

dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25, mantengono la loro funzione precipua che nasce dalla rilevanza dell'area tecnico-militare e trova riscontro nella funzione-obiettivo "*Difesa Nazionale*" (ed, in particolare nelle funzioni di 2° livello *Organizzazione risorse operative umane* e *Organizzazione risorse operative strumentali*, a loro volta, suddivise, al terzo livello in *Esercito, Marina, Aeronautica* ed *Area Interforze*).

Rispetto all'esercizio analogo realizzato lo scorso anno, si è ritenuto di ricomprendere nella macrofunzione *Difesa* tutte quelle funzioni di 2° livello che possono considerarsi strettamente attinenti alla *missione* essenziale dell'Amministrazione, (il servizio *Difesa* reso alla collettività).

Inoltre, da un lato, è stata riconosciuta l'autonomia della funzione *Sicurezza Interna*⁹ che corrisponde all'Arma dei Carabinieri la quale svolge anche compiti di ordine pubblico e di polizia giudiziaria, e, dall'altro sono state individuate le c.d. *Funzioni esterne* le quali corrispondono a servizi resi dall'amministrazione nei confronti di enti o sistemi alternativi al servizio militare (è il caso degli obiettori di coscienza), ovvero agevolazioni finanziarie al personale dipendente (mutui INSEAN ed INCIS) e si sono identificate due altre funzioni che assumono grande rilevanza nel sistema difesa ma che non possono strettamente ricondursi a quella principale (*Pensioni provvisorie* e *Giustizia militare*).

Il quadro complessivo delle *funzioni-obiettivo* è, dunque, il seguente:

funzioni-obiettivo Macrofunzioni	Funzioni di 2° livello	Funzioni di 3° livello
1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Gestione risorse umane. 1.1.2 Gestione risorse strumentali. 1.1.3 Servizi di sicurezza. (SISMI)
2. Funzione Difesa	2.1 Organizzazione risorse operative umane	2.1.1 Esercito 2.1.2 Marina 2.1.3 Aeronautica 2.1.4 Personale Civile
	2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	2.2.1 Esercito 2.2.2 Marina 2.2.3 Aeronautica 2.2.4 Area Interforze
	2.3 Formazione e addestramento	2.3.1 Attività addestrative 2.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed esteri 2.3.3 Istituti accademie e scuole 2.3.4 Attività sportive
	2.4 Sanità Militare	2.4.1 Assistenza e funzionamento strutture sanitarie 2.4.2 Consulenze e accertamenti diagnostici 2.4.3 Servizio veterinario
	2.5 Manutenzione infrastrutture militari	2.5.1. Esercito 2.5.2. Marina 2.5.3. Aeronautica 2.5.4. Area Interforze
	2.6 Assistenza al personale	2.6.1. Provvidenze al personale 2.6.2. Contributi ad organismi di protezione sociale 2.6.3 Fondo casa
	2.7 Ammodernamento e rinnovamento	2.7.1 Ricerca e sviluppo

La programmazione viene dunque ad essere sempre realizzata dagli Stati maggiori di forza armata ma è il Capo di stato maggiore della difesa che realizza la pianificazione generale interforze, che viene approvata dal Ministro della difesa.

La pianificazione finanziaria relativa all'area industriale di interesse della difesa viene predisposta dal Segretario Generale d'intesa con il Capo di stato maggiore della difesa ed, anch'essa, approvata dal Ministro.

⁹ A sua volta strutturata, al secondo ed al terzo livello, per evidenti ragioni di omogeneità, alla stessa stregua della Funzione *Difesa*.

		2.7.2. Armamenti terrestri 2.7.3. Armamenti navali 2.7.4. Armamenti aerei 2.7.5. Componente Interforze 2.7.6. Infrastrutture
	2.8 Servizi generali	2.8.1. Arruolamento 2.8.2. Funzionamento uffici 2.8.3. Funzionamento organismi e uffici particolari 2.8.4. Spese generali 2.8.5. Carbolubrificanti e combustibili solidi 2.8.6. Risorse informatiche 2.8.7. Esecuzione di trattati e accordi internazionali 2.8.8. Attività promozionali e di rappresentanza 2.8.9. Servizio quadrupedi 2.8.10. Studi e documentazione 2.8.11. Onorificenze 2.8.12. Fondo scorta e Fondo a disposizione 2.8.13. Contenzioso 2.8.14. Onoranze ai caduti in guerra
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	3.1.1 Personale militare 3.1.2 Personale civile
	3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	3.2.1 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
	3.3 Formazione e addestramento	3.3.1. Attività addestrative 3.3.2. Corsi addestrativi nazionali e all'estero 3.3.3. Scuole 3.3.4. Attività sportive
	3.4 Sanità Militare	3.4.1 Sanità
	3.5 Infrastrutture militari	
	3.6 Assistenza del personale	
	3.7 Investimenti	
	3.8 Servizi generali	3.8.1 Arruolamento 3.8.2. Funzionamento uffici 3.8.3. Spese generali 3.8.4. Carbolubrificanti e combustibili solidi 3.8.5. Risorse informatiche 3.8.6. Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 3.8.7. Servizio quadrupedi e servizi connessi 3.8.8. Studi e documentazione 3.8.9. Onorificenze 3.8.10. Fondo scorta e Fondo a disposizione
4. Funzioni Esterne	4.1 Contributi ad Enti e Associazioni	4.1.1 CRI - SMOM 4.1.2 Altri Enti ed Associazioni
	4.2 Commissione Partigiani	
	4.3 Obiettori di coscienza	
	4.4 Rifornimento idrico isole minori	
	4.5 Trasporto aereo civile di Stato	
	4.6 Aviazione Civile	
	4.7 Meteorologia	
	4.8 Servizi militari	
	4.9 Ammortamento mutui INSEAN ed ex INCIS	
5. Funzione Pensioni Provvisorie	5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare	
	5.2 Pensioni straordinarie ai decorati	
	5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	

6. Giustizia Militare	6.1 Organizzazione servizi giudiziari	6.1.1 Organizzazione risorse umane 6.1.2 Attività processuali 6.1.3 Scorta detenuti militari
-----------------------	---------------------------------------	--

Va tenuto presente, nell'esame dei dati di consuntivo attribuiti alle funzioni-obiettivo secondo il nuovo schema e la disaggregazione fino al terzo livello, che sono necessari alcuni correttivi per permettere una comparazione efficace fra i dati relativi al 96 e quelli presi in esame nella passata relazione sull'esercizio 95.

Per quanto attiene alle funzioni-obiettivo di primo livello si hanno comunque alcune conferme:

E' infatti possibile verificare come nell'ambito della macrofunzione *Difesa* (che nel presente esercizio ricomprende quella di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti) si sia realizzato un significativo incremento dei residui totali di stanziamento all'1.1 che passano dai complessivi (per le due funzioni) 502 miliardi del 1995 a 633 miliardi per il 1996.

Se si considera che i residui relativi alla vecchia funzione di *difesa nazionale*, per il 1995 erano di soli 15 miliardi l'aumento dei residui di stanziamento è da imputare alle spese di ammodernamento e rinnovamento.

In termini generalizzati, si rileva un livello molto alto per tutte le funzioni di impegni sulla massa impegnabile¹⁰; il livello di residui di stanziamento di nuova formazione al 31.12.96 risulta molto più elevato rispetto al 1995 (965 miliardi rispetto a 700 miliardi).

Per quanto attiene alla massa spendibile complessiva, si passa da 27.018 miliardi delle funzioni *difesa nazionale ed ammodernamento e rinnovamento* nel 1995, a 31.582 miliardi della *funzione difesa* nel 1996, ma, come si è già avuto modo di precisare, parte dell'incremento è dovuto al nuovo regime contributivo.

Ben più significativo è il dato relativo alla formazione dei residui *propri* da competenza, che, per la nuova *funzione difesa* è di 4.469 miliardi, assai simile al dato complessivo delle due funzioni *difesa nazionale e ammodernamento e rinnovamento* che, nel 95 ammontava a 4.800 miliardi.

I residui totali (di stanziamento e di competenza) passano da 8.900 miliardi del 1995 per le due funzioni a 9.479 miliardi per il 1996.

Per quanto attiene alla funzione *sicurezza* si assiste invece ad una netta diminuzione dei residui totali (di stanziamento e di competenza) che si attestano a 608 miliardi, rispetto a 821 miliardi del 1995.

Prendendo in esame i dati di consuntivo per centri di responsabilità, risulta di particolare interesse l'andamento della Direzione generale che si occupa degli armamenti aeronautici (Costarmaereo) che a 3.849 miliardi di stanziamenti definitivi (massa impegnabile complessiva di 3.982 miliardi), ha aggiunto 4.085 miliardi di residui totali al 31.12.1996 (di stanziamento e di competenza) dei quali 1.915 di nuova formazione.

Un'altra Direzione generale di rilievo, è quella che si occupa della motorizzazione e dei combustibili (Motordife), nella quale, a stanziamenti definitivi per 1.180 miliardi (ed una massa impegnabile complessiva di 1.264 miliardi) si sono aggiunti 1.094 miliardi di residui totali al 31.12.1996 (di stanziamento e di competenza) dei quali 562 miliardi di nuova formazione.

Soprattutto il dato relativo al primo centro di responsabilità è emblematico, sia perchè costituisce il maggior centro di spesa dell'amministrazione, sia perchè buona parte dei residui di

¹⁰ Dal 90% delle "funzioni esterne" al 100% di altre (tenendo presente che in parte non è stata possibile l'attribuzione a funzioni-obiettivo).

competenza che provengono da capitoli iscritti nella "parte corrente" dello stato di previsione della spesa, attengono in effetti a spese di investimento.

Se ne trae conferma dall'esame della classificazione economica semplificata (suddivisa per spese di funzionamento, di intervento e di investimento) incrociata con le funzioni-obiettivo.

Con la disaggregazione al secondo livello di funzioni è possibile infatti verificare, non solamente la limitatissima presenza, nell'ambito degli stanziamenti definitivi, delle spese di investimento (657 miliardi complessivi di cui 605 miliardi per la funzione di 2° livello ammodernamento e rinnovamento), ma anche l'attribuzione, sempre a detta funzione di 4.214 miliardi di spese di funzionamento.

Si tratta, anche in questo caso, di reali spese di investimento effettuate su capitoli di parte corrente, come si era avuto modo di evidenziare già nella relazione dello scorso anno, confermando, per l'amministrazione in discorso la scarsa affidabilità della lettura offerta dalla classificazione economica semplificata, solo in parte mitigata dalla disaggregazione al secondo livello di funzione.

E' dunque necessario operare una riclassificazione che, prescindendo dall'attuale codifica di bilancio, che automaticamente inserisce nel *funzionamento* le spese che si trovano nella *parte corrente* del bilancio, permetta di attribuire all'*investimento* le spese di tale natura ed all'ambito proprio tutte quelle spese che, per varie ragioni, vengono classificate sotto altre voci.

Ciò consente inoltre di operare la complessiva attribuzione delle spese alla tripartizione della classificazione economica semplificata.

Il primo dato che viene evidenziato nell'esercizio descritto è l'ammontare complessivo delle spese di investimento, che, dagli originari 657 miliardi passa a 5.141 miliardi, mentre le spese di funzionamento assorbono le c.d. *pensioni provvisorie*, precedentemente inserite nella categoria residuale e non significativa di "*altre spese*".

Per avere una dimensione precisa, dunque, della riattribuzione delle sole spese di investimento è opportuno prendere in esame la nuova funzione *Difesa* ed al suo interno estrapolare la funzione di 2° livello *Ammodernamento e rinnovamento* la quale, cresce, nell'*investimento* da 605 miliardi a 4.884 miliardi, confermando, dunque, quanto già era stato rilevato nella relazione dello scorso anno.

Analogo discorso va fatto per la funzione *Sicurezza Pubblica* nella quale tre funzioni di 2° livello: *Investimenti*, per 124 miliardi, *Organizzazione delle risorse operative strumentali*, per 78 miliardi e *Infrastrutture*, per 28 miliardi, vedono attribuite spese di *investimento*, che in precedenza non apparivano.

Quest'ultima analisi permette anche di rilevare attribuzioni che erano state effettuate all'*investimento* ma che, in realtà, dovevano essere correttamente inserite nell'*intervento*, trattandosi di contributi ad organizzazioni. E' il caso della funzione di 2° livello (nell'ambito delle *Funzioni esterne*) *Meteorologia*, per la quale vengono riposizionati 25 miliardi che si riferiscono ai contributi ad *Eumetsat* che gravano sul cap. 7240 dello stato di previsione.

Per quanto attiene ai pagamenti totali, come tali comprensivi dei pagamenti sui residui, i quali nell'amministrazione della Difesa, come è dato evincere dalle analisi precedenti, sono piuttosto rilevanti, emerge un livello di 4.290 miliardi per la funzione di 2° livello *ammodernamento e rinnovamento*, collocato, nel nuovo esercizio, nell'*investimento*; si evidenzia dunque uno scostamento significativo rispetto al dato degli stanziamenti definitivi di 594 miliardi, che conferma l'ulteriore incremento dei residui già indicato in precedenza.

Per quanto attiene alla funzione *Sicurezza pubblica*, riferendosi alle citate tre funzioni di 2° livello: *Investimenti*, *Organizzazione delle risorse operative strumentali* ed *Infrastrutture*, si rilevano rispettivamente 130 miliardi, 67 miliardi e 27 miliardi. In questo caso dunque il dato relativo ai pagamenti consente di verificare la mancanza di un ulteriore incremento dei residui. Tale constatazione trova conferma nella circostanza che circa 6 miliardi, sempre collocati nell'*investimento*, non sono stati imputati a funzione obiettivo di 2° livello, ed attengono in

particolare alla “ristrutturazione dell'ex ospedale psichiatrico di Reggio Calabria da adattare a Scuola allievi Carabinieri”, incrementando il dato complessivo dei pagamenti.

Per quel che concerne infine, la riattribuzione all'intervento di spese che erano originariamente collocate nell'investimento, che si riferisce al caso specifico della funzione di 2° livello *Meteorologia*, (nell'ambito delle *Funzioni esterne*) il dato dei pagamenti, che si attesta a 34 miliardi mostra rispetto ai 25 miliardi degli stanziamenti definitivi, *de relato*, una forte diminuzione dei residui.

L'esercizio di rettifica in discorso anticipa sostanzialmente le revisioni che sono in corso e che riguardano l'intero impianto del bilancio dello Stato, che deve essere realizzato ai sensi della legge 94 del 1997 e, dunque, può considerarsi, completamente in linea con la legge di riforma del bilancio ed in assoluta coerenza con la logica che sottende le *funzioni-obiettivo* che individuano la reale finalizzazione e natura della spesa, collegandola alle funzioni amministrative.

2. Analisi dell'organizzazione

2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione di vertice

L'assetto organizzativo dell'amministrazione della Difesa trova la sua più alta connotazione nella distinzione fra “area tecnico-militare” ed “area tecnico-amministrativa”.

In passato, la Corte aveva espresso le sue forti perplessità in ordine alla convivenza fra questi due “mondi” per l'evidente esigenza di trovare un equilibrio fra le due “aree”, anche per le vicende che hanno interessato il “Nuovo Modello di Difesa” che non è mai giunto all'approvazione parlamentare ed ha rappresentato un quadro in continua modificazione al quale, peraltro, si sono rapportati gli obiettivi strategici e più latamente programmatici ai quali tende l'Amministrazione.

Nell'ottica della riforma complessiva dell'amministrazione, e superando in tal modo la situazione d'impasse venutasi a creare sul disegno di legge che era stato ripresentato fino alla precedente legislatura e che concerneva il “modello di difesa”, in questo scorcio d'anno, è intervenuta la legge 18 febbraio 1997, n. 25, concernente le attribuzioni del Ministro della Difesa, la ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della Difesa.

Detto provvedimento rappresenta un momento di grande rilevanza per la struttura, in quanto costituisce la fonte regolatrice dell'area di indirizzo politico-amministrativo e definisce le competenze delle quattro figure cardine dell'amministrazione: il Ministro, il Capo di stato maggiore della difesa, il Segretario generale della difesa ed i Capi di stato maggiore di Forza armata.

Come già era stato sottolineato nella relazione dello scorso anno, nel sistema difesa hanno sempre avuto un ruolo di particolare importanza, quali “Enti programmatori”, i Capi di stato maggiore di Forza armata, e, pur considerando la peculiarità di detto sistema e tenendo presente, nel quadro del “modello di difesa”, la divisione nelle due aree tecnico-militare e tecnico-amministrativa, tale circostanza non ha consentito, in passato, una chiara individuazione del momento di indirizzo politico-amministrativo in relazione alle componenti che vi interagivano.

La legge 25/97 ha proposto un quadro armonico, perlomeno sul piano teorico, che individua le fasi nelle quali le figure interessate¹¹ esplicano la loro funzione, rinviando ad un regolamento governativo, da emanarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, la disciplina compiuta della ristrutturazione dei vertici militari ed amministrativi e dei vertici ad essi collegati.¹²

¹¹ Ministro, Capo di stato maggiore della difesa, Capi di stato maggiore di Forza armata e Segretario generale.

¹² Secondo l'art. 10 della legge 25/97.

In primo luogo, viene precisato che il Ministro, non solamente, *attua* le deliberazioni governative approvate dal Parlamento, ma anche *"emana le direttive"* che attengono all'attività del Ministero ed illustra al Parlamento gli aspetti strategico-militari e di pianificazione economico-finanziaria¹³.

Va sottolineato che al Ministro viene riservata l'approvazione della pianificazione generale ed operativa e quella relativa *all'area industriale pubblica e privata di interesse della Difesa*, la quale viene predisposta, per la parte *tecnico-operativa* dal Capo di stato maggiore della difesa, sentiti i Capi di stato maggiore di Forza armata, e, per quel che attiene all'area industriale pubblica e privata, dal Segretario generale, d'intesa con il Capo di stato maggiore della difesa.

Viene dunque, in un unico contesto, realizzata, un'organizzazione sistematica di vertice che riconosce tutti ruoli in gioco: al Ministro, quello di vertice cui spetta l'indirizzo politico-amministrativo, al Capo di stato maggiore della difesa quello di vertice *tecnico-operativo* dal quale dipendono gerarchicamente i Capi di stato maggiore di Forza armata che mantengono il ruolo di *Enti programmatori* nell'area tecnico-operativa, mentre al Segretario Generale viene riconosciuto quello di vertice dell'area gestionale amministrativa e di titolare delle proposte di pianificazione finanziaria nell'ambito amministrativo ed industriale¹⁴.

Devono essere ulteriormente sottolineati due aspetti di grandissima importanza:

- la possibilità che il Segretario Generale venga scelto fra il personale civile e che possa provenire dall'esterno, venendo, in tal caso, assunto, con contratto a tempo determinato, e nominato con le procedure previste nell'art. 21 del d.lgs. 29/93.
- l'attribuzione allo stesso Segretario Generale delle funzioni attinenti all'attività industriale e tecnologica nella qualità di direttore nazionale degli armamenti, con l'esplicito riferimento all'area industriale pubblica e privata di interesse della Difesa¹⁵.

Va considerato che la legge 25/97 dovrà operare in un quadro che prevede uno snellimento delle strutture centrali del Ministero della difesa e, dunque, degli organici, in particolar modo quelli dei Dirigenti, con le conseguenti economie di spesa.

Al Capo di stato maggiore della Difesa spetterà dunque il compito di stabilire le priorità dei programmi di ammodernamento, con una notevole autonomia decisionale, in quanto appare

¹³ Art.2: In sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero della difesa, il Ministro illustra al Parlamento:

a) l'evoluzione del quadro strategico e le implicazioni militari della situazione delle alleanze;
b) l'evoluzione degli impegni operativi interforze, con riguardo alla capacità operativa ed alla preparazione delle Forze armate ed al loro necessario adeguamento;
c) le previsioni di spesa inquadrate nella manovra prevista dalla legge finanziaria;
d) la ripartizione delle risorse finanziarie per impegni operativi, amministrativi e per settori di spesa ed i suoi riflessi sulla preparazione delle Forze armate;
e) lo stato di attuazione dei programmi di investimento e le misure di ristrutturazione e riqualificazione dello strumento militare, con illustrazione del rapporto fra costi ed efficacia delle misure medesime.

¹⁴ Rispondendo dunque direttamente al Ministro per l'area tecnico-amministrativa ed al Capo di stato maggiore della difesa per l'area tecnico-militare.

¹⁵ Si ricorda, in proposito, quanto enunciato nella Relazione al Parlamento del passato esercizio, relativa al 1995: *"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."

notevolmente rafforzata tale figura rispetto ai Capi di stato maggiore di forza armata, tanto da consentire al primo di operare anche in difformità dalle proposte di questi ultimi.

Una conseguenza tangibile di tale nuova situazione è data dalla direzione delle “missioni” operative, che, nei casi più importanti, verrà assunta direttamente dal Capo di stato maggiore della Difesa. Un esempio di estrema attualità è dato dalla missione “Alba” in Albania, attualmente in corso.

Al fine di consentire la reale operatività del nuovo quadro decisionale, è prevista l'unificazione dei servizi di informazione militari, i quali, costituiscono un supporto determinante al riguardo, ed, al tempo stesso, verrà riorganizzato il settore “tecnico-industriale”.

Tale ultimo aspetto lambisce anche l'area di competenza del Segretario Generale della Difesa, al quale spetta, unitamente alla gestione dei programmi di acquisizione, quella della struttura industriale della Difesa, per la quale sono previsti ridimensionamenti in tempi rapidi, nonché quella delle attività di ricerca e sviluppo.

Se si tiene presente che sia la figura del Segretario Generale sia quella di uno dei due Vice-Segretari Generali, potrà essere rivestita da civili¹⁶, può trarsi il senso della modifica concettuale della gestione dell'amministrazione, in termini manageriali.

L'impronta del regolamento attuativo dovrà essere coerente ai decreti legislativi conseguenti, che riguarderanno rispettivamente l'area tecnico-amministrativa e l'area industriale, ed orientata alla strutturazione di un'amministrazione molto più snella e più efficace ed efficiente di quella attuale, e, quindi in linea con quelle più moderne di altri Paesi.

In tale contesto va ricordato che, per quel che concerne l'Arma dei Carabinieri, le prospettive dettate dal provvedimento di riforma dei vertici militari¹⁷ trovano particolare concretezza, essendo l'organizzazione dell'Arma già improntata sia ad una snellezza e celerità procedimentale, sia, ad un'espressione diretta della decisionalità apparentemente coincidente con il centro di responsabilità.

Va detto che ciò è reso possibile dalla circostanza che, al tempo stesso, il Comando Generale assume sia le funzioni di Ente Programmatore sia quelle affidate, nello schema organizzativo della Difesa, dalle Direzioni Generali, permettendo, quindi, l'univoca conoscenza sia degli aspetti amministrativi sia di quelli eminentemente tecnico-operativi.

2.2 Direttive e programmi

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.

Per l'anno 1997, gli aspetti salienti sono costituiti da un'accentuazione della programmazione tecnico-finanziaria soprattutto in materia contrattuale, attraverso lo stretto collegamento del contratto al programma cui esso si riferisce.

Si è già detto in precedenza della struttura di vertice disegnata dalla legge 25/97, e della conferma del ruolo di Enti programmatori rivestito dagli Stati maggiori di Forza armata, sia pure in posizione di dipendenza gerarchica dal Capo di stato maggiore della Difesa e tenendo conto del ruolo del Segretario Generale anch'esso titolare della programmazione negli ambiti di sua competenza.

¹⁶ Come si diceva, in precedenza, con le procedure previste dall'art. 21 del d.lgs. 29/93.

¹⁷ A prescindere dalla possibile unificazione dei corpi di polizia che comporterebbe profonde modifiche nel tessuto strutturale dell'Arma.

Può dunque dirsi che, per l'amministrazione della Difesa, permane una netta distinzione tra l'area nella quale viene realizzata la programmazione e quella "di indirizzo politico-amministrativo" nella quale questa viene approvata.

Si continua a registrare una ridotta area di autonomia gestionale delle Direzioni generali, che pure sono identificate come "*Centri di Responsabilità*".

Spetta infatti alle Direzioni Generali¹⁸ provvedere agli adempimenti connessi ai programmi definiti nel decreto del Ministro su indicazione degli Enti Programmatori, senza che sia definito un ambito effettivo di *decisionalità*.

Nel decreto del Ministro della Difesa del 6.2.1997, con il quale sono stati indicati gli obiettivi ed i programmi vengono richiamati (negli allegati) oltre agli aspetti connessi all'assolvimento degli obblighi istituzionali collegati, in particolare, alle due grandi *funzioni*: "Difesa" e "Sicurezza Pubblica",¹⁹ una serie di obiettivi, sia a carattere generale, sia a carattere particolare.

Tra i primi, appare importante sottolineare:

- nell'ambito delle *risorse umane*, la riduzione della forza bilanciata di 10.951 unità per il personale militare e di 1.518 unità per quello civile e, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e con la riconfigurazione dello strumento operativo, l'aumento delle aliquote di personale in *ferma* (volontaria e breve) e la diminuzione di quelle del personale *di leva*;
- nell'ambito dell'*esercizio*, la limitazione al livello di *sicurezza* delle spese di manutenzione e di funzionamento delle strutture, nonché delle attività addestrative, realizzando le maggiori economie possibili, anche attraverso la dismissione di strutture troppo onerose;
- nell'ambito dell'*investimento*, la concentrazione dei finanziamenti ai programmi già avviati, con priorità per quelli costituenti impegni assunti formalmente, ed a quelli ritenuti indispensabili.

¹⁸ In particolare, nel Bilancio sperimentale predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato, varato con la circolare n. 84 del 20 dicembre 1996 e pubblicato sulla G.U. n. 19 del 24 gennaio 1997.

¹⁹ Nell'ambito della *Funzione Difesa* (Forze Armate):

- ristrutturare l'organizzazione centrale, l'organizzazione operativa e di supporto e quella tecnico-amministrativa-industriale;
- ridurre la forza bilanciata per allinearla (con la necessaria gradualità per evitare improvvisi e gravi squilibri strutturali) entro i primi anni 2000 ai livelli indicati dal Modello di Difesa, aumentando contestualmente l'aliquote di personale in *ferma* volontaria per accelerare la formazione di unità selezionate in grado di soddisfare più compiutamente le nuove esigenze operative;
- contenere il processo di decadimento qualitativo dello strumento, in termini di efficienza dei materiali e delle strutture, privilegiando nel settore infrastrutturale l'utilizzazione degli immobili in migliori condizioni di manutenzione e d'uso ed alienando quelli qualitativamente non più idonei o quantitativamente eccedenti;
- consolidare un programma di formazione di personale ed ammodernamento dei mezzi e materiali in dotazione volto a conferire:
 - ai Comandi ai vari livelli, adeguata capacità di comando e controllo, ivi compreso il supporto informativo indispensabile all'assunzione di decisioni tempestive in tempi ristretti;
 - alle Unità operative, la necessaria mobilità sia in campo strategico che tattico, in condizioni di adeguata autonomia logistica e sicurezza;
 - ai singoli combattenti, spiccata iniziativa e protezione individuale.

Nell'ambito della *Funzione Sicurezza Pubblica* (Arma dei Carabinieri):

- condurre interventi mirati ad esaltare la flessibilità ed efficienza dello strumento; adeguare conoscenza e capacità di intervento del personale alle mutate sollecitazioni e richieste di sicurezza in campo nazionale ed internazionale; adeguare i materiali alle esigenze dei reparti.

2.3 Applicazione del d.lgs. 29 del 3 febbraio 1993

Per quanto la riforma operata dalla legge 25 del corrente anno, che riguarda i vertici dell'amministrazione, costituisca il momento più rilevante per i suoi contenuti e per la prospettiva che delinea²⁰, deve rimarcarsi che non risultano ancora adottati alcuni dei provvedimenti previsti dal d.lgs. 29 del 1993.

In particolare, tale carenza riguarda i regolamenti di individuazione degli uffici dirigenziali, previsti all'art. 6 del cennato decreto legislativo e nemmeno è stata operata l'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, mentre si è provveduto al conferimento dei poteri gestori ai dirigenti, individuando i limiti di spesa e le competenze di firma.

Al riguardo, si sottolinea che, per ciò che attiene alla dirigenza militare, la Sezione del controllo si è pronunciata con la deliberazione n. 140/96, verificando, in particolare, le risultanze dell'operato delle commissioni d'avanzamento.

In tale contesto, è stato posto il problema delle notevoli eccedenze d'organico che si verificano in seguito a ricostruzioni di carriera in applicazione di decisioni in sede giurisdizionale²¹, e, più in generale, sono state esaminate le cause che determinano una ridondanza di personale nei gradi più elevati della dirigenza militare con conseguente duplicazione e sovrapposizione di funzioni e di incarichi.

Va tenuto conto che ciò deriva da un quadro normativo di difficile interpretazione e consolidato da disposizioni che rinviano *sine die* a regimi di *prorogatio*. Di non scarso rilievo sono poi alcune riduzioni di anzianità operate dall'amministrazione nei confronti di consistenti gruppi di Ufficiali appartenenti al ruolo speciale unico.

Si è provveduto alla costituzione del Collegio Arbitrale di disciplina, previsto dall'art. 59 del d.lgs. 29/1993, alla disciplina del part-time ed all'approvazione del progetto di unificazione tra le due direzioni che amministrano gli impiegati civili e gli operai della Difesa.

Nell'ambito della rilevazione dei carichi-lavoro, non ancora completata anche a causa delle difficoltà dovuta alla contemporanea utilizzazione di personale militare e civile, si è operato sia con la procedura ordinaria per l'Area tecnico-amministrativa centrale, sia con la particolare procedura dei "pacchetti di capacità" per l'area operativa e tecnico industriale. Sono state inoltre definite le "Piante organiche"²².

Per quanto concerne la formazione del personale, va precisato, in primo luogo, che la formazione del personale militare avviene, presso gli Alti Centri addestrativi, in base alle direttive degli Stati Maggiori, mentre per il personale civile si provvede non solamente presso *Scuoladife*, ma anche presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, e presso istituti ed enti esterni previa convenzione, e che detta formazione ha riguardato tutti i livelli di personale, dai dirigenti agli operai.

2.4 Servizio di controllo interno

Un discorso a parte merita il servizio di controllo interno, per il quale, al di là delle particolari disposizioni previste nel comma 8, art. 20 del d.lgs. 29/93, ed in considerazione della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs. 29/93 non può applicarsi per tale materia, non appaiono persuasive le difficoltà dall'Amministrazione riferite sia alla struttura gerarchica, sia alla sua compatibilità con altri organi già esistenti (*Ispedife* ed

²⁰ Dovrà inoltre essere emanato un regolamento, entro dodici mesi dall'entrata in vigore, per la ristrutturazione dei vertici militari ed amministrativi e degli enti ed organismi ad essi collegati, nel rispetto dei principi previsti nell'art. 1, commi 1, 2 e 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (art. 10 della legge 25 del 1997).

²¹ Art. 54 della legge di avanzamento degli Ufficiali delle FF.AA. del 12 novembre 1955, n. 1137.

²² Le dotazioni organiche del personale civile "storiche" sono di complessive 72.673 unità; quelle al 31.8.1993 (ai sensi dell'art. 3, c. 6 della legge 537/93) di 55.209 unità, quelle definite in seguito alla rilevazione dei carichi di lavoro di 50.580 unità, e, quindi, le variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993, sono di -4.629 unità.

Ormedife), sia infine al rapporto fra strutture (con gli enti programmatori) e fra soggetti (graduazione della gerarchia militare).

Va detto al riguardo che, pur apparendo evidente che non possa costituire terreno d'indagine il campo delle opzioni militari, intendendo per esse quelle attinenti all'area tecnico-militare, è attualmente allo studio l'istituzione del predetto Servizio, in quanto lo stesso si pone ad un livello diverso da quello di Ispedife ed Ormedife, come del resto accade anche nei contesti civili, laddove esista un servizio ispettivo, ma questo sia comunque cosa diversa dal Servizio di controllo interno previsto dal citato art. 20 del d.lgs. 29.

2.5 Valutazioni gestionali

L'Amministrazione sta portando avanti un tentativo di valutare l'efficienza e l'efficacia dei procedimenti amministrativi, anche in base ai programmi di controllo, su impulso del Segretario Generale, attraverso apposite griglie dalle quali possa desumersi il dato finale di costo medio dell'ora-lavoro sulla base di una serie di indicatori in grado di rapportare i costi all'organico ed alle ore lavorate.

Gli indicatori utilizzati sono:

- organico medio annuale, che corrisponde alla forza media presente nell'esercizio finanziario;
- ore totali lavorate;
- indice di operosità pro-capite, espresso dal rapporto tra ore totali lavorate e forza media presente;
- ore totali dirette (produttive), che, in un ambito non industriale, sono considerate come quelle erogate in servizi destinati a terzi, ovvero all'area ed ai mezzi operativi;
- ore totali indirette (improduttive), impiegate per erogare servizi per il funzionamento della struttura amministrativa (ad esempio la Direzione generale);
- organico medio produttivo, cui corrisponde la forza media produttiva della Direzione Generale;
- indice di merito produttivo costituito dal rapporto tra ore di operosità diretta ed ore di operosità indiretta;
- costo totale del lavoro, che si ottiene computando le retribuzioni annuali dirette ed indirette, al lordo dell'IRPEF e degli oneri sociali, di tutto il personale militare e civile dipendente dalla struttura, tenendo conto delle diverse retribuzioni medie del personale di vario grado e livello;
- costo del lavoro produttivo, che si ottiene moltiplicando la percentuale delle ore produttive, rispetto alle ore totali lavorate, per il costo totale del lavoro;
- costo del lavoro indiretto, che si ottiene moltiplicando la percentuale delle ore indirette, rispetto alle ore totali lavorate, per il costo totale del lavoro;
- spese generali totali, che costituiscono la sommatoria di costi di difficile determinazione, ed il cui calcolo viene effettuato in via forfettaria;
- costi totali di gestione, che si ottengono sommando il costo totale del lavoro ed il costo per servizi generali, al netto della quota ammortamenti;
- costo medio orario produttivo che si ricava dividendo il costo totale di gestione per le ore di produttività diretta.

Prendendo ad esempio la Direzione generale per gli armamenti navali, l'utilizzazione dei cennati indicatori porta ai seguenti risultati:

Organico medio annuale	328 Unità
Ore totali lavorate	536.926 ore
Indice di operosità pro capite	1.637 ore
Ore totali dirette (produttive)	273.379 ore
Ore totali indirette (improduttive)	263.547 ore
Organico medio produttivo	167 Unità
Indice di merito produttivo	1,037
Costo totale del lavoro	15.830 miliardi
Costo del lavoro produttivo	8.060 miliardi
Costo del lavoro indiretto	7.770 miliardi
Spese generali totali (*)	12.896 miliardi
Costi totali di gestione	20.956 miliardi
Costi puri di gestione	18.904 miliardi (1)
Costo medio orario produttivo	76.654 lire/ora (2)

(*) Comprensive di costo di lavoro indiretto e di ammortamenti e calcolate moltiplicando il costo del lavoro produttivo per un coefficiente di 1,6.

(1) Al netto della quota ammortamenti.

(2) Al netto degli ammortamenti, il costo medio orario diventa 60.149 lire/ora.

Le risultanze delle elaborazioni sono focalizzate tendenzialmente, come si è detto, alla determinazione del costo orario medio dell'unità lavoro; peraltro, a seconda dei casi, e, quindi, del grado di affinamento delle stesse, nell'ambito dei comparti nei quali si suddivide l'Amministrazione, le predette elaborazioni hanno consentito un maggiore approfondimento dell'analisi.

Si riportano quindi di seguito gli elementi salienti, al riguardo, distinti per Centro di Responsabilità:

Direzione Generale dei servizi generali	<i>Il costo medio orario della Direzione generale è di 87.926 L./h., mentre quello medio degli Stabilimenti è di 133.598 L./h.</i>
Direzione Generale della motorizzazione e dei combustibili	<i>E' interessante il tentativo di determinare i costi di gestione della Direzione Generale²³, per quanto, in</i>

²³ L'esercizio posto in essere dalla Direzione generale della motorizzazione è conseguente alla deliberazione della Sezione del controllo n.49/96 che ha riguardato, in particolare la "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. Le censure della Corte hanno riguardato sia i costi sia i tempi di esecuzione.

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 ha ritenuto 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 necessaria in pochi anni modifiche rilevanti per costo.

	<i>considerazione della difficoltà di attribuire le spese generali, tale calcolo non può essere considerato pienamente affidabile:</i> — <i>sulla base di un organico complessivo di 174 unità (71 militari e 103 civili), considerato un totale generale di 266.597 ore lavorate di cui 186.617 produttive e 79.979 improduttive²⁴, è stato rilevato un'indice di operosità pro-capite di 1532 ore.</i> — <i>E' stato inoltre calcolato il costo del lavoro in L. 7,430 miliardi, a sua volta distinto in L. 5,201 miliardi di costo produttivo e di 2,229 miliardi di costo indiretto o improduttivo²⁵.</i> — <i>Aggiungendo poi al predetto costo del lavoro, le spese generali, ammontanti a L. 832 milioni, sul costo totale di gestione, ammontante a L. 8,262 miliardi, il costo medio orario produttivo della Direzione Generale è stato calcolato in 44.205 lire/ora.</i> <i>Tali costi tendono ad aumentare nei settori operativi: presso il CAAR di Torino esso è di L. 62.000 per ora, con un notevole incremento dalle precedenti L. 55.600/ora.</i>
Direzione Generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali	<i>Sotto il profilo della valutazione gestionale, risultano lavorate per l'anno 1996, 536.926 ore totali, ripartite in 197.730 per gli Ufficiali, 243.196 per i Sottufficiali e la Truppa, 171.636 per gli Impiegati ed 87.000 per gli Operai, con un costo orario che, a seconda degli impieghi (presso D.G. enti o stabilimenti), varia da 62.844 L./h dello stabilimento di munizionamento di Aulla, a 128.966 L./h della Maricorderia, la cui particolare onerosità dei costi di personale in relazione agli utili era stata posta in rilievo già nella Relazione dell'anno 1995 per l'esercizio finanziario 1994.</i> <i>In termini complessivi, si ravvisa un miglioramento per gli stabilimenti di lavoro nei quali il costo medio orario è passato negli ultimi due anni da 85.568 L/h a 78.867 L/h, con un decremento dell'8,6%, mentre per gli arsenali il costo del lavoro ha raggiunto il 78,5% dei costi totali di</i>

Per quanto riguarda i tempi, è stato ritenuto eccessivo il periodo di sei anni (dieci, considerando la fase di studi e sviluppo) assegnato allo svolgimento del programma.

L'Amministrazione ha giustificato tale ritardo 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.

Proprio in base a tali circostanze, la Sezione aveva auspicato 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.

²⁴ Sono state considerate tali quelle impiegate per erogare servizi per il funzionamento della Direzione Generale, pari al 30% del totale.

²⁵ Secondo il criterio indicato nella nota precedente.

	<i>gestione, rispetto al 76,5% del 1994.</i>
Direzione Generale delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri	<i>Il costo medio orario è risultato piuttosto alto, attestandosi sulle 127.700 L./h, con il minor costo rilevato presso lo Stabilimento Militare Materiale Trasmissioni di Roma (82.000 L./h) ed il maggior costo presso l'Arsenale dell'Esercito di Napoli (197.254 L./h).</i>
Direzione Generale Lavori Demanio e Materiali del Genio	<i>Il costo medio orario più alto è stato rilevato presso il Centro tecnico del genio militare (139.422 L./h a fronte delle 107.000 L./h dello Stabilimento genio militare di Pavia).</i>

In conclusione, può dirsi che l'amministrazione abbia fatto un apprezzabile tentativo di quantificare i costi delle strutture, e certamente taluni elementi appaiono significativi, come gli alti costi orari degli operai degli arsenali e degli stabilimenti che raggiungono il loro massimo livello nell'Arsenale dell'Esercito di Napoli con 197.254 L./h, laddove per lo stabilimento che era stato preso ad esempio nella relazione sull'esercizio 1994, la Maricorderia, il costo orario è di 128.966 L./h.

Si rileva peraltro come gli indicatori utilizzati e precedentemente descritti siano costituiti essenzialmente da dati quantitativi, come le ore lavorate e le unità organiche e come, altresì, le spese generali siano determinate in via forfettaria. Lascia perplessi, al riguardo, il rapporto che la Direzione generale per gli armamenti navali stima nel 160%, fra le sue spese generali ed il costo del lavoro produttivo, sia pure comprendendovi i c.d. *costi indiretti del lavoro* e gli ammortamenti.

Nel prendere atto, dunque, dei presunti alti costi delle strutture, si osserva come non si sia ancora di fronte ad un'analisi gestionale vera e propria, non essendosi portata l'amministrazione a valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia, che le relevantissime operazioni finanziarie che la stessa realizza, in particolare, sul fronte dell'ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, rendono necessarie, come la Corte ha sottolineato in occasione della cennata deliberazione della Sezione del controllo n. 49/96, relativa alla commessa per la fornitura di blindo armate "Centauro".

Il carattere episodico delle descritte valutazioni gestionali conferma l'esigenza di istituire un servizio di controllo interno in grado di realizzare un monitoraggio costante dei procedimenti ed elaborazioni che non si limitino ad una ricostruzione del costo orario per unità lavoro basata sui descritti indicatori, ma permettano valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia.

2.6 Attività contrattuale

L'attività contrattuale assume particolare rilevanza per l'Amministrazione della difesa nel campo delle forniture. Nel richiamare quanto evidenziato nella relazione del passato esercizio in ordine ad alcune peculiarità delle tipologie contrattuali adottate dall'amministrazione²⁶, essendo, per ciò che attiene ai programmi internazionali, sottoposta alla disciplina comunitaria, ai sensi del Trattato C.E., deve innanzitutto precisarsi che l'ammontare delle spese in economia raggiunge circa 12.000 miliardi e che si ravvisa la necessità che l'esame della fenomenologia gestionale concernente tale comparto sia oggetto di uno specifico programma di controllo sulla gestione.

²⁶ 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), condividendone solo in parte le caratteristiche e rendendo inevitabilmente di difficile compatibilità determinate clausole e disposizioni contrattuali.

Si segnalano, quindi, gli aspetti di maggior rilievo in materia di contratti ad evidenza pubblica dell'amministrazione centrale per l'esercizio 1996, che vengono riferiti alle direzioni generali che hanno in concreto gestito i procedimenti contrattuali:

Direzione Generale della Leva

In seguito alla pubblicazione, avvenuta sulla G.U. n. 271 del 20.11.1995, del bando di gara per il servizio di assistenza tecnica per gli apparati tecnico-scientifici-sanitari in uso presso la direzione, si è proceduto all'aggiudicazione con il massimo ribasso.

Sono state esperite gare per la fornitura di quattro apparecchiature radiografiche complete (con prezzo base di 1,120 miliardi) per la fornitura di un'apparecchiatura radiografica con cabinato antix (aggiudicata al prezzo di 247 milioni) e per la fornitura di materiale radiografico (per 864 milioni).

Per quanto attiene ai contratti sotto la soglia comunitaria, l'importo complessivo relativo alla manutenzione dei vari apparati ammonta a 1,3 miliardi.

Direzione Generale delle costruzioni delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali

L'attività contrattuale in questo settore consiste principalmente nell'attuazione dei programmi di *Cooperazione Internazionale* sulla quale ci si è ampiamente soffermati nella relazione dell'anno passato.²⁷

²⁷ Cooperazione Internazionale

La dizione "*Cooperazione Internazionale*" potrebbe apparire impropria per la materia contrattuale, ma, essa permette di inquadrare quelle operazioni di acquisizione che involgono 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 pluriennale (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 NETMA), 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. NAMSO (programmi Nike, Drone, Sidewinder), che si avvale dell'Agenzia NAMSA 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 arretrando

In pratica, molti dei programmi non solamente non sono stati definiti, ma non vedranno la loro definizione nemmeno nell'attuale esercizio.

Va sottolineato che, nel corso del 1996, sono state effettuate 15 gare CEE/GATT, 29 licitazioni private, 100 trattative private ed un solo appalto-concorso. Sono stati complessivamente stipulati con ditte e Governi esteri 88 contratti.

Un programma di particolare importanza, che ha formato oggetto di una deliberazione della Sezione del controllo, la n. 60 del 1996 è quello relativo all'acquisizione dei velivoli Harrier.

In tale deliberazione sono state formulate osservazioni in merito ad alcuni punti della gestione:

1. sull'esigenza di una disciplina delle spese all'estero e della relativa rendicontazione più aderente al sempre maggiore sviluppo delle contrattazioni nei rapporti internazionali. Si è sottolineato come, in coerenza con il d.lgs. 29/93, debba modificarsi 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;
2. sull'imponente aumento dei costi. Lo svolgimento del programma prevedeva infatti 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), mentre le somme pagate al 14.12.95 ammontano a circa 1.353 miliardi;
3. sulla sommaria valutazione, in sede di previsione, dei "costi non ricorrenti" (per oltre 100 miliardi) da sostenere al fine di consentire ad alcune nostre industrie di entrare nel ciclo produttivo del programma; non sono stati abbattuti i costi del programma in misura corrispondente nè sono state fornite indicazioni su di un loro recupero attraverso i c.d. "ritorni industriali";
4. sulla necessità di fare 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. sulla necessità, in situazioni di progressivo deteriorarsi di cambi, di una maggiore velocità delle operazioni avrebbe ridotto il conguaglio valuta: su pagamenti pari a 1252,7 miliardi, la voce in oggetto ha inciso per circa 100,6 miliardi.

Al riguardo, l'amministrazione ha reso noto di aver provveduto all'individuazione e designazione del funzionario delegato responsabile per la rendicontazione delle spese all'estero, il quale ha iniziato tale attività ed ha presentato i rendiconti semestrali all'amministrazione; la maggiore celerità ha contribuito ad accelerare le operazioni di accreditamento dei fondi all'estero.

Direzione Generale della motorizzazione e dei combustibili

Sono stati stipulati 125 contratti per 325 miliardi circa ed operate alienazioni di parti di ricambio per 1,2 miliardi. 69 contratti sono stati aggiudicati con licitazione privata in seguito a gare, 23 delle quali internazionali, mentre 32 contratti sono stati aggiudicati mediante il ricorso a trattativa privata.

notevoli ritardi, sull'assolvimento degli adempimenti previsti dalla 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.

Di grande rilevanza è stata, nell'esercizio 96, la fornitura delle blindo armate Centauro, oggetto della deliberazione della Sezione del controllo n. 49/96, alla quale fa riferimento la nota 23 di questa relazione, e che ha prodotto anche un sistema di ricognizione e valutazione gestionale del quale si è detto in precedenza.

In proposito, l'amministrazione, in epoca successiva alla cennata delibera, ha ribadito che si è reso necessario operare modifiche (ben 1049) in corso d'opera, sia per applicare al nuovo carro "aggiornamenti prestazionali aggiuntivi rispetto ai requisiti iniziali" sia in relazione ai necessari "affinamenti progettuali" che non erano stati previsti nel primo verbale di valutazione della spesa risalente al 1985²⁸.

L'amministrazione ha preso atto dell'esistenza di un problema di "frammentazione gestionale" che si propone di affrontare in sede di riorganizzazione delle sue strutture centrali e periferiche²⁹.

Direzione Generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali.

Sono state effettuate 483 gare di cui 6 in ambito U.E., 463 licitazioni private, 14 appalti concorso e 348 trattative private. Un'ultima notazione di rilievo concerne l'ammontare complessivo dei contratti in esecuzione nel 1996 ma non portati a compimento, che raggiunge il rilevante importo di 286 miliardi.

Direzione Generale Impianti e mezzi per l'assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazione.

L'attività contrattuale ha riguardato 38 licitazioni private, delle quali 3 aggiudicate con gara europea, 5 appalti-concorso, 37 trattative private. A detta attività va poi aggiunta quella realizzata nell'ambito della cooperazione internazionale, per la quale vanno segnalati, in particolare, 16 atti negoziali stipulati con enti e governi esteri e 10 atti per acquisti di beni e servizi con agenzie ed enti esteri esercenti servizi di pubblica utilità.

Direzione Generale delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri.

Sono state effettuate, in particolare, 88 gare (80 licitazioni private ed 8 appalti-concorso) e 43 trattative private.

Direzione Generale Lavori Demanio e Materiali del Genio

Nell'ambito dell'attività contrattuale, si evidenziano 28 gare d'appalto.

In relazione all'esecuzione in economia di lavori presso l'aeroporto di Pratica di Mare e presso la base aerea di Villafranca, è stata messa in discussione dalla Corte³⁰, in sede di controllo sulla gestione, la legittimità del ricorso al sistema in economia, non rinvenendosi le condizioni 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.

Si è infatti ritenuto che, in considerazione dell'intervenuto art. 33 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, 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

²⁸ Il quale prefigurava un sistema d'arma "solo ipotizzato", in quanto una valutazione attendibile del costo unitario del mezzo blindato si è resa possibile solo con la realizzazione dei prototipi nell'anno 1989.

²⁹ Sulla base dei criteri direttivi indicati nella legge 28.12.1995, n. 549 (commi 1-2 e 3) richiamata dalla legge 23.12.1996, n. 662 (art. 1, comma 96), concernente misure di razionalizzazione della finanza pubblica e, più di recente, dalla legge sui vertici militari n. 25/97 (art. 10) che ha prorogato al 30 novembre 1997 l'esercizio del potere di delega da parte del Governo.

³⁰ Con la deliberazione n. 5/96 della Sezione del controllo.