

PROGRAMMA EF 2000**Prospetto del finanziamento attività da parte italiana****1. Suddivisione per anno:**

Anno	Importo (Lire Equival.)
1987	3.350.108.100
1988	191.843.684.540
1989	184.840.054.450
1990	334.272.879.550
1991	429.877.446.350
1992	344.987.062.000
1993	321.337.748.500
1994	342.448.904.650
1995	399.748.733.300
1996	430.922.634.560
1997	244.696.121.650
Contribuzione totale	3.228.325.377.650

2. Suddivisione per attività:

Attività	Importo (Lire Equival.)
Budget Amministrativo	63.428.459.690
Budget Operativo	3.164.896.917.960
Contribuzione totale	3.228.325.377.650

Allegato B

PROGRAMMA ORIZZONTE**PROGRAMMA CONGIUNTO DI TRE NAZIONI PER LA
REALIZZAZIONE DI UNA "FREGATA" COMUNE DI
NUOVA GENERAZIONE****1. Quadro generale del programma**

Il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, la Francia e l'Italia a partire dal luglio 1993 hanno dato il via ad un programma congiunto per definire, progettare, sviluppare, costruire e mantenere in servizio unità navali CNGF (Common New Generation Frigate), a condizioni economiche che secondo il programma congiunto dovrebbero essere vantaggiose per le tre Nazioni partecipanti.

Con il Programma Orizzonte si prevede la realizzazione di una nave della categoria "Fregata" della lunghezza di 149 metri e 6000 tonnellate di stazza, dotata di un sistema di combattimento in via primaria antiaereo capace, comunque, di notevole adattabilità ad altre esigenze difensive e, ove necessario, d'attacco.

Il costo di sviluppo globale del Programma Orizzonte, secondo le stime d'avvio, dovrebbe collocarsi tra 4,5 e 5 miliardi di sterline inglesi, che commutate in lire italiane al valore di 2420 (valore di cambio previsto nel Supplemento n. 1 al Memorandum d'Intesa), sviluppano un costo variabile tra 10.890 e 12.100 miliardi di lire.

La quota di partecipazione al programma, paritetica per i tre partner relativamente alla realizzazione di tre prototipi di "nave da guerra" - uno per ciascuno - in effetti diviene altamente maggioritaria per la Gran Bretagna nella fase terminale della produzione in serie, avendo la Gran Bretagna un numero duplice di opzioni di acquisto rispetto all'Italia e triplice rispetto alla Francia. Rispettivamente 12, 6 e 4 sulle 22 unità previste.

Pertanto poi, questa proporzionalità che coinvolge interessi britannici in misura del 55 per cento nella fase terminale, dove l'Italia sarà presente con il 27 per cento e la Francia con il 18 per cento, appare rigorosamente rispettata per la Gran Bretagna ma non altrettanto per l'Italia, come sembra emergere dall'analisi che segue.

Calendario del programma:

Si svolge dal 1994 al 2004. Fino al 1997 si evolve la Fase 1 della "definizione progettuale". Dal 1998 al 2002 si colloca la produzione del prototipo "nave da guerra", comprensivo di "nave + armamento". Dal 2003 al 2004 sarà effettuata la produzione in serie.

2. Accordi trilaterali

Accordi specifici sono stati raggiunti dai tre "Partecipanti" con tre successivi "Memorandum d'intesa"- MI (MOU - memorandum of understanding) rispettivamente del 13 luglio 1993, dell'11 luglio 1994 e del 21 marzo 1996, qui di seguito illustrati.

a) 13 luglio 1993

In questo primo Memorandum d'Intesa, articolato in 13 sezioni, si stabiliscono obiettivi e scopi del programma, ponendo le basi della **organizzazione congiunta**.

Si stabilisce di costituire a Londra un Ufficio di Programma Comune, J.P.O. (Joint Project Office, la sigla italiana è U.P.C.), che rappresenta la principale struttura di gestione per il programma realizzativo della nave, sotto l'aspetto tecnico, finanziario e contrattuale.

L'Organizzazione complessiva per la conduzione del progetto è così definita (Sezione II del MI):

Comitato Direttivo

- CD - Viene espresso dagli Stati Maggiori della marina dei paesi partecipanti. Il CD vigila perchè il programma concordato con il MI/93 e in quelli successivi, sia eseguito.
Suo compito è anche quello di determinare il passaggio da una fase di programma all'altra.

Ufficio di programma comune

U.P.C. (sigla in inglese J.P.O.) ha sede in Londra, "Nazione ospitante" e costituisce l'entità gestionale, senza personalità giuridica, composta da rappresentanti dei tre partecipanti.

Direttore

Strutturalmente è organizzato come un gruppo integrato, presieduto da un Direttore, nominato dai Direttori Nazionali dell'Armamento - DNA. Gestisce i rapporti con l'industria.

Uffici Satelliti

Trattasi di due uffici che operano nelle altre due nazioni su delega formale e legale del UPC ed obbligo di rendiconto allo stesso Ufficio di Programma Comune avente sede a Londra.

Gruppo di Coordinamento

Costituisce un collegamento tra l'UPC ed il "Programma per un sistema missilistico comune antiaereo" PAAMS (Principal Anti Air Missile System)

Per la conduzione degli Uffici anzidetti - UPC ed Uffici satelliti in via di costituzione (uno in Francia ed uno in Italia), assume grande rilevanza la Nazione Ospitante, perchè determina il sistema di diritto che sarà applicato. Il par. 3 della Sezione III recita testualmente: "L'organizzazione contrattuale della Nazione Ospitante agirà come Agenzia Contrattuale ed assisterà l'UPC in tutte le questioni contrattuali". L'Agenzia Contrattuale Britannica, che sfugge quindi al controllo del Comitato Direttivo, amministrerà tutti i contratti che rientrano nel Programma Orizzonte, esclusi quelli formalmente delegati agli Uffici Satelliti, attenendosi alle leggi ed ai regolamenti britannici.

Finanziamenti e pagamenti (Sezione IV del MI). Ogni Nazione partecipante mette a disposizione i fondi necessari, secondo il programma. Il bilancio nella sua globalità è amministrato dall'UPC anche per gli Uffici Satelliti, che devono rendere il conto all'Ufficio di Londra, seppure la loro gestione sia autonoma, in base a delega.

Il par. 7 dispone: "L'UPC manterrà documentazione completa ed esauriente di tutte le somme ricevute e spese secondo le procedure contabili del "Governo della Nazione Ospitante". La contabilità, quindi, è in base al diritto britannico.

Controlli

Par. 8 Controllo interno. “Ogni Partecipante sarà responsabile del controllo interno di audit sull’esercizio dell’attività da esso eseguita, secondo le proprie procedure nazionali”.

Quindi l’Audit interno dell’UCP si svolge secondo il diritto britannico.

Par. 9 Controllo esterno. L’Audit esterno sull’UCP e sugli UP satelliti è eseguito dalla Suprema Autorità di Audit della Nazione appropriata. Ogni relazione di audit dovrà essere resa disponibile per gli altri Partecipanti. Generalmente, si prevede che queste relazioni ed informazioni, disponibili tramite ciascun MOD (Ministero della Difesa) dei Partecipanti, saranno sufficienti per gli organi nazionali degli altri partecipanti al fine di ottemperare alle loro funzioni di audit, come richiesto dalle loro amministrazioni nazionali, e riferite ai rispettivi parlamenti come previsto dai loro statuti. Tuttavia, in alcuni casi può essere necessario per gli organi nazionali di controllo di un altro Partecipante, previo consenso del proprio MOD (Ministero della Difesa), ove necessario, di chiedere informazioni all’UCP ed ispezionare tutta la documentazione, in tali casi verranno stabiliti degli accordi con l’organo nazionale di controllo della Nazione Ospitante.

Il Memorandum d’Intesa prevede inoltre alla Sezione IX un diritto di “recesso” e la eventualità di stabilire un termine di conclusione del programma, anche, se necessario, anticipato e concordato.

b) 11 luglio 1994

In tale data viene sottoscritto il secondo Memorandum d’intesa con cui si definiscono gli obiettivi del Programma Orizzonte e se ne stabiliscono le fasi.

Clausola esplicita alla Sezione I par.1.3 è che “I Partecipanti si impegnano unicamente fase per fase. Ciascuna fase sarà regolata da appositi accordi”. Gli obiettivi illustrati nel MI/94 restano gli stessi del MI/93.

Rilevante nel MI/94 risulta la suddivisione in due fasi (più una di produzione in serie e mantenimento in servizio) del Programma Orizzonte, fasi che rispecchiano la reale suddivisione in due del programma: uno per costruire “la nave”, cioè lo scafo galleggiante e l’altro per completare il primo, dotando lo scafo dell’armamento comune “PAAMS” e creare così “la nave da guerra”.

La realizzazione della “nave” è collocata in buona misura in Gran Bretagna, l’equipaggiamento per renderla “nave da guerra” viene realizzato per parte rilevante anche in Francia, soltanto la parte integrativa e quindi eventuale trova posto in Italia.

Fase 1

- (i) Studi preliminari della nave fino alla definizione del progetto
- (ii) Definizione del sistema di combattimento
- (iii) approvvigionamento di componenti che richiedono lunghi tempi di acquisizione, se necessari.

Fase 2

- (i) Completamento del progetto di dettaglio della nave da guerra e costruzione dei tre PdC (prototipi di nave);
- (ii) sviluppo, come necessario, di alcune apparecchiature del sistema di combattimento, compreso il Sistema di Comando e Controllo;

(iii) produzione ed integrazione del Sistema di combattimento, prove ed accettazione in servizio delle tre PdC, compreso il supporto logistico iniziale.

Fase 3

Le fasi successive saranno concordate per la produzione delle ulteriori “navi da guerra” e del loro mantenimento in servizio.

Al momento il Programma si trova ancora nella Fase 1, cioè agli studi preliminari della “nave” di cui si occupa l’UPC di Londra.

Strutture parallele sono:

- L’Agenzia contrattuale che curerà per conto dell’UPC la consulenza, la stipula e l’amministrazione formale dei contratti (Sezione IV par. 1)

- L’Industria: la presenza industriale nel programma è raggruppata nel Consorzio Internazionale di Imprese (International Joint Venture Company e IJVC) costituito da GEC Marconi per la Gran Bretagna, DNC International per la Francia e SpA Horizon per l’Italia con FINCANTIERI e FINMECCANICA.

L’UPC trasferisce progressivamente la propria responsabilità industriale, susseguente alla fase di programmazione, al Consorzio, per la fase di realizzazione del programma.

Costi (Sezione V) Sono stati distinti i costi comuni dai costi individuali di ciascun partecipante. I costi sostenuti nella prima fase sono tutti da ripartire tra i partecipanti. Restano a carico di ciascuno:

- (i) il personale comandato presso l’UPC, gli UP satelliti e l’ORST (Gruppo per i requisiti)
- (ii) l’acquisizione delle varianti nazionali e quelle ad esse correlate

c) 21 marzo 1996

Il 21 marzo 1996 sono stati sottoscritti tre nuovi documenti: il Supplemento n.1 al MI/94, il Memorandum d’Intesa “PAAMS” ed il Supplemento 1 al MI/96 “PAAMS”.

c.1. Il Supplemento n.1 al MI/94 riguarda la Definizione della Fase 1, cioè quella progettuale del “Programma Orizzonte”.

I costi previsti per tale fase sono divisi in parti uguali ed ammontano:

costo stimato milioni di lire	costo massimo milioni di lire
94.622	117.208,660

La durata di questa Fase 1 è prevista in 27 mesi durante i quali devono effettuarsi:

- a) studi preliminari della nave, definizione del progetto della nave e progetto iniziale dettagliato, comprendente il progetto per l’integrazione delle Varianti Nazionali;
- b) definizione del Sistema di Combattimento, attività di integrazione e relative strutture associate;
- c) approvvigionamento di apparecchiature che richiedono lunghi tempi di acquisizione, se necessario.

L’attuazione tempestiva di questa prima fase dovrebbe consentire ai Partecipanti di entrare, senza ritardi, nella fase 2 del Programma, con rischi limitati.

Gli obiettivi sopraindicati, nel rispetto dei costi programmati, dovrebbero trovare pratica attuazione ad opera del Consorzio di Imprese indicato con la sigla IJVC rientrante tra le strutture parallele (vedi sopra).

c.2. Memorandum d'Intesa Programma "PAAMS" con cui si supera l'accordo bilaterale franco-italiano denominato FSAF e si stabilisce un nuovo accordo trilaterale, in cui è presente anche la Gran Bretagna.

Il Programma PAAMS è diviso in tre Fasi, come la stessa costruzione della nave: cioè una fase che va fino alla realizzazione del prototipo, una seconda che si occupa della produzione e la terza per il supporto delle unità navali in servizio.

Gli organi che gestiscono il PAAMS sono coordinati con l'UPC, anche se godono di una larga autonomia.

I controlli sono effettuati con le stesse modalità viste per il progetto Orizzonte e quindi con prevalenza della Nazione Ospitante, al cui diritto deve farsi riferimento.

c.3. Il Supplemento n. 1 al MI del "Programma PAAMS".

Con questo vengono dettagliati gli obiettivi, gli scopi e l'organizzazione industriale (già prevista dalle Sezioni 4 e 5 del MI "PAAMS" 1996) e la ripartizione dei costi

Francia	2.741.5	milioni di franchi francesi
Italia	2.741.5	" " "
Gran Bretagna	4.803	" " "
	<u>10.549</u>	

Il quadro sopraindicato viene però modificato dalla valutazione dell'accesso della GB al preesistente programma Italo-Francese FSAF

Francia	2.003	milioni di franchi francesi
Italia	2.003	" " "
Gran Bretagna	6.543	" " "

La quota per l'Italia diviene così di 580.577,562 milioni di lire con accordo all'aggiornamento secondo le modifiche inflazionistiche.

Vanno aggiunte inoltre le "varianti nazionali".

Quello descritto è lo scenario complessivo nel cui ambito deve trovare attuazione il Programma Orizzonte comprensivo di "nave" (come prevista nel Progetto Orizzonte) più "armamento" (PAAMS) che insieme formano la "nave da guerra".

Devono aggiungersi gli equipaggiamenti:

FDI (Funded Developmental Items) : Equipaggiamenti sviluppati in comune nel quadro del Programma Orizzonte

N.D. I. (Non developmental Items): Variabili. Equipaggiamenti selezionati ma non necessariamente sviluppati in comune.

Il FDI deve evolversi secondo i seguenti piani:

CMS (Combat Management System): Dispositivo integrato di controllo e di coordinamento della capacità di combattimento

EWS (Electronic War System): Dispositivo di armamento elettronico

FICS (Full Integrated Communication System): Dispositivo pienamente integrato di comunicazione.

Dal quadro anzidetto scaturisce che soltanto le "Variabili" saranno collocate presso l'Ufficio Satellite collocato in Italia.

Opzioni di acquisto

Al momento risultano così ripartite:

Gran Bretagna	12	unità navali
Italia	6	" "
Francia	4	" "

3. Quadro finanziario

Quote di finanziamento italiano al Programma Orizzonte

Capitolo di bilancio 4031 - spese gestionali

		lire sterline	lire italiane	Provvedimento	
bilancio 1993	1° trim. '94	262.000	646.574.000	D.M. 17.11.'93	
"	1994 -2°, 3° e 4° trim. '94	616.667	1.478.866.130	" 23.05.'94	
"	1995 - 1° e 2° trim. '95	398.664,78	1.043.381.475	" 15.05.'95	
"	1995	4° trim. '95	177.784,15	447.413.370	" 09.11.'95
"	1996	1° trim. '96	178.511	424.372.415	" 06.03.'96
"	1996	2° trim. '96	238.362	567.930.835	" 30.05.'96
		4.608.538.225			

Capitolo di bilancio 4031

acquisto beni e servizi

		lire sterline	lire italiane	Provvedimento
bilancio 1994	supplemento preliminare fase 1	2.000.000	4.871.78.000	D.M. 29.04.'94
“	1995 supplemento preliminare fase 1 maggior costo	55.000	143.732.600	“ 02.06.'95
“	1995 supplemento preliminare fase 1 emendamento		3.382.997.900	
			8.398.510.500	
		totale	13.007.048.725	

4. Procedure di controllo esterno

Il National Audit Office - NAO - della Gran Bretagna ha predisposto e messo a disposizione, fin dall'agosto 1995, del proprio Parlamento e dei Ministeri della Difesa dei Paesi Partecipanti, una propria relazione, ottemperando così alle prescrizioni contenute nei Memorandum d'Intesa.

La relazione contiene una breve illustrazione del quadro retrospettivo di accordi multilaterali precedentemente falliti a causa della complessità dei programmi.

In particolare il NAO ricorda il fallimento del programma NATO, denominato "Progetto 90", avviatosi nel 1980, fallimento causato dalla impossibilità di armonizzare le singole esigenze nazionali e tenerle insieme in un cronoprogramma serratamente scadenziato.

Da questa deludente esperienza l'Ufficio Nazionale di controllo britannico ne ha tratto come conseguenza che due dovrebbero essere gli elementi da aggiungere per ottenere una ottimale organizzazione:

- ridurre al minimo le variabili;
- valutare con anticipo i rischi.

Sono questi due elementi che determinano ritardi e costi aggiuntivi.

La tempestiva identificazione dei rischi è essenziale per minimizzare la crescita dei costi ed il ritardo nella realizzazione.

Nell'ottica del controllo britannico gli obiettivi da perseguire sono:

a) controllo dei rischi

b) chiari termini contrattuali con il Consorzio di imprese.

a.1. Standards: devono esser scelti i più economici per i tre partners.

a.2. Nel rapporto con il Consorzio, il JPO deve valutare il rischio comparandolo ai vantaggi che il Consorzio ha proposto prima di entrare.

Il Consorzio sarà responsabile del mantenimento del Modello e delle susseguenti integrazioni ed installazioni dell'equipaggiamento da combattimento.

Lo stato progettuale da consegnare al Consorzio deve essere il più completo possibile in modo che da quel momento tutto il rischio debba essere assunto dal Consorzio e non possa tornare indietro alle Nazioni.

Bisogna evitare l'inserimento di clausole soggette a "valutazione del danno" e quindi un'assunzione piena del rischio da parte del Consorzio, nell'ambito della proporzionalità con il valore del contratto.

a.3. Il Combact System deve essere integrato. Questa soluzione aiuta ad assicurare che il cronoprogramma ed i problemi dei sistemi integrati siano ridotti al minimo. Coordinazione tra la costruzione della nave ed il Combact System Programme. Minimizzare ancor più i problemi di integrazione sostenendoli con un Software Integration Platform.

a.4. Concetto del minimo costo in un programma trilaterale.

Secondo il controllore britannico in un programma da realizzarsi in collaborazione, il concetto di costo minimo e quello di equa ripartizione di quote di lavoro non sono facilmente compatibili.

Suggerisce perciò al suo Dipartimento per i contratti della Difesa, di individuare le modalità meno onerose per la Gran Bretagna nell'emettere gli ordini di acquisto delle navi, oltre il prototipo, al fine di ridurre al minimo i costi progressivi derivanti dalla tecnologia.

4.1 Osservazioni

Ad avviso dell'Ufficio italiano di controllo il suggerimento sopra riportato non può essere condiviso in quanto non si tiene conto degli interessi globali degli altri due Partecipanti al programma congiunto. Infatti in una situazione, come quella che si proietta nel lungo periodo, la G.B. al momento della produzione di serie si troverà in posizione maggioritaria rispetto agli altri due partecipanti con la conseguenza di trasferire tutti i maggiori oneri sui Partners minoritari. Il suggerimento, ove accolto, escluderebbe in parte la quota di lavoro delle industrie nazionali.

Anche per quanto riguarda le "varianti", il NAO suggerisce al Dipartimento di studiare attentamente la possibilità di sottrarre dai contratti con il Consorzio la parte delle "varianti".

La visione britannica è quella di calcolare, nel modo più attento i rischi di maggior costo, evitando che ricadano nel proprio interno. E' una comprensibile impostazione, però non può evitarsi una considerazione di massima: i maggiori costi che in tal modo vengono evitati dalla G.B. ricadono indirettamente sugli altri due sistemi industriali nazionali, con la punta massima di svantaggio per l'industria italiana.

L'ottima relazione sul controllo predisposta dal NAO nel 1995 ha dimostrato che il sistema introdotto con la sottoscrizione dei Memorandum d'Intesa con cui si intenderebbe affidare l'attività di controllo in modo preminente alla SAI della Nazione Ospitante, crea qualche problema; appare preferibile il sistema dei controlli congiunti.

La clausola dei Memorandum d'Intesa con cui si attribuisce eccessiva preminenza alla Nazione Ospitante potrebbe mostrarsi qualche punto di attrito all'interno del Programma Orizzonte e potrebbe divenire un elemento di "rischio" (vedere 5.4.1.).

Le modalità attuative di tale clausola dovevano perciò essere verificate presso lo stesso UPC di Londra.

4.2 Accordo per le attività di controllo

Per l'anno 1996 si è raggiunto un accordo tra gli Istituti superiori delle tre Nazioni partecipanti - il National Audit Office, la Cour des Comptes e la Corte dei conti - per una prosecuzione concordata del controllo e una visita concomitante e coordinata presso l'Ufficio di Programma Comune di Londra, nell'intesa comunque che ciascun controllore avrebbe reso la relazione al proprio Istituto di appartenenza con le modalità proprie di questo.

Per seguire modalità uniformi nell'attività di verifica durante la visita, è stato predisposto un questionario unico costituente il programma di visita.

5. Verifica di gestione 1996

Il "questionario" (allegato 1) inviato con alcuni mesi di anticipo all'Ufficio di Programma Congiunto era stato precedentemente concordato con i colleghi britannici e francesi e recepito, senza proposte di modifica e quindi in modo incontestato, dall'organismo sottoposto a verifica gestionale.

Come già illustrato al punto 2 della presente relazione (là dove si tratta degli organi di gestione individuati dagli "accordi trilaterali"), uno dei punti focali del Programma Orizzonte è costituito dall'UPC; la visita di verifica indirizzata a questo ufficio era pertanto ritenuta relevantissima dai tre organi di controllo.

5.1 Ufficio del Programma Comune - UPC. Costituzione e struttura

L'Ufficio di Programma Congiunto, ubicato in Londra, funziona fin dal settembre 1993 con la convergenza del personale fornito dagli Stati maggiori delle tre nazioni partecipanti.

Due direzioni "operazionali", una per il naviglio ed una per il sistema di combattimento, formano il nucleo direzionale tecnico amministrativo; ai livelli sottostanti operano due direzioni "funzionali", una per la gestione del bilancio e l'altro per l'amministrazione. In tutto operano a Londra circa 80 persone, metà delle quali provengono dalle nazioni partecipanti e sono a carico delle stesse. L'UPC è nato per dar via al progetto di massima della "nave da guerra" e curare a tal fine ogni problema tecnico contrattuale e finanziario.

In effetti, stante la clausola della "Nazione Ospitante" che determina il "diritto" da applicare e fornisce la "agenzia" che studia ed inserisce le clausole contrattuali, l'UPC potrebbe trovarsi limitato proprio nel campo contrattuale.

Per i contratti fin qui stipulati, che comunque hanno avuto dimensioni limitate, la delega fino a 30 milioni di sterline per singolo atto, rilasciata al responsabile del settore, Richard Sims,

appare piuttosto ampia e ha consentito di non chiamare in causa l'agenzia britannica per i contratti (UK MOD).

Il vertice degli uffici è riservato, al momento, ai rappresentanti delle tre Nazioni Partecipanti senza flessibilità nelle scelte. Ai livelli meno elevati c'è possibilità di una maggiore flessibilità, che da una parte potrebbe privilegiare la professionalità, ma dall'altra potrebbe escludere qualcuna delle nazioni partecipanti dall'esser presente in posizioni determinanti al momento delle scelte.

Se si mette in giusta e proporzionale ottica anche la difficoltà della lingua utilizzata, che è anch'essa sempre e comunque quella della Nazione Ospitante, diventa troppo facile attribuire maggiore competenza a chi meglio usa lingua, diritto e tecnologia della nazione ospitante. La clausola primaria della pariteticità tra le Nazioni partecipanti non deve mai essere sopraffatta.

Al momento la Direzione Generale è affidata al francese Hervé GUILLOU e la delega per la contrattualistica spetta di diritto al britannico Richard SIMS.

5.2 Bilanci dell'UPC

Nell'ambito dell'UPC sono tenute distinte le spese gestionali dell'Ufficio da quelle attuative del Programma. Vengono quindi contabilizzate in due bilanci distinti. Come si è visto al paragrafo 3 di questa relazione "quadro finanziario" già al momento iniziale i "trasferimenti" avvengono per voci distinte alle quali voci potrebbe esserne aggiunta una terza: spese per il personale comandato.

Dal bilancio italiano, quindi, si attinge:

- a) spese di personale impiegato nel Programma Orizzonte;
- b) spese per la gestione degli uffici di programma;
- c) spese per la progettazione (capitoli acquisto di beni e servizi)

L'UPC predispone un proprio bilancio suddiviso in due parti distinte:

- a) spese per il funzionamento dell'ufficio, in cui non appaiono le spese di personale se non per la parte del personale addetto ai servizi di gestione dell'edificio, sede degli uffici.

L'esposizione contabile riguarda spese per 2,8 milioni di sterline pari a lire 6776 milioni, ricadenti per 2.258,6 milioni sullo Stato italiano;

- b) spese per il programma che ammontano al momento a 9,7 milioni di sterline pari a lire 23.474 milioni di cui 7.824,6 milioni a carico dell'Italia.

Vanno meglio messe a confronto le cifre per "trasferimenti" sul bilancio italiano e le somme spese dall'UPC di Londra al momento non esattamente coincidenti.

Va però considerato che in base agli accordi del '93 i ritardi nei trasferimenti costano, al Paese ritardatario, interessi passivi piuttosto gravosi di cui il bilancio dell'UPC certamente tiene conto. L'altro elemento di variante potrebbe essere costituito dal valore di cambio che certamente non è stato costantemente quello di 2.420 lire per sterlina, previsto nel 1993.

I depositi delle somme trasferite dalle Nazioni partecipanti sono fatti presso una banca britannica. Non è stato esposto dai responsabili i criteri di scelta della banca.

Quando si perverrà al "trasferimento" di ammontari più consistenti, il criterio di attribuzione del servizio di tesoreria ad una banca dovrà essere formalizzato attraverso una licitazione tra più banche europee aventi sede in Londra.

5.3 Analisi della gestione dell'UPC

Con il questionario concordato con gli altri due Uffici Nazionali di Controllo, erano stati posti dei quesiti specifici circa alcune problematiche di contabilità riguardanti in particolare: separazione delle funzioni tra ordinatore di spesa e tesoriere (punto 4 del questionario allegato), analisi del regolamento di contabilità (punto 5 dell'allegato 1); analisi dei bilanci.

Si è dovuto prendere atto che l'applicazione della legislazione britannica, in cui non sono contemplati specificamente gli istituti giuridici anzidetti, rende non facile l'approccio alla conoscenza reale della gestione di bilancio. Le modalità britanniche sono più pragmatiche e meno

rigide proceduralmente e bisogna anche rilevare in positivo che la gestione del bilancio avviene sotto l'attenzione di un rigoroso controllo interno che opera mensilmente verificando sia il rispetto delle procedure, sia la concordanza bancaria con gli assegni e altre movimentazioni di fondi, sia le stesse fatture.

L'analisi finanziaria dovrà essere rinviata al momento effettivo dell'avvio del programma concernente la definizione progettuale, che è ora solo agli esordi. Si dovrà cioè attendere la fase dei contratti più consistenti per valore e per incidenza sulla definizione del programma stesso.

5.4 Analisi del programma (punto 9 del questionario)

Ai fini dello sviluppo reale del programma bisogna tener conto di due fattori:

- da una parte la confluenza di due distinti programmi che devono marciare paralleli, quello per la realizzazione della nave e quello dell'armamento PAAMS

- dall'altra la esigenza di mantenere un effettivo coordinamento trilaterale tra le Nazioni Partecipanti, che pur avendo i loro centri decisionali nelle rispettive capitali, cioè lontane dall'UPC di Londra, devono dotare questo centro direzionale di soggetti rappresentativi delle Nazioni, consci della inutile onerosità determinata da schemi inconciliabili tra i partners.

Per valutare la omogeneità delle richieste avanzate dai "Partecipanti" insieme all'UPC opera l'ORST (Operational Requirement Staff Team), una Commissione per la valutazione delle richieste nazionali. Da una parte si comprende l'esigenza di questo organo che funge da raccordo tra le molteplici esigenze nazionali confluenti sul Programma, dall'altra deve sottolinearsi che le sovrastrutture finiscono per essere interferenti e possono divenire causa esse stesse dei ritardi.

5.4.1. Monitoraggio del programma. Il monitoraggio dello sviluppo del programma avviene attraverso due distinti sistemi:

a) Horizon Information System (HIS), che è il sistema informatico con cui si gestisce sia la parte amministrativa che quella tecnica. Anche questo sistema è complesso, stante che alcuni programmi (software) vengono dai singoli Partecipanti, poi uniformati a cura del Consorzio di imprese. E' quindi un sistema molto complesso di cui dovrà essere seguita l'evoluzione. Al momento riguarda la fase di amministrazione, dovrà evolversi ed essere sperimentato al momento dell'avvio e dello sviluppo della fase tecnica.

b) Organizzazione per la gestione dei rischi

Più che un ufficio si tratta di un programma strutturale "Risk Management Procedure" attraverso cui si possono esaminare i possibili rischi, insiti nelle procedure o nelle modalità di scelta. E' una verifica costante attraverso un'analisi qualitativa e quantitativa effettuata a livello di Vice Direttore.

I "rischi" individuati vengono classificati per categoria e per grado di pericolosità e per classi di probabilità.

In ogni ufficio esiste una persona che funziona da punto di contatto per la indicazione dei "rischi probabili" in modo che possano essere subito riportati al loro livello di categoria:

rischi locali, rischi strategici, rischi incidenti sul complessivo progetto.

La catalogazione è fatta sul "registro dei rischi"; i casi più gravi e frequenti sono determinati dall'interconnessione tra Programma Orizzonte e PAAMS e dai contratti che UPC dovrà stipulare con il Consorzio delle imprese.

6. Organizzazione industriale

L'UPC costituisce il punto di giuntura tra la committenza e i gruppi industriali che dovranno dare esecuzione alla progettazione. Peraltro i gruppi industriali dovranno essere presenti già nella fase di predisposizione dei "progetti esecutivi".

Pertanto gli accordi trilaterali cui si è fatto cenno, cioè i Memorandum d'Intesa e i correlati Supplementi hanno previsto, a monte della costituzione dello stesso UPC, le modalità organizzative del Consorzio d'imprese (IIPC - International Joint Venture Company) costituito fin dal primo trimestre 1995, responsabile della progettazione esecutiva e della realizzazione della CNGF completa di equipaggiamento ed anche della progettazione esecutiva del Combact System.

Partecipano al Consorzio la GEC Marconi per la G.B., la DCN International per la Francia e la Orizzonte spa per l'Italia.

Il Consorzio doveva essere costituito privilegiando l'esigenza di una proporzionale rappresentanza delle tre Nazioni ai fini della equilibrata suddivisione delle quote di lavoro (equa distribuzione delle commesse); per far così si è dato spazio alle industrie nazionali più rappresentative dei settori specifici interessati dal Programma.

Le carenze organizzative che dovessero emergere durante il percorso del Programma (qualcuna già evidenziata nella fase iniziale) dovranno trovare correttivi adeguati rafforzando la compattezza della struttura debole se riferita ad un "Consorzio" più salda se riportata ad una holding con sottostanti aziende societariamente collegate.

I colleghi del controllo britannico, nei suggerimenti che danno attraverso la loro relazione già sperimentato e da loro analizzato, riguardante un programma multinazionale che doveva essere attuato da un Consorzio d'imprese con cui si sarebbe dovuto attuare un programma industriale molto analogo a quello in atto.

La labile struttura industriale determinata dal "Consorzio" dovette essere sostituita da un più saldo organigramma industriale conseguente al quale ne scaturiva una più salda struttura manageriale e quindi dirigenti più motivati in quanto direttamente inseriti in una struttura unitaria e non dipendenti, come nel caso del IJVC, ciascuno della propria azienda.

Nel caso specifico del Programma Orizzonte dovranno esser fatte attente verifiche per constatare se il suggerimento dato dal NAO sia attuabile, certamente però dovrà provvedersi in qualche modo al rafforzamento della struttura industriale pur senza perder di vista le specifiche professionalità tratte da ciascuna nazione.

7. Conclusioni e riepilogo

La visita effettuata presso l'U.P.C. di Londra ha mostrato una organizzazione efficiente e proiettata, con alto grado di capacità, verso la gestione più impegnativa della "Fase 1". Le nazionalità e le esperienze diversificate che il gruppo dirigente dell'U.P.C. porta con sé, non hanno impedito un serrato ritmo di attività teso allo svolgimento del "Programma", grazie all'ampia capacità di integrazione che ha motivato tutto lo staff dirigenziale.

La clausola della Nazione Ospitante contenuta nei Memorandum d'Intesa potrà determinare problemi incidenti sullo svolgimento del "Programma", in quanto attribuisce implicitamente posizione preminente a chi opera nell'ambito del proprio diritto, peraltro utilizzando la propria lingua, i propri usi e le proprie tecnologie.

L'utilizzazione delle Agenzie Nazionali per i Contratti di ciascuna Nazione Ospitante determinerà altre forme sperequative all'interno del sistema. Più opportuno sarebbe procedere con deleghe più ampie nei confronti del responsabile dei contratti, iniziando per ora dall'U.P.C. e proseguendo nello stesso modo nell'ambito dei due uffici satelliti.

Il programma di costruzione della nave ed il PAAMS devono poter procedere parallelamente, stante la incidenza reciproca; non sembra sia stata trovata ancora la cadenza giusta ed il PAAMS appare fermo costringendo anche l'altro programma a rallentare.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELLA DIFESA

Esercizio finanziario 1996

Funzioni-obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
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. Funzioni difesa	2.1 Organizzazione risorse operative umane 2.2 Organizzazione risorse operative strumentali 2.3 Formazione e addestramento 2.4 Sanità Militare 2.5 Manutenzione infrastrutture militari 2.6 Assistenza al personale 2.7 Ammodernamento e rinnovamento 2.8 Servizi generali	2.1.1 Esercito 2.1.2 Marina 2.1.3 Aeronautica 2.1.4 Personale civile 2.2.1 Esercito 2.2.2 Marina 2.2.3 Aeronautica 2.2.4 Area Interforze 2.3.1 Attività addestrative 2.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed esteri 2.3.3 Istituti accademiche e scuole 2.3.4 Attività sportive 2.4.1 Assistenza e funzionamento strutture sanitarie 2.4.2 Consulenze e accertamenti diagnostici 2.4.3 Servizio veterinario 2.5.1 Esercito 2.5.2 Marina 2.5.3 Aeronautica 2.5.4 Area Interforze 2.6.1 Provvidenze al personale 2.6.2 Contributi ad organismi di protezione sociale 2.6.3 Fondo casa 2.7.1 Ricerca e sviluppo 2.7.2 Armamenti terrestri 2.7.3 Armamenti navali 2.7.4 Armamenti aerei 2.7.5 Componente interforze 2.7.6 Infrastrutture 2.8.1 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 Onoreificenze 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 3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali 3.3 Formazione e addestramento 3.4 Sanità militare 3.5 Infrastrutture militari	3.1.1 Personale militare 3.1.2 Personale civile 3.2.1 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 3.3.1 Attività addestrative 3.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed all'estero 3.3.3 Scuole 3.3.4 Attività sportive 3.4.1 Sanità

Funzioni-obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
	3.6 Assistenza al 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 Onoreficenze 3.8.10 Fondo scorta e fondo a disposizione
4. Funzioni esterne	4.1. Contributi ad 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 e ex INCIS	4.1.1 CRI - SMOM 4.1.2 Altri Enti ed Associazioni
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

Ministero della difesa**Centri di responsabilità**

- dg1. Gabinetto e segreterie particolari
- dg2. D. G. per gli ufficiali dell'Esercito
- dg3. D.G. per i sottufficiali e militari di truppa dell'Esercito
- dg4. D.G. per il personale militare della Marina
- dg5. D.G. Per il personale militare dell'Aeronautica
- dg6. D.G. per gli impiegati civili
- dg7. D.G. per gli operai
- dg8. D.G. della leva, del reclutamento obbligatorio, della militarizzazione, della mobilitazione civile e dei corpi ausiliari
- dg9. D.G. delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri
- dg10. D.G. delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali
- dg11. D.G. delle costruzioni, delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali
- dg12. D.G. degli impianti e dei mezzi per l'assistenza al volo, per la difesa aerea e per le telecomunicazioni
- dg13. D.G. della motorizzazione e dei combustibili
- dg14. D.G. di commissariato
- dg15. D.G. dei lavori del demanio e dei materiali del Genio
- dg16. D.G. della sanità militare
- dg17. D.G. delle pensioni
- dg18. D.G. delle provvidenze al personale
- dg19. D.G. del contenzioso
- dg20. D.G. dei servizi generali
- dg21. Commissariato onoranze ai caduti
- dg22. Ufficio centrale bilancio e affari finanziari
- dg23. Comando generale dell'Arma dei Carabinieri
- dg24. Servizi per la sicurezza