

1997 MINISTERO DELL'INTERNO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri di competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali di competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14 (20+22)) Economiche o maggiori spese	(22) = (14 (20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	15 413	94 859	110 272	105 843	87 313	4 489	4 489	10 978	98 291	5 760	6 221	95,98%	89,14%	92,86%
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	1 401 847	10 818 665	12 220 512	11 300 734	9 871 126	446 278	661 567	505 609	10 376 735	361 329	1 482 447	92,47%	84,91%	91,82%
3 Protezione civile e servizi antincendi	445 417	2 298 682	2 744 099	2 514 359	1 878 408	233 053	248 946	308 986	2 187 394	166 724	389 981	91,63%	79,71%	87,00%
4 Assistenza sociale	11 229 609	16 037 887	27 267 496	16 728 602	5 535 143	35 256	49 250	8 240 471	13 775 614	13 439 542	52 339	61,35%	50,52%	82,35%
5 Enti locali	2 338 301	31 099 862	33 438 163	18 724 394	3 947 432	27 013 301	27 033 301	12 928	3 960 360	213 568	29 264 235	56,00%	11,84%	21,15%
6 Servizi elettorali	6 525	682 799	689 324	682 103	670 395	6 463	6 463	5 599	675 994	6 444	6 886	98,95%	98,07%	99,10%
7 Amministrazione generale	43 674	849 403	893 078	878 309	669 233	61 390	61 390	44 161	713 393	113 036	66 648	98,35%	79,88%	81,22%
8 Amministrazione affari dei culti e fondo edifici di culto	156	7 864	8 020	7 983	6 571	3	3	263	6 833	1 183	3	99,54%	85,20%	85,60%
9 Servizi generali	71 735	160 566	232 301	197 884	135 581	17 752	31 941	55 676	191 257	-8 328	49 372	85,18%	82,33%	96,65%
TOTALE	15 552.676	62.050 586	77 603.263	51.140 212	22 801 202	27.817.985	28 097.351	9.184.670	31.985.871	14.299.259	31 318 133	65,90%	41,22%	62,53%

1997 MINISTERO DELL'INTERNO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

	(1)	(2)	(3) = (1+2)	(4)	(5) = (2+(4+6))	(6)	(7) = (1-8)	(8)	(9) = (1+7)	(10) = (6+8)	(11) = (9/3)
Centro di Responsabilità	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	Economie o maggiori spese	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	Impegni su residui di stanziamento	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	Impegni totali su massa impegnabile	Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	Rapporto % fra Impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	94.859	94.859	91.802	3.057	0	0	0	91.802	0	96,78%
Amministrazione generale e affari del personale	27.049	1.009.969	1.037.018	883.956	111.824	14.189	23.764	3.286	907.719	17.475	87,53%
Amministrazione civile	21.956	31.782.660	31.804.616	31.637.591	125.069	20.000	21.956	0	31.659.547	20.000	99,54%
Protezione civile e servizi antincendi	55.398	2.298.682	2.354.080	2.111.461	171.328	15.893	3.291	52.107	2.114.752	68.000	89,83%
Servizi civili	32.961	16.037.887	16.070.848	5.570.398	10.453.494	13.994	32.630	330	5.603.029	14.324	34,86%
Affari dei culti	0	7.864	7.864	6.574	1.290	0	0	0	6.574	0	83,60%
Pubblica sicurezza	563.882	10.818.665	11.382.547	10.317.404	285.972	215.289	171.630	392.252	10.489.034	607.542	92,15%
TOTALE	701.245	62.050.586	62.751.832	50.619.187	11.152.034	279.366	253.270	447.975	50.872.457	727.341	81,07%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DELL'INTERNO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autoriz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autoriz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	15 413	94 859	110 272	105 841	87 311	4 489	4 489	10 978	98 291	5 760	6 221	95,98%	89,14%	92,86%
Amministrazione generale e affari del personale	115 409	1 002 969	1 125 178	1 076 178	839 818	72 142	91 131	99 816	904 650	104 708	116 020	95,63%	80,39%	84,06%
Amministrazione civile	2 344 826	31 782 223	34 127 049	33 449 833	6 611 817	27 019 738	27 019 761	18 526	4 616 354	220 012	29 271 121	56,86%	13,59%	23,89%
Protezione civile e servizi antincendi	445 417	2 278 282	2 743 699	2 514 558	1 878 408	231 051	248 946	308 986	2 187 394	166 724	389 981	91,63%	79,71%	87,00%
Servizi civili	13 229 609	16 037 887	29 267 496	16 728 602	5 535 143	35 256	49 250	8 240 471	13 775 614	13 439 542	52 339	61,35%	50,52%	82,35%
Affari dei culti	156	7 864	8 020	7 983	6 571	3	3	263	6 833	1 183	3	99,54%	85,20%	85,60%
Pubblica sicurezza	1 401 847	10 818 665	12 220 512	11 300 734	9 871 126	446 278	661 567	505 609	10 176 735	161 329	1 482 447	92,47%	84,91%	91,82%
TOTALE	15.552.676	62.050.586	77.603.263	51.140.212	22.801.202	27.817.985	28.097.351	9.184.670	31.985.871	14.299.259	31.318.133	65,90%	41,22%	62,55%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL'INTERNO
Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

	TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE TTT I + II
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			
1 RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	13.845	26.354	31.500	0	0	71.699	607.590	21.956	0	0	0	629.546	701.245
2 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	11.267.889	3.088.424	39.519.850	0	258.988	54.135.150	420.485	7.491.322	0	0	3.630	7.915.436	62.050.586
3 MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	11.281.734	3.114.778	39.551.350	0	258.988	54.206.850	1.028.075	7.513.277	0	0	3.630	8.544.982	62.751.832
4 IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	10.763.611	3.023.769	29.078.793	0	223.220	43.089.392	159.864	7.369.930	0	0	0	7.529.794	50.619.187
5 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	504.278	53.315	10.441.057	0	35.768	11.034.418	15.861	101.392	0	0	363	117.616	11.152.034
6 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	11.340	0	0	0	11.340	244.759	20.000	0	0	3.267	268.026	279.366
7 IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	13.845	14.679	31.500	0	0	60.025	171.290	21.956	0	0	0	193.246	253.270
8 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	0	11.675	0	0	0	11.675	436.300	0	0	0	0	436.300	447.975
9 IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	10.777.456	3.038.449	29.110.293	0	223.220	43.149.417	331.154	7.391.885	0	0	0	7.723.040	50.872.457
10 RESIDUI TOTALI DI STANZIA- MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	23.015	0	0	0	23.015	681.059	20.000	0	0	3.267	704.326	727.341
11 RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 - 3)	95,53	97,55	73,6	0	86,19	79,6	32,21	98,38	0	0	0	90,38	81,07

1) CALCOlate PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUMTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE TTT I + II
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE	ALTRE (1)	TOTALE		
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI	CAT X + XI		CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15				
12 RESIDUI INIZIALI "F" + "C" AL 1/1	170.700	909.013	13.046.866	0	36.638	14.163.218	869.672	519.786	0	0	1.389.458	15.552.676	
13 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	11.267.889	3.088.424	39.519.850	0	258.988	54.135.150	420.485	7.491.322	0	0	3.630	7.915.436	62.050.586
14 MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	11.438.589	3.997.437	52.566.716	0	295.626	68.298.369	1.290.157	8.011.108	0	0	3.630	9.304.894	77.603.263
15 AUTORIZZAZIONI DI CASSA	11.399.867	3.471.293	28.734.983	0	294.941	43.901.083	640.683	6.598.446	0	0	0	7.239.129	51.140.212
16 PAGAMENTI SU COMPETENZA	10.664.667	2.480.262	8.966.613	0	178.528	22.290.070	56.925	454.207	0	0	0	511.132	22.801.202
17 RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	98.944	543.507	20.112.180	0	44.692	20.799.323	102.940	6.915.723	0	0	0	7.018.662	27.817.935
18 RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	98.944	554.847	20.112.180	0	44.692	20.810.663	347.699	6.935.723	0	0	3.267	7.286.688	28.097.351
19 PAGAMENTI SU RESIDUI	191.443	602.849	8.248.307	0	34.432	9.077.030	105.137	2.502	0	0	0	107.639	9.184.670
20 PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	10.856.109	3.083.111	17.214.920	0	212.960	31.367.100	162.062	456.709	0	0	0	618.771	31.985.871
21 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) TOTALI (14 - (20 + 22))	469.730	110.937	13.520.561	0	35.757	14.136.986	59.319	102.592	0	0	363	162.273	14.299.259
22 RESIDUI TOTALI "F" + "C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	112.750	803.389	21.831.234	0	46.910	22.794.283	1.068.775	7.451.807	0	0	3.267	8.523.850	31.318.133
23 RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 - 14)	99,66	86,84	54,66	0	99,77	64,28	49,66	82,37	0	0	0	77,8	65,9
24 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 - 14)	94,91	77,13	32,75	0	72,04	45,93	12,56	5,7	0	0	0	6,65	41,22
25 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 - 15)	95,23	88,82	59,91	0	72,2	71,45	25,3	6,92	0	0	0	8,55	62,55

1) CALCOlate PER DIFFERENZA

Capitolo V

Ministero della difesa

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Direttive e programmi.

2. Analisi finanziaria: 2.1 *Analisi finanziaria per categorie economiche*; 2.2 *Analisi per funzioni-obiettivo*; 2.3 *Analisi della spesa decentrata*.

3. Analisi dell'organizzazione: 3.1 *Attuale configurazione dell'organizzazione*; 3.2 *Controllo interno*; 3.3 *Enti di protezione sociale*.

4. Missioni di particolare rilevanza in Italia ed all'Estero.

5. Programmi d'armamento: 5.1 *Programma Elicottero multiruolo EH-101*; 5.2 *Programma relativo all'acquisizione di una "Unità Maggiore"*.

6. Attività contrattuale: 6.1 *Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri*.

7. Valutazioni gestionali.

Appendice: *Caso di studio: Reparto manutenzione velivoli - R.V.M. di Cameri*

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza*(in milioni)*

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autonizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	164.409	169.456		163.019	163.019	154.090	8.928	1.391
2 Funzioni difesa	22.588.436	19.879.916	506.936	22.005.513	20.937.530	15.601.378	6.404.135	582.923
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	7.148.735	7.176.310	51.646	6.843.877	6.808.459	6.498.192	345.684	304.859
4 Funzioni esterne	423.038	408.930	69.787	412.721	399.663	279.977	132.744	10.317
5 Funzione pensioni provvisorie	2.436.244	2.437.085		2.315.676	2.315.676	2.028.257	287.418	120.569
6 Giustizia militare	14.265	14.563		13.034	13.034	12.926	107	1.231
TOTALE	32.775.128	30.086.261	628.369	31.753.838	30.637.379	24.574.821	7.179.017	1.021.290

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio.

Sintesi e conclusioni.

L'evento che ha caratterizzato l'inizio dell'esercizio 1997, per l'amministrazione della difesa è il varo della legge 25 del 18 febbraio, concernente le *"attribuzioni del Ministro della Difesa, la ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della Difesa"*, della quale si è parlato già nella passata relazione.

Per tutto l'anno 1997 si è, così, assistito ad una profonda trasformazione, perlomeno sotto il profilo progettuale, dell'intera amministrazione, prevalentemente attraverso i decreti legislativi emanati in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n. 549 (finanziaria per il 1996), nonché, in termini attuativi, mediante una serie di provvedimenti amministrativi emanati nella prima parte del 1998.

Con i decreti legislativi cennati si è esaurito tutto il vasto campo della delega, in quanto si è provveduto alla riorganizzazione dell'*area centrale*, del *personale civile*, dell'*area tecnico-industriale*, nonché alla riforma strutturale delle forze armate¹.

Non è stato, invece, ancora emanato il regolamento attuativo della legge 25 del 1997, sul cui attuale schema è possibile comunque soffermare l'attenzione per constatarne la coerenza con i principi della legge e la portata evolutiva e di chiusura del nuovo sistema normativo finalizzato 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.²

Va tenuto presente, al riguardo, che la difesa italiana ha assunto un ruolo di grande importanza strategica nella gestione delle crisi nell'area balcanica, cosa questa che ha consentito di assumere una maggiore rappresentatività ed incidenza nell'ambito della cooperazione militare internazionale.

Rimane comunque essenziale verificare l'attualità di un quadro, che prevedeva uno snellimento delle strutture centrali del ministero della difesa e, dunque, degli organici, soprattutto con riguardo all'ambito amministrativo e, in particolar modo, a quelli dei dirigenti.

L'effetto più evidente dei provvedimenti legislativi è la forte riduzione della consistenza organica dell'amministrazione.

Ma, come viene evidenziato nella parte dedicata all'organizzazione, l'aspetto più rilevante è dato dalla radicale modifica del sistema amministrativo della difesa che vede un vero e proprio accorpamento delle direzioni generali, che passano da 19 a 10 e degli uffici centrali che si riducono da 5 a 2.

L'amministrazione ha infatti già varato le nuove *strutture ordinarie* che riguardano il gabinetto del ministro e l'ufficio del segretario generale, l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari nonché le attuali otto direzioni generali, con una serie di provvedimenti che sono stati emanati in data 23 dicembre 1997, quello relativo al gabinetto del ministro ed all'ufficio del segretario generale, ed in data 26 gennaio 1998 tutti gli altri.

Si è dunque di fronte ad un'esigenza di riconcepire l'amministrazione sotto il profilo programmatico e dei procedimenti gestionali, anche per il forte ridimensionamento non solamente degli uffici di livello dirigenziale, ma del personale nel suo complesso.

Anche tra i dirigenti è prevista una diminuzione che, nelle strutture oggetto dei provvedimenti, raggiunge il 47% a fronte di una riduzione del personale civile, pari, nel suo insieme, al 17%.

¹ Si tratta, rispettivamente, dei d.lgs. 264 del 16 luglio 1997 (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera b della legge 549/95), d.lgs.265, sempre del 16 luglio 1997, (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere e) e g)), d.lgs.459 del 28 novembre 1997, (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera c)) e d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere a), d) ed h)).

² Si rinvia, in proposito, alla nota 29.

L'amministrazione si attende forti economie dalla riorganizzazione, che per il personale amministrativo giungerebbe a circa 110 miliardi l'anno, mentre nell'ottica complessiva, si arriverebbe a circa 1.000 miliardi l'anno.

In sostanza, se da un lato il cosiddetto processo di "civilizzazione", previsto dall'art. 17, 2° comma del d.lgs. 264 del 1997, ed il ridimensionamento delle strutture e degli addetti, comportano un'amministrazione più snella, dall'altro la modernizzazione dell'amministrazione non ancora ha raggiunto un livello adeguato (ne costituisce un segno la mancanza di un sistema informatico in grado di monitorare i procedimenti di spesa, in particolare quella periferica), e, dunque non è ancora possibile realizzare un *feed-back* che dimostri l'efficacia dell'azione programmatica.

Va anche considerato che della cosiddetta area *tecnico-amministrativa* fanno parte settori che operano nell'ambito della produzione industriale, e, quindi presentano in misura accentuata l'esigenza di valutazioni gestionali in grado di indirizzare efficacemente i processi produttivi.

Al riguardo, l'esperimento realizzato sul reparto manutenzione velivoli di Cameri, che costituisce l'ente di supporto logistico integrato dell'aeronautica per la linea "Tornado", inteso a realizzare una valutazione gestionale su di un modulo che presentasse caratteristiche comparabili con un sistema di impresa industriale, appare valido, in quanto le stesse problematiche legate ai metodi di valutazione consentiranno, in un prossimo futuro, un approccio già *esperto* ed in grado di affinare le procedure di indagine e stima e di trarre indicatori di economicità, efficienza ed efficacia.

In tale quadro si avverte la mancanza di un servizio di controllo interno, e non può avere valenza analoga il sistema previsto dal decreto 5 gennaio 1998, n. 39, con il quale sono stati disciplinati i termini e le modalità del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti del ministero della difesa.

Sotto il profilo finanziario si trae la constatazione che nel corso del 1997, il ritmo di smaltimento dei residui è ulteriormente diminuito, distanziando in termini evidenti quel miglioramento che era stato constatato negli anni 92-94. Attualmente, infatti, va evidenziato un incremento della massa residui del 22,36%.

Si segnala dunque, un peggioramento del dato assoluto dei residui, riferibile, in particolare, alla direzione degli armamenti aeronautici (2.860 miliardi di residui di nuova formazione) ed alla direzione della motorizzazione (752 miliardi di residui di nuova formazione), da ricondurre, peraltro, per i residui di nuova formazione, alla natura di spese d'investimento.

La ragione di tale andamento va in parte individuata nelle misure di contenimento della spesa in termini di cassa, ma appare ancora considerevole il peso dei programmi pluriennali e, comunque la programmazione della spesa non è ancora sostenuta da strumenti di monitoraggio globale che consentano una adeguata verifica dei programmi.

In proposito, la Corte ha provveduto ad effettuare un suo monitoraggio della *spesa decentrata* la quale presentava, già al 17 aprile 98, 17.554 miliardi di pagamenti in conto competenza, corrispondenti al 53,83% degli stanziamenti definitivi della difesa (32.775 miliardi), e 680 miliardi di pagamenti sui residui, con un tasso di smaltimento dell'86,30%.

Nell'ambito dei cennati programmi pluriennali si è riproposta la problematica della revisione prezzi, ma, soprattutto, l'esame dei programmi relativi all'*elicottero multiruolo EH-101* e della "*Unità Maggiore*" della marina militare, ha permesso di far emergere il diverso atteggiarsi di detto istituto in programmi entrambi pluriennali, il primo gestito nell'ambito della cooperazione internazionale, in collaborazione con l'amministrazione britannica, ed il secondo interamente nazionale.

Una normativa che equipari tutti i programmi ad esecuzione differita della difesa

costituisce una possibile soluzione sulla quale è opportuna una riflessione.

D'altro canto, l'esigenza di una normativa che razionalizzi tutte le procedure contrattuali della difesa è fortemente avvertita e ne costituisce prova il cosiddetto *collegato* alla legge finanziaria per il 1998 (legge 27.12.1997, n. 449), che, all'art. 54 p.10, prevede l'emanazione di decreti legislativi diretti, appunto, nel rispetto della normativa comunitaria, a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione, secondo due linee direttrici:

- "accelerazione dei procedimenti, mediante lo snellimento delle relative fasi, prevedendo la revisione degli organi consultivi e di collaudo del ministero della difesa e il riordino delle relative competenze, con particolare riferimento all'oggetto e all'importo dei contratti;
- semplificazione dell'attività consultiva di organi estranei all'amministrazione della difesa sui progetti di contratto relativi ai sistemi informativi militari a carattere operativo connessi con lo svolgimento di compiti concernenti la difesa nazionale".

Esiste, dunque, una prospettiva estremamente rilevante di una ulteriore riforma complessiva dell'amministrazione che riguardi i *procedimenti*, e, indirettamente, nuovamente le strutture che dovranno gestirli, superando quello che è stato definito "*ingorgo consultivo*", ed in questa sede dovrà trovare spazio anche la disciplina delle consulenze tecnico-economiche relative all'analisi dei costi contrattuali.

Per quel che riguarda l'arma dei carabinieri, è di grande attualità il d.d.l. n. 2793-ter,³ che ha per oggetto la delega al governo, nel cui ambito dovrà realizzarsi il nuovo ordinamento dell'arma dei carabinieri.

In termini concreti, tale linea evolutiva porterebbe alla creazione di una quarta forza armata, quella dei carabinieri, non più dipendente dal capo di stato maggiore dell'esercito ma direttamente in rapporto con il capo di stato maggiore della difesa, con un comandante generale di provenienza interna.

1. Direttive e programmi.

Il Ministro della difesa ha emanato le direttive, sia ai sensi del d.lgs. 29 del 1993, sia del d.lgs. 279 del 1997, in data 9 gennaio 1998, contestualmente alla redazione del cosiddetto "*Bilancino*", che, tradizionalmente, costituisce, per questa amministrazione, unitamente alla "*Nota aggiuntiva allo Stato di previsione*" lo strumento programmatico per l'esercizio finanziario, recante l'indicazione degli obiettivi per l'anno di riferimento (nella specie il 1998).

L'indicazione dei programmi e degli obiettivi, anche se ancorata, per naturale collocazione, allo stato di previsione della spesa, assicurando in tal modo, l'adempimento, in particolare all'art. 3 del d.lgs. 279 del 1997, risente di una ridondanza delle proposizioni che ne sminuisce la significatività sul piano squisitamente tecnico, aspetto questo che si evidenzia nella parte I^a del documento programmatico (bilancino), dedicata all'indicazione degli *obiettivi ed indirizzi programmatici*.

La parte 2^a di detto documento costituisce la rappresentazione della *programmazione*

³ Il quale costituisce uno stralcio dal d.d.l. 2793, concernente *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*.

In tale contesto, all'art.1, punto 2 sono indicati i principi ed i criteri direttivi da osservare nell'esercizio della delega e, per l'Arma dei carabinieri, alla lettera b) viene marcata la "collocazione autonoma dei Carabinieri nell'ambito del Ministero della difesa secondo linee di dipendenza coerenti con la legge 18 febbraio 1997, n. 25, per l'assolvimento dei seguenti compiti militari:

1. esercizio di funzioni di polizia militare e di sicurezza per le forze armate;
2. concorso alle operazioni militari in Italia ed all'estero sulla base di accordi internazionali;
3. partecipazione ad operazioni di polizia militare all'estero sulla base di accordi internazionali;

sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane.

Va detto che, nell'ambito della cennata delega, dovrebbe procedersi, anche con più decreti legislativi, alla revisione dell'organizzazione generale e delle articolazioni ordinamentali (le c.d. *strutture ordinative*), nei limiti, peraltro, degli stanziamenti ordinari di bilancio e dei volumi organici di personale.

tecnico-finanziaria ed attiene essenzialmente alla ripartizione degli stanziamenti di bilancio distinta per funzioni-obiettivo e per settori di spesa, cui fa seguito la nomenclatura dei capitoli con i rispettivi stanziamenti.

Nella *Nota aggiuntiva* vengono indicati gli *indirizzi programmatici per il 1998*, che, sostanzialmente, consistono nelle linee seguite per la formazione del bilancio di previsione, ma vanno considerati come rappresentati nell'intero documento, il quale, nel suo complesso ed in combinazione con il "Bilancino" fornisce un'informazione complessiva delle direttive del ministro e della programmazione della difesa.

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

In considerazione dell'assetto disegnato dalla legge 25 del 1997 e tenendo conto della prima esperienza applicativa, appare rafforzato il ruolo programmatico dello stato maggiore della difesa, e la 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.

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 generali provvedere agli adempimenti connessi ai programmi definiti nel decreto del ministro su indicazione degli enti programmatori, senza che sia individuato un ambito effettivo di *decisionalità*.

Nel decreto del ministro della difesa del 9.1.1998, 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", una serie di obiettivi tra i quali vanno sottolineati:

- nell'ambito delle *risorse umane*, la prevista progressiva riduzione della forza bilanciata di 15.000 unità per il personale militare e di 2.200 unità per quello civile e, nell'ambito della riduzione della forza globale, coerentemente con la riconfigurazione dello strumento operativo e compatibilmente con le disponibilità finanziarie e con la reale possibilità di arruolamento, il perseguimento di un riequilibrio tra i diversi ruoli del personale e di un significativo aumento dell'aliquota di personale di truppa in servizio permanente ed in ferma breve;
- nell'ambito dell'*esercizio*, l'intenzione di porre rimedio agli aspetti maggiormente carenti nel settore delle manutenzioni e di supporto, di assicurare l'esecuzione delle attività addestrative all'interno sia delle infrastrutture sia degli stabilimenti di lavoro e di contenere le spese per il funzionamento, razionalizzando al massimo l'impiego dei fondi assegnati e ricorrendo, ove possibile, alla eliminazione delle strutture divenute ridondanti o non più sostenibili;
- nell'ambito dell'*investimento*, la determinazione di proseguire nel programma di adeguamento tecnologico, assicurando il finanziamento dei programmi avviati nei precedenti esercizi - dando priorità ai programmi costituenti impegni formalmente assunti - e, nel limite delle risorse disponibili, dei programmi in grado di conferire sostanza e credibilità allo strumento militare nazionale.

2. Analisi finanziaria.

2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche.

L'analisi tradizionale per categorie economiche, basata sull'esame della massa impegnabile e della massa spendibile, mostra per l'esercizio 1997 un andamento molto simile a quello evidenziato, nella precedente relazione, per il 1996.

Per quel che concerne la cat. II, relativa al personale in servizio, va tenuto presente che, non si notano modificazioni di rilievo rispetto all'esercizio 96⁴ (gli stanziamenti definitivi passano da 18.042 a 17.979 miliardi); la sostanziale riduzione che viene prospettata dai provvedimenti di riorganizzazione (i decreti legislativi varati in virtù della legge 549 del 1995) non è del resto ancora avvertibile, così come le conseguenti economie e, dunque, viene mantenuto il tendenziale alto livello nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile (97,45% nel 1997, rispetto al 99,09% nel 1996).

Il minimo scarto rilevabile può infatti essere riferito agli effetti indotti delle misure di contenimento della spesa pubblica.

Il ben più significativo andamento della cat. IV, alla quale va ricondotta tutta l'attività di "investimento" realizzata dall'amministrazione, indica che i residui di stanziamento al 31.12. hanno avuto un incremento del 24,27% (1075 miliardi nel 1997, rispetto a 865 miliardi nel 1996), che, anche in considerazione della direttiva della presidenza del consiglio sui residui, è di livello inferiore rispetto a quello registrato lo scorso anno rispetto all'esercizio 95 (del 48,63%: 865 miliardi nel 96 rispetto a 582 nel 95) ma conferma le difficoltà evidenziate nella precedente relazione.

Se a tale notazione si confronta il livello dei residui totali, che al 31.12 ha raggiunto 11.906 miliardi, rispetto a 9.730 del 1996 ed a 9.312 miliardi del 1995, si trae la constatazione che nel corso del 1997, anche per le concause cui si è accennato, il ritmo di smaltimento dei residui è ulteriormente diminuito, distanziando in termini evidenti quel miglioramento che era stato constatato negli anni 92-94:

esercizio	residui al 31 dicembre in miliardi	percentuale di scostamento sull'esercizio precedente
1990	11.092	+9,3
1991	11.277	+1,7
1992	10.040	-11,0
1993	9.075	-9,6
1994	8.783	-3,2
1995	9.312	+6,0
1996	9.730	+4,5
1997	11.906	+22,36

Si registra infatti una forte diminuzione nel rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile che si attesta al 38,58% rispetto ai dati del 96 (49,18%) e del 95 (49,30%).

Va considerato che, come verrà evidenziato nella successiva analisi per funzioni-obiettivo, ed in particolare in quella della funzione *difesa*, gran parte del mancato smaltimento dei residui concerne i residui da competenza, e, del resto tale aspetto emerge dallo scostamento

⁴ Per il quale si notava l'apparente incremento degli stanziamenti definitivi (da 14.222 miliardi a 18.042 miliardi), in realtà dovuto alla circostanza che, in seguito alla riforma pensionistica, recata dalla legge 335 del 1995, mentre i trattamenti pensionistici sono passati dal tesoro all' I.N.P.D.A.P., le contribuzioni per i dipendenti in attività di servizio, a carico del datore di lavoro, sono state trasferite dal cap. 4351 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ai corrispondenti capitoli relativi agli stipendi delle amministrazioni interessate.

fra il dato del 97 e quello del 96 indicato nella precedente tabella.

Va tenuto presente che decresce anche il rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, che è dell'87,21%, con una diminuzione rispetto al 96 del 4,61% (quella rilevata tra il dato 96 e quello 95 era del 2,32 % (91,86% rispetto al 94,18%).

Per l'esercizio 97, accanto alle cause strutturali di questo fenomeno gestorio, legato, in larga misura, all'arco pluriennale dei programmi di cooperazione internazionale⁵, sul quale si è soffermata la relazione sull'esercizio 95, va segnalata quella determinata dalle limitazioni agli impegni non solo alle spese in conto capitale, ma anche a quelle di parte corrente, che nel caso del bilancio difesa, vanno ad incidere, appunto, sugli investimenti pluriennali.

Nel sistema difesa le spese per la ricerca vengono, in effetti, ricomprese in quelle di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, e di conseguenza pressoché tutto il bilancio di questa amministrazione è costituito dal titolo I°, il cui ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi di competenza ammonta a 32.069 miliardi, di poco superiori ai 31.674 miliardi del 1996⁶, mentre il titolo II raggiunge 706 miliardi, nuovamente in aumento rispetto al livello del 1996 (657 miliardi)⁷.

Nell'ambito del titolo II, per quanto la spesa per trasferimenti (cat. XII) per l'amministrazione della difesa sia particolarmente esigua, la stessa (48 miliardi) è aumentata rispetto al 96 (35 miliardi di pagamenti⁸).

Di maggior rilievo è, comunque, l'aggregato costituito dalle categorie X ed XI, i cui pagamenti totali hanno raggiunto, nel 1997, 600 miliardi, in forte diminuzione rispetto ai 717 miliardi del 1996⁹, ampliandosi, quindi la forbice fra i pagamenti e la massa spendibile la quale ammonta a 1.130 miliardi¹⁰.

Per quel che attiene ai residui, il livello di questi è di poco inferiore a quello del 1996 (444 miliardi rispetto ai 477 del 1996), e, quindi, essi continuano a diminuire (nel 1995 avevano raggiunto i 585 miliardi) sia in termini assoluti, sia nel rapporto tra residui e massa spendibile (39,20% rispetto al 39,22% del 96 ed al 47,48% del 95).

2.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

La revisione effettuata nel precedente esercizio, che tenesse conto delle particolari caratteristiche della struttura dello stato di previsione¹¹ e della ricomprensione delle effettive

⁵ La programmazione finanziaria risente, sotto il profilo degli impegni di spesa, del condizionamento, recato, appunto dalla durata dei programmi operativi.

Va, dunque, tenuto presente che, in considerazione di impegni di spesa pluriennali, buona parte dei residui passivi vengono traslati sugli esercizi futuri fino alla completa definizione del *programma*, in virtù di speciali norme derogative della legge di bilancio.

⁶ Nel 1995 erano di 27.653. L'incremento verificato nel 1996 era dovuto a quello della cat. II°, per gli adempimenti cui è tenuta l'amministrazione in luogo dell'I.N.P.D.A.P..

⁷ Nel 1995, si erano attestate a 734 miliardi.

⁸ Nel 1995, avevano raggiunto 39 miliardi

⁹ Nel 1995 erano 601 miliardi.

¹⁰ 1.216 miliardi nel 1996 e 1.232 miliardi nel 1995.

¹¹ Si richiamano, infatti, le particolari caratteristiche della spesa per la difesa, le quali, per convenzione internazionale, in particolare per ciò che concerne gli armamenti, vengono considerate *di parte corrente*, in quanto "improduttive", e condizionano dunque l'analisi che tiene conto della distinzione fra spese di *funzionamento*, di *intervento* e di *investimento*.

Sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio, (ai sensi dell'art.36 2° co. r.d. 18.11.1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.

Sotto il profilo funzionale è dunque necessario considerare che per quel che concerne l'attribuzione delle spese afferenti, appunto agli armamenti (voce questa che non attiene solamente alle acquisizioni, ma anche agli ammodernamenti ed alla manutenzione), nella tripartizione *funzionamento*, *intervento* ed *investimento*, il dato realmente significativo proviene dalla attribuzione delle spese di funzionamento. le quali, in termini di stanziamenti

spese per la ricerca in quelle per ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, ha consentito di mantenere, in relazione all'esercizio 97, il precedente impianto.

Nel medesimo contesto, è stata mantenuta la distinzione della funzione di *indirizzo politico-amministrativo*¹² dagli "Enti programmatori" che, anche nel nuovo quadro disegnato 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*).

Sono state dunque mantenute nella macrofunzione *difesa* tutte quelle funzioni di 2° livello considerate strettamente attinenti alla *missione* essenziale dell'amministrazione, (il servizio *difesa* reso alla collettività); si è ritenuto, altresì di sottolineare l'autonomia della funzione *sicurezza interna*¹³ che corrisponde all'arma dei carabinieri la quale svolge anche compiti di ordine pubblico e di polizia giudiziaria.

Anche la scelta di concentrare in un'unica *macrofunzione* le cosiddette *funzioni esterne*¹⁴, è stata confermata, essendosi rivelata valida per il precedente esercizio, mentre viene elevata a funzione di secondo livello quella relativa alle "*risorse informatiche*", (sia per la macrofunzione *difesa* che per quella *sicurezza interna*), in considerazione dell'estrema importanza di detta funzione per tutto il sistema amministrativo.

In considerazione delle modificazioni decisamente marginali che il quadro delle funzioni obiettivo presenta, è possibile, contrariamente a quanto era avvenuto lo scorso anno,¹⁵ effettuare una comparazione efficace fra i dati relativi al 97 e quelli presi in esame nella passata relazione sull'esercizio 96.

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

In termini generalizzati, si rileva un livello molto alto, per tutte le funzioni, degli impegni sulla massa impegnabile¹⁶; il livello di residui totali di stanziamento, al 31.12.97 risulta molto più elevato rispetto al 1996 (1.161 miliardi rispetto a 965 miliardi).

E' infatti possibile verificare come, nell'ambito della macrofunzione *difesa*, si sia realizzato un significativo incremento dei residui totali di stanziamento all'1.1. che passano dai 633 miliardi per il 1996 ai 913 miliardi per il 1997¹⁷, così come aumentano i residui totali, dai 9.157 miliardi del 1996 ai 9.472 del 1997.

Per quanto attiene alla massa spendibile della medesima funzione, si passa da 31.600 miliardi nel 1996 ai 32.060 miliardi del 1997, con un incremento trascurabile.

definitivi, corrispondono all'attribuzione funzionale per categorie economiche, nella quale tali risultanze vengono riferite alla cat.IV (acquisto di beni e servizi).

Le spese per armamento, infatti, rientrano in quelle di funzionamento pur rappresentando (si immagini un complesso programma di produzione di un nuovo sistema d'arma) veri e propri investimenti con impegni pluriennali.

Si prospetta dunque l'esigenza di realizzare, nell'esercizio di analisi per funzioni-obiettivo, elaborazioni ulteriori in grado di aggregare in termini effettivi, e, dunque, al di là della circostanza che sussista una collocazione nell'ambito delle spese di parte corrente, tutte le spese d'investimento.

¹² Alla quale va comunque riservata una particolare collocazione, stante la sua rilevanza per tutte le amministrazioni, nel quadro del d.lgs.29/93.

¹³ A sua volta strutturata, al secondo ed al terzo livello, per evidenti ragioni di omogeneità, alla stessa stregua della Funzione *difesa*.

¹⁴ 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), oltre a due altre funzioni che assumono grande rilevanza nel sistema difesa ma che non possono strettamente ricondursi a quella principale (*pensioni provvisorie e giustizia militare*)

¹⁵ Per la diversa configurazione delle funzioni obiettivo di primo livello.

¹⁶ Dal 90% delle "*funzioni esterne*" al 100% delle "*pensioni provvisorie*".

¹⁷ Il totale dei residui di stanziamento all'1.1. è di 965 miliardi.

I residui totali (di stanziamento e di competenza) passano dai 9.500 miliardi del 1996 agli 11.664 del 1997. Ben più significativi sono i dati relativi alla formazione dei residui *propri* da competenza, che dai 4.515 miliardi del 1996, raggiungono 5.336 miliardi nel 1997; l'incremento degli stessi è dunque del 18,2 %, mentre i pagamenti su residui sono 3.696 miliardi con una percentuale di smaltimento (su 9.472 di residui iniziali) del 39%.

Ciò permette di evidenziare, da un lato, il rilievo dell'incidenza dei residui propri sull'incremento complessivo dei residui (in termini assoluti 1.640 su 2.164 miliardi) e, dall'altro, il permanere di una bassa percentuale di smaltimento in buona parte relativa ai residui di stanziamento legati ai programmi pluriennali d'armamento.

Per quanto attiene alla funzione *sicurezza* si assiste invece ad una limitata diminuzione dei residui totali (di stanziamento e di competenza) che si attestano a 555 miliardi, rispetto ai 608 del 1996¹⁸; i residui propri da competenza passano dai 363 miliardi del 1996 ai 310 del 1997, con un decremento del 14,6%; la percentuale di smaltimento dei residui (339 miliardi di pagamenti su 597 di residui iniziali) è del 56,78%

Prendendo in esame i dati di consuntivo per centri di responsabilità (i quali vengono fortemente ridimensionati, in seguito al d.lgs. 16 luglio 1997, n. 264, con effetti a valere sul rendiconto 98) risulta di particolare interesse l'andamento della direzione generale che si occupa degli armamenti aeronautici, la quale mostra 4.021 miliardi di stanziamenti definitivi (massa impegnabile complessiva di 4.196 miliardi), 5.221 miliardi di residui totali al 31.12.1997 (di stanziamento e di competenza) dei quali 2.860 di nuova formazione¹⁹.

Per questo centro di responsabilità si ha dunque un incremento dei residui totali del 27,81%, ed una percentuale di smaltimento del 37% (1.476 miliardi di pagamenti su 3.982 di residui iniziali), che conferma le precedenti analisi.

Un'altra direzione generale di rilievo, è quella che si occupa della motorizzazione e dei combustibili, per la quale i dati di consuntivo indicano stanziamenti definitivi per 1.213 miliardi (ed una massa impegnabile complessiva di 1.371 miliardi), 1.353 miliardi di residui totali al 31.12.1997 (di stanziamento e di competenza) dei quali 752 miliardi di nuova formazione²⁰.

L'incremento dei residui totali è dunque del 23,67%, mentre la percentuale di smaltimento è del 43,13% (515 miliardi di pagamenti su 1.194 di residui iniziali).

I due centri di responsabilità presi in esame presentano risultati molto simili che indicano un ulteriore incremento dei residui, ed una limitata percentuale di smaltimento. Tali indicazioni si riflettono essenzialmente sulla *parte corrente* del bilancio pur attenendo in prevalenza 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 (639 miliardi complessivi, tutti riferiti alla funzione di 2° livello

¹⁸ Ben diversa era stata la diminuzione del 96 rispetto al 95 (608 rispetto a 821).

¹⁹ I dati del 1996 erano, rispettivamente, 3.850 miliardi di stanziamenti definitivi, 3.980 miliardi di massa impegnabile complessiva, 4.085 miliardi di residui totali al 31.12 (di stanziamento e di competenza) di cui di 2.128 nuova formazione.

²⁰ I dati del 1996 erano, rispettivamente, 1.180 miliardi di stanziamenti definitivi, 1.264 miliardi di massa impegnabile complessiva, 1.094 miliardi di residui totali al 31.12 (di stanziamento e di competenza) di cui 562 di nuova formazione.

ammodernamento e rinnovamento²¹), ma anche l'attribuzione, sempre a detta funzione di 4.740 miliardi di spese di funzionamento.

Si tratta di un aspetto noto, costituito da effettive spese di investimento imputate a capitoli di parte corrente, circostanza questa che rende scarsamente affidabile, per l'amministrazione della difesa, la lettura offerta dalla classificazione economica semplificata.

Per tale ragione, già nella relazione sul rendiconto 96, era stata realizzata una riclassificazione in grado di rettificare il tendenziale inserimento nell'area dedicata alle spese di *funzionamento* di quelle spese che si trovano nella *parte corrente* del bilancio, permettendo, dunque 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.

Per l'esercizio in esame (il 1997) la differenza tra la classificazione originaria e quella rettificata (allegati A e B) appare ancor più evidente rispetto al 1996, poiché le spese aventi natura effettiva di investimento sono tutte riferite alla funzione *ammodernamento e rinnovamento*, ed il dato relativo passa dagli originari 639 miliardi a 5.438 miliardi.²²

Va anche considerato che, per quel che attiene all'*intervento*, secondo la riclassificazione, vengono riposizionati 21 miliardi, con riguardo alla funzione di secondo livello *assistenza al personale*, che nella classificazione tradizionale confluiscono nel *funzionamento*.

Per la funzione *sicurezza pubblica*, va, in primo luogo, precisato come, per l'esercizio 1997, le spese effettive di investimento siano concentrate nelle funzioni di secondo livello *organizzazione delle risorse operative strumentali* ed *infrastrutture*, per le quali, con la riclassificazione, vengono individuate nell'*investimento*, rispettivamente, spese per 68 miliardi, (imputate sul capitolo 4612) e per 4 miliardi (imputate sul capitolo 4610), precedentemente attribuite al *funzionamento*.²³

Per quanto di minore rilevanza, assume significato anche la ricollocazione nell'*intervento*, in merito alla quale si rinvencono due diverse fattispecie.

La prima riguarda, trattandosi di contributi ad organizzazioni, di spese in precedenza collocate nell'*investimento*.

E' il caso della funzione di 2° livello (nell'ambito delle *funzioni esterne*) *meteorologia*, per la quale vengono riposizionati 41 miliardi che si riferiscono ai contributi ad *Eumetsat*.

La seconda concerne invece spese afferenti alla funzione di 2° livello *assistenza al personale*, nell'ambito della macrofunzione *sicurezza pubblica*, che, per 26 miliardi, dal *funzionamento* vengono riposizionate nell'*intervento*.

Si assiste ad un fenomeno inverso per la funzione di *diretta collaborazione organi di direzione politica*, laddove 157 miliardi vengono riposizionati dall'*intervento* al *funzionamento* (che arriva a totali 164 miliardi). La spiegazione di tale modifica risiede nella ricomprensione in tale funzione obiettivo delle spese relative ai servizi di sicurezza che, appunto, più correttamente devono essere inserite nel funzionamento.

Si è operata, inoltre, una disaggregazione di alcune poste che erano state inserite nell'*intervento*, nella microfunzione *servizi militari* (macro funzione *funzioni esterne*), in quanto le stesse, riferendosi al vero e proprio funzionamento finalizzato all'addestramento delle truppe, pur riguardando spese effettuate in occasione di manifestazioni presso enti locali, non

²¹ Nel 1996 erano 657 miliardi complessivi, di cui 598 miliardi per la funzione di 2° livello ammodernamento e rinnovamento, con l'attribuzione, sempre a detta funzione, di 4.214 miliardi di spese di funzionamento.

²² Nel 1996, dagli originari 657 miliardi si passava a 5.141 miliardi.

²³ Ben diversa era la situazione riferita all'esercizio 96, 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.

costituiscono spese di trasferimento, ma si riferiscono, come si è detto, al *funzionamento*.

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 3.328 miliardi per la funzione di 2° livello *ammodernamento e rinnovamento*, collocati, nel nuovo esercizio, nell'*investimento*; si evidenzia dunque uno scostamento significativo rispetto al dato degli stanziamenti definitivi di 5.438 miliardi, che conferma l'ulteriore incremento dei residui già indicato in precedenza.

Per quanto attiene alla funzione *sicurezza pubblica*, riferendosi alle tre funzioni di 2° livello: *organizzazione delle risorse operative strumentali*, *infrastrutture* e *ammodernamento e rinnovamento*, si rilevano rispettivamente 65 miliardi, 5 miliardi e 38 miliardi.

In questo caso dunque il dato relativo ai pagamenti consente di verificare la mancanza di un ulteriore incremento dei residui.

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 48 miliardi mostra rispetto ai 41 miliardi degli stanziamenti definitivi, *de relato*, una forte diminuzione dei residui.

L'esercizio di rettifica in discorso 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.

La sua attualità viene in ogni caso confermata dalla circostanza che non vi sono stati mutamenti nella collocazione nella *parte* corrente del bilancio delle spese aventi natura effettiva di investimento e, conseguentemente, ai fini dell'intelligibilità dei dati di consuntivo, si appalesa l'esigenza di ricorrervi in sede di esame del rendiconto.

2.3 Analisi della spesa decentrata.

Nella relazione relativa al rendiconto 97, era stata sottolineata la difficoltà per l'amministrazione di monitorare la spesa decentrata²⁴.

Poiché la spesa decentrata assume, per la difesa, una rilevanza di grandissimo rilievo rispetto alla spesa totale dell'amministrazione, la Corte ha ritenuto opportuno procedere ad un autonomo monitoraggio che consentisse di operare uno sprofondamento significativo, fino ai centri di costo territoriali, in grado di offrire una lettura la più completa possibile, in tempi coerenti con la valutazione dei dati di consuntivo.

A questo proposito è stata redatta una nota metodologica²⁵ ed, in considerazione della

²⁴ Che per il 1996 aveva raggiunto il livello complessivo di 12.160 miliardi per le tre forze armate e di 17.160 miliardi compresa l'arma dei carabinieri.

²⁵ NOTA METODOLOGICA SULLA SPESA DECENTRATA: Per la spesa decentrata sono stati esaminati tutti gli ordini di accreditamento registrati al sistema informativo RGS fino al 17 aprile. La spesa (accreditata e pagata) è stata suddivisa per settori di spesa, la cui denominazione è legata alla natura della spesa e non alle funzioni-obiettivo:

1. Funzionamento (spese per beni e servizi)
2. Personale (stipendi, indennità, missioni ecc.)
3. Investimento (ammodernamento, rinnovamento e ricerca)
4. Funzioni esterne (spese per attività a servizio di terzi)
5. Indennità speciale e trattamenti provvisori di pensione (Pensioni provvisorie - spese obbligatorie).

Nell'ambito di ciascun settore è stata classificata per arma e "unità militare", la quale costituisce il *centro di costo*, nonché per distribuzione geografica e per capitolo di spesa.