



Schema di decreto ministeriale di approvazione del Programma pluriennale di A/R n. SMD 30/2022 relativo alla realizzazione di "Caserme Verdi" per l'Esercito Italiano

Atto del Governo 32

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	32
Titolo:	Schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 30/2022, denominato «Caserme verdi», relativo alla realizzazione di 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
Norma di riferimento:	articolo 536, comma 3, lettera b), del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66

	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	09/03/2023	10/03/2023
annuncio:	15/03/2023	15/03/2023
assegnazione:	15/03/2023	15/03/2023
termine per l'espressione del parere:	24/04/2023	24/04/2023
Commissione competente:	3 ^a Affari esteri e difesa	IV Difesa
Rilievi di altre Commissioni:	5 ^a Bilancio (in sede osservazioni)	V Bilancio (Assegnato il 15 marzo 2023 ai sensi ex art. 96-ter,co.2 - Termine il 4 aprile 2023)

Premessa

Lo scorso 9 marzo il Governo ha trasmesso – ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) – la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 30/2022 (denominato "**Caserme Verdi**"), relativo alla realizzazione di 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 ([A.G. 32](#)), corredato delle schede tecnica e illustrativa.

Presupposti normativi

L'attività del Parlamento in relazione all'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, si svolge essenzialmente attraverso l'esame dei relativi programmi che il Governo presenta alle Camere ai fini dell'espressione del prescritto parere da parte delle Commissioni difesa della Camera e del Senato.

La disciplina, originariamente contemplata dalla [legge 4 ottobre 1988, n. 436](#) (cosiddetta legge Giacchè), è successivamente confluita negli articoli 536 e seguenti del Codice dell'ordinamento militare ([decreto legislativo n. 66 del 2010](#)) a loro volta oggetto di novella da parte della [legge n. 244 del 2012](#) recante la *Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia*.

Nello specifico l'originaria formulazione dell'articolo 536 del Codice dell'ordinamento militare, relativo ai programmi di ammodernamento e rinnovamento della Difesa, è stata profondamente rivisitata al fine di assicurare un più incisivo controllo parlamentare sugli

investimenti e una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari.

La nuova formulazione della norma prevede pertanto che vengano trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del **parere delle Commissioni competenti**, gli schemi di decreto concernenti i **programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio e non** riferiti al mero mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle **scorte**.

I pareri dovranno essere espressi entro **quaranta giorni** dalla data di assegnazione ed è previsto che il Governo, qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti, ovvero quando le stesse Commissioni **esprimano parere contrario**, trasmetta **nuovamente alle Camere** lo schema di decreto corredato delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Camere da esprimere **entro trenta giorni** dalla loro assegnazione. In tal caso, qualora entro il termine indicato le Commissioni competenti esprimano sullo schema di decreto **parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti**, motivato con riferimento alla **mancata coerenza con quanto previsto nel [Documento programmatico pluriennale della difesa](#)** (DPP) di cui al comma 1 dell'articolo 536 del Codice, il programma non potrà essere adottato. In ogni altro caso, il governo potrà invece procedere all'adozione del decreto.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 536-bis sulla verifica dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, il Capo di stato maggiore della difesa, sulla base degli obiettivi e degli indirizzi definiti dal Ministro della difesa ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferma restando la necessità di salvaguardare le esigenze operative prioritarie e quelle derivanti dal processo di definizione della politica europea di difesa e sicurezza, **procede alla verifica della rispondenza dei programmi** di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma e **propone al Ministro della difesa la rimodulazione** dei programmi relativi a linee di sviluppo capacitive che risultino non più adeguate, anche in ragione delle disponibilità finanziarie autorizzate a legislazione vigente. La predetta verifica tiene altresì conto dei risultati conseguiti nell'attuazione del processo di riconfigurazione dello strumento militare riportati nel DPP.

In base al comma 2 **gli schemi dei decreti che approvano la rimodulazione di programmi sui quali è stato espresso il parere** delle Commissioni parlamentari competenti ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera b), devono essere **sottoposti a tale parere**. Dalle citate rimodulazioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche in termini di indebitamento netto.

Contenuto

Il programma pluriennale in esame ([A.G. 32](#)) concerne la realizzazione di **caserme dell'Esercito Italiano** di nuova generazione.

Come specificato nella scheda tecnica, il programma "**Caserme Verdi**" discende dalla necessità di disporre, in un'ottica di lungo respiro, di immobili completamente rinnovati ed efficienti, alla luce dell'attuale situazione del parco infrastrutturale, vetusto e territorialmente frammentato, costituito in larga maggioranza da immobili realizzati da più di 70 anni e non più rispondenti alle esigenze di una Forza Armata moderna ed efficiente.

L'obiettivo dello schema di decreto è la realizzazione di basi militari di nuova generazione che risultino:

- funzionali;
- rispondenti alle normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza sui luoghi di lavoro e di efficientamento energetico;
- improntate a nuovi standard e secondo criteri costruttivi ispirati a modularità, rapidità realizzativa, basso impatto ambientale e ridotti costi di manutenzione.

Finalità operativa

L'iniziativa è, al tempo stesso, fondamentale per:

- accrescere l'operatività della Forza Armata;
- **incrementare significativamente la sicurezza, gli standard alloggiativi del personale della Forza Armata nonché il benessere delle loro famiglie;**
- conseguire risparmi in ragione del minor impatto ambientale nel rispetto della cosiddetta *green economy* e dei ridotti costi di gestione e manutenzione;
- creare sinergie con le comunità locali mediante la previsione di spazi e servizi aperti ai cittadini;
- offrire un concreto e significativo impulso all'economia nazionale.

Per approfondimenti sull'ammodernamento del parco immobili della difesa e sugli aspetti di efficienza energetica si rinvia al [Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio](#)

[2022-2024](#) (pagg. 148-150) e al tema dell'attività parlamentare [La transizione ecologica della difesa](#). Si rinvia inoltre allo studio per la realizzazione delle grandi infrastrutture del 2019 "[Caserme verdi](#)" dell'Esercito.

Per quanto riguarda i **rapporti con l'industria**, i settori industriali interessati sono prevalentemente quelli legati alla **filiera produttiva dell'edilizia e dell'impiantistica**. A tale riguardo, la scheda tecnica evidenzia che l'indotto che sarà generato dal programma in esame vedrà il coinvolgimento delle piccole e medie imprese che operano nel settore dei servizi e delle forniture di materiali, impianti tecnologici e sistemi riguardanti l'edilizia, con particolare riferimento a costruttori edili, tecnici e consulenti, fornitori di materiali, installatori, manutentori, operatori dell'industria dell'energia e delle nuove tecnologie domestiche, con positive ricadute, in termini occupazionali, su larga parte del territorio nazionale.

Rapporti con l'industria

Secondo lo Stato Maggiore della Difesa, i ritorni industriali attesi sono notevoli, soprattutto in termini di acquisizione e consolidamento del *know how* per la progettazione di immobili moderni, modulari, funzionali ed efficienti, nonché per la produzione in Italia di materiali innovativi per l'edilizia, impianti e sistemi tecnologici per il risparmio ed efficientamento energetico. La scheda tecnica sottolinea altresì che a peculiare natura del programma, particolarmente innovativa, rende potenzialmente percorribile il confronto con aziende più intraprendenti, dinamiche, creatrici di nuove tendenze (*Start-Up*), ben integrate nel fertile terreno dell'innovazione, soprattutto nell'ambito delle nuove tecnologie emergenti legate alla realizzazione di infrastrutture secondo criteri costruttivi ispirati a modularità, rapidità realizzativa, basso impatto ambientale e ridotti costi di manutenzione.

Un ulteriore fattore innovativo che contraddistingue la specifica progettualità, secondo quanto riportato dalla scheda tecnica, è rappresentato dalla possibilità di fruizione, anche da parte della popolazione civile locale, delle aree socio-ricreative e sportive ubicate nell'ambito delle nuove basi, in un'ottica di accrescimento della connotazione "ibrida" delle strutture militari. Il programma, infatti, contribuirà alla riqualificazione dei contesti urbani e della loro vivibilità e sicurezza in quanto, oltre a fornire liquidità all'economia reale, avrà un impatto sulle politiche di inclusione sociale, derivanti dalle **possibilità di utilizzo delle suddette infrastrutture da parte delle comunità locali** per molteplici fini (per esempio attività sportive e/o di sostegno alle persone con disabilità).

Ricadute sociali positive

Relativamente alle aree geografiche interessate, il programma si estenderà a tutto il territorio nazionale.

Aree geografiche interessate
Durata e costo del programma

Per quanto attiene alla **durata**, il programma Caserme Verdi, in ragione della sua complessità, è stato strutturato per fasi. La prima fase, oggetto dello schema di decreto in esame, è concepita secondo un **piano di sviluppo pluriennale** di previsto avvio nel 2023 e durata complessiva di dieci anni (**2023-2032**). Tale fase, implementata in autonomia e indipendenza rispetto alle altre, consentirà di prevedere **l'affidamento dei servizi e di realizzare le opere sulle aree individuate**, con l'obiettivo finale di determinare, sulla base di specifiche caratteristiche, un primo gruppo di infrastrutture sulle quali avviare la trasformazione secondo la moderna concezione descritta poc'anzi, che potrà essere estesa, in seguito, a tutte le infrastrutture "strategiche" in uso alla Forza Armata.

Relativamente ai costi del programma, nella parte premissiva dello schema di decreto, si specifica che il provvedimento oggetto di esame parlamentare è **circoscritto alla prima fase del programma (2023-2032), che sarà finanziata per un importo di 1.457,73 milioni di euro** sui capitoli del settore investimento del Bilancio Ordinario del Ministero della Difesa, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Il completamento del medesimo programma, formerà, successivamente, oggetto di uno o più schemi di decreto, da sottoporre all'esame delle Camere, una volta reperite le necessarie risorse finanziarie, al fine di consentire la verifica in sede parlamentare della relativa copertura.

Nella scheda tecnica si specifica che, per quanto attiene al **costo complessivo della prima fase del programma, oggetto dello schema di decreto in esame**, l'amministrazione si ritiene vincolata a non eccedere quanto sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari e che laddove, in corso d'opera, l'approfondimento tecnico-amministrativo dovesse definire la necessità di un superamento di tale limite di spesa, si darà corso ad un decreto integrativo, con *iter* analogo.

L'impresa pluriennale avrà uno sviluppo per fasi auto-consistenti ed è stata assentita nell'ambito della programmazione tecnico-finanziaria dello Stato Maggiore della Difesa, a

valere sugli stanziamenti derivanti dal Bilancio Ordinario del Ministero della Difesa con il seguente previsionale **cronoprogramma dei pagamenti**, meramente indicativo, da attualizzarsi, sia in termini di volume che di estensione temporale, a valle del perfezionamento dell'iter negoziale, secondo l'effettiva esigenza di pagamento.

(in milioni di euro)

	Cap.	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	TOTALE
art 1 co 140 LdB 2017	7120-26	7,52	6,59	3,39	3,00	9,80	17,00	1,50	41,05	1,58	205,40	296,83
art 1 co 1072 LdB 2018	7120-31	19,33	11,00	10,60	66,40	107,35	115,25	142,00	217,95	297,42	173,60	1.160,90
TOTALE		26,85	17,59	13,99	69,40	117,15	132,25	143,50	259,00	299,00	379,00	1.457,73

Al riguardo, lo Stato maggiore della Difesa fa presente che la ripartizione della spesa per ciascun esercizio **potrà essere temporalmente rimodulata** in funzione dell'effettiva esigibilità contrattuale dei pagamenti, come emergente dal completamento dell'attività tecnico-amministrativa. L'Amministrazione potrà, inoltre, adottare eventuali misure di ottimizzazione della spesa utili all'accelerazione del completamento del progetto in esame.

In relazione al programma in esame, il medesimo è riportato nel [Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2022-2024](#) tra le schede dei programmi di previsto avvio (pag. 73). Il programma ha un fabbisogno previsionale complessivo ancora in fase di definizione, mentre la prima fase del programma risulta attestabile a 1.500 M€, di cui - secondo il DPP - risulta finanziata una quota parte per 1.464,4 M€ distribuiti in 11 anni. Per il previsto decreto ai sensi dell'art. 536 del C.O.M. è in corso lo specifico iter d'approvazione. Si segnala che il profilo programmatico degli stanziamenti differisce da quello esaminato, sia per il fatto che il DPP prevedeva l'inizio delle attività nel 2022, sia per l'importo totale finanziato.

Il programma in esame nel DPP 2022-2024

Riguardo alle condizioni contrattuali e facoltà di recesso la relazione precisa che al momento, in assenza di un atto contrattuale, si possono esprimere solo valutazioni generalmente valide per ogni attività contrattuale.

Le norme che disciplinano la materia contrattuale pubblica nel nostro ordinamento sono di derivazione europea e sono rappresentate dal Codice dei Contratti ([D.Lgs. n. 50 del 2016](#)) e relativi regolamenti di attuazione generale ([D.P.R. n. 207 del 2010](#)) e speciale per il settore della Difesa ([D.P.R. n. 236 del 2012](#)). A queste si affiancano, per quel che concerne la disciplina degli appalti nel settore della Difesa e Sicurezza, il provvedimento di recepimento della Direttiva comunitaria 2009/81/UE ([D.Lgs. n. 208 del 2011](#)) e il relativo regolamento di attuazione ([D.P.R. n. 49 del 2013](#)). Tali ultimi provvedimenti normativi, che per il settore del *procurement* militare costituiscono la principale disciplina di riferimento, rinviano alle disposizioni del Codice dei Contratti e dei relativi regolamenti di attuazione per ciò che concerne specifici istituti come, ad esempio, il recesso. Per quel che concerne la disciplina del **recesso dal contratto in ambito nazionale** questa è, infatti, riconducibile principalmente a quanto previsto dall'[articolo 107 del citato D.P.R. n. 236 del 2012](#) e dall'[articolo 1373 del Codice Civile](#) fatto salvo, ovviamente, quanto stabilito nello specifico atto negoziale circa le eventuali condizioni e modalità di esercizio del recesso. Il quadro di riferimento è completato dalle disposizioni in materia dettate dalla Legge di contabilità generale dello Stato ([R. D. n. 2440 del 1923](#)) e dal relativo regolamento di attuazione del [Libro IV del Codice Civile](#). L'[articolo 107 del citato D.P.R. n. 236 del 2012](#) detta i principi in base ai quali determinare le possibili conseguenze economiche discendenti dall'esercizio della facoltà di recesso. In particolare, l'esercizio del diritto di recesso è subordinato al pagamento delle prestazioni eseguite e del valore dei materiali acquistati, non altrimenti impiegabili dall'esecutore, oltre al dieci per cento dell'importo residuale necessario per raggiungere i quattro quinti dell'ammontare globale del contratto. Ulteriore condizione è rappresentata dall'obbligo per l'Amministrazione di assumere la proprietà e il carico contabile dei materiali non altrimenti impiegabili dall'esecutore.

La disciplina del recesso

I programmi di acquisizione di sistemi d'arma presentati nella corrente legislatura

Nel corso dell'attuale legislatura sono stati presentati al Parlamento i seguenti programmi di acquisizione di sistemi d'arma:

[Atto n. 30](#) - programma n. SMD 28/2022 (denominato "Aeroporti Azzurri"), relativo all'ammodernamento delle basi e degli aeroporti dell'Aeronautica Militare; [Atto n. 31](#) - programma n. SMD 29/2022 (denominato "Mezzi tattici"), relativo al rinnovamento e al mantenimento dell'Autovettura da Ricognizione (AR) e del Veicolo Multiruolo (VR) dell'esercito; [Atto n. 32](#) - programma n. SMD 30/2022 (denominato "Caserme Verdi"), relativo alla realizzazione di

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.

Per un approfondimento sugli schemi di decreto presentati nella precedente legislatura si rinvia al seguente focus [L'programma d'arma presentati al Parlamento nella XVIII legislatura](#).

Senato: Dossier n. 69

Camera: Atti del Governo n. 32

27 marzo 2023

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nel settore politica estera e difesa	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	 CD_difesa

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono non essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
DI0027