



Deliberazione n. 51/2024/CCC

CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

composto dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Rosa Francaviglia	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Adriano Gribaudo	Consigliere
Giuseppina Vecchia	Consigliere
Anna Peta	Primo referendario
Gaspere Rappa	Primo referendario, relatore
Raimondo Nocerino	Primo referendario
Daniela D'Amaro	Primo referendari

nella camera di consiglio del 17 dicembre 2024

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

VISTO l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, 14 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTA, altresì, la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2024", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 cit.;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1/2024/CCC del 16 gennaio 2024, con la quale è stato approvato il "Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2024;

VISTO il decreto presidenziale n. decreto n. 2/2024 con il quale il Presidente del Collegio ha disposto l'assegnazione, al Cons. Maria Nicoletta Quarato e al Primo Referendario Gaspare Rappa, dell'investimento denominato "Caserme verdi";

VISTE le note istruttorie prot. CCC n. 176 del 16 febbraio 2024, n. 320 del 25 marzo 2024, n. 820 del 6 luglio 2024 e n. 936 del 26 settembre 2024, alle quali l'Amministrazione ha dato riscontro con le note prot. CCC n. 252 del 06 marzo 2024, n. 381 del 12 aprile 2024, n. 1062 del 18 ottobre 2024 e n. 1184 dell'11 novembre 2024;

VISTA la richiesta dei Magistrati istruttori, prot. CCC 1356 del 13 dicembre 2024, di deferimento al Collegio dell'esame delle questioni relativa al Programma "Caserme verdi;

VISTA l'ordinanza n. 18 del 13 dicembre 2024, con la quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha convocato il Collegio per l'adunanza del 17 dicembre 2024, al fine della deliberazione in argomento;

UDITO, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2024, il Magistrato relatore Gaspare Rappa.

Ritenuto in

FATTO

I. Con deliberazione n. 1 del 16 gennaio 2024 il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha approvato la Programmazione per il 2024 nella quale è stato inserito, fra l'altro, l'investimento "Caserme verdi".

Con decreto n. 2/2024 il Presidente del Collegio ha assegnato ai magistrati Maria Nicoletta Quarato e Gaspare Rappa l'istruttoria sul suddetto investimento.

II. Il Programma "Caserme verdi" inserito in una più ampia strategia di transizione ecologica nella gestione degli immobili del Ministero della difesa, si pone l'obiettivo di realizzare caserme dell'Esercito italiano *"di nuova generazione funzionali e pienamente rispondenti alle normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza sui luoghi di lavoro e di efficientamento energetico"* allo scopo *"di disporre, in un'ottica di lungo respiro, di immobili completamente rinnovati ed efficienti"*.

Il Programma, quindi, ha la finalità di *"incrementare gli standard di sicurezza e alloggiativi del personale dell'Esercito Italiano, al contempo conseguendo un risparmio nei costi di gestione e manutenzione con minor impatto ambientale"* ... così da accrescere *"l'operatività della Forza Armata, nonché il benessere del personale e delle loro famiglie"* (cfr. Documento programmatico pluriennale (DPP) per la difesa per il triennio 2023-2025 ai sensi dell'art. 536, comma 1 del D.lgs. 66 del 15 marzo 2010, Tomo II, p. 58).

L'obiettivo dell'investimento è stato esplicitato, nel corso dell'istruttoria, dalla Direzione generale dei lavori del Ministero della difesa nell'atto M_DA7504A REG2024 0007342 05-03-2024, prot. CCC n. 252 del 6 marzo 2024 secondo cui *"Il parco infrastrutturale della Forza Armata è costituito nella stragrande maggioranza da immobili*

realizzati da più di 70 anni, non più rispondenti alle esigenze di un Esercito interamente professionalizzato, moderno ed efficiente. La situazione infrastrutturale attuale impone di intervenire con risolutezza e senza indugi avviando un processo “virtuoso” che consenta in un’ottica di lungo respiro di poter disporre di un parco infrastrutturale completamente rinnovato. In tale quadro, è stata individuata la seguente linea di azione:

- assicurare gli interventi manutentivi finalizzati ad arrestare/evitare, nel breve periodo, lo stato di degrado degli immobili più vetusti;*
- elevare, nel medio periodo, lo stato di efficienza delle infrastrutture mediante interventi di manutenzione straordinaria;*
- ammodernare, così come detto in precedenza, il parco infrastrutturale della Forza Armata, prevedendo la realizzazione di basi militari di nuova generazione che risultino efficienti, funzionali, pienamente rispondenti alle normative vigenti e ispirate a nuovi standard secondo criteri costruttivi innovativi di modularità, rapidità costruttiva, basso impatto ambientale e ridotti costi di manutenzione.*

L’investimento “Caserme verdi” affidato alla titolarità del Ministero della difesa, nelle diverse articolazioni organizzative competenti, come specificato in seguito, dato il suo vasto orizzonte temporale, presenta un’articolazione programmatica per fasi pluriennali.

Il decreto del Ministro della difesa del 25 luglio 2023, adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, ha approvato la prima fase (2023-2032) del complessivo Programma pluriennale di ammodernamento e rinnovamento (A/R) denominato “Caserme verdi” predisposto con documento dello Stato Maggiore della Difesa (SMD) n. 30 del 2022, previo parere favorevole, con osservazioni, espresso dal Parlamento in data 20 aprile 2023, ai sensi dell’art. 536, comma 3 del D.lgs. n. 66 del 2010, Codice dell’Ordinamento Militare (COM).

Tale prima fase programmatica dell’investimento (2023-2032) ha previsto un ammontare complessivo di risorse di 1.457,73 mln di euro a carico del bilancio ordinario del Ministero della difesa, nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di cui euro 377,2 mln di euro per il primo sessennio (2023-2028) articolate in 58,4 milioni di euro per il triennio 2023-2025 e in 318,8 milioni di euro

per il triennio 2026-2028. Per le successive fasi, ai fini del completamento del Programma, il suddetto provvedimento rinvia ad uno o più successivi decreti previo reperimento delle necessarie risorse finanziarie. Nella scheda tecnica e illustrativa del D.M. del 25 luglio 2023 è specificato che *“In ogni caso, il programma sarà gestito in modo tale da renderlo compatibile con le risorse complessivamente disponibili a legislazione vigente, ovvero rimodulato attraverso progressiva attuazione e/o ridefinizione della tempistica sottesa”* (cfr. SMD 30/2022, p. 2).

La stessa scheda tecnica e illustrativa del Programma pluriennale in oggetto ha individuato le seguenti finalità complessive: 1) accrescere l’operatività della Forza Armata; 2) incrementare significativamente la sicurezza, gli standard alloggiativi del personale della Forza Armata nonché il benessere delle loro famiglie; 3) conseguire risparmi in ragione del minor impatto ambientale degli immobili in questione, nel rispetto della cosiddetta *green economy* e dei ridotti costi di gestione e manutenzione; 4) creare sinergie con le comunità locali mediante la previsione di spazi e servizi aperti ai cittadini; 5) offrire un concreto e significativo impulso all’economia nazionale.

III. Con nota prot. CCC n. 176 del 16 febbraio 2024, i Magistrati istruttori inoltravano una prima richiesta istruttoria avente ad oggetto: il quadro descrittivo e finanziario dell’investimento, l’adeguatezza dei fondi stanziati e il relativo cronoprogramma. Riguardo ai singoli progetti articolati per CUP, venivano chieste informazioni in merito allo stato di avanzamento, oltre all’indicazione delle somme impegnate, liquidate e pagate dal Ministero per ciascun anno, alle modalità di monitoraggio dell’avanzamento fisico e procedurale dell’investimento, all’indicazione di eventuali criticità e alle conseguenti misure adottate per il loro superamento.

Con nota M_DA7504A REG2024 0007342 05-03-2024, prot. CCC n. 252 del 6 marzo 2024 l’Amministrazione forniva riscontro.

Seguiva un’ulteriore richiesta istruttoria prot. CCC n. 320 del 25 marzo 2024 e la relativa risposta con atto M_DA7504A9 REG2024 0011642 12-04-2024, prot. CCC n. 381 del 12 aprile 2024. Poiché il Ministero, nella prima risposta istruttoria del 6 marzo 2024, aveva dichiarato che *“I fondi attualmente stanziati non risultano sufficienti al*

completamento del programma" (cfr. "Allegato_B_CHIARIMENTI", pag. n. 2), con la seconda nota istruttoria venivano chiesti chiarimenti sulla stima aggiornata del fabbisogno necessario al completamento del Programma nonché l'indicazione delle fonti normative per il reperimento dell'ulteriore provvista finanziaria.

A seguito dello svolgimento dell'audizione tenutasi in data 13 maggio 2024, l'Amministrazione forniva tutti i chiarimenti richiesti con atto M_DA7504A9 REG2024 0016315 24-05-2024, prot. CCC n. 534 del 27 maggio 2024, indicando le unità organizzative dello Stato Maggiore dell'Esercito (SME) e del Ministero della difesa competenti sul programma pluriennale.

In particolare, l'unità organizzativa responsabile della gestione del programma è il Dipartimento delle Infrastrutture (DIPAINFRA) dello Stato Maggiore dell'Esercito (SME) che assolve funzioni nel settore demaniale e infrastrutturale su scala nazionale e ha il compito di mantenere, secondo i criteri di economicità ed efficienza, il patrimonio immobiliare della Forza Armata; promuove nuovi progetti infrastrutturali, per soluzioni costruttive moderne, efficienti e standardizzate (*i.e.* Caserme Verdi); cura la redazione, l'emanazione e lo sviluppo delle attività connesse all'Ammodernamento e Rinnovamento (A/R) e Mantenimento delle infrastrutture; propone modifiche o varianti alla normativa in vigore tramite appositi studi ed eventuali sperimentazioni.

Il Soggetto attuatore del programma pluriennale è la Direzione generale dei Lavori (GENIODIFE) del Segretariato generale del Ministero della difesa la quale è responsabile della progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo relativi sia alla realizzazione di nuove costruzioni che agli interventi di manutenzione straordinaria di infrastrutture militari in uso istituzionale Difesa e in tali compiti si avvale della facoltà di decentrare o delegare ai Comandi o Enti delle Forze Armate in parte o tutte le varie fasi del procedimento tecnico, amministrativo o contabile (es. progettazione, affidamento, esecuzione, direzione lavori, pagamenti, collaudo, e quant'altro).

Altro Soggetto attuatore è stato indicato nel Comando Infrastrutture dell'Esercito (COMINFRA), quale articolazione dello SME, che svolge la funzione di Ente

Ordinatore Primario di Spesa (EOPS), in qualità di Organo tecnico di Forza Armata, a cui sono decentrate le attività tecniche e amministrative da parte della Direzione Generale dei Lavori ai sensi della Legge 196 del 2009 e ss.mm.ii.

Alla luce di quanto emerso in sede di audizione e dalla documentazione trasmessa al Collegio, i Magistrati inoltravano una terza nota istruttoria prot. CCC n. 936 del 27 settembre 2024, alla quale l'Amministrazione faceva seguire il riscontro, trasmesso con atto n. M_D A7504A9 REG2024 0032545 18-10-2024 prot. CCC n. 1062 del 18 ottobre 2024.

Venivano chieste maggiori delucidazioni in merito all'adeguatezza dei fondi destinati al Programma. Nello specifico, si chiedeva di chiarire se, oltre agli interventi già in programmazione, provvisti di copertura finanziaria, l'Amministrazione intendesse avviare nell'esercizio 2024 ulteriori interventi.

In merito al monitoraggio sulla banca dati BDAP, nel corso dell'audizione, l'Amministrazione aveva menzionato una comunicazione del 3 ottobre 2014, in cui la stessa Direzione GENIODIFE, attraverso l'interpretazione sistematica dell'art. 3 comma 8 del D.lgs. 163 del 2006 con l'art. n. 233 del D.lgs. n. 66 del 2010, aveva escluso che le opere destinate alla difesa nazionale, fossero assoggettate alla disciplina del D.lgs. 229 del 2011, in quanto ritenute non comprese nella categoria delle "opere pubbliche". Si chiedeva di trasmettere copia della suddetta nota interpretativa, chiarendo l'attualità della suddetta interpretazione alla luce delle successive discipline in materia di contratti pubblici. Infine, veniva richiesto un aggiornamento sullo stato degli interventi in atto, comprensivo dei dati procedurali e finanziari. L'Amministrazione forniva i dati richiesti nel riscontro del 18 ottobre 2024 cui seguivano gli ulteriori chiarimenti comunicati in data 11 novembre 2024.

IV. A seguito di questa prima fase istruttoria, emergevano alcune criticità nell'attuazione dell'intervento che erano oggetto di relazione conclusiva, di cui alla nota prot. CCC n. 1246 del 29.11.2024, indirizzata dai Magistrati istruttori al Presidente del Collegio con richiesta di trasmissione, ai fini del contraddittorio, al Ministero della difesa - Direzione dei lavori e del demanio (GENIODIFE), allo Stato

Maggiore Esercito - Dipartimento delle infrastrutture (DIPAINFRA) e allo Stato Maggiore Esercito - Comando infrastrutture, con assegnazione di un termine di 10 giorni dal ricevimento della stessa per eventuali osservazioni.

Non essendo pervenuta alcuna osservazione, i Magistrati istruttori, con nota prot. CCC 1356 del 13 dicembre 2024, chiedevano il deferimento delle criticità rilevate all'esame del Collegio.

Considerato in

DIRITTO

1. A seguito dell'attività istruttoria condotta dai Magistrati istruttori sono emerse le seguenti risultanze.

1.1 Il programma pluriennale "Caserme verdi" è stato avviato con uno studio preliminare della Forza Armata (F.A.) del 2019 che ha individuato un primo gruppo di infrastrutture (cfr. Tab. 1), sulle quali avviare la trasformazione secondo una moderna concezione degli immobili della difesa nazionale.

Per come riferito dal Ministero nella prima risposta istruttoria, l'individuazione di tali interventi ha tenuto conto delle infrastrutture di Forza Armata considerate strategiche e contenute nel documento "Piano globale di razionalizzazione delle infrastrutture dell'Esercito" (PGRIE), selezionando i comprensori e le aree che soddisfacevano i seguenti criteri: a) vasta estensione (almeno 40 - 50 ettari); b) vicinanza ad aree addestrative e/o poligoni di tiro; c) funzionali a specifiche esigenze di F.A.

Sono stati, quindi, individuati i seguenti ventotto interventi, fra i quali quello della caserma Cecchignola presenta un'articolazione per lotti funzionali in cui il primo lotto non rientra nel Programma Caserme verdi in quanto già finanziato con altri fondi e in corso di realizzazione con previsione di conclusione dei lavori entro il 2026.

Come riferito dai Magistrati istruttori per tali 28 interventi era stata fatta una prima stima parametrica dei costi dei lavori che è riportata nella colonna a) della suddetta tabella n. 1.

Tale stima parametrica, come anche riconosciuto collaborativamente dal Ministero nel corso dell'istruttoria, si è palesata del tutto non sufficiente dopo l'avvio dell'iter tecnico-amministrativo delle prime progettualità e il sopraggiungere dei dedotti diversi fattori esogeni che hanno inciso sull'aumento dei prezzi nel mercato dell'edilizia, per cui tali costi sono stati successivamente rideterminati negli importi per come riportati nella colonna b) della medesima tabella.

Tab. n. 1 - *Elenco interventi intero Programma*

N.	INTERVENTI		DATI FINANZIARI	
	CUP	DESCRIZIONE	IMPORTO FINANZIAMENTO (a)	IMPORTO PROGETTO (b)
1	D32F21000050001	SAN QUIRINO - Centro sportivo "La Comina"	32.000.000,00	306.000.000,00
2	D71E22000120001	FOGGIA - Caserma Sernia-Pedone	27.000.000,00	176.000.000,00
3	D58C22001040001	FOSSANO - Caserma Dalla Chiesa-Perotti	92.000.000,00	231.000.000,00
4	D58C22001040001	NAPOLI - Caserma Parisi (Nunziatella)	25.000.000,00	100.000.000,00
5	D58C22001040001	FORLÌ - Caserma De Gennaro	32.000.000,00	186.000.000,00
6	D58C22001040001	CAPUA - Caserma Salomone	102.000.000,00	275.000.000,00
7b	TBD	CECCHIGNOLA - EX poligono monumentale 2° lotto	59.000.000,00	68.500.000,00
7c	TBD	CECCHIGNOLA - EX poligono monumentale 3° lotto	59.000.000,00	68.500.000,00
8	TBD	VENEZIA MALCONTENTA - Caserma Bafile	44.000.000,00	270.000.000,00
9	TBD	PISA - Caserma Vitali (Camp Darby)	42.000.000,00	180.000.000,00
10	TBD	GORIZIA - Caserma Montesanto	32.400.000,00	180.000.000,00
11	TBD	MILANO - Caserma S. Barbara - Annibaldi	72.900.000,00	240.000.000,00
12	TBD	CASARSA DELLA DELIZIA/ZOPPOLA - Caserme Trieste - Baracca - Leccis	30.000.000,00	180.000.000,00
13	TBD	BARI - Caserma Briscese	36.000.000,00	180.000.000,00
14	TBD	BELLINZAGO NOVARESE - Caserma Babini	80.200.000,00	260.000.000,00
15	TBD	SERRE - Comprensorio militare Cucci Capone Ronga	80.000.000,00	490.000.000,00
16	TBD	TEULADA - Caserma Pisano	65.000.000,00	300.000.000,00
17	TBD	TORRE VENERI - Caserma Floriani	25.500.000,00	180.000.000,00
18	TBD	MODENA - Caserma Setti	35.000.000,00	180.000.000,00
19	TBD	PIACENZA - Caserma Artale	31.300.000,00	180.000.000,00
20	TBD	PALERMO - Caserma Scianna	50.000.000,00	180.000.000,00
21	TBD	CAGLIARI - Caserme Mereu, Riva di Villasanta, Monfenera	75.000.000,00	260.000.000,00
22	TBD	CESANO - Caserma Bartolomei	80.000.000,00	500.000.000,00
23	TBD	TORINO - Caserma Riberi	25.000.000,00	180.000.000,00
24	TBD	MESSINA - Caserma Crisafulli Zuccarello	42.000.000,00	180.000.000,00
25	TBD	BOLOGNA - Caserma Mameli	40.000.000,00	180.000.000,00
26	TBD	UDINE - Caserme Spaccamela Bevilacqua Zavattaro	47.500.000,00	260.000.000,00
27	TBD	NOCERA INFERIORE - Caserma Libroia	62.000.000,00	260.000.000,00
28	TBD	CANDIOLO - Caserma Fiorito	22.300.000,00	140.000.000,00
Totale GENERALE			1.446.100.000,00	6.371.000.000,00

Fonte: dati forniti dal Ministero della difesa (importi in euro).

Note: TBD: *To Be Defined*. In rosso gli interventi inclusi nella I fase di realizzazione del Programma.

Di conseguenza, in funzione delle risorse finanziarie effettivamente disponibili pari a complessivi euro 1.459,40 ml di euro, come indicate nella seguente tabella n. 2, il Ministero ha definito una prima fase del Programma comprendente soltanto i primi 7 interventi, per i quali, alla data del 18 ottobre 2024, l'Amministrazione ha comunicato un fabbisogno pari a 1.411 ml di euro.

Tab. n. 2 - Fonti di finanziamento

Fonte di finanziamento	Cap - pg	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033-2045	Totali
Legge di bilancio 2017 art.1 comma 140	7120-26	7,84	6,27	3,39	0,2	12,6	17	1,5	41,05	1,58	205,4		296,83
Legge di bilancio 2018 art. 1 comma 1072	7120-31	19,33	11	12,27	11,07	162,68	115,25	142	217,95	297,42	173,6		1.162,57
Totale risorse stanziare con Leggi di Bilancio													1.459,40

Fonte: dati forniti dal Ministero della difesa (valori in mln di euro).

Inoltre, con riferimento ai rimanenti 21 interventi i Magistrati istruttori hanno riferito che l'Amministrazione, con la nota di riscontro prot. 1062 del 18.10.2024, ha chiarito che *“alle ulteriori risorse necessarie (4.536,00 M€) per il completamento delle progettualità, si provvederà a produrre un Decreto Interministeriale integrativo a completamento del fabbisogno complessivo ad oggi stimato in circa 6 MLDE, come da Documento Programmatico Pluriennale 2024-2026. Tale incremento troverà i relativi spazi finanziari attraverso le proposte e le stratificazioni dei volumi che verranno resi disponibili dal Fondo per gli Investimenti della Difesa con le future LdB”*.

Il Ministero ha rappresentato che per quanto, allo stato, la copertura finanziaria sia insufficiente per attuare tutti i 28 interventi già selezionati nello studio preliminare, al momento il livello di ambizione rimane invariato per cui, facendo affidamento sulle suddette auspiccate future integrazioni, attualmente non è stata ipotizzata una minore programmazione degli interventi da realizzare.

1.2. Nel corso dell'istruttoria, quindi, è emerso che originariamente era prevista una prima fase sperimentale della durata di 11 anni dal 2023 al 2032 per l'affidamento dei servizi e la realizzazione delle opere sulle aree selezionate con l'obiettivo finale

di avviare su un primo gruppo di infrastrutture la trasformazione di nuova generazione da estendere, in seguito, a tutte le infrastrutture “strategiche” in uso alla Forza Armata.

Successivamente, per i motivi sopra evidenziati, l’Amministrazione ha circoscritto la prima fase di realizzazione della linea di investimento a 7 interventi come indicati nella seguente tabella n. 3.

Tab. n. 3 - Fase I Caserme verdi

N.	INTERVENTI		DATI FINANZIARI			
Ordine	Cup	Descrizione	Importo finanziamento da stima iniziale (A)	Importo progetto (B)	Incremento (B-A)	% incremento su stima iniziale (B-A)/A)
1	D32F21000050001	SAN QUIRINO - Centro sportivo "La Comina"	32.000.000,00	306.000.000,00	274.000.000,00	856,25%
2	D71E22000120001	FOGGIA - Caserma Sernia-Pedone	27.000.000,00	176.000.000,00	149.000.000,00	551,85%
3	D58C22001040001	FOSSANO - Caserma Dalla Chiesa-Perotti	92.000.000,00	231.000.000,00	139.000.000,00	151,09%
4	D58C22001040001	NAPOLI - Caserma Parisi (Nunziatella)	25.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	300,00%
5	D58C22001040001	FORLI' - Caserma De Gennaro	32.000.000,00	186.000.000,00	154.000.000,00	481,25%
6	D58C22001040001	CAPUA - Caserma Salomone	102.000.000,00	275.000.000,00	173.000.000,00	169,61%
7a	D83J19000290001	CECCHIGNOLA - EX poligono monumentale (720 alloggi) 1° lotto	60.000.000,00	60.000.000,00		
7b	TBD	CECCHIGNOLA - EX poligono monumentale (720 alloggi) 2° lotto	118.000.000,00	68.500.000,00	9.500.000,00	16,10%
7c	TBD	CECCHIGNOLA - EX poligono monumentale (720 alloggi) 3° lotto		68.500.000,00	9.500.000,00	16,10%
TOTALE			488.000.000,00	1.411.000.000,00		

Fonte: dati forniti dal Ministero della difesa (importi in euro).

In particolare, in tale tabella per ciascun progetto è indicato l’importo originariamente stimato in via parametrica nello studio preliminare del 2019 (colonna A) e l’importo finanziario aggiornato per come comunicato dall’Amministrazione in data 12.04.2024 (colonna B). Tra i due importi emerge una notevole differenza cosa che porta questo Collegio a ritenere che lo studio preliminare manifesti sostanziali carenze nella programmazione e nella stima parametrica del fabbisogno finanziario dell’investimento in esame.

Nella seguente tabella n. 4 è riportato il cronoprogramma finanziario degli interventi avviati nella prima fase del Programma.

Inoltre, con riferimento all’adeguatezza dei fondi, il Dicastero ha riferito che non è previsto l’avvio di ulteriori interventi nel corrente esercizio finanziario e che l’insufficienza delle disponibilità finanziarie è riferita solo agli interventi e alle

attività da compiersi negli esercizi finanziari successivi al 2024. Sotto il profilo della durata, l'Amministrazione ha anticipato che l'arco temporale inizialmente ipotizzato per la realizzazione del programma (2023-2032), a causa della complessità degli interventi da realizzare e alla luce delle variazioni normative sopraggiunte, è da intendersi presumibilmente esteso al 2045.

Tab. n. 4 - Cronoprogramma finanziario della fase I (importi in mln di euro).

N.	SEDE	IMMOBILE	Imp. Prog.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
			(M€)															
1	SAN QUIRINO (PN)	Centro sportivo La Comina	306	1,5	1	2	1,5	20	22	68	63	52	75					
2	FOGGIA	Pedone	176			2	2,5	1,5	15	25	30	30	30	25	15			
		Sernia																
3	FOSSANO (CN)	Dalla Chiesa - Perotti	231				2	2	2	20	30	35	35	35	35	35		
4	NAPOLI	Scuola Militare Nunziatella	100				1	2	2	5	10	20	20	10	10	10	10	
5	FORLI'	De Gennaro	186					2	2	2	15	15	30	30	30	30	30	
6	CAPUA (CE)	Salomone	275					3	4	3	25	40	40	40	40	40	40	
7b	ROMA	Cecchignola 2° lotto	68,5					1	1,5	5	5	11	15	15	15			
7c		Cecchignola 3° lotto	68,5								1	1,5	5	5	11	15	15	15
		Totale	1.411	1,5	1	4	7	31,5	48,5	128	179	204,5	250	160	156	130	95	15

Fonte: Cronoprogramma Importo Progetto per annualità allegato 02 alla risposta istruttoria prot. 381 del 12.04.2024

Dagli esiti dell'istruttoria riguardo alla fase I del Programma, risulta lo stato di avanzamento riportato nella seguente figura n. 1 dalla quale emerge che dei sette investimenti avviati, due si trovano in fase di progettazione, quattro in fase di accordo quadro, mentre l'intervento n. 7 (stralci b e c), che alla data del riscontro istruttorio del 18 ottobre 2024 era privo di CUP, è previsto che vada in gara nel 2025 per lo stralcio b) e nel 2028 per lo stralcio c).

Riguardo al monitoraggio dell'avanzamento finanziario, il Ministero della difesa ha comunicato che lo Stato Maggiore dell'Esercito, alla data del riscontro istruttorio del 18 ottobre 2024, ha emesso modelli di finanziamento solo per le progettualità relative ai Compensori "La Comina" di Pordenone e "Sernia-Pedone" di Foggia, fornendo in merito i dati finanziari rappresentati nella seguente tabella n. 5.

Fig. 1 – Fase di realizzazione degli interventi fase I

INTERVENTI			
N.	CUP	DESCRIZIONE	FASE DI REALIZZAZIONE
1	D32F21000050001	SAN QUIRINO - Centro sportivo "La Comina"	<i>Ultimazione del progetto esecutivo e verifica in progress del progetto esecutivo</i>
2	D71E22000120001	FOGGIA - Caserma Sernia-Pedone	<i>Acquisizione del progetto definitivo ed ultimazione del progetto esecutivo</i>
3	D58C22001040001	FOSSANO - Caserma Dalla Chiesa-Perotti	<i>Accordo Quadro - Stipula specifico Contratto Attuativo previsto nel 2024</i>
4	D58C22001040001	NAPOLI - Caserma Parisi (Nunziatella)	<i>Accordo Quadro - Stipula specifico Contratto Attuativo previsto nel 2024</i>
5	D58C22001040001	FORLI' - Caserma De Gennaro	<i>Accordo Quadro - Stipula specifico Contratto Attuativo previsto nel 2025</i>
6	D58C22001040001	CAPUA - Caserma Salomone	<i>Accordo Quadro - Stipula specifico Contratto Attuativo previsto nel 2025</i>
7a	D83J19000290001	ROMA – Cecchignola - Ex poligono monumentale (1° lotto)	<i>Esecuzione lavori in corso</i>
7b	TBD	ROMA – Cecchignola - Ex poligono monumentale (2° lotto)	<i>Avvio gara nel 2025 per acquisizione della progettazione</i>
7c	TBD	ROMA – Cecchignola - Ex poligono monumentale (3° lotto)	<i>Avvio gara nel 2028 per acquisizione della progettazione</i>

Fonte: Risposta istruttoria prot. CCC n. 1062 del 18.10.2024

Tab. n. 5 – Stato di avanzamento finanziario

Anno	Fondi impegnati	Pagamenti	Percentuale
2021	1.149.331,04	1.149.331,03	100,00%
2022	985.521,29	894.790,95	90,79%
2023	4.563.961,67	3.695.603,25	80,97%
2024	1.370.925,11	65.361,29	4,77%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero della difesa

Si osserva che negli esercizi anteriori a quello corrente, il rapporto pagamenti-impegni è risultato superiore all'80 per cento mentre nel 2024 è di poco inferiore al 5 per cento.

Dagli atti istruttori emerge che secondo le previsioni del Ministero stesso (cfr. tab. n. 4) nel corrente anno 2024 avrebbero dovuto essere impegnate e pagati 7 milioni di euro mentre, alla data del 18 ottobre 2024, risultano impegnati e pagati rispettivamente 1.370.925,11 e 65.361,29 euro con un notevole disallineamento di tali

importi rispetto al cronoprogramma finanziario cosa che denota un ritardo nell'avanzamento delle suddette due progettualità.

In relazione agli impegni relativi ai progetti identificati dal n. 3 al n. 6, l'Amministrazione ha precisato che *“la progettualità è inserita all'interno dell'Accordo Quadro di progettazione, il cui bando è stato pubblicato in data 25/01/2023 e recentemente aggiudicato da GENIODIFE (provvedimento di intervenuta efficacia dell'aggiudicazione in data 15/12/2023), che verrà perfezionato tramite la sottoscrizione di specifici Contratti attuativi, per singola attività, nei prossimi mesi. Una volta sottoscritti gli specifici contratti le somme impegnate seguiranno gli stati di avanzamento delle singole progettazioni”* (nota prot. n. 534 del 27 maggio 2024, pag.11).

1.3. Per quanto concerne la tematica del monitoraggio dell'avanzamento degli interventi del programma pluriennale “Caserme verdi”, nel corso dell'istruttoria è emerso che il Ministero della difesa non ha sottoposto tale Programma al sistema di Monitoraggio Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP) - di cui al D.lgs. 229 del 2011 emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 30, commi 8 e 9, della L. 196 del 2009 in quanto ritiene che tale disciplina non sia applicabile alle opere della difesa nazionale.

Riguardo all'invio di informazioni alla Banca dati BDAP-MOP l'Amministrazione ha fatto presente che *“all'indomani dell'emanazione delle disposizioni attuative del D.lgs. 229/2011, verificò sulla base di un attento esame delle disposizioni allora vigenti che le opere destinate alla difesa nazionale non rientrano nella categoria delle “opere pubbliche”, anche in considerazione della mancanza di un impatto esterno per la collettività”* (nota prot. n. 534 del 27 maggio 2024, pag. 13).

Non risulta, dunque, ad oggi, essere stata applicata al Programma in esame la disciplina *ex lege* prevista in generale per il monitoraggio dello stato di avanzamento di tutte le opere pubbliche.

2. A seguito dell'attività istruttoria, sono emerse alcune criticità nella gestione del Programma pluriennale, oggetto della richiesta di deferimento al Collegio da parte dei Magistrati istruttori con nota prot. CCC n. 1356 del 13 dicembre 2024, che questo Collegio provvede, di seguito, ad analizzare.

2.1. Con riferimento alla criticità relativa alla carente pianificazione finanziaria del Programma pluriennale si osserva quanto segue.

L'Amministrazione ha riferito che lo studio preliminare del programma Caserme verdi è stata avviato nel 2019 con una stima parametrica dei costi dei 28 interventi individuato che si è rivelata del tutto carente, in quanto la stima originaria delle risorse finanziarie che avrebbero dovuto interessare tutti i suddetti interventi è risultata appena sufficiente alla realizzazione di sette soltanto di essi (cfr. tab. 3).

È di cruciale rilievo osservare che la mancanza di stime realistiche nella quantificazione dello stanziamento necessario al completamento dell'intero programma pluriennale, in funzione delle ulteriori fasi previste, risulta certamente di ostacolo al reperimento delle future risorse finanziarie auspiccate dal Ministero.

In termini diversi, si intende rilevare che le risorse inizialmente stimate per la realizzazione dei 28 interventi è risultata sufficiente per la realizzazione di soltanto sette di essi. Pertanto, per consentire realisticamente il prosieguo delle ulteriori fasi del Programma, questo Collegio ritiene necessario che l'Amministrazione provveda dapprima alla stima dei costi realisticamente necessari alla realizzazione di ciascuno dei ventuno progetti rimanenti sulla cui base chiedere e, eventualmente, ottenere gli stanziamenti necessari, in linea con il principio generale di programmazione.

Invero, tale principio presuppone l'attendibilità e la credibilità delle previsioni finanziarie che devono basarsi su criteri e parametri oggettivi che le rendano fondate e affidabili.

2.2. Con riferimento alla criticità relativa alla carente programmazione della prima fase dell'investimento, il Collegio evidenzia nei sette interventi inseriti nella prima fase del Programma pluriennale la mancanza di uno stringente cronoprogramma che riguardi le fasi della progettazione che permetta una congrua modulazione temporale degli stessi, evitando slittamenti in avanti dell'avvio dei lavori dei sette progetti.

Il Collegio osserva che la programmazione analitica dei lavori pubblici è una componente essenziale per il buon funzionamento della pubblica amministrazione

e per la realizzazione di progetti che rispondano efficacemente alle esigenze della collettività.

Pertanto, riguardo al Programma in esame, le carenze evidenziate nella programmazione degli interventi facenti parte della “prima fase”, nonché l’assenza di un puntuale piano organizzativo, possono comportare criticità quali l’utilizzo parziale delle risorse già attribuite così pure un impatto negativo sui tempi di realizzazione delle opere.

Di qui l’importanza di un dettagliato cronoprogramma di progettazione ed esecuzione degli interventi che, se predisposto e aggiornato correttamente, consente il regolare avanzamento dei lavori e la loro conclusione nei tempi stabiliti, permettendo altresì di riassorbire eventuali ritardi che dovessero presentarsi in corso di realizzazione.

2.3. Con riferimento al tema della mancata applicazione della disciplina sul monitoraggio del BDAP-MOP di cui al D.lgs. 229 del 2011, questo Collegio nota che il Ministero della difesa, a giustificazione di tale condotta, ha dedotto e allegato la comunicazione prot. n. M_D GGEN 0034448 del 3 ottobre 2014, afferente all’interpretazione sistematica dell’art. 3 comma 8 del D.lgs 163 del 12.04.2006 con l’art. 233 del D.lgs. n.66 del 15.03.2010, confermandone la validità anche alla luce del quadro normativo vigente.

Nello specifico, nella predetta comunicazione è stato osservato che per *“Opere Pubbliche, ai sensi dell'art. 3 comma 8 del D.L9. 12 aprile 2006, n. 163, Codice degli appalti, si intendono “...il risultato di un insieme di lavori, che di per se espliciti una funzione economica o tecnica... Le opere comprendono sia... lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica”.*

Per quanto riguarda i “lavori pubblici” dell'A.D., ai sensi dell'art. 233 del Codice dell'Ordinamento Militare, DI. 15 Inarzo 2010 n. 66, essi hanno per oggetto la realizzazione di opere destinate alla difesa nazionale e quindi non rientrano nell'ambito della citata categoria di opere pubbliche (enfasi aggiunta).

Inoltre, l'Amministrazione della Difesa opera le proprie scelte in campo infrastrutturale in funzione dell’assolvimento delle proprie, anche mutevoli, esigenze di tipo strategico-

operativo, tutte interne all'amministrazione e quindi prive, di regole, di impatto esterno per la collettività rispetto al quale operare un'indagine comparativa del tipo costi-benefici, richiesta dal DPCM 3 agosto 2012, all.2, in tema di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche.

Pertanto, se i lavori infrastrutturali ed i servizi d'ingegneria eseguiti dall'A.D. non sono da ricomprendersi nelle opere pubbliche, per quanto sopra esposto, non si ravvede la necessità né appare opportuno che vadano a far parte della BDAP".

Alla luce di quanto esaminato, il Collegio ritiene che gli interventi ricompresi nel Programma in esame debbano essere assoggettati alla disciplina prevista dal D.lgs. n. 229 del 2011, stante quanto disposto dall'art. 1 del decreto stesso che testualmente prevede: *"Le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché gli ulteriori soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che realizzano opere pubbliche sono tenute a: a) detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere; b) detenere ed alimentare un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere ed interventi, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità".*

In conformità a tale dato normativo questo Collegio osserva, in via generale, che il Monitoraggio delle Opere Pubbliche è previsto dal legislatore per tutte le Amministrazioni pubbliche senza nessuna esclusione. Infatti, come stabilito dal D.lgs. n. 229 del 2011, il sistema mira a restituire, in attuazione del principio della trasparenza, un quadro organico degli investimenti, razionalizzando e integrando le informazioni già esistenti attraverso tre azioni principali:

- l'incrocio tra il monitoraggio delle opere e quello dei contratti attraverso l'obbligatorietà dell'associazione tra il codice identificativo dell'opera (CUP) e quello identificativo della gara (CIG);

- il principio dell'unicità dell'invio in base al quale le informazioni già presenti, anche parzialmente, in altre banche dati non devono essere richieste nuovamente;
- la definizione di un *set* informativo minimo, basato sul CUP, e condiviso tra tutti gli enti coinvolti mutuato dal tracciato per il monitoraggio dei fondi comunitari che confluisce nella banca dati unitaria (BDU) della Ragioneria Generale dello Stato.

Riguardo a tale disciplina, con circolare dell'8 aprile 2014 n.14, la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) avente ad oggetto "Monitoraggio opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo del 29/12/2011 n. 229: esplicazione delle modalità operative e prima rilevazione" ha ribadito che *"Il d.lgs. n. 229/2011 si applica alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché ai soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche destinatari di finanziamenti ed agevolazioni a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche (di seguito Amministrazioni e soggetti aggiudicatori). Ai soggetti così individuati è fatto obbligo di detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere"*.

Dalla disciplina illustrata così come applicata sulla base delle istruzioni fornite dalla RGS, non emergono elementi per ritenere che le opere comprese nel Programma in esame, possano risultare escluse da tale sistema di monitoraggio. Né gli interventi inclusi nel Programma pluriennale risultano qualificati tra le opere secretate a norma di legge.

A ciò si aggiunga che il decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 30/2022, denominato "Caserme Verdi", tra i suoi scopi principali, ha anche quello di *"creare sinergie con le comunità locali mediante la previsione di spazi e servizi aperti ai cittadini"*, finalità quest'ultima che non consente di

ritenere le relative opere del Programma destinate ad esclusivo utilizzo della Forza Armata. Proprio la destinazione anche “a fini sociali” degli interventi previsti fa propendere per la necessaria inclusione applicazione agli stessi della disciplina di cui al D.lgs. n.229 del 2011, non sussistendo sufficienti ragioni giuridiche a sostegno della tesi contraria, affermata nella suddetta comunicazione ministeriale.

Conseguentemente, sulla base della ricostruzione normativa illustrata nonché della finalità anche “sociale” del Programma, questo Collegio ritiene che l’Amministrazione debba provvedere ad applicare agli interventi del Programma in esame le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche previste dal D.lgs. n.229 del 2011 e dalla relativa disciplina attuativa.

3. Alla luce degli esiti dell’istruttoria svolta, questo Collegio ritiene che sussistano le criticità riportate nei paragrafi da 2.1 a 2.3 che, se non corrette tempestivamente, sono suscettibili di determinare ripercussioni negative sul buon andamento dell’investimento.

In merito alla criticità relativa alla “carente pianificazione finanziaria del Programma pluriennale”, il Collegio evidenzia che le risorse inizialmente stimate per la realizzazione dei 28 interventi sono risultate sufficienti per la realizzazione di soltanto sette di essi. Pertanto, per consentire realisticamente il prosieguo delle ulteriori fasi del Programma, questo Collegio ritiene necessario che l’Amministrazione provveda alla stima realistica del fabbisogno necessario alla realizzazione di ciascuno dei ventuno progetti rimanenti.

Relativamente alla criticità relativa alla “la carente programmazione della prima fase dell’investimento” questo Collegio richiama l’importanza di uno stringente cronoprogramma delle fasi della progettazione, al fine di evitare che la prima fase del Programma, la cui conclusione originariamente era prevista per il 2022, possa dilatarsi in modo abnorme come conseguenza del ritardo dell’avvio delle fasi della progettazione e poi dell’avvio e della conclusione dei lavori.

Per quanto concerne la criticità riscontrata afferente alla “mancata applicazione della disciplina prevista dal D.lgs. n. 229 del 2011 sul monitoraggio dello stato di

attuazione delle opere pubbliche”, il Collegio ritiene che gli interventi ricompresi nel Programma in esame debbano essere assoggettati alla disciplina prevista dal D.lgs. n. 229 del 2011.

Alla luce di quanto precede, in base alla documentazione ad oggi versata in atti, nonché agli esiti dell’istruttoria fin qui condotta, questo Collegio ritiene che, allo stato attuale, le riportate criticità, fermi restando gli ulteriori approfondimenti da porre in essere nel prosieguo dell’istruttoria, non appaiono tali da implicare le conseguenze di cui all’art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 conv. in L. 120/2020.

P.Q.M.

Il Collegio del Controllo Concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relativamente al Programma “Caserme verdi”.

ACCERTA

le criticità di cui alla parte motiva, le quali - allo stato degli atti - non sono tali da implicare le conseguenze di cui all’art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 conv. in L. 120/2020.

RACCOMANDA

Al Ministero della difesa di:

- 1) attuare una realistica stima parametrica del fabbisogno finanziario dei rimanenti ventuno interventi previsti così da potere avanzare una richiesta di integrazione del finanziamento per garantire la realizzazione dell’intero Programma;
- 2) adottare uno stringente cronoprogramma dei primi sette interventi già avviati così da evitare slittamenti in avanti dell’avvio dei relativi lavori;
- 3) applicare a tutti gli interventi del Programma in esame le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche previste dal D.lgs. n.229 del 2011 e dalla relativa disciplina attuativa.

DISPONE

Che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, ai seguenti Soggetti:

- Ministero della Difesa;

- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della Difesa;
- Commissione competente della Camera dei Deputati;
- Commissione competente del Senato della Repubblica.

Il Ministero della Difesa è invitato a riferire entro il 31 marzo 2025 sulle eventuali iniziative intraprese per osservare le raccomandazioni impartite, fermo restando che, alla mancata comunicazione nel termine assegnato, il Collegio assegnerà il significato di mancata adozione di ogni misura, prendendone conseguentemente atto.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di legge.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2024.

Il Magistrato estensore

Gaspere Rappa
(F.to digitalmente)

Il Presidente

Massimiliano Minerva
(F.to digitalmente)

Depositato in Segreteria in data 18 dicembre 2024

Il funzionario preposto

Luigina SANTOPRETE
(F.to digitalmente)