



# **CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

## **IL RIORDINO DELLE SCUOLE MILITARI E DEGLI ISTITUTI MILITARI DI FORMAZIONE**

**Deliberazione 18 dicembre 2017, n. 17/2017/G**





# **CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

## **IL RIORDINO DELLE SCUOLE MILITARI E DEGLI ISTITUTI MILITARI DI FORMAZIONE**

**Relatore  
Cons. Paolo Romano**

Hanno collaborato per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Gabriella Pace, Roberto Verna, Stefania Vassura, Elena Zanella.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	5
* * *	
Relazione .....	11
Sintesi .....	13
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine .....	17
1. Il settore della formazione e dell'addestramento militare .....	17
2. Il riordino del settore ai sensi del d.p.r. n. 115/2013 .....	18
3. I contenuti del d.p.r. n. 115/2013 .....	20
CAPITOLO II - Le attività di riordino delle scuole e degli istituti .....	25
1. Soppressioni e riorganizzazioni di scuole ed istituti per ciascuna Forza armata .....	25
2. La valutazione dei risultati .....	27
CAPITOLO III - I dati finanziari del riordino .....	29
1. I dati finanziari delle attività di riordino per ciascuna Forza armata .....	29
2. La valutazione dei risultati .....	32
CAPITOLO IV- Prospettive del sistema di formazione e addestramento della Difesa ....	35
1. L'attuale strutturazione .....	35
2. Cenni alla misurazione della <i>performance</i> nella formazione militare .....	43
3. Le prospettive indicate dalla Difesa .....	57
CAPITOLO V - Conclusioni .....	61

\* \* \*

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Istituti di formazione militare. Andamento delle spese di funzionamento (anni 2013-2016) .....	30
Tabella n. 2 - Andamento delle spese di funzionamento per capitoli di spesa (anni 2013-2016) .....	30
Tabella n. 3 - Scuole e istituti di formazione - Esercito italiano .....	36
Tabella n. 4 - Scuole e istituti di formazione - Marina militare .....	37
Tabella n. 5 - Scuole e istituti di formazione - Aeronautica militare .....	37
Tabella n. 6 - Scuole e istituti di formazione - Arma dei carabinieri .....	38
Tabella n. 7 - Scuole e istituti di formazione - Area interforze .....	38
Tabella n. 8 - Costi delle scuole ed istituti basici dell'Esercito - Anno 2016 .....	40
Tabella n. 9 - Costi delle scuole ed istituti basici della Marina - Anno 2016 .....	41
Tabella n. 10 - Costi delle scuole ed istituti basici dell'Aeronautica - Anno 2016 .....	41

Tabella n. 11 - Costi delle scuole ed istituti della Difesa - Anno 2016 .....	42
Tabella n. 12 - Costi delle scuole ed istituti basici dell'Arma dei carabinieri - Anno 2016 ..	42
Tabella n. 13 - Media numerica dei frequentatori delle scuole ed istituti dell'Esercito .....	46
Tabella n. 14 - Media numerica dei frequentatori delle scuole ed istituti della Marina ....	46
Tabella n. 15 - Media numerica dei frequentatori delle scuole ed istituti dell'Aeronautica	47
Tabella n. 16 - Media numerica dei frequentatori delle scuole dell'Arma dei carabinieri ..	47
Tabella n. 17 - Aree e sotto-aree di formazione della Difesa e modalità di gestione ed erogazione delle ore di istruzione .....	51
Tabella n. 18 - Andamento delle specifiche assegnazioni per la formazione nel bilancio della Difesa (anni 2012-2016) .....	54

\* \* \*

#### INDICE DEI GRAFICI

Grafico n. 1 - Andamento delle spese di funzionamento (anni 2013-2016) .....	31
Grafico n. 2 - Ciclo formativo/addestrativo - Interazioni con paesi stranieri .....	35
Grafico n. 3 - Frequentatori delle scuole e istituti basici di formazione della Difesa .....	43
Grafico n. 3a - Frequentatori delle scuole e istituti basici dell'Esercito .....	44
Grafico n. 3b - Frequentatori delle scuole e istituti basici della Marina militare .....	44
Grafico n. 3c - Frequentatori delle scuole e istituti basici dell'Aeronautica militare .....	45
Grafico n. 3d - Frequentatori delle scuole e istituti basici dell'Arma dei carabinieri .....	45
Grafico n. 4 - Il sistema di formazione della Difesa - Numero dei frequentatori .....	48
Grafico n. 4a - Il sistema di formazione della Difesa - Ore erogate .....	48
Grafico n. 4b - Il sistema di formazione della Difesa - Corsi erogati .....	49
Grafico n. 4c - Il sistema di formazione della Difesa - Aree di insegnamento .....	49
Grafico n. 4d - Il sistema di formazione della Difesa - Modalità di erogazione .....	50
Grafico n. 4e - Il sistema di formazione della Difesa - Affidamento dell'erogazione .....	50

## **DELIBERAZIONE**







Deliberazione n. 17/2017/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo  
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza del I Collegio  
del 28 novembre 2017

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione 1/2016/G della Sezione in data 4 febbraio 2016 con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2016;

vista la relazione, presentata dal cons. Paolo Romano, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "Il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione";

vista l'ordinanza n. 29 in data 15 novembre 2017, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 28 novembre 2017, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 4002 del 15 novembre 2017, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero della difesa, Gabinetto del Ministro;
- Ministero della difesa, Consigliere del Ministro per le politiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare della difesa;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore della difesa;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore dell'Esercito;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore della Marina;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore dell'Aeronautica;
- Ministero della difesa, Comando generale dell'Arma dei carabinieri;
- Ministero della difesa, *Task force* per la valorizzazione e la dismissione degli immobili non residenziali;
- Ministero della difesa, Direzione generale dei lavori e del demanio;
- Ministero della difesa, Organismo indipendente di valutazione della *performance* (Oiv);
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Igb;

udito il relatore, cons. Paolo Romano;  
 uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:  
 - per il Ministero della difesa-Gabinetto del Ministro, il ten. col. dell'aeronautica Massimo Bianco;  
 - per il Ministero della difesa-Stato Maggiore della difesa, il gen. di brigata aerea Giovanni Francesco Adamo, il ten. col. Massimo Imperato e il cap. di vascello Maurizio Pitton;  
 - per il Ministero della difesa-Stato Maggiore dell'Esercito, il col. Francesco Cardone, il ten. col. Giorgio Cozzolino e il ten. col. Salvatore Sollima;  
 - per il Ministero della difesa-Stato Maggiore della Marina, il cap. di vascello Domenico Zamparella e il cap. di vascello Pasquale Esposito;  
 - per il Ministero della difesa-Stato Maggiore dell'Aeronautica, il col. Francesco Elia, il col. Antonio Coppola e il ten. col. Mauro Magagnino;  
 - per il Ministero della difesa-Comando generale dell'Arma dei carabinieri, il col. Stefano Iasson, il magg. Giulio Modesti e il magg. Alberto Raucci;  
 - per il Ministero della difesa-Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il col. Stefano Di Iulio e il ten. col. Enrico D'Aquilio;  
 vista la nota prot. Corte dei conti n. 4082 del 23 novembre 2017, trasmessa dal Ministero della difesa, Stato Maggiore della difesa;  
 vista la nota prot. Corte dei conti n. 4090 del 24 novembre 2017, trasmessa dal Ministero della difesa, Stato Maggiore dell'Aeronautica;  
 - vista l'ordinanza n. 69184545 del 15 novembre 2017, con la quale il presidente della Sezione ha convocato in data 28 novembre 2017 il I Collegio in camera di consiglio per la decisione;

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente "Il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Ministero della difesa, Gabinetto del Ministro;
- Ministero della difesa, Consigliere del Ministro per le politiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare della difesa;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore della difesa;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore dell'Esercito;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore della Marina;
- Ministero della difesa, Stato Maggiore dell'Aeronautica;
- Ministero della difesa, Comando generale dell'Arma dei carabinieri;
- Ministero della difesa, *Task force* per la valorizzazione e la dismissione degli immobili non residenziali;
- Ministero della difesa, Direzione generale dei lavori e del demanio;
- Ministero della difesa, Organismo indipendente di valutazione della *performance* (Oiv);
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello

Stato-Igb.

Le amministrazioni interessate:

- adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

- comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore  
f.to Romano

Il presidente  
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 18 dicembre 2017

La dirigente  
f.to Troccoli



## **RELAZIONE**



## Sintesi

Il settore formativo militare è stato recentemente riordinato da interventi normativi, intesi a razionalizzare il comparto, a evitare duplicazioni di funzioni e a perseguire l'ottimizzazione dell'allocazione e dell'impiego delle relative risorse.

E' questo il tema che la Corte ha ritenuto di verificare, con riguardo agli obiettivi posti dal d.p.r. 6 agosto 2013, n. 115, recante "Regolamento recante disposizioni per il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione, a norma dell'art. 11, c. 2, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135".

In particolare, il comma 1 dell'art. 2 del citato regolamento ha individuato puntualmente le sei strutture formative e addestrative su cui intervenire, attraverso soppressioni e rimodulazioni organizzative.

Rispetto al delineato contesto, mette conto osservare che lo sviluppo dell'indagine ha messo in evidenza che anche l'art. 2, c. 1, l. 31 dicembre 2012, n. 244, attuato attraverso il d.lgs. 28 febbraio 2014, n. 7 (e successive integrazioni), ha indicato e realizzato – fra gli altri – interventi di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture per la formazione e l'addestramento delle Forze armate e del Ministero della difesa.

Rispetto al sovrapporsi dei due richiamati testi normativi, sostanzialmente coincidenti nelle finalità e nei criteri (il secondo è tuttavia estraneo al tema della presente indagine), il Governo ha sviluppato prima – come indicato dalla norma stessa – il regolamento delegato previsto dalla l. n. 135/2012 attuandolo, tuttavia, solo per gli istituti e scuole in esso individuati in quanto ricompresi in precedenti pianificazioni che ne avevano già stabilito la soppressione/riorganizzazione, prescindendo in tal modo dalla più complessa ed articolata manovra di strutture e comandi da realizzare ai sensi della l. n. 244/2012. Considerato l'impianto del citato art. 11 d.l. n. 95/2012, nulla avrebbe comunque impedito interventi più incisivi.

Quanto ai profili finanziari, prescindendo da eventuali stime, la relazione tecnica allegata al d.l. n. 95/2012 rinviava a consuntivo la quantificazione dei risparmi conseguenti all'opera di razionalizzazione; a sua volta, la relazione tecnica allegata al d.p.r. n. 155/2013 stimava a regime, minimi risparmi annui, con riferimento ai soli costi di gestione, demandando così la concreta verifica dello specifico aspetto al momento del consuntivo.

Ciascuna Forza armata interessata alla avvenuta soppressione di strutture formative ha dimostrato, con i dati forniti al Ministero della difesa e trasmessi a questa Corte, le particolari, minori esigenze di spesa conseguenti all'attuazione dei previsti interventi ordinativi, confermando, nel dettaglio, anche il raggiungimento dell'obiettivo finanziario.

In particolare, dall'esame dei dati forniti dalla Difesa, a consuntivo, è emerso che il modesto obiettivo finanziario è stato raggiunto, essendo state dimostrate minori esigenze di spesa per una cifra complessiva pari a 1.254.507 euro per il 2015 ed a 1.520.537 euro per il 2016, quest'ultima pari all'1,30 per cento del *budget* finanziario assegnato per la specifica esigenza della formazione nel medesimo anno.

Nel corso della presente indagine, anche alla luce dei dati appena compendati, si è tuttavia ipotizzato che i provvedimenti previsti dal d.p.r. n. 115/2013, sebbene attuati, non esaurissero la prospettiva di ulteriori razionalizzazioni del settore. Al riguardo, è emerso altresì – nel quadro di una continua attività di formazione, addestramento e specializzazione, sovente svolta dalla Difesa necessariamente in uno con l'attività operativa e con costi non trascurabili – che i posti didattici ordinariamente utilizzabili sommano, attualmente, a circa 24.000 unità, elevabili in breve tempo fino ad oltre 26.000, distribuiti su 45 fra scuole ed istituti e costituiscono la risorsa da porre a base per lo sviluppo e l'erogazione dei necessari cicli di formazione, addestramento e specializzazione (di durata pluriennale, annuale, mensile o minore) riferibili ad una consistenza media di circa 250.000 unità, in servizio attivo, nelle Forze armate.

In particolare, rispetto a tale ultimo dato è emerso che, per il 2016, ogni frequentatore di scuole o di istituti di formazione basica delle Forze armate ha rappresentato un costo pari a circa 23.000 euro, mentre i frequentatori complessivi del più vasto sistema della formazione (per esigenze addestrative, di specializzazione e di esercitazione anche in strutture normalmente non dedicate alla formazione) hanno rappresentato un costo medio *pro capite* di circa 11.800 euro.

Quanto alle ulteriori razionalizzazioni del settore, il Gabinetto del Ministro della difesa ha comunicato alla Corte che, effettivamente, nell'AS 2728, all'esame del Senato della Repubblica dal 14 marzo 2017, è stato previsto un ulteriore intervento nel settore, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, per realizzare un sistema della formazione armonico, sinergico e senza duplicazioni, anche con l'unificazione e la razionalizzazione delle scuole e dei centri che svolgono attività formativo-addestrative specialistiche e tecniche di



tipo simile, accentrando sulla base delle capacità possedute e della competenza specifica per materia.

Al di là di tale intervento normativo, deve comunque ritenersi che sussistano, a legislazione vigente, margini ulteriori di razionalizzazione organizzativa e contenimento dei costi, anche con effetti di maggior efficienza ed efficacia dell'attività formativa.



# CAPITOLO I

## OGGETTO E FINALITA' DELL'INDAGINE

*Sommario:* 1. Il settore della formazione e dell'addestramento militare. - 2. Il riordino del settore ai sensi del d.p.r. n. 115/2013. - 3. I contenuti del d.p.r. n. 115/2013.

### **I. Il settore della formazione e dell'addestramento militare**

L'indagine, che ha per oggetto il riordino delle scuole e degli istituti militari, si inquadra nel tema della formazione, definita in via principale nel Codice dell'ordinamento militare<sup>1</sup> (Com) e nel correlato Testo unico<sup>2</sup> (Tuom). In tali raccolte normative ne è previsto lo sviluppo per fasi successive, segnatamente attraverso:

- la formazione “di base”, volta a far apprendere al militare lo specifico *status*, l'etica, il senso del dovere e le peculiarità del mondo di riferimento nonché le capacità tecnico-professionali basiche;
- la formazione “avanzata”, intesa a fornirgli le necessarie capacità per operare in ambito Forza armata, interforze ed internazionale, anche ad elevati livelli di responsabilità.

La formazione militare deve quindi tener conto delle capacità che le Forze armate, nel loro insieme, per obbligo legislativo sono tenute a garantire, sia nel loro interno che nel contesto interforze ed internazionale, fornendo a ciascun individuo, a seconda dei ruoli, le competenze, etiche e tecnico-professionali, necessarie per poter proseguire nell'ulteriore, successivo iter di qualificazione e specializzazione, indispensabile per un affidabile impiego, individuale e collettivo, in compiti operativi.

Inoltre, la formazione militare deve tenere in debita considerazione le diversificate posizioni organizzative rivestite dagli appartenenti alla compagine militare, distinti a seconda delle competenze e dei gradi in più carriere, assicurando a ciascun individuo un livello progressivo di formazione, definito inizialmente “di base”, poi “intermedio” e infine “avanzato”. Ne consegue una diversificata offerta formativa che, partendo da scuole militari che propongono licei scientifici e classici, continua con accademie e scuole per

---

<sup>1</sup> D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, “Codice dell'ordinamento militare”.

<sup>2</sup> D.p.r. 15 marzo 2010, n. 90, “Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare”.

ufficiali comprendenti corsi di laurea, nonché con istituti di formazione superiore e di formazione linguistica. Completano il quadro istituti e scuole di formazione dei marescialli comprendenti corsi di laurea breve e scuole ed istituti di formazione per la truppa. Non meno presenti gli istituti di specializzazione, considerata l'evoluzione tecnologica delle diverse discipline che possono trovare applicazione in ambito militare.

In questo delicato percorso, decisivo per la qualità del soldato, ed al tempo stesso per l'efficienza globale delle Forze armate, è altresì utile distinguere la “formazione” dall’“addestramento” ove si intende per:

- formazione, quel complesso di attività con cui si educano, si migliorano e si indirizzano le risorse umane attraverso la preparazione culturale, etica, morale e tecnico-professionale ed orientata all'acquisizione di abilità che consentano di svolgere adeguatamente il proprio ruolo professionale attraverso la maturazione delle caratteristiche personali e la creazione di competenze;
- addestramento, il processo con cui si sviluppano negli individui, negli organi di staff, nei comandi e nelle unità, le abilità e le capacità di assolvere a particolari compiti e funzioni, in ambienti operativi critici, per il tramite dell'attività di studio e di condotta di operazioni, collettive e individuali, nonché di quelle di esercitazione, qualificazione, abilitazione e specializzazione condotte per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate, nonché per il mantenimento del livello di prontezza operativa stabilita.

Può dunque affermarsi che il sistema formativo e quello addestrativo interagiscono per assicurare al personale sia i requisiti di fondo, sia la preparazione tecnico-professionale necessari nei teatri operativi, incluso un costante aggiornamento del quadro giuridico di riferimento, quale premessa per l'inquadramento dello strumento militare nel perimetro tracciato dagli artt. 11 e 52 Cost.

## **2. Il riordino del settore ai sensi del d.p.r. n. 115/2013**

In esordio, va sottolineata la potenziale sensibilità dell'argomento, direttamente attinente a un tema che la stessa Corte costituzionale – in diverse sentenze riguardanti la “forza, preparazione e difesa dello Stato” ha ripetutamente definito involvente il supremo interesse della Nazione, e dunque “preminente rispetto ad ogni altro” (sentenze n. 82 del 1976; n. 86 del 1977; n. 110 del 1998; n. 106 del 2009).

E' questa la delicata tematica che la Corte dei conti ha inteso sottoporre a controllo, con riguardo agli obiettivi posti dal d.p.r. 6 agosto 2013, n. 115, denominato "Regolamento recante disposizioni per il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione, a norma dell'art. 11, c. 2, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135".

Al riguardo, va sottolineato come quest'ultima legge, significativamente rechi "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" e come la *ratio*, che tale titolo ben esprime, sia stata pienamente rispettata anche nel caso di specie della formazione militare, affrontata dall'art. 11, c. 2<sup>3</sup>, del medesimo provvedimento.

Ne consegue che lo sfondo su cui verificare e valutare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi stabiliti non è quello di un cambiamento delle finalità intrinseche alla formazione militare – che avrebbe logicamente preteso una modifica, forse di portata costituzionale, dei compiti delle Forze armate – bensì quello dell'accertamento delle razionalizzazioni e dei risparmi, anche finanziari, richiesti dal combinato disposto del citato art. 11, c. 2, l. n. 135/2012 con il d.p.r. n. 115/2013.

In altri, e più conclusivi termini, la presente indagine si propone di accertare se tali previsioni abbiano trovato adeguato riscontro nell'indicata attività di riorganizzazione del comparto che, assicurando un miglioramento dei previgenti parametri qualitativi, abbia permesso e permetta l'erogazione, a minori costi, dell'attività formativa militare.

Più in dettaglio, per quanto attiene al dato normativo, i criteri da porre a base del regolamento, poi adottato con il d.p.r. n. 115/2013, rimandavano a quelli stabiliti al comma 1 del sopracitato art. 11 e risultavano, quindi, coincidenti con quelli indirizzati, in via generale, al riordino dell'intero settore delle scuole di formazione della pubblica amministrazione. Fra questi criteri si segnalano, in quanto poi esplicitamente considerati per l'emanazione del citato regolamento di cui al d.p.r. n. 115/2013, quelli per: l'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni delle strutture e funzioni coincidenti o analoghe; la puntuale individuazione e disciplina delle missioni e dei compiti di ciascuna struttura;

---

<sup>3</sup> Art. 11, c. 2: "Con uno o più regolamenti adottati su proposta del Ministro della difesa di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. 23 agosto 1988, n. 400, si provvede al riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione in conformità con i criteri indicati al comma 1".

l'ottimizzazione dei locali adibiti alla formazione; l'eliminazione di duplicazioni e per la razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie disponibili, prevedendo la programmazione e lo svolgimento delle attività di formazione riguardanti settori omogenei in conformità con le linee di indirizzo stabilite dai soggetti che operano nei predetti ambiti, nonché disponendo per una gestione coordinata delle risorse finanziarie relative alle scuole ed agli istituti di formazione che operano in settori omogenei.

### **3. I contenuti del d.p.r. n. 115/2013**

Come accennato, il regolamento è stato emanato nella forma del d.p.r. in attuazione dell'art. 11, commi 1 e 2, d.l. n. 95/2012 (c.d. decreto “*spending review*”), che ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di procedere al riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione<sup>4</sup>.

Il decreto presidenziale in esame è composto da tre articoli – ove è esplicitamente stabilita la soppressione, ovvero la riorganizzazione, di alcuni istituti formativi dell'Amministrazione della difesa – e, a tal fine, novella talune disposizioni del d.p.r. 15 marzo 2010, n. 90 e del d.lgs. n. 66/2010 che reca(va)no la disciplina legislativa e regolamentare dei richiamati istituti.

Nello specifico, l'art. 1 indica le modalità del riordino e ne definisce gli strumenti, distinguendo la tipologia dei provvedimenti di soppressione da quella dei provvedimenti di riorganizzazione: mentre i primi sono connessi all'esaurita missione dell'ente cui consegue lo scioglimento o alla ridefinizione dell'organismo per altra diversa missione, i secondi sono da ricondurre alla revisione, all'integrazione o riconfigurazione della missione dell'ente.

A sua volta, l'art. 2, che racchiude la parte di maggior rilievo del provvedimento, dispone che:

---

<sup>4</sup> Anche la l. n. 244/2012, nell'attribuire una vasta delega al Governo per la revisione, in senso riduttivo, dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa, ha previsto, tra l'altro, la ridefinizione delle strutture per la formazione e l'addestramento del personale militare e civile del Ministero della difesa. Nello specifico, l'art. 2, c. 1, ha previsto interventi di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture per la formazione del personale civile della Difesa, prescrivendo anche sinergie interforze delle capacità didattiche nei settori formativi comuni da attribuire, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, alle responsabilità di una singola componente”. La richiamata delega è stata attuata attraverso il d.lgs. n. 7/2014 e successive integrazioni.

- entro il 31 dicembre 2013, il Centro di formazione didattica e manageriale dell'Aeronautica militare (Cefodima), con sede a Firenze, è soppresso e le relative competenze sono attribuite all'Istituto di scienze militari aeronautiche dell'Aeronautica militare, con sede a Firenze (Isma), con provvedimento adottato con decreto del Ministro della difesa<sup>5</sup>;
- entro il 31 dicembre 2013, la Scuola allievi carabinieri, con sede a Benevento, e la Scuola allievi carabinieri, con sede a Fossano, sono soppresse e le relative funzioni sono attribuite, con successive determinazioni del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, ad altri assetti addestrativi dell'Arma<sup>6</sup>;
- entro il 31 dicembre 2014, il Raggruppamento unità addestrative per la formazione dei volontari dell'Esercito italiano, con sede a Capua, è soppresso e le relative competenze sono attribuite alla Scuola di fanteria e dipendenti reggimenti di addestramento dei volontari, con provvedimento adottato con decreto del Ministro della difesa<sup>7</sup>;
- entro il 31 dicembre 2014, il 47° Reggimento addestramento volontari "Ferrara" dell'Esercito italiano, con sede a Capua, è soppresso e le relative competenze sono attribuite al 17° Reggimento addestramento volontari "Acqui" dell'Esercito italiano, con sede a Capua (che viene riorganizzato su due battaglioni addestrativi) con provvedimento adottato con decreto del Ministro della difesa;

---

<sup>5</sup> Il Centro per la formazione didattica e manageriale (Cefodima) era un ente dell'Aeronautica militare, con sede a Firenze e con i seguenti obiettivi:

- elevare il livello professionale degli ufficiali dell'Aeronautica militare (o di altre Forze armate), attraverso corsi di formazione che forniscano strumenti e competenze di tipo tecnico-manageriale;
- progettare, erogare, dirigere, coordinare, controllare e valutare tutte le attività tecnologiche, didattiche, formative, metodologiche, valutative e di sviluppo relative ai corsi di pertinenza afferenti le aree della formazione *e-learning*, della formazione di formatori e dei *managers* collaborando, ove richiesto, con istituti ed enti esterni.

L'Istituto di scienze militari aeronautiche (anche Isma) è l'ente di formazione superiore dell'Aeronautica militare ed ha sede a Firenze. Nato dalla fusione delle preesistenti Scuola di guerra aerea (Sga) e Scuola di applicazione dell'Aeronautica militare (Saam) ubicate nello stesso sedime ove ha luogo l'Isma (complesso monumentale Parco delle Cascine), vi si tengono corsi avanzati per ufficiali dell'Aeronautica militare (corso normale e corso superiore) che hanno il fine di incrementare le loro capacità di comando e innalzare il loro livello culturale, tecnico scientifico e professionale.

<sup>6</sup> Le scuole allievi carabinieri rientrano tra gli istituti di formazione dell'Arma. Sono attualmente cinque, con sede a Roma, Torino, Campobasso, Reggio Calabria e Iglesias, dopo la soppressione di quelle di Benevento e Fossano; in particolare, quest'ultima era stata istituita nel 1966 mentre quella di Benevento nel 1982.

<sup>7</sup> Il Comando raggruppamento unità addestrative dell'esercito era stato costituito l'8 ottobre 2004 presso la caserma "Oreste Salomone" di Capua e presso la sede di Capua erano dislocati due reggimenti addestrativi ed il reparto supporti. La Scuola di fanteria è l'istituto per la formazione e la specializzazione degli ufficiali, sottufficiali e volontari dell'Arma di fanteria dell'Esercito italiano.

- entro il 31 dicembre 2016, il Centro addestramento e formazione del personale volontario della Marina militare, con sede a Taranto, è soppresso e le relative competenze, concernenti la formazione del personale volontario della Marina militare, sono attribuite alle Scuolasottufficiali della Marina militare, con sede a Taranto, con provvedimento di soppressione adottato con decreto del Ministro della difesa<sup>8</sup>.

Dalla relazione al provvedimento emerge altresì la possibilità – in merito alla destinazione degli immobili della difesa già dedicati alla formazione che, a seguito dei provvedimenti di soppressione e riordino, vengano resi disponibili per la dismissione – di inserirli nell’ambito dei decreti di valorizzazione, permuta, gestione, alienazione di cui all’art. 307 del Codice dell’ordinamento militare, ovvero nel bacino di beni per il conferimento ai fondi immobiliari ai sensi dell’art. 1, c. 1, l. n. 135/2012.

Quanto ai profili finanziari, la relazione tecnica al provvedimento precisa che esso è inteso a definire uno strumento formativo per il personale militare di dimensioni più contenute, anche se di livello qualitativamente elevato, e non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, risultando invece in grado di produrre vantaggi, accentrando funzioni omogenee in strutture uniche, contenendo il numero degli enti formativi della Difesa e realizzando, conseguentemente, un recupero di risorse umane e strumentali da mettere a disposizione dall’Amministrazione per il funzionamento dello specifico settore.

Il conseguimento di tale obiettivo, tuttavia – secondo la medesima relazione – avrebbe potuto tradursi in economie, prevalentemente di scala, ma concretamente quantificabili solo a consuntivo, come peraltro già indicato nella relazione tecnica all’art. 11 d.l. n. 95/2012. In prima approssimazione, e con le riserve del caso, nel citato documento è comunque specificato che gli effetti positivi derivanti dal processo di razionalizzazione avrebbero dovuto conseguire alla riduzione delle esigenze organiche nel settore<sup>9</sup> e delle spese di funzionamento.

---

<sup>8</sup> Il soppresso Maricentro Taranto insisteva all’interno del c.d. “comprensorio Castrogiovanni” e condivideva alcuni spazi con altri enti della Marina militare; conseguentemente, gli edifici sono stati interamente impiegati per il trasferimento presso il citato comprensorio della Direzione di amministrazione M.M. di Taranto (Maridiram). In considerazione di quanto sopra, sono state registrate minori esigenze di spese indotte sia dal transito delle funzioni di Maricentro Taranto, sia dalla rilocalizzazione di Maridiram.

<sup>9</sup> Per quanto concerne le dotazioni organiche, la medesima relazione al d.p.r. n. 115/2013 soggiunge che i risparmi connessi alla loro riduzione non vengono considerati nel contesto di specie, dal momento che gli stessi risultano già computati nell’ambito della contrazione dei volumi organici delle Forze armate disposta dall’art. 2, comma 3, del citato d.l. n. 95/2012, meglio conosciuto come “*spending review*”.



Circa queste ultime, la relazione tecnica precisa, laconicamente, che la loro contrazione a regime, è stimata pari a 172.849 euro annui, ma tiene a ribadire il carattere meramente previsionale di tali minori spese, in quanto le sinergie ottenute dal processo di riordino “potranno essere puntualmente quantificate solo a consuntivo”. I maggiori risparmi poi emersi testimoniano eccessiva prudenza nella stima dei risparmi conseguibili.



## **CAPITOLO II**

### **LE ATTIVITA' DI RIORDINO DELLE SCUOLE E DEGLI ISTITUTI**

*Sommario:* 1. Soppressioni e riorganizzazioni di scuole ed istituti per ciascuna Forza armata. - 2. La valutazione dei risultati.

#### **I. Soppressioni e riorganizzazioni di scuole ed istituti per ciascuna Forza armata**

Riepilogati gli obiettivi fissati dalla normativa, il cui conseguimento la presente indagine intende verificare, è opportuno anticipare che tutte le sei soppressioni di scuole ed istituti indicate dal d.p.r. n. 115/2013 sono state realizzate, nonché soggiungere che ciò risulta formalmente, innanzitutto, dalla relazione sullo stato di avanzamento dei provvedimenti di ristrutturazione delle Forze armate per l'anno 2015, presentata dal Ministro della difesa al Parlamento, come da disposizione legislativa ove, proprio con riguardo alla revisione dell'articolazione delle scuole e degli istituti militari si afferma che "tale processo di riordino si è concluso con l'adozione di tutti i provvedimenti previsti".

Del resto, già nell'analogo documento per il 2013, presentato al Parlamento nel gennaio 2014 dal Ministro della difesa, si dava conto della avvenuta soppressione: per la Marina, del Centro addestramento e formazione del personale volontario, in Taranto; per l'Aeronautica, del Centro per la formazione didattica e manageriale, in Firenze; per l'Arma dei carabinieri, delle Scuole allievi carabinieri, in Fossano e Benevento.

Dal documento riguardante il successivo 2014 emergeva, altresì, l'avvenuta soppressione del Raggruppamento unità addestrative in Capua nonché l'avvenuta soppressione e riorganizzazione, operate anch'esse in Capua, riguardanti il 47<sup>^</sup> Reggimento addestramento volontari "Ferrara" ed il 17<sup>^</sup> Reggimento addestramento volontari "Acqui".

Invero, tali statuizioni sono ora riscontrate in maniera analitica dai documenti e dati successivamente ricevuti da questa Corte, in esito alle diverse richieste istruttorie formulate per la presente indagine al Ministero della difesa, tali da confermare che:

**Esercito:**

- la soppressione del Raggruppamento unità addestrative (Rua) in Capua ed il transito delle relative competenze alla Scuola di fanteria ed ai dipendenti Reggimenti addestramento volontari (Rav) è stata attuata il 1° luglio 2015;
- la soppressione del 47<sup>^</sup> Rav "Ferrara" e l'attribuzione delle relative competenze al

17<sup>^</sup> Rav “Acqui”, riorganizzato su due battaglioni addestrativi, è stata attuata il 1<sup>o</sup> giugno 2015;

Marina:

- la soppressione del Centro addestramento e formazione del personale volontario, in Taranto, è stata attuata il 31 dicembre 2013;

Aeronautica:

- la soppressione del Centro per la formazione didattica e manageriale è stata attuata il 31 dicembre 2013<sup>10</sup>;

Carabinieri:

- la soppressione delle scuole allievi di Benevento e Fossano è stata attuata il 30 dicembre 2013<sup>11</sup>.

Nelle Forze armate, a fattor comune, la gestione del processo di riordino del settore è stata avviata e condotta attraverso gli uffici e le strutture istituzionalmente dedicate a tali compiti e, pertanto, non ha comportato costi aggiuntivi, e non ha evidenziato criticità degne di rilievo.

L’impatto delle misure assunte su altre attività di razionalizzazione in corso è stato trascurabile con riferimento all’ipotizzato rilascio di infrastrutture addestrative da inserire nei procedimenti di dismissione, finalizzati alla successiva valorizzazione e vendita delle stesse. Infatti, nella quasi totalità delle fattispecie, i provvedimenti assunti non prevedevano cessioni di immobili poichè nelle sedi degli enti soppressi era pianificata la permanenza di altri comandi; peraltro, come nel caso del Maricentro di Taranto, essendo gli edifici ubicati all’interno di comprensori militari, la loro vendita sarebbe stata comunque incompatibile con le esigenze di *safety e security* dell’installazione, in quanto le strutture e gli edifici comuni non risultavano fisicamente parzializzabili. Solo nel caso dell’Arma dei carabinieri:

---

<sup>10</sup> Fra il 2013 ed il 2015, inoltre, l’Aeronautica ha proceduto, d’iniziativa, a due azioni di riorganizzazione riguardanti: il Centro addestramento equipaggi *multicrew* di Pratica di Mare per semplificare il rilascio dei brevetti di volo; la ridenominazione della scuola lingue estere di Loreto (AN) in “Centro di formazione *aviation english*”, per riconoscerne il taglio internazionale. Inoltre, a seguito delle sopravvenute modifiche al Codice dell’ordinamento militare, in relazione alla accennata contestuale attuazione della legge delega n. 244/2012, ha riconfigurato l’organizzazione della scuola volontari di truppa dell’Aeronautica militare, in data 1 giugno 2015, con un risparmio di posizioni organiche pari a 29 unità.

<sup>11</sup> Dal punto di vista esecutivo, la chiusura delle strutture è stata condotta da due “nuclei stralcio”, quello per Benevento su 35 unità e quello per Fossano su 29 unità, che sono stati a loro volta soppressi il 2 marzo 2015; a Benevento, per il mantenimento dell’immobile dismesso (vigilanza e manutenzioni obbligatorie) opera tuttora un nucleo su otto unità.

- la caserma “Dalla Chiesa”, ove aveva sede la scuola di Fossano, è stata ceduta all’Esercito, ad eccezione di due palazzine di prevista riutilizzazione per il rischieramento della Compagnia territoriale carabinieri di Fossano, attualmente in locazione passiva;

- la caserma “Pepicelli”, ove aveva sede la scuola di Benevento, è stata resa libera per la successiva dismissione da parte della Difesa (poi effettivamente perfezionata, a premessa della possibile vendita dell’immobile, il cui valore è stato recentemente aggiornato dall’Agenzia del demanio a 40 milioni), ad eccezione di alcune pertinenze conservate all’Arma stessa.

L’intera manovra descritta ha permesso il recupero di complessive 260 unità organiche, suddivise fra ufficiali, marescialli, sergenti, volontari (e corrispondenti denominazioni dei Carabinieri)<sup>12</sup>.

## **2. La valutazione dei risultati**

Considerata la peculiare struttura del d.p.r. n. 115/2013 che, per attuare il criterio di delega regolamentare introdotto dalla l. n. 135/2012 (art. 11, comma 2), come accennato, ha individuato esplicitamente le sei strutture formative o addestrative da sopprimere e da razionalizzare, ed avuto riguardo ai dati nel merito ricevuti dalla Difesa, va constatato il raggiungimento degli obiettivi pianificati attraverso la citata l. n. 135/2012 e definiti dal d.p.r. n. 115/2013.

Al riguardo, tuttavia, mette conto osservare che il tema, come accennato nel capitolo I, ha registrato il sovrapporsi di due interventi legislativi di delega, sostanzialmente coincidenti nelle finalità e nei criteri, ovvero entrambi rivolti a razionalizzare l’assetto organizzativo delle strutture di formazione e di addestramento delle Forze armate ed – in buona parte – in sincronia fra loro anche con riguardo alle tempistiche applicative. In particolare, i due interventi sono espressi dall’art. 11, cc. 1 e 2, l. 7 agosto 2012, n. 135, avviato all’attuazione attraverso il d.p.r. 6 agosto 2013, n. 115, e dall’art. 2, c. 1, l. 31 dicembre 2012, n. 244, avviato all’attuazione attraverso il d.lgs. 28 febbraio 2014, n. 7, e successive integrazioni e correzioni.

Al di là delle similitudini descritte, i due provvedimenti presentano, tuttavia, uno iato difficilmente componibile, consistente nell’ampiezza degli interventi delegati dalla citata l.

---

<sup>12</sup> Si rimanda al contenuto della nota 9.

n. 244 riguardanti la razionalizzazione e riduzione dell'intera struttura organizzativa, logistica, operativa e di comando delle Forze armate e del Ministero della difesa, ove l'oggetto della delega ricomprende letteralmente “le strutture per la formazione e l'addestramento del personale militare delle Forze armate e del personale civile della Difesa, realizzando anche sinergie interforze delle capacità didattiche nei settori formativi comuni, ovvero verificando ambiti formativi comuni da attribuire, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, alle responsabilità di una singola componente” ovvero la medesima tematica già individuata dalla l. n. 135/2012.

Rispetto a tale incrocio di formulazioni legislative, il Governo ha ritenuto di sviluppare più sollecitamente – come previsto dalla norma stessa – il regolamento di delegificazione introdotto dalla l. n. 135/2012, attuandolo, tuttavia, per i soli (e limitati) istituti e scuole ivi inseriti poiché già precedentemente ricompresi in una pianificazione, condivisa e consolidata, che ne avesse approvata la soppressione/riorganizzazione: ed ecco i sei enti da “liquidare” inseriti nel d.p.r. n. 115/2013 che attribuiscono al provvedimento stesso un orizzonte ben circoscritto. Di contro, la vastità della delega di cui alla l. n. 244/2012 ha permesso, in sede d'attuazione – ove è stato perseguito un nuovo disegno delle Forze armate nel loro complesso notevolmente più snello – di intervenire a ragion veduta e secondo valutazioni più articolate, direttamente o indirettamente, anche su altre scuole ed istituti d'istruzione, in un contesto tale da permettere una considerazione equilibrata e comparata di diverse esigenze fra loro in “competizione” a causa delle limitate risorse disponibili<sup>13</sup>.

In sostanza, per lo specifico aspetto in considerazione e per i motivi appena descritti, ciò che emerge dall'indagine è che i provvedimenti individuati nel d.p.r. n. 115/2013, tutti attuati, pur rappresentando il raggiungimento degli obiettivi fissati nella prospettiva di controllo di questa Corte, non hanno esaurito *in toto* gli spazi di razionalizzazione e di riduzione dello specifico settore dell'addestramento e della formazione delle Forze armate.

---

<sup>13</sup> Dalla relazione tecnica al provvedimento integrativo e correttivo al d.lgs. n. 7/2014, previsto dalla l. n. 244/2012 (d.lgs. 26 aprile 2016, n. 91), si evince che i provvedimenti di soppressione di enti, comandi e reparti globalmente previsti per il Ministero della difesa e le Forze armate sono 167, mentre quelli di riorganizzazione risultano 207, per un totale di 374, di cui 292 già attuati.

## **CAPITOLO III**

### **I DATI FINANZIARI DEL RIORDINO**

*Sommario:* 1. I dati finanziari delle attività di riordino per ciascuna Forza armata. - 2. La valutazione dei risultati.

#### **1. I dati finanziari delle attività di riordino per ciascuna Forza armata**

Come accennato al termine del capitolo I, gli obiettivi finanziari contenuti nel d.p.r. n. 115/2013 si concentrano, motivatamente, sui soli costi di gestione, e risultano esplicitati, in particolare, nel passaggio in cui la relazione tecnica stima che la loro contrazione, a regime, possa essere pari a 172.849 euro annui. Si tratta di una previsione di minori spese di funzionamento suscettibile – secondo il Governo – di verifica a consuntivo, in quanto solo a quel momento le sinergie ottenute al termine del processo di riordino possono configurarsi in termini certificabili nella specifica prospettiva finanziaria.

Richiamata tale premessa, dall'esame dei dati aggregati forniti dalla Difesa a riscontro di specifica richiesta istruttoria riguardante i relativi consuntivi, emergerebbe che l'obiettivo stimato in via programmatica sia stato raggiunto e superato, risultando le minori esigenze di spesa pari a 509.378 euro per il 2014, a 2.314.447 per il 2015 ed a 7.492.748,75 per il 2016. In particolare, relativamente al 2016, le riduzioni delle somme erogate hanno riguardato i centri di responsabilità del Segretariato generale, con riferimento al cap. 1265 recante: "formazione ed addestramento del personale"; dell'Esercito, con riferimento al cap. 4242 recante: "addestramento e formazione personale militare"; della Marina, con riferimento al cap. 4399 recante: "spese per studi ed addestramento personale militare"; dell'Aeronautica, con riferimento al cap. 4515 recante: "addestramento e formazione personale militare"; dell'Arma dei carabinieri, con riferimento al cap. 4875 recante: "indennità e spese di viaggio".

L'azione di economica gestione si è quindi tradotta in un mirato ridimensionamento delle spese già in fase di bilancio preventivo, che ha poi trovato puntuale riscontro nelle minori esigenze di spesa registrate a consuntivo, dovute principalmente alla progressiva riduzione del personale delle Forze armate, ed al minor invio dello stesso in missione per frequenza corsi, in parallelo al contestuale incremento dell'impiego di tecnologie informatiche nel settore.

Tali dati, tuttavia, pur indicativi di una generale riduzione di spesa relativa alla formazione militare, non possono essere considerati pertinenti alla specifica esigenza conoscitiva dell'indagine in quanto non puntualmente riferiti, né riferibili alle citate strutture soppresse o riorganizzate bensì, più genericamente, all'andamento complessivo di alcuni capitoli di spesa del settore (v. seguenti tabelle nn. 1 e 2).

**Tabella n. 1 - Istituti di formazione militare - Andamento delle spese di funzionamento (anni 2013-2016)**

Esercizi finanziari	A	B	C	D
	2013	2014	2015	2016
<b>Totale spese funzionamento</b>	33.559.051,00	33.049.673,00	30.735.226,00	23.242.477,25
<b>Differenza con c.f. precedente:</b>		<b>-509.378,00</b>	<b>-2.314.447,00</b>	<b>-7.492.748,75</b>
		(B-A)	(C-B)	(C-D)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

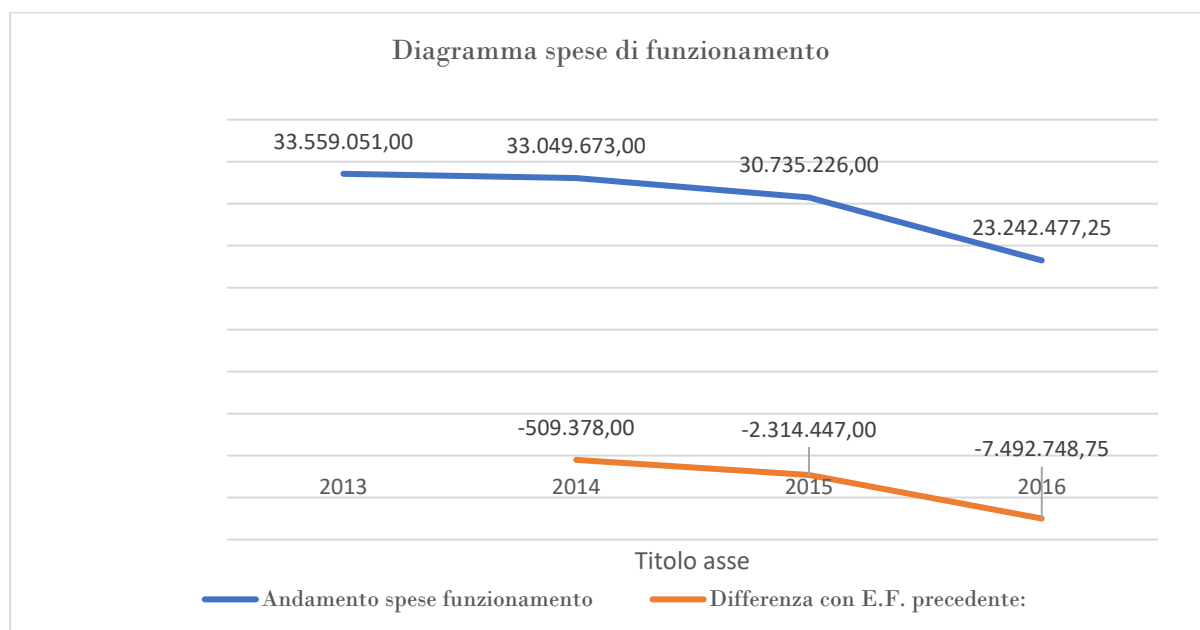
**Tabella n. 2 - Andamento delle spese di funzionamento per capitoli di spesa (anni 2013-2016)**

Capitolo e denominazione	2013	2014	2015	2016
<b>1265-5</b> Spese per istituti, accademie, scuole, centri addestramento reclute, attrezzature didattiche, indennità di insegnamento ed altri compensi. Contributi scolastici. Gite, crociere e campagne degli allievi. Spese per campi, manovre, esercitazioni collettive e di campagna per le navi. Spese relative a rapporti ufficiali con soggetti esterni all'Amministrazione della difesa	1.205.337,00	1.386.250,00	836.546,00	786.663,00
<b>1265-6</b> Consulenze per istituti, accademie, scuole e centri di addestramento reclute	334.344,00	310.542,00	347.242,00	317.600,00
<b>4242-2</b> Spese per istituti, accademie, scuole, centri addestramento reclute, attrezzature didattiche, indennità di insegnamento ed altri compensi. Contributi scolastici. Gite, crociere e campagne degli allievi. Spese per campi, manovre, esercitazioni collettive e di campagna per le navi. Spese relative a rapporti ufficiali con soggetti esterni all'Amministrazione della difesa (2.2.5) (2.1.1.1)	13.390.057,00	10.642.214,00	8.905.118,00	8.912.454,00
<b>4399-2</b> Spese per istituti, accademie, scuole, centri addestramento reclute, attrezzature didattiche, indennità di insegnamento ed altri compensi. Contributi scolastici. Gite, crociere e campagne degli allievi. Spese per campi, manovre, esercitazioni collettive e di campagna per le navi. Spese relative a rapporti ufficiali con soggetti esterni all'Amministrazione della difesa	13.088.324,00	15.528.006,00	15.957.909,00	8.513.208,25
<b>4515-2</b> Spese per istituti, accademie, scuole, centri addestramento reclute, attrezzature didattiche, indennità di insegnamento ed altri compensi. Contributi scolastici. Gite, crociere e campagne degli allievi. Spese per campi, manovre, esercitazioni collettive e di campagna per le navi. Spese relative a rapporti ufficiali con soggetti esterni all'Amministrazione della difesa	2.930.937,00	2.512.412,00	2.126.408,00	2.088.555,00
<b>4875-2</b> Spese per scuole, campi, manovre. Altre spese inerenti all'istruzione del personale	2.610.052,00	2.670.249,00	2.562.003,00	2.623.997,00
<b>Totale</b>	<b>33.559.051,00</b>	<b>33.049.673,00</b>	<b>30.735.226,00</b>	<b>23.242.477,25</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.



**Grafico n. 1 - Andamento delle spese di funzionamento (anni 2013-2016)**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

Più nel dettaglio, e più significativamente, invece, ciascuna Forza armata interessata alla soppressione di strutture formative ha dimostrato, con i dati forniti al Ministero della difesa, poi trasmessi a questa Corte e di seguito trascritti, la mirata minore esigenza di spesa<sup>14</sup> conseguente all'attuazione dei previsti interventi ordinativi, confermando nel merito anche il raggiungimento dell'obiettivo finanziario. Segnatamente:

- l'Esercito, per le soppressioni e le riorganizzazioni inerenti il sedime di Capua (Ce), caserma "Salomone" e riguardanti i Reggimenti addestrativi volontari 17<sup>^</sup> e 47<sup>^</sup>, ha segnalato minori esigenze di spesa pari a 950.117 euro per il 2014, a 970.071 euro per il 2015 ed a 1.189.254 per il 2016;
- la Marina, per la soppressione del Centro addestramento e formazione del personale volontario, in Taranto, ha segnalato minori esigenze di spesa pari, sia per il 2014 che per il 2015 e il 2016, a 172.290 euro, riferite ai costi di gestione e di sede<sup>15</sup> ;
- l'Aeronautica, per la soppressione del Centro per la formazione didattica e

<sup>14</sup> I capitoli di spesa del Ministero della difesa, a vario titolo considerati per elaborare i dati di risparmio, risultano indicati dalle Forze armate interessate nel cap. 1265 (5 e 6), cap. 4242, cap. 4399, cap. 4515, cap. 1118, cap. 1211, cap. 4203, cap. 1282, cap. 4192, cap. 4221, cap. 4234, cap. 4238, cap. 4246 (12).

<sup>15</sup> Costi di gestione: assistenza medico-sanitaria, servizi per trasferte, materiali accessori e spese per cancelleria, etc. Costi di sede: utenze e canoni, costi amministrativi, manutenzione mobili, arredi, impianti e macchinari.

manageriale di Firenze, non ha segnalato minori esigenze di spesa per funzionamento<sup>16</sup> (pur avendo tale provvedimento consentito un taglio di 50 posizioni organiche complessive), ma ha evidenziato come queste siano invece conseguite alla riconfigurazione organica ed ordinativa (riorganizzazione) realizzata con riguardo alla Scuola volontari di truppa, con sede a Taranto, determinata a decorrere dal 1° giugno 2015, nella misura di 32.146 euro per il medesimo 2015 e di 78.993 euro per il 2016;

- l'Arma dei carabinieri, per la soppressione delle scuole di Benevento e Fossano, ha segnalato minori esigenze per consumi intermedi<sup>17</sup> pari a circa 80.000 euro, sia per il 2014 che per il 2015 ed il 2016.

Ne consegue, per il 2015, un totale pari a 1.254.507 euro e, per il 2016, un totale pari a 1.520.537 euro.

## **2. La valutazione dei risultati**

L'avvenuto descritto riordino, pur numericamente limitato e parzialmente condizionato, come accennato, da quello più ampio di cui alla legge delega n. 244/2012, ha conseguito, tuttavia, attraverso la soppressione e la riorganizzazione degli enti formativi indicati, alcuni concreti obiettivi determinando l'accentramento di funzioni omogenee fra più strutture, riducendo il numero degli enti formativi della Difesa e realizzando un conseguente recupero di risorse umane e strumentali, tutte transitate a disposizione dell'Amministrazione per un impiego funzionale a migliorare le prestazioni dello specifico settore formativo.

Più nel merito, la segnalata modestia degli obiettivi numerici dell'iniziativa proietta la medesima caratteristica sui risultati finanziari; anzi, rispetto a questi ultimi, va comunque considerata positivamente la minore esigenza di spesa registratasi – come detto – a consuntivo nel 2015 di circa 1,3 milioni, e di 1,5 milioni nel 2016. E' utile sottolineare altresì, quale dato di esperienza, come queste attività gestionali e riorganizzative abbiano indotto il Ministero ad estrapolare e combinare, come parametri di calcolo e di conseguente azione, dati quali la rilevazione del costo medio di gestione delle strutture, e la conseguente

---

<sup>16</sup> Si rimanda alla nota 9.

<sup>17</sup> Fra cui spese per canoni, manutenzione e pulizia locali; l'Arma dei carabinieri ha tuttavia aggiunto che, a causa della mancata, tempestiva dismissione delle caserme già sede delle scuole ha dovuto affrontare, ed attualmente affronta, spese di mantenimento e vigilanza delle due strutture pari a circa 70.000 euro annui.

rilevazione delle minori esigenze di spesa legate all'abbattimento dei costi di sede connessi alla cessione delle infrastrutture, nonché la rilevazione dei costi complessivi indotti per il trasferimento e la rilocalizzazione delle strutture, attività e personale, ed a utilizzarli in maniera efficace, tanto da garantire non solo il rispetto della clausola di invarianza ma di raggiungere e superare il livello di minore spesa previsto.

Con ogni evidenza – aggiunge questa Corte – simili attività scontano anche variabili indipendenti, quali ad es. il mercato immobiliare per cui, in caso di soppressione di una qualsiasi struttura allocata, i relativi costi potranno considerarsi concretamente azzerati solo dal momento dell'effettiva cessione dell'immobile che ospitava l'esercizio delle funzioni. Ne consegue che, nel caso della Difesa (come per altre amministrazioni), qualora tali attività di razionalizzazione del settore – come si auspica – vengano continuate, un reale ma, soprattutto, sicuro risparmio nelle attività di riordino e di razionalizzazione organizzativa potrà derivare principalmente da positive operazioni di rilascio dei compendi immobiliari ove le funzioni soppresse erano esercitate, ed altre contestuali azioni, finalizzate a ridurre i costi per fitti passivi nonché a capitalizzare attraverso cessione i rimanenti immobili non più necessari, anche per realizzare un volano finanziario, indispensabile a sostenere le altrettanto indispensabili spese di rilocalizzazione.

Al medesimo risultato di economicità ed efficienza possono poi concorrere altre misure di razionalizzazione, quali quelle riferite dalla Difesa anche nel contesto della presente indagine – con riguardo a specifica richiesta istruttoria – ed inerenti il ricorso intensivo alle strutture alloggiative di Forza armata per ridurre i costi di missione per formazione fuori sede, nonché la diffusa scelta della pratica dell'“*e-learning*”: in particolare, i vantaggi di tale ultima opzione organizzativa, in via di sviluppo e consolidamento in tutte le strutture di formazione militare, secondo le affermazioni del Dicastero, consistono in un aumento dei momenti formativi unito ad una riduzione dei periodi di assenza del frequentatore dal suo posto di lavoro, con un contestuale riduzione (anche in questo caso) delle spese per missione fuori sede.

Infine, di tale sistema va sottolineata la maggiore flessibilità e tempestività nell'implementazione degli aggiornamenti nonché la forte standardizzazione dell'insegnamento, indispensabile per agevolare la cooperazione militare nel contesto internazionale.



## **CAPITOLO IV**

### **PROSPETTIVE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE E ADDESTRAMENTO DELLA DIFESA**

*Sommario:* 1. L'attuale strutturazione. - 2. Le prospettive indicate dalla Difesa.

#### **1. L'attuale strutturazione**

In documenti ufficiali, e per ultimo in un recente studio sviluppato su richiesta del Commissario straordinario per la spesa pubblica, la Difesa – nel confermare i principi che regolano le proprie attività di formazione ed addestramento, riassunti nel ciclo descritto attraverso il seguente grafico n. 2 – , ha contestualmente rappresentato come la progressiva contrazione dello strumento militare e l'accentuarsi degli interventi in chiave riduttiva operati sul Dicastero sin dalla fine degli anni 90, abbiano causato ripetute attività di razionalizzazione (anche) del comparto formativo militare, citando in particolare le due direttive ministeriali per la disciplina del settore, in tal senso orientate ed approvate rispettivamente nel 2004 e nel 2012 e richiamando, per ultime, le modifiche al sistema formativo militare conseguenti sia all'esaminato d.p.r. n. 115/2013, sia ai decreti delegati dell'inizio del 2014, attuativi della l. n. 244/2012.

**Grafico n. 2 - Ciclo formativo/addestrativo - Interazioni con paesi stranieri**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

Proprio in relazione al rapido e ripetuto susseguirsi delle revisioni e delle ristrutturazioni del settore, la Corte ha ritenuto, a sua volta, utile e necessario acquisire dalla Difesa, nel contesto della presente indagine, altresì, un aggiornato punto di situazione, con specifico riguardo all'attuale situazione strutturale ed organizzativa del peculiare comparto.

In particolare, è risultato d'interesse conoscere l'attuale denominazione, dislocazione e ricettività (potenziale ed effettiva) di ciascuna delle scuole e ciascuno degli istituti di formazione e di addestramento in attività, distinti per rispettiva appartenenza alla Forza armata.

Alla luce dei dati ricevuti risulta che:

- l'Esercito dispone di quindici fra scuole ed istituti di formazione, dislocati su tredici province, per un totale di posti letto e didattici pari a 9.931 unità, aumentabili, in caso di particolari esigenze e senza complesse misure organizzative, di ulteriori mille unità circa;

**Tabella n. 3 - Scuole e istituti di formazione - Esercito italiano**

N.	ELEMENTO ORGANIZZATIVO	SEDE
1	COMANDO PER LA FORMAZIONE E SCUOLA DI APPLICAZIONE DELL'ESERCITO	TORINO
2	ACCADEMIA MILITARE	MODENA
3	SCUOLA SOTTUFFICIALI DELL'ESERCITO	VITERBO
4	SCUOLA DI FANTERIA	CESANO di ROMA (RM) CAPUA (CE)
5	SCUOLA DI CAVALLERIA	LECCE
6	SCUOLA DI COMMISSARIATO	MADDALONI (CE)
7	SCUOLA DI SANITA' E VETERINARIA MILITARE	ROMA-Cecchignola
8	SCUOLA INTERFORZE PER LA DIFESA NBC	RIETI
9	SCUOLA LINGUE ESTERE DELL'ESERCITO	PERUGIA ROMA-Cecchignola
10	SCUOLA MILITARE "NUNZIATELLA"	NAPOLI
11	SCUOLA MILITARE "TEULIE"	MILANO
12	17° REGGIMENTO ADDESTRAMENTO VOLONTARI "ACQUI"	CAPUA (CE)
13	235° REGGIMENTO ADDESTRAMENTO VOLONTARI "PICENO"	ASCOLI PICENO
14	80° REGGIMENTO ADDESTRAMENTO VOLONTARI "ROMA"	CASSINO(FR)
15	85° REGGIMENTO ADDESTRAMENTO VOLONTARI "VERONA"	MONTORIO VERONESE(VR)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

- la Marina dispone di cinque fra scuole ed istituti di formazione, dislocati su quattro province, per un totale di posti letto e didattici pari a 3.393 unità, aumentabili, in caso di particolari esigenze e senza complesse misure organizzative, di ulteriori 650 unità circa;

**Tabella n. 4 - Scuole e istituti di formazione - Marina militare**

N.	ELEMENTO ORGANIZZATIVO	SEDE
1	ISTITUTO DI STUDI MILITARI MARITTIMI	VENEZIA
2	ACCADEMIA NAVALE	LIVORNO
3	SCUOLA SOTTUFFICIALI "M.O.V.M. Domenico BASTIANINI"	LA MADDALENA (SS)
4	SCUOLA SOTTUFFICIALI "M.O.V.M. Lorenzo BEZZI"	TARANTO
5	SCUOLA NAVALE MILITARE "Francesco MOROSINI"	VENEZIA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

- l'Aeronautica dispone di dodici fra scuole ed istituti di formazione, dislocati su dieci province, per un totale di posti letto e didattici pari a 3.020 unità, aumentabili, in caso di particolari esigenze e senza complesse misure organizzative, di ulteriori 1.000 unità circa;

**Tabella n. 5 - Scuole e istituti di formazione - Aeronautica militare**

N.	ELEMENTO ORGANIZZATIVO	SEDE
1	ISTITUTO DI SCIENZE MILITARI AERONAUTICHE FIRENZE	FIRENZE
2	ACCADEMIA AERONAUTICA	POZZUOLI (NA)
3	SCUOLA MARESCIALLI A.M./COMANDO AEROPORTO	VITERBO (VT)
4	SCUOLA SPECIALISTI A.M.	CASERTA
5	SCUOLA VOLONTARI DI TRUPPA A.M.	TARANTO
6	CENTRO DI FORMAZIONE <i>AVIATION ENGLISH</i>	LORETO (AN)
7	SCUOLA DI AEROCOOPERAZIONE	GUIDONIA MONTECELIO (RM)
8	SCUOLA MILITARE AERONAUTICA " <i>G DOUHET</i> "	FIRENZE
9	61° STORMO	GALATINA (LE)
10	70° STORMO	LATINA
11	72° STORMO	FROSINONE
12	CENTRO ADDESTRAMENTO EQUIPAGGI <i>MULTI CREW</i>	PRATICA DI MARE (RM)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

- l'Arma dei carabinieri dispone di otto fra scuole ed istituti di formazione, dislocati su sei province, per un totale di posti letto e didattici pari a 5.691 unità, aumentabili, in caso di particolari esigenze e senza complesse misure organizzative, di ulteriori 300 unità circa<sup>18</sup>;

**Tabella n. 6 - Scuole e istituti di formazione - Arma dei carabinieri**

N.	ELEMENTO ORGANIZZATIVO	SEDE
1	SCUOLA ALLIEVI UFFICIALI	ROMA
2	SCUOLA MARESCIALLI E BRIGADIERI DEI CARABINIERI - 1° RGT.	FIRENZE
3	SCUOLA MARESCIALLI E BRIGADIERI DEI CARABINIERI - 2° RGT.	VELLETRI (RM)
4	SCUOLA ALLIEVI CARABINIERI	CAMPOBASSO
5	SCUOLA ALLIEVI CARABINIERI	IGLESIAS
6	LEGIONE ALLIEVI - SCUOLA ALLIEVI CC	ROMA
7	LEGIONE ALLIEVI - SCUOLA ALLIEVI CC	TORINO
8	LEGIONE ALLIEVI - SCUOLA ALLIEVI CC	REGGIO CALABRIA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

- lo Stato maggiore della Difesa dispone di 5 fra istituti e scuole, a carattere interforze, dislocati su 3 province, per un totale massimo di posti didattici pari a 1.849 unità e di posti letto pari a 405 unità.

**Tabella n. 7 - Scuole e istituti di formazione - Area interforze**

N.	ELEMENTO ORGANIZZATIVO	SEDE
1	CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA	ROMA
2	SCUOLA DI AEROCOOPERAZIONE	GUIDONIA MONTECELIO (RM)
3	SCUOLA INTERFORZE PER LA DIFESA NBC	RIETI
4	SCUOLA TELECOMUNICAZIONI DELLE FFAA	CHIAVARI (GE)
5	CENTRO INTERFORZE DI FORMAZIONE INTELLIGENCE/GE	PONTE GALERIA (RM)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

<sup>18</sup> L'Arma dei carabinieri, per le proprie esigenze addestrative, dispone inoltre di reparti che, oltre a svolgere in via ordinaria attività operativa, pianificano ed offrono servizi di formazione specializzata, quali la Scuola perfezionamento al tiro, il Raggruppamento aeromobili carabinieri, il Reggimento carabinieri a cavallo, il Centro carabinieri subacquei, il Centro carabinieri cinofili, il Centro carabinieri addestramento alpino, il Centro lingue estere, il Centro di psicologia applicata per la formazione, il Centro sportivo carabinieri, Velletri, per la formazione degli specialisti nel settore telematico. I dati riepilogati non prendono ancora in considerazione l'accorpamento fra l'Arma dei carabinieri ed il Corpo forestale, giuridicamente in vigore dal 1° gennaio 2017, che, nelle sue linee applicative, è in corso di perfezionamento.



I posti didattici ordinariamente utilizzabili sommano, pertanto, a 23.884 unità, elevabili in breve tempo fino ad oltre 26.000, distribuiti su 45 fra scuole ed istituti e costituiscono la risorsa primaria da porre a base per lo sviluppo e l'erogazione degli accennati cicli di formazione, addestramento e specializzazione (di durata pluriennale, annuale, mensile o minore) riferibili ad una consistenza media, in servizio attivo, di circa 250.000 unità nelle Forze armate nonché – ove ammessi ai corsi – ad eventuali altri frequentatori appartenenti a diverse organizzazioni, anche straniere.

L'onere, per il 2016, dell'intera attività formativa ed addestrativa della Difesa è riepilogato nelle tabelle nn. 8, 9, 10, 11 e 12, elaborate sulla base dei dati forniti dal Ministero, in cui sono elencati i costi relativi a ciascuna delle scuole e degli istituti militari di formazione delle Forze armate (anche degli istituti interforze) compresa l'Arma dei carabinieri.

I dati ricevuti sono calcolati in base alle regole della contabilità economico-analitica<sup>19</sup> e comprendono il costo del personale (retribuzione stipendiale, compensi per lavoro straordinario, indennità di missione, buoni pasto, indennizzi, ecc.), i costi di gestione nonché quelli per ammortamenti.

Invece, l'onere riferito all'intero “sistema della formazione” racchiude, oltre ai costi delle singole scuole/istituti di formazione, anche quelli relativi ai comandi e strutture logistiche che non svolgono attività di formazione in senso stretto, ma dirigono e supportano l'attività degli enti dipendenti nonché i costi inerenti i corsi di specializzazione e quelli relativi all'attività addestrativa<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Nella contabilità economica analitica, introdotta con il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, i costi vengono rilevati, per ogni amministrazione centrale dello Stato, con riferimento alla responsabilità organizzativa, attraverso il piano dei centri di costo; alla natura di costo, ossia alle caratteristiche fisico-economiche delle risorse utilizzate mediante il piano dei conti; alla finalità o destinazione, in relazione ai risultati da perseguire, rappresentati dalla classificazione per missioni e per programmi.

<sup>20</sup> Infatti, all'interno delle Forze armate, oltre alle scuole ed istituti riportati nelle tabelle, il cui *core business* è appunto la formazione del personale, operano dei centri addestrativi specifici inseriti in talune unità operative che – come riferito per l'Arma dei carabinieri nella nota 19 – in aggiunta ai rispettivi compiti istituzionali, svolgono particolari corsi di formazione caratterizzati da elevata connotazione specialistica volti a perfezionare l'approntamento del personale e delle unità destinate all'impiego in territorio nazionale e fuori area.

**Tabella n. 8 - Costi delle scuole ed istituti basici dell'Esercito - Anno 2016**

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO	
UNITA' ORGANIZZATIVE	COSTI IN EURO
17° Rav - Capua (CE)	16.564.641
235° Rav (AP)	20.391.893
80° Rav - Cassino (FR)	16.247.702
85° Rav - Montorio V.se (VR)	16.576.286
Cdo. Formazione e scuola applicazione (TO)	41.563.607
El Accademia militare (MO)	33.381.901
EI Scuola militare "Teuliè" (MI)	9.819.567
EI Scuola militare "Nunziatella" (NA)	11.065.203
EI Scuola lingue estere (PG)	7.263.045
EI Scuola sottufficiali (VT)	34.372.544
EI Scuola cavalleria(LE)	36.733.773
EI Scuola di commissariato Maddaloni (CE)	18.039.922
EI Scuola fanteria - Cesano di Roma (RM)	42.589.427
Scuola interforze Difesa Nbc (RI)	11.633.569
Scuola sanità e veterinaria (RM)	7.701.089
<b>Totale costo scuole e istituti Sme</b>	<b>323.944.169</b>
<b>Totale costo annuo del sistema della formazione Sme</b>	<b>505.260.978</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

In sintesi estrema, nel 2016 il costo complessivo delle scuole e degli istituti di formazione basici esplicitamente individuati nelle tabelle appena riportate, risulta pari a circa 870 milioni; di contro, considerando anche gli altri, descritti costi del "sistema della formazione", diffusa, a ciclo continuo e direttamente raccordata alle esigenze operative, cioè anche per corsi di specializzazione e per attività addestrativa-operativa (esercitazioni indispensabili a raggiungere la prevista prontezza operativa, ecc.), l'onere complessivo sale a circa 1.448 milioni; a fronte di tale impegno finanziario, il Ministero della difesa ha comunicato che, nel 2016, gli utenti riferiti a tutto il sistema formativo e di addestramento individuale, inclusi pertanto anche i frequentatori di attività organizzate da enti che non hanno finalità esclusivamente formative, risultano ben 122.302, mentre, negli ultimi anni, le scuole e gli istituti di formazione basica hanno immesso ovvero stabilizzato in ruolo, mediamente ogni anno, circa 37.456 unità, ove la consistenza numerica del dato è in buona

parte diretta conseguenza del passaggio dal modello della leva a quello del volontario, reclutato con ferme brevi e ferme prolungate.

**Tabella n. 9 - Costi delle scuole ed istituti basici della Marina - Anno 2016**

STATO MAGGIORE DELLA MARINA	
UNITA' ORGANIZZATIVE	COSTI IN EURO
Istituto studi militari marittimi (VE)	14.543.187
Accademia navale (LI)	61.441.456
Scuola navale militare (VE)	11.841.820
Scuola sott.li - La Maddalena (SS)	22.580.495
Scuola sott.li (TA)	54.978.975
Scuola telecomunicazioni Chiavari (GE)	10.069.346
<b>Totale costo scuole e istituti Smm</b>	<b>175.455.278</b>
<b>Totale costo annuo del sistema della formazione Smm</b>	<b>232.014.515</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Tabella n. 10 - Costi delle scuole ed istituti basici dell'Aeronautica - Anno 2016**

STATO MAGGIORE DELL'AERONAUTICA	
UNITA' ORGANIZZATIVE	COSTI IN EURO
61° Stormo – Lecce	77.228.534
70° Stormo – Latina	30.566.011
72° Stormo – Frosinone	31.605.076
Centro Addestramento. Equipaggi <i>Multi Crew</i>	4.453.381
Istituto scienze militari aeronautiche	19.260.901
Accademia aeronautica	58.297.206
Scuola marescialli/Comando aeroporto	30.707.925
Scuola specialisti	38.475.925
Scuola volontari di truppa	15.825.015
Centro di formazione <i>Aviation English</i>	14.126.044
Scuola di aerocooperazione	4.800.992
Scuola militare “ <i>Dohuet</i> ”	5.202.974
<b>Totale costo scuole e istituti Sma</b>	<b>330.549.982</b>
<b>Totale costo annuo del sistema della formazione Sma</b>	<b>504.217.949</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Tabella n. 11 - Costi delle scuole ed istituti della Difesa - Anno 2016**

STATO MAGGIORE DELLA DIFESA	
UNITA' ORGANIZZATIVE	COSTI IN EURO
Scuola di aerocooperazione	Costo riportato nella tabella n. 10
Centro alti studi Difesa	15.947.353
Centro interforze di formazione <i>Intelligence/GE</i>	2.133.079
Scuola interforze Difesa Nbc	Costo riportato nella tabella n. 8
Scuola telecomunicazioni FF.AA. Chiavari (GE)	Costo riportato nella tabella n. 9
<b>Totale costo scuole e istituti Smd</b>	<b>18.080.432</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Tabella n. 12 - Costi delle scuole ed istituti basici dell'Arma dei carabinieri - anno 2016**

COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	
UNITA' ORGANIZZATIVE	COSTI IN EURO
Legioni allievi carabinieri	13.476.790
Scuola marescialli e brigadieri	15.528.639
Scuola ufficiali	3.356.297
<b>Totale costo scuole e istituti CC</b>	<b>32.361.726</b>
<b>Totale costo annuo del sistema della formazione CC</b>	<b>188.276.490</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

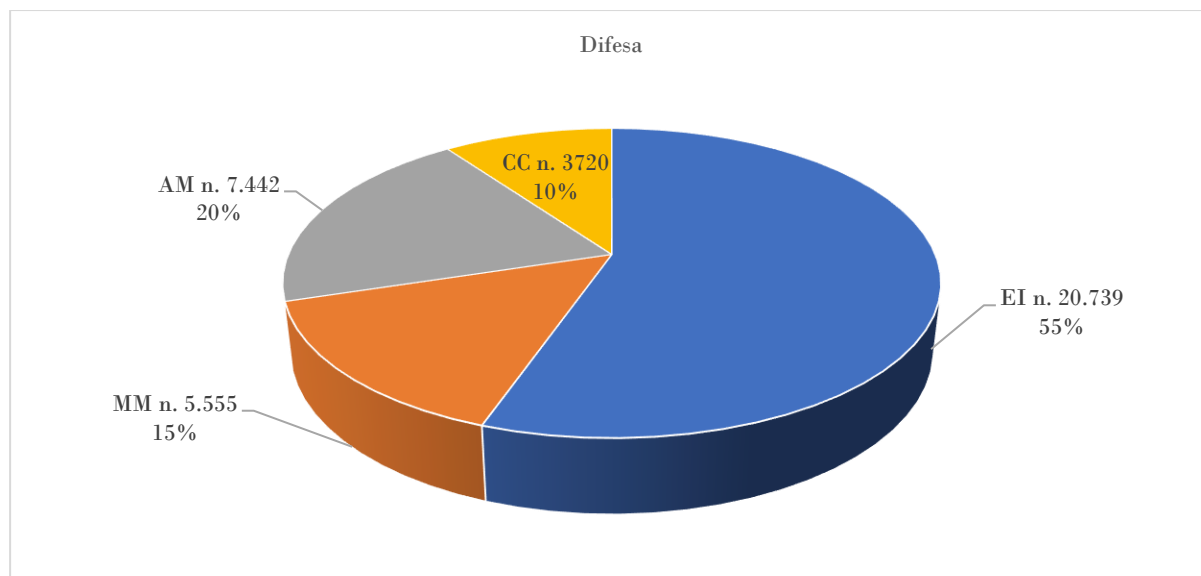
## 2. Cenni alla misurazione della *performance* nella formazione militare

Dai dati che precedono si evince che il costo generale delle scuole ed istituti di formazione militare è stato, nel 2016, di 880.391.587 euro, mentre il costo generale annuo del più vasto sistema della formazione risulta pari a 1.447.850.364 euro.

Di seguito, i grafici nn. 3, 3a, 3b, 3c e 3d, e le tabelle nn.13, 14, 15 e 16 espongono in maniera più analitica le situazioni appena descritte per ciò che ha riguardo ai frequentatori delle scuole e degli istituti basici di ciascuna Forza armata, alle unità organizzative impegnate nelle relative attività formative, alla media numerica dei frequentatori di ciascuna scuola o istituto.

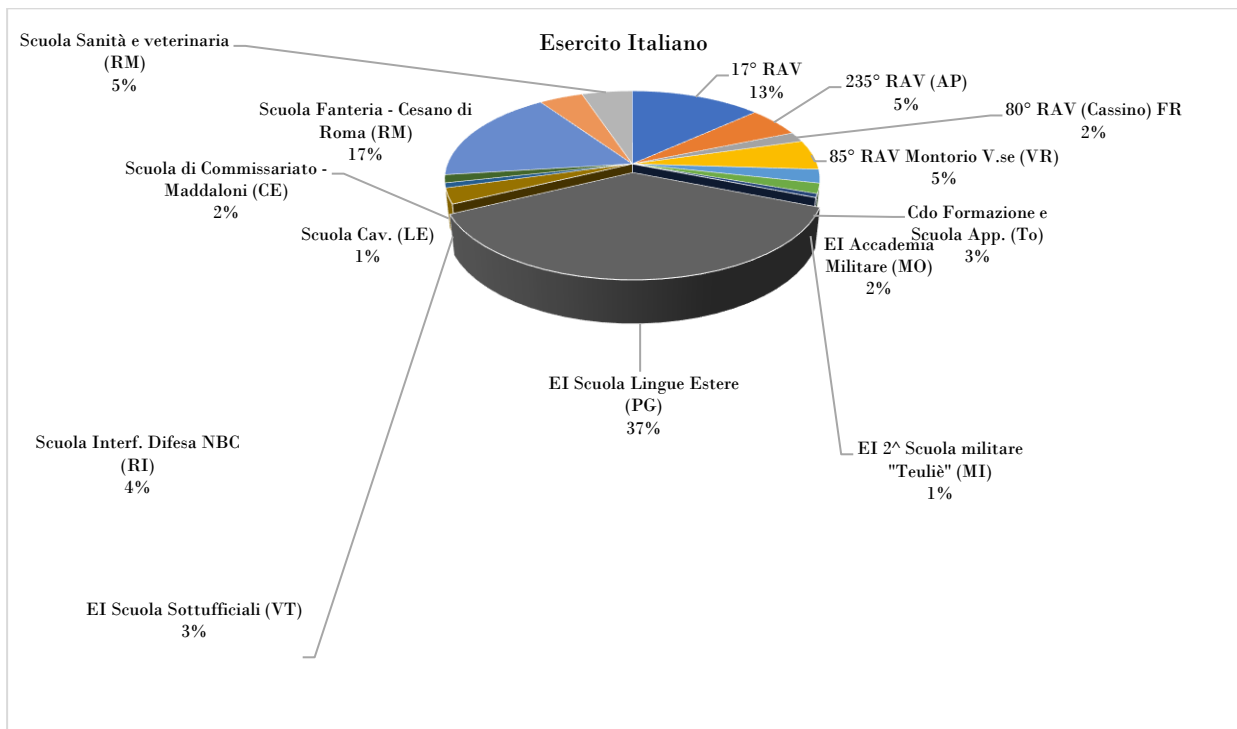
Dai dati forniti dalla Difesa si calcola che, per tale comparto il costo medio annuo, per ogni frequentatore basico, è stato nel 2016 di circa 23.235 euro.

**Grafico n. 3 - Frequentatori delle scuole e istituti basici di formazione della Difesa**



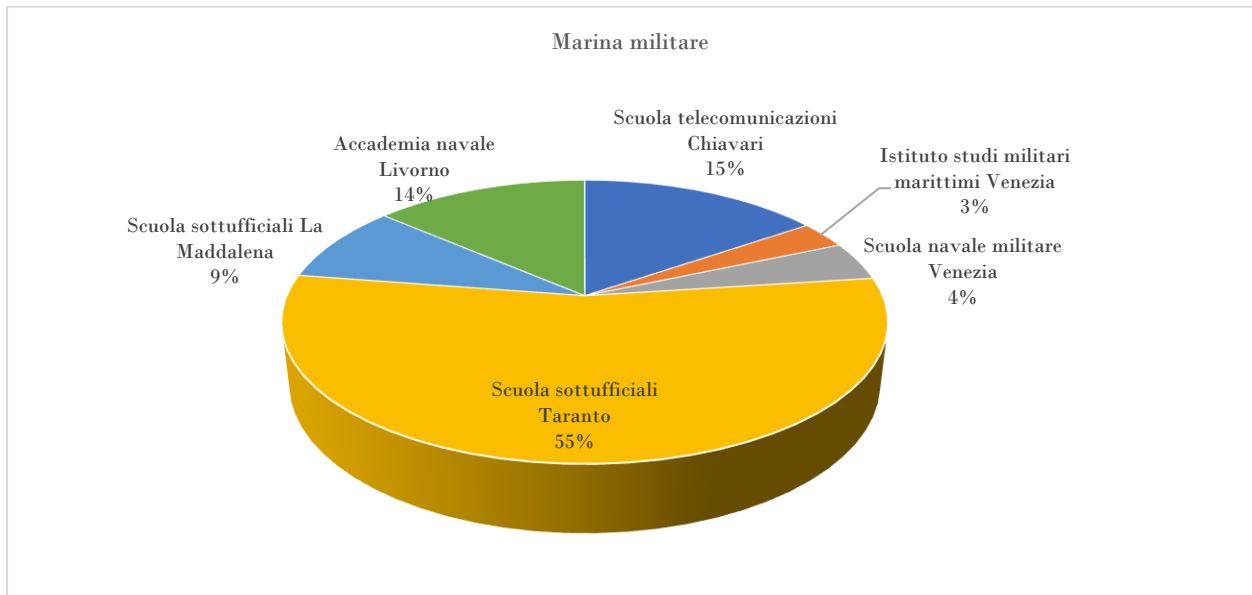
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa.

**Grafico n. 3a - Frequentatori delle scuole e istituti basici dell'Esercito**



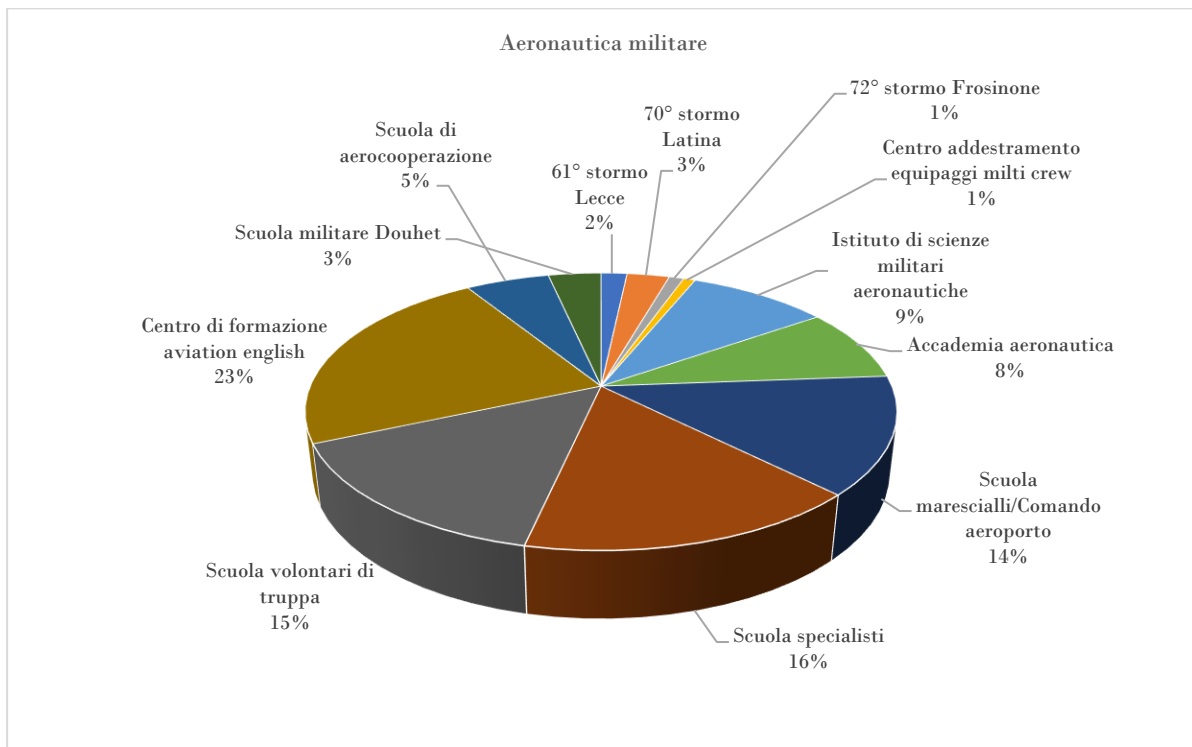
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Grafico n. 3b - Frequentatori delle scuole e istituti basici della Marina militare**



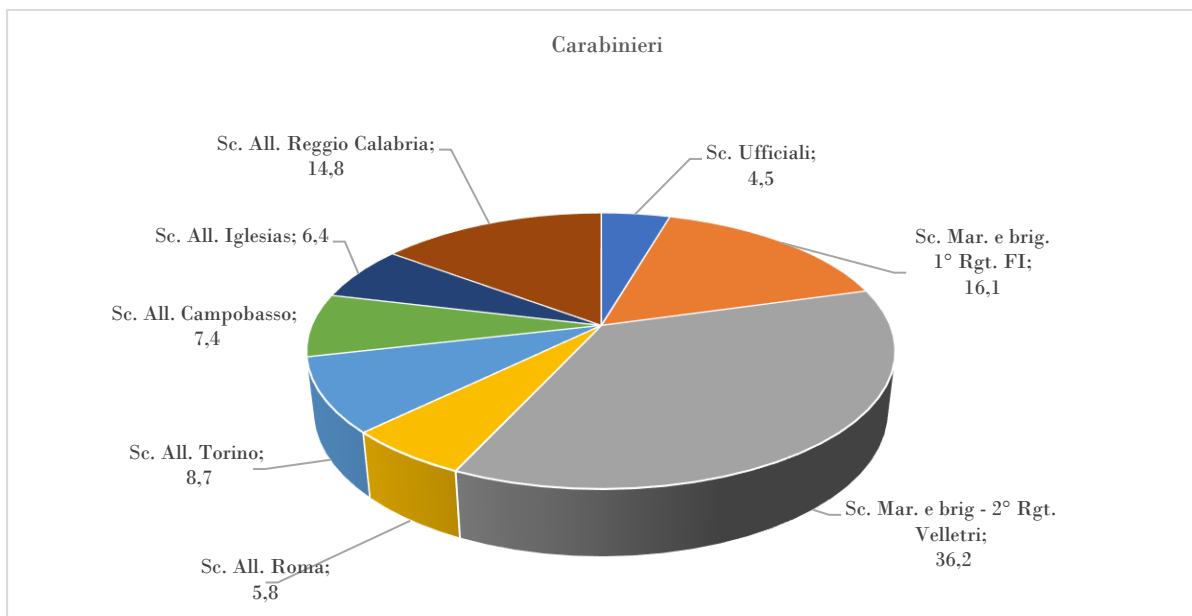
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Grafico n. 3c - Frequentatori delle scuole e istituti basici dell'Aeronautica militare**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Grafico n. 3d - Frequentatori delle scuole e istituti basici dell'Arma dei carabinieri**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Tabella n. 13 - Media numerica dei frequentatori delle scuole ed istituti dell'Esercito**

ESERCITO ITALIANO		
UNITA' ORGANIZZATIVE	MEDIA PER ISTITUTO	%
17° Rav - Capua (CE)	2.749	13
235° Rav (AP)	1.132	5
80° Rav - Cassino (FR)	377	2
85° Rav - Montorio V.se (VR)	1.132	6
Cdo. Formazione e scuola applicazione (TO)	520	3
El Accademia militare (MO)	384	2
El 2A Scuola militare "Teuliè" (MI)	138	1
El Scuola militare "Nunziatella" (NA)		
El Scuola lingue estere (PG)	7.634	36
El Scuola sottufficiali (VT)	588	3
Scuola cavalleria (LE)	184	1
Scuola di commissariato - Maddaloni (CE)	306	2
Scuola fanteria - Cesano di Roma (RM)	3.608	17
Scuola interforze Difesa Nbc (RI)	924	4
Scuola sanità e veterinaria (RM)	1.063	5
<b>Totale</b>	<b>20.739</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Tabella n. 14 - Media numerica dei frequentatori delle scuole ed istituti della Marina**

MARINA MILITARE		
UNITA' ORGANIZZATIVE	MEDIA PER ISTITUTO	%
Scuola telecomunicazioni Chiavari (GE)	856	15
Istituto studi militari marittimi Venezia (VE)	172	3
Scuola navale militare Venezia (VE)	245	5
Scuola sottufficiali Taranto (TA)	3.029	55
Scuola sottufficiali La Maddalena (SS)	495	9
Accademia navale (LI)	758	13
<b>Totale</b>	<b>5.555</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.



**Tabella n. 15 - Media numerica dei frequentatori delle scuole ed istituti dell'Aeronautica**

AERONAUTICA MILITARE		
UNITA' ORGANIZZATIVE	MEDIA PER ISTITUTO	%
61° Stormo - Lecce	126	2
70° Stormo - Latina	206	3
72° Stormo - Frosinone	71	1
Centro addestramento equipaggi <i>multi crew</i>	57	1
Istituto di scienze militari aeronautiche	682	9
Accademia aeronautica	629	8
Scuola marescialli/Comando aeroporto	1.019	15
Scuola specialisti	1.188	16
Scuola volontari di truppa	1.117	15
Centro di formazione <i>Aviation English</i>	1.684	22
Scuola di aerocooperazione	406	5
Scuola militare "Douhet"	256	3
<b>Totale</b>	<b>7.442</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

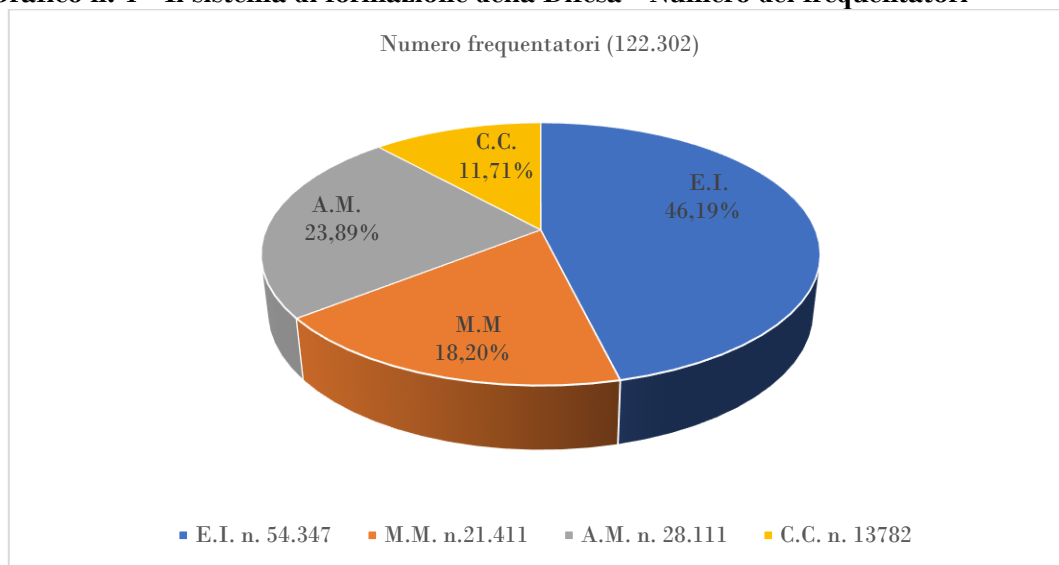
**Tabella n. 16 - Media numerica dei frequentatori delle scuole dell'Arma dei carabinieri**

CARABINIERI		
UNITA' ORGANIZZATIVE	MEDIA PER ISTITUTO	%
Scuola ufficiali	169	4,5
Scuola marescialli e brigadieri - Rgt. FI	598	16,1
Scuola marescialli e brigadieri - Rgt. Velletri	1.348	36,2
Legione e Scuola allievi Roma	217	5,8
Scuola allievi Torino	325	8,7
Scuola allievi Campobasso	274	7,4
Scuola allievi Iglesias	239	6,4
Scuola allievi Reggio Calabria	550	14,8
<b>Totale</b>	<b>3.720</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

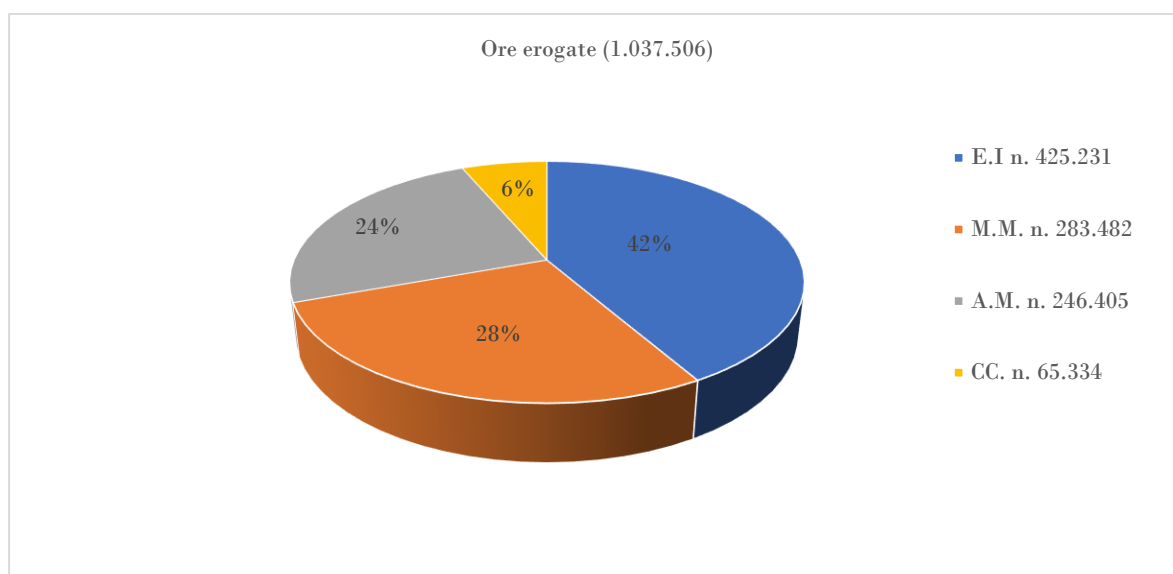
Il più vasto "sistema della formazione", a sua volta, è meglio rappresentato attraverso il seguente grafico n. 4 e la successiva tabella n. 17 ove sono rappresentati le aree e le sotto-aree tematiche delle discipline insegnate, la quantità complessiva delle ore di istruzione erogate nel medesimo anno, il numero dei frequentatori dei corsi tenuti nel 2016 suddivisi per Forza armata, le modalità e l'affidamento per l'attuazione dei corsi.

**Grafico n. 4 - Il sistema di formazione della Difesa - Numero dei frequentatori**



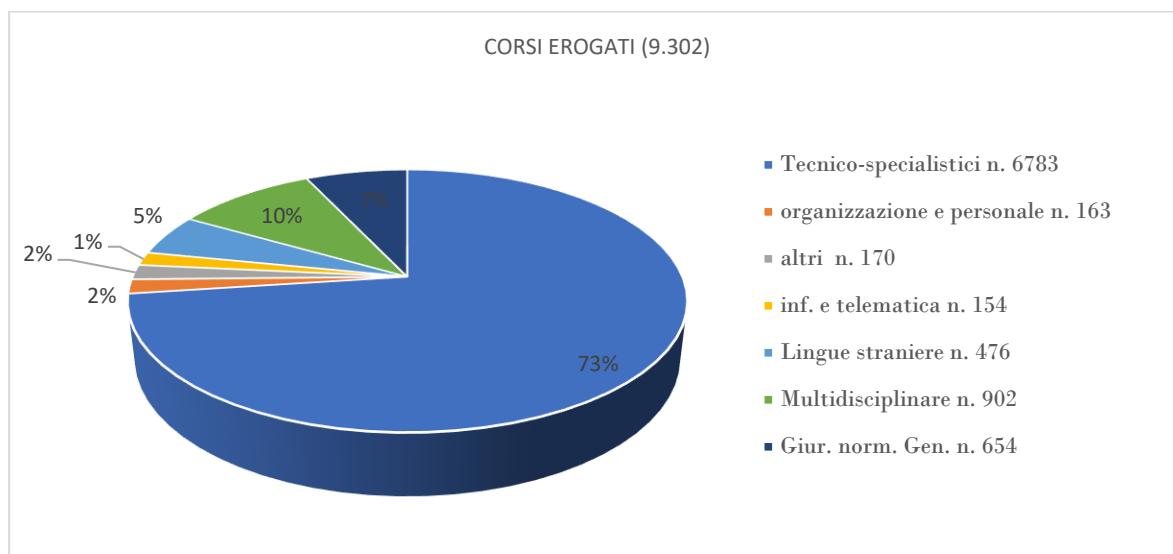
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Grafico n. 4a - Il sistema di formazione della Difesa - Ore erogate**



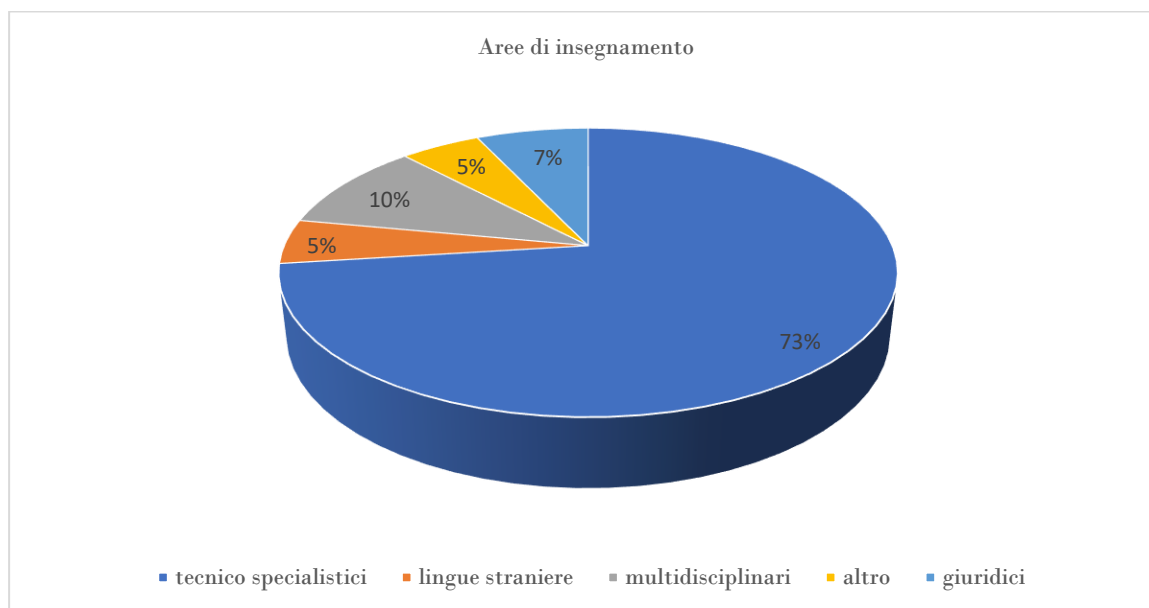
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Grafico n. 4b - Il sistema di formazione della Difesa - Corsi erogati**



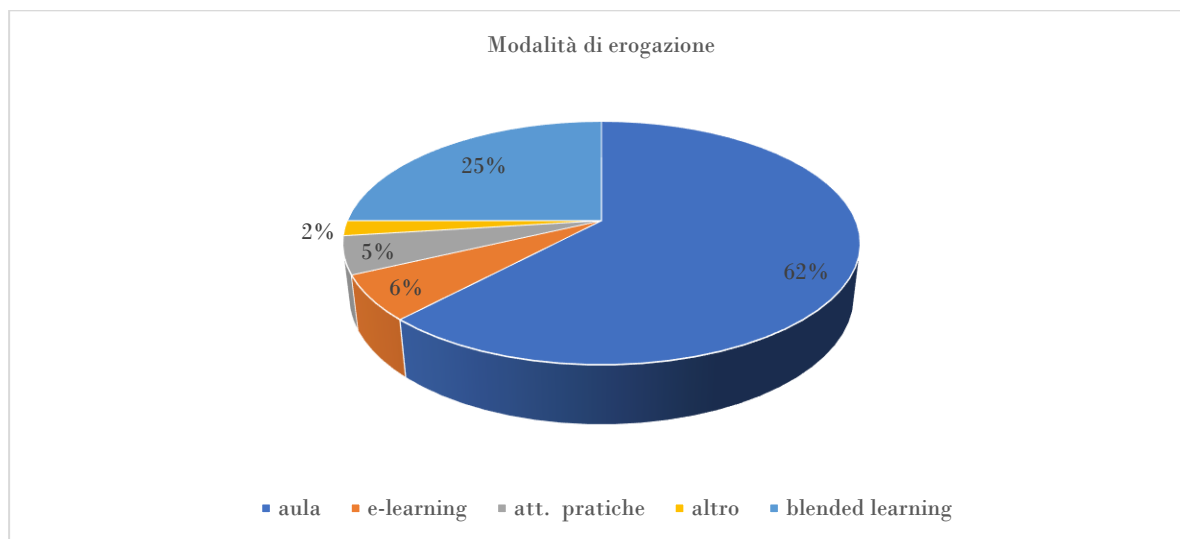
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

**Grafico n. 4c - Il sistema di formazione della Difesa - Aree di insegnamento**



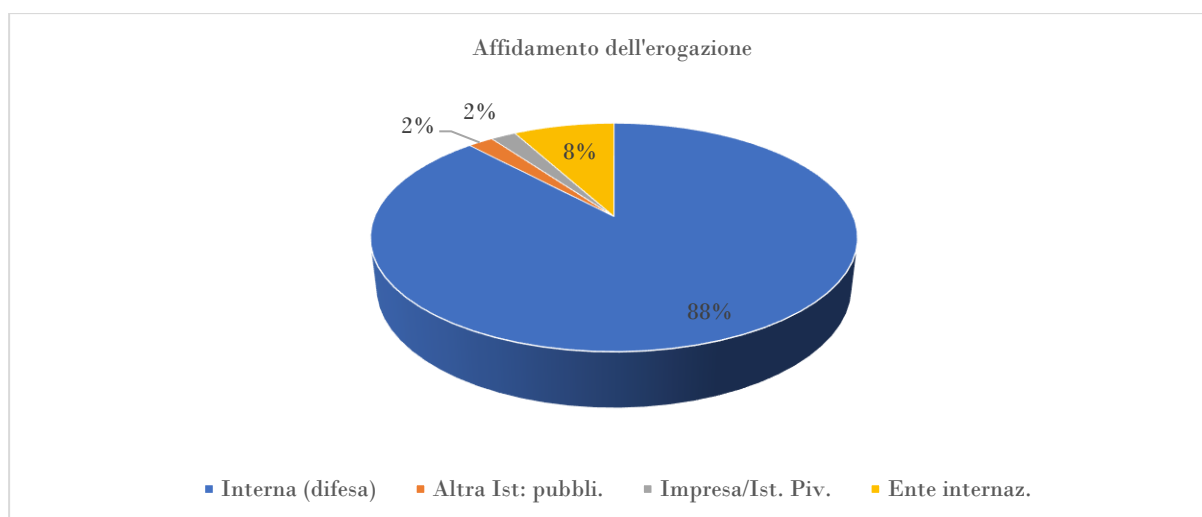
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

#### Grafico n. 4d - Il sistema di formazione della Difesa - Modalità di erogazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

#### Grafico n. 4e - Il sistema di formazione della Difesa - Affidamento dell'erogazione\*



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

\* Le attività di insegnamento presso le scuole militari e gli istituti di formazione sono assicurate da:

**docenti interni** (militari e civili dell'amministrazione della Difesa), che curano per l'88 per cento l'insegnamento delle materie professionali. In linea di principio il loro impiego non comporta oneri dispendiosi aggiuntivi, dal momento che trattasi di personale già in servizio e che, nella quasi totalità dei casi, svolge attività d'insegnamento in abbinamento con altri incarichi di comando/controllo/gestione;

**docenti esterni**, incaricati dello svolgimento di attività didattiche e/o corsi di formazione di particolare valenza (ad esempio nell'ambito dei percorsi universitari, ecc.). Tale categoria, impiegata a seguito di convenzioni, previste dal Codice dell'ordinamento militare, con talune università o tramite altre forme di collaborazione previste dalla legge, assicura, oltre ai requisiti previsti per gli specifici corsi riconosciuti a livello universitario, anche insegnamenti di elevato profilo specialistico e/o di discipline non presenti all'interno dei ruoli della Forza armata (ad es. lingue straniere) e per le quali non sarebbe conveniente assumere personale *ad hoc*. In tale categoria sono compresi anche gli insegnanti delle scuole militari, vincitori di specifico concorso per l'attribuzione delle relative cattedre, distaccati dal Miure pagati, esattamente quanto i colleghi in ruolo, tramite stanziamenti sul bilancio della Difesa. Sul totale (10.237.203 euro) di spese medie annue per la docenza esterna che, secondo il dato comunicato dalla Difesa, è impiegato per la specifica esigenza (euro 4.600.000 per l'Esercito, euro 2.434.756 per la Marina, euro 1.235.745 per l'Aeronautica ed euro 1.966.702 per l'Arma dei carabinieri), è inclusa anche la somma di 1.040.850 euro impiegata per il pagamento delle quote di iscrizione all'università del personale che, durante i corsi formativi basilari, è previsto consegua anche la laurea specialistica oppure la laurea breve (ufficiali e marescialli). In sintesi, l'impiego dei docenti esterni è disciplinato, direttamente o indirettamente, da plurime disposizioni di legge e di regolamenti e segnatamente dal Codice dell'ordinamento militare, Titolo VI recante "Istituti di istruzione e formazione" attraverso gli artt. da 214 a 226, nonché gli artt. 719, 786, 1530 e 1531; dal Testo unico dell'ordinamento militare attraverso gli artt. 588, 594, 595, 968, 969, 970 e 974; dal r.d. 6 gennaio 1923, n. 1054, e dal d.m. attuativo del 27 gennaio 1995.

**Tabella n. 17 - Aree e sotto-aree di formazione della Difesa e modalità di gestione ed erogazione delle ore di istruzione**

AREE E SOTTO-AREE TEMATICHE	Numero attività formative svolte	Totale ore erogate	Totale partecipanti
<b>1. ORGANIZZAZIONE E PERSONALE</b>			
1.1 normativa pubblico impiego	11	156	314
1.2 metodologie gestione risorse umane	28	857	497
1.3 normativa previdenziale	4	46	71
1.4 progettazione organizzativa	0	0	0
1.5 misurazione dell'efficienza e qualità del servizio	5	206	104
1.6 formazione di formatori	48	1.432	318
1.7 valutazione delle prestazioni di dirigenza e personale	67	134	67
1.8 altro	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>163</b>	<b>2.831</b>	<b>1.371</b>
<b>2. MANAGERIALE</b>			
2.1 <i>project management</i>	58	1.102	358
2.2 valutazione progetti, analisi costi	1	300	11
2.3 reingegnerizzazione processi	0	0	0
2.4 stili di <i>leadership</i>	9	88	377
2.5 processi di decisione	3	130	98
2.6 tecniche normative	0	0	0
2.7 altro	21	3.625	404
<b>TOTALE</b>	<b>92</b>	<b>5.245</b>	<b>1.248</b>
<b>3. COMUNICAZIONE</b>			
3.1 normativa sulla comunicazione	0	0	0
3.2 rapporti con l'utenza	2	8	56
3.3 attività e gestione degli Urp	1	4	8
3.4 attività degli uffici stampa	2	8	56
3.5 attività di promozione e di immagine	1	4	8
3.6 tecniche di comunicazione integrata	4	84	262
3.7 altro	7	1.123	376
<b>TOTALE</b>	<b>17</b>	<b>1.231</b>	<b>766</b>
<b>4. ECONOMICO-FINANZIARIA</b>			
4.1 normativa fiscale	15	101	15
4.2 contabilità di Stato	3	39	56
4.3 normativa e procedure sugli appalti	12	980	87
4.4 gestione dei beni patrimoniali	5	1.139	32
4.5 metodologia delle politiche di spesa	1	15	7
4.6 analisi economica	0	0	0
4.7 altro	9	2.411	114
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>4.685</b>	<b>311</b>
<b>5. CONTROLLO DI GESTIONE</b>			
5.1 normativa sui controlli	0		
5.2 controllo direzionale	0		
5.3 definizione dei processi di pianificazione	0		
5.4 definizione del budget direzionale	0		
5.5 ruolo e funzioni del <i>controller</i>	0		
5.6 altro	1	1510	1
<b>TOTALE</b>	<b>1</b>	<b>1510</b>	<b>1</b>
<b>6. INFORMATICA E TELEMATICA</b>			
6.1 progettazione e gestione dei processi informatici	10	359	188
6.2 <i>office</i> di base	7	272	121
6.3 <i>office</i> avanzato	0	0	0
6.4 specialista IT	9	1.169	86
6.5 specialista <i>web</i>	8	305	32
6.6 specialisti su applicativi <i>standard</i>	5	365	34
6.7 specialisti su applicativi non <i>standard</i>	29	245	35
6.8 altro	86	4.165	1.422
<b>TOTALE</b>	<b>154</b>	<b>6.880</b>	<b>1918</b>

Segue tab. n. 17

AREE E SOTTO-AREE TEMATICHE	Numero attività formative svolte	Totale ore erogate	Totale partecipanti
<b>7. LINGUE STRANIERE</b>			
7.1 corsi base	189	43.428	4.034
7.2 corsi avanzati	155	23.621	3.016
7.3 corsi specialistici	46	29.149	1.858
7.4 altro	86	2.028	1.344
<b>TOTALE</b>	<b>476</b>	<b>98.226</b>	<b>10.252</b>
<b>8. MULTIDISCIPLINARE</b>			
8.1 corsi per accesso alla dirigenza	4	1.001	69
8.2 corsi concorso per le varie qualifiche	125	23.877	2.827
8.3 corsi di riqualificazione	62	10.736	813
8.4 formazione iniziale	219	151.160	11.081
8.5 altro	492	45.637	7421
<b>TOTALE</b>	<b>902</b>	<b>232.411</b>	<b>22.211</b>
<b>9. INTERNAZIONALE</b>			
9.1 istituzioni europee e internazionali	11	188	305
9.2 strumenti normativi di indirizzo	2	108	66
9.3 rendicontazione dei progetti europei	0	0	0
9.4 utilizzo dei fondi europei	0	0	0
9.5 tecniche di negoziazione	0	0	0
9.6 <i>benchmarking</i> e scambio di esperienze	0	0	0
9.7 altro	2	462	63
<b>TOTALE</b>	<b>15</b>	<b>758</b>	<b>434</b>
<b>10. GIURIDICO-NORMATIVA GENERALE</b>			
10.1 semplificazione amministrativa	0	0	0
10.2 riforma della Pa	0	0	0
10.3 federalismo	0	0	0
10.4 normativa sulla <i>privacy</i>	2	16	720
10.5 sicurezza nei luoghi di lavoro	614	14.068	12.212
10.6 prevenzione della corruzione	28	800	794
10.7 digitalizzazione della Pa	0	0	0
10.8 altro	10	608	404
<b>TOTALE</b>	<b>654</b>	<b>15.492</b>	<b>14.130</b>
<b>11. TECNICO-SPECIALISTICA</b>			
11.1 cultura	4	184	191
11.2 istruzione	68	5.780	501
11.3 sanità	221	38.909	4.481
11.4 territorio	0	0	0
11.5 attività produttive	10	3.304	40
11.6 agricoltura	0	0	0
11.7 ambiente	9	748	64
11.8 normativa di settore	229	7.715	1.163
11.9 aggiornamento normativo	157	16.685	5.213
11.10 altro	6.085	594.912	58.007
<b>TOTALE</b>	<b>6.783</b>	<b>668.237</b>	<b>69.660</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>9.302</b>	<b>1.037.506</b>	<b>122.302</b>

Segue tab. n. 17

MODALITA' DI GESTIONE	ORE EROGATE
Gestione diretta da parte dell'unità istituzionale (con docenza interna o esterna)	918.542
Gestione indiretta affidata a soggetti esterni	0
- Altra istituzione pubblica	19.099
- Scuola pubblica di settore	944
- Impresa/istituzione privata	19.320
- Ente internazionale (in Italia o all'estero)	79.601
<b>TOTALE</b>	<b>1.037.506</b>

MODALITA' DI EROGAZIONE	Numero attività formative svolte	Totale partecipanti
<b>MONOMODALE</b>		
Aula	4.235	76.184
e-learning	395	6.718
learning on the job/stage/laboratori	518	6.320
videoconferenza/webinar/web meeting	1	1
Telefono	0	0
convegno/conferenza	158	1.867
autoapprendimento	11	851
<b>PLURIMODALE</b>		
Blended learning (eventi erogati in modalità mista)	3984	30.361
<b>TOTALE</b>	<b>9.302</b>	<b>122.302</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

Anche per il più ampio settore del “sistema della formazione”, i dati ottenuti dal Ministero hanno permesso il calcolo del costo medio annuale (2016) sostenuto per ciascun fruitore dei servizi erogati dal sistema stesso (i fruitori sono stati – come accennato – 122.302 secondo i dati della Difesa), risultato pari a 11.840 euro circa.

A tal proposito, si ritiene opportuno soggiungere che risulta problematica una comparazione dei costi medi individuali della formazione, dell’addestramento e delle specializzazioni militari con quelli dell’istruzione delle scuole pubbliche, comprese le università, per le motivazioni sintetizzate in nota<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Il computo economico dei costi reali d’istruzione per un ordinario percorso di scolarizzazione è, di per sé, un esercizio gestionale molto complesso che, a seconda delle scelte convenzionali poste a base del calcolo, può evidenziare rilevanti differenze, ad es. possono esservi computati tutti gli elementi che intervengono per effettuare l’istruzione scolastica (servizi educativi, servizi ausiliari, ricerca scientifica e sviluppo), ed in tal caso vi andrebbero incluse le spese globali, sia dell’amministratore centrale sia degli enti locali sia i contributi impiegati che provengono dal settore internazionale; potrebbero esservi o meno calcolati anche gli oneri imputabili ad altri centri di spesa quali i servizi sanitari, le spese gestionali ed infrastrutturali, i costi diretti ed indiretti del personale, le spese di mensa e di alloggio, le spese per borse di studio, ecc. Si tratta dunque di un computo certamente non univoco che l’Ocse ha perfezionato attraverso degli indicatori internazionali d’istruzione (Ines); secondo tali dati, nel 2012 per l’Italia la spesa di un percorso scolastico dall’istruzione primaria alla fine dell’istruzione secondaria di secondo grado risultava leggermente inferiore alla media Ocse, pari a circa 115.000 dollari, equivalenti a 95.865 euro, mentre dal “Quaderno-La scuola in cifre 2009-2010” della Direzione generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi del Miur, risulta che in Italia il costo complessivo di uno studente diplomato di scuola secondaria di II grado (sedici anni di scolarità) raggiunga i 109.420 euro.

Ancora, è utile evidenziare, sul piano finanziario, l'andamento delle assegnazioni nel bilancio della Difesa specificamente dedicate al settore della formazione, riepilogato per il quinquennio 2012-2016 nella seguente tabella:

**Tabella n. 18 - Andamento delle specifiche assegnazioni per la formazione nel bilancio della Difesa (anni 2012-2016)**

ASSEGNAZIONI ANNI 2012-2016					
O.P.	E.F. 2012	E.F. 2013	E.F. 2014	E.F. 2015	E.F. 2016
SMD	6.200.102,72	5.655.559,11	5.180.316,21	4.559.575,47	4.817.519,05
SME	46.753.283,59	39.054.627,41	35.008.699,60	40.251.925,68	37.241.190,01
SMM	29.856.116,51	25.323.275,79	24.975.563,95	23.351.262,28	22.667.238,53
SMA	24.695.267,21	24.504.996,37	24.468.059,94	26.359.278,76	24.479.574,64
CC	22.050.193,08	21.899.856,52	22.071.500,34	22.879.115,74	24.830.979,11
<b>TOTALE</b>	<b>129.554.963,11</b>	<b>116.438.315,20</b>	<b>111.704.140,04</b>	<b>117.401.339,93</b>	<b>114.036.501,34</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa.

Anche sul piano giuridico-legislativo, il concetto di “costo *standard*” dell’istruzione, recentemente, si è dimostrato difficile da perimetrare, al punto che la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 104 del 2017 che ha dichiarato la parziale illegittimità dell’art. 8 d.lgs. n. 49/2012 nella parte in cui non individuava in modo specifico le spese da includere nel computo del c.d. “costo *standard* per studente” e i criteri per la ponderazione di ciascuna voce, e dell’art. 10, comma 1, del medesimo decreto, nella parte in cui sub-delegava al Miur il potere di individuare le percentuali del Fondo finanziamento ordinario da ripartire in relazione al predetto costo *standard*; quest’ultimo, poi, è stato nuovamente definito in via legislativa attraverso l’art. 12 d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017, n. 123 che indica, ora, i criteri per il modello di calcolo di ciascuna università specificandoli in: costo del personale docente, costo del personale a contratto, costo del personale tecnico-amministrativo, costi di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, accompagnati da almeno due importi di natura perequativa diversamente parametrati.

Risulta quindi ragionevole imputare “*de plano*” la differenza di oneri fra l’istruzione pubblica e la formazione e l’addestramento militare alle numerose e rilevanti differenze ontologiche fra le rispettive attività, alla diversa intensità delle stesse, alle difformi necessità di sostegno, alla peculiarità delle attività addestrative svolte; ai differenti costi di ammortamento, manutenzione e gestione. Il costo *pro capite* per le forze armate è di circa 3.480 euro ed è da imputarsi, in parte, alla percezione da parte dei frequentatori della loro paga giornaliera ovvero dello stipendio durante lo svolgimento dei corsi e, per la rimanente parte al sostegno logistico particolarmente intenso che deve essere garantito agli allievi (alloggio, sanità, sicurezza, vestiario ed equipaggiamento) nonché agli “ausili didattici” ed ai mezzi ed ai materiali particolari necessari a sviluppare, in quella fase, specifiche capacità (gallerie di tiro, munizionamento, automezzi blindati e corazzati, simulatori di tiro e di volo, laboratori radio, laboratori chimici, officine, ecc). Analoghe considerazione valgono per il maggior costo del “sistema della formazione”, pari a circa 5.762 euro *pro capite* che, dovendo permettere lo sviluppo di specializzazioni, addestramento ed esercitazioni, chiama in causa prevalentemente le spese di esercizio necessarie al mantenimento e soprattutto all’impiego di tutti i mezzi di armamento della difesa ovvero carri armati, elicotteri, aerei, droni, artiglieria anche missilistica, radaristica, navi, natanti e sottomarini, equipaggiamento Nbc, materiali per lo sminamento, ecc. necessari a dare prova dei livelli di prontezza e di efficacia raggiunti dai reparti operativi. Conclusivamente, per poter operare un efficace confronto, in cui andrebbe incluso il rapporto costo/efficacia, gli obiettivi delle due diverse attività dovrebbero risultare almeno comparabili, e questo porta all’evidenza dell’impossibilità di un loro accostamento, a causa della assoluta specificità della condizione e dell’organizzazione militare. A titolo di ulteriore esempio va ricordato che fonti non ufficiali stimano il costo della formazione iniziale di un pilota di caccia, della durata di sette anni, pari ad oltre 800.000 euro.



Da tali dati si evince che, nel contesto di un *trend* generale abbastanza costante di riduzione del finanziamento specifico, le somme rese disponibili anno per anno risultano condizionate dalle politiche delle assunzioni perseguite nel peculiare settore, nei medesimi anni, attraverso le relative leggi di stabilità. Inoltre, avuto riguardo al dato più recente, ovvero quello del 2016, recante una specifica disponibilità per la formazione di 114 milioni circa, è possibile esprimere come pari all'1,30 per cento il valore della somma di 1.520.537 euro, quantificata come risparmio per il 2016 conseguente alla soppressione dei sei istituti di formazione determinata ai sensi del d.p.r. n. 115/2013, come specificato nel precedente cap. III, al termine del par. 1.

Per concludere questa sintetica disamina sull'attuale strutturazione del proprio sistema per la formazione e la specializzazione, su richiesta di questa Corte, il Ministero ha brevemente trattato anche l'argomento della misurazione della *performance* nel settore, riferendo che le Forze armate applicano, al proprio interno, sistemi di valutazione dell'efficienza delle scuole ed istituti militari, poichè le loro *performance* sono infatti collegate all'insieme complessivo e sinergico dell'efficienza, efficacia, economicità e delle distinte competenze di Forza armata, al fine di valutare il miglioramento della qualità dei servizi settorialmente erogati dai singoli enti militari.

Nello specifico, ha rappresentato che per l'Esercito vengono rilevati indici riferiti alle percentuali di successi e alla distribuzione delle valutazioni conseguite, oltre ad ulteriori controlli di qualità effettuati sui corsi (*feedback, survey, etc.*).

Per quanto riguarda la Marina, i sistemi di controllo di qualità in uso presso gli istituti di formazione si basano su quanto previsto da pubblicazioni di Forza armata denominate:

- SMM 42 (funzionamento degli istituti);
- CSC 001 (procedure per la gestione e valutazione delle attività formative);
- CSC 005 (*auditing* e verifiche ispettive da parte del comando scuole);
- CSC 006 (relazioni e rapporti periodici).

L'Aeronautica, quale comparto della Difesa, partecipa anch'essa alla valutazione dell'efficienza e della *performance* attraverso gli indicatori fissati sia dalla pubblicazione SMD-F-016 "Il controllo di gestione nella Difesa" (secondo il d.lgs. n. 286/99), sia dall'annuale "Relazione sulla *performance*", in attuazione del d.lgs. n.

150/2009<sup>22</sup>.

L'Arma dei carabinieri svolge, a livello centrale, un monitoraggio sull'efficacia dei corsi attraverso diversi strumenti di misurazione: il primo, e più diretto, è dato dalle relazioni finali relative ai vari cicli di studio, elaborate e trasmesse al Comando generale dalle strutture che erogano la formazione, sulla base degli esiti delle attività, dei pareri e proposte dei discenti, cui viene somministrata una scheda di *feed back* su contenuti e attività d'insegnamento. Il documento contiene, altresì, pareri e proposte per le successive edizioni dei corsi.

Il secondo, che si integra con il precedente, considera fatti occorsi in attività di servizio da cui ricavare le c.d. "*lessons learned*", nonché le istanze provenienti dalla collettività.

Avuto riguardo al sistema di valutazione descritto dalla Difesa, in definitiva, la Corte ritiene conforme a logica, nonché a superiori esigenze, che in un settore tanto delicato le principali ed emergenti responsabilità di controllo e di giudizio risalgono alla linea di comando, secondo il modello proprio delle Forze armate; considera, altresì, conforme al sistema dell'intera pubblica amministrazione raccomandare che, alle verifiche compiute dalla gerarchia, si affianchino costantemente le valutazioni

---

<sup>22</sup> Al riguardo, va segnalato che il Ministero della difesa ha, per ultimo, formalizzata la propria relazione per il 2016 articolandola attraverso la rappresentazione dell'albero della *performance*, una mappa logica che rappresenta, all'interno del disegno strategico complessivo tratto dalle priorità politiche, i legami che intercorrono tra le aree strategiche, gli obiettivi strategici oppure operativi ed i programmi operativi, ove attraverso tali legami si realizzano, in concreto, le attività volte all'assolvimento del proprio mandato istituzionale.

Una conferma della accennata peculiarità di tale Amministrazione, in cui l'attività addestrativa spesso si sovrappone a quella operativa (v. nota 21) si trae dal seguente passaggio della relazione: "... appare opportuno evidenziare la particolare natura dell'Amministrazione della difesa, come peraltro espressamente riconosciuto dall'art. 19 l. n. 183/2010 per cui, allo scopo di contemperare i requisiti di pubblicità e trasparenza derivanti dalla normativa vigente con le esigenze correlate alla specificità delle funzioni istituzionali svolte, il piano della *performance* del Ministero della difesa è impostato in modo da consentire totale visibilità a livello di priorità politiche ed obiettivi strategici, limitando, invece, al solo ambito interno la diffusione di obiettivi e programmi operativi al fine di tutelare anche quelle informazioni che sono sensibili, sebbene non classificate in senso stretto".

Ed invero, anche le specifiche attività che rappresentano lo sfondo della presente indagine, ovvero quelle formative, addestrative e di specializzazione non sono esplicitate quanto agli obiettivi ed ai programmi operativi, ma sono certamente affrontate con il necessario livello di sintesi ove sono indicati alcuni specifici indicatori di risultato che sono con le stesse in manifesto rapporto; in particolare, con riferimento alle decisioni politiche circa l'"operatività e l'impiego dello strumento militare", che costituisce il *core business* della Difesa, la relazione dà poi conto dell'indicatore di livello di funzionamento/approntamento delle Forze armate verificato, per il secondo semestre del 2016, al 68,90 per cento nonché dell'indicatore di prontezza operativa per il 2016 pari al 67,77 per cento, in leggero aumento rispetto al 2015, mentre l'indicatore delle *task force* impiegate o potenzialmente impiegabili è rappresentato come di valore pari al 78 per cento rispetto a quelle esistenti.

ed i conseguenti adempimenti dell'Oiv della Difesa, fino a comporre un processo circolare tale da garantire il massimo dell'affidabilità ad un controllo decisivo per la sicurezza nazionale.

### **3. Le prospettive indicate dalla Difesa**

Nel corso della presente indagine, come accennato, anche alla luce dei dati appena compendiati, è emersa la possibilità che i provvedimenti previsti dal d.p.r. n. 115/2013, sebbene attuati, non esaurissero la prospettiva di ulteriori razionalizzazioni nel settore in quanto:

- anche per il settore della formazione, il più vasto processo riguardante il generale riordino della Difesa, ancora in corso per applicare i decreti delegati di cui alla l. n. 242/2012, ne rendeva plausibili ulteriori varianti, quali effetti “domino” connessi alla sua particolare estensione;

- l'esame di più passaggi del “Documento programmatico per la Difesa per il triennio 2015-2017” confermava che il Ministero non escludeva in modo esplicito il medesimo settore, pur se appena riordinato, dai propri programmi di razionalizzazione, in quanto attraversato da ricorrenti implicazioni rispetto a quelli logistici ed infrastrutturali;

- i contenuti del “Libro bianco 2015” indicavano la necessità di una sempre maggiore strutturazione interforze del settore, ugualmente correlandola ad interazioni in materia logistica ed infrastrutturale.

Per questi motivi, è stato richiesto al Ministero interessato se:

- sia stato dato seguito agli indirizzi espressi sull'argomento dal “Libro bianco 2015”;
- sia stato applicato, in coerenza con gli obiettivi fissati dal citato documento, rispetto alle scuole e ai centri addestrativi non più rispondenti alle ipotesi di diversa e più ampia utilizzazione, l'enunciato criterio della unificazione e razionalizzazione.

Nel merito, il Gabinetto del Ministero della difesa ha fornito riscontro comunicando che, in data 10 febbraio 2017, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, in attuazione e sviluppo delle linee guida a base del “Libro bianco 2015”, ha approvato il disegno di legge di delega al Governo per la riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e delle relative strutture, la revisione del modello operativo e del modello professionale delle Forze armate e la riorganizzazione del sistema della formazione.

Effettivamente, il richiamato disegno di legge, trasmesso per l'esame al Parlamento, dal 14 marzo 2017 ed attualmente all'esame della Commissione difesa del Senato come A.S. 2778, è costituito da undici articoli e introduce una serie di indicazioni, già contenute nel citato Libro bianco, per avviare il progetto di riforma dello strumento militare in una prospettiva di medio termine.

Lo scopo generale è quello di realizzare un'organizzazione che possa ancor meglio assolvere ai compiti istituzionali e rispondere a moderni criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Nello specifico del tema d'indagine, l'intervento normativo prevede sia disposizioni di diretta applicazione inerenti l'alta formazione, sia di conferimento della delega al Governo per la revisione del sistema di formazione.

In particolare, l'art. 5 configura l'istituzione del Comando della formazione interforze e del polo per l'alta formazione e la ricerca, al fine di conseguire l'obiettivo di una formazione armonica, sinergica e senza duplicazioni, connotata da una direzione unitaria che ne permetta lo sviluppo secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Viene, in tal modo, anticipata una parte del più ampio progetto di revisione del sistema della formazione del personale delle Forze armate, da attuare con la delega di cui al successivo art. 10 del medesimo disegno di legge<sup>23</sup> in armonia con i principi e criteri direttivi previsti e secondo le linee in materia del Libro bianco 2015 per la sicurezza internazionale e la difesa.

---

<sup>23</sup> **Art. 10 dell'A.S. n. 2778** (*Delega al Governo per la riorganizzazione del sistema della formazione*).

1. Al fine di realizzare, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, un sistema della formazione armonico, sinergico e senza duplicazioni, inteso a sviluppare e valorizzare le capacità professionali del personale militare e civile del Ministero della difesa, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere che, nell'esercizio della direzione unitaria della formazione e del comando unitario della formazione interforze, siano salvaguardate le peculiarità formative che rappresentano il patrimonio di professionalità delle singole Forze armate, mantenendo a ciascuna di esse la responsabilità della definizione delle relative dottrine ed esigenze formative e dei necessari percorsi di crescita tecnico-professionale;
- b) prevedere che alle accademie militari sia mantenuto l'affidamento della formazione tecnico-professionale e caratteriale iniziale degli ufficiali in riferimento a ciascuna Forza armata;
- c) prevedere l'unificazione e razionalizzazione delle scuole e dei centri che svolgono attività formativo-addestrative specialistiche e tecniche di tipo similare, accentrandoli sulla base delle capacità possedute e della competenza specifica per materia;
- d) prevedere l'adozione di un sistema unitario di formazione permanente, adeguato alle esigenze specifiche delle diverse professionalità, articolando i percorsi formativi in modo che siano armonizzati a livello nazionale e rispondenti agli *standard* internazionali, nell'ottica del perseguimento di una marcata integrazione interforze dello strumento militare, necessaria per operare con efficacia ed efficienza all'interno di sistemi integrati.

Nel merito, a riscontro di una specifica, ulteriore richiesta di questa Corte circa le possibili aree di sovrapposizione della formazione, il Ministero ha soggiunto che “l’attuale sistema è il risultato di un pluridecennale processo di razionalizzazione tendente alla trasformazione di un apparato fondato sul principio del *single service* ad uno strumento integrato. Tale attività, coinvolgendo le componenti delle Forze armate con valenza comune, ha consentito lo sviluppo di una formazione superiore interforze (accentrata presso il Centro alti studi per la difesa-Casd) e la definizione di aree formative comuni (presso le scuole interforze e centri d'eccellenza). È, tuttavia, sinora mancato un organismo tecnico di direzione unitaria in grado di infondere una spinta sinergica, capace di analizzare le oltre 9.000 diverse attività formative in essere per individuare ulteriori margini di ottimizzazione”.

In tale quadro – ha ulteriormente specificato la Difesa – il Libro bianco 2015 (nei par. 182, 183 e 184) ha indicato la necessità di realizzare un sistema formativo, armonico e senza duplicazioni, che persegua l'obiettivo di una più marcata integrazione interforze. In tal senso, è stata prevista, nel medesimo documento, l’istituzione di una direzione unitaria della formazione, posta alle dirette dipendenze del Capo di Stato maggiore della Difesa, salvaguardando le peculiarità che rappresentano il patrimonio di professionalità delle singole Forze armate. A perseguire ed a raggiungere gli enunciati obiettivi di razionalizzazione dovrebbe quindi essere il previsto Comando della formazione interforze che, oltre a continuare a raccogliere la formazione superiore in un unico “polo per l'alta formazione e la ricerca”, sarà investito del controllo accentrato di tutte le attività addestrative interforze.

Si tratta di obiettivi che presentano ampi margini di realizzabilità a legislazione vigente e, quindi, di implementazione per via amministrativa, a prescindere da ulteriori interventi normativi a modifica dell’attuale disciplina. Nell’adunanza del 28 novembre 2017, in cui questa relazione è stata discussa con i rappresentanti delle diverse Armi della Difesa, sono infatti emersi:

- la convinzione, comune a tutte le Armi, che l’impegno per la formazione “interforze” costituisca la linea d’azione risolutiva per una efficace prosecuzione del processo di razionalizzazione ed ottimizzazione del settore;
- l’importanza e, insieme, l’esistenza delle condizioni per sviluppare ulteriormente la buona pratica del “*e-learning*”, in particolare per la formazione specialistica;

- l’inserimento del riordino delle scuole e istituti di formazione, a partire dal 2018, fra gli obiettivi strategici monitorati dall’Oiv, con conseguenti valutazioni in termini di efficienza ed efficacia del processo di riordino;
- l’imminente elaborazione della tempistica relativa ai richiamati obiettivi di razionalizzazione del settore, con la precisazione che attività congruenti vengono praticate costantemente, come dimostra ad es. il recente varo della operazione “Albatros”, messa a punto dall’Aeronautica militare ed inteso a costituire – fra il 2018 e il 2024 – un unico polo d’eccellenza per la formazione di base del proprio personale fino al grado di maresciallo.

La suddetta operazione mira a ridurre le infrastrutture complessivamente adibite dall’Aeronautica militare alla funzione di formazione, al fine di adeguarle alle mutate esigenze e fare in modo che le strutture rimanenti fruiscano di interventi manutentivi sostenibili nel tempo.

In sintesi, l’operazione si prefigge di conseguire i seguenti obiettivi:

- mantenere la funzionalità della Scuola specialisti di Caserta per la formazione dei sergenti e truppa in servizio permanente (con volumi formativi ridotti) usufruendo di strutture complementari oggi presenti (centro polifunzionale) e liberando i locali della Reggia di Caserta;
- relocare i corsi dedicati ai sergenti e volontari in servizio permanente dalla Scuola specialisti di Caserta a quella di Viterbo;
- relocare la formazione di base dei graduati in ferma prefissata e servizio permanente (Vfp1/4 e Vsp) dalla sede della Scuola volontari truppa Aeronautica militare per la formazione della truppa in ferma prefissata di Taranto a quella di Viterbo, lasciando libere le infrastrutture di Taranto.

## **CAPITOLO V**

### **CONCLUSIONI**

L'indagine svolta ha permesso *in primis* di evidenziare il raggiungimento dei circoscritti obiettivi fissati dal d.p.r. n. 115/2013, e consistenti nella soppressione delle sei strutture formative e addestrative esplicitamente individuate dal decreto stesso; tutti i descritti obiettivi, inoltre, sono stati conseguiti nei tempi indicati dal medesimo decreto presidenziale n. 115 e, per il 2016, tali interventi, a consuntivo, hanno comportato una minore spesa pari a 1.520.537 euro.

Rispetto agli obiettivi posti dalla normativa in esame si ritiene sussistano ancora spazi per ulteriori razionalizzazioni nel settore della formazione militare.

La riforma di cui alla l. n. 244/2012 ancora in corso per la concreta realizzazione delle discendenti previsioni di natura legislativa impedisce, del resto, di considerare concluso l'esaminato processo di riduzione dei comandi, enti e strutture riferibili anche all'area addestrativa e formativa delle Forze armate.

Inoltre, sul presupposto che la razionalizzazione organizzativa e la ottimizzazione delle risorse disponibili rappresentino elementi ineludibili nella gestione del settore formativo, reputa la Corte che, anche a legislazione vigente (e quindi a prescindere dall'approvazione del d.d.l. A.S. 2728 , XVII Legislatura), esistano margini di miglioramento sotto il duplice profilo della concentrazione delle scuole e dei centri di formazione e dell'auspicata costituzione di Comando della formazione interforze. A tale incremento dell'efficienza e dell'efficacia del settore potrà inoltre conseguire un migliore impiego delle risorse finanziarie ad esso dedicate, le quali – pur nel riconoscimento della peculiare realtà organizzativa della Difesa, nel cui interno formazione, addestramento e specializzazioni sono indispensabili premesse dell'attività operativa, quando non sono esse stesse attività operative vere e proprie – risultano comunque di considerevole consistenza e suscettibili di ulteriori contrazioni anche in relazione all'alto numero di personale impiegato nel settore e alla forte frammentazione delle scuole ed istituti in diversi ed articolati plessi immobiliari.

In tale ottica si auspica:

- il proseguimento degli avviati processi di ottimizzazione e razionalizzazione prendendo in considerazione, fra le altre, la prospettiva di moltiplicare le occasioni e le situazioni in cui far luogo a processi di formazione “interforze” (come per la

formazione linguistica), senza tuttavia esternalizzare la funzione, anche per profili di sicurezza, e senza rinunciare ad alcuna capacità di formazione specialistica attualmente espressa;

- un ancor maggiore ricorso all'*e-learning*;
- l'attento monitoraggio dell'Oiv rispetto a tali obiettivi, ivi incluso lo sviluppo dell'operazione "Albatros", paradigmatico – per quanto detto – delle opportunità, a legislazione vigente, di ottimizzazione delle risorse.







SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO