

DIFESA

TAVOLA I

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA
ESERCIZI 2013-2015

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	di cui reiscrizioni	Definitivi	Variazione su anno precedente	(in milioni)
							Composizione Definitivi percentuale
Titolo I	2013	17.328,16	1.420,92	0,15	18.749,08	-915,60	84,49
	2014	17.084,44	1.060,89	0,13	18.145,33	-603,76	86,19
	2015	16.901,37	1.265,48	0,07	18.166,85	21,52	86,71
Titolo II	2013	3.374,09	68,72	0,14	3.442,81	778,89	15,51
	2014	3.227,89	-321,17	0,16	2.906,72	-536,09	13,81
	2015	2.469,83	314,82	0,14	2.784,66	-122,07	13,29
Spese finali	2013	20.702,25	1.489,64	0,29	22.191,90	-136,71	100,00
	2014	20.312,33	739,72	0,29	21.052,05	-1.139,85	100,00
	2015	19.371,21	1.580,30	0,21	20.951,50	-100,55	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 Nato²:

TAVOLA 2

SPESE MILITARI: CONFRONTO TRA PAESI NATO

Stato	Valuta nazionale	Spese per la Difesa (prezzi correnti, valuta nazionale in milioni)	Spese per la Difesa (milioni di \$) 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

Fonte: NATO *Semestrial Statistical Memorandum*, 07 luglio 2015 - DPP(2015)0357

Il dato italiano aumenta qualora vengano inserite le spese gravanti su altri Dicasteri (MISE), portandolo, in termini assoluti, da 16.328 milioni a 18.765 milioni e in termini percentuali dall'1,00 per cento al 1,15 per cento.

² 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.

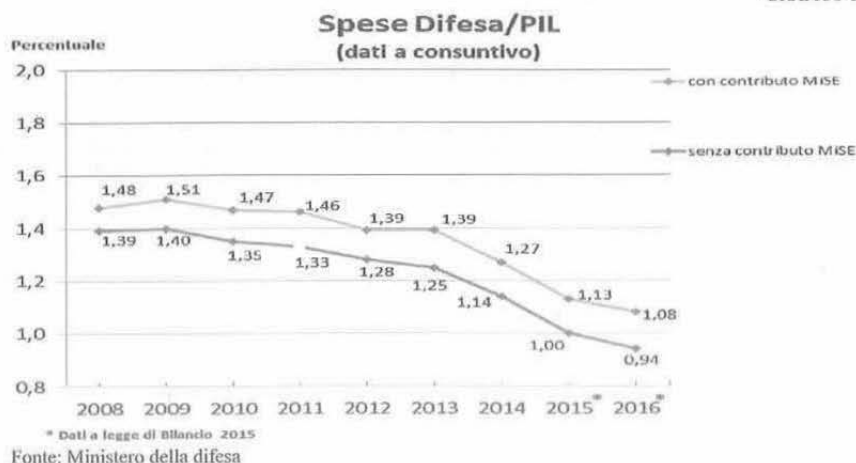
Le somme includono le spese per le missioni internazionali.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Tale lettura del *budget* della Difesa rimane comunque lontana dalla soglia del 2 per cento, auspicata in occasione del *NATO Wales Summit* del 4 settembre 2014³.

L'analisi storica relativa al periodo 2008-2015, confermata dai dati previsionali relativi al 2016, evidenzia anche un sostanziale *trend* negativo della percentuale di Pil destinata alla Difesa.

GRAFICO 1



Fondamentale, pertanto, risulta la qualità dell'allocazione della spesa⁴ che, guardando l'intero bilancio della Difesa, continua sempre maggiormente ad essere incentrata su quella di personale (77,11 per cento del totale degli stanziamenti) in incremento sia in termini percentuali rispetto al 2013 (74,39 per cento) e al 2014 (76,29 per cento), che assoluti (+95,2 milioni sul 2014 sebbene sia in calo sul 2013 per 352 milioni).

Invece sono in continuo calo le quote degli stanziamenti destinate alle spese in conto capitale, il 13,29 per cento (nel 2014 erano pari al 13,81 per cento e nel 2013 al 15,51 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, il 7,63 per cento (nel 2014 erano pari al 7,89 per cento e nel 2013 all'8,38 per cento). Anche in termini assoluti prosegue la diminuzione sia delle spese in conto capitale (-122 milioni sul 2014 e 658 milioni sul 2013), che dei consumi intermedi (-61,7 milioni sul 2014 e -260 milioni sul 2013).

³ La *Wales summit declaration* del 4 settembre 2014, evidenziava 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. Il Libro bianco, al par. 146, recita tra i concetti generali ed i principi ispiratori la necessità di prevedere il "ripristino del livello minimo delle risorse necessarie per garantire l'operatività dello Strumento militare, alla sua stabilizzazione e alla sua migliore amministrazione, per poi tendere a un incremento che sia in linea con l'andamento della situazione economica e con gli standard europei".

⁴ Per approfondimenti su taluni settori gestionali si segnalano le seguenti relazioni svolte negli ultimi anni dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti:

- Risultati acquisiti con l'attività di monitoraggio sulla gestione dei magazzini del Ministero della difesa, del Corpo della Guardia di Finanza, del Corpo forestale dello Stato e del Corpo della Polizia di Stato (del. n. 1/2016/G);
- Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa (del. n. 10/2015/G);
- Processo di razionalizzazione e valorizzazione degli arsenali militari gestiti dal Ministero della difesa (del. n. 22/2014/G);
- Interoperabilità: tecnologie e comunicazioni nell'ambito della Difesa (del. n. 15/2014/G);
- Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (del. n. 9/2014/G);
- Impiego di un contingente delle Forze Armate in supporto alle Forze dell'Ordine, con compiti di controllo del territorio e di vigilanza sugli obiettivi sensibili (del. n. 4/2013/G).

DIFESA

Si segnala, infine, un significativo aumento dei trasferimenti di parte corrente alle amministrazioni pubbliche per un importo pari a circa 23 milioni⁵.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanzamenti definitivi			Variazioni anno precedente			Composizione percentuale		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	16.508,07	16.061,46	16.156,71	-336,82	-446,61	95,24	74,39	76,29	77,11
di cui imposte pagate sulla produzione	884,16	902,06	899,25	-41,56	17,91	-2,82	3,98	4,28	4,29
Consumi intermedi	1.860,19	1.661,04	1.599,30	-550,04	-199,16	-61,74	8,38	7,89	7,63
Trasferimenti di parte corrente	280,05	284,08	274,37	-17,77	4,03	-9,71	1,26	1,35	1,31
di cui alle Amministrazioni pubbliche	44,79	41,75	64,81	-2,63	-3,05	23,07	0,20	0,20	0,31
Altre uscite correnti	100,77	138,75	136,48	-10,97	37,98	-2,27	0,45	0,66	0,65
di cui interessi passivi	0,68	0,54	0,93	-0,20	-0,14	0,40	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	18.749,08	18.145,33	18.166,85	-915,60	-603,76	21,52	84,49	86,19	86,71
Investimenti fissi lordi	3.407,27	2.869,59	2.743,44	778,46	-537,68	-126,15	15,35	13,63	13,09
Trasferimenti in c/capitale	35,11	35,13	39,23	0,00	0,01	4,10	0,16	0,17	0,19
Altre spese in conto capitale	0,43	2,00	1,98	0,43	1,57	-0,02	0,00	0,01	0,01
SPESE IN CONTO CAPITALE	3.442,81	2.906,72	2.784,66	778,89	-536,09	-122,07	15,51	13,81	13,29
SPESE FINALI	22.191,90	21.052,05	20.951,50	-136,71	-1.139,85	-100,55	100,00	100,00	100,00
SPESE COMPLESSIVE	22.191,90	21.052,05	20.951,50	-136,71	-1.139,85	-100,55	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

I risultati finanziari della gestione 2015 del Ministero evidenziano che quasi la totalità delle risorse stanziata (97,5 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 94,8 per cento, con significative differenze tra la spesa di parte corrente (97,8 per cento) e quella in conto capitale (66,3 per cento)⁶.

Si segnala, inoltre, una rilevante riduzione dei residui finali per circa 820 milioni per i quali anche nel 2014 si era riscontrata una cospicua riduzione (circa 833 milioni).

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanzamenti iniziali		Stanzamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui finali di stanziamento	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
005 - Difesa e sicurezza del territorio	19.557,05	18.806,12	20.567,76	20.469,69	20.384,67	20.080,55	18.800,26	18.768,58	2.831,55	2.151,66	182,66	145,24
017 - Ricerca e innovazione	58,98	58,14	53,35	52,55	52,69	32,85	10,33	6,49	103,58	60,42	0,67	0,00
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	247,33	248,62	293,89	275,63	290,92	271,34	288,96	269,95	2,79	1,84	0,05	0,09
033 - Fondi da ripartire	448,97	258,34	137,04	153,64	41,07	139,15	41,07	139,15	97,41	1,45	97,41	1,45
Totale	20.312,33	19.371,21	21.052,05	20.951,50	20.769,34	20.523,89	19.140,62	19.184,16	3.035,34	2.215,37	280,80	146,78

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La considerevole velocità di impegno e di spesa potrebbe derivare oltre che dalla particolare efficienza dell'Amministrazione, anche dall'assetto contabile del Ministero che si

⁵ Tale aumento è da riferirsi principalmente al capitolo 1225, rimborso all'INAIL delle prestazioni assicurative erogate per conto dell'amministrazione della difesa nonché delle spese generali di amministrazione.

⁶ 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.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

avvale per la maggior parte delle spese degli ordini di accreditamento (OA) ai cinque funzionari delegati delle contabilità speciali sui quali è gravata buona parte della spesa di personale fino al 2015 (dal 2016 passerà attraverso la modalità della gestione accessoria - ex Cedolino unico - di NoiPA). Con la semplice apertura di credito derivante dall'ordine di accreditamento, infatti, il SICOGE registra come pagate, ai fini della contabilità generale, le somme accreditate al funzionario delegato sul conto intestato presso la Sezione di tesoreria dello Stato competente.

Il Ministero della difesa, infatti, è quello che, rispetto agli altri sistemi di pagamento, più si è avvalso degli ordini di accreditamento ai funzionari delegati: nel 2015 è ricorso agli OA per le spese di competenza per il 59,1 per cento (11,3 miliardi su un totale di 19,2 miliardi), contro una media di tutti i Ministeri del 6,6 per cento. Per il restante il Ministero utilizza il sistema degli ordinativi diretti per il 35,2 per cento - in assoluto la forma più utilizzata dallo Stato per l'81,4 per cento -, dei ruoli di spesa fissa per il 5,4 per cento e dei pagamenti di debito vitalizio per lo 0,2 per cento.

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

TAVOLA 5
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE
(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanzamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui Finali di Stanziamento		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	16.061,46	16.156,71	15.807,87	15.970,98	15.752,14	15.871,48	322,85	221,13	259,12	115,07	19,12	71,74
di cui imposte pagate sulla produzione	902,06	899,25	900,74	898,10	900,32	893,35	0,76	5,30	0,00	0,00	1,33	0,83
Consumi intermedi	1.661,04	1.599,30	1.655,36	1.579,62	1.285,71	1.220,60	518,13	461,90	0,03	0,02	5,65	19,66
Trasferimenti di parte corrente	284,08	274,37	283,99	270,98	279,52	267,49	8,33	7,63	0,00	0,00	-1,38	1,27
di cui alle Amministrazioni pubbliche	41,75	64,81	41,75	61,59	37,44	57,45	6,70	6,15	0,00	0,00	0,00	3,23
Altre uscite correnti	138,75	136,48	137,04	124,30	135,16	119,30	3,24	5,14	0,00	0,00	1,71	12,17
di cui interessi passivi	0,54	0,93	0,53	0,92	0,52	0,91	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
SPESA CORRENTI	18.145,33	18.166,85	17.884,26	17.945,88	17.452,53	17.478,87	852,55	695,80	259,16	115,09	25,10	104,84
Investimenti fissi lordi	2.869,59	2.743,44	2.863,57	2.552,62	1.666,59	1.679,91	2.167,16	1.503,74	6,02	15,87	0,00	174,96
Trasferimenti in c/capitale	35,13	39,23	21,51	25,39	21,50	25,39	13,62	13,84	13,62	13,84	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	2,00	1,98	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	1,98	2,00	1,98	0,00	0,00
SPESA IN CONTO CAPITALE	2.906,72	2.784,66	2.885,08	2.578,01	1.688,09	1.705,30	2.182,78	1.519,57	21,64	31,69	0,00	174,96
SPESA FINALI	21.052,05	20.951,50	20.769,34	20.523,89	19.140,62	19.184,16	3.035,34	2.215,37	280,80	146,78	25,10	279,80
SPESA COMPLESSIVE	21.052,05	20.951,50	20.769,34	20.523,89	19.140,62	19.184,16	3.035,34	2.215,37	280,80	146,78	25,10	279,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le spese di personale impegnate, comprensive anche degli emolumenti derivanti dalle missioni fuori area, ammontano, per la missione 5, a 15,97 miliardi di cui 5,29 sul programma 1 (CRA Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri), 4,62 sul programma 2 (CRA - Stato Maggiore Esercito), 1,94 sul programma 3 (CRA Stato Maggiore Marina escluso il personale del Corpo delle Capitanerie di porto in carico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), 2,38 sul programma 4 (CRA Stato Maggiore Aeronautica), 1,60 sul programma 6 (CRA Segretariato generale della Difesa). Su quest'ultimo programma gravano, infatti, le spese per trattamento economico fisso ed accessorio da corrispondere al personale (civile e militare) del Segretariato generale della Difesa (comprensivo di quello delle Direzioni generali e delle Direzioni tecniche) e dello Stato Maggiore della Difesa, agli insegnanti di ruolo e non di ruolo e relativi oneri riflessi (oneri sociali a carico dell'Amministrazione e Irap).

La Difesa è parte in numerosi giudizi civili e amministrativi (circa 13.000) il cui valore (detratta la quota a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti chiamato in solido in alcuni dei procedimenti giudiziari) è pari a 1 miliardo circa. Per alcuni di essi non è stato possibile individuare il valore della causa.

L'incidentistica aerea è il settore del contenzioso più rilevante in termini di possibile impatto finanziario.

La Difesa e il 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

DIFESA

2015 i 15 processi (di cui 7 in primo grado, 6 in appello e 2 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 1,3 miliardi.

Alla data del 31 dicembre 2015, le 57 cause pendenti relative al risarcimento danni da esposizione ad uranio impoverito erano di valore pari a 60,1 milioni, davanti al giudice sia civile (31 cause per un valore complessivo di 27,5 milioni) che amministrativo (26 cause per un totale di 2,3 milioni).

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-amministrativa, il settimo "Missioni militari di pace" è un programma di transito e 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.

Nel 2015, per la prima volta da quando è stata istituita la classificazione politica per missioni e programmi, si verifica una modifica nei programmi del Ministero della difesa⁷.

E' stata attuata, infatti, la corrispondenza univoca tra ciascuno degli undici programmi di spesa e un solo Centro di responsabilità amministrativa come previsto dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, "legge di contabilità e finanza pubblica", come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39. Per espresse disposizioni del MEF, fa eccezione il programma 1 "Fondi da assegnare" della missione 33 "Fondi da ripartire", che continua ad essere affidato a più CRA.

Con riferimento alla classificazione politica per missioni e programmi, la quota percentuale degli stanziamenti è allocata quasi esclusivamente sulla missione 5, "Difesa e sicurezza del territorio", che copre il 97,7 per cento delle risorse stanziare. Si segnala, inoltre, rispetto al biennio precedente, l'aumentata incidenza delle risorse assegnate alla missione 32, "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche".

⁷ Le innovazioni riguardano i programmi 3, "Approntamento e impiego delle forze navali", 4, "Approntamento e impiego delle Forze Aeree", 5 "Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello strumento militare" e 6, "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari" della missione 5. I programmi 3, 4 e 6 vengono modificati nel contenuto e non nella denominazione mentre il programma 5 subisce anche una modifica nella denominazione. Nella sostanza vengono modificate le competenze relativi ai Centri di responsabilità che si riferiscono a quei programmi. In particolare i programmi 5 e 6, dapprima intestati a più Centri di responsabilità vengono ora gestiti soltanto dal Segretariato generale (in precedenza sul programma 5 era competente anche l'Aeronautica Militare, mentre sul programma 6 era competente anche il C.d.R. Bilancio e affari finanziari). Altra modifica riguarda il programma 3 della missione 32, "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", dapprima di competenza del Segretariato generale e dell'Ufficio bilancio e affari generali, ora invece intestato esclusivamente a quest'ultimo. Infatti, il Ministero ha effettuato, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, una revisione e razionalizzazione dei programmi di spesa al fine di consentire la corrispondenza univoca di ciascun programma di spesa con un solo Centro di responsabilità.

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.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

TAVOLA 6

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI
ESERCIZI 2013-2015

(in migliaia)

Missioni	Definitivi			Variazione anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.878,21	20.793,50	20.469,69	-22,65	-1.084,71	-323,81	98,59	98,77	97,70
017.Ricerca e innovazione	65,93	53,35	52,55	-15,96	-12,58	-0,81	0,30	0,25	0,25
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	73,84	68,16	275,63	-2,08	-5,68	207,47	0,33	0,32	1,32
033.Fondi da ripartire	173,91	137,04	153,64	-96,02	-36,87	16,59	0,78	0,65	0,73
Totale	22.191,90	21.052,05	20.951,50	-136,71	-1.139,85	-100,55	100,00	100,00	100,00

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 1 risulta, contrariamente a quanto rilevato nel rendiconto dell'esercizio precedente, un aumento di tutte le voci di competenza della classificazione economica (86 milioni per gli stanziamenti definitivi, 62,2 milioni per gli impegni e 40,7 milioni in termini di pagamenti). Da rilevare il dato delle economie che si attesta sui 48,1 milioni e quello dei residui di nuova formazione di stanziamento che si attesta a 113,6 milioni (entrambi da attribuirsi alla categoria dei redditi da lavoro dipendente). Gli impegni di competenza relativi ai consumi intermedi sono pari a 167,8 milioni, pari al 3 per cento dell'intera spesa impegnata.

TAVOLA 7

PROGRAMMA 1 - APPRONTAMENTO E IMPIEGO DEI CARABINIERI PER LA DIFESA E LA SICUREZZA
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui Finali Stanz		Economie/Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	5.410,61	5.454,56	5.272,63	5.292,78	5.245,69	5.265,22	170,58	143,61	137,93	113,62	-0,19	48,16
di cui imposte pagate sulla produzione	322,40	322,65	322,40	322,63	322,40	322,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
Consumi intermedi	157,88	167,85	157,88	167,85	141,68	163,12	17,42	6,47	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre uscite correnti	36,32	36,27	36,32	36,27	36,32	36,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui interessi passivi	0,10	0,08	0,10	0,08	0,10	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	5.604,81	5.658,68	5.466,83	5.496,90	5.423,70	5.464,61	188,01	150,07	137,93	113,62	-0,19	48,16
Investimenti fissi lordi	57,29	89,43	57,29	89,43	23,72	23,57	37,69	80,41	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	57,29	89,43	57,29	89,43	23,72	23,57	37,69	80,41	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE FINALI	5.662,11	5.748,11	5.524,12	5.586,33	5.447,42	5.488,17	225,70	230,48	137,93	113,62	-0,19	48,16
SPESE COMPLESSIVE	5.662,11	5.748,11	5.524,12	5.586,33	5.447,42	5.488,17	225,70	230,48	137,93	113,62	-0,19	48,16

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.

DIFESA

L'art. 800 del COM fissa, invece, le consistenze organiche complessive dell'Arma a 114.778 unità, ma in forza effettiva ne risultano 101.995, con carenze maggiori nel ruolo sovrintendenti e appuntati/carabinieri, con una scopertura di 12.783 unità⁸.

TAVOLA 8

CONSISTENZE ORGANICHE ED EFFETTIVE DELL'ARMA DEI CARABINIERI

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
3.797	3.721 ^(*)	29.531	27.375	20.000	13.140	61.450	57.759	114.778	101.995

* Il dato non è comprensivo del contingente degli Allievi Ufficiali dell'Accademia attualmente frequentatori di corso pari ad 80 unità, in relazione alla previsione normativa (legge 28 dicembre 2015, n. 209 art. 11 comma 3) che prevede una facoltà assunzionale di 90 unità.

Fonte: Ministero della difesa

La Forza Armata, comunque, verrà interessata dal decreto legislativo attuativo della c.d. legge "Madia" (art. 8 della legge n. 124 del 2015), sia con riferimento alla ridefinizione delle dotazioni organiche sulla base dei valori di forza effettiva rilevati ad agosto 2015, sia con riferimento al transito nell'Arma di funzioni e dotazioni del Corpo Forestale dello Stato.

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

I programmi 2-3-4 sono relativi alle spese per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. Ogni programma corrisponde al Centro di responsabilità Stato Maggiore della singola Forza Armata. Per quanto riguarda il programma corrispondente all'approntamento e impiego delle forze terrestri, l'esame delle diverse voci di spesa mostra un consolidamento del *trend* decrescente già evidenziato nella precedente relazione, che si attesta per il 2015 sui 51,2 milioni in termini di impegni di competenza, quasi interamente imputabili alla spesa per consumi intermedi (46 milioni). Il programma è costituito principalmente da redditi da lavoro dipendente, che incidono per il 92,6 per cento, e da consumi intermedi per l'7,3 per cento.

Per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo della Marina Militare⁹, l'esame delle diverse voci di spesa mostra un aumento degli stanziamenti definitivi di parte corrente rispetto all'esercizio precedente. Nel dettaglio, tale aumento riguarda la spesa di redditi da lavoro dipendente (+23,8 milioni) e la spesa per consumi intermedi (+34,2 milioni). Si osserva, che dopo l'inversione di tendenza di diminuzione registrata lo scorso anno, la spesa complessiva del programma in termini di stanziamenti definitivi di competenza, ha ripreso a crescere. L'89,1 per cento circa della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente e il 10,7 per cento da consumi intermedi.

Il programma 4 riguarda le spese di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Aeronautica Militare¹⁰. L'analisi di consuntivo del programma mostra, rispetto al 2014, un incremento di tutti gli aggregati di parte corrente, con particolare riferimento

⁸ Lo stesso codice prevede un'aliquota di forza extraorganica dell'Arma dei Carabinieri, per un totale complessivo di 3.062 unità (ma la forza effettiva - FE è di 1.900 unità), in servizio presso i contingenti per: la Presidenza del Consiglio dei Ministri (fissato con dPCM in 123 unità - FE 53) - art. 825 COM; la tutela del lavoro (506 unità FE 427) - art. 826 COM; la tutela del patrimonio culturale (88 unità FE 87) - art. 827 COM; la tutela per l'ambiente (249 unità FE 241) - art. 828 COM; la tutela della salute (96 unità FE 87) - art. 829 COM; la Banca d'Italia (massimo 2.000 unità FE 1.005) - art. 830 COM.

⁹ Il programma ha subito nel corso dell'anno una modifica nel contenuto, che in sostanza si è tradotta nello spostamento di un capitolo da spesa corrente (4415) a quella in conto capitale (7702) e nella istituzione di un nuovo capitolo (1345) relativo al contributo a favore dell'Organizzazione idrografica internazionale (IHO).

¹⁰ Nel 2015 il programma è stato modificato a livello di capitolo: sono stati, infatti, incorporati due nuovi capitoli di parte corrente (1205 e 4580) che in precedenza appartenevano al programma 5, così da ricondurre tutte le spese del Centro di responsabilità "Aeronautica Militare" al corrispondente programma.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

alla spesa per consumi intermedi (+29,7 per cento)¹¹, per i quali si osserva, inoltre, un consistente aumento dei residui di nuova formazione (+34,5 milioni). I redditi da lavoro dipendente costituiscono l'88,4 per cento del programma mentre i consumi intermedi ne costituiscono il 11,4 per cento. Nella seguente tavola i dati relativi ai tre programmi sono posti a confronto secondo la classificazione economica.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE
PROGRAMMI 2, 3 E 4

(in milioni)

Programma	Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui Finali Stanz.		Economie/Maggiori spese	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Programma 2: Approntamento e impiego delle forze terrestri	Redditi di lavoro dipendente	4.624,10	4.621,31	4.618,76	4.613,00	4.617,50	4.579,62	13,38	33,85	11,70	0,00	5,34	8,31
	di cui imposte pagate sulla produzione	281,65	267,15	281,23	266,52	280,98	266,36	0,49	0,40	0,00	0,00	0,43	0,63
	Consumi intermedi	410,24	364,29	410,24	364,26	304,27	273,51	177,80	149,14	0,00	0,00	0,00	0,02
	Altre uscite correnti	0,22	0,40	0,22	0,40	0,18	0,40	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	SPESE CORRENTI	5.034,56	4.986,00	5.029,22	4.977,66	4.921,95	4.853,53	191,22	182,99	11,70	0,00	5,34	8,34
	Investimenti fissi lordi	4,21	4,46	4,11	4,45	0,01	0,01	6,28	6,57	0,10	0,01	0,00	0,00
	SPESE IN CONTO CAPITALE	4,21	4,46	4,11	4,45	0,01	0,01	6,28	6,57	0,10	0,01	0,00	0,00
	SPESE FINALI	5.038,77	4.990,46	5.033,33	4.982,11	4.921,96	4.853,53	197,49	189,56	11,80	0,01	5,34	8,34
	SPESE COMPLESSIVE	5.038,77	4.990,46	5.033,33	4.982,11	4.921,96	4.853,53	197,49	189,56	11,80	0,01	5,34	8,34
	Redditi di lavoro dipendente	1.923,24	1.947,10	1.918,75	1.942,05	1.918,03	1.941,84	9,31	2,22	6,88	0,00	4,25	4,74
Programma 3: Approntamento e impiego delle forze navali	di cui imposte pagate sulla produzione	110,69	112,07	110,47	112,07	110,47	112,38	0,10	0,00	0,00	0,00	0,22	-0,31
	Consumi intermedi	200,92	235,18	200,64	234,72	163,13	154,57	51,66	93,10	0,03	0,00	0,25	0,45
	Trasferimenti di parte corrente		0,09		0,09		0,09		0,00		0,00		0,00
	Altre uscite correnti	0,23	0,42	0,23	0,32	0,06	0,25	0,17	0,06	0,00	0,00	0,00	0,10
	SPESE CORRENTI	2.124,38	2.182,78	2.119,62	2.177,17	2.081,22	2.096,75	61,14	95,38	6,91	0,00	4,50	5,29
	Investimenti fissi lordi	0,69	1,78	0,64	1,76	0,00	0,00	0,77	1,85	0,05	0,02	0,00	0,00
	SPESE IN CONTO CAPITALE	0,69	1,78	0,64	1,76	0,00	0,00	0,77	1,85	0,05	0,02	0,00	0,00
	SPESE FINALI	2.125,07	2.184,56	2.120,26	2.178,93	2.081,22	2.096,75	61,91	97,23	6,96	0,02	4,50	5,29
	SPESE COMPLESSIVE	2.125,07	2.184,56	2.120,26	2.178,93	2.081,22	2.096,75	61,91	97,23	6,96	0,02	4,50	5,29
	Redditi di lavoro dipendente	2.347,49	2.380,86	2.344,92	2.377,51	2.344,23	2.372,15	5,91	5,37	5,20	0,00	2,57	3,35
Programma 4: Approntamento e impiego delle forze aeree	di cui imposte pagate sulla produzione	132,01	141,71	131,87	141,70	131,87	137,08	0,00	4,63	0,00	0,00	0,13	0,01
	Consumi intermedi	237,86	308,51	237,86	308,49	209,78	245,96	44,84	76,71	0,00	0,00	0,00	0,02
	Altre uscite correnti	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	SPESE CORRENTI	2.585,46	2.689,47	2.582,89	2.686,11	2.554,12	2.618,22	50,74	82,08	5,20	0,00	2,57	3,36
	Investimenti fissi lordi	3,69	2,93	3,69	2,92	0,23	0,01	4,52	3,34	0,00	0,00	0,00	0,00
	SPESE IN CONTO CAPITALE	3,69	2,93	3,69	2,92	0,23	0,01	4,52	3,34	0,00	0,00	0,00	0,00
	SPESE FINALI	2.589,15	2.692,40	2.586,58	2.689,03	2.554,35	2.618,24	55,26	85,42	5,20	0,00	2,57	3,36
	SPESE COMPLESSIVE	2.589,15	2.692,40	2.586,58	2.689,03	2.554,35	2.618,24	55,26	85,42	5,20	0,00	2,57	3,36

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2.1. Prontezza Operativa

I tre obiettivi strategici (112-OBS003, 113-OBS004, 114-OBS005) appartenenti alla prima priorità politica, rappresentati dall'assicurare l'impiego operativo delle componenti terrestre, navale e aerea dello Strumento militare sono misurati con un indicatore di mantenimento dei livelli capacitivi di operatività ed impiegabilità nei compiti ed impegni connessi con l'*Homeland defense security*, il turnover nelle missioni fuori area e gli Accordi NATO/UE/ONU.

Tali capacità richiedono la combinazione di molteplici fattori produttivi localizzati, secondo una logica funzionale e trasversale, all'interno delle strutture tecnico operative e tecnico amministrative dell'organizzazione. La misurazione è basata, oltre che sullo stato di salute

¹¹ Tale aumento è per la maggior parte determinato dai due nuovi capitoli 1205 e 4580 per un importo pari a circa 11 milioni e dal capitolo 4536 per 49 milioni

DIFESA

dell'organizzazione quale combinazione del complesso dei "servizi" internamente esplicitati in relazione al "piano dei servizi" ed al "piano dei centri di costo" della Difesa, soprattutto sul rilevamento dell'*output* operativo esprimibile dalla componente:

- terrestre in termini di obiettivi percentuali di Prontezza Operativa (39 per cento), livello di funzionamento/approntamento dell'EI (38 per cento), numero di *task force* impiegate e/o impiegabili allo stato potenziale (22 per cento);
- navale in termini di obiettivi percentuali di Prontezza Operativa (55 per cento), ore di moto (10 per cento) e numero di unità navali impiegate e/o impiegabili allo stato potenziale (10 per cento);
- aerea in termini di obiettivi percentuali di Prontezza Operativa (72 per cento), "ore di volo" (25 per cento) e numero di *air task group* impiegate e/o impiegabili allo stato potenziale (24 per cento).

In tempo di pace la Prontezza Operativa è il criterio essenziale con il quale misurare il grado di efficienza delle Forze Armate.

Questo indicatore è individuato nell'ambito del controllo di gestione per fornire un quadro di insieme dell'operatività complessiva dei Reparti delle Forze Armate (FF.AA.) e si determina moltiplicando il valore di ciascun parametro per il peso attribuito allo stesso, stabilito in parte in modo uniforme per tutte le FF.AA.¹², in parte secondo le peculiarità di ciascuna F.A.¹³.

Sulla base di tale indicatore, il grado di Prontezza Operativa delle FF.AA. nel 2015 si è attestato molto al di sopra degli obiettivi percentuali fissati per ciascuna di esse: EI 66,9 per cento (obiettivo 39 per cento); MM 66,9 per cento (obiettivo 55 per cento); AM 77 per cento (obiettivo 72 per cento).

Al riguardo si rileva che appare anomalo il consistente delta tra obiettivo e risultato (in particolare per l'Esercito e la Marina), i cui valori vengono rilevati a distanza temporale ravvicinata, in modo tale da rendere improbabile uno scostamento elevato. In ogni caso, avendo la Prontezza Operativa un valore di partenza, appare opportuno che venga evidenziata la relazione tra le risorse di bilancio e il mantenimento della prontezza o il suo potenziamento.

Peraltro, le voci che contribuiscono a stabilirne il valore potendo avere, oltre che un'evidenza patrimoniale, anche un rilievo finanziario (completezza del personale, livello di addestramento, manutenzione mezzi, ecc) potrebbero costituire obiettivi separati e aggiuntivi dando completezza informativa al bilancio e significato all'attribuzione di risorse.

Ad esempio uno dei parametri della Prontezza Operativa con maggior peso è il "livello di addestramento", inteso quale misura media e aggregata di Forza Armata del livello di addestramento professionale raggiunto dal rispettivo personale militare: il suo peso sulla P.O. è del 35 per cento e ha registrato i seguenti valori percentuali relativamente al 2015:

¹² I parametri con peso uniforme per tutte le FF.AA. sono i seguenti:

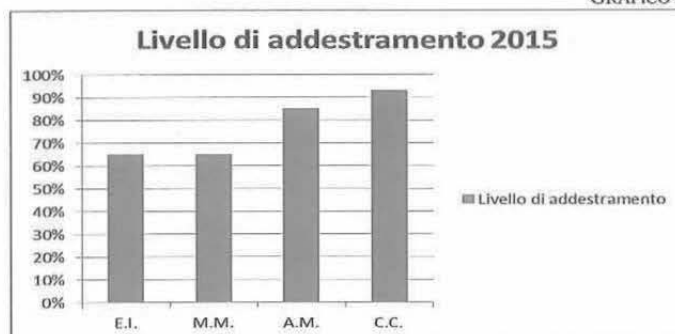
- completezza organici: 5 per cento livello di copertura delle posizioni organiche sulla base delle rispettive tabelle organiche;
- completezza qualifiche 10 per cento livello medio delle qualifiche possedute dal personale nelle unità organizzative, sulla base di quanto previsto dalle rispettive tabelle organiche;
- livello addestramento 35 per cento misurato da ciascuna F.A. per ogni unità organizzativa, individuato sulla base delle rispettive pubblicazioni di settore;

¹³ I parametri con peso diverso per ogni F.A. sono i seguenti:

- completezza dei mezzi del parco mezzi 5 per cento (EI), 2 per cento (AM), 10 per cento (CC), individuato sulla base delle tabelle organiche di riferimento per ciascuna unità;
- efficienza mezzi del parco mezzi di ogni unità, 45 per cento (EI), 40 per cento (altre FF.AA.), misurato sulla base dei riferimenti specifici previsti dalle pubblicazioni di settore;
- livello carbolubrificanti 4 per cento (MM), 1 per cento (AM), indica il volume dei carbolubrificanti per ogni unità;
- livello munizioni 4 per cento (MM), 1 per cento (AM), evidenzia la consistenza del munizionamento per ogni unità;
- livello parti di ricambio 2 per cento (MM) 1 per cento (AM), rileva il volume delle parti di ricambio per ogni unità;
- efficienza infrastrutture indica il livello di efficienza delle infrastrutture espresso solo per l'AM con un peso del 5 per cento.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

GRAFICO 2



Fonte: Ministero della difesa

Differenti da quello della Prontezza Operativa sono i parametri di utilizzabilità, proiettabilità e sostenibilità¹⁴, contenuti nel Libro bianco, che sono elaborati nell'ambito dell'Alleanza Atlantica per stabilire le soglie minime che gli Alleati devono raggiungere e mantenere e valutare la loro idoneità ad operare in funzione degli impegni e dei compiti discendenti dalle minacce attuali e future, rappresentando l'obiettivo minimo che dovrà essere raggiunto e mantenuto nel tempo dallo Strumento militare nazionale. Nel corso dell'anno 2014 i parametri raggiunti dalle Forze Armate italiane sono stati superiori a quelli fissati dalla NATO.

3.2.2. Revisione degli assetti organizzativi

Il processo di revisione dello strumento militare fa capo alla legge delega n. 244 del 2012, e ai due decreti legislativi, n. 7 (revisione assetto strutturale e organizzativo) e n. 8 (riduzione delle dotazioni organiche del personale civile e militare) del 2014, che hanno modificato anche il Codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (d'ora in poi COM).

Il decreto legislativo n. 7 del 2014, com'è noto, delinea un processo di riforma strutturale e organizzativa che, in 6 anni, prevede una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento di comandi, enti e strutture organizzative delle Forze Armate, senza aggravio di spesa per la finanza pubblica¹⁵. La riforma si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa,

¹⁴ L'utilizzabilità delle Forze (*Usability*) è la percentuale delle forze prontamente impiegabili, nei termini richiesti e certificati di qualifiche professionali, disponibilità di mezzi e sistemi e livelli di addestramento. Essa è data dall'insieme dei due parametri di proiettabilità delle Forze (*Deployability*) che esprime la percentuale delle forze in grado di essere impiegate efficacemente al di fuori delle normali aree stanziati ed in possesso, quindi, delle necessarie capacità di mobilità e supporto logistico e la sostenibilità delle Forze (*Sustainability*), che indica la percentuale di forze in grado di essere impiegate per lunghi cicli operativi lontane dalle loro normali aree stanziati, dotate perciò delle necessarie capacità di supporto tecnico e logistico e tenendo anche conto della necessità della loro rotazione nel tempo.

LAND *Deployability*: 50 per cento degli effettivi, ad esclusione del personale inserito negli istituti di formazione;

Sustainability: 10 per cento degli effettivi, ad esclusione del personale inserito negli istituti di formazione;

MARITIME: *Deployability*: 80 per cento delle unità navali; *Sustainability*: 28 per cento delle unità navali;

AIR FORCE: *Deployability*: 40 per cento dei velivoli (esclusi addestratori e velivoli in accantonamento);

Sustainability: 8 per cento dei velivoli (esclusi addestratori e velivoli in accantonamento).

¹⁵ Il processo viene attuato in tre forme:

- a. i provvedimenti ordinativi già anticipatamente ed in via d'urgenza disposti nel corso del 2013 per rendere coerente, l'assetto strutturale complessivo, con i provvedimenti di riduzione degli organici discendenti dall'attuazione dei principi di delega di cui all'articolo 3, della legge n. 244 del 31 dicembre 2012, tenuto altresì presente che, già a seguito del decreto-legge n. 95 del 2012, erano state attuate rimodulazioni in riduzione degli organici del personale militare e civile;
- b. il riordino operato nell'ambito delle scuole militari e degli istituti militari di formazione in base al d.P.R. n. 115 del 2013;

DIFESA

alla riduzione dei livelli gerarchici e al maggiore accentramento delle loro funzioni, alla standardizzazione organizzativa tra le Forze Armate, alla riduzione del numero delle infrastrutture e dei sedimi della Difesa anche attraverso la co-ubicazione di più Enti.

Parallelamente a tale attività ordinativa programmata, gli Stati Maggiori di Forza Armata, e per la parte di competenza, lo Stato Maggiore della Difesa, dovranno espletare un'intensa attività di revisione delle tabelle ordinarie organiche degli organismi di pertinenza, al fine di adeguare la struttura di ciascun elemento di organizzazione coerentemente alla riduzione degli organici discendenti dall'attuazione dei principi di delega di cui all'articolo 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 244 (modello 150.000 unità).

I Comandi/Enti di vertice, operativi, logistici, territoriali, infrastrutturali e formativi, sia centrali che periferici, che costituivano l'assetto strutturale complessivo di Esercito, Marina e Aeronautica all'inizio del programma di ristrutturazione, erano complessivamente 740. Il programma di contrazione strutturale recato dal decreto legislativo del 28 gennaio 2014, n. 7, prevede 372 Comandi/Enti non soggetti a riordino, 166 Comandi/Enti soppressi e 202 Comandi/Enti riconfigurati. Pertanto il provvedimento normativo dispone complessivamente 368 interventi di riordino, al termine dei quali gli enti saranno 574.

Fino al 2015 il Ministero ha adottato i seguenti interventi di razionalizzazione:

TAVOLA 10
ANDAMENTO DEL PROGRAMMA DI RIDUZIONE STRUTTURALE DELLO STRUMENTO MILITARE

Forze Armate Soppressioni/Riconfigurazioni	Previste d.lgs. 7/14	Previste entro 2015	Non adottate		Adottate			
			Rinviate	Revocate	2015 entro	Anticipate	Compensative integrative	
EI	Soppressioni DM	36	18	2		16		
	Soppressioni CSM	49	37		4	33		10
	Riconfigurazioni DM	46	37	3		34		
	Riconfigurazioni CSM	76	70	10	5	55		48
	Totale EI	207	162	15	9	138	0	58
MM	Soppressioni DM	8	8			8		1
	Soppressioni CSM	0	0			0		
	Riconfigurazioni DM	27	27			27		1
	Riconfigurazioni CSM	12	12			12		9
	Totale MM	47	47	0	0	47	0	11
AM	Soppressioni DM	2	2	1		1		
	Soppressioni CSM	71	18	2		16	1	7
	Riconfigurazioni DM	8	8			8		
	Riconfigurazioni CSM	33	28			28		11
	Totale AM	114	56	3	0	53	1	18
Totale	368	265	18	9	238	1	87	

Fonte: Ministero della difesa

Rispetto al programma di riduzione strutturale le soppressioni e riconfigurazioni previste entro il 2015 sono inferiori (27). Infatti, a fronte dei 368 interventi previsti nei 6 anni, ne risultano adottati 238 sui 265 programmati per fine 2015. Infatti 18 interventi sono stati rinviati e 9 sono stati revocati. In sostituzione di tali interventi, modificati per necessità sopravvenute, sono state operate ulteriori 87 misure, di cui 18 di soppressione e 69 di riconfigurazione.

- c. gli ulteriori provvedimenti ordinativi di soppressione o riconfigurazione di strutture interforze e di Forza Armata di minore portata, attuati, per quanto di rispettiva competenza e nell'esercizio della propria ordinaria potestà ordinativa e previa informativa, per le materie di competenza alle organizzazioni sindacali rappresentative, dai Capi di stato maggiore di Forza Armata, nell'ambito delle direttive del Capo di Stato maggiore della difesa, di cui si dà contezza nelle Tabelle in allegato 4, 5 e 6 alla Relazione illustrativa del d.lgs. n. 7 del 2014.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

L'articolo 2188-*quinquies*, comma 3, del COM¹⁶, infatti, considera ammissibili provvedimenti ordinativi ulteriori e perfino correttivi rispetto a quelli inclusi nel programma di rimodulazione in riduzione degli assetti ordinativi e strutturali delle Forze Armate previsto dal COM, adottati nell'esercizio della potestà ordinativa ordinariamente attestata sui vertici operativi del dicastero, quando si fondano su "comprovate e sopravvenute necessità", sulla necessità di correggere provvedimenti ordinativi fondati su presupposti di fatto o di diritto erronei e, a condizione che transitino dall'iniziativa dello Stato Maggiore della difesa (SMD) e non alterino la percentuale complessiva di riduzione di cui dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 31 dicembre 2012, n. 244.

E' allo studio degli Stati maggiori una trasformazione complessiva in senso riduttivo della logistica di aderenza e di supporto, di cui si darà conto nelle prossime relazioni.

3.2.3. Riduzione degli organici

Per quanto concerne la riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, l'opera del Ministero della difesa di giungere ad un modello professionale, iniziata nel 2000 con la legge delega 14 novembre 2000, n. 331 (c.d. Professionale 1), proseguita con il d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215 e con la legge 23 agosto 2004, n. 226 (c.d. Professionale 3), ha avuto un primo obiettivo di un modello per le tre FF.AA. tradizionali a 190.000 unità (tabella A del d.lgs. n. 215 del 2001 recepita dall'art. 799 COM) da conseguire entro il 1° gennaio 2021.

L'obiettivo è stato poi sostituito, innalzato a 170.000 unità complessive e avvicinato di cinque anni (1° gennaio 2016) dal dPCM 11 gennaio 2013 - in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2012 al 1° gennaio 2016.

Infine, è stato posto dal d.lgs. n. 8 del 2014 (che ha inserito l'art. 798-*bis* del COM) un secondo obiettivo a 150.000 unità, da conseguirsi entro i prossimi nove anni (31 dicembre 2024) o nel più lungo termine stabilito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 244 del 2012 (cioè con dPCM previa deliberazione del Consiglio dei ministri e parere delle commissioni parlamentari) "in relazione all'andamento dei reclutamenti e delle fuoriuscite del personale".

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno il primo obiettivo al 1° gennaio 2016 è stato conseguito ed è stato rilevato che il secondo obiettivo al 31 dicembre 2024 non è particolarmente sfidante, considerata anche la possibilità di proroga.

In effetti la riduzione media annuale delle dotazioni pronosticata per arrivare all'obiettivo finale è pari a 2.222 unità, ovvero l'1,3 per cento dell'obiettivo iniziale. Eppure, secondo quanto riferito, facendo affidamento alle sole fuoriuscite naturali si otterrebbe un *decalage* di circa l'1 per cento annuo, che comporterebbe il raggiungimento dei valori entro il 2040.

Si starebbe ipotizzando, quindi, il ricorso ai seguenti strumenti:

- transito a domanda presso altre PP.AA. esteso al personale con almeno 10 anni di servizio;
- aspettativa per riduzione quadri (ARQ) d'autorità per il personale in servizio giunto a 3 anni dal limite d'età o a domanda a 7 anni dal limite d'età;
- collocamento anticipato in ausiliaria a domanda ad almeno 5 anni dal limite d'età;
- esenzione temporanea dal servizio a domanda a partire da 8 anni dal limite d'età.

Ciò comporterebbe il raggiungimento di consistenze prossime a quelle del modello a 150.000 unità, l'incremento del personale a tempo determinato dall'attuale 12 per cento al 23,3 per cento, il ringiovanimento del personale passando da un'età media di 45 (attuale) a 40 anni.

Essenziale, secondo la Difesa, sarà incentivare il passaggio ad altre amministrazioni di un contingente di circa 500 unità all'anno e introdurre misure di sostegno per il ricollocamento nel mondo del lavoro dei volontari in ferma breve che non troveranno possibilità occupazionali

¹⁶ Art. 2188-*quinquies*, comma 3, del COM "Senza nuovi maggiori oneri per la finanza pubblica, attraverso le strutture e il personale esistenti, lo Stato Maggiore della Difesa svolge le funzioni di direzione e monitoraggio del processo di attuazione dei provvedimenti di soppressione e di riconfigurazioni previsti dagli articoli 2188-*bis*), 2188-*ter*) e 2188-*quater*) nonché, in caso di comprovate e sopravvenute necessità, quelle connesse all'individuazione e all'attuazione di eventuali provvedimenti correttivi al programma di contrazione strutturale in modo da assicurare, in ogni caso, gli obiettivi di riduzione fissati dall'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 31 dicembre 2012, n. 244".

DIFESA

nell'Amministrazione della difesa. Occorre, tuttavia, rilevare sul punto che un sistema di incentivi per il passaggio ad altra amministrazione dovrà presupporre una deroga ai limiti assunzionali delle altre PP.AA. e tenere in debito conto della sorte del trattamento pensionistico del personale transitato. Come dovrà essere tenuto in debito conto che l'Amministrazione, a fronte della cessazione dal servizio del personale in ARQ, continua a sostenere elevati oneri (95 per cento dell'ultimo trattamento di servizio).

La tavola che segue riporta la differenza tra i due obiettivi, con l'evidenza che i tagli riguardano essenzialmente il personale sottufficiale (-29,6 per cento ovvero 17.094 unità in meno) e ufficiale (-10,4 per cento ovvero 2.132 unità in meno) e in maniera residuale la truppa (774 unità in meno rispetto alle 91.804 del primo obiettivo).

TAVOLA 11

RIDUZIONE DEGLI ORGANICI: DIFFERENZA TRA OBIETTIVI

Anni	Totale				E.I.				M.M.				A.M.			
	2016	2025	Var.	Var. %	2016	2025	Var.	Var. %	2016	2025	Var.	Var. %	2016	2025	Var.	Var. %
Ufficiali	20.432	18.300	-2.132	-10,43	10.782	9.000	-1.782	-16,53	4.150	4.000	-150	-3,61	5.500	5.300	-200	-3,64
Sottufficiali di cui:	57.764	40.670	-17.094	-29,59	21.554	16.170	-5.384	-24,98	12.695	9.250	-3.445	-27,14	23.515	15.250	-8.265	-35,15
- Primi Marescialli	7.487	4.650	-2.837	-37,89	2.147	1.500	-647	-30,14	2.340	1.350	-990	-42,31	3.000	1.800	-1.200	-40,00
- Marescialli	16.930	13.850	-3.080	-18,19	4.995	4.600	-395	-7,91	5.455	3.950	-1.505	-27,59	6.480	5.300	-1.180	-18,21
- Sergenti	33.347	22.170	-11.177	-33,52	14.412	10.070	-4.342	-30,13	4.900	3.950	-950	-19,39	14.035	8.150	-5.885	-41,93
Truppa volontari, di cui:	91.804	91.030	-774	-0,84	67.875	64.230	-3.645	-5,37	13.576	13.550	-26	-0,19	10.353	13.250	2.897	27,98
- in servizio permanente	65.233	56.330	-8.903	-13,65	50.357	41.330	-9.027	-17,93	8.976	7.950	-1.026	-11,43	5.900	7.050	1.150	19,49
- in ferma prefissata	26.571	3.470	8.129	-30,59	17.518	22.900	5.382	30,72	4.690	5.600	1.000	21,74	4.453	6.200	1.747	39,23
Totale	170.000	150.000	-20.000	-11,76	100.211	89.400	-10.811	-10,79	30.421	26.800	-3.621	-11,90	39.368	33.800	-5.568	-14,14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

Altro dato importante è che l'obiettivo a 170.000 prevede una composizione del 54 per cento di truppa e del 46 per cento di graduati (ufficiali e sottufficiali), mentre quello a 150.000 prevede una composizione di personale di truppa del 60,7 per cento e di graduati del 39,3 per cento. Al 31 dicembre 2015 si doveva conseguire il primo obiettivo delle 170.000 unità.

TAVOLA 12

RIDUZIONE DEGLI ORGANICI DEL PERSONALE MILITARE: CONFRONTO TRA OBIETTIVI E RISULTATI
AL 31 DICEMBRE 2015

Anni	Totale				E.I.				M.M.				A.M.			
	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %
Ufficiali	20.432	20.416	-16	-0,08	10.782	10.863	81	0,75	4.150	4.133	-170	-4,10	5.500	5.420	-80	-1,45
Sottufficiali di cui:	57.764	67.346	9.582	16,59	21.554	23.127	1.573	7,30	12.695	16.204	3.509,00	27,64	23.515	28.015	4.500	19,14
- Primi Marescialli	7.487	32.128	24.641	329,12	2.147	10.860	8.713	405,82	2.340	7.365	5.025,00	214,74	3.000	13.903	10.903	363,43
- Marescialli	16.930	17.267	337	1,99	4.995	4.069	-926	-18,54	5.455	4.506	-949,00	-17,40	6.480	8.692	2.212	34,14
- Sergenti	33.347	17.951	-15.396	-46,17	14.412	8.198	-6.214	-43,12	4.900	4.333	-567,00	-11,57	14.035	5.420	-8.615	-61,38
Truppa volontari, di cui:	91.804	81.968	-9.836	-10,71	67.875	65.130	-2.745	-4,04	13.576	9.815	-3.761,00	-27,70	10.353	7.023	-3.330	-32,16
- in servizio permanente	65.233	53.713	-11.520	-17,66	50.357	40.508	-9.849	-19,56	8.976	8.047	-929,00	-10,35	5.900	5.158	-742	-12,58
- in ferma prefissata	26.571	28.255	1.684	6,34	17.518	24.622	7.104	40,55	4.600	1.768	-2.832,00	-61,57	4.453	1.865	-2.588	-58,12
Totale	170.000	169.730	-270	-0,16	100.211	99.120	-1.091	-1,09	30.421	30.152	-269,00	-0,88	39.368	40.458	1.090	2,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Complessivamente esso è stato conseguito e superato per 1.813 unità (270 in meno alle quali vanno aggiunte 1.543 del contingente di inquadramento dei volontari in ferma prefissata di un anno che ai sensi dell'art. 2216 del COM vanno detratte dal computo in quanto personale destinato alla formazione e personale in fase di formazione).

Tuttavia, da una prima analisi, occorre evidenziare che il contingente di truppa è di ben 11.520 unità inferiore rispetto alle previsioni, come d'altronde i Sergenti (15.396 unità in meno), mentre risulta fuori dall'obiettivo il personale con grado di Primo maresciallo per ben 24.641 unità (soprattutto nei ruoli di EI e AM).

In tal modo il rapporto tra graduati e truppa, anziché abbassarsi al valore di 46/54, è lontano dalla percentuale per il 5,7 per cento attestandosi sul valore di 51,7/48,3.

Per quanto riguarda la dirigenza militare (Generali/Ammiragli e Colonnelli/Capitani di Vascello) nella tabella successiva è illustrata l'evoluzione degli organici negli ultimi anni

TAVOLA 13

EVOLUZIONE DEGLI ORGANICI DELLA DIRIGENZA MILITARE

Organici al 1° gennaio	Generali/Ammiragli				Colonnelli/ Capitani di vascello
	Totale	Corpo d'Armata - Squadra	Divisione	Brigata - Contrammiragli	
2012 (810-813-819 COM)	443	48	102	293	1.957
2013 (Tab. 4 d.P.R. 29/2013)	433	47	100	286	1.925
2014 (DM 15/10/2013)	417	45	95	277	1.883
2015 (DM 06/08/2014)	390	42	90	258	1.811
2016 (art. 711-bis TUOM)	358	39	84	235	1.763
2025 (artt. 809-bis, 812-bis, 818-bis COM)	310	35	82	193	1.566

Fonte: Ministero della difesa

Gli organici effettivi sono risultati coerenti con quelli previsti secondo il *décalage* matematico indicato nella relazione tecnica al d.P.R. n. 29 del 2013 per il raggiungimento degli obiettivi fissati al 1° gennaio 2016, anche perché le eventuali eccedenze verificatesi al 31 dicembre di ogni anno sono state riassorbite collocando gli ufficiali in Aspettativa per Riduzione quadri (ARQ) ai sensi dell'art. 906 del COM.

Complessivamente in base alle relazioni tecniche dei d.m. di cui all'art. 2207 COM¹⁷, sono stati individuati risparmi per 8,99 milioni (2013), 76,06 milioni (2014), 195,77 milioni (2015). Per il 2016 sono previsti risparmi per 246,76 milioni. Tuttavia ciò non è risultato sufficiente alla riduzione complessiva delle spese di personale che nel 2015 sono lievemente aumentate. Come è agevole osservare la Difesa affronta problemi notevoli di riduzione del personale.

Per il personale civile il d.P.R. 26 settembre 2012, n. 191 aveva stabilito le dotazioni organiche in 30.525 unità. Il DL n. 95 del 2012 ha disposto una contrazione organica della componente civile del Ministero della difesa, attuata, poi, con il dPCM 22 gennaio 2013, che ha comportato la ridefinizione degli organici del Dicastero in 27.894 posizioni da conseguire entro il 2016, riducendole complessivamente di 2.631 unità.

¹⁷ In base all'art. 2207 fino al 2024 (ovvero al diverso termine stabilito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 244), le dotazioni organiche del personale militare delle tre FF.AA. sono annualmente determinate, secondo un andamento delle consistenze del personale in servizio coerente con l'evoluzione degli oneri di cui agli articoli 582, 583 e 584 e con la ripartizione degli organici complessivi di cui all'articolo 798-bis, con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

DIFESA

Alla data del 31 dicembre 2015 questo primo obiettivo di riduzione è complessivamente già conseguito come risulta dalla seguente tavola.

TAVOLA 14
SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE AL 31 DICEMBRE 2015

Personale civile della Difesa	Uffici centrali	
	Organico	Personale in servizio
Uffici dirigenziali I fascia	9	6
Uffici dirigenziali II fascia	108	97 (6 a tempo determinato)
Totale Uffici dirigenziali	117	109
Professori ordinari, associati e ricercatori	58 ¹⁸	51
Area III	2.681	2.410
Area II	23.246	23.186
Area I	1.824	1.896
Totale personale Aree	27.809	27.543

Fonte: Ministero della difesa

L'art. 3, comma 2, della legge delega n. 244 del 2012 di revisione dello strumento militare nazionale ha poi previsto la riduzione a 20.000 unità da conseguirsi entro l'anno 2024. Secondo le previsioni della Difesa, la cessazione dal servizio per collocamento in pensione secondo le vigenti disposizioni sarà sufficiente a raggiungere l'obiettivo.

Secondo l'art. 12 del decreto legislativo n. 8 del 2014, introduttivo dell'articolo 2259-ter nel COM, la dotazione organica può essere rideterminata progressivamente, con cadenza triennale, con dPCM. Sarà poi il piano di assorbimento a stabilire come risolvere il problema delle eccedenze¹⁹. Per il 2015 era stata prevista un'eccedenza per l'area I (144 unità) e II (87 unità), e una carenza di 323 unità per l'area III. Alla fine del 2015 l'eccedenza di area I si è ridotta da 144 a 83 unità, quella di area II si è trasformata da eccedenza in carenza di 60 dipendenti e la carenza di area III è diminuita da 323 a 271 unità.

3.2.4. Dismissione delle infrastrutture e oneri per limitazioni (Servitù militari)

Connessa alla contrazione organizzativa e organica delle Forze Armate è la consistente opera di dismissione delle infrastrutture in gestione alla Difesa. Il MEF, tramite l'Agenzia del demanio, esercita la proprietà su tutti i beni dello Stato, compresi quelli concessi in uso al Ministero della difesa per i propri fini istituzionali.

¹⁸ Il dato comprende anche i 32 dipendenti dell'Istituto per le telecomunicazioni e l'elettronica della Marina Militare "G. Vallauri" di Livorno.

¹⁹ In riferimento a tale dotazione organica complessiva, così come ripartita nelle strutture centrali e periferiche dal decreto del Ministro della difesa, il Capo di Stato maggiore della Difesa, su proposta del Segretario generale della Difesa, dei Capi di Stato maggiore di Forza Armata e del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, ciascuno per l'area di rispettiva competenza, predispone il piano di riassorbimento delle unità di personale risultanti in eccedenza, da attuare prima dell'adozione del successivo dPCM di rideterminazione degli organici.

Il piano, adottato dal Ministro della difesa, individua le unità di personale risultanti complessivamente in eccedenza ovvero carenti, suddivise per area funzionale e profilo professionale e nell'ambito delle unità risultanti in eccedenza, le unità riassorbibili nel triennio in applicazione dei seguenti criteri:

- cessazione dal servizio per collocamento in pensione secondo le vigenti disposizioni;
- riconversione professionale, nell'ambito dell'area funzionale di appartenenza, mediante percorsi di formazione;
- attuazione di procedure di mobilità interna anche attraverso l'adozione di misure che agevolano il ricambio del personale in ambito comunale e provinciale, sentiti gli interessati, nei limiti dei posti disponibili;
- trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale;
- a decorrere dall'anno 2016 avvio di processi di trasferimento presso altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro i contingenti e le misure percentuali e con i criteri stabiliti con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, in misura non inferiore al 15 per cento delle complessive facoltà assunzionali delle predette amministrazioni.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

In particolare, tutti i beni in uso alle Forze Armate, ritenuti non più necessari alle esigenze istituzionali della Difesa, vengono segnalati all'Agenzia del demanio per la loro retrocessione affinché rientrino nel patrimonio disponibile e vengano utilizzati per altre finalità, sulla base delle priorità indicate dal MEF. Ciò, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 1 del r.d. 18/11/1923, n. 2440, che così recita: "... omissis... *I beni immobili assegnati ad un servizio governativo s'intendono concessi in uso gratuito al ministero da cui il servizio dipende e sono da esso amministrati. Tosto che cessi tale uso passano all'amministrazione delle finanze...omissis...*".

A partire dal 2000 è stata emanata una serie di norme che hanno consentito alla Difesa di assumere un ruolo attivo nelle attività e nei processi di razionalizzazione, valorizzazione e dismissione degli immobili militari, anche al fine di sopperire ai ripetuti "tagli" di bilancio che, nel corso dell'ultimo decennio, hanno interessato la dotazione finanziaria del Ministero.

Al fine di velocizzare i processi di razionalizzazione del parco infrastrutturale della Difesa e di valorizzazione e dismissione dei beni ritenuti non più necessari alle Forze Armate, nel 2014 è stata istituita, alle dirette dipendenze del Ministro, un'apposita *task force*.

Dal mese di aprile 2014, la *task force* ha avviato un programma di razionalizzazione, valorizzazione e dismissione del parco infrastrutturale della Difesa, di concerto con l'Agenzia del demanio, consentendo di ridurre in modo significativo il numero delle infrastrutture militari ritenute necessarie, rendendo disponibili 621 beni immobili, dislocati in 17 regioni (principalmente Piemonte 145, Friuli-V.G. 120, Veneto 99), di cui in particolare:

- a. 35 infrastrutture di rilevante consistenza destinate all'alienazione, previa approvazione da parte dei Comuni, competenti ai sensi della vigente normativa, della relativa variante urbanistica. Dal 14 aprile 2014 al 31 dicembre 2015 la Difesa ha sottoscritto con l'Agenzia del demanio e con i Comuni interessati (Abano Terme, Anzio, Ferrara, Firenze, Milano, Napoli, Padova, Pavia, Piacenza, Roma, Torino, Trieste, Verona e Vittorio Veneto) 14 Protocolli d'intesa per la valorizzazione degli immobili "militari", finalizzata ad attribuire agli stessi una destinazione urbanistica "civile" in luogo di quella preesistente, elemento di fatto imprescindibile per poter immettere i beni sul mercato. Il Protocollo d'intesa, che formalizza obiettivi prefissati e impegni delle parti sottoscrittrici, viene implementato a cura di appositi Gruppi di lavoro/Tavoli tecnici, fino all'approvazione delle varianti urbanistiche. Al 31 dicembre 2015 sono state approvate le varianti urbanistiche per 14 infrastrutture²⁰;
- b. 160 infrastrutture rese disponibili per altre finalità (emergenza profughi, riduzione degli affitti passivi pagati da altre Amministrazioni dello Stato, esigenze di altre articolazioni dello Stato, quali Protezione civile, Vigili del Fuoco, Croce Rossa Italiana, Ministero della giustizia, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti);
- c. 334 infrastrutture richieste a titolo non oneroso da Regioni ed Enti locali ai sensi dell'art. 56-*bis* del decreto-legge 69/2013. La maggior parte delle procedure di restituzione degli immobili, tramite l'Agenzia del demanio, non risulta ancora conclusa, con conseguente prolungamento dei termini ed aggravii per il Ministero della difesa che si trova, di fatto, a dover ancora gestire beni dichiarati non più utili alle Forze Armate;
- d. 92 infrastrutture ubicate e di interesse per la Regione Friuli-Venezia Giulia²¹.

²⁰ Di cui 7 già vendute dalla competente Agenzia del demanio a Cassa depositi e prestiti, per la riduzione del debito pubblico ai sensi della legge di stabilità 2014; 5 conferite al "Fondo immobiliare difesa" del MEF (SGR INVIMIT) ai sensi dell'art. 33, comma 8 *quater*, della legge 15 luglio 2011, n. 111; 1 tuttora utilizzata dall'EI, potrà essere alienata/gestita una volta effettuati i lavori necessari per riallocare presso altre infrastrutture le funzioni militari attualmente ivi svolte, senza oneri per la Difesa; 1 inalienabile, di prevista concessione a Difesa servizi mediante apposita convenzione in corso di definizione.

²¹ La cessione a titolo non oneroso di beni statali agli Enti locali e territoriali del FVG può avvenire esclusivamente mediante decreto legislativo da emanarsi secondo la seguente procedura:
 - la Regione FVG formula alla Presidenza del Consiglio la volontà di acquisire uno o più beni del patrimonio statale;
 - la PCM, acquisito il parere favorevole dell'Agenzia del demanio e del Ministero della difesa, sentito il MIBACT, convoca la commissione paritetica Stato-Regione per il nullaosta al trasferimento;
 - acquisiti tutti i pareri, viene emanato il relativo decreto legislativo di trasferimento.