- gli stanziamenti per le missioni internazionali destinati alla Difesa hanno avuto un andamento crescente dal 2008 al 2011 passando da un importo di 1.008 M€ ad un ammontare di 1.497 M€ per poi diminuire gradualmente fino ai 1.035M€ del 2016. Dal 2017, a seguito dell'entrata in vigore della legge 145/2016[10], le esigenze del Fuori Area sono finanziate da un Fondo appositamente istituito nello stato di previsione del MEF la cui dotazione per tutti i Dicasteri interessati, per il 2018, è pari a 995,7M€[11]. Tale fondo, analogamente a quanto è accaduto per il 2017, sarà oggetto di rifinanziamento con appositi portati normativi al fine di soddisfare l'intero fabbisogno programmatico finanziario che per la sola Difesa si attesta a 1.113M€;
- i contributi beneficiati dalla Difesa tramite il finanziamento di selezionati programmi ad alto contenuto tecnologico da parte del MISE (figura 3) hanno riportato un importante incremento pari a circa l'83%, passando da un importo di 1.515,2 M€ del 2008 ad un valore di **2.777,6 M€** del 2018, che ha consentito di compensare, sebbene parzialmente, il contestuale decremento sul settore degli investimenti della Difesa (figura 4).

Nella sostanza, l'andamento dei fondi a disposizione della Difesa, in termini di risorse iscritte a bilancio ordinario, stanziamenti di missioni internazionali e finanziamenti del MISE, ha registrato nell'ultimo decennio un andamento altalenante, ma comunque in crescita, passando dal valore di 23.655,6 M€ del 2008 all'importo di 24.742,2 M€ del 2018 (figura 1).

Per contro, da un confronto del trend delle sopracitate risorse con l'andamento del PIL (in crescita), si può osservare nell'ultimo decennio un tendenziale abbattimento delle "spese per la Difesa", passando dal valore di 1,51% del 2008 all'attuale rapporto di 1,40 % (figura 2).

Tale disamina omnicomprensiva, contenente anche costi non propriamente classificabili nell'alveo delle spese militari quali i costi relativi alle funzioni di polizia (ordine pubblico) svolte dall'Arma dei Carabinieri, ha uno scopo puramente indicativo e rappresentativo del trend delle risorse su cui la Difesa ha potuto contare nell'ultimo decennio di riferimento.

Un'analisi più approfondita della lettura del budget della Difesa fornito a vario titolo ad Organizzazioni/Enti/Agenzie ed Istituti in ambito internazionale verrà sostenuta nel paragrafo 3.6. cui si rimanda per gli approfondimenti del caso.

Da un confronto del trend delle risorse disponibili con l'andamento del PIL (in crescita), si può osservare nell'ultimo decennio l'abbattimento delle "spese per la Difesa"

[10] Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali

[11] Al momento, le commissioni parlamentari competenti, coerentemente alle previste disposizioni normative (l. 145/2016) e sulla base delle assegnazioni a legge di bilancio del Fondo Missioni Internazionali (995,7M€) hanno approvato un impianto programmatico finanziario per i primi nove mesi del 2018, che per le sole esigenze della Difesa ammontano a circa 747,6M€.

3.2 MISSIONI, PROGRAMMI E AZIONI

L'adozione dell'articolazione del bilancio dello Stato in missioni e programmi[12] è stato un primo rilevante passo nella direzione di conferire maggiore evidenza alla dimensione delle risorse assegnate alle funzioni e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica. La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica ha inoltre indicato specifici princìpi e criteri direttivi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato[13], che sono stati recepiti[14] attraverso l'introduzione, a decorrere dal 1 gennaio 2017, delle "azioni", quali componenti del programma, destinate a costituire, in prospettiva, le unità elementari del bilancio dello Stato previsionalmente anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio.

Il compito primario e prioritario delle Forze Armate è quello della difesa dello Stato, dei suoi interessi e di quelli dei suoi cittadini

L'introduzione delle azioni mira a rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche e i servizi erogati dai programmi di spesa e a favorire il controllo e la valutazione dei risultati.

In quest'ottica, si è provveduto ad adeguare anche il bilancio della Difesa al fine di offrire al cittadino la possibilità di "visualizzare" le scelte pubbliche effettuate, sia dal punto di vista della loro quantificazione che della rispondenza al programma di Governo.

Rivolgendosi agli aspetti normativi, gli articoli 87 e 89 del decreto legislativo n. 66 del 2010 definiscono le Forze armate italiane e ne stabiliscono i compiti attraverso la definizione del Modello di Difesa, conseguente alla sospensione del servizio obbligatorio di leva.

Oltre al compito primario e prioritario della difesa dello Stato, dei suoi interessi e di quelli dei suoi cittadini, le Forze armate operano per il mantenimento della pace e della sicurezza in conformità alla legge, alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte, concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni, intervengono nelle pubbliche calamità e negli altri casi di straordinaria necessità e urgenza. Le Forze armate svolgono, pertanto, un ruolo fondamentale per la sicurezza del Paese, laddove sicurezza e stabilità rappresentano prerequisiti indispensabili per poter dar forma allo sviluppo sociale, economico e civile.

Il carattere transnazionale e multidimensionale della sicurezza richiede una convergenza d'intenti a livello internazionale e il dispiegamento di una strategia d'azione che deve avere a disposizione una pluralità di strumenti, tra cui quello militare. Per far ciò, il "Sistema Difesa" italiano, nell'affrontare la difficile contingenza nazionale e internazionale, dovrà necessariamente evolvere verso una struttura moderna ed efficace, pienamente integrabile nei contesti internazionali di riferimento in coerenza con i sistemi di difesa dei nostri principali alleati.

Per quanto sopra, in linea con le richiamate disposizioni e nel rispetto degli obiettivi di Governo e delle missioni istituzionali del dicastero, il ciclo di programmazione strategica e di formazione di bilancio per l'esercizio finanziario 2018 e la programmazione pluriennale 2019-2020 è sviluppato su tre pilastri fondamentali, individuati attraverso le Priorità politiche del Dicastero:

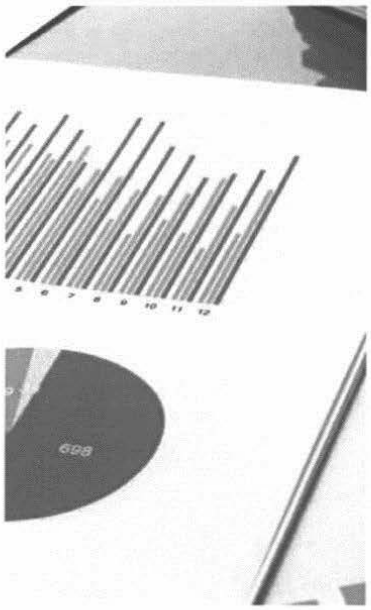
- **operatività e impiego dello Strumento militare**, ispirato, soprattutto, all'espletamento delle missioni istituzionali di difesa dello Stato, agli accordi e impegni assunti in ambito internazionale, al rispetto degli standard di addestramento e interoperabilità delle forze e dei mezzi con i Paesi alleati;
- **ammodernamento dello Strumento**, in grado di garantire all'Italia forze per la difesa e la si-

[12] In una prima fase con funzioni informativa (nel 2008) e successivamente con funzioni autorizzative (a partire dell'esercizio finanziario 2011);
[13] Art. 40 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e successive modifiche e integrazioni;
[14] Con il decreto legislativo n. 90 del 12 maggio 2016.

curezza flessibili e integrate, al passo con i Paesi alleati, oltre che accrescere i requisiti di sicurezza e protezione del personale in zona d'impiego;

- **revisione della *governance*, razionalizzazione dell'organizzazione**, miglioramento dei processi e gestione delle risorse umane, al fine di proseguire, in un'ottica di riqualificazione della spesa per l'operatività dello Strumento, nell'opera d'interforzizzazione, nella riduzione delle ridondanze organizzative (accrescendo, attraverso un'accentrata digitalizzazione delle informazioni fondamentali, le capacità di direzione e controllo, e migliorando la trasparenza e la certificazione dei processi interni) e nell'attuazione di una politica energetica quale strumento di efficientamento infrastrutturale e di riduzione della spesa.

Il processo di programmazione strategica si raccorda con il ciclo interno di pianificazione e programmazione finanziaria per mezzo delle seguenti missioni e programmi assegnati al Dicastero, ridefiniti a seguito dell'introduzione delle azioni e dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri:



- **Missione 5:** Difesa e sicurezza del territorio, articolata nei seguenti Programmi:
  - Programma 1: approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza;
  - Programma 2: approntamento e impiego delle Forze terrestri;
  - Programma 3: approntamento e impiego delle Forze navali;
  - Programma 4: approntamento ed impiego delle Forze aeree;
  - Programma 6: pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari;
- **Missione 18:** Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente:
  - Programma 17: approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare;
- **Missione 32**: Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche:
  - Programma 2: indirizzo politico;
  - Programma 3: servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza;
  - Programma 6: interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento militare.

La prima missione, "difesa e sicurezza del territorio" affiancata – a decorrere dal 2017 – da "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", è prevalente rispetto all'altra in termini operativi e finanziari. È, infatti, ad essa che è possibile ricondurre tutte le attività correlate all'approntamento e all'impiego di ciascuna delle Forze armate e dell'Arma dei Carabinieri, nonché agli approvvigionamenti militari. I "servizi istituzionali e generali" comprendono, invece, tre programmi, i primi due sostanzialmente coincidenti con il funzionamento della "macchina" amministrativa del ministero della Difesa, e il terzo con tutte quelle attività non direttamente connesse con l'operatività dello Strumento militare ed inerenti ad esigenze orientate a servizi di pubblica utilità.

Le missioni e programmi vanno ad integrarsi con il processo interno di programmazione finanziaria - impiegato dal dicastero - articolato nelle consolidate funzioni (funzione difesa, funzione sicurezza del territorio, funzioni esterne e pensioni provvisorie del personale in ausiliaria), caratterizzanti i servizi istituzionali assegnati al dicastero stesso. Di esse, per una migliore comprensione delle peculiarità che qualificano l'attività del dicastero, si tratterà nel prosieguo dell'esposizione.

3.3 IL BILANCIO DELLA DIFESA PER FUNZIONI

L'analisi del bilancio del Ministero della difesa in chiave tecnico-finanziaria può essere condotta con riferimento alla sua tradizionale articolazione per funzioni:

- **Funzione difesa,** che comprende tutte le spese necessarie all'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, nonché dell'Area interforze e della struttura amministrativa e tecnico-industriale del Ministero;
- **Funzione sicurezza del territorio,** che comprende tutti gli stanziamenti destinati all'Arma dei Carabinieri, ivi compresi quelli al Corpo Forestale dello Stato, per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali di natura specificamente militare;
- **Funzioni esterne,** che rilevano le esigenze correlate ad attività affidate al Dicastero, ma non specificamente rientranti nei propri compiti istituzionali;
- **Pensioni provvisorie del personale in ausiliaria,** che sono relative ai trattamenti economici corrisposti al personale militare in ausiliaria e a talune altre esigenze non correlate al trattamento economico in attività.

Nel prospetto in figura 5 è data specifica evidenza all'evoluzione, a partire dal 2008, degli stanziamenti in termini correnti riferiti agli aggregati/funzioni tradizionalmente utilizzati dal Dicastero. Una particolareggiata descrizione di dette Funzioni è effettuata nei successivi paragrafi.

3.3.1 FUNZIONE DIFESA

Le previsioni di spesa della Funzione difesa sono suddivise nei settori personale, esercizio e investimento. Il settore del personale raggruppa tutte le spese destinate alla retribuzione del personale (militare e civile) in servizio con e senza rapporto continuativo d'impiego; il settore esercizio include, invece, tutte le voci di spesa correlate alle attività di addestramento e formazione, piccola manutenzione dei mezzi e delle infrastrutture, mantenimento delle scorte e altre voci destinate

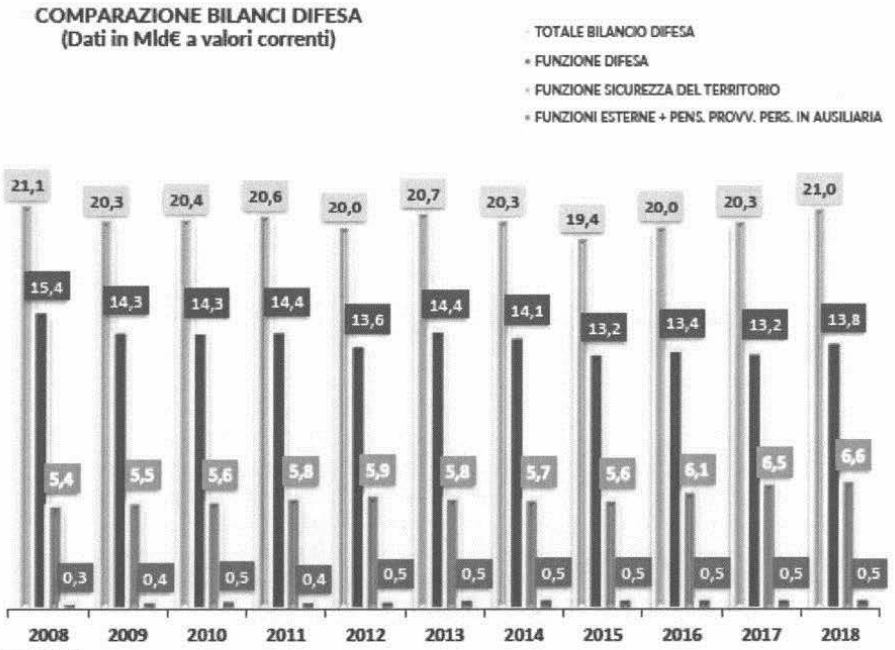


Fig.5
Trend Bilancio Ordinario della Difesa e relativa ripartizione nel periodo 2008-2018

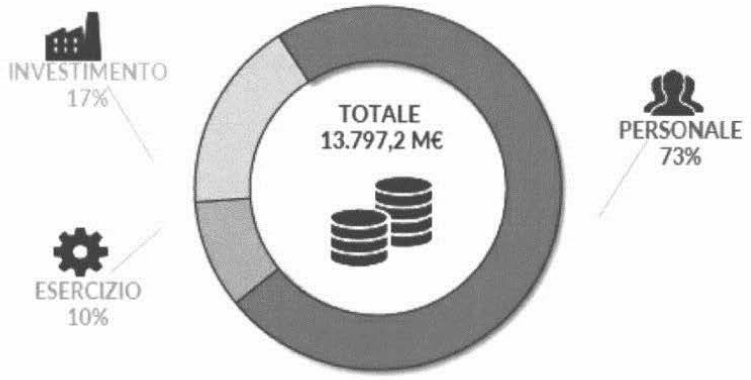
a garantire la funzionalità e l'efficienza dello Strumento militare; il settore investimento, infine, raggruppa le spese destinate all'ammodernamento e rinnovamento (A/R) dello Strumento militare, al suo sostegno (ricostituzione scorte e grandi manutenzioni) nonché alla ricerca.

La ripartizione delle disponibilità finanziarie in conto competenza della Funzione difesa, suddivise nelle tre componenti, è illustrata nella seguente tabella:

toria, di circa **300.000** unità complessive (inizio anni 2000), a modelli di **230.000/250.000 (D.lgs. 215/2001)**, successivamente ridotti a **190.000** da conseguire entro il 2021 e di **150.000** unità da conseguire entro il 2024 (**L. 135/2012 e L. 244/2012**).

In tale quadro, in un'ottica di programmazione pluriennale, un vincolo significativo è rappresentato dal limite complessivo intermedio fissato in 170.000 unità che non deve essere oltrepassato

FUNZIONE DIFESA 2018



E.F. 2018	IMPORTO	% del Totale	Variazione 2017
PERSONALE	10.073 M€	73,0 %	+ 2,8 %
ESERCIZIO	1.419 M€	10,3 %	+ 11,6 %
INVESTIMENTO	2.305 M€	16,7 %	+7,7 %

3.3.1.1 PERSONALE

I mutamenti continui verificatisi in campo internazionale, le scelte indicate dall'Autorità politica relativamente alla fattiva partecipazione alle attività delle principali Organizzazioni Internazionali (ONU, NATO, UE e OSCE) e la situazione economica del Paese, stanno determinando una continua trasformazione dello Strumento militare nazionale. Negli ultimi venti anni, infatti, si sono susseguiti una serie di veicoli normativi che, intervenendo in modo riduttivo sulle dotazioni organiche, hanno avviato il passaggio da un modello di Forze armate basato sulla coscrizione obbliga-

per effetto del D.Lgs. 8/2014, discendente dalla citata legge n. 244/2012.

La progressiva riduzione degli organici, tesa al raggiungimento del traguardo previsto per il 2024, si realizza di fatto con provvedimenti di contenimento della spesa pubblica nel settore del personale che incidono in maniera significativa sulle capacità di assunzione della componente militare, ovvero, con notevole riduzione dei reclutamenti nell'intero comparto.

Tale processo, con particolare riferimento ai

PERSONALE MILITARE (modello a 150.000 da conseguire al 2024) (articolo 798-bis del decreto legislativo 66 del 2010 come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 8 del 2014)				
	TOTALE	E.I.	M.M.	A.M.
Ufficiali	**18.300**	**9.000**	**4.000**	**5.300**
Sottufficiali di cui:	**40.670**	**16.170**	**9.250**	**15.250**
-Primi Marescialli	4.650	1.500	1.350	1.800
- Marescialli	13.850	4.600	3.950	5.300
- Sergenti	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa Volontari, di cui:	**91.030**	**64.230**	**13.550**	**13.250**
- in servizio permanente	56.330	41.330	7.950	7.050
- in ferma prefissata	34.700	22.900	5.600	6.200
TOTALE	150.000	89.400	26.800	33.800

Tab.1
Modello a 150.000 unità da conseguire entro il 2024.

RIEPILOGO TAGLI APPORTATI AL MODELLO PROFESSIONALE	
Entità Taglio	**Riferimenti Normativi**
€ 96,6 Mln.	Articolo 1, comma 570, della legge 296/2006 ("legge finanziaria 2007") e art. 2, comma 71, della legge 244/2007 ("finanziaria 2008"), ora riassettati negli articoli 582 e 583 del D.Lgs. 66/2010 unitamente alle dotazioni finanziarie della tabella "A" allegata alla legge 331/2000 e della Tabella "C" allegata alla legge 226/2004.
€ 304 Mln	Articolo 584, comma 1, del D.Lgs. 66/2010 che riassetta l'articolo 65 del decreto legge 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008.
€ 89,6 Mln.	Articolo 584, comma 3 bis, del D.Lgs. 66/2010 come modificato dalla legge 190/2014 (legge stabilità 2015).

Tab.2
Tagli alla professionalizzazione delle Forze armate.

prossimi anni, fa sì che le Consistenze in AA.P.[15] scendano da 172.657 unità del 2017, a 171.079 unità nel 2018 e a rispettivamente 170.155 e 168.929 unità nel 2019 e 2020. Tale graduale riduzione è conseguente:

- ai limiti imposti dai tagli finanziari apportati al processo di professionalizzazione delle Forze armate (cosiddetto Modello Professionale), ammontanti a circa € 490 milioni all'anno, a decorrere dal 2017, come riepilogati nella successiva tabella 2;
- al processo di riduzione delle consistenze del personale sotto il volume organico, complessivo, di 170.000 unità fissato al 2016 dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2013 in relazione alle previsioni dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012. Per questo aspetto va sottolineato che al volume organico di 170.000 unità devono essere aggiunte:

- le unità di personale in "soprannumero" per previsione normativa (pari a circa 4.300 unità l'anno, riferite al personale in formazione basica iniziale, a quello impiegato presso altre amministrazioni, ai cappellani militari e al personale in Aspettativa per Riduzione Quadri, non rientranti nelle dotazioni organiche);
- le unità aggiuntive, previste fino al 2020 dall'articolo 2216 del D.Lgs 66/2010 (1.543 unità l'anno).

In Allegato E sono riportati, per ciascun comparto, appositi prospetti finalizzati ad indicare l'evoluzione numerica del personale militare nel triennio 2018-2020 ed il raffronto con l'anno

[15] Le Consistenze previsionali AA.P. costituiscono riferimento per stabilire le unità finanziarie medie (Anni Persona) da porre a base per il calcolo delle previsioni di spese per il Personale. Tale elaborazione corrisponde al parametro anni/persona utilizzato nell'ambito del settore del personale delle pubbliche amministrazioni.

2017.

Le variazioni intervenute tra i volumi 2018 e quelli del 2017, per ciascuna categoria, sono evidenziate nella tabella 3.

Si rileva una riduzione per tutte le categorie ad eccezione del ruolo dei marescialli in cui, a seguito del provvedimento di riordino di cui al Decreto Legislativo 29 maggio 2017, n.94, confluiscono i Sergenti ed i Volontari in Servizio Permanente arruolati ai sensi della Legge 24 dicembre 1986, n. 958.

Per completezza di informazione, si riportano le evoluzioni degli organici nel tempo individuati nel processo di revisione del settore.

In tale contesto va inoltre considerato il nuovo "Modello Professionale". Esso è basato sui seguenti principi: incrementare la percentuale di personale relativamente giovane all'interno delle Forze armate per il mantenimento in efficienza della componente più operativa, che è destinata a crescere in proporzione alla dimensione complessiva della struttura; reclutare giovani donne e uomini nel numero necessario e di elevata qualità offrendo una retribuzione adeguata, incentivi motivazionali, una proposta lavorativa attraente e dinamica ed un credibile sistema di reinserimento nel mondo del lavoro, assicurando loro una piena parità di opportunità di lavoro e di carriera; valorizzare le professionalità e le esperienze maturate nei periodi di impiego operativo; conferire effettività ed efficacia alle norme relative al reinserimento nel mondo del lavoro del personale che presterà servizio per un numero limitato di anni.

Inoltre, in attuazione della legge delega n. 244 del 2012 (art. 3) e del discendente d.lgs. n. 8 del 2014 (art. 12), anche le dotazioni organiche del personale civile della Difesa dovranno ulteriormente ridursi a n. 20.000 unità al 1 gennaio 2025, mediante l'adozione di piani graduali. Per conseguire tale decremento, è tuttora in corso la progressiva riduzione delle consistenze effettive ("facilitata" anche dalle limitazioni sul turnover del personale sul fronte delle assunzioni, imposte dalla vigente normativa di pubblico impiego), soprattutto mediante il collocamento in quiescenza del personale. In allegato E è riportata, nell'apposita tabella, l'evoluzione numerica del personale civile nel triennio 2018-2020, nonché il raffronto con l'anno 2017.

VARIAZIONI PER CATEGORIA ANNO 2018 RISPETTO 2017	
CATEGORIA	**VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO 2017**
Ufficiali	Riduzione di 242 unità.
Marescialli	Incremento di 3.170 unità.
Sergenti	Riduzione di 3.024 unità.
Volontari in Servizio Permanente (VSP)	Riduzione di 409 unità.
Volontari in Ferma Prefissata (VFP)	Riduzione di 1.063 unità
Allievi	Riduzione 10 unità
Totale	**Riduzione 1.578 unità**

Tab.3
Variazioni del personale militare per ciascuna categoria rispetto ai volumi 2017.

EVOLUZIONE VOLUMI ORGANICI					
CATEGORIE	UFFICIALI	MARESCIALLI	SERGENTI	VOLONTARI IN SP (VSP)	VOLONTARI IN FERMA (VFP)
ORGANICO a 190.000	22.250	25.415	38.532	73.330	30.473
LIMITE dal 2016	170.000				
ORGANICO a 150.000 al 2024	18.300	18.500	22.170	56.330	34.700

Tab.4
Evoluzione volume da 190.000 a 150.000 unità.

3.3.1.2 ESERCIZIO

Il settore Esercizio del bilancio della difesa è il settore di spesa che è principalmente indirizzato al "funzionamento" dello Strumento militare. Se, quindi, a grandi linee il settore Investimento ed il settore Personale sono orientati rispettivamente alle acquisizioni di mezzi, sistemi nonché alla realizzazione e all'ammodernamento delle infrastrutture ed alla remunerazione della risorsa umana, il settore Esercizio deve permettere che mezzi e sistemi, opportunamente abbinati ad un dimensionato numero di personale bilanciato e sempre più qualificato, operino in modo efficiente ed efficace per il raggiungimento degli obiettivi della Difesa.

Da un punto di vista prettamente economico, in tale settore sono comprese tutte le spese afferenti all'acquisto di beni e servizi e, più in generale, quelle correlate al mantenimento in efficienza e all'operatività dello Strumento militare.

La contrazione di risorse per il settore Esercizio è stata particolarmente rilevante: si è arrivati - dal 2008 al 2018 - ad un taglio degli stanziamenti di circa il 47%, passando da 2,7Mld€ ai circa 1,4Mld€ attuali[16]. A detta contrazione la Difesa ha reagito accelerando e rendendo più incisive le già avviate riorganizzazioni, perseguendo l'integrazione tra componenti, l'accorpamento tra funzioni ed il generale efficientamento dell'intera struttura organizzativa militare in maniera pervasiva e trasversale: dal vertice fino alla più estrema delle periferie territoriali. Tra le manovre che in tal senso meritano di essere evidenziate vi sono:

- i provvedimenti discendenti dalla legge n. 244 del 2012[17];
- il sempre maggiore impiego di centrali di committenza centralizzate e, ove presenti/possibile, uniche a livello PA (es. CONSIP), al fine di ricercare economie di scala[18];
- la forte spinta all'integrazione di funzioni in ottica interforze soprattutto nel campo della logistica e delle acquisizioni di materiali di armamento.

Uno sforzo particolare è stato poi condotto nell'individuazione delle voci di spesa che, a fronte di risorse limitate sul settore Esercizio, potrebbero essere finanziate alternativamente con le risorse di conto capitale, allocate al Settore Investimento, che nel tempo è stato "relativamente" meno colpito ai fini del risanamento generale dei conti. Tale soluzione potrà concretizzarsi riorientando su tale settore quota parte di attività[19] che risultano vitali

	2017	2018	2019	2020
Dotazione a Ld.B.	1.271,2	1.418,8	1.458,4	1.446,7
Variazioni anno precedente	-	+147,6	+39,6	-11,7

Tab.5
Comparazione tra l'assegnazione a legge di bilancio relativa all'esercizio finanziario 2017 ed il triennio 2018-2020 del Settore ESERCIZIO.

per il funzionamento e l'operatività dello Strumento militare, ovvero: la formazione e l'addestramento del personale, nonché l'efficienza di mezzi e il funzionamento dei comandi operativi. In tale ottica, quindi, compatibilmente con le risorse effettivamente disponibili, si è cercato di potenziare il programma d'investimento denominato **SOFUTRA** (Sostegno Funzionale alla Transizione), istituito negli anni 2012-2013 e programmaticamente destinato ad assumere una rilevanza sempre maggiore nell'ambito della operatività dello Strumento militare.

La contrazione di risorse per il settore Esercizio è stata particolarmente rilevante

Dall'analisi delle dotazioni previste per il settore Esercizio, la legge di Bilancio 2018-2020 conferma un'inversione del trend di riduzione rile-

[16] È escluso il personale in pensione le cui previsioni finanziarie sono definite dall'INPS a valere sugli stanziamenti del MEF.
[17] Paragrafo 3.3.1.1 relativo al personale della Difesa.
[18] La percentuale di utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalla Consip, nel novero complessivo degli acquisti effettuati in ambito Difesa nel triennio 2015-2017 nella categoria dei consumi intermedi, ha registrato un trend positivo di crescita (12,86% per il 2015, 20,37% per il 2016 e 22,71% per il 2017)
[19] Ad esempio, ricostruzione scorte, grandi manutenzioni per i mezzi, manutenzioni straordinarie per le infrastrutture.

vatosi negli ultimi anni con un lieve incremento delle risorse cosiddette "operativamente disponibili"[20], ovvero strettamente correlate con il mantenimento in efficienza dello Strumento militare.

Tale inversione di tendenza, pur costituendo un segnale positivo, è, tuttavia, non pienamente in linea con le effettive esigenze di manutenzione e supporto in servizio dei sistemi d'arma e delle piattaforme operative delle Forze Armate, che hanno registrato negli ultimi anni un preoccupante e rilevante calo in termini di efficienza.

Inoltre, occorre rilevare che, in legge di bilancio, non sono state previste risorse da destinare all'abbattimento di una significativa quota del debito, al 31 dicembre 2017 di circa **358,3 M€**, per il mancato pagamento di fatture connesse alle utenze (acqua-luce-gas) e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani[21]. Al riguardo, è in corso di definizione una strategia di rientro finanziario, che la Difesa sta elaborando anche attraverso la Struttura Progetto Energia (SPE) e altri soggetti esterni al Dicastero, finalizzata a:

- abbattere l'ingente volume di interessi di mora che di anno in anno fa incrementare in maniera considerevole tale esposizione finanziaria;
- consentire all'A.D. di potersi svincolare dal mercato di salvaguardia che, essendo caratterizzato da piani tariffari sensibilmente più onerosi rispetto a quelli previsti dal mercato libero, contribuisce ad incidere negativamente sull'impiego delle risorse finanziarie nello specifico sottosettore di spesa.

Per definire completamente il quadro finanziario concernente il settore Esercizio è necessario a questo punto introdurre le risorse incrementali che riguardano: l'apporto del finanziamento annuale relativo alle **missioni internazionali, le riassegnazioni (cd risorse "stabilizzate"), i corrispettivi di Difesa Servizi e le Permute**.

Demandando l'approfondimento tecnico sulle missioni internazionali al paragrafo 3.5, si evidenzia la rilevanza delle risorse che annualmente – in una o più tranche – vengono per tali finalità stanziate con specifici provvedimenti legislativi.

Si tratta di circa **1 Mld€/anno** di cui circa 371M€ di spese per il personale e circa 742M€ di spese di funzionamento, finanziariamente allocate nell'ambito delle dedicate azioni previste per l'approntamento, impiego e ricondizionamento dei mezzi ed all'addestramento del personale che è destinato ad operare nei vari teatri operativi oltre confine e che da questi rientra in Patria al termine della missione.

È solo grazie alle integrazioni recate da dette risorse che il settore esercizio riesce a garantire i livelli di efficienza ed efficacia necessari alle se-

DIFESA SERVIZI

Difesa Servizi S.p.A., società per azioni con socio unico il Ministero della Difesa, opera come soggetto giuridico di diritto privato per la gestione economica di beni e servizi derivanti dalle attività istituzionali del Dicastero.

- ***Convenzioni stipulate fino al 2017: 102;***
- ***Ricavi riferiti al 2017: 20,37 M€.***

[20]Fondi su cui i Comandanti possono svolgere, in estrema sintesi, la loro attività di prioritarizzazione di impiego delle risorse.

[21]Solo dal 2017 le assegnazioni a bilancio sono state adeguate all'effettivo fabbisogno, incrementando sensibilmente le dotazioni che dal 2013 al 2016 prevedevano un volume di circa 60M€.

lezionate aliquote, di mezzi e personale, che poi operano integrati in complessi internazionali nelle varie operazioni che vedono l'Italia protagonista – talvolta primaria – in attività di stabilizzazione a seguito di conflitto o di altra natura.

Con riferimento alle **riassegnazioni**, ovvero risorse aggiuntive che entrano nell'alveo delle disponibilità finanziarie della Difesa, già dal 2017 la legge 196/2009[22] consente di iscrivere nello stato di previsione della spesa del Dicastero stanziamenti corrispondenti alle "entrate di scopo" prevalentemente riconducibili ai corrispettivi di attività svolte dalle FF.AA. in favore di Organizzazioni Internazionali o Paesi amici in esito alla stipula di accordi dedicati. Tale procedura, cosiddetta di "stabilizzazione", rende di fatto disponibili a inizio anno fondi che altrimenti sarebbero affluiti in corso di esercizio a seguito della effettiva acquisizione in entrata, da parte della Difesa, dei relativi versamenti. Nello specifico, gli importi stabilizzati con la legge di bilancio 2018-2020 comprendono la revisione delle previsioni corrispondenti alle entrate di scopo precedentemente individuate con la legge di bilancio 2017-2019 e le previsioni di ulteriori entrate di scopo, stabili nel tempo e monitorabili, previste con il disegno di legge di bilancio 2018-2020 a seguito di valutazioni eseguite dal MEF sulla base degli andamenti degli ultimi anni. I suddetti stanziamenti tengono conto anche degli interventi adottatti nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della legge di bilancio 2018-2020, soprattutto con riferimento alle riduzioni di spesa che hanno interessato alcuni capitoli di bilancio "stabilizzati". Tuttavia, tale innovazione se da un lato agevola la Difesa rendendo disponibili nell'immediato preziose risorse (ancorché in forma approssimata), dall'altro impone un corretto ed efficace processo di monitoraggio delle entrate effettivamente affluite in bilancio per le somme oggetto di stabilizzazione, così da scongiurare accantonamenti sulle disponibilità di competenza dei capitoli interessati ovvero un conguaglio negativo a valere sulla previsione di spesa in fase di predisposizione del disegno di legge per l'anno successivo.

[22]L'art. 23, comma 1-bis, novellato dall'ex art. 6 del D.lgs. n. 90 del 2016.

Tra le forme di finanziamento aggiuntive rispetto a quelle di bilancio assegnate alla Difesa, si evidenzia l'opzione, per le articolazioni del Dicastero, del ricorso alle convenzioni con **Difesa Servizi S.p.A.** e all'istituto delle permute.

Con riferimento a Difesa Servizi S.p.A., l'obiettivo tendenziale dell'attività di gestione economica di beni e servizi non direttamente correlati alle attività operative delle Forze Armate[23] sviluppata dalla citata società in house del Dicastero[24] è finalizzato ad acquisire risorse aggiuntive necessarie per il funzionamento del Comparto della Difesa.

Così come previsto dall'art. 545 del Codice dell'Ordinamento Militare[25], l'istituto delle permute è finalizzato al contenimento delle spese di ricerca, potenziamento, ammodernamento, manutenzione e supporto relativo ai mezzi, sistemi, materiali e strutture in dotazione alle Forze Armate. Con il ricorso al citato istituto giuridico, pertanto, le articolazioni della Difesa possono finalizzare attività negoziali, da condurre indistintamente con soggetti pubblici e privati, che prevedono attraverso la valorizzazione di beni e servizi dell'Amministrazione Difesa il conseguimento di controprestazioni (fornitura di beni e prestazioni di servizi) rigorosamente indirizzate alle finalità di contenimento della spesa e riconducibili ad esigenze programmate.

In definitiva, le disponibilità recate dalla legge di bilancio 2018-2020 al settore Esercizio, ancorché in incremento dal punto di vista strettamente ar-

ATTIVITA' PERMUTATIVA DIFESA

Nel 2017 la Difesa ha stipulato 819 convenzioni e contratti per la permuta di materiali o prestazioni con soggetti pubblici e privati (di cui 12 con un importo superiore ai 100.000€) per un valore complessivo di circa 23 M€.

[23]Art. 535 del D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

[24]Attraverso la stipula tra Difesa Servizi e le competenti strutture del Dicastero di specifiche convenzioni.

[25]D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

itmetico, riescono a sostenere efficacemente solo i settori di spesa di rilevanza strategica per l'assolvimento delle missioni istituzionali. Pertanto, anche nel 2018, si continuerà a:

- mantenere selezionate capacità tecnico-operative privilegiando i settori connessi con i prioritari compiti istituzionali e gli impegni internazionali, anche attraverso adeguate attività di formazione del personale;
- potenziare le attività già avviate per l'ottimizzazione del modello organizzativo del settore logistico e infrastrutturale interforze;
- proseguire nell'attuazione del programma di dismissione e razionalizzazione degli immobili non più necessari, prevedendo la realizzazione, la ristrutturazione o l'acquisizione d'infrastrutture sostitutive, rispondenti alle nuove esigenze, con un'azione sinergica attuata in coordinamento con i soggetti previsti dalla normativa vigente;
- assegnare i fondi resi disponibili per gli oneri ineludibili secondo i seguenti indirizzi di priorità:
  - ridurre le maggiori criticità legate ai debiti pregressi;
  - puntare a far transitare il maggior numero di contratti attualmente sul mercato di salvaguardia al mercato libero in modo da farli confluire progressivamente su CONSIP e abbassare le tariffe mediamente del 15%;
  - implementare, anche attraverso la Struttura Progetto Energia appositamente costituita, le politiche di efficientamento energetico su una base misurabile di costo-efficacia dell'intervento;
- impostare, nell'ambito delle misure organizzative che la Difesa sta intraprendendo per recepire le innovazioni apportate dai Decreti legislativi n. 90 del 2016 e n. 93 del 2016, una revisione dell'attività tecnico-amministrativa volta a impiegare i fondi – allocati a tutti i settori di spesa del bilancio della difesa – in linea con le nuove disposizioni del **MEF** che prevedono fra le novità più importanti, a decorrere dall'e.f. 2018, l'introduzione del **bilancio di cassa** e **la gestione centralizzata delle spese**.

In conclusione, ferme le attività di razionalizzazione della spesa del settore esercizio, che dovrà tendenzialmente corrispondere sia qualitativamente sia quantitativamente agli obiettivi di risparmio, si ritiene cogente:

- **ottimizzare la sinergia con il settore investimento** volta a migliorare il numero e qualità degli interventi effettuabili con risorse in conto capitale funzionali al mantenimento ed accrescimento dell'operatività dello Strumento militare permettendo la focalizzazione delle contenute risorse di parte corrente nei settori unicamente sostenibili con tale tipologia di risorse, prevedendo al contempo un adeguamento della quantità di risorse disponibili su entrambi i settori di spesa in considerazione;
- **definire più accuratamente il fabbisogno dei sottosettori di spesa** funzionali all'operatività dello Strumento (formazione, addestramento, funzionamento comandi) che sono sostenuti con le risorse di esercizio;
- **avviare una specifica opera di sensibilizzazione** affinché la rilevanza del settore esercizio sia correttamente percepita soprattutto per il ruolo abilitante che ricopre verso il funzionamento operativo dello Strumento militare (specificità unica e caratterizzante i consumi intermedi della Difesa rispetto a quelli di ogni altra amministrazione pubblica) e i correlati volumi finanziari possano conseguentemente essere riallineati alle effettive esigenze preservandoli in termini di dotazione, anche nel più generale contesto della quadratura dei conti pubblici.

FONDO PER GLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO INFRASTRUTTURALE DEL PAESE

La legge di bilancio per l'anno 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), all'articolo l, comma 140, ha istituito un fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale e industriale del Paese con uno stanziamento complessivo di 47,5 miliardi di euro distribuiti su un arco temporale sedicennale (2017-2032). La legge di bilancio 2018-2020 all'art.1 co.1072 ha rifinanziato il citato fondo con una dotazione complessiva di 36,1 miliardi di euro ripartita in 800 milioni di euro nell'anno 2018, 1.615 milioni di euro nell'anno 2019, 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, 2.480 milioni di euro per il 2024 e 2.500 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033. Le risorse stanziate sono ripartite nei settori di spesa relativi a:

a) trasporti e viabilità;
b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale;
c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione;
d) ricerca;
e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche;
f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria;
g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni;
h) digitalizzazione delle amministrazioni statali;
i) prevenzione del rischio sismico;
l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie;
m) potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso;
n) eliminazione delle barriere architettoniche.

Il Fondo intende ampliare la dotazione di capitale materiale ed immateriale del Paese, così da accrescere la sicurezza dei cittadini, migliorare la qualità dei servizi pubblici, rafforzare la competività del sistema produttivo nazionale. Le grandi infrastrutture, lo sviluppo di tecnologie d'avanguardia, l'attività di ricerca, la sicurezza interna e la difesa del Paese devono contare su risorse ben definite e preordinate su tempi lunghi che necessitano di una politica economica orientata al medio e lungo termine.

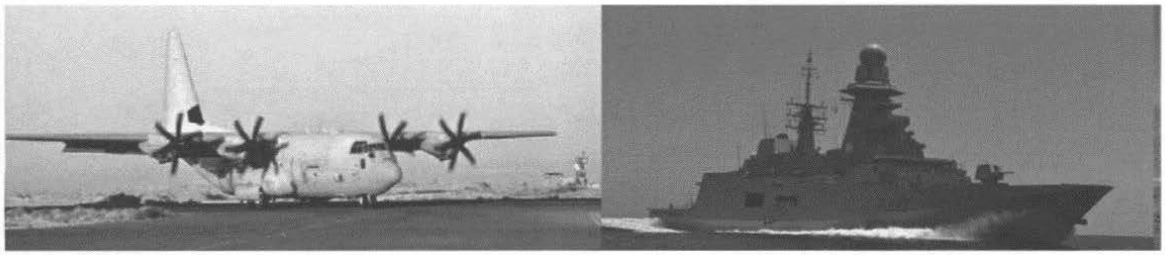
La ripartizione del fondo è disposta con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi di intervento delle amministrazioni centrali dello Stato.

Con riferimento alla ripartizione delle risorse rese disponibili nel 2017 con l'art.1 co.140 (LdB 2017) la Difesa ha beneficiato di circa 12,7 Mld€, comprensivi di 2,8 Mld€ destinati al finanziamento delle imprese a bilancio MISE di interesse della Difesa.

Per quanto riguarda il rifinanziamento del fondo disposto nel corrente esercizio finanziario con l'art.1co.1072 (LdB 2018), stante a quanto riferito in sede di Consiglio dei Ministri svoltosi il 22 febbraio u.s., al Dicastero dovrebbero confluire risorse pari a 9,3Mld€ di cui 3,5 Mld€ riservati al finanziamento di programmi sul bilancio del MISE.

3.3.1.3 INVESTIMENTO

Il settore investimento è associato alla necessità di adeguare i mezzi e i materiali delle Forze Armate alle mutate esigenze ed ai processi di rapida obsolescenza cui sono legati i sistemi ad alta tecnologia, caratteristici degli strumenti militari moderni con cui è necessario mantenere un sempre più elevato grado d'interoperabilità. La capacità di inserirsi in contingenti multinazionali, infatti, è indissolubilmente legata al possesso di un livello tecnologico dei mezzi, dei materiali e degli equipaggiamenti comparabile a quello delle altre Nazioni europee e NATO con cui viene condiviso l'assolvimento della missione.



I relativi programmi di ammodernamento/rinnovamento, che, per loro natura, vista la complessità dello sviluppo, spesso richiedono tempi di realizzazione medio-lunghi (> 10 anni), sono di frequente avviati in cooperazione multinazionale, sia per meglio ripartire i costi fissi, sia per conseguire lo sviluppo sinergico di capacità[26]. Essi rappresentano un notevolissimo fattore di sviluppo industriale in settori ad elevato contenuto tecnologico, motore del progresso economico del Paese, quali il settore aerospaziale, l'elettronico, il meccanico avanzato e quello della cantieristica navale. Tuttavia ciò richiede la sottoscrizione di accordi internazionali cogenti, che in genere prevedono forti disincentivi all'uscita o alla riduzione della partecipazione di un membro, ed anche onerose penali per la ritardata messa in disponibilità dei finanziamenti previsti. Riduzioni non programmate delle disponibilità finanziarie nel settore investimento, quindi, comportano seri rischi di "insolvenza" a livello internazionale, con gravi ripercussioni sia in termini finanziari sia d'immagine e credibilità del sistema Paese[27].

Alla luce di quanto sopra esposto, al fine di scongiurare il rischio che slittamenti nei piani di consegna dei nuovi sistemi comportino un'inevitabile obsolescenza degli stessi già al momento della loro entrata in servizio è quanto mai necessario predisporre una pianificazione di medio-lungo termine, basata su un flusso di risorse certo nel tempo che assicuri, con le tempistiche previste, la disponibilità di capacità operative adeguate a sostenere il livello d'impegno assunto dal Paese anche in consessi internazionali.

In tal senso, se da una parte è quanto mai auspicabile l'avvio di una complessa opera di riforma e di adeguamento, attraverso l'adozione di una **legge pluriennale** – di respiro almeno sessennale – per i maggiori investimenti della Difesa, dall'altra parte la LdB 2017-2019 ha previsto all'art.1 co.140, l'istituzione di un Fondo dotato di circa 47,5 Mld€ per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese con una profondità temporale di ben sedici anni.

Il primo intervento, nel prevedere peraltro un atto di controllo di medio termine ogni tre anni in aggiunta a quello ordinario dell'approvazione annuale del bilancio, oltre ad assicurare una certezza ed una stabilità dei finanziamenti per i grandi programmi di acquisizione di equipaggiamenti militari

[26] Un ulteriore elemento che comporta l'allungamento temporale di un programma d'investimento è il costo, generalmente elevato, che deve essere compatibilizzato con le risorse rese effettivamente disponibili mai in misura sufficiente ad una chiusura celere delle attività.

[27] La certezza dei finanziamenti è fattore di estrema rilevanza nel campo dell'investimento che prevede lo sviluppo e acquisizione di nuovi mezzi e sistemi. Detta circostanza è viepiù vera nell'ambito dello sviluppo e realizzazione di sistemi per la difesa caratterizzati da programmi intrinsecamente di lunga durata. Finanziamenti certi in finestre temporali di durata adeguata, consentono all'industria di meglio programmare il proprio sforzo ottimizzando le risorse e massimizzando i risultati.

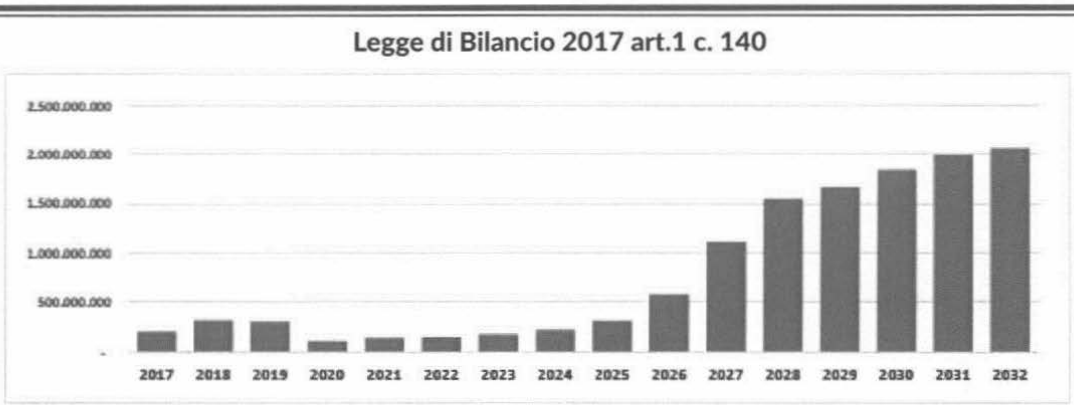


Fig.6
Legge di Bilancio 2017 art.1 c.140 - Distribuzione degli stanziamenti a favore della Difesa nel periodo 2017-2032

garantirebbe al Parlamento un maggiore coinvolgimento nell'ambito della programmazione degli investimenti e di previsione di spesa nell'ambito della Difesa. In tal modo l'organo per eccellenza della rappresentanza popolare verrebbe collocato in una posizione ottimale per un'analisi ragionata e coerente delle esigenze e degli sviluppi di tutte le componenti dello strumento militare.

Nell'ambito del secondo intervento, invece, il recente rifinanziamento del fondo per circa 36,1 Mld€ attraverso l'art.1 co.1072 della LdB 2018-2020 sembra, di fatto, definire un nuovo meccanismo con cui il Governo, sulla base delle priorità politiche e degli obiettivi di finanza pubblica, eroga risorse di investimento ad integrazione di quelle inserite negli ordinari bilanci annuali di ciascun Dicasetro su un orizzonte temporale di medio-lungo termine. Con tale meccanismo il Governo, al fine di perseguire una maggiore efficienza e razionalizzazione della spesa per investimenti, ha ritenuto di attivare un corretto percorso di programmazione e valutazione delle opere, fornendo certezze procedurali e finanziarie indispensabili all'attività di investimento.

Sulla base delle indicazioni fornite dal MEF, il Ministero della Difesa, al pari delle altre Amministrazioni centrali dello Stato, ha formulato sia per il 2017 che per il corrente esecizio finanziario le proposte di intervento da realizzare nell'ambito dei settori di spesa previsti dai citati portati normativi. Con riferimento al 2017, la Difesa, a valle di una dotazione complessiva del fondo di circa 47 Mld€ e di una richiesta presentata al MEF di circa 20 Mld€, ha visto assegnate risorse per circa 12,7 Mld€, comprensivi di 2,8 Mld€ destinati al finanziamento delle imprese a bilancio MISE di interesse della Difesa. Per quanto riguarda invece il 2018, a fronte di un rifinanziamento del fondo pari a circa 36,1 Mld€ e di una richiesta formulata dalla Difesa di circa 16,2Mld€, al Dicastero dovrebbero confluire risorse pari a 9,3Mld€ di cui 3,5 Mld€ riservati al finanziamento di programmi sul bilancio del MISE.

Sebbene in termini assoluti il flusso di risorse derivanti dal riparto del fondo investimenti rappresenti senza dubbio un aspetto positivo per il budget della Difesa, in ragione del quale sarebbe tendenzialmente possibile avviare una revisione strategica dell'intero Strumento militare, è tuttavia necessario evidenziare come l'allocazione delle risorse negli anni sia notevolmente sbilanciata nel lungo periodo piuttoso che nel breve-medio termine. Per quanto riguarda il primo aspetto, analizzando le risorse stanziate a favore della Difesa nel passato esercizio finanziario, derivanti dal riparto del fondo ex art.1 co.140, si nota immedi-

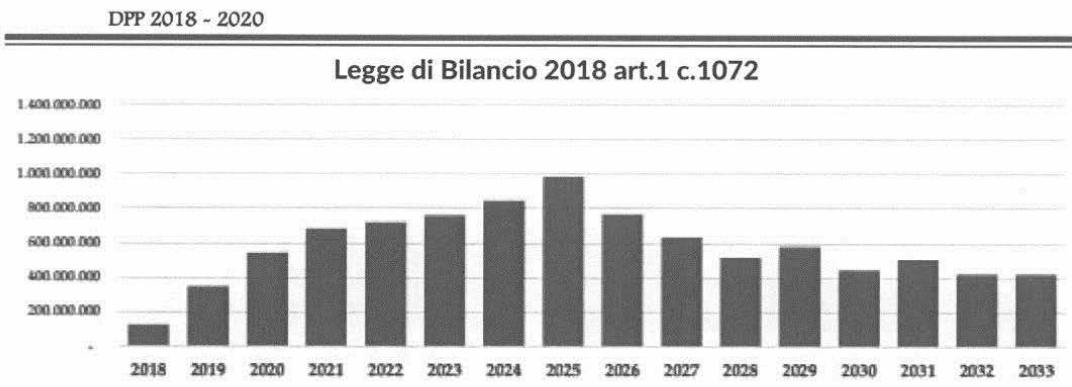


Fig.7
Legge di Bilancio 2018 art.1 c.1072 – Possibile distribuzione degli stanziamenti a favore della Difesa nel periodo 2018-2033

atamente (figura 6) come circa l'80% della totalità degli stanziamenti si concentri dal 2027 in poi (10,2Mld€ a fronte dei 12,7Mld € assegnati) rendendo di fatto particolarmente difficoltoso l'avvio in tempi brevi di taluni programmi per l'acquisizione di mezzi considerati ad alta valenza strategica. Detta distribuzione temporale degli stanziamenti risulta non pienamente aderente con l'andamento finanziario medio del programma di investimento tipico che tende ad assumere la forma grafica di una campana simile alla gaussiana.

Al fine di far fronte a talune criticità impellenti derivanti dalle menzionate contrazioni subite dal settore esercizio in questi ultimi anni è stato istituito il programma d'investimento SOFUTRA.

Per quanto riguarda invece la ripartizione delle risorse potenzialmente disponibili a partire dal corrente esercizio fiscale per mezzo dell'art.1co.1072, la bozza di decreto discendente dal citato Consiglio dei Ministri, ripartisce i 9,3 Mld€ assegnati alla Difesa in maniera più omogenea negli anni, permettendo di risolvere alcune criticità della programmazione finanziaria del comma 140. In questo caso l'allocazione delle risorse per i prossimi 8 anni (2018-2025) pari a circa 5Mld€ rappresenta il 53,7% della totalità delle risorse assegnate (figura 7).

A fattor comune, entrambi i provvedimenti normativi soffrono di una criticità programmatica che, in ottica Difesa, ne penalizza sensibilmente l'efficacia. Per entrambi infatti, l'allocazione delle risorse è derivata da un processo di selezione competitiva nell'ambito della quale tutte le Amministrazioni hanno dovuto competere in assenza di certezze finanziarie di sorta. Siffatto procedimento non consente di valorizzare pienamente i vincoli finanziari e temporali sottesi ai vari programmi costituenti il pacchetto esigenziale di ciascuna Amministrazione. Meglio sarebbe assicurare un livello di risorse certo ad avvio del processo competitivo – con il quale garantire, se non tutta, almeno quota parte significativa della programmazione indispensabile – demandando al suo completamento la possibilità di individuare ulteriori risorse con cui integrare i volumi finanziari certi già di fatto assegnati.

Fatto salvo quanto dettagliatamente rappresentato nella parte 2 del presente documento relativamente all'elenco dei programmi d'investimento della Difesa di previsto avvio e/o prosecuzione nel corrente esercizio finanziario, si riporta in tabella 7 un elenco dei principali interventi che veranno finanziati nel periodo 2017-2033 con le risorse rese disponibili sul bilancio della Difesa dalla ripartizione del citato Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese di cui all'art.1 co.140 e successivi rifinanziamenti.

Con riferimento al breve periodo, al fine di far fronte a talune criticità impellenti derivanti dalle menzionate contrazioni subite dal settore esercizio in questi ultimi anni[28] è stato istituito il pro-

[28]Para 3.3.1.2 (ESERCIZIO).