

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Si tratta, fondamentalmente, di un progetto che finora è stato sottoposto a numerose integrazioni ed aggiornamenti. La sua ultima versione è del settembre 1995, ma le precedenti risalgono al 1993 ed al 1991.

In proposito, il Governo, in data 10 agosto 1994, ha presentato alla Camera dei Deputati un d.d.l. (Atto Camera XII Legisl. n.1157) che attiene al riordino del vertice militare, al quale va collegato il successivo A.C. n.1307 concernente la ristrutturazione delle Forze Armate ed il riordino del personale civile e militare della Difesa.

Entrambi i disegni di legge non hanno ancora ricevuto l'approvazione parlamentare.

La portata della riforma è rilevante, in quanto, da un lato chiarisce le funzioni dei due Organi (il Capo di Stato Maggiore Difesa ed il Segretario Generale) e, dall'altro, pone il necessario discrimine fra quella che potremmo definire *Gestione Militare e Gestione Amministrativa*.

In tale contesto vengono dunque perseguite due finalità:

- L'adeguamento, in termini maggiormente puntuali di quel che è dato attualmente osservare, al d.lgs. 29/93, proprio attraverso la più marcata caratterizzazione della figura e delle funzioni del Segretario Generale, il quale accentua la sua posizione gerarchica nei confronti degli Uffici Centrali e delle Direzioni Generali.
- L'effettiva realizzazione della "operatività *Interforze*", cui tende il modello di difesa, particolarmente marcata sul piano della cooperazione internazionale.

Va posta in rilievo, inoltre, la ricerca di un più alto livello di professionalità alla quale far corrispondere una diminuzione dei livelli complessivi di forza impiegata.

Attualmente, infatti, si ha la seguente configurazione:

UFFICIALI	SOTTUFFICIALI	VOLONTARI	LEVA
34.500	84.000	26.500	175.000

per un totale di **320.000** militari.

Su tali entità dovranno conseguirsi consistenti riduzioni fino a raggiungere i seguenti livelli:

LIVELLI COMPLESSIVI	QUADRI UFFICIALI E SOTTUFFICIALI	TRUPPA VOLONTARI E LEVA
250.000-260.000 unità - 20%	100.000 unità - 16%	150.000-160.000 unità - 23%

Riduzioni organiche sono previste anche per il personale civile.

6. Stato di attuazione del d.lgs. 29/93.

Per quel che concerne lo stato di attuazione del d.lgs. 29/93, va detto che l'Amministrazione della Difesa presenta un forte ritardo.

D'altro canto, tale situazione è collegata anche all'applicazione della Legge 241/90, per quel che concerne, in particolare, l'individuazione dei *responsabili del procedimento* i quali dovranno, fra l'altro, assicurare un adeguato livello di comunicazione con l'utenza.

Nel senso, appunto, di migliorare il rapporto con l'utenza, deve essere considerata l'attività posta in essere dall'Amministrazione nel campo della *certificazione militare*, che riguarda l'imponente attività che, con particolare riferimento alla *Leva*, vede coinvolti soprattutto i Distretti militari.

E' proprio in applicazione della legge 241/90, nonché della legge 15/68 e del d.p.r. 130/94, che si è dato impulso all'utilizzazione degli strumenti informatici in questo comparto.

Per quanto attiene agli strumenti di programmazione, l'Amministrazione della Difesa adotta sia la "Nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa" sia il "Documento programmatico per l'avvio dell'esercizio finanziario" (quest'ultimo in applicazione del d.lgs. 29/93) i quali unitamente alla rielaborazione del cennato stato di previsione della spesa secondo una codifica economico-funzionale, costituiscono significativi elementi di programmazione della spesa.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Si osserva l'estrema difficoltà di adottare strumenti, previsti dal d.lgs. 29/93, nella struttura esistente, difficoltà maggiore rispetto a quella, pur sempre determinata dal tendenziale tasso di vischiosità nel recepire i nuovi istituti, riscontrata generalmente dalle altre Amministrazioni.

L'esempio più probante è fornito dall'Organo di controllo interno che non è stato ancora istituito.

Sinteticamente, ed al fine di disegnare un quadro generale, può dirsi che:

- E' stato approvato il Regolamento per l'attuazione degli artt. 2 e 4 della Legge 241/90 (G.U. 21.5.1994, suppl. ord. n. 80).

- Sono stati definiti i criteri ai fini dell'attuazione del principio di divisione fra livello politico e livello dirigenziale.

- Sono stati emanati provvedimenti concernenti l'orario di servizio e di lavoro del personale civile, il Comitato pari opportunità, il funzionamento degli Uffici Relazioni con il Pubblico dell'area tecnico-amministrativa.

- E' stata approvata la sola metodologia per la rilevazione dei carichi di lavoro (mentre non risulta essere stato adottato il necessario provvedimento) e definite le direttive relative all'attività di formazione, addestramento ed aggiornamento del personale civile *quest'ultima particolarmente importante in quanto conseguente alla tendenza, registrata in precedenza, a riequilibrare gli apporti professionali del settore civile rispetto a quello militare.*

- Con d.m. 24.7.1995, sono state approvate le dotazioni organiche provvisorie del personale civile, ed è in corso l'iter tendente all'approvazione di quelle definitive, previa verifica dei carichi di lavoro, operazione questa che, come si è detto, presenta una particolare complessità, a causa della diversità del regime giuridico e delle mansioni concretamente svolte dal personale civile e da quello militare.

- Sotto il profilo della riorganizzazione dell'Amministrazione, non ancora è stato realizzato l'accorpamento (già previsto) delle due Direzioni Generali che attualmente si occupano del personale militare rispettivamente per gli ufficiali ed i sottufficiali.

7. Attività contrattuale

Com'è noto, l'Amministrazione della Difesa assume un'importanza determinante per la configurazione dell'attività contrattuale di tutta la Pubblica Amministrazione.

Tale attività presenta una sua particolare valenza, in quanto i moduli adottati dalla Amministrazione non coincidono in pieno con gli schemi contrattuali classici (ad esempio i contratti per le forniture), condividendo solo in parte le caratteristiche e rendendo inevitabilmente di difficile compatibilità determinate clausole e disposizioni contrattuali.

Diverso è il discorso per alcune figure che sono state individuate nell'approccio pragmatico e mancano di un supporto normativo (es.: *contratti aperti*), e sono soggetti ad un'evoluzione, determinata in buona parte dall'atteggiamento nei loro confronti di Organi consultivi e di controllo, in termini restrittivi, con la conseguenza di veder sempre più attenuata la loro peculiarità rispetto al sistema generale.

Si coglie dunque l'occasione della presente relazione per affrontare le diverse tipologie con le quali si esplica l'attività contrattuale della Difesa, mettendone in luce sia le ragioni che hanno motivato il ricorso all'una o all'altra di esse, sia gli aspetti problematici, alcuni dei quali hanno formato oggetto di osservazioni in sede di controllo ed anche di deliberazioni della Sezione del controllo.

Le aree maggiormente significative nelle quali si è esplicitata l'attività contrattuale dell'Amministrazione attengono alla cooperazione internazionale, alla stipulazione dei contratti c.d. "aperti", ai servizi in economia.

Vanno poi considerati il ricorso al "*leasing*" e le alienazioni di materiali non più impiegabili, mentre è di altra natura il discorso sul rapporto Industria-Difesa cui si è già accennato.

7.1 Cooperazione Internazionale

La dizione "*Cooperazione Internazionale*" potrebbe apparire impropria per la materia contrattuale, ma, essa permette di inquadrare quelle operazioni di acquisizione che coinvolgono il momento decisionale governativo nell'ambito di negoziati internazionali che tendono alla realizzazione di un Accordo (il Memorandum) di norma non soggetto a ratifica in quanto, a sua volta, discendente dall'Accordo costituente l'Organizzazione Internazionale di cui l'Italia è parte (*in primis* la N.A.T.O.).

E' appunto nel contesto dell'Accordo Internazionale che prende vita un *Programma*, assai spesso estremamente complesso; si pensi che i programmi aeronautici hanno un tempo di svolgimento di durata plurien-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nale (anche superiore ai 10 anni), nel quale si individuano, di norma, le seguenti fasi: *fattibilità, definizione, sviluppo, produzione, supporto*.

Prima di procedere nell'approfondimento della tematica della cooperazione internazionale e dei programmi nei quali la medesima si esplica, è opportuno stabilire la diversa connotazione e valenza di tale opzione rispetto a quella, più tipicamente, contrattuale.

L'esigenza di ricorrere a tecnologie di particolare sofisticazione, rende infatti necessario il ricorso ad industrie ad alta specializzazione, ed, in tal caso, si pone, ovviamente, l'opzione fra l'industria estera e quella nazionale, la quale ultima, a volte, abbisogna di una integrazione del *Know-how* posseduto dalla stessa, ed a tal fine vengono appunto riconosciuti i c.d. "*oneri non ricorrenti*", vale a dire le spese che l'industria deve sostenere per l'impianto delle nuove attrezzature e per la qualificazione del personale.

Certamente non appare conseguibile la realizzazione di un sistema d'arma, completamente nuovo, mediante lo strumento contrattuale classico, ed è in questa ottica che si inserisce la scelta di operare attraverso la cooperazione internazionale, la quale sola è in grado di sostenere i tempi di gestione molto lunghi e, soprattutto gli oneri conseguenti.

Esiste, anche in questo caso, ed in maggior misura, l'attenzione alla ricaduta finanziaria ed ai benefici che si riconnettono ai c.d. "ritorni industriali" che aprono la possibilità, specialmente nel settore aeronautico, ad una partecipazione estesa dell'industria nazionale, soprattutto nella fase di supporto e nelle attività manutentive.

Attraverso l'appartenenza alla N.A.T.O., è possibile:

- la partecipazione, in termini di contribuzione, a programmi N.A.T.O. (es. MRCA ed EFA), che vengono gestiti da apposite Agenzie Internazionali (es. NAMMA e NEFMA), che, mantenendo la personalità giuridica N.A.T.O., adempiono in nome proprio e per conto dei Paesi aderenti, agli acquisti necessari;
- la partecipazione all'approvvigionamento ed al mantenimento di sistemi d'arma comuni di Paesi aderenti al Weapon System Partnership, tramite l'organismo N.A.T.O. NAMS (programmi Nike, Drone, Sidewinder), che si avvale dell'Agenzia NAMS per la parte gestionale.

In entrambi i casi, il Paese aderente avanza la richiesta di materiali all'Agenzia N.A.T.O., fa affluire i fondi presso una Banca indicata dall'Agenzia stessa. La rendicontazione della spesa viene effettuata sulle ricevute che sono state emesse dall'Agenzia.

A tal proposito, va detto che il sistema di rendicontazione si presenta in molti casi macchinoso, dovendosi avere riguardo ai tempi contabili delle Agenzie Internazionali che necessariamente influiscono, talvolta arrecando notevoli ritardi, sull'assolvimento degli adempimenti previsti dalle norme di contabilità pubblica.

Mentre la qualità di membro N.A.T.O. permette all'Italia di partecipare ai Programmi la cui gestione viene affidata alle Agenzie Internazionali, il rapporto fra Governi viene regolato dal *Memorandum* (MOU), il quale, pur essendo, come si è detto, un Accordo Internazionale (non soggetto a ratifica) produce gli effetti sostanziali di un contratto, del quale presenta le caratteristiche sotto il profilo delle clausole in esso contenute, al fine di regolare i rapporti finanziari e di varia natura che attengono all'esecuzione del programma.

Di regola i "*Memorandum*" attribuiscono le quote di lavorazione in relazione a quelle di compartecipazione e prevedono spesso l'adozione di procedure contabili tipiche del Paese ospitante.²

Per la sua particolare rilevanza, si allega una relazione sull'andamento del Programma EFA/EUROFIGHTER 2000, nell'esercizio finanziario 1995.

7.2 Contratti aperti.

Il c.d. "contratto aperto" è una figura creata dalla prassi amministrativa, ed, in quanto tale, è priva del necessario sostegno giuridico, non trovando un sostegno specifico nelle norme di contabilità generale dello Stato.

La sua ragion d'essere risiede nell'esigenza di poter disporre di un approvvigionamento, anche in condizioni di emergenza, che non risenta di una quantificazione fissa delle unità di un certo bene di cui si chiede la fornitura.

E' soprattutto nell'ambito della manutenzione dei sistemi d'arma che il "contratto aperto" mostra la sua utilità e, soprattutto trova la sua giustificazione, laddove sussistono esigenze tecniche legate alla difficoltà di

² Per quanto riguarda, ad esempio, l'acquisizione di mezzi o materiali di provenienza U.S.A., il Dipartimento della Difesa americano fornisce, a prezzo di costo, sia il materiale d'armamento, sia i servizi necessari, richiedendo che, in base alla procedura F.M.S. (Foreign Military Sales), vengano emesse lettere di richiesta e di offerta, lettere di accettazione (L.O.A.) da parte del Ministero della Difesa, il quale provvederà ad autorizzare le spese, dando le opportune istruzioni.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

determinare preventivamente, con esattezza, prestazioni contrattuali concernenti la riparazione e/o la revisione, ad esempio, di aeromobili, così come la collegata fornitura di parti di ricambio (va accennato, al riguardo, alla c.d. "quota non programmata" relativa ad avarie o a difetti imprevisti riscontrati in velivoli, che, secondo COSTARMAEREO non supererebbe il 5/10% dell'ammontare contrattuale).

Nella struttura contrattuale predisposta secondo canoni introdotti negli ultimi anni, si è tenuta distinta una parte che può definirsi "chiusa" ed una parte che, dovendo fronteggiare esigenze impreviste ed imprevedibili (di solito ragguagliata al 10% dell'importo contrattuale) viene gestita con il sistema più macchinoso dei preventivi (c.d. parte aperta).

Ciò non comporta un'applicazione generalizzata nell'ambito dei contratti di forniture. Partendo da tale assunto, va comunque considerato che, la posizione non solo della Corte dei conti, ma anche del Consiglio di Stato continua ad essere piuttosto cauta in ordine a detta figura, limitandone quindi sia l'ammissibilità ai casi cennati sia la soglia di indeterminatezza.³

Viene qui ribadita l'esigenza, richiamata nella relazione sul precedente esercizio, che l'Amministrazione effettui una verifica dei risultati ottenuti con l'utilizzazione del "contratto aperto" in luogo di un contratto che reca una disciplina compiuta, derivando da tale verifica la validità della scelta dell'Amministrazione, da valutare quindi sotto un profilo eminentemente gestionale, anche con riferimento ai minori costi per l'erario.

7.3 Leasing

Di particolare interesse è il ricorso, da parte dell'Amministrazione della Difesa, allo strumento del leasing per assicurare la disponibilità e l'impiego di apparecchiature di notevole dimensione per l'automazione di centri di elaborazione dati di grandi complessi delle tre Forze Armate.

E' stata, a tal fine, utilizzata la forma contrattuale della locazione finanziaria, con pagamento periodico di canoni mensili e con facoltà, per l'Amministrazione, di acquisire, dopo un certo periodo di esercizio, la proprietà dell'impianto a fronte del pagamento dell'importo residuo.

In ogni caso, il locatore coincideva con il produttore del bene (I.B.M., Bull H.N., Olivetti), configurandosi, dunque, la fattispecie del "leasing operativo".

Si accenna, in proposito, all'ultimo contratto del genere, stipulato con la Bull H.N. Information Systems Italia S.p.A., che ha avuto per oggetto l'automazione del 1° Centro di Calcolo Elettronico dell'Esercito. Per tale contratto è stato assunto un impegno di 8,4 miliardi circa.

E' stata data attuazione al memorandum d'intesa stipulato nel marzo 1994, in base al quale il Regno Unito fornirà all'Italia, adottando la procedura della cessione temporanea, 24 velivoli MRCA-F3 appartenenti alla flotta della RAF nonché il relativo supporto logistico per far fronte alle esigenze dell'Aeronautica militare italiana, in attesa che entrino in servizio i velivoli del tipo Euro Fighter 2000.

La spesa complessivamente impegnata (294,4 miliardi) è stata ripartita in un arco di tempo che va dal 1997 al 2007.

Nel 1995, a fronte dei primi 10 velivoli ceduti all'Italia, sono stati erogati 69,2 miliardi, ai quali dovranno aggiungersi, in relazione ai pagamenti scaglionati nel tempo, gli incrementi dovuti in base ad indici predefiniti dal memorandum.

E' da rilevare che al termine della locazione i velivoli dovranno essere restituiti dall'Italia in condizioni di efficienza, secondo le modalità del protocollo d'intesa.

7.4 Servizi in Economia

Altra forma di approvvigionamento in luogo delle normali procedure concorsuali è il ricorso ai servizi in economia disciplinati, da ultimo, dal d.p.r. 5.12.1983, n. 939.

Generalmente tale strumento viene utilizzato dagli Uffici periferici, al fine di soddisfare con la maggiore tempestività le esigenze contingenti.

La procedura prevede che gli Ispettorati logistici provvedano all'assegnazione dei limiti di spesa, attraverso i modelli "C", i quali sono distinti in base al capitolo ed alla voce di spesa.

³ Si richiama, al riguardo, la deliberazione della Sez. 3^a del Consiglio di Stato, n. 1790/92 del 12 gennaio 1993, che ha ribadito l'esigenza di "maggiore specificità e concretezza in ordine all'oggetto del contratto" da realizzare attraverso un raggruppamento di voci secondo criteri di omogeneità e, soprattutto, *ric conducendo i casi di forniture di beni (ivi compresi i ricambi meccanici), al normale sistema di approvvigionamento, con autonomi, separati contratti.*

Va detto che sia nella fattispecie oggetto del parere, reso in termini favorevoli, sia in gran parte dei contratti che attengono ad operazioni tecniche, sono riscontrabili quegli elementi che sono stati identificati dal Consiglio di Stato.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il ricorso ai Servizi in economia assume dimensioni anche piuttosto rilevanti, costituendo, come si è detto, la prevalente forma di acquisizione adottata dagli Uffici periferici.

In qualche caso, come nel settore degli impianti di assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazioni, si raggiungono livelli finanziari ragguardevoli (L. 30.692.930.930, corrispondenti ad oltre l'85% dei decreti d'impegno emessi).

Le procedure in economia, costantemente motivate, nel corso degli anni, dalla necessità di assicurare, con urgenza, la continuità di servizi indispensabili per l'esercizio delle telecomunicazioni militari - segnatamente nei periodi non coperti da contratti aperti di assistenza tecnica e/o manutenzione - hanno riguardato disponibilità finanziarie pari al 10% degli stanziamenti iscritti a bilancio.

In via esemplificativa, nel settore degli impianti di assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazioni, la spesa in economia ha raggiunto, nel 1995, livelli finanziari ragguardevoli (circa 30 miliardi), segnatamente in periodi non coperti da contratti "aperti" di assistenza tecnica e/o manutenzione.

Di detta somma, circa 2,5 miliardi sono stati destinati nell'ambito dello stanziamento afferente al capitolo 2003, a sopperire ad esigenze proprie dell'aviazione civile per evitare l'interruzione di servizio di pubblica utilità.

Ha costituito eccezione all'area dell'esercizio un impegno di 1.192 milioni (IVA esente) assunto, sempre per motivi d'urgenza, sul capitolo di potenziamento 4011 per la realizzazione di collegamenti tra territorio nazionale e contingente militare operante fuori area territoriale (in Bosnia); detto collegamento è stato stanziato dall'acquisto, per il tramite della Telecom Italia S.p.a., di due stazioni terminali satellitari.

Alla procedura in economia l'Amministrazione ha fatto frequente ricorso per l'affidamento di lavori di infrastrutture N.A.T.O., dando applicazione all'art. 50, lettera c) del regolamento sui lavori del Genio militare, approvato con r.d. 17 marzo 1932, n. 365.⁴

Nel corso degli anni, il Genio militare ha preferito utilizzare la norma suindicata, dato che i lavori eseguiti con tale procedura non sono soggetti a limiti di somma, non comportano pareri degli Organi consultivi, spostano a consuntivo l'esame della documentazione di spesa che trae origine da scrittura privata con impresa di fiducia (cottimo fiduciario), atteso che il pagamento degli stati di avanzamento avviene con i fondi delle anticipazioni.

Alle osservazioni della Corte, al riguardo, l'Amministrazione ha posto in evidenza che il ricorso all'art. 50 del regolamento dei lavori del Genio militare non deroga ai fondamentali principi della concorrenza e della trasparenza affermati nel documento AC74-D72261 della N.A.T.O., poichè la scelta del contraente avviene con ampia partecipazione delle ditte (italiane e dei Paesi della N.A.T.O.) idonee sotto i profili tecnico-economici e della sicurezza (in possesso del NOS- Nulla Osta-Sicurezza), attraverso un'indagine esplorativa (gara informale) che non obbliga l'Amministrazione fino a quando il decreto d'impegno della spesa non abbia superato, positivamente, l'esame degli Organi di controllo.

Con deliberazione 6/96, la Sezione del controllo, non condividendo le argomentazioni dell'Amministrazione, ha affermato che, in materia, si deve dare alle procedure N.A.T.O. di esecuzione delle gare internazionali emanate dal Consiglio atlantico, come annualmente dispone la legge di bilancio, ragion per cui non v'è spazio per ricorrere all'esecuzione in economia in ordine ai lavori di comune difesa, cui concorrono gli altri Paesi aderenti alla N.A.T.O..

Nel quadro della recente evoluzione della legislazione in materia di lavori pubblici, che limita i lavori in economia fino all'importo di 200.000 ECU⁵, debbesi altresì rilevare che nella legge di bilancio 95 è stato introdotto l'art. 13 co.1, in forza del quale, alle spese del bilancio della Difesa che comportano l'applicazione delle procedure N.A.T.O. di esecuzione delle gare internazionali "sono applicabili le disposizioni dell'art. 23 della legge 18 agosto 1978, n. 497, integrate dalle disposizioni dell'art. 3, ultimo comma della legge 16 giugno 1977, n. 372".

Tale norma ha stabilito che i progetti riguardanti lavori per infrastrutture N.A.T.O., da stipulare nelle forme ordinarie e non più con il sistema "in economia", devono essere sottoposti al previo parere del preesistente Comitato previsto dalla legge n. 497/1978 in materia di costruzione di alloggi di servizio per le FF.AA.

⁴ In base a tale disposizione, possono effettuarsi in economia "i lavori di miglioramento o di nuove costruzioni quando ragioni di urgenza o di riservatezza non consentano l'indugio e la pubblicità delle contrattazioni nelle forme ordinarie di legge".

⁵ Art. 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 209 nel testo modificato dalla legge n. 216/95 di conversione al decreto legge 101/95.

e da altri membri dell'Amministrazione militare ovvero designati in rappresentanza di altre Amministrazioni.⁶

Per effetto della normativa indicata, l'Amministrazione della difesa è tenuta, a decorrere dal 1° gennaio 1995, ad adottare le procedure contrattuali ordinarie e, di conseguenza, non può farsi luogo, tranne che per gli importi inferiori a 200.000 ECU, alla esecuzione dei lavori per infrastrutture N.A.T.O. con il sistema "in economia", di cui all'art. 50 del regolamento sui lavori del Genio.

7.5 Rapporto Industria-Difesa

Dagli accenni innanzi fatti, viene confermata l'importanza del rapporto Industria-Difesa, che presenta stretti legami e complesse problematiche di cui l'Amministrazione della difesa deve tenere conto, in relazione al soddisfacimento delle proprie esigenze operative.

L'interdipendenza dello strumento militare e dell'industria nazionale per la difesa trova giustificazione nel fatto che, da un lato lo strumento militare per essere efficace ed autonomo, almeno nei settori strategici, deve fare affidamento su settori di produzione industriale tecnologicamente validi e competitivi, dall'altro l'industria per la difesa, per definire la propria configurazione, deve avere come punto di riferimento principale il complesso delle esigenze operative e delle disponibilità finanziarie delle Forze Armate. In sintesi, l'organizzazione di un sistema di difesa efficiente non può prescindere, dunque, dall'armonizzazione dello strumento militare con l'apparato produttivo nazionale.

A fronte di tali esigenze, negli ultimi anni, il bilancio della Difesa è stato sottoposto a riduzioni e tagli in corso di esercizio, e ad occasionali assestamenti di fine anno. Ciò, nel '95, ha comportato il blocco o la riduzione di importanti programmi delle Forze Armate (SICRAL, Ariete 1, Elicottero A129, Elicottero EH 101, AM-X).

Nell'impossibilità di comprimere le spese per la funzione sicurezza pubblica, le funzioni estere e le pensioni provvisorie, le riduzioni di bilancio gli ultimi anni hanno inciso sulla funzione difesa e, in particolare, sulle spese per gli investimenti, stante l'impossibilità di intervenire in maniera più incisiva su quelle del personale e di ridurre oltre un certo limite di accettabilità quelle per l'esercizio.

In conseguenza di ciò, il volume globale delle risorse dedicate all'investimento delle Forze Armate, attestatosi su circa 5.500 miliardi negli anni 1988-89, ha registrato una progressiva riduzione sino ad assestarsi sui circa 3.800 miliardi degli ultimi anni. Se poi si prende a riferimento la sola quota dell'investimento dedicata all'ammodernamento dei mezzi e materiali (R/S+A/R), escludendo cioè le infrastrutture, gli stanziamenti sono passati dai circa 4.800 miliardi degli anni 1988-89 ai circa 3.400 miliardi.

Inoltre, la mancata approvazione del "Modello di Difesa" ha, di fatto, reso difficile la formulazione di qualsiasi pianificazione di sviluppo industriale.

L'industria per la difesa, dal canto suo, non si è mostrata sufficientemente reattiva rispetto alle difficoltà emerse nel mercato "civile" e per quanto abbia iniziato un'opera di ristrutturazione interna, non è riuscita a ricondizionarsi in termini congrui rispetto alle nuove ridotte esigenze. Conseguentemente si sono avute situazioni di decozione con le relative ripercussioni di ordine sociale.

Sul piano pratico è quindi accaduto che i finanziamenti previsti da leggi emanate a sostegno di alcuni settori industriali (l. 46/87, l. 808/85, l. 234/89, l. 237/93 e l. 644/94) hanno avuto una destinazione parzialmente assistenziale oltre che di effettivo sviluppo tecnologico, in parte ridimensionato con destinazione delle risorse aggiuntive derivanti dalle leggi indicate a programmi d'interesse della difesa.

In tale quadro un risultato interessante è costituito dal "Piano di settore aeronautico", in fase di attuazione, per il quale si sono sempre più perfezionati i rapporti di collaborazione fra Ministero Industria Commercio e Artigianato e Difesa.

L'evoluzione sia del rapporto fra industria nazionale e Difesa, sia degli accordi in sede internazionale finalizzati al soddisfacimento delle esigenze operative, comporta, da parte dell'Amministrazione, lo studio di nuovi strumenti, la cui compatibilità con la normativa di contabilità pubblica dovrà essere attentamente verificata.

⁶ Per effetto della normativa ora indicata, l'Amministrazione della Difesa è tenuta, a decorrere dal 1° gennaio 1995, ad adottare le procedure contrattuali ordinarie e, di conseguenza, non può farsi luogo, tranne che per gli importi inferiori ai 200.000 ECU, alla esecuzione dei lavori per infrastrutture N.A.T.O. con il sistema "in economia", di cui all'art. 50 del regolamento sui lavori del Genio

7.6 Alienazioni di materiali non più impiegabili.

La procedura di alienazione del materiale non più impiegabile, accantonato presso i vari Enti periferici della Difesa, prevede, di norma, la licitazione privata, eccezion fatta per i rottami, olio e batterie esauste per i quali viene adottata la procedura in economia.⁷

Tra le procedure di alienazione di materiale fuori uso adottate dall'Amministrazione, assume particolare rilievo quella per la vendita dei rottami metallici messa in essere per quelli provenienti dalla demolizione dei mezzi da combattimento nell'ambito del trattato C.F.E..

L'Italia, come gli altri Paesi della NATO, si è impegnata a ridurre gli armamenti convenzionali e tale riduzione ha comportato per l'Amministrazione la demolizione di circa 900 carri di vario tipo. L'alienazione dei materiali demilitarizzati è stata assicurata con una licitazione privata dalla quale è scaturito un contratto a consegne ripartite.

Per l'alienazione di materiali inquinanti (oli, batterie e gomme) sono stati costituiti consorzi fra ditte autorizzate per la raccolta e il riciclaggio degli stessi.

In alcuni casi non vi sono state offerte, cosicchè l'Amministrazione ha dovuto conferire tali materiali ai predetti consorzi, senza corrispettivo, ovvero a stipulare contratti passivi per il loro smaltimento.

Per quanto, invece, attiene alle alienazioni di materiale fuori uso - in ordine alle quali gli enti militari si attengono ad alcune istruzioni ministeriali,⁸ si è avuto il seguente andamento, per l'anno 1995:

- importo complessivo dei materiali dichiarati fuori uso per cause tecniche: 1.396 milioni (ai valori d'inventario);
- importo complessivo dei materiali dichiarati fuori uso per vetustà e usura: 1.809 milioni (ai valori d'inventario);
- importo complessivo delle alienazioni di materiali: n. 21 procedimenti per 84 milioni (valori di stima dei rottami di risulta).

8. L'Arma dei Carabinieri

8.1 Aspetti generali

Nell'ambito della relazione sul Ministero della Difesa, la Corte dei conti si occupa, in particolare, dell'Arma dei Carabinieri, che presenta una sua tipicità, derivante sia dalla sua gestione autonoma, sia dalla circostanza di accedere anche al Bilancio del Ministero dell'Interno.

Non va assolutamente sottaciuta la validità di un modulo, che presenta una notevole snellezza e celerità procedimentale, avvantaggiata in questo dalla presenza di un'utilizzazione diffusa dell'informatica e della telematica e da una programmazione estremamente efficace.

In realtà, non si tratta ovviamente di fenomeni e circostanze casuali, ma una interdipendente dall'altra.

La programmazione delle risorse umane e materiali a disposizione trova infatti un determinante punto di riferimento nella circostanza che, al tempo stesso, il Comando Generale riveste funzioni di Ente Programmatore, Direzione Generale e Comandante Territoriale, permettendo, quindi, l'univoca conoscenza sia degli aspetti amministrativi che di quelli eminentemente tecnico-operativi.

La differenza più evidente rispetto alle altre Direzioni Generali della Difesa, è data proprio dall'essere, il Comando Generale dell'Arma, l'unico Centro di Responsabilità. Non a caso, infatti, il medesimo viene considerato come Direzione Generale "polisettoriale".

Nell'ambito del "documento programmatico" per il 1995, del Ministero della Difesa, l'Arma dei Carabinieri ha distinto in tre settori la sua attività: **operativo, addestrativo e logistico.**

⁷ Il ricorso alla licitazione privata è determinato dalla necessità di limitare la partecipazione alle gare a ditte preventivamente selezionate. Infatti, sia i luoghi dove sono ubicati i materiali da alienare che i luoghi dove si svolgono le gare costituiscono aree militari che richiedono un controllo, ai fini della sicurezza, delle persone che hanno diritto ad accedere ai locali.

In applicazione dell'art.19 della legge di contabilità, la consegna di detti materiali avviene, di regola, immediatamente dopo l'aggiudicazione.

⁸ Compendio in materia di accertamento, alienazione e sgombero del materiale fuori uso, prot. n. 414/COORD del 26.10.1987.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il Bilancio dell'Arma per il 1995, si componeva come segue:

Cap.Ministero della Difesa	Riassegnazioni in Bilancio	Residui di stanziamento cap.5031	Tagli apportati dal Ministero del Tesoro	Tagli apportati dalla Legge Dini	Assestamento di Bilancio	Partite di debito e credito	TOTALE
£.5.305,713 miliardi	£.85,266 miliardi	£.17,032 miliardi	£.10.168— miliardi	£.18,408— miliardi	£.67,367— miliardi	£.11,658 miliardi	£.5.323,725 miliardi

Al fine di interpretare le risultanze di bilancio e di attività sostanziale dell'Arma dei Carabinieri in termini in qualche misura omogenei all'analisi che ha per oggetto il Sistema Difesa si è predeterminata una articolazione settoriale che consentisse di trarre impressioni e valutazioni compatibili fra l'aggregato Difesa e l'aggregato "particolare" Arma dei Carabinieri.

In particolare:

- l'**Organizzazione Centrale** assorbe poco più dell'1% del bilancio assegnato all'Arma;
- l'**Organizzazione Addestrativa** il 7%;
- l'**Organizzazione Mobile** il 5%;
- l'**Organizzazione di Polizia Militare** il 3%;
- l'**Organizzazione Territoriale** l'80%;
- l'**Organizzazione Speciale** il 4%.

8.2 Organizzazione decisionale e rapporto Segretario Generale - Capo di Stato Maggiore Difesa - Capi di Stato Maggiore di Forza Armata

a. L'organizzazione decisionale, in ambito Arma, risulta sviluppata:

- a livello centrale, presso il Comando Generale, con il prevalente accentramento alla figura del Comandante Generale, delle attività di tipo gestionale-amministrativo (in forza delle sue qualità di Direttore Generale e Capo di Ente Programmatore) e con l'esercizio di specifiche competenze delegate, per la generalità delle altre materie, al Vice Comandante Generale, al Capo di Stato Maggiore ed ai Capi Reparto;
- a livello periferico, con l'azione dei Comandanti di Regione, che esercitano altresì le funzioni, nel settore logistico-amministrativo, di Comandanti di Enti Amministrativi e, pertanto, funzioni di spesa in qualità di "ordinatori secondari".

Per la funzione di supporto tecnico e propositivo nei confronti dei Comandanti, sia a livello Centrale (Comando Generale) che periferico (Comandi Regione CC), sono costituiti appositi Stati Maggiori.

b. Per quanto attiene ai rapporti esistenti tra il Comando Generale ed il Segretario Generale della Difesa, nonché con il Capo di Stato Maggiore della Difesa ed i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, l'Arma dei Carabinieri ha costanti riferimenti:

- con il Segretario Generale, in virtù della funzione di coordinamento attribuita alla stessa Autorità per tutte le Direzioni Generali del Ministero Difesa.
- con i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, soprattutto attraverso la partecipazione del Comandante Generale ai Comitati dei Capi di Stato Maggiore, alle cui riunioni il Vertice dell'Arma partecipa - necessariamente - ai fini delle attività di formazione del bilancio della Difesa, nonché in ogni occasione che veda coinvolta l'arma direttamente o di riflesso, quale parte integrante delle FF.AA.

8.3 Attività contrattuale nell'Arma dei Carabinieri

L'attività contrattuale assume rilevanza, sottolineata nell'analisi per funzioni-obiettivo (funzione sicurezza interna), sia sotto il profilo degli importi, sia sotto quello delle tipologie contrattuali che, sostanzialmente, corrispondono all'intera gamma delle opzioni previste dalla normativa.

E' importante distinguere l'attività "accentrata" da quella "decentrata", affidata agli ordinatori secondari di spesa.

a. Attività contrattuale "accentrata":

- Contratti di pubbliche forniture per 234 miliardi (al netto di I.V.A.), di cui 230 miliardi al di sopra della soglia comunitaria.
- Contratti di servizi per 9 miliardi, di cui 6,7 al di sopra della soglia comunitaria.
- Contratti di lavori per 28 miliardi.

b. Attività contrattuale "decentrata":

I contratti stipulati nel 1995 riguardano sostanzialmente l'acquisto di prodotti e somministrazioni aventi ad oggetto forniture ad esecuzione periodica.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I primi hanno raggiunto un importo di 94,8 miliardi, di cui 54,6 per quelli al di sopra della soglia comunitaria.

Si sono avuti contratti del secondo tipo per 40,4 miliardi, di cui 37,2 per quelli al di sopra della soglia comunitaria.

Generalmente il sistema di scelta del contraente è stato la licitazione privata (85,8 miliardi), ma rilevante è stato anche il ricorso alle procedure “in economia” (32,4 miliardi).

8.4 Tempi di smaltimento dei residui

In relazione alla tipologia contrattuale degli approvvigionamenti dell'Arma, generalmente limitata a contratti annuali, ed all'entità finanziaria degli stessi, i tempi di smaltimento dei residui sono risultati pari al 2,48% nel triennio 1993-1995 a fronte di un volume finanziario di 16.015 miliardi (pari ai bilanci del triennio).

9. Gestione della spesa decentrata

La spesa delegata del Ministero della Difesa rappresenta una parte relevantissima del bilancio dell'Amministrazione, che nel 1995 è arrivata a 16.852 miliardi in termini di accreditamenti, cui vanno aggiunti 85 miliardi di mandati “di saldo”, a fronte di spese per 16.479 miliardi, che ha dato luogo a consistenti economie (458 miliardi).

Aspetto peculiare di detta spesa è dato dalla circostanza che i fondi accreditati agli organi periferici (direzioni di amministrazione) sui capitoli di bilancio confluiscono in contabilità speciali che costituiscono una comune disponibilità di cassa alla quale attingere, nel corso dell'esercizio finanziario, anche quando per una spesa già autorizzata (mediante le assegnazioni annuali) non sia stato possibile provvedere al suo tempestivo finanziamento, da parte della competente Direzione Generale.

Ciò determina, a volte, l'esigenza di emettere mandati “di saldo”, al fine di ripianare il *debito* dell'Amministrazione centrale nei confronti delle Direzioni di amministrazione.

Il meccanismo, viene reso ulteriormente complesso dall'esigenza di impegnare *in limine* i fondi necessari.

Per l'esercizio 1995, per la prima volta dall'introduzione del sistema delle contabilità speciali, si è pervenuti alla chiusura della contabilità speciali in tempo utile per la parificazione del rendiconto generale dello Stato.

L'importanza di una corretta tenuta e chiusura di tali contabilità appare evidente, in quanto la mancata chiusura rendeva possibile il trasporto dei titoli da un esercizio all'altro.

La stessa Sezione del controllo, con la deliberazione n. 89 dell'8.6.1994, aveva ribadito la validità del principio di competenza anche per la spesa periferica della Difesa.

I risultati, sotto il profilo della gestione finanziaria sono quelli precedentemente indicati ed indicano, in termini consistenti, il livello delle economie 458 miliardi che rappresentano buona parte delle economie complessive dell'Amministrazione della Difesa le quali ammontano a 727 miliardi.

10. Stato dell'informatizzazione

Com'è noto, l'informatica nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa, assume una grande importanza, soprattutto in relazione alle applicazioni che la stessa ha nel settore degli armamenti ed in quello delle telecomunicazioni, la particolare complessità dell'Amministrazione rende comunque necessaria un'organizzazione informatica integrata, così come un adeguamento costante della struttura.

Gli aspetti salienti dell'evoluzione informatica si sostanziano nello sviluppo di due progetti:

1. **CEDATA** (Centro Elaborazione dati area tecnico-amministrativa), concernente la specifica tecnica per la scelta del nuovo Host computer.

2. **Banca Dati di Vertice**, che, in pratica, consiste nell'estrapolazione dalle Banche dati delle Direzioni Generali Tecniche dei dati salienti al livello, appunto, “di vertice”.

In proposito, va detto che l'Amministrazione al fine di realizzare l'alimentazione della Banca dati di vertice, si è attivata secondo tre linee direttrici:

- Studio per il trasferimento dei dati da una piattaforma *Client-Server* al *Mainframe*;
- sperimentazione di prodotti *software* idonei;
- rielaborazione di specifiche tecniche per la realizzazione di un *sottosistema* di integrazione delle piattaforme di elaborazione dati.

Non va poi sottaciuta l'attività di formazione, da un lato, e quella dell'accorpamento di C.E.D. che non giustificavano più la loro distinta esistenza.

In ultimo, ed a prescindere dai normali rapporti con A.I.P.A., in conformità al disposto del d.lgs. 39/93, può farsi un cenno alla certificazione informatica militare, attività questa che assume notevole rilevanza - soprattutto in termini quantitativi - in particolare per il settore "leva", ed in ottemperanza, sia alla legge 241/90, sia al D.P.R. 130/1994. Detta attività, comporta, ovviamente, anche una fase di formazione.

Sempre in relazione allo stato dell'informatizzazione dell'Amministrazione, si accenna anche al progetto per l'approvvigionamento, mediante gara comunitaria, del materiale hardware necessario alla realizzazione di reti LAN e del software per la trasmissione dati, per i Distretti militari.

Trattasi di operazione piuttosto rilevante, sia dal punto di vista dell'estensione, sia da quello della spesa prevista che ammonta a 3,3 miliardi.

Il contesto specifico assume ulteriore rilevanza avendo il medesimo costituito occasione di discussione sul rapporto fra i c.d. "*Comilegge*", i Comitati per l'attuazione delle specifiche leggi concernenti il settore Difesa, nella circostanza, la legge 16.7.1977, n. 372, e l'Autorità per l'Informatica; sulla questione sono in corso accertamenti in sede di controllo.

11. Attività di protezione sociale nei confronti dei dipendenti

Com'è noto, assume grande rilievo nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa l'attività di protezione sociale dei suoi dipendenti.

L'attività a carattere assistenziale nel senso più ampio della parola, è diretta a soddisfare varie esigenze della comunità militare (culturali, ricreative, di ristoro, di mensa, di approvvigionamento, di alloggio, ecc.).

Nell'espletamento di questa attività, l'Amministrazione della Difesa si è mossa su due distinti piani: ha realizzato le strutture ed ha autorizzato gli organismi in argomento ad agire fuori del bilancio statale sia per quanto attiene alle entrate sia per quanto attiene alle uscite per l'acquisto dei beni di consumo, delle merci e dei servizi necessari per il raggiungimento dei fini propri di ciascuno di essi (entrate e spese che devono tendere al pareggio, essendo escluso ogni fine di lucro).

L'utilizzazione di gestioni fuori bilancio rientra nella disciplina dell'art. 5, l. n. 559/93.

Gli organismi di protezione sociale sono numerosi, ma per lo più di piccole dimensioni e sparsi su tutto il territorio nazionale e oltre (navi). Il loro assetto è dovuto a normativa interna (decreti ministeriali) che ha distinto varie tipologie (circoli presidiari, sale convegno, soggiorni marini e montani, stabilimenti balneari, posti di ristoro, mense, sale cinematografiche, ecc.) a seconda delle finalità da perseguire.

Il modulo organizzatorio della gestione fuori bilancio è identico per tutti i tipi (commissione amministratrice e gestore) ed identico è lo schema del rendiconto finanziario di mera cassa, che viene inviato alla Ragioneria Centrale e alla Corte dei conti alla fine dell'esercizio finanziario.

In passato un esplicito riconoscimento del fenomeno gestorio si è avuto soltanto nelle leggi di bilancio, che dal 1979 l'hanno assoggettato ai controlli previsti dall'art. 9 della legge 28.11.1971 n. 1041 per le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali.

L'attività fuori bilancio di protezione sociale è comune alle Amministrazioni della difesa, dell'Interno (per il personale della Polizia di Stato e del Corpo dei Vigili del Fuoco) e delle Finanze (per il personale del Corpo della Guardia di Finanza).

Con riferimento a queste Amministrazioni e al personale del Corpo Forestale dello Stato, l'art. 5 della legge n.559/93 dispone che l'attività di protezione sociale va svolta interamente in bilancio, affidandola in concessione alle organizzazioni del personale dipendente ovvero ad enti terzi, e stabilisce che l'Amministrazione deve fornire alle predette organizzazioni i locali demaniali, i mezzi, le strutture, i servizi e gli impianti necessari.

Peraltro, con decretazione di urgenza reiterata (da ultimo con l'art. 5 del d.l. 26 aprile 1996 n. 211) il termine di efficacia delle disposizioni dettate dall'art. 5 della l. 559/93 è stato, di proroga in proroga, fissato al

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

1° luglio 1996, ma, soprattutto, è stata prevista, accanto alla *gestione in concessione*, la *gestione diretta* della protezione sociale per tutti i casi in cui abbia a rendersi necessaria per esigenze operative ovvero per assicurare la continuità degli interventi.

In tal modo è stato riproposto il collegamento fra Amministrazione e organismi di protezione sociale, in qualche misura modificando la *ratio* della legge n. 559/93.

Nel disegno originario, invece, la gestione aveva il suo perno nelle organizzazioni dei dipendenti (di cui all'art. 8 della legge 11.7.1978, n. 382) che l'Amministrazione doveva supportare soltanto sul piano infrastrutturale. L'esercizio dell'attività restava fuori dell'Amministrazione, che doveva soltanto scegliere il concessionario del servizio di protezione sociale fra le stesse organizzazioni o fra enti e terzi.

Ne conseguiva una netta distinzione fra oneri dell'Amministrazione e costi a carico degli utenti, che avrebbero costituito oggetto dei rapporti fra concessionario e utenti medesimi (prezzi dei beni e servizi).

A tanto dovrebbero ovviare i provvedimenti previsti dall'art. 5 della legge n. 559/93 e dall'art. 5 del d.l. n. 211/96, con i quali i Ministri competenti (Difesa, Interno, Finanze e Risorse Agricole) di concerto con quello del Tesoro devono porre la disciplina per la gestione in concessione e per la gestione diretta.

Non può, però, sottacersi che tali provvedimenti dovrebbero essere preceduti o accompagnati dai decreti del Ministro del Tesoro istitutivi di capitoli di spesa "pertinenti", quanto meno per la riassegnazione dei proventi della gestione diretta degli organismi in questione.

Per altri profili si rinvia alla trattazione specifica nell'ambito delle gestioni fuori bilancio.

12. Pronunce della Sezione del controllo.

L'attività dell'Ufficio di controllo ha portato a numerose deliberazioni della Sezione del controllo, sia in sede preventiva, sia in sede di controllo sulla gestione.

Si indicano di seguito le predette deliberazioni, con una sintesi dei contenuti delle medesime.

Si richiama l'attenzione sulla circostanza che si sia ritenuto significativo dar conto anche di tre deliberazioni del corrente esercizio finanziario: la 5/96, la 49/96 e la 60/96, per la loro particolare rilevanza anche nel quadro delle tipologie contrattuali sulle quali in precedenza ci si è soffermati.

17/95

Sottoposizione del Circolo Ufficiali delle Forze Armate d'Italia al controllo successivo sulla gestione delle P.A. esercitato dalla Sezione del controllo Stato.

Nell'area statale delle pubbliche Amministrazioni si configura una competenza specifica (nominativum) della Sezione Enti, condizionata da interventi esterni (del Governo) amplificativi o restrittivi ed una competenza generica e residuale della Sezione controllo Stato. Al fine di poter decidere il regime dei controlli "Più che la categoria degli enti-organismi appare rilevante la categoria degli enti statali o governativi, contraddistinta dalla circostanza che l'ente è inserito nel sistema legislativo ed amministrativo dello Stato e non in altro sistema (es. Regione)

18/95

Sottoposizione dell'Ente Circoli Marina Militare al controllo successivo sulla gestione della P.A. esercitato dalla Sezione del controllo Stato.

(v.17/95)

25/95

Controllo preventivo - Licitazione privata - art.16 D.L.vo 24.7.92 n. 358. Fornitura di apparecchiature particolarmente complesse. Accoglimento della tesi dell'Amministrazione secondo cui, nell'applicare il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa, si deve avere riguardo soprattutto al rapporto costi-benefici al fine di ottenere, in relazione alla natura delle prestazioni, la migliore esecuzione del contratto. Situazione ben diversa da quella (art.16 lett. a del D.L.vo 358/92) riconducibile al criterio del prezzo più basso (rapporto prezzo-efficacia), che presume un valore tecnico paritario.

Ammissione al visto.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

36/95

Controllo preventivo - decreto autorizzante l'impegno di spesa per l'acquisto all'estero di carburanti, da effettuarsi a trattativa privata da parte dell'Addetto militare.

Art.1 del D.P.R. 30.6.72 n. 627:

- 1) Non è richiesto il parere del Consiglio di Stato;
- 2) I contratti sono immediatamente efficaci ed eseguibili.

Non è previsto, quindi, un decreto approvativo. Pertanto il decreto che autorizza l'impegno di spesa, la cui funzione è quella di mettere a disposizione del Funzionario la provvista per poter stipulare, non può farsi rientrare nella categoria di contratti di cui all'art. 3, lett. g della L. 20/94. La materia degli acquisti all'estero mediante trattativa privata è pertanto da farsi rientrare nell'ambito del controllo successivo sulla gestione.

Non luogo a deliberare.

91/95

Controllo preventivo - dd.mm. concernenti la valorizzazione dell'indennità di ausiliaria di Generali di Corpo di Armata dei Carabinieri.

Art. 44 L. n. 224/86: "all'ufficiale in ausiliaria compete, in aggiunta al trattamento di quiescenza, un'indennità annua lorda pari all'80% della differenza tra il trattamento percepito ed il trattamento spettante al pari grado in servizio dello stesso ruolo, e con la medesima anzianità posseduta dall'ufficiale all'atto del collocamento in ausiliaria". L'Amministrazione ha inteso valorizzare l'indennità predetta incrementandola con l'importo previsto dalla speciale indennità pensionabile spettante al Capo della Polizia e successivamente estesa al Comandante Generale dei Carabinieri.

In realtà tale indennità consiste in un trattamento economico non avente carattere di generalità ed omogeneità, ma costituisce retribuzione "ad hoc" in corrispondenza delle prerogative che oggettivamente derivano dal ricoprire uno dei predetti Uffici. Ne consegue il principio per il quale costituiscono maggiorazioni di indennità valutabili in ausiliaria solo quelle che abbiano il carattere della generalità, uniformità ed omogeneità.

Diniego del visto.

137/95

Controllo preventivo - Conferimento di reggenza di posto di Consigliere ministeriale aggiunto (= dirigente superiore) in attesa della rideterminazione dei posti di funzione di cui al d.lgs 29/93 d.p.r. 30.6.72 n. 748 - l. 421/92 - d.lgs 29/93. In attesa di un regolamento che disciplini la ripartizione delle attribuzioni tra differenti livelli dirigenziali non si possono mantenere qualifiche non previste - tranne talune eccezioni - dal nuovo assetto della dirigenza.

Diniego del visto.

139/95

Controllo sulla gestione - Pronuncia incidentale. Indagine sulle spese relative ai lavori infrastrutturali connessi con l'applicazione degli accordi N.A.T.O.. Prassi costante di far gravare sul cap. 4001, al quale vengono imputate le spese per i lavori, le spese per le missioni in territorio nazionale ed internazionale dei dipendenti incaricati della realizzazione dei programmi infrastrutturali. Illegittimo inserimento di costi di personale su un capitolo che attiene a lavori per opere ed impianti, violazione del principio inderogabile di separazione tra spese correnti e spese in conto capitale.

140/95

Controllo sulla gestione. Pronuncia incidentale. Gestione dei lavori del Genio Militare. Fattispecie di assunzione di operai, tramite l'ufficio di collocamento, per l'esecuzione di lavori in economia con il metodo della amministrazione diretta. Trasformazione del rapporto di lavoro "occasionale" in rapporto a tempo inde-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

terminato, motivato con le esigenze dei cantieri istituiti presso l'aeroporto di Bari-Palese, nonché con esigenze di carattere sociale. Dall'esame della normativa intervenuta dal 1983 ad oggi, in tema di assunzioni di personale nelle Amministrazioni statali, si desume il principio in forza del quale "il reclutamento diretto di manodopera, da parte del funzionario che esegue i lavori in economia è incompatibile con il sistema di provvista delle risorse umane in vigore da oltre un decennio per le Amministrazioni".

Conseguentemente non risultano conformi a legge i titoli di spesa relativi ai pagamenti effettuati in favore dei predetti operai "occasionalisti".

157/95

Controllo preventivo - Decreti approvativi di contratti di fornitura di combustibili liquidi e gasolio da destinare agli enti e reparti dislocati nelle provincie di Bolzano e Trento.

1. Fattispecie contrattuale la cui esecuzione ha avuto inizio prima della stipulazione, nonché dell'approvazione da parte della Autorità militare competente. Illegittimità ai sensi dell'art.19 della legge di contabilità dello Stato nonché dell'art.117 del regolamento di contabilità.

2. Inserimento nel contratto della clausola che prefigura la possibilità di ricorrere alla procedura in economia nel caso di ritardo nella formalizzazione dell'atto autorizzativo del "quinto d'urgenza" o, comunque, nella ipotesi che il contratto, nelle more del suo perfezionamento, non sia ancora eseguibile.

La commistione così determinatasi tra la procedura contrattuale e quella in economia costituisce un ibrido non giustificabile. Il d.p.r. 5.12.83 n. 939, pur prevedendo un'ampia casistica di situazioni nelle quali è possibile fare ricorso all'economia, non prevede la non avvenuta "formalizzazione del provvedimento autorizzativo del quinto d'urgenza". Ciò perché è prevista normativamente dal d.p.r. 5.6.76 n.1076 per i contratti la possibilità - ricorrendo motivi di urgenza e nell'ipotesi in cui il contratto sia stato stipulato in conformità di capitolati generali di oneri - per il Dirigente di disporre l'esecuzione anticipata del quinto dell'ammontare del contratto, previa comunicazione alla Corte dei conti.

La dizione, poi, "il contratto non sia ancora eseguibile", potendo coprire, per la sua ampiezza, qualsiasi ritardo o inadempienza da parte dell'Amministrazione, non può essere assunta in un contesto contrattuale, il cui iter procedimentale deve svolgersi secondo regole e tempi determinati.

Diniego del visto.

163/95

Controllo preventivo. Aumento del quinto d'obbligo per un importo rispettivamente di 982 milioni e 892 milioni, emanato in corso di esecuzione di precedenti contratti aventi ad oggetto la fornitura di elmetti per le FF.AA.

Qualora l'Amministrazione disponga, nel corso di esecuzione del contratto, l'aumento delle prestazioni fino a concorrenza del quinto del prezzo d'appalto, alle stesse condizioni del contratto, (art.11 legge di contabilità dello Stato e art. 344 l. n. 2248/1865) pone in essere un atto a struttura unilaterale che non determina un nuovo rapporto giuridico ma solo una variazione della quantità delle prestazioni. Non è dato rinvenire alcuna analogia con l'istituto del riconoscimento del debito. Peraltro, anche qualora, con l'aumento, il contratto andasse a superare i limiti di somma di cui all'art. 3 c.1 lett. g l. n. 20/94, il controllo della Corte dei conti avrebbe valore meramente formale, non potendo addivenire a declaratoria di illegittimità in ordine al già eseguito contratto originario. Ulteriore conferma dell'automatismo applicativo della clausola del quinto d'obbligo è data dalla circostanza che non venga previsto (art.11 legge di contabilità) il parere del Consiglio di Stato.

Non luogo a deliberare.

5/96

Controllo sulla gestione. dd.mm. concernenti l'autorizzazione di spesa per l'esecuzione in economia di lavori presso l'aeroporto di Pratica di Mare e presso la base aerea di Villafranca.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Fattispecie relativa alla legittimità del ricorso al sistema in economia, nei casi di asserita urgenza e riservatezza delle opere, in relazione alle direttive comunitarie in materia di appalti di lavori pubblici (d.lgs. 406 del 1991) e delle procedure N.A.T.O. inerenti alle gare internazionali.

L'esame del vigente quadro normativo, pur in via di evoluzione in considerazione dell'intervenuto art. 33 della legge 11 febbraio 1994, n.109, induce a ritenere che l'Amministrazione della Difesa sia tenuta, a decorrere dal 1.1.95, ad adottare le procedure contrattuali ordinarie e, di conseguenza, non si possa più far luogo, tranne che per importi inferiori ai 200.000 ECU, alla esecuzione dei lavori per infrastrutture N.A.T.O. con il sistema ad economia di cui all'art. 50 del regolamento sui lavori del Genio.

49/96

Controllo sulla gestione. "Commessa per la fornitura di blindo armate "Centauro". Il programma si poneva come obiettivo la radiazione entro la metà degli anni '90 dei vetusti carri M47 ed, in sostituzione, la fornitura di 450 blindo armate, 8 x 8, a trazione su ruote - La fonte normativa si rinviene nella l. 16.6.77 n. 372. I requisiti militari previsti erano quelli elaborati dallo SME nel luglio 1984.

Conclusa la fase di studio e sviluppo di sei prototipi, il programma ha avuto avvio con la stipula, a trattativa privata, del relativo contratto in data 21.7.89. Risultano acquisiti i relativi pareri. E' stata concessa a titolo di anticipazione la somma di 790,8 miliardi (46% del prezzo convenuto). Successivamente, l'importo della fornitura è stato ridotto di un terzo e sono stati stipulati atti aggiuntivi allo scopo di adeguare le caratteristiche delle blindo alle esigenze operative.

Per quanto riguarda i **costi** sono state formulate osservazioni all'Amministrazione:

1. sulla somma di 78 miliardi erogata a titolo "partecipazione alle spese relative all'avvio della produzione, nonché all'acquisto delle attrezzature specifiche per la produzione". La quota a carico dell'Amministrazione è da ritenersi eccessiva, ammontando all'85% dell'onere complessivo;
2. La cospicuità della anticipazione (46,31%) del prezzo complessivo avrebbe dovuto mitigare, in sede di negoziazione, la stima di congruità prezzi;
3. Nei quattro anni intercorsi tra la prima quantificazione di spesa e la stipulazione del contratto di fornitura, il costo unitario delle blindo è praticamente raddoppiato (da 1,4 miliardi a 3,5). Sul punto, malgrado le attendibili spiegazioni fornite dall'Amministrazione, il Collegio ritiene che, nel compiere gli studi di fattibilità (il cui costo è stato di 63,7 miliardi nell'esercizio '85) il mezzo sia stato configurato con caratteristiche non aggiornate, tanto da rendersi necessarie in pochi anni modifiche rilevanti per costo.

Per quanto riguarda i **tempi** si è avuto un consistente ritardo giustificato dalla Amministrazione con l'emanazione del d.l. 487/82, convertito nella l. 33/93 che ha soppresso l'Efim ed ha disposto la sospensione dei pagamenti dovuti dall'ente e dalle società controllate (tra le quali, appunto, l'Oto Melara) il che ha prodotto ritardi nella esecuzione del contratto. Dopo la stipula di un atto aggiuntivo riguardante l'esecuzione di varianti tecniche, ragioni di natura finanziario-contabile hanno comportato una ulteriore sospensione delle consegne di quattro mesi.

Risulta comunque notevole il tempo di sei anni (dieci, considerando la fase di studi e sviluppo) assegnato allo svolgimento del programma. Appare quindi auspicabile - ad avviso della Sezione - sia una riorganizzazione delle diverse strutture che attualmente coesistono con scarso coordinamento, sia, nello spirito della l. 241/90, la semplificazione delle procedure, la concentrazione delle attività in un unico centro di imputazione, nonché l'affidamento di ogni programma ad un determinato soggetto responsabile. Appare poi improcrastinabile l'istituzione dei servizi di controllo interno.

60/96

Controllo sulla gestione "Programma di acquisizione di velivoli Harrier", ai sensi della l. 1.2.89 n. 36.

Sono state formulate osservazioni in merito ad alcuni punti della gestione:

1. si prospetta l'esigenza di una disciplina delle spese all'estero e della relativa rendicontazione più aderente al sempre maggiore sviluppo delle contrattazioni nei rapporti internazionali. In coerenza con il dettato del d.lgs. 29/93, va modificata la prassi secondo cui le aperture di credito riguardanti tali spese hanno come destinatario un Ufficio od un ente diverso dalla Direzione Generale che cura l'attuazione del programma.

L'Amministrazione ha peraltro reso noto di aver provveduto alla individuazione del F.D. responsabile della gestione delle spese all'estero per il 1996.

2. E' da stigmatizzarsi l'imponente aumento dei costi. Se infatti è da dare per scontato che i costi previsionali di programmi di lunga durata subordinati a protocolli d'intesa con altri paesi presentino scostamenti rispetto a quelli reali, tuttavia si è in presenza di aggravii considerevoli. Lo svolgimento del programma prevede una spesa complessiva di 871 miliardi nel periodo 90-96 (avendo come dato di riferimento le condizioni economiche del periodo, ed il cambio di L. 1.250 per dollaro): le somme pagate al 14.12.95 ammontano a circa 1.353 miliardi.

3. Si rileva una sommaria valutazione, in sede di previsione, dei "costi non ricorrenti" da sostenere al fine di consentire ad alcune nostre industrie di entrare nel ciclo produttivo del programma: (valutati in oltre 100 miliardi), non sono stati abbattuti i costi del programma in misura corrispondente né vi sono indicazioni per un recupero attraverso i c.d. "ritorni industriali".

4. E' necessario far massima chiarezza e dare dettagliato conto per quanto riguarda l'apertura di conti all'estero, sia in ordine ai depositi infruttiferi, sia in ordine a quelli fruttiferi: l'Amministrazione si è infatti impegnata a versare all'Esercizio gli interessi maturati e non utilizzati per le esigenze del programma.

5. In situazioni di progressivo deteriorarsi di cambi una maggiore velocità delle operazioni avrebbe ridotto il conguaglio valuta: su pagamenti pari a 1.252,7 miliardi, la voce in oggetto ha inciso per circa 100,6 miliardi.

6. Si richiama l'esigenza di semplificazione delle procedure, ai sensi della l. 241/90, nonché, ai sensi del d.lgs. 29/93, l'istituzione dei servizi di controllo interno.

Per quanto attiene, poi, alla particolare materia della protezione sociale, anche in collegamento con quanto esposto al capitolo 11, si richiama la delibera 87/95, tenendo presente che la medesima è intervenuta in epoca precedente all'emanazione del Decreto Legge 26 aprile 1996, n. 211.

13. Valutazioni conclusive.

Dal quadro che si è cercato di definire in termini essenziali, sono stati evidenziati i problemi più rilevanti dell'Amministrazione della Difesa.

Poiché nel corso della relazione si sono già espresse valutazioni in merito alle singole questioni trattate, in questa sede, appare opportuno limitare il discorso ad alcuni punti basilari.

Sia dalle risultanze di consuntivo, che grazie alla riclassificazione per funzioni-obiettivo, sono state lette in termini ben più collegati, rispetto al passato, alla realtà gestionale, sia dall'esame delle problematiche di settore, è emerso, innanzitutto, che, nonostante l'affinamento del sistema di programmazione, continuano a sussistere discrasie, soprattutto, in termini di appesantimento della massa residui, proprio nei settori ai quali fa capo la massima parte della spesa di investimento dell'Amministrazione.

Le ragioni di tale situazione sono di vario tipo, ma ciò che preme sottolineare è che si assiste ad una, perlomeno apparente, divaricazione fra quella che è la logica programmatoria indicata dal "*Modello di Difesa*" e dalle opzioni internazionali che incidono pesantemente sulla decisionalità dell'Amministrazione, ed una logica programmatoria che abbia soprattutto presente il contesto normativo e finanziario attuale.

Si tratta forse di un problema di *mediazione* fra un modello concettuale ed una posizione pragmatica.

Si ravvisa comunque l'esigenza di una migliore pianificazione in materia di investimenti, in grado di determinare una più valida allocazione delle risorse finanziarie disponibili ed una più celere procedura di erogazione delle medesime, al fine di realizzare in tempi accettabili lo smaltimento dei residui passivi che rappresentano, comunque, per l'esercizio esaminato un elemento di rilievo, in relazione al quale si appalesa l'esigenza, pur in un contesto condizionato dalla presenza di rilevanti impegni a carattere pluriennale, di porre in essere gli opportuni correttivi, in grado di ripristinare al riguardo un circuito "*virtuoso*".

ALLEGATI ALLA RELAZIONE DIFESA

1. Programma Eurofighter 2000-Relazione sull'esercizio 95.
2. Elenco riepilogativo dei centri di responsabilità.
3. Struttura attuale del Ministero.
4. Schema dell' "iter approvvigionativo".

PROGRAMMA EFA/EUROFIGHTER 2000, ESERCIZIO FINANZIARIO 1995

1. Aspetti generali

Il programma di co-produzione multilaterale denominato Eurofighter 2000 è stato concordato nell'ambito del Trattato del Nord-Atlantico, dai Ministri della difesa di Germania, Regno Unito, Italia e Spagna, in vista della realizzazione di un velivolo europeo da combattimento dotato del massimo numero di elementi comuni e di capacità operativa corrispondenti ai requisiti operativi stabiliti dalle quattro Nazioni partecipanti.

I principi-base del programma sono contenuti nel Memorandum of Understanding 11.1 (MOU generale EFA), sottoscritto nel 1986, che prevedeva la suddivisione del programma stesso in cinque fasi successive - definizione, sviluppo, industrializzazione, produzione in serie e supporto logistico - e la conclusione di separati accordi intergovernativi (MOU) per l'avvio di ciascuna fase.

Con i successivi Memoranda of Understanding n. 2 e n. 3 sono stati posti in essere gli accordi, rispettivamente, per le fasi di definizione del programma e di sviluppo del velivolo e del motore.

Quest'ultima fase, iniziata nel 1988 ed, attualmente in corso di svolgimento include la costruzione di sette velivoli prototipi (Development Aircrafts) e lo svolgimento delle prove di volo.

In applicazione del MOU n. 3 la gestione del programma è stata affidata all'Agenzia governativa NEFMA (NATO EFA Development, Production and Logistic Management Agency), con sede a Monaco di Baviera, mentre la controparte industriale è rappresentata da due consorzi operanti in regime di diritto tedesco, con i quali sono stati stipulati i due contratti principali, rispettivamente, concernenti lo sviluppo della cellula e degli equipaggiamenti e l'integrazione del sistema d'arma (consorzio EUROFIGHTER) e lo sviluppo del motore e dei relativi accessori (consorzio EUROJET). Le industrie italiane partecipanti ai due consorzi in qualità di Capi-commesse sono ALenia e FIAT-AVIO.

Al fine di adattare i requisiti operativi alla mutata situazione politica e strategica internazionale il 21 gennaio 1994 è stato approvato a Madrid il nuovo requisito operativo. Ferma restando la configurazione aerodinamica di base esso prevede modifiche nel sistema di armamento del velivolo, nella capacità di sopravvivenza in ambiente nucleare e nelle caratteristiche secondarie di volo. Il sistema d'arma conseguente ai predetti adeguamenti ha assunto la denominazione di "EUROFIGHTER 2000".

Come conseguenza all'emissione del nuovo requisito, il 31 luglio 1995 è stato sottoscritto a Madrid l'accordo intergovernativo per il ri-ordinamento del programma (MOU n. 4) destinato anche al completamento dello sviluppo, non previsto nella pianificazione originaria. Al fine di contenere la spesa in termini di personale e di costi di gestione, con la sottoscrizione a Madrid il 18 ottobre 1995 del Memorandum n. 5 è stata realizzata, con effetto dal 1° gennaio 1996, la fusione della NEFMA con le NAMMA l'altra Agenzia della NATO, avente sede, anch'essa, a Monaco di Baviera, incaricata della gestione del progetto TORNADO. La nuova Agenzia è stata denominata NETMA (NATO, EUROFIGHTER 2000, TORNADO, MANAGEMENT AGENCY).

2. I tempi di attuazione del programma

All'attualità non risultano rispettati alla lettera i tempi di realizzazione del programma non avendo ancora avuto inizio le fasi di industrializzazione e produzione.

La consegna dei primi velivoli di produzione nei reparti operativi delle Forze aeree dei Paesi partecipanti è prevista nel 2001 - 2002.

Va, peraltro, considerato che esiste una relazione di dipendenza tra la fase di sviluppo e quelle successive di industrializzazione e produzione in serie, determinata dal fatto che le prove di volo previste nell'ambito del programma di sviluppo vengono effettuate non solo sulle attrezzature prototipiche, ma anche su cinque veicoli di produzione strumentati (Instrumented Production Aircrafts - IPAs); secondo notizie fornite