

Programma 10. Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità

Il Programma si articola in cinque obiettivi operativi⁶⁴ e prevede risorse allocate prevalentemente nella spesa in conto capitale: i trasferimenti in conto capitale costituiscono il 65 per cento della spesa totale del programma, mentre gli investimenti fissi il 30 per cento.

L'attività relativa alle opere infrastrutturali strategiche grava sul cap. 7060 "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione e adduzione di risorse idriche": gli stanziamenti definitivi nel 2012 ammontano a 1.729 milioni, con un incremento dello 0,96 per cento sul 2011, gli impegni di competenza a 1.677 milioni ed i pagamenti a 603,6 milioni. I residui finali del 2012 ammontano a 2.469 milioni, in aumento rispetto al 2011. Molto meno significativa rispetto al passato è la consistenza delle economie (le economie sui residui passano da 1.066 milioni nel 2011 a 46 milioni nel 2012).

L'attività svolta all'interno del programma, oltre alla attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), in attuazione della c.d. legge obiettivo, n. 443 del 2001 e di competenza delle Struttura Tecnica di Missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attiene alla realizzazione di piani e programmi, tra cui rileva quello relativo alle infrastrutture scolastiche, all'edilizia penitenziaria, agli interventi per la ricostruzione in Abruzzo.

Piano straordinario per la messa in sicurezza di edifici scolastici

Il Piano straordinario concernente la messa in sicurezza delle strutture scolastiche, con particolare riguardo a quelle ubicate in zone a rischio sismico, è stato previsto dalla legge n. 289/2002. E' stato redatto dal MIT, di concerto con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, previa indicazione da parte delle Regioni degli edifici a più alto rischio sismico oggetto di adeguamento strutturale. Il piano ad oggi si articola in due programmi stralcio ed un piano di rimodulazione che sono stati oggetto di specifiche delibere CIPE seguite a specifici favorevoli pareri della Conferenza Unificata. Il totale degli interventi prevede un importo complessivo di 488 milioni, il 19 per cento dei quali non risulta ancora avviato.

In particolare, il primo programma stralcio attivato nel 2005 non risulta avviato per il 9 per cento degli interventi, è realizzato per il 35 per cento, mentre il 56 per cento è ancora in corso. Il secondo programma stralcio attivato nel 2007 non risulta avviato per il 24 per cento degli interventi ed è realizzato per il 18 per cento, mentre è ancora in corso il 60 per cento degli interventi. La

gestore della rete ferroviaria (RFI), che ha previsto allocazioni per 16 miliardi come costo a vita intera per le grandi opere ed infrastrutture ferroviarie strategiche. Specificamente, il contratto prevede risorse per 5,85 miliardi, così suddivisi: 240 milioni da Fondo Sviluppo e Coesione, 2619 milioni da Fondo Infrastrutture ferroviarie, 1230 milioni da fondi ex FAS, 35,8 risorse TEN-T, 517 milioni da convenzioni con EE.LL., 1215 milioni riduzione tasso di cofinanziamento nazionale. Inoltre, nel 2012 sono state assentite dal CIPE risorse per 300 e 600 milioni, distinte per la parte servizi e investimenti, inseriti rispettivamente nel Contratto di programma 2012-2014 Parte servizi, e nell'aggiornamento 2010 del Contratto 2007-2011.

Non è invece stato stipulato il Contratto di programma 2012 con ANAS mentre i contratti 2010- 2011 sono stati defINANZIATI durante l'esercizio, e successivamente parzialmente rifINANZIATI con apposita delibera CIPE (84/2011), con effetti negativi sulla regolarità dell'attività. La legge di stabilità ha ulteriormente defINANZIATO per circa 50 milioni tali contratti. Sempre con riguardo ad ANAS, nel 2012 la società ha proceduto ad avviare tre procedure di gara per concessioni autostradali affidate con procedura ristretta e aggiudicate all'offerta economicamente più vantaggiosa, aventi ad oggetto: 1) affidamento delle attività di gestione e manutenzione dell'autostrada A21 Piacenza - Cremona - Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC), tratta autostradale con una lunghezza pari a km. 88,6, concessione trentennale a decorrere dal 1° ottobre 2013 e con scadenza 30 settembre 2042; 2) affidamento in concessione delle attività di gestione e manutenzione dell'Autostrada A3 Napoli-Pompei-Salerno, con una lunghezza pari a km. 51,6, di durata trentennale a decorrere dall'1.1.2013 e con scadenza 31.12.2042; 3) affidamento in concessione delle attività di costruzione relative alla realizzazione degli investimenti di adeguamento e di manutenzione straordinaria dell'autostrada A22 Brennero - Modena, con una lunghezza pari a km 314, con durata massima di 49 anni e 8 mesi (dall'1.5.2014 al 31.12.2063).

⁶⁴ Attività propedeutica all'emanazione dei decreti interministeriali legge obiettivo e relative spese di funzionamento; gestione e attuazione del programma di adeguamento degli edifici scolastici; gestione e attuazione dei programmi di edilizia relativi alla costruzione di opere pubbliche di competenza statale, edilizia antisismica e ricostruzione, eventi speciali e programmi per Roma Capitale; ottimizzazione delle procedure contabili di cui alla legge n. 139/1992; attuazione programmi di intervento per opere viarie.

rimodulazione del 2008 risulta non avviata per il 36 per cento degli interventi previsti, mentre il 49 per cento riguarda interventi in corso, il 15 per cento interventi completati.

Inoltre, il CIPE con le Delibere n. 32/2010 e 6/2012 ha destinato 358 milioni e 259 milioni rispettivamente al Primo ed al Secondo Programma straordinario di interventi urgenti sul patrimonio scolastico finalizzati alla messa in sicurezza e alla prevenzione e riduzione del rischio connesso alla vulnerabilità degli elementi, anche non strutturali, degli edifici scolastici. I 1706 interventi oggetto del primo programma risultano non avviati per circa il 4 per cento, avviati per il 96 per cento e ultimati per l'1 per cento. I 1809 interventi oggetto del secondo programma risultano avviati per il 33 per cento e non avviati per il restante 67 per cento.

Programma di edilizia penitenziaria e "Piano carceri"

Gli interventi in materia di edilizia penitenziaria, le cui risorse sono allocate sul cap. 7473, si sviluppano secondo due piani gestionali 01 e 02, entrambi alimentati con finanziamenti stanziati con specifiche delibere CIPE individuati nei fondi per le aree sottoutilizzate (ex FAS).

In particolare, con le risorse a valere sul PG01 vengono finanziati interventi di diretta competenza del MIT mentre, con i fondi relativi al piano gestionale (PG) 02, sono sovvenzionati gli interventi ricompresi nel "piano carceri", che prevede una gestione commissariale *ad hoc*.

Il programma di competenza MIT (Delibera CIPE 58/2009), realizzato tramite i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, include otto opere, ubicate nei siti di Cagliari, Sassari, Tempio Pausania, Oristano, Forlì, Rovigo, Savona e Reggio Calabria. Il totale del costo ammonta a 503,2 milioni, con un fabbisogno residuo di cassa non coperto di 29 milioni. Il cap. 7473 PG 01 mostra pagamenti totali nel 2012 pari a euro 28.617.595, tutti in conto residui.

Il "piano carceri" è stato gestito, con competenza esclusiva, sino a tutto il 31.12.2012 dal Commissario Delegato ai sensi dell'ordinanza P.C.M. n. 3861 del 19.03.2010, e dal 01.01.2013 dal Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, ai sensi del d.P.R. 03.12.2012, che si avvale di specifico personale di supporto. Per la realizzazione degli interventi si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie di cui all'art. 2, comma 219, della legge 23 dicembre 2009, n.191 (legge finanziaria 2010). Detta legge prevede uno stanziamento di complessivi 500 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture. Il cap. 7473 PG 02 mostra pagamenti totali nel 2012 pari a euro 71.714.984, tutti in conto residui.

Interventi per la ricostruzione in Abruzzo

I primi interventi di immediata riattivazione funzionale di edifici pubblici sono stati operati subito dopo il sisma dell'aprile 2009 tramite il Provveditorato interregionale competente.

Con O.P.C.M. 3827/2009 sono stati, così, stanziati 21 milioni per attività di ripristino della funzionalità di edifici sede di istituzioni pubbliche: il totale dei pagamenti disposti dal Provveditorato relativi a questo programma di interventi ammonta, al 30.08.2012, ad euro 19.203.561,05.

A seguito di tali interventi immediati, si è operato con programmi stralcio. Il primo programma è stato approvato con Delibera CIPE 82/2009 che ha stanziato 200,8 milioni: al 30.08.2012, risultano emessi pagamenti dal Provveditorato per un importo complessivo di euro 31.679.581,61. Il secondo programma è stato approvato con Delibera CIPE 44/2012 che ha stanziato 167,6 milioni: è stato appaltato un solo intervento presso la Struttura di Gestione dell'Emergenza, per un importo di 1,9 milioni.

Altri interventi per 40 milioni hanno riguardato edifici universitari (Delibera CIPE 79/2009): al 31.08.2012, risultano emessi dal Provveditorato pagamenti per un importo pari ad euro 490.826,84. Sempre l'O.P.C.M. 3827/2009 ha autorizzato la spesa di euro 30.600.000,00 milioni per consentire il regolare avvio dell'anno scolastico 2009/2010. Su un totale dei 70 edifici, per 59 sono stati ultimati gli interventi e sono stati effettuati pagamenti per euro 27.839.299,06.

Un'altra serie di interventi ex art. 4, comma 3, del DL 39/2009, hanno riguardato infrastrutture stradali di competenza ANAS. Il Piano di ricostruzione post-sisma Abruzzo ha trovato copertura finanziaria attraverso le disponibilità relative al Contratto di Programma 2009, per un importo di circa 200 milioni di euro e prevede sia interventi di realizzazione di nuove opere, sia interventi di manutenzione straordinaria. Per due interventi di nuove opere sono stati stanziati 33,7 milioni e non si sono avuti pagamenti essendo state bloccate le procedure per controversie insorte e per prescrizioni relative a V.I.A. Per interventi di manutenzione straordinaria sono stati stanziati 88,2 milioni e sono stati pagati 29 milioni.

4.2.1. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)

Come già sopra riferito ed ampiamente trattato nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013), il X Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza del 2012, riportava i dati relativi al piano infrastrutture strategiche (PIS) con aggiornamenti al mese di Giugno 2012. Secondo

quanto era già stato previsto nelle Linee guida allegate al DEF 2012, sulle opere del PIS era stata operata una *due diligence* finalizzata a realizzare la coincidenza tra priorità nazionali e il quadro delle infrastrutture nazionali, anche alla luce dei programmi di investimento a valenza europea (TEN-T *core network*).

Nel dicembre 2012, in sede di Conferenza Stato-Regioni, sono stati approvati i contenuti dell'Allegato concordando contestualmente il percorso programmatico attuativo relativo all'avanzamento delle opere in oggetto. Le risultanze saranno formalizzate all'interno dell'Aggiornamento del Programma che verrà pubblicato nel mese di ottobre 2013.

Medio tempore, in allegato al Documento di economia e finanza 2013, è stato pubblicato un aggiornamento al mese di dicembre 2012 del decimo Allegato infrastrutture, con una piccola revisione delle macro opere di cui alla legge n. 443/2001.

Le informazioni contenute in quest'ultima revisione appaiono incomplete a causa della mancanza della tavola di dettaglio, ma si possono comunque delineare le principali novità rispetto alla precedente edizione.

Nella seguente tabella sono riportate, in sintesi, le principali differenze tra il decimo e l'undicesimo allegato in termini di costo totale delle macro opere.

Tavola 14
(in milioni)

Macro Opera	X allegato	XI allegato
Sistema valichi	16.149	16.874
Corridoio plurimodale padano	48.070	52.120
Corridoio plurimodale Tirreno Brennero	5.886	5.651
Corridoio plurimodale tirreno – nord Europa	55.072	55.371
Corridoio plurimodale Adriatico	2.019	1.983
Corridoio plurimodale dorsale centrale	4.533	4.039
Sistema MO.S.E.	5.493	5.493
Ponte sullo stretto di Messina	8.550	
Corridoio trasversale dorsale appenninica	45.279	45.551
Sistemi urbani	25.398	25.703
Piastra logistica euromediterranea Sardegna	3.177	3.320
Hub portuali	8.787	8.522
Hub interportuali	1.602	1.602
Grandi hub aeroportuali- allacciamenti ferroviari e stradali	339	339
Schemi idrici	2.065	2.205
Piano interventi comparto energetico	1.395	2.086
Piano degli elettrodotti	692	
Sedi istituzionali (art. 4, co.151 legge 350/03) e piccole/medie opere sud	745	745
TOTALE	235.251	231.604

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Camera dei Deputati Documentazione e ricerche - Allegati al DEF 2013 - XI Allegato infrastrutture relativo al Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) - 23 aprile 2013

Nel prosieguo sono fornite sintesi informative delle principali opere infrastrutturali afferenti al PIS, tendenti principalmente a mettere in rilievo lo stato di realizzazione.

Numerose sono state le difficoltà riscontrate al riguardo, sintetizzabili in limitatezza e scarsa fruibilità delle informazioni tecniche e finanziarie relative alle opere e, quindi, poca trasparenza nella gestione del programma. Peraltro, il sito "cantieri.mit.gov.it", istituito dal MIT nel 2012 proprio al fine di rendere trasparente il monitoraggio delle singole opere PIS, non risulta sempre aggiornato e, quindi, per fare fronte a tale scarsità informativa, si è reputato necessario consultare differenti fonti, spesso risultate non coerenti tra loro.

In particolare, copiose sono le informazioni che illustrano la cronistoria delle opere dal punto di vista delle procedure amministrative e burocratiche di riferimento, mentre scarse o completamente assenti le informazioni circa gli stanziamenti, i pagamenti e l'avanzamento fisico operativo delle opere.

L'auspicio forte è nel senso di implementare forme di trasparenza, accessibilità, completezza e tempestività nell'offerta informativa, risultando essenziale che sia assicurata una fruizione pubblica immediata e circostanziata di tutte le informazioni che attengono all'utilizzo di una così importante massa di risorse collettive.

Reti TEN- T

La rivisitazione del quadro delle essenzialità infrastrutturali voluta dall'Italia nel 2008 si è tradotta nella proposta della Commissione europea dell'ottobre 2011 (*Connecting Europe Facility*- CEF - Meccanismo per collegare l'Europa) e assunta nell'accordo politico del 22 marzo 2012 del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" che ha acquisito un orientamento generale dell'Unione sullo sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti basata sulla realizzazione della rete globale (*"Comprehensive network"* entro il 2050), con funzione di coesione territoriale ed economica, e della rete centrale (*"Core network"* entro il 2030), costituita da un numero limitato di corridoi, aventi la funzione di interconnettere i Paesi UE e quelli confinanti, fondata sulla multimodalità, sull'individuazione di requisiti uniformi delle infrastrutture di trasporto, sul riconoscimento di competenze di esecuzione alla Commissione.

Il CEF previsto dalla Commissione ha il compito di finanziare infrastrutture prioritarie di interesse per l'intera UE, sia fisiche che telematiche, che rispettino i criteri di sviluppo sostenibile. La *Facility* è gestita a livello centrale e finanziata da risorse di bilancio specifiche e mediante importi del Fondo di coesione destinati al trasporto.

A tal fine è stato previsto lo sviluppo di sinergie tra le reti transeuropee di telecomunicazioni ed energia.

Il CEF vale complessivamente circa 29 miliardi di euro, così ripartiti:

- trasporti:	23 miliardi di euro
- telecomunicazioni:	1 miliardo di euro
- energia:	5 miliardi di euro

A sua volta, la quota "trasporti" è alimentata tramite:

- finanziamenti in conto capitale (grant):	13 miliardi di euro
- Fondo di Coesione:	10 miliardi di euro

L'importo di 13,174 miliardi di euro rappresenta un incremento di circa il 65 per cento rispetto all'attuale bilancio TEN-T 2007-2013 (euro 8,013 miliardi).

La rete centrale prevede dieci corridoi, quattro dei quali di diretto interesse per l'Italia:

- Corridoio Baltico – Adriatico (Helsinki – Tallinn – Riga – Brno – Vienna – Bratislava – Graz – Villach – Udine – Trieste – Venezia – Padova – Bologna – Ravenna);
- Corridoio Mediterraneo (Lisbona/Algeiras – Madrid – Zaragoza – Barcelona – Lyon – Torino – Novara – Milano – Verona – Padova – Venezia – Ravenna – Trieste – Koper – Ljubljana – Budapest – Kiev);
- Corridoio Helsinki – La Valletta (Helsinki – Stoccolma – Malmö – Copenhagen – Lübeck – Amburgo – Hannover – Monaco – Innsbruck – Verona – Bologna – Firenze – Roma – Napoli – Bari – Taranto – Gioia Tauro – Palermo – La Valletta);
- Corridoio Genova – Rotterdam (Genova – Novara – Milano – Lugano – Basilea – Berna – Mannheim – Colonia – Düsseldorf – Duisburg – Utrecht – Amsterdam Rotterdam)

Il Corridoio "Helsinki – Valletta", che nelle previsioni iniziali avrebbe dovuto terminare a Napoli, è stato prolungato sino a Palermo, con l'inclusione della tratta "Napoli – Catania – Enna- Palermo" e verso Taranto con l'inclusione della tratta "Bari – Taranto", che si diparte dal nodo di Napoli.

Sono state, inoltre, previste le inclusioni del porto di La Spezia, dei nodi di Venezia, Palermo e Cagliari, dell'aeroporto di Bergamo nell'ambito del cluster aeroportuale milanese, del terminale ferroviario merci di Milano, nonché dell'intero sistema fluviale padano-veneto. Ciò ha riconfigurato la rete nazionale valorizzando le potenzialità del paese e fornendo l'opportunità di creare un reale sistema intermodale di trasporto europeo.

Nell'ambito dei negoziati in corso sul nuovo quadro finanziario dell'UE per il periodo 2014-2020, sembra prospettarsi una riduzione degli stanziamenti, nonché una revisione tecnico contabile sullo stato di attuazione dei Progetti prioritari 2007-2013.

Alla base della revisione in corso vi è la constatazione di un ritardo generalizzato che ha indotto la Commissione ad adottare unilateralmente la decisione di prorogare il termine di ultimazione del programma quadro di due anni, spostandolo dall'originario 2013 al 2015.

L'Italia ha programmato, pianificato, aperto cantieri e in alcuni casi ha completato molti interventi lungo i Corridoi comunitari.

I lavori sono stati programmati per un ammontare di 90,3 miliardi di euro, di cui 26,2 miliardi di euro per cantieri aperti (29 per cento), 27,3 miliardi di euro per opere già completate (30 per cento), mentre la quota residua di 36,8 miliardi di euro (41 per cento) è in fase di progettazione e/o di bandi di gara.

I ritardi sono riconducibili a differenti problematiche, tra cui difficoltà tecnico-politiche (Torino-Lione, Trieste-Divača), oltre alle difficoltà di reperire le risorse finanziarie a copertura della quota nazionale (accesso sud Brennero).

Per superare questi ultimi, oltre alla possibilità di utilizzare i Fondi di Coesione al fine di concentrare il sostegno comunitario su opere di grandi dimensioni finanziarie, è stato previsto l'utilizzo dei *project bonds*. L'iniziativa pilota lanciata dalla Commissione a novembre 2011, stanziava una dotazione di 230 milioni di euro, rinvenienti dalle rimodulazioni sui progetti TEN-T dell'attuale periodo di programmazione.

Inoltre, con riguardo al partenariato pubblico privato, nel bando 2012 la Commissione ha inserito un'apposita posta di 25 milioni di euro per il sostegno finanziario a progetti in partenariato.

Va rilevato che nel Contratto di programma RFI 2010-2012 sono state previste risorse per 35,8 milioni da destinare alle reti TEN-T.

Asse Ferroviario Torino – Lione e tunnel geognostico della Maddalena

Il 30 gennaio 2012 a Roma è stato ratificato l'accordo bilaterale tra il Governo della Repubblica francese e il Governo della Repubblica italiana per la realizzazione del progetto di collegamento ferroviario misto merci-viaggiatori tra Torino e Lione, nonché le condizioni di esercizio dell'opera.

L'accordo, nello stabilire che la parte comune italo-francese della sezione internazionale del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione sia realizzata in diverse fasi funzionali, si focalizza sulla realizzazione e successiva gestione dell'opera di prima fase, ovvero sulla Sezione Transfrontaliera, rinviando a successivi Accordi la definizione delle fasi successive. L'accordo definisce, in particolare, la *governance* del nuovo Promotore pubblico, realizzatore e poi gestore della Sezione Transfrontaliera, e stabilisce la chiave di ripartizione degli oneri di realizzazione dell'opera tra i due Paesi, in vista del successivo Protocollo addizionale, da sottoscrivere per tener conto della partecipazione definitiva dell'Unione europea al progetto e della disponibilità complessiva del finanziamento per permettere l'avvio effettivo dei lavori. Sottratto il contributo dell'UE e la parte finanziata dai pedaggi delle imprese ferroviarie, la chiave di ripartizione è del 57,9 per cento, per la parte italiana, e 42,1 per cento per la parte francese, limitatamente al costo stimato del progetto definitivo, certificato da un soggetto esterno; oltre questo importo, la ripartizione è al 50 per cento. L'accordo deve essere ratificato dai Parlamenti dei due Stati per entrare in vigore.

In Francia, l'Accordo ed il relativo disegno di legge di ratifica, dopo essere già stato esaminato dal Consiglio di Stato e dal Consiglio dei Ministri, è ora all'esame del Parlamento.

In Italia, l'Accordo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 6 giugno 2013 e deve iniziare l'iter di ratifica parlamentare.

Sul piano operativo, con Delibera n. 86 del 18 novembre 2010 il CIPE ha approvato, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, il Progetto Definitivo del cunicolo esplorativo de "La Maddalena" in comune di Chiomonte (TO).

Il cunicolo esplorativo de La Maddalena, propedeutico alla realizzazione del tunnel di base, consiste in una galleria complessiva di circa 7.500 metri, di cui 3.600 metri in allineamento alle future due canne del tunnel di base, ed il cui imbocco è localizzato al Fondo del tratto terminale della valle Clarea, nel territorio del comune di Chiomonte (TO) in Val di Susa, alla quota di 673 metri s.l.m..

Il costo dell'opera è di 143 milioni di euro e la relativa copertura finanziaria risulta così assicurata: 44,84 milioni di euro dall'Italia; 26,84 milioni di euro dalla Francia; 71,67 milioni di euro dalla UE (dati comunicati dal Ministero Infrastrutture e trasporti nel mese di Maggio 2013).

Il 20 gennaio 2013 è iniziato lo scavo effettivo del cunicolo geognostico ed al 15 marzo 2013 sono stati scavati 34 metri. Il completamento dello scavo della galleria è previsto per la fine dell'anno 2015. Le altre attività di chiusura, quali il completamento delle attività esterne ed interne al cunicolo ed il ripristino del sito di deposito si dovrebbero concludere nei successivi sei mesi.

Con l'avvio delle opere a Chiomonte, il CIPE ha disposto uno stanziamento preventivo di risorse di 10 milioni di euro quale prima tranche del totale delle "assegnazioni per le opere compensative atte a favorire l'inserimento territoriale della Nuova Linea Torino Lione (NLTL)" e ha chiesto all'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione⁶⁵, d'intesa con la Regione Piemonte e la Provincia di Torino, la formulazione di proposte per l'impiego di tale importo definendo criteri, modalità e contenuti dei progetti, che saranno poi finanziati trasferendo le risorse ai diversi soggetti istituzionali interessati. L'articolazione temporale dell'assegnazione è la seguente: a) 2013: 2 milioni di euro; b) 2014: 5 milioni di euro; c) 2015: 3 milioni di euro.

Tale disponibilità sarà utilizzata quale anticipo in conto compensazioni per costruire un progetto integrato di sviluppo relativo alla Val di Susa, con riferimento immediato ai Comuni della Sezione Transfrontaliera. A seguito di un articolato processo di condivisione, il progetto "Smart Susa Valley"

⁶⁵ Organismo tecnico che risponde al Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi, istituito a seguito del conflitto sociale nato nel 2005 e diventato operativo il 12 dicembre 2006.

è stato inserito nel documento del Ministero per lo Sviluppo Economico “Piano azione coesione-Terza riprogrammazione”, pubblicato l’11.12.12. Il progetto è ancora in fase istruttoria e di puntuale definizione degli interventi, con la prospettiva di formale approvazione da parte dei territori e del CIPE e di avvio operativo entro il 2013.

Nell’aprile 2013 è stato avviato l’iter approvativo della parte italiana del progetto definitivo della Sezione Transfrontaliera. La stima dei costi complessivi della Sezione Transfrontaliera, espressa in euro costanti gennaio 2012, è pari a 8.763 milioni di euro, così articolati:

- 8.038 milioni di euro di euro per lavori ed impianti;
- 330 milioni di euro per acquisizioni fondiari, risoluzione interferenze ed oneri di compensazione;
- 395 milioni di euro per costi del Promotore.

Da parte italiana, con l’articolo 1 comma 208 della legge di stabilità per il 2013, è stata autorizzata la spesa di 60 milioni di euro per l’anno 2013, di 100 milioni di euro per l’anno 2014, di 680 milioni di euro per l’anno 2015 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2029 per il finanziamento di studi, progetti, attività e lavori preliminari nonché lavori definitivi per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione.

Mo.S.E. (Modulo Sperimentale Elettromeccanico)

Il progetto, la cui realizzazione è affidata al Consorzio Venezia Nuova, si compone di 2 classi di opere distinte: 1) progettazione e realizzazione opere di regolazione delle maree e opere complementari e connesse; 2) progettazione e realizzazione degli interventi di cui all’art. 6 della legge 798/1984 (recupero urbano, acquisizione di aree, opere di urbanizzazione, risanamento conservativo di immobili residenziali e commerciali, ecc.)

Il progetto definitivo del Sistema Mo.S.E. comprende anche tutte le opere previste nell’ambito del Piano per la salvaguardia di Venezia che devono essere realizzate alle bocche di porto e che sono state giudicate essenziali per difendere i centri abitati sia dagli allagamenti più frequenti che da quelli eccezionali. Tra le opere vi sono le quattro barriere mobili da realizzare alle bocche lagunari di Lido, Malamocco e Chioggia per la regolazione delle maree; le conche di navigazione per assicurare, anche ad opere mobili sollevate, il transito delle navi alla bocca di Malamocco e il transito dei mezzi di sicurezza e delle piccole imbarcazioni attraverso ciascuna bocca; le opere complementari per aumentare le capacità dissipative nei canali alle bocche di porto.

Dalla rilevazione dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sullo stato di attuazione delle opere comprese nel PIS, che si basa sui dati comunicati aggiornati al 31 maggio 2011, risulta un avanzamento dei lavori del 52 per cento, con ultimazione prevista per dicembre 2014. A giugno 2013 sono state avviate le attività preparatorie all’installazione della prima paratia del Mo.S.E.⁶⁶

Nel X Allegato infrastrutture di ottobre 2012 (Tabella 0) i cui dati sono aggiornati al mese di giugno 2012, risulta un costo totale del progetto di salvaguardia della laguna di Venezia di 5.493 milioni di euro, di cui 4.258 disponibili, con un fabbisogno residuo di 1.234 milioni di euro.

Il costo delle opere relative all’Hub portuale di Venezia (porto di altura ed allacci, in fase di progettazione preliminare) è invece di 2.467 milioni di euro, di cui 1.732 milioni disponibili.

Ponte sullo stretto di Messina

La storia del Ponte sullo stretto di Messina parte dal 1971 quando con legge n.1158 fu dichiarato “opera di interesse nazionale”. L’opera venne affidata alla società Stretto di Messina Spa costituita nel 1981 per lo studio, la progettazione e la realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente, comprese le opere connesse, mentre la gestione del collegamento ferroviario è stata riservata a R.F.I. Gli azionisti della Società sono Fintecna S.p.A., ANAS S.p.A., RFI S.p.A., Regione Calabria e Regione Siciliana.

Nel 2001 il CIPE, con delibera n. 121 del 2001, ha inserito l’opera nel PIS nell’ambito della Legge Obiettivo. Con delibera CIPE n.66 del 1 agosto 2003 sono stati stimati per la realizzazione dell’opera 4,7 miliardi di euro; il relativo schema di finanziamento prevedeva il 40 per cento di capitale (2,5 miliardi) della società Stretto di Messina S.p.A., a totale partecipazione pubblica, e il 60 per cento tramite finanziamenti da reperire su mercati internazionali. L’importo da affidare al Contraente Generale era previsto in particolare per 4,4 miliardi di euro a valori del 2002, i costi complessivi di investimento, espressi in valori correnti, erano valutati in circa 6,1 miliardi di euro, secondo quanto riportato dalla relazione della Società Stretto di Messina S.p.A. sullo stato di avanzamento del progetto dell’opera e delle opere infrastrutturali propedeutiche (variante di Cannitello) del 9 maggio 2013⁶⁷.

Con bando del 16 aprile 2004 veniva indetta la gara pubblica con procedura ristretta per la progettazione definitiva dell’opera e i relativi collegamenti stradali. Detta progettazione venne aggiudicata al raggruppamento temporaneo di imprese con mandataria Impregilo S.p.A., che

⁶⁶ Informazione su sito *salve.it* (Salvaguardia Venezia).

⁶⁷ Il costo riportato nel X allegato infrastrutture e recuperato nell’XI allegato è di circa 8,5 miliardi di euro.

costituiva la società di progetto Eurolink scpa, Contraente Generale, partecipata da Sacyr S.A. (Spagna); Società Italiana per Condotte d'acqua S.p.A.; Cooperativa muratori & cementisti CMC di Ravenna; Ishikawajima-Harima Heavy Industries Co Ltd (Giappone); Argo Costruzioni Infrastrutture Scpa – consorzio stabile.

La progettazione è stata sub-affidata a Cowi A/S (Danimarca); Buckland & Taylor (Canada); Sund&Baelt A/S (Danimarca). Il contratto venne sottoscritto il 27 marzo 2006 per un corrispettivo, al netto di ribasso d'asta di 3,9 miliardi di euro.

Contemporaneamente venne bandita anche la gara per l'affidamento del servizio di Project Management Consulting affidata alla società americana Parsons Transportation Group per 120 milioni di euro.

Con bando del 30 giugno 2005, la società Stretto di Messina espletava la gara per l'affidamento dei servizi di monitoraggio ambientale, territoriale e sociale di cui risultava aggiudicataria l'associazione temporanea di imprese Fenice S.p.A. per 29 milioni di euro.

Altra gara pubblica fu indetta per affidare il servizio di consulenza e brokeraggio assicurativo affidato poi a Marsh nel 2005.

In seguito al cambio di Governo, nel 2006, le risorse di 1,5 miliardi da destinare a Fintecna vennero destinate al MEF per la realizzazione di altre opere infrastrutturali e di interventi di tutela dell'ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria. L'avvio delle attività venne bloccato.

Nel 2008 il nuovo Governo riaffermò la priorità del Ponte e veniva assegnato un contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro mediante una quota di risorse disponibili nell'ex FAS.

Le stime dei corrispettivi dovuti al Contraente Generale venivano aggiornate in c.a. 5 miliardi di euro e quelle dei costi di investimento a 6,3 miliardi di euro.

Con DL n.78 del 1° luglio 2009, si disponeva la nomina del Commissario straordinario con il compito di rimuovere gli ostacoli frapposti al riavvio delle attività.

Nel 2009 il CIPE provvedeva ad assegnare nuove risorse finanziarie a RFI e ANAS per la realizzazione della Variante Cannitello (7 milioni di euro), opera ultimata a maggio 2012.

Il 21 giugno 2011 la società Stretto di Messina ha completato il proprio iter di approvazione del progetto definitivo.

Con l'art. 43-decies del DL n. 179/2012 è stata prevista la stipula di atto aggiuntivo tra la società ed il Contraente generale entro il 1° marzo 2013 che doveva sancire l'accordo tra le due finalizzato alla realizzazione dell'opera. Entro sessanta giorni dalla stipula il CIPE doveva approvare la relazione tecnica della società ed il progetto definitivo dell'opera. Entro 540 giorni la società avrebbe dovuto trovare i finanziatori del progetto. La mancata approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE avrebbe determinato la caducazione di ogni rapporto contrattuale eventualmente sottoscritto dalla società Stretto di Messina per la realizzazione dell'opera. Ma era, comunque, prevista la possibilità che la Società potesse essere autorizzata a realizzare, anche in caso di mancata realizzazione del Ponte, opere infrastrutturali funzionali all'esigenza dell'attuale domanda di trasporto. In caso di mancata stipula dell'atto aggiuntivo, tutti i rapporti intestati alla società Stretto di Messina sarebbero caducati e la società posta in liquidazione. La legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012) ha destinato 300 milioni alla ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società Stretto di Messina.

In data 10 novembre 2012 il Contraente Generale ha formalizzato il proprio recesso dal contratto, con richieste di indennizzo. Quindi, la successiva consumazione inutile del termine per la stipula dell'atto aggiuntivo (1 marzo 2013) ha dato l'avvio alla procedura di liquidazione della società Stretto di Messina⁶⁸, il cui Commissario liquidatore è stato nominato con dPCM 15 aprile 2013.

La relazione sullo stato di avanzamento del progetto del 9 maggio 2013 riporta il seguente quadro finanziario che riepiloga le risorse finanziarie investite dal 2002 al 2012.

Tavola 15

(in euro)

	2002	2009	2010	2011	2012	Totale
Saldo inizio periodo	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636
Costi capitalizzati contraenti principali	0	7.531.467	94.311.943	9.985.251	2.841.911	114.670.572
Altri costi capitalizzati*	5.639.959	4.492.907	9.273.939	10.709.379	10.637.061	121.282.509
Totale generale	80.383.595	172.637.233	276.223.115	296.917.745	310.396.717	310.396.717

* Gli altri costi capitalizzati comprendono: acquisti, servizi, godimento beni di terzi, costo del personale al netto dei recuperi per distacchi, ammortamento e svalutazioni, oneri diversi di gestione; oneri e proventi finanziari; oneri e proventi straordinari

⁶⁸ Sugli effetti che la liquidazione avrà, anche in termini risarcitori, si veda la Delibera Sezione controllo enti 36/2013.

EXPO 2015

L'Expo (World Exposition Milano 2015) è un'Esposizione Universale di natura non commerciale organizzata dalla nazione che fra tutte quelle candidate è risultata vincitrice. È organizzata da Expo 2015 S.p.A., società costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalla Regione Lombardia, dalla Provincia di Milano, dal Comune di Milano e dalla Camera di Commercio di Milano⁶⁹.

Una prima serie di Disciplinari è stata sottoscritta al fine di regolamentare le somme relative all'anno 2009 e consentire l'avvio delle procedure da parte dei soggetti attuatori.

Per gli anni 2010-2015 sono stati firmati tre ulteriori Disciplinari contenenti, tra l'altro, le modalità di trasferimento delle risorse. In particolare, le modalità di erogazione dei fondi statali ai soggetti attuatori degli interventi prevedono il trasferimento, in ratei successivi, degli stanziamenti in bilancio (anni 2010-2015), sulla base delle effettive disponibilità annuali del relativo capitolo di spesa n. 7695, a seguito delle richieste da parte dei soggetti attuatori, previa documentazione dell'utilizzo di almeno l'80 per cento del precedente acconto.

Il DL n. 112/2008 articola gli stanziamenti di spesa come segue.

Tavola 16

(in milioni)

Anno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stanziamento	30	45	59	223	564	445	120

È previsto inoltre che lo stato di avanzamento delle opere venga certificato dal Responsabile del Procedimento e la domanda di assegnazione delle risorse venga accompagnata da una relazione sintetica sullo stato di attuazione delle opere e su eventuali criticità rispetto alla realizzazione delle attività e degli interventi previsti. A tal fine, la società Expo si avvale del Commissario straordinario.

Con dPCM del 7 aprile 2009 le competenze per l'attuazione di alcuni interventi sono state trasferite dalla società Expo 2015 S.p.A. al Tavolo Expo Lombardia e, nel corso del Tavolo Lombardia del 25 maggio 2009, sono stati individuati i seguenti soggetti attuatori:

Regione Lombardia, tramite Infrastrutture Lombarde S.p.A.:

- opere 7a e 7b - collegamento SS 11 da Molino Dorino a Autostrada dei Laghi, lotti 1 e 2;
- opera 7c - adeguamento Autostrada dei Laghi tra il nuovo svincolo Expo e lo svincolo Fiera;
- opere 9a, 9b, 9c e 9d - aree e strutture a parcheggio;

Comune di Milano, tramite Metropolitane Milanese S.p.A.:

- opera 7d - rete stradale: collegamento SS1- SS223;
- opera 8 - Metropolitana M6 (con dPCM 01 03 2010, come sancito dal Tavolo Lombardia del 30 novembre 2009, è stato stabilito che i finanziamenti per la linea Metropolitana M6 dovranno essere destinati alla realizzazione del secondo lotto della Metropolitana M4 -tratta Sforza Policlinico-Linate,);

Il DL 135/2009 assegna al Prefetto della Provincia di Milano il compito di assicurare il coordinamento e l'unità di indirizzo di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e esecuzione di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nonché delle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche connesse alla realizzazione dell'Expo 2015.

Il DL 78/2010 ha disposto la riduzione del 10 per cento delle risorse rimodulabili, ma il successivo DL 83/2012 ha reintegrato le risorse prevedendo la nomina di uno più delegati per lo svolgimento di specifiche funzioni.

La legge di stabilità del 2013⁷⁰ ha disposto, in luogo della riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista a legislazione vigente, una compensazione nell'ambito delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili del proprio stato di previsione.

In totale dal 2009 al 2012 i fondi impegnati sul Cap. 7695 ammontano a circa 340 milioni di euro, mentre quelli trasferiti a circa 219 milioni di euro.

Non sono state fornite notizie circa il grado di realizzazione delle opere previste nel Masterplan di Expo, né è stato possibile rintracciarle altrimenti.

Salerno Reggio-Calabria

L'autostrada A3 Napoli-Reggio Calabria, costituisce il secondo tronco della cosiddetta Autostrada del Sole, che collega Milano a Reggio Calabria.

⁶⁹ Il dPCM 22 ottobre 2008, in attuazione a quanto stabilito dall'art.14 del DL 25 giugno 2008 n.112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n.133, ha istituito gli Organismi per la gestione delle attività di Expo Milano 2015 che, in forza del dPCM 5 agosto 2011, sono i seguenti:

- il Commissario straordinario del Governo
- il Commissario generale dell'EXPO Milano 2015
- la Commissione di Coordinamento COEM
- il Tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi (Tavolo Expo Lombardia).

⁷⁰ legge 228/2012, art. 1. Commi 214-216.

Si divide in due segmenti principali che corrispondono alle tratte in gestione delle due società:

1.SAM S.p.A. concessionaria del Gruppo Autostrade per l'Italia, da Napoli a Salerno;

2.ANAS S.p.A., da Salerno a Reggio Calabria.

La progettazione dell'autostrada risale al 1964 quando il Governo decise di finanziare la costruzione di un'autostrada che facilitasse i collegamenti con la Calabria.

Il primo tratto, Salerno – Lagonegro, venne aperto nel 1966 e nel 1972 l'autostrada venne completata fino a Reggio Calabria. Ma la strada si dimostrò inadeguata, quanto a struttura, sicurezza e traffico effettivo, e così, alla fine degli anni '80, è stato avviato un piano di adeguamento, sollecitato anche dall'Unione europea, che ha obbligato l'Italia ad adeguarsi alle normative europee sulla viabilità e la sicurezza.

La fine dei lavori era stata prevista inizialmente nel 2003, poi posticipata al 2008 e poi, da ultimo, al 2013.

Diverse sono le fonti che hanno alimentato il finanziamento dell'opera. In parte ha contribuito il capitolo 7060 del bilancio del Ministero, istituito ai sensi della legge 443 del 21 dicembre 2001 (c.d. legge obiettivo).

Poi, risorse rinvenienti dalle quote regionali della politica regionale unitaria (fondi FAS, poi Fondo Sviluppo e Coesione). Sul capitolo 7155 sono stati assegnati all'ANAS S.p.A. contributi a valere sulle disponibilità del Fondo per le aree sottoutilizzate per la realizzazione di opere infrastrutturali inerenti l'Autostrada SA-RC, la SS. 106 e la SS. 640 (Delibere CIPE n. 95/2004, n. 106/2004, n. 116/2005, n. 155/2005, n. 156/2005 e n. 37/2009).

Nel corso del 2012, sempre a valere sul capitolo n. 7155, sono stati disposti a favore dell'A.N.A.S. S.p.A., pagamenti per complessivi 441.985.138 euro, mediante versamento sul conto 20060, presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Attualmente, i lavori ultimati, in corso o in appalto sull'Autostrada riguardano Km 385 della stessa, pari a circa l' 86,9 per cento dell'intero tracciato (l'asse autostradale originario di km 442 più 920, al termine dei lavori di ammodernamento avrà un'estensione complessiva di circa 433 km). In particolare risultano completati e aperti al traffico 277 km, rappresentanti circa il 61,80 per cento dell'intero tracciato; gli interventi in esecuzione interessano km 108 dell'Autostrada.

Gli stanziamenti ad oggi resi disponibili ammontano a 7.389 milioni di euro.

Per il completamento dell'intera autostrada sono ancora necessari circa 3 miliardi di euro, relativi a 12 interventi progettati o in corso di progettazione. Di questi interventi, 5 riguardano l'ammodernamento dei restanti 58 km di Autostrada, mentre 8 si riferiscono a nuovi svincoli, richiesti dalle comunità locali inizialmente non previsti.

I dati pubblicati dal Ministero infrastrutture nel X Allegato infrastrutture indicano lo stato attuale dei lavori per il completamento dell'Autostrada, il relativo costo nonché il fabbisogno residuo, come mostra la seguente tavola di sintesi.

Tavola 17
(in milioni)

Stato dell'intervento	Costo	Fabbisogno
In attesa progetto esecutivo	783	75
Collaudo	668	-
Esercizio	16	-
In realizzazione	4.135	0
Progetto definitivo	2.005	2.005
Progetto preliminare	1.369	1.369
Ultimata	1.478	-
Totale complessivo	10.455	3.450

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del X allegato infrastrutture – Tabella 0- MIT. Giugno 2012.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA DIFESA**Considerazioni di sintesi**

- 1. Profili istituzionali e programmazione strategica**
- 2. I nuovi assetti organizzativi**
- 3. Analisi finanziarie e contabili**
- 4. Le missioni e i programmi**

Considerazioni di sintesi

Il Ministero della difesa si caratterizza per la complessità della struttura organizzativa, articolata in specifiche aree, ciascuna con competenze distinte, ma operanti in stretto coordinamento per l'assolvimento dei compiti istituzionali assegnati. Tale complessità assume, inoltre, particolare rilievo in considerazione della peculiarità delle attività svolte, e della coesistenza, nelle varie articolazioni, di personale soggetto ad ordinamenti diversi. Su tale articolata struttura organizzativa è intervenuta la recente legge 31 dicembre 2012, n. 244, "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", recante norme che esplicano i propri effetti, sia sulla dotazione strumentale, sia sugli organici del personale militare e civile, con conseguenti riflessi finanziari complessivi per la finanza pubblica. La legge in sintesi, individua i seguenti settori di intervento, oggetto di revisione in termini di riduzione:

- assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa (articolo 1);
- dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare (articolo 2);
- dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa (articolo 3).

In termini concreti tali interventi dovranno produrre i seguenti effetti:

1. una contrazione complessiva del 30 per cento delle attuali strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, con la finalità non solo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, ma anche di contenere il numero delle infrastrutture in uso al Ministero della difesa. Tale obiettivo dovrà essere conseguito entro sei anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega relativa alla revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa;
2. una riduzione generale a 150.000 unità di personale militare delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dalle attuali 190.000 unità, da attuare entro l'anno 2024;
3. una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024;
4. il riequilibrio generale del bilancio della "Funzione difesa", fissando la ripartizione della spesa orientativamente in 50 per cento per il settore del personale, 25 per cento per l'esercizio e 25 per cento per l'investimento. Attualmente, infatti, circa il 70 per cento di tali risorse è assorbito dalle spese per il personale, residuando per le spese relative

all'operatività dello strumento militare e all'investimento, rispettivamente, il 12 e il 18 per cento.

In relazione all'attuazione del processo di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa e della riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, la legge n. 244 del 2012 prevede, inoltre, una serie di misure di diretta applicazione intese a garantire la flessibilità di bilancio e il miglior utilizzo delle risorse finanziarie (art. 4, comma 1) e una maggiore condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento in merito alle scelte concernenti l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni del personale militare (art. 4, comma 2).

Con riferimento agli obiettivi fissati dalla legge di delega, si osserva come il legislatore, nell'individuare gli obiettivi di riduzione e di riproporzionamento dell'intero assetto della difesa in Italia, ha previsto tempi di attuazione che non appaiono conciliarsi con le pressanti e urgenti esigenze di riduzione della spesa derivanti dall'attuale contingenza economica. La gradualità pur necessaria, prevista dal legislatore dovrebbe essere sottoposta ad una attenta riflessione nella prospettiva di una riduzione dei tempi di attuazione della riforma.

L'intento della riorganizzazione secondo l'Amministrazione, comunque, non è soltanto quello di razionalizzare lo Strumento militare, ma anche di ottimizzare e migliorare la gestione. Detta riorganizzazione si colloca nel solco del processo di riforma che il Ministero della difesa ha posto in essere negli ultimi decenni. Tali riforme, iniziate con la ristrutturazione dei vertici militari (1997) e proseguite con la professionalizzazione delle Forze armate (2000), nonché con la sospensione del servizio di leva obbligatorio (2004), assumono oggi un nuovo corso sulla base delle esigenze di razionalizzazione e ottimizzazione volte, al contempo, a garantire uno strumento militare tecnologicamente avanzato, in grado di operare con i partner europei e atlantici, sostenibile nel tempo, e a contribuire a creare i presupposti per una solida realtà di difesa europea e atlantica.

In tale contesto appare coerente l'intento della legge 244/2012 di riequilibrare le risorse (in modo da ottenere una rimodulazione ottimale e tendenziale tra i diversi settori di spesa del Ministero delle risorse disponibili: 50 per cento settore personale, 25 per cento settore esercizio e 25 per cento settore investimento) e di cercare sinergie e misure di ottimizzazione, ottenibili mediante la riduzione delle consistenze delle unità militari e i ricorrenti avanzamenti di carriera dei gradi dirigenziali. I risparmi conseguenti, secondo gli intendimenti dell'Amministrazione, dovrebbero essere orientati alla formazione, all'addestramento e, soprattutto, al mantenimento in efficienza dello strumento militare¹.

Ancorché la riforma *in itinere* dovrà essere completata, come già sopra illustrato, entro il 2024, è prevista in tempi più brevi una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento.

¹ L'avviata revisione organizzativa è stata improntata secondo le seguenti linee di intervento:

- ridefinizione dell'assetto organizzativo delle Forze armate, con interventi di soppressione e accorpamento delle strutture operative, logistiche e formative, territoriali e periferiche, nonché di unificazione di funzioni in un'ottica interforze;
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare, dall'attuale dimensionamento di 190.000 unità a 150.000, da conseguire gradualmente entro l'anno 2024;
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale civile da circa 30.000 unità a 20.000, da conseguire entro il medesimo termine;
- rimodulazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, che dovrà tradursi in una contrazione quantitativa delle piattaforme e dei mezzi a favore di una crescita qualitativa e tecnologica, funzionale a uno strumento più ridotto ma di elevata qualità;
- introduzione di misure di flessibilità del bilancio della Difesa, che consentano, previa verifica dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica, l'accertamento dei risparmi derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare e la conseguente rimodulazione delle risorse finanziarie tra i vari settori di spesa dell'Amministrazione della difesa, secondo obiettivi di stabilità, razionalizzazione e redistribuzione delle risorse.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

L'attività del Ministero della difesa si pone in un quadro strategico particolarmente complesso concentrato nella Missione "Difesa e Sicurezza del territorio". Esso trova la sua espressione nelle funzioni svolte nel Paese (che riguardano principalmente la difesa del territorio, le aree di interesse marittimo, gli spazi aerei nazionali e il concorso all'ordine pubblico) e fuori dai confini nazionali, attraverso le missioni di pace internazionali.

Queste funzioni sono affidate alla capacità operativa dello strumento militare che rappresenta la sintesi delle attività di addestramento e logistiche, costituendo altresì un elemento necessario per la pianificazione delle acquisizioni di armamenti e degli altri beni finalizzati allo svolgimento delle diverse missioni.

L'organizzazione del Ministero della difesa è quindi incentrata sul sostegno e supporto allo strumento militare. Da ciò deriva la particolare struttura dei vertici militari, che, attualmente, è disegnata dagli articoli 25 e seguenti del Codice dell'Ordinamento militare, approvato con il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, ma che risale alla legge n. 25 del 1997².

Con riferimento all'impiego di contingenti delle Forze armate in supporto alle Forze dell'ordine con compiti di controllo del territorio e di vigilanza su obiettivi sensibili si segnala la recente deliberazione n. 4/2013/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza congiunta del 23 maggio 2013.

Il Ministero della difesa, al fine di dare attuazione alla *spending review*, ha avviato alcuni interventi di revisione e riduzione della spesa che hanno interessato tutti i settori del Dicastero. Tali interventi sono stati realizzati in tre distinte fasi.

Nella prima fase sono stati individuati, in base a quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, una serie di interventi immediati, relativi al periodo 2012-2014. Tali interventi hanno costituito la base per la definizione delle disposizioni successivamente incluse nel decreto-legge n. 95/2012 nonché, per la parte di attuazione degli obiettivi di risparmio contenuti all'articolo 7, comma 12, del medesimo provvedimento, nella legge di stabilità per il 2013. Contestualmente l'Amministrazione ha anche avviato una ampia attività di revisione organizzativa del Dicastero che ha costituito la necessaria premessa per la presentazione del disegno di legge di delega al Governo per la "Revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", definitivamente approvato con la citata legge n. 244 del 2012³.

Gli interventi di revisione e riduzione della spesa proposti dal Ministro della difesa, sulla base della citata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, hanno riguardato principalmente il processo di revisione dello strumento militare attraverso una prima individuazione dei settori di spesa suscettibili di riduzioni nel breve termine (triennio 2012-2014).

L'entità dei risparmi conseguibili attraverso tali interventi, oggetto di apposita proposta di modifica normativa, era stimata in complessivi 122 milioni nel 2012, in 137,5 milioni di euro per l'anno 2013 e in 137,8 milioni di euro per il 2014. Il decreto-legge n. 95/2012 ha recepito, per

² Il vertice militare è costituito dal Capo di stato maggiore della difesa che è gerarchicamente sovraordinato ai Capi di stato maggiore di Forza armata e, per le attribuzioni tecnico-operative, al Segretario generale della difesa, ed è quindi responsabile, nei confronti del Ministro, della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso.

³ L'art. 1, comma 1, della legge n. 244 del 2012 prevede, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, l'emanazione di uno o più decreti legislativi attuativi delle disposizioni in essa contenute. In tale ottica il Ministero della difesa ha intrapreso alcune azioni ai fini di una messa a punto degli strumenti normativi attuativi delle disposizioni contenute nella legge delega di riforma. In particolare, nella prima stesura dei decreti delegati, è stata posta l'attenzione sui settori relativi all'ordinamento, all'impiego del personale ed alle razionalizzazioni delle infrastrutture. Le linee evolutive che riguardano direttamente tali settori sono stati oggetto di trattazione durante l'audizione del Ministro della difesa davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 15 Maggio 2013, nel corso della quale sono state presentate le Linee programmatiche del Ministero. In tale documento è stato posto in evidenza l'impegno del Dicastero a collaborare in modo fattivo "nell'aggiornare, nella continuità, le scelte fondamentali in tema di Difesa adottate nel corso degli anni"; ciò in ossequio ai provvedimenti varati negli ultimi anni (quali ad es. la ristrutturazione dei vertici militari del 1997, l'introduzione del servizio militare femminile e della professionalizzazione delle Forze armate del 1999/2000, la sospensione del servizio di leva obbligatorio del 2004) e in ottemperanza agli ultimi provvedimenti emanati in tal senso.

l'esercizio finanziario 2012, in buona parte le riduzioni previste pari a 120.909.877 euro (di cui 120.419.896 euro sulla parte corrente e 489.981 euro sulla parte in conto capitale). Si riporta di seguito la tabella contenente le specifiche delle riduzioni operate secondo il Centro di responsabilità e la categoria economica di spesa.

INTERVENTI DEL DL N. 95 DEL 2012 SUL BILANCIO DEL MINISTERO DELLA DIFESA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2012

C.d.R. Spese	Categoria di Spesa	Competenza	Cassa
2 BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	02 Consumi intermedi	-8.700.000,00	-8.700.000,00
	12 Altre uscite correnti	-17.900.000,00	-17.900.000,00
	Totale	-26.600.000,00	-26.600.000,00
3 SEGRETERIATO GENERALE	01 Redditi da lavoro dipendente	0,00	-830.247,00
	02 Consumi intermedi	-5.600.000,00	-4.769.753,00
	21 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-489.981,00	-489.981,00
	Totale	-6.089.981,00	-6.089.981,00
4 ESERCITO ITALIANO	01 Redditi da lavoro dipendente	-41.715.584,00	-41.715.584,00
	03 Imposte pagate sulla produzione	-2.849.416,00	-2.849.416,00
	Totale	-44.565.000,00	-44.565.000,00
5 MARINA MILITARE	01 Redditi da lavoro dipendente	-9.912.907,00	-9.912.907,00
	03 Imposte pagate sulla produzione	-676.093,00	-676.093,00
	Totale	-10.589.000,00	-10.589.000,00
6 AERONAUTICA MILITARE	01 Redditi da lavoro dipendente	-794.825,00	-794.825,00
	03 Imposte pagate sulla produzione	-51.175,00	-51.175,00
	Totale	-846.000,00	-846.000,00
7 ARMA DEI CARABINIERI	01 Redditi da lavoro dipendente	-30.157.349,00	-30.157.349,00
	03 Imposte pagate sulla produzione	-2.062.547,00	-2.062.547,00
	Totale	-32.219.896,00	-32.219.896,00
	Totale	-120.909.877,00	-120.909.877,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare, per il 2012, le riduzioni apportate hanno complessivamente inciso sul bilancio del Ministero per lo 0,54 per cento dell'intero stanziamento e hanno interessato principalmente la categoria dei redditi da lavoro dipendente per 83,41 milioni di euro (circa il 69 per cento), mentre risulta decisamente minore l'influenza sui consumi intermedi pari a 14,3 milioni di euro.

Ulteriori riduzioni sono state apportate anche in base alle norme attuative inserite nell'ambito della legge di stabilità 2013 ex art. 7, comma 12, del richiamato DL 95/2012, gli interventi sulla spesa hanno comportato effetti:

- per il 2013 pari a 365.549.123 euro (di cui 129.449.123 di parte corrente e 236.100.000 in c/capitale);
- per il 2014 pari a 510.800.000 euro (di cui 334.400.000 di parte corrente e 176.400.000 in c/capitale);
- per il 2015 pari a 653.784.652 euro (di cui 384.284.652 di parte corrente e 269.500.000 in c/capitale).

Parallelamente è stata disposta (articolo 2, comma 3) una riduzione degli organici delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento. In tale contesto, l'Amministrazione ha ritenuto necessario avviare un più ampio processo di revisione e riorganizzazione dello "Strumento militare" che si è concluso con l'emanazione della legge delega n. 244 del 2012, per la revisione dello strumento militare nazionale. La legge prevede un primo intervento di riduzione dei volumi organici delle categorie di personale militare incluse nel "modello professionale" dai previgenti 190.000 uomini complessivi ad un livello di 170.000 unità e contestualmente una riduzione della dirigenza militare ripartita sull'ordine di grandezza del 20 per cento dei Generali/Ammiragli e del 10 per cento dei Colonnelli, nonché una riduzione dei reclutamenti.

È evidente che tali misure restano comunque strettamente connesse con il più ampio contenuto della legge che rappresenta un organico intervento di revisione della spesa in quanto

coinvolge tutti gli ambiti (da quello organizzativo a quello strumentale, dalla spesa per investimenti alla professionalizzazione del personale militare) del Dicastero.

Si riporta, di seguito, un quadro complessivo dell'impatto delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica e di contenimento della spesa attuate per il Ministero della difesa.

MISURE DI STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA E DI CONTENIMENTO DELLA SPESA

2012	
Legge n. 111/2011 (conversione DL 98/2011)	• art. 5 c. 1: -49.787€ (capitolo 1164/1 - R); • art. 17 c. 5: +855.355 (capitolo 1118 - NR); • art. 10 c. 2: Saldo netto da finanziare: -299,6 M€ (R);
Legge n. 148/2011 (conversione DL 138/2011)	• art. 1 c. 1: Saldo netto da finanziare: -1.446,9 M€ (R);
Legge n. 183/2011 (Legge di stabilità)	• art. 3 c. 1: -1.446,9 M€ (capitolo 7144 R); • art. 33 c. 19: finanziamento strade sicure: +56,9 M€ (capitolo 1216/1 NR); • +10,1 M€ (capitolo 1215/1 R);
Legge n. 135/2012 (conversione DL 95/2012)	• art. 7 c. 5: contributi AID -0,5 M€ (R) • art. 7 c. 5b e 6: modello professionale -56 M€ (NR); • art. 7 c. 7: stage difesa -5,6 M€ (R); • art. 7 c. 8: fondo riass. -17,9 M€ (R); • art. 7 c. 9: fondo a disp. -8,7 M€ (R); • art. 14 c. 2: <i>turn over</i> CC -32,2 M€ (NR).

(*) Le disposizioni di contenimento della spesa disposte dall'art. 10 sono state riprese ed incrementate con la conversione in legge del DL 138/2011.

(**) Le disposizioni di contenimento della spesa disposte dall'art. 1 hanno trovato successiva attuazione nella legge di stabilità (art.3, comma 1 legge n. 183/2011).

In relazione alla nomina del responsabile anticorruzione, tenuto conto non solo dei contenuti della legge di riferimento (n. 190/2012), ma anche delle indicazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – con la circolare n. 1 del 2013, che riconosce alle Amministrazioni una flessibilità applicativa in dipendenza degli ordinamenti specifici, il Dicastero ha riferito di aver incontrato alcune difficoltà nell'applicazione delle nuove norme, con particolare riferimento agli obblighi dettati in tema di pubblicazione delle informazioni. L'Amministrazione, infatti, necessita di temperare i molteplici adempimenti previsti dalle norme in materia di trasparenza pur nell'osservanza delle disposizioni in materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

È, pertanto, in fase di approfondimento, l'ambito entro il quale l'Amministrazione può agire in materia di trasparenza dando piena attuazione alle norme anticorruzione⁴. Al riguardo, si prende atto che l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge n. 190 del 2012 e soprattutto nel decreto legislativo n. 33 del 2013 richiede per l'Amministrazione un'attenta ponderazione al fine di verificare quali aree di informazioni, dati e documenti siano da sottrarre agli obblighi di pubblicazione. Tale attività di valutazione nel Ministero della difesa è di particolare rilievo e quindi va svolta temperando le esigenze di segretezza (che si impongono in qualsiasi contesto militare) con quelle di trasparenza e di accessibilità dei dati, delle informazioni e dei documenti per i quali non si presentano profili di riservatezza.

Con riferimento all'attività svolta dal Nucleo di analisi e valutazione della spesa si segnala la predisposizione di indicatori di risultato da associare ai relativi programmi di spesa⁵.

⁴ Al riguardo il Ministero ha anche chiesto chiarimenti in merito alla Commissione indipendente per la valutazione dell'integrità e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche /Autorità nazionale anticorruzione (CIVIT).

⁵ Va precisato che tale attività risulta propedeutica alla definizione di un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività delle Amministrazioni, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e i programmi del bilancio dello Stato in quanto, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, la rassegna degli indicatori proposti non ha lo scopo di valutare l'efficacia della spesa.

Tali indicatori consentono di comprendere in modo sintetico l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e possono essere di qualche utilità per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse ad essi attribuite⁶.

Dal set di indicatori tuttora in fase di completamento ed affinamento da parte dell'Amministrazione, ne sono stati estratti alcuni utilizzati per le Note Integrative al bilancio di previsione 2013-2015. Trattandosi, comunque, per la maggior parte dei casi, di indicatori non ancora disponibili in serie storica, quelli rappresentati sul Rapporto della spesa 2012 sono stati individuati autonomamente dalla Ragioneria, avvalendosi di fonti informative quali le note aggiuntive allo stato di previsione del Ministero della difesa, l'ISTAT o le note integrative. Peraltro, la scarsità di informazioni riportate per i programmi di spesa del Ministero della difesa è fortemente influenzata dalla mancanza di informazioni statistiche pubbliche per tale settore di spesa. La collaborazione dell'Amministrazione è ritenuta quindi fondamentale per l'individuazione di un più ampio set di indicatori, ai fini dell'assolvimento dell'articolo 41, comma 3 della legge n. 196 del 2009.

In linea con il processo di individuazione delle azioni, ai sensi della legge n. 196 del 2009, sono state individuate le finalità di dettaglio di ciascun programma, raggruppandole in modo omogeneo tenuto conto delle attività e delle autorizzazioni di spesa sottostanti ed allineando la revisione del piano dei servizi con le esigenze di razionalizzazione adottate nella programmazione strategica, con gli esiti dello studio dei costi unitari e dei fabbisogni *standard* e con la standardizzazione delle "attività" della Relazione al Conto annuale del personale.

L'Amministrazione ha, pertanto, proceduto all'identificazione delle principali attività/finalità omogenee attinenti ai più rilevanti programmi di spesa del Dicastero quali il comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice, la formazione militare del personale, l'acquisizione e mantenimento delle qualifiche e delle capacità operative delle Unità, nonché il sostegno logistico e supporto alle Forze armate. Le "attività" in tal modo individuate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, costituiscono il nucleo iniziale delle "azioni" che, secondo quanto stabilito dalla legge n. 196 del 2009, dovranno diventare l'unità elementare gestionale del bilancio dello Stato.

2. I nuovi assetti organizzativi

Con l'emanazione della legge di delega per la revisione dello strumento militare è stato definito un nuovo processo di revisione dello Strumento militare che inciderà notevolmente, nel lungo periodo, sulla organizzazione del personale del Ministero. Ciò dovrà avvenire consentendo la sostenibilità delle risorse finanziarie migliorando nel contempo anche l'operatività complessiva. Tale intervento è teso al miglioramento dei compiti istituzionali nonché a contribuire al mantenimento della stabilità e della sicurezza internazionale.

Di conseguenza, gli interventi che saranno attuati riguarderanno principalmente la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche in chiave riduttiva, in modo da conseguire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento, entro sei anni, individuando, in particolare, i seguenti specifici settori di intervento e fornendo i relativi criteri:

- l'assetto organizzativo e strutturale del Ministero della difesa;
- gli organici dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare;
- le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa;
- i compiti e la struttura del Comando operativo di vertice interforze (COI);
- la struttura logistica di sostegno ridefinendone i compiti, le funzioni e le procedure;

⁶ Con riferimento al tema degli indicatori si segnala la delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 14 del 2012 "Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative".