	-100,55	100,00
	2016	19.981,61	1.947,27	252,75	21.928,89	977,38	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola seguente, fornita dal Ministero della Difesa si illustra la comparazione con le spese militari di altri Paesi Nato¹⁰:

TAVOLA 4

SPESE MILITARI: CONFRONTO TRA PAESI NATO

(in milioni)

Stato	Valuta nazionale	Spese per la Difesa (in milioni in valuta dei singoli Stati) a prezzi correnti	Spese per la Difesa (milioni di dollari) a prezzi correnti e tassi di cambio correnti	Spese per la Difesa in rapporto al PIL (%)
Stati Uniti	Dollaro U.S.A.	649.931	649.931	3,62
Regno Unito	Sterlina britannica	39.019	58.529	2,12
Francia	Euro	39.199	42.100	1,79
Germania	Euro	34.945	37.531	1,16
Italia	Euro	16.328	17.536	1*
Canada	Dollaro Canadese	20.011	15.634	1
Turchia	Lira turca	32.690	12.425	1,69
Spagna	Euro	9.666	10.381	0,88
Polonia	Zotly	38.836	10.301	2,17
Olanda	Euro	8.000	8.592	1,19
Norvegia	Corona norvegese	48.069	6.077	1,52
Grecia	Euro	4.265	4.581	2,41
Belgio	Euro	3.758	4.036	0,92
Danimarca	Corona danese	23.296	3.267	1,18
Portogallo	Euro	2.491	2.676	1,41

* Valore nominale del Pil in milioni di euro 1.663.833.

Fonte: NATO Semestrial Statistical Memorandum, 04 luglio 2016- DPP(2016)0357

¹⁰ Nell'ambito della *Defence Planning Capability Survey* (DPCS), la NATO chiede annualmente alle Nazioni di compilare appositi prospetti, affinché i dati profferiti relativi al bilancio del comparto Difesa possano essere omogeneamente comparabili con quelli di tutti gli altri Paesi (c.d. bilancio in chiave NATO).

Per quanto attiene al complesso volume finanziario preso a riferimento, si evidenzia che il bilancio in chiave NATO si discosta dal bilancio della Difesa in quanto, rispetto a quest'ultimo:

- viene detratto l'intero importo della Funzione Sicurezza, ad esclusione della quota afferente al solo personale *deployable* dell'Arma dei Carabinieri, ovvero quella impiegabile presso i Teatri Operativi del Fuori Area, ponderalmente fissata in complessive 8.600 unità. Nel 2015 tale quota è pari a circa 480 milioni;

- viene aggiunto l'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile sostenuta dall'INPS.

Dallo scorso esercizio finanziario il contributo che il Ministero dello sviluppo economico eroga, per le esigenze della Difesa è inserito nel budget comunicato alla NATO e, pertanto, viene preso in considerazione in termini di apporto percentuale alla spesa militare. Le somme includono le spese per le missioni internazionali.

La spesa italiana per la Difesa risulta essere inferiore in valore assoluto solo a quella di Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Germania, mentre il rapporto percentuale rispetto al Pil appare sostanzialmente comparabile a quello della Germania, Stato che per connotazioni politiche, strutturali e di sensibilità dell'opinione pubblica presenta caratteristiche simili a quelle nazionali¹¹.

Nella tavola seguente vengono analizzati gli stanziamenti definitivi di competenza nel triennio 2014-2016, classificati per categorie di spesa.

TAVOLA 5

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE DI SPESA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo			Variazione anno precedente			% sul Totale		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	16.061,46	16.156,71	17.398,05	-446,61	95,24	1.241,35	76,29	77,11	79,34
di cui imposte pagate sulla produzione	902,06	899,25	988,30	17,91	-2,82	89,05	4,28	4,29	4,51
Consumi intermedi	1.661,04	1.599,30	1.591,02	-199,16	-61,74	-8,28	7,89	7,63	7,26
Trasferimenti di parte corrente	284,08	274,37	260,12	4,03	-9,71	-14,25	1,35	1,31	1,19
di cui alle Amministrazioni pubbliche	41,75	64,81	47,66	-3,05	23,07	-17,16	0,20	0,31	0,22
Altre uscite correnti	138,75	136,48	263,02	37,98	-2,27	126,54	0,66	0,65	1,20
di cui interessi passivi	0,54	0,93	0,93	-0,14	0,40	-0,01	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	18.145,33	18.166,85	19.512,21	-603,76	21,52	1.345,36	86,19	86,71	88,98
Investimenti fissi lordi	2.869,59	2.743,44	2.368,61	-537,68	-126,15	-374,83	13,63	13,09	10,80
Trasferimenti in c/capitale	35,13	39,23	47,23	0,01	4,10	8,00	0,17	0,19	0,22
Altre spese in conto capitale	2,00	1,98	0,83	1,57	-0,02	-1,15	0,01	0,01	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.906,72	2.784,66	2.416,67	-536,09	-122,07	-367,98	13,81	13,29	11,02
SPESE FINALI	21.052,05	20.951,50	21.928,89	-1.139,85	-100,55	977,38	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa prevalente risulta essere quella di personale, il cui rapporto con gli stanziamenti totali (79,3 per cento) è in incremento percentuale rispetto al 2014 (76,3 per cento) e al 2015 (77,1 per cento).

Risultano, invece, in continua diminuzione le quote degli stanziamenti destinate agli investimenti fissi lordi, il 10,8 per cento (nel 2014 il 13,6 per cento e nel 2015 il 13,1 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, il 7,5 per cento (nel 2014 il 7,8 per cento e nel 2015 il 7,6 per cento), da imputarsi alle riduzioni effettuate sul capitolo 7120, relativo alle spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi d'arma¹².

Si segnala, infine, una significativa diminuzione dei trasferimenti di parte corrente alle Amministrazioni pubbliche per un importo pari a circa 17,1 milioni.

Effettuando un'analisi sulla capacità di programmazione del Ministero emerge che gli stanziamenti definitivi di competenza rispetto a quelli iniziali sono aumentati di 1,9 miliardi, imputabili quasi interamente alle categorie relative ai consumi intermedi per circa un miliardo ed ai redditi da lavoro dipendente per 782,6 milioni¹³.

¹¹ La *Wales summit declaration* del 4 settembre 2014 ha auspicato il raggiungimento dell'obiettivo del 2 per cento del Pil entro il 2024 evidenziando i seguenti obiettivi: interruzione di eventuali *trend* negativi nell'assegnazione di risorse per le spese della Difesa; garantire adeguati livelli di operatività dello Strumento militare; tendere ad un graduale incremento delle risorse da destinare alla difesa; allineare le risorse disponibili alla difesa agli standard europei.

¹² In particolare, dal raffronto 2015-2016 emerge che su questo capitolo le maggiori riduzioni riguardano il piano gestionale 2 relativo ai settori della componente aerea e spaziale per un importo pari a 293,2 milioni e del piano gestionale 3 relativo alla componente terrestre per un importo pari a 69,7 milioni.

¹³ Parte delle variazioni di stanziamento effettuate su questi importi derivano dalle misure stabilite nel decreto-legge n. 67 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 131 del 2016, sulle missioni internazionali di pace.

2.2. Analisi della gestione delle spese

Il bilancio del Ministero è ripartito in 4 missioni, una, “Difesa e sicurezza del territorio”, istituzionale del Ministero, le altre, di carattere trasversale e comuni a tutte le Amministrazioni. La missione citata presenta uno stanziamento definitivo di 21,4 miliardi che assorbe la quasi totalità delle risorse assegnate allo stato di previsione.

I risultati finanziari della gestione 2016 del Ministero evidenziano che quasi la totalità delle risorse stanziate (96,6 per cento), sia di parte corrente che di conto capitale, viene impegnata, mentre, per quanto riguarda la gestione dei pagamenti, il rapporto tra la spesa pagata e quella impegnata si attesta sul 93,6 per cento, con significative differenze tra la spesa di parte corrente (97,2 per cento) e quella in conto capitale (53,9 per cento)¹⁴.

TAVOLA 6

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONE

(in milioni)

missione	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui finali Stanz.	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
005. Difesa e sicurezza del territorio	18.806,12	19.003,59	20.469,69	21.443,47	20.080,55	20.738,32	18.768,58	19.423,24	1.459,65	1.378,48	145,24	53,35
017. Ricerca e innovazione	58,14	48,14	52,55	58,38	32,85	57,31	6,49	11,33	26,36	47,05	0,00	1,07
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	248,62	249,75	275,63	280,23	271,34	273,74	269,95	272,00	1,52	2,50	0,09	0,31
033. Fondi da ripartire	258,34	680,13	153,64	146,80	139,15	132,54	139,15	132,54	0,01	0,01	0,01	0,01
Totale	19.371,21	19.981,61	20.951,50	21.928,89	20.523,89	21.201,91	19.184,16	19.839,11	1.487,54	1.428,03	145,34	54,74

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella seguente tavola gli stessi dati vengono illustrati in base alla natura della spesa.

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE DI SPESA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Totali		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	16.156,71	17.398,05	15.970,98	17.006,89	15.871,48	16.939,90	213,49	74,52	113,63	0,01	71,74	383,64
di cui imposte pagate sulla produzione	899,25	988,30	898,10	953,31	893,35	952,03	5,07	1,53	0,00	0,00	0,83	34,74
Consumi intermedi	1.599,30	1.591,02	1.579,62	1.579,02	1.220,60	1.215,06	359,04	364,05	0,02	0,09	19,66	11,91
Trasferimenti di parte corrente	274,37	260,12	270,98	259,82	267,49	256,62	5,61	6,17	0,00	0,00	1,27	-2,67
di cui alle Amministrazioni pubbliche	64,81	47,66	61,59	47,43	51,45	42,80	4,13	4,63	0,00	0,00	3,23	0,23
Altre uscite correnti	136,48	263,02	124,30	249,18	119,30	247,34	5,00	1,84	0,00	0,00	12,17	13,83
di cui interessi passivi	0,93	0,93	0,92	0,90	0,91	0,89	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,03
SPESE CORRENTI	18.166,85	19.512,21	17.945,88	19.094,91	17.478,87	18.658,92	583,14	446,58	113,65	0,09	104,84	406,71
Investimenti fissi lordi	2.743,44	2.368,61	2.552,62	2.073,06	1.679,91	1.146,25	888,58	967,34	15,87	40,53	174,96	255,03
Trasferimenti in c/capitale	39,23	47,23	25,39	33,94	25,39	33,94	13,84	13,29	13,84	13,29	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	1,98	0,83	0,00	0,00	0,00	0,00	1,98	0,83	1,98	0,83	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.784,66	2.416,67	2.578,01	2.107,00	1.705,30	1.180,19	904,40	981,46	31,69	54,64	174,96	255,03
SPESE FINALI	20.951,50	21.928,89	20.523,89	21.201,91	19.184,16	19.839,11	1.487,54	1.428,03	145,34	54,74	279,80	661,74

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁴ Con riferimento alla spesa in conto capitale i maggiori residui di nuova formazione afferiscono al capitolo 7120, “Spese per acquisizione e costruzione di impianti e sistemi”, relativo ai programmi di armamento della Difesa.

L'esame finanziario-contabile per categorie di spesa, a livello generale, mette in luce significative differenze rispetto a quanto registrato negli ultimi esercizi per quanto riguarda la voce redditi da lavoro dipendente.

In particolare si rileva un incremento di circa 1,2 miliardi rispetto al 2015.

L'incremento è dovuto, per circa 245 milioni, al contributo straordinario di 960 euro annue (c.d. *bonus* 80 euro non legato al reddito a differenza dell'analogo contributo destinato ai dipendenti privati) previsto, per il personale delle Forze Armate e di Polizia non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale, dall'art. 1, comma 972, della legge n. 208 del 2015¹⁵ e alla riallocazione presso il bilancio della Difesa delle competenze accessorie del personale delle Forze Armate fino al precedente esercizio gravanti sui fondi di altri Dicasteri (in particolare Arma dei Carabinieri presso il Ministero dell'interno) a causa dell'entrata in vigore delle modalità di pagamento tramite cedolino unico.

Infatti, l'adozione di tale sistema ha determinato il trasferimento di alcune competenze (in particolare quelle accessorie) del personale delle Forze Armate in servizio presso altre Amministrazioni dai bilanci di altri dicasteri a quello del Ministero della difesa.

Al contrario si rileva una riduzione degli stanziamenti in conto capitale che diminuiscono di circa 368 milioni, per la maggior parte imputabile agli investimenti fissi lordi, come già detto in precedenza.

Per quanto riguarda i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi si rileva che poco più di 761 milioni sono stati affidati con procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando ai sensi dell'art. di cui all'art. 63 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 come da seguente tavola:

TAVOLA 8
RIEPILOGO DELLE PROCEDURE NEGOZiate PER CONSUMI INTERMEDI
E INVESTIMENTI FISSI LORDI
(in migliaia)

CRA/DIREZ GEN	N. procedure	Importo procedure
ARMAEREO	26	347.082,0
COM. GEN. CARAB.	49	28.234,7
COMMISERVIZI	32	99.013,8
GENIODIFE	10	3.168,6
SMM	29	17.295,1
NAVARM	73	171.316,8
SMA	72	61.954,3
SME	24	22.213,2
TELEDIFE	4	1.596,7
TERRARM	15	9.355,4
Totale complessivo	334	761.230,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

A ricorrere maggiormente a questa modalità di selezione del contraente sono le Direzioni che si occupano di armamenti aeronautici (Armaereo con 347 milioni), di quelli navali (Navarm con 171 milioni), nonché la Direzione generale di commissariato (Commidife con 99 milioni)¹⁶.

¹⁵ La spesa autorizzata per tutti i Ministeri, inizialmente pari 510 milioni, è stata poi ridotta dall'art. 4, comma 11, del DL n. 67 del 2016 di euro 23.857.204, al fine di provvedere alla copertura del corrispondente onere previsto dalla stessa disposizione per la proroga dell'impiego di personale militare per le esigenze di sicurezza del Giubileo straordinario della Misericordia. Per la Difesa i capitoli sul cui piano gestionale 49 è gravato il contributo sono i capitoli 1009, 1100, 1207, 4191, 4311, 4461, 4800.

¹⁶ Sulla materia l'ANAC è intervenuta, con apposito parere AG 41/16/AP adottato con delibera n. 1032 del 5 ottobre 2016, su un quesito posto dalla Direzione generale degli armamenti aeronautici e per l'aeronavigabilità, in merito al profilo dei diritti di esclusiva quale presupposto di una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, stabilendo che l'infungibilità del servizio o della fornitura è la condizione che deve sussistere anche nell'ipotesi di diritti di esclusiva. La verifica dell'infungibilità compete all'Amministrazione tenuta quantomeno ad avviare un'indagine di mercato all'esito della quale accertare le ragioni tecniche o i diritti di esclusiva che determinano l'assenza di concorrenza e la necessità di concludere il contratto con un solo operatore economico.

Il contenzioso della Difesa in sede civile (circa 2400 cause) ha un valore di 1,471 miliardi, quello in sede amministrativa (circa 8.800 cause) di 534 milioni.

L'incidentistica aerea continua ad essere il settore del contenzioso più rilevante in termini di possibile impatto finanziario. Ministero della difesa e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti figurano come parti convenute nel contenzioso civile per i danni derivanti dall'incidente di Ustica: alla data del 31 dicembre 2016 i 14 processi (di cui 3 in primo grado, 10 in appello e 1 in Cassazione) incardinati dalla società proprietaria del velivolo, dagli eredi dell'amministratore dell'Itavia e dai parenti delle vittime, vedono esposta sia la Difesa che il MIT per 1,255 miliardi. Nel 2016 quattro di dette cause, il cui valore è stato ridotto dal giudice di prime cure, sono transitate al grado di appello. Una causa è stata chiusa in Cassazione con esito sfavorevole per l'Amministrazione ricorrente¹⁷.

Le cause pendenti relative al risarcimento danni da esposizione ad uranio impoverito, escluse quelle pendenti presso questa Corte dei conti, per il riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato militare, sono aumentate da 57 del 2015 a 71 del 2016 per un valore totale passato da 60,15 milioni a 80,81 milioni, davanti al giudice sia civile (nel 2015 31 cause per un valore complessivo di 27,5 milioni nel 2016 37 cause per un valore complessivo di 35,6 milioni) che amministrativo (nel 2015 26 cause per un totale di 2,3 milioni, nel 2016 34 cause per un valore di 45,1 milioni). Nel 2016 sono stati definiti 3 contenziosi di cui uno con esito sfavorevole a seguito di ordinanza della Corte di Cassazione, uno favorevole con sentenza di 1° grado del Tribunale di Roma ed uno sfavorevole del TAR Puglia – Sez. dist. Lecce.

Si osserva, in merito, che la gestione del contenzioso necessita di uno strumento ordinamentale più incisivo, essendo carente di una figura di coordinamento e indirizzo delle attività di difesa giudiziale e stragiudiziale.

3. Missioni e programmi

Le 4 missioni del Ministero della difesa sono suddivise in 11 programmi, i primi quattro dei quali assegnati ai Centri di responsabilità degli Stati maggiori delle quattro Forze Armate per l'approntamento ed impiego; il quinto riguarda le funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare ed è associato al Segretariato generale, come il sesto che involge pressoché tutta l'area tecnico-amministrativa¹⁸.

Con riferimento alla classificazione politica per missioni e programmi, gli stanziamenti allocati quasi esclusivamente sulla missione 5, "Difesa e sicurezza del territorio", che copre il 97,8 per cento delle risorse stanziare, si distribuiscono sostanzialmente sui programmi intestati alle quattro Forze Armate e su quello relativo alla pianificazione generale e agli approvvigionamenti militari. Con riguardo alle fasi gestionali della spesa non si evidenziano

La Corte dei conti non può che auspicare un adeguamento alle indicazioni fornite dall'ANAC sulle procedure negoziate, argomento che nella Difesa ha un punto di emersione anche negli appalti nei settori della difesa e della sicurezza ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 15 novembre 2011, n. 208, toccando aspetti quali la politica degli armamenti e la tutela dell'industria della difesa.

¹⁷ La sentenza della Cassazione (che ha respinto il ricorso e confermato le statuizioni della Corte d'Appello del 2010 con cui sono stati condannati in solido il MIT e la Difesa a pagare 400.000 euro) ha riconosciuto solo il diritto alla refusione delle spese legali da parte dei ricorrenti. In sentenza è stato riconosciuto che il danno è stato determinato dall'illecito aquiliano posto in essere dal MD e dal MIT conseguente all'omissione di controllo e di prevenzione, poiché sul MD grava l'obbligo di garantire la sicurezza dei voli e di impedire l'accesso di aerei non autorizzati o nemici, sul MIT quello di assistenza e sicurezza del volo. Dette Amministrazioni sono state, altresì, ritenute responsabili sulla base del disposto di cui all'art. 2050 c.c. (responsabilità per l'esercizio di attività pericolosa), considerato che anche sotto tale profilo non hanno fornito alcuna prova liberatoria. La sentenza si pone sulla falsariga di altre precedenti che hanno già riconosciuto tale tipo di responsabilità.

¹⁸ Il programma 8 è condiviso con il MEF che gestisce interamente gli stanziamenti destinati alle missioni internazionali disponendo con decreto del Ministro quanto autorizzato con decreto-legge sui vari capitoli di bilancio del Ministero della difesa. Pertanto, al cap. 1188 relativo ai Fondi per le missioni di pace non vengono assegnati stanziamenti. Si tratta di un programma di transito e in sede di rendiconto non assume valori né come entrata, né come spesa, in quanto le risorse stanziare presso il MEF vengono assegnate ai capitoli di bilancio attinenti alle spese di funzionamento.

fenomeni di particolare rilievo, se non un aumento dei residui di nuova formazione e delle economie di spesa sul programma 7 relativo agli armamenti.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONE/PROGRAMMA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		di cui Stanziamiento		Economie/ Maggiori spese		
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
. Difesa e sicurezza del territorio	001	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.748,11	6.595,96	5.586,33	6.516,81	5.488,17	6.434,49	211,78	103,13	113,62	19,18	48,16	58,33
	002	Approntamento e impiego delle Forze terrestri	4.990,46	5.381,96	4.982,11	5.240,46	4.853,53	5.179,91	128,59	66,18	0,01	0,22	8,34	135,87
	003	Approntamento e impiego delle Forze navali	2.184,56	2.296,79	2.178,93	2.215,81	2.096,75	2.133,94	82,52	81,92	0,02	0,05	5,29	80,93
	004	Approntamento e impiego delle Forze aeree	2.692,40	2.851,58	2.689,03	2.794,19	2.618,24	2.714,75	70,80	79,46	0,00	0,02	3,36	57,37
	005	Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento militare	460,74	452,97	455,45	452,42	450,36	447,61	7,21	7,78	0,00	0,00	3,17	-2,42
	006	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	4.393,42	3.864,21	4.188,69	3.518,64	3.261,52	2.512,52	958,76	1.040,00	31,58	33,88	173,14	311,68
	Totale		20.469,69	21.443,47	20.080,55	20.738,32	18.768,58	19.423,24	1.459,65	1.378,48	145,24	53,35	241,47	641,76
. Ricerca e sviluppo	011	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	52,55	58,38	32,85	57,31	6,49	11,33	26,36	47,05	0,00	1,07	19,70	0,00
	Totale		52,55	58,38	32,85	57,31	6,49	11,33	26,36	47,05	0,00	1,07	19,70	0,00
. Servizi funzionali e operativi delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	21,12	24,59	19,69	22,92	19,37	22,17	0,33	0,79	0,01	0,00	1,41	1,64
	003	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	254,51	255,65	251,65	250,82	250,58	249,84	1,19	1,71	0,08	0,31	2,74	4,09
Totale		275,63	280,23	271,34	273,74	269,95	272,00	1,52	2,50	0,09	0,31	4,16	5,73	
. Fondi da gestire	001	Fondi da assegnare	153,64	146,80	139,15	132,54	139,15	132,54	0,01	0,01	0,01	0,01	14,47	14,25
	Totale		153,64	146,80	139,15	132,54	139,15	132,54	0,01	0,01	0,01	0,01	14,47	14,25
Totale		20.951,50	21.928,89	20.523,89	21.201,91	19.184,16	19.839,11	1.487,54	1.428,03	145,34	54,74	279,80	661,74	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1. Programma 1 "Approntamento e impiego dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza"

Il programma 1 riguarda le spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Arma dei Carabinieri, programma che corrisponde pienamente al Centro di responsabilità n. 7 intitolato "Arma dei Carabinieri".

Dall'esame complessivo delle voci di spesa del programma risulta, rispetto all'esercizio precedente, un aumento degli stanziamenti definitivi pari a 848 milioni, degli impegni di competenza per 931 milioni e dei pagamenti di competenza per 946 milioni. In particolare, si deve evidenziare che tali incrementi hanno interessato principalmente i redditi da lavoro dipendente, capitoli 4800¹⁹ e 4813, sui quali sono confluite le risorse stanziate per le competenze

¹⁹ Nel 2016 con il passaggio del pagamento delle retribuzioni al cedolino unico alcuni capitoli di spesa (4803, 4805/1-2-3 e 4811) sono confluiti nel cap. 4800, che attualmente è suddiviso in quindici piani gestionali. Ciò, da un lato consente di poter analizzare con maggior dettaglio le diverse tipologie retributive e dall'altro aumenta il grado di trasparenza dei dati contabili. Nel capitolo 4800 sono inseriti anche i piani gestionali n. 14 e n. 49, relativo all'impiego dei Carabinieri per la protezione di obiettivi sensibili e per misure di particolare sicurezza per un importo complessivo pari a 98,5 milioni.

accessorie e relativa IRAP del personale dell'Arma pagate dai Ministeri presso cui lo stesso presta servizio, prime fra tutte quelle sui capitoli 2532 e 2533 del Ministero dell'interno (sui quali nel 2015 erano stati impegnati circa 450 milioni).

Osservando il pagato, la maggiore spesa riguarda le competenze fisse per circa 100 milioni, il *bonus* 80 euro per 95 milioni, 375 milioni per il lavoro straordinario, 163 milioni per il FESI (Fondo efficienza servizi istituzionali) e altre competenze accessorie, i contributi previdenziali e IRAP sulle competenze fisse e accessorie per 155 milioni.

Da rilevare il dato dei residui di nuova formazione di stanziamento che si riduce di circa 108,7 milioni (attestandosi a 103,1 milioni), da attribuirsi sostanzialmente alla categoria dei redditi da lavoro dipendente²⁰.

TAVOLA 10

PROGRAMMA 1 - APPONTAMENTO E IMPIEGO CARABINIERI PER LA DIFESA E LA SICUREZZA
DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Totali		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	5.454,56	6.265,50	5.292,78	6.207,97	5.265,22	6.161,62	141,18	47,99	113,62	0,00	48,16	55,89
di cui: imposte pagate sulla produzione	322,65	369,13	322,63	366,56	322,63	365,18	0,00	1,38	0,00	0,00	0,02	2,57
Consumi intermedi	167,85	161,51	167,85	159,06	163,12	150,94	4,74	8,13	0,00	0,00	0,00	2,44
Altre uscite correnti	36,27	84,28	36,27	84,28	36,27	84,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui: interessi passivi	0,08	0,02	0,08	0,02	0,08	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	5.658,68	6.511,29	5.496,90	6.451,31	5.464,61	6.396,84	145,91	56,12	113,62	0,00	48,16	58,33
Investimenti fissi lordi	89,43	84,67	89,43	65,49	23,57	37,66	65,87	47,02	0,00	19,18	0,00	0,00
Spese in conto capitale	89,43	84,67	89,43	65,49	23,57	37,66	65,87	47,02	0,00	19,18	0,00	0,00
SPESE FINALI	5.748,11	6.595,96	5.586,33	6.516,81	5.488,17	6.434,49	211,78	103,13	113,62	19,18	48,16	58,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'art. 1, lett. b), della legge n. 244 del 2012 esclude implicitamente l'Arma dei Carabinieri dalla revisione in senso riduttivo delle dotazioni organiche complessive del personale militare.

L'art. 800 del COM (l'art. 803 fissa nel dettaglio le posizioni organiche dei Generali e Colonnelli) fissa, invece, le consistenze organiche complessive dell'Arma a 114.778 unità, ma in forza effettiva ne risultano 102.014 (con carenze maggiori nel ruolo sovrintendenti e appuntati/carabinieri), per una copertura complessiva di 12.764 unità.

TAVOLA 11

CONSISTENZE ORGANICHE ED EFFETTIVE DELL'ARMA DEI CARABINIERI 2015-2016

Dotazione organica	Ruolo Ufficiali in servizio permanente		Ruolo Ispettori		Ruolo Sovrintendenti		Ruolo Appuntati e Carabinieri		Personale complessivo	
	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva
2015	3.797	3.750	29.531	27.452	20.000	13.244	61.450	57.807	114.778	102.253
2016		3.738		27.139		13.190		57.947		102.014

Fonte: Ministero della difesa

Nel periodo in esame le carenze del personale nei vari ruoli sono aumentate: per gli Ufficiali da 47 a 59; per gli Ispettori da 2.079 a 2.392; per i Sovrintendenti da 6.756 a 6.810, ad eccezione del ruolo Appuntati/Carabinieri, essendo esse diminuite da 3.643 a 3.503.

²⁰ Si rileva che detti residui riguardano per 16,1 milioni il capitolo 4800, pg. 4, relativo al Fondo unico di amministrazione e per 26,5 milioni il capitolo 4853, pg. 2, che attiene alle spese per vestiario, equipaggiamento, ecc.

* A tal proposito si evidenzia che quest'ultimo capitolo troverebbe una collocazione più idonea all'interno della categoria dei consumi intermedi.

A partire dal 2008 le assunzioni di personale delle Forze di Polizia devono avvenire nella misura fissata dall'art. 66, comma 9, del DL n. 112 del 2008 che lega il numero delle assunzioni a quello degli esodi registrati l'anno precedente, ovvero il *turn-over* al 100 per cento.

Nel 2016, come nel 2010 e nel 2011, si è potuto applicare effettivamente il *turn-over* al 100 per cento²¹ e, per effetto dell'art. 16-ter del DL n. 78 del 2015, si sono potute anticipare 1.050 assunzioni riferite all'esercizio finanziario 2017²².

La legge di bilancio 2017 ha già recepito, con carattere di effettività sui volumi finanziari dei corrispondenti stanziamenti le previsioni di risparmio stabilite nel d.lgs. n. 177 del 2016 e adottate sulla scorta dei criteri/parametri operativi e tecnico-logistici (illustrati in relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento) cui saranno ispirati i discendenti provvedimenti che interessano sia nella generalità il comparto sicurezza, sia specificatamente l'Arma dei Carabinieri (relativi all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato).

Il sistema del *turn-over*, di fatto, comporta una diminuzione del personale in servizio, sia perché, a fronte di 2.500/2.800 esodi all'anno (al netto del personale del Corpo forestale dello Stato), il personale viene immesso sempre con un anno di ritardo rispetto agli esodi, il cui numero è in costante aumento, sia perché vi sono una serie di casi normativamente previsti per i quali il personale, pur non essendo più in servizio nell'Amministrazione, non può essere computato ai fini assunzionali.

Le dotazioni extra-organiche dell'Arma, invece, sono fissate dagli artt. 825 e segg. del Codice dell'ordinamento militare²³.

TAVOLA 12

CONSISTENZE EXTRA ORGANICHE ED EFFETTIVE DELL'ARMA DEI CARABINIERI 2015-2016

Dotazione extra organica	Ruolo Ufficiali in servizio permanente		Ruolo Ispettori		Ruolo Sovrintendenti		Ruolo Appuntati e Carabinieri		Personale complessivo	
	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva	Forza organica	Forza effettiva
2015	92	48	645	535	352	263	1.973	1.037	3.062	1.883
2016		44		509		263		939		1.775

Fonte: Ministero della difesa

L'art. 801 contempla anche otto ufficiali in posizione soprannumeraria.

Per quanto riguarda la funzione "difesa", nel contesto internazionale l'Arma ha impiegato circa 422 unità in tutte le missioni all'estero della Difesa²⁴. L'Arma è anche impegnata

²¹ Nel 2009 le assunzioni concesse furono nel limite numerico e finanziario del 10 per cento degli esodi registrati nell'anno precedente (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 61 comma 22 del medesimo DL nonché dall'art. 1, comma 527, della legge n. 296 del 2006), nel 2012 del 20 per cento, nel 2013 del 20 per cento (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 1 comma 89 del 1990/1991 della legge n. 228 del 2012), nel 2014 del 20 per cento (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 1, comma 464, della legge n. 147 del 2013), nel 2015 del 50 per cento (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 16-ter del DL n. 78 del 2015 che ha concesso di anticipare 1.050 assunzioni riferite all'esercizio finanziario 2016).

²² Il d.lgs. n. 177 del 2016 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato) ha modificato l'art. 800 del COM, con effetto dal 1° gennaio 2017 (ai sensi dell'art. 20 del decreto). La procedura di assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, con l'attribuzione a quest'ultima delle funzioni del Corpo forestale (ad eccezione delle competenze assegnate al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e al Corpo della Guardia di Finanza e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali), comporterà il transito di circa 6.754 appartenenti al Corpo forestale dello Stato (6 per cento in meno rispetto alle 7.178 unità di previsto transito nell'allegato "A" al d.lgs. n. 177 del 2016).

²³ L'aliquota di forza extraorganica dell'Arma dei Carabinieri è prevista dal COM, per un totale complessivo di 3.062 unità in servizio presso i contingenti per: la Presidenza del Consiglio dei ministri (fissato con dPCM in 123 unità) – art. 825 COM; la tutela del lavoro (506 unità) – art. 826 COM; la tutela del patrimonio culturale (88 unità) – art. 827 COM; la tutela per l'ambiente (249 unità) – art. 828 COM; la tutela della salute (96 unità) – art. 829 COM; la Banca d'Italia (massimo 2.000 unità) – art. 830 COM.

²⁴ Nelle missioni *Eulex* e *Nato Joint Enterprise* in Kosovo, *Resolute support mission in Afghanistan*, *Tiph 2* in Palestina, *UNFICYP* a Cipro e *UNIFIL* in Libano, *Inherent resolve* in Iraq, base militare di Gibuti, *MIADIT* Somalia, *MIBIL* in

nell'attività addestrativa del COESPU (centro di eccellenza per le *stability police units*) per la formazione di assetti nazionali destinati a svolgere attività di *peace-keeping*, nonché di Forze di Polizia di paesi terzi, e nell'attività addestrativa del Centro di eccellenza NATO per la Polizia di stabilità. In ambito nazionale le attività addestrative militari sono state condotte dagli assetti destinati prettamente a compiti militari²⁵.

3.2. Programmi 2-3-4 per l'approntamento e impiego delle Forze terrestri, navali e aeree

I programmi 2-3-4, relativi alle spese per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, vengono di seguito analizzati complessivamente per fornire un quadro globale e univoco delle tre Forze Armate. Ogni programma fa riferimento al CRA Stato Maggiore della singola Forza Armata.

Nella seguente tavola i dati dei tre programmi sono posti a confronto secondo la classificazione economica.

TAVOLA 13
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE DI SPESA
PROGRAMMI 2, 3 E 4

(in milioni)

Programmi	Gruppo categorie	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato competenza		Residui finali		Residui finali di stanziamento		Economie/ Maggiori spese comp	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
2 - Approntamento e impiego delle forze terrestri	Costo del personale	4.621,31	5.045,88	4.613,00	4.904,69	4.579,62	4.909,51	33,38	0,60	0,00	0,00	8,31	135,77
	di cui : imposte pagate sulla produzione	267,15	296,66	266,52	283,94	266,36	284,00	0,16	0,14	0,00	0,00	0,63	12,51
	Consumi intermedi	364,29	331,26	364,26	331,16	273,51	270,06	90,75	61,10	0,00	0,00	0,02	0,10
	Altre uscite correnti	0,40	0,34	0,40	0,34	0,40	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Spese correnti	4.986,00	5.377,47	4.977,66	5.236,18	4.853,53	5.179,90	124,13	61,71	0,00	0,00	8,34	135,87
	Investimenti fissi lordi	4,46	4,49	4,45	4,27	0,01	0,02	4,45	4,48	0,01	0,22	0,00	0,00
	Spese in conto capitale	4,46	4,49	4,45	4,27	0,01	0,02	4,45	4,48	0,01	0,22	0,00	0,00
	SPESE FINALI	4.990,46	5.381,96	4.982,11	5.240,46	4.853,53	5.179,91	128,59	66,18	0,01	0,22	8,34	135,87
	SPESE COMPLESSIVE	4.990,46	5.381,96	4.982,11	5.240,46	4.853,53	5.179,91	128,59	66,18	0,01	0,22	8,34	135,87
3 - Approntamento e impiego delle forze navali	Costo del personale	1.947,10	2.095,48	1.942,05	2.015,80	1.941,84	2.014,92	0,52	0,87	0,00	0,00	4,74	79,68
	di cui : imposte pagate sulla produzione	112,07	125,90	112,07	118,13	112,38	118,12	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,31	7,77
	Consumi intermedi	235,18	199,31	234,72	198,06	154,57	118,58	80,16	79,48	0,00	0,00	0,45	1,24
	Trasferimenti di parte corrente	0,09	0,08	0,09	0,08	0,09	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Altre uscite correnti	0,42	0,24	0,32	0,24	0,25	0,24	0,06	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00
	Spese correnti	2.182,78	2.295,11	2.177,17	2.214,18	2.096,75	2.133,83	80,74	80,35	0,00	0,00	5,29	80,93
	Investimenti fissi lordi	1,78	1,68	1,76	1,63	0,00	0,11	1,78	1,57	0,02	0,05	0,00	0,00
	Spese in conto capitale	1,78	1,68	1,76	1,63	0,00	0,11	1,78	1,57	0,02	0,05	0,00	0,00
	SPESE FINALI	2.184,56	2.296,79	2.178,93	2.215,81	2.096,75	2.133,94	82,52	81,92	0,02	0,05	5,29	80,93
SPESE COMPLESSIVE	2.184,56	2.296,79	2.178,93	2.215,81	2.096,75	2.133,94	82,52	81,92	0,02	0,05	5,29	80,93	
4 - Approntamento e impiego delle forze aeree	Costo del personale	2.380,86	2.500,51	2.377,51	2.443,68	2.372,15	2.443,44	5,36	0,24	0,00	0,00	3,35	56,83
	di cui : imposte pagate sulla produzione	141,71	150,22	141,70	142,87	137,08	142,87	4,63	0,00	0,00	0,00	0,01	7,34
	Consumi intermedi	308,51	348,49	308,49	347,95	245,96	271,11	62,53	76,84	0,00	0,00	0,02	0,54
	Altre uscite correnti	0,11	0,20	0,11	0,20	0,11	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Spese correnti	2.689,47	2.849,20	2.686,11	2.791,83	2.618,22	2.714,75	67,89	77,08	0,00	0,00	3,36	57,37
	Investimenti fissi lordi	2,93	2,39	2,92	2,37	0,01	0,01	2,91	2,38	0,00	0,02	0,00	0,00
	Spese in conto capitale	2,93	2,39	2,92	2,37	0,01	0,01	2,91	2,38	0,00	0,02	0,00	0,00
	SPESE FINALI	2.692,40	2.851,58	2.689,03	2.794,19	2.618,24	2.714,75	70,80	79,46	0,00	0,02	3,36	57,37
	SPESE COMPLESSIVE	2.692,40	2.851,58	2.689,03	2.794,19	2.618,24	2.714,75	70,80	79,46	0,00	0,02	3,36	57,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Libano, EUTM Somalia, EUCAP Sahel Mali. In generale in tutte le attività all'estero delle Forze Armate i Carabinieri sono presenti con funzioni di Polizia militare.

²⁵ Tra esse: SAR Seasubsarex 2016, European Spearhead EUROCORPS, Summer Tempest 2016, European wind 2016.