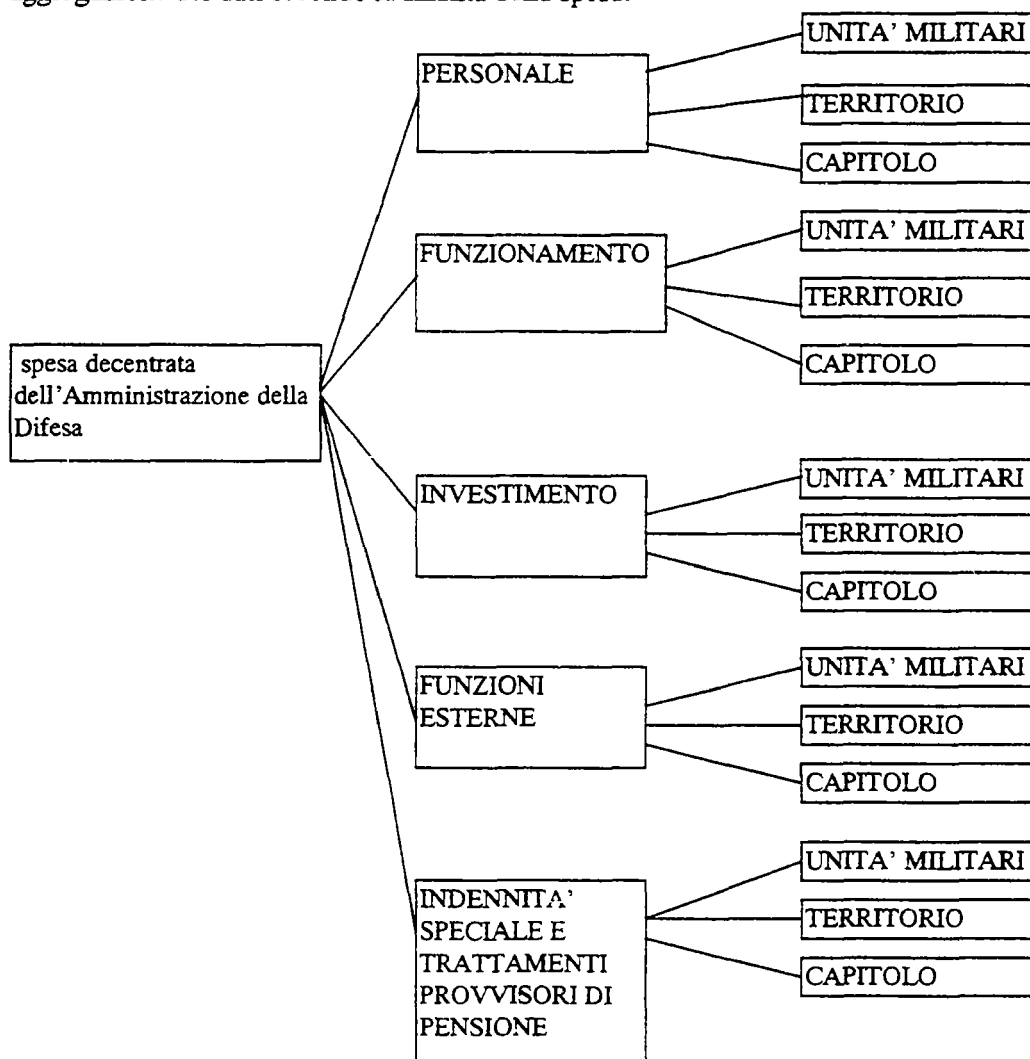


consistenza dell'esame realizzato, nel corpo della presente relazione viene rappresentato il riepilogo generale dei dati (riferiti alla data del 17 aprile 1998) concernenti sia la competenza sia i residui, mentre i dati concernenti i macroaggregati, la cui distinzione e denominazione è legata alla natura della spesa e non alle *funzioni-obiettivo*, vengono allegati alla relazione.

Le tavole sono state compilate secondo il seguente schema, rendendo possibile l'aggregazione dei dati secondo la finalità della spesa:



Ciò consente una dettagliata analisi che permette un costante monitoraggio della spesa decentrata che porta a conoscere in tempo reale la destinazione della spesa, sia per ogni unità militare sia per territorio nonché per natura della spesa.

Riepilogo generale competenza

settore di spesa	accreditato comp.	pagato comp	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% accred. su stanz. def.
PERSONALE	12.124.674.231.870	12.124.590.466.800	68,72	69,07	36,99
FUNZIONAMENTO	3.283.410.300.732	3.209.162.055.379	18,61	18,28	10,02
INVESTIMENTO	50.675.163.005	44.784.892.530	0,29	0,26	0,15
FUNZIONI ESTERNE	201.122.118.175	191.872.223.940	1,14	1,09	0,61
INDENNITA' SPECIALE E TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE	1.983.878.992.000	1.983.878.992.000	11,24	11,30	6,05
<i>totale periferico</i>	<i>17.643.760.805.782</i>	<i>17.554.288.630.649</i>	100,00	100,00	53,83
stanziamenti totali	32.775.127.780.000				

Le prime valutazioni attengono ai dati aggregati i quali consentono di disporre dell'incidenza globale della spesa periferica sugli stanziamenti definitivi di competenza dell'amministrazione, tenendo conto della ripartizione fra settori di spesa.

Da questa analisi, viene evidenziato il rilevante peso della spesa decentrata sugli stanziamenti totali dell'amministrazione: il totale degli accreditamenti corrisponde, infatti, al 53,83% degli stanziamenti totali; ed è ancor più significativo il rapporto fra i pagamenti, che nella spesa decentrata sono elevatissimi, e gli stanziamenti totali, rapporto che arriva al 53,56% (17.554 su 32.775 miliardi).

La successiva disaggregazione per settori di spesa conferma il grande rilievo della spesa di personale, non solamente sul totale della spesa decentrata (68,72% di accreditamenti e 69,07% di pagamenti) ma anche sugli stanziamenti totali dell'amministrazione (36,99%).

Va inoltre detto che, per quanto i dati dei pagamenti siano sostanzialmente allineati a quelli degli accreditamenti, l'unico settore operativo di rilievo è quello dell'esercizio, tradizionalmente gestito in sede decentrata (18,61% sull'accreditato e 18,28% sul pagato), che fa da contraltare all'investimento, il quale viene, al contrario, gestito essenzialmente a livello centrale, e presenta dunque scarso rilievo (0,29% sull'accreditato e 0,26% sul pagato).

Funzionamento

Dalla disaggregazione del settore *funzionamento* spiccano *Comiliter ed altri enti dell'esercito* con 1.648 miliardi di accreditato, dato che coincide con il pagato e che costituisce, rispettivamente il 50,18% di accreditato ed il 51,34% di pagato sul totale decentrato.

Altro centro di costo degno di rilievo è l'*aviazione militare*, con 911 miliardi di accreditato e di pagato, corrispondenti, rispettivamente al 27,73 % di accreditato ed al 28,37% di pagato sul totale decentrato.

Va infine segnalato il terzo centro di costo per ordine di importanza: *Le direzioni di amministrazione della marina militare*, con 491 miliardi di accreditato e pagato, che costituiscono, rispettivamente, il 14,94% di accreditato ed il 15,29% di pagato sul totale decentrato.

Personale

Le spese di personale, le quali sono, come si è detto, le più rilevanti su scala decentrata, trovano la loro naturale disaggregazione nelle attuali tre forze armate (e, dunque, l'esercito

ricomprende anche l'arma dei carabinieri) e, conseguentemente, al di là delle ulteriori distinzioni, peraltro limitate, si prestano ad una lettura distinta per forza armata, lettura che vede spiccare, com'è naturale, l'esercito con 7.608 miliardi sia per l'accreditato che per il pagato, che corrispondono al 62,74% sul totale della spesa decentrata ed al 23,21% sugli stanziamenti complessivi della difesa.

L'aviazione militare si attesta a 2.670 miliardi corrispondenti al 22,02% di accreditato e pagato sulla spesa decentrata e all'8,15% degli stanziamenti complessivi difesa.

Terzo centro di costo, in termini finanziari, è rappresentato dalle *direzioni di amministrazione della marina militare* con 1.748 miliardi corrispondenti al 14,41% di accreditato e pagato sulla spesa decentrata e al 5,33% degli stanziamenti complessivi difesa.

Investimento

Diverso è l'andamento della spesa per investimenti, la quale, come si è visto, è comunque piuttosto esigua su base decentrata.

Nell'ambito della macro categoria *esercito*, il centro di costo più significativo è il *genio* il cui accreditato arriva a 33 miliardi e il pagato a 30 miliardi, con un'incidenza sulla spesa decentrata, rispettivamente, del 64,18% e del 67,52%, nonché dello 0,10% sugli stanziamenti complessivi difesa.

L'altro centro di costo di una certa rilevanza è, sempre nella categoria *esercito*, l'artiglieria il cui accreditato è di 12,086 miliardi, equivalente al pagato, corrispondente al 23,85% ed al 26,98%, ed allo 0,04% degli stanziamenti complessivi difesa.

Ultimo centro di una certa significatività è costituito dai *commissariati* dell'aeronautica, che raggiunge 3.729 miliardi di accreditato cui corrispondono solamente 1.549 miliardi di pagato, con un'incidenza sulla spesa decentrata, rispettivamente, del 7,36% (del 3,46% della spesa decentrata) e, in rapporto con gli stanziamenti complessivi difesa, dello 0,01%.

Nel caso dell'aeronautica, la spiegazione del notevole scarto complessivo che, aggiungendo la *scuola dell'aeronautica militare* ai *commissariati*, raggiunge il 58,69% tra accreditato e pagato, piuttosto insolito nel sistema di spesa decentrata, può essere individuata nelle componenti manutentive dei programmi d'armamento, i cui ritardi si ripercuotono anche a livello decentrato.

Funzioni esterne

Le *funzioni esterne* costituiscono la categoria residuale rispetto a quelle tipiche, così come accade nella logica delle funzioni-obiettivo.

Nella circostanza, ai *comiliter ed agli altri enti dell'esercito* viene attribuita la gran parte della spesa che ammonta a 131 miliardi di accreditato e pagato, corrispondente al 65,13% ed al 68,27% della spesa decentrata, nonché allo 0,40% degli stanziamenti complessivi della difesa.

L'*aviazione militare*, mostra 11,7 miliardi di accreditato, corrispondenti al pagato, corrispondenti al 5,26 ed al 5,51% della spesa decentrata e ad una percentuale pari allo 0,03 degli stanziamenti complessivi difesa.

Indennità speciale e trattamenti provvisori di pensione

Il settore delle pensioni provvisorie, per quanto incida relativamente sul complesso della spesa, in termini percentuali, presenta una consistenza non irrilevante, tenuto conto che non attiene a funzioni operative, e che, al tempo stesso, riguarda un sistema istituzionalizzato: quello delle *pensioni provvisorie*.

La distinzione per unità militari corrisponde a quella per forza armata e, su di un totale di

spesa decentrata di 1.984 miliardi, l'esercito assorbe con 1.194 miliardi di accreditato e pagato il 60,19% di detta spesa, corrispondente al 3,64% degli stanziamenti complessivi difesa

L'aeronautica incide per 586 miliardi, corrispondenti al 29,55% della spesa decentrata ed all'1,79% degli stanziamenti complessivi, mentre la marina ha una quota di 204 miliardi corrispondenti, rispettivamente al 10,26% ed allo 0,62%.

Non va dunque sottovalutato il peso di questo settore che viene gestito soprattutto a livello decentrato.

spesa decentrata residui

settore di spesa	accreditato residui	pagato residui	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% pagato su accreditato
PERSONALE	1.198.754.920	1.156.740.595	0,15	0,17	96,50
FUNZIONAMENTO	328.002.270.076	276.943.929.217	41,61	40,71	84,43
INVESTIMENTO	435.517.993.425	384.038.939.620	55,25	56,45	88,18
FUNZIONI ESTERNE	23.523.958.905	18.150.099.715	2,98	2,67	77,16
INDENNITA' SPECIALE E TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE	-	-	-	-	-
<i>totale periferico</i>	<i>788.242.977.326</i>	<i>680.289.709.147</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>86,30</i>

L'analisi della spesa decentrata riguarda in termini consistenti anche la gestione dei residui, in quanto - una volta che l'amministrazione ha completato le operazioni di parificazione delle contabilità speciali, che costituiscono lo strumento operativo per la gestione finanziaria decentrata, eventualmente operando le rettifiche alle assegnazioni e riassegnazioni effettuate dal centro ai funzionari delegati titolari di dette contabilità - viene determinato l'ammontare dei residui passivi (residui propri da competenza), sui quali operare gli accreditamenti nell'esercizio successivo.

Contrariamente a quanto accade per la competenza, la maggior quota dei residui attiene all'*investimento*, con 436 miliardi di accreditato e 384 miliardi di pagato (con un significativo effetto di trascinamento sugli esercizi successivi), corrispondenti, rispettivamente, al 55,25% ed al 56,45% della spesa decentrata, con un livello di smaltimento dell'88,18% che va segnalato in termini positivi.

Il *funzionamento*, presenta un rendimento peggiore, (328 miliardi di accreditato, 277 di pagato, corrispondenti rispettivamente al 41,61% ed al 40,71% sulla spesa decentrata ed all'84,43% di smaltimento) e, tenuto conto dell'andamento positivo della gestione di competenza, deve dedursi che sussisteva un considerevole livello di residui provenienti da esercizi finanziari precedenti.

Va dato per scontato invece l'elevato livello di smaltimento della spesa di *personale* la quale, presenta peraltro un livello di residui fisiologico (1,2 miliardi di accreditato, pressoché corrispondenti al pagato, con una percentuale di smaltimento del 96,50%).

Il livello peggiore di smaltimento è quello delle *funzioni esterne* (77,16%), mentre non si rinvencono residui per le *indennità speciale e trattamenti provvisori di pensione*.

Nel rinviare alle tavole che mostrano gli andamenti disaggregati per i singoli settori di spesa, si segnala l'andamento della gestione residui per gli *investimenti*.

Residui sugli investimenti

In tale settore, va sottolineato il dato relativo all'*aeronautica*, ed, in particolare alla spesa dei *commissariati*, la quale si attesta a 33 miliardi di accreditato e 19 miliardi di pagato, con una percentuale di smaltimento del 57,73%.

Ben più positiva è la situazione evidenziata dalla *motorizzazione* dell'esercito la quale con 280 miliardi di pagato su 293 di accreditato raggiunge il significativo livello di smaltimento del 95,35%.

L'*arma dei carabinieri*, arriva al 100% di smaltimento dei residui nella sua spesa decentrata, la quale, peraltro è di ridotta entità (400 milioni).

Conclusivamente, può dirsi che lo strumento delle contabilità speciali, considerato essenziale per la gestione della spesa decentrata della difesa, mostri la sua utilità sotto il profilo della celerità delle procedure di erogazione.

Non possono trarsi tuttavia ulteriori valutazioni in ordine all'efficacia della spesa, allo stato attuale degli strumenti a disposizione, anche se, come si è visto, è già possibile individuare nell'investimento (che pure incide in misura ridotta sulla globalità della spesa decentrata) l'esigenza di una migliore programmazione, ma questa è una notazione che assume maggior rilievo in chiave complessiva sull'andamento della gestione finanziaria dell'amministrazione.

3. Analisi dell'organizzazione.

3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

L'amministrazione, nel corso del 1997, è stata oggetto, com'è noto, di un'importante riforma, recata dalla 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*".

La legge 25 del 1997 ha proposto un quadro armonico²⁶, perlomeno sul piano teorico, che individua le fasi nelle quali le figure interessate esplicano la loro funzione, rinviando ad un regolamento governativo, che doveva essere emanato entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, e del quale, al momento, è stata predisposto uno *schema*, la disciplina applicativa.

Si ribadisce, dunque, quanto già affermato nella passata relazione, circa la realizzazione, in un unico contesto, di 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 industriale.²⁷

Con ciò non si esauriscono gli effetti innovativi della norma in discorso, ma, certamente, in considerazione dei provvedimenti normativi intervenuti nel corso del 1997, è possibile verificare l'attualità di un quadro, che prevedeva uno snellimento delle strutture centrali del ministero della difesa e, dunque, degli organici, in particolar modo quelli dei dirigenti..

²⁶ Si richiama, al riguardo, il quadro proposto nella relazione sull'esercizio 96.

²⁷ In estrema sintesi e richiamando quanto enunciato nella relazione sull'esercizio 96, si ricorda il ruolo più incisivo del ministro, il quale *emana le direttive* che attengono all'attività del ministero, *approva* la 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.

Successivamente alla legge 25 del 1997, ed in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n.549 (Finanziaria per il 1996), sono stati emanati decreti legislativi relativi alla riorganizzazione *dell'area centrale*, (d.lgs. 264 del 16 luglio 1997 ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b della legge 549 del 1995), *del personale civile* (d.lgs. 265, sempre del 16 luglio 1997, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere e) e g)), *dell'area tecnico-industriale*, (d.lgs. 459 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c)) ed alla *ristrutturazione delle forze armate*, (d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere a), d) ed h)).

Dalla serie di provvedimenti legislativi indicati è derivata una profonda trasformazione dell'amministrazione, che, in prospettiva, vede rapidamente decrescere la propria consistenza organica.

Per l'area tecnico-operativa, è, infatti, prevista la cancellazione, nel triennio 1998-2000, attraverso la soppressione di unità, reparti, comandi ed enti, di 14.140 posizioni organiche, di cui 2.495 ufficiali, 6.331 sottufficiali e 5.314 civili.

Per l'area tecnico-industriale, è prevista, nel quinquennio 1998-2002, una riduzione di 4.800 unità dell'attuale consistenza del personale civile, in conseguenza dei provvedimenti di riorganizzazione degli stabilimenti ed arsenali militari.

Per l'area tecnico-amministrativa costituisce un evento concreto la riduzione da 19 a 10 delle direzioni generali e da 5 a 2 degli uffici centrali, la qualcosa comporta una radicale modifica del sistema amministrativo della difesa e dei numeri di personale impiegato, come rappresentato nelle tabelle allegate (all. 1, 2 e 3).

In sostanza, il forte ridimensionamento degli uffici di livello dirigenziale generale comporta, nel medio periodo, anche, da un lato, una corrispondente riduzione del personale nel suo complesso, stimata nel 27%, e, dall'altro, una ben più rilevante diminuzione del personale militare, nell'area tecnico-amministrativa, che, a regime, giungerà al 58%. a fronte di un lieve incremento del personale civile (dell'1,6%), dando così concretezza al concetto di "civiltà" espresso nell'art. 17, 2° comma del d.lgs. 264 del 1997

L'amministrazione ha infatti già varato le nuove *strutture ordinarie* che riguardano il gabinetto del ministero 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.

La cennata diminuzione del personale militare assume particolare rilevanza nelle direzioni generali che si occupano di personale (direzioni che si riducono da sei a due), dove raggiunge, a regime, esclusi i dirigenti, l'88%, mentre il personale civile aumenta del 78%.

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 ridotta al 17%.

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.

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. improntato 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.²⁸

²⁸ Risulta confermato, infatti il rilievo assunto dal capo di stato maggiore della difesa, che, gerarchicamente sovraordinato ai capi di stato maggiore di forza armata e, per quanto attiene alle attribuzioni tecnico-operative, al segretario generale, riassume in sé, al massimo grado, le funzioni di programmazione e controllo finanziario, e quelle

In tale contesto va ribadito che, per quel che concerne l'arma dei carabinieri, le prospettive dettate dal provvedimento di riforma dei vertici militari²⁹ 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 responsabilità³⁰.

L'attuale struttura dell'arma è disciplinata dal *Regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri* approvato con r.d. 14 giugno 1934 n. 1169, ma è di grande attualità la riforma di detto regolamento, cui tende il d.d.l. n. 2793-ter³¹, 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.

3.2 Controllo interno.

Per quel che attiene al servizio di controllo interno, anche in considerazione delle particolari disposizioni previste nel comma 8, art. 20 del d.lgs. 29 del 1993, e della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs. 29 del 1993 non può applicarsi per tale materia, non apparivano persuasive le difficoltà dall'amministrazione riferite sia alla struttura gerarchica, sia alla sua compatibilità con altri organi già esistenti (l'ufficio centrale per le

strategiche, assumendo, ufficialmente, la veste di alto consigliere tecnico-militare del ministro della difesa.

Tale posizione si riflette anche sulle nomine del segretario generale e dei capi di stato maggiore di forza armata, nonchè di tutti gli alti gradi, in quanto il capo di stato maggiore della difesa esprime il suo avviso al riguardo al ministro, cui dette nomine competono.

Più articolata è la posizione del segretario generale della difesa, che può anche essere un dirigente generale civile, ovvero un civile estraneo all'amministrazione pubblica.

Viene infatti strutturata la dicotomia che lo vede in diretto rapporto con il ministro per le attribuzioni amministrative e con il capo di stato maggiore della difesa per quelle operative, mentre viene ribadita la sua posizione sovraordinata ai direttori generali del ministero.

Il segretario generale viene coadiuvato da due vice-segretari generali, uno civile ed uno militare, il quale ultimo espleta anche le funzioni di vice direttore nazionale degli armamenti.

I capi di stato maggiore di forza armata mantengono un potere di proposta, sulla base delle direttive ricevute dal capo di stato maggiore della difesa, per la pianificazione delle forze operative e finanziaria.

Gli organi di vertice si avvalgono sia degli uffici centrali (L'ufficio centrale per le ispezioni amministrative - ISPEDIFE e l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari - BILANDIFE) sia delle direzioni generali.

²⁹ A prescindere dalla possibile unificazione dei corpi di polizia che comporterebbe profonde modifiche nel tessuto strutturale dell'Arma.

³⁰ Com'è noto, 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.

³¹ 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 ordinarie*), nei limiti, peraltro, degli stanziamenti ordinari di bilancio e dei volumi organici di personale.

ispezioni *Ispedife* e quello per l'organizzazione e metodo *Ormedife*), sia infine al rapporto fra strutture (con gli enti programmatori) e fra soggetti (graduazione della gerarchia militare).

Ritenendo acquisito che non possa costituire terreno d'indagine il campo delle opzioni militari, intendendo per esse quelle attinenti all'area tecnico-militare, l'amministrazione si è posta il problema dell'istituzione del predetto servizio, in quanto lo stesso si pone ad un livello diverso da quello delle cennate strutture (*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 del 1993.

Un passo in tal senso, che non può considerarsi esaustivo, al riguardo, è rappresentato dal decreto 5 gennaio 1998, n. 39, con il quale sono stati disciplinati i termini e le modalità del procedimento di verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti del ministero della difesa.

In pratica, il ministro *determina annualmente i parametri di riferimento del controllo, ed all'inizio di ogni anno, e comunque non oltre il 31 marzo; i direttori generali, tramite il segretario generale della difesa ed i capi di stato maggiore, tramite il segretario generale della difesa, presentano al ministro, ai fini delle operazioni di verifica, una relazione sull'attività amministrativa svolta nell'anno precedente dagli uffici ai quali sono preposti.*

E' poi compito del ministro, entro il 30 giugno di ogni anno, emanare un provvedimento, che costituisce il vero e proprio *feed-back*, con il quale rappresenta gli esiti dei controlli effettuati ed attesta la chiusura delle operazioni di verifica.

Il sistema, costituisce essenzialmente un procedimento di verifica che assolve ad uno scopo specifico (quello della valutazione dei risultati dei dirigenti), come del resto viene definito, che vede nel ministro l'organo chiamato a pronunciarsi su due relazioni, provenienti rispettivamente dall'area tecnico-amministrativa e da quella tecnico-operativa.

Detto sistema, oltre a mantenere distinte le due aree - circostanza questa che non permette una valutazione complessiva dell'amministrazione che si rapporti alla missione che è chiamata a svolgere - per quel che attiene all'area tecnico-operativa non consente di valutare tutti gli alti gradi nell'ottica del d.lgs. 29 del 1993, in quanto non sempre essi sono dirigenti e comunque non rappresenta certamente una soluzione equivalente ad un servizio di controllo interno.

Servizio di cui l'amministrazione sente l'esigenza soprattutto sotto il profilo del controllo della spesa, sia centrale sia decentrata, che necessita di un monitoraggio costante supportato da una banca-dati di vertice nella quale confluiscono e vengano correlate le informazioni di natura programmatica con quelle relative all'impiego dei fondi disponibili ed alla gestione delle risorse assegnate, di rispettiva competenza degli stati maggiori, degli uffici del segretariato generale e delle direzioni generali. Al riguardo, è in corso di progettazione il sistema informativo per il controllo della spesa militare.

Per quel che concerne, in particolare, l'arma dei carabinieri, può considerarsi ormai consolidato un sistema di *pianificazione, programmazione, bilancio e controllo*.³²

3.3 Enti di protezione sociale.

Nella relazione sul rendiconto ci si è spesso soffermati, negli anni passati sulla gestione dei cosiddetti "Enti di protezione sociale", nei confronti dei quali la Corte ha sempre mostrato

³² Il quale prevede:

- a) nella fase di *pianificazione*, l'individuazione degli obiettivi da perseguire, con le relative priorità;
 - b) nella fase della *programmazione*, l'individuazione degli oneri finanziari;
 - c) nell'esercizio del *bilancio*, la predisposizione di un *piano d'impiego* annuale che individui in dettaglio i programmi da realizzare;
- un appropriato *controllo di gestione* dell'attività contrattuale (e della spesa in generale), attraverso periodiche verifiche sui programmi e, generalmente a fine esercizio, sugli obiettivi perseguiti.

attenzione, realizzando apposite indagini, come quella sulle "mense di servizio" che è sfociata nella deliberazione n. 72 del 1997 del 21 maggio 1997, della Sezione del controllo.

Nella relazione dello scorso anno si è dato conto di tale deliberazione e delle risultanze dell'indagine che, pur non attenendo in termini specifici alla materia contrattuale, ha riguardato la resa di un servizio e comportato valutazioni in ordine all'affidamento all'esterno del medesimo.

In estrema sintesi, in tale contesto era stata evidenziata la difficoltà dell'amministrazione a gestire direttamente le mense, tanto da dover ricorrere al convenzionamento con ditte esterne anche ai fini della messa a disposizione di personale per le esigenze dell'amministrazione.

La predetta indagine aveva dato luogo ad una serie di osservazioni, concludendosi nel senso che, compatibilmente con le esigenze operative delle forze armate, la scelta della gestione *esterna*, da disciplinare con contratti ad evidenza pubblica, fosse da preferire rispetto alla gestione *diretta*.

In seguito alla cennata deliberazione, sono state approvate con decreto del ministro, in data 20 giugno 1997, direttive concernenti la gestione degli organismi di protezione sociale delle forze armate.³³

Nell'ambito di dette direttive,³⁴ tenendo conto delle osservazioni formulate dalla Corte, viene sottolineato che *"gli oneri derivanti dall'utilizzazione di personale dell'amministrazione, militare e/o civile, con incarico esclusivo, anche se nell'incarico previsto, quando avviene per le attività di protezione sociale, sono a carico degli utenti in quanto ricompresi fra le spese di funzionamento dell'organismo"*.

Tale disposizione comporta la conseguenza di caricare l'intero onere del personale utilizzato sul prezzo pagato dall'utente finale, ponendo praticamente al di là della soglia di convenienza l'utilizzazione dei servizi resi dai predetti organismi, circostanza questa che mette in discussione la loro stessa sopravvivenza.

Al riguardo, sarà necessario tener conto anche degli altri servizi resi dal militare impiegato nella struttura, ai fini della corretta imputazione dell'onere di personale sul prezzo pagato dall'utente finale.

Si registra che, in presenza delle cennate direttive, è stata disposta la proroga al 1° gennaio 1999³⁵ dell'obbligo di osservare detta disposizione per gli organismi che non si sono ancora dotati di regolamento.

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

Per quel che attiene al territorio nazionale, la missione più importante è stata certamente quella denominata *"Vespri siciliani"*, per la quale è stata determinante l'acquisizione della qualifica di *agenti di polizia* attribuita ai partecipanti al contingente con la legge 386 del 23 novembre 1992, proprio ai fini dell'azione di ordine pubblico e di lotta alla criminalità.

Sono stati impiegati in tale operazione, con *regole d'ingaggio* analoghe a quelle delle forze di polizia, fino a 7.000 uomini (nel 92 del 1993) per poi progressivamente diminuire ai 4.000 del dicembre 97 ed agli attuali 2.000. Va tenuto conto del necessario *turn-over*, e, quindi

³³ A loro volta, conseguenti al "Regolamento in materia di interventi di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate, di apporti dell'Amministrazione e delle relative norme d'uso, in attuazione dell'art.5, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559" ed al "Regolamento recante modalità per la gestione e la rendicontazione delle attività di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate, in attuazione dell'art.5, comma 4, della legge 23 dicembre 1993, n. 559".

³⁴ Le quali tendono a regolare la concessione in uso alle "organizzazioni costituite tra il personale dipendente" (ai sensi dell'art.8 della legge n. 382 dell'11 luglio 1978), di locali demaniali, mezzi, strutture, servizi ed impianti necessari per gli interventi di protezione sociale.

³⁵ Prevista dall'art.2 della legge 13 marzo 1998, n. 50.

l'impiego complessivo è stato di rilevantissima entità.

Durante il periodo dell'operazione, ad una iniziale diffidenza della popolazione si è sostituita una sempre maggiore fiducia, tanto da permettere l'effettiva realizzazione di uno stato di governo dell'ordine pubblico. E' stato infatti chiesto dalle istituzioni locali il mantenimento di una presenza militare sul territorio, anche al termine dell'operazione, previsto per il giugno 98.

L'ultimo provvedimento legislativo di autorizzazione alla missione e che prevede l'unificazione della *Vespri Siciliani*, e della *Partenope* sotto la denominazione "Impiego delle F.A. nel controllo del territorio in Sicilia e nella provincia di Napoli", è il d.l. 13 gennaio 1998, n. 2 convertito nella legge 13 marzo 1998, n. 50, ed il finanziamento previsto da tale provvedimento fino al 30 giugno 98 è, per i sei mesi del 98, di 12 miliardi a carico del ministero del tesoro, 7 miliardi a carico del ministero della pubblica istruzione e di 21 miliardi a carico del ministero del lavoro e della p.s.

In ambito internazionale, di particolare rilievo è la partecipazione italiana alla Forza di stabilizzazione (SFOR) in Bosnia, per garantire e favorire l'applicazione degli accordi di Dayton. Sono attualmente impiegati circa 2.000 uomini, con una componente navale, una aerea ed una riserva con capacità di sbarco anfibio di circa 600 uomini.

Si sta pianificando il prolungamento della missione e, per tutto il 1998, si prevede un impiego di forze analogo a quello attuale. L'obiettivo delle forze NATO sarà concentrato sul ripristino e consolidamento delle istituzioni democratiche, e dunque anche sul sostegno alle elezioni, sul rientro dei rifugiati e sulla installazione di governi locali regolarmente eletti.

Di particolare importanza sono, in tale contesto, le funzioni di sicurezza pubblica, che possono essere assicurate da pochi paesi, fra cui l'Italia grazie all'arma dei carabinieri, nel quadro della *Forza Specializzata Multinazionale* di polizia militare alla quale l'arma concorre con 380 unità.

Per quanto attiene alla partecipazione alla forza di stabilizzazione SFOR, con d.l. 13 gennaio 1998, n. 1., convertito nella legge 13 marzo 1998, n. 42, si è provveduto all'autorizzazione della missione fino al 29 giugno 1998, con un impegno finanziario per i sei mesi di 78 miliardi, a carico dei ministeri del tesoro e degli affari esteri.

Per quel che concerne, invece la partecipazione, da parte dell'arma dei carabinieri, alla *Forza Specializzata Multinazionale*, si prevede che l'autorizzazione alla missione interverrà in occasione del d.l. di proroga del precedentemente cennato SFOR.; la durata della missione dovrebbe arrivare al 31 dicembre 1998 e non ancora sono stati definiti i finanziamenti, che dovrebbero ammontare a circa 26 miliardi su base semestrale, prevalentemente a carico del bilancio difesa con possibile rimborso da parte della NATO.

Sempre nel contesto dell'azione di ordine pubblico e di controllo della legalità va segnalata sia l'attività di sorveglianza e di controllo nel bacino del medio e basso Adriatico, sia quella di controllo dell'immigrazione illegale, nelle acque territoriali ed interne albanesi, prevista dal Protocollo d'intesa dell'aprile 1997, fra Italia ed Albania, attività che impiega circa quindici unità della marina militare e della capitaneria di porto.

Per tale attività, autorizzata con il d.l. 13 gennaio 1998, n. 1, convertito nella legge 13 marzo 1998, n. 42, per la quale è prevista la scadenza del 31 dicembre 1998, è previsto di 50 miliardi su base annuale, a carico del bilancio difesa.

Nell'ambito dell'attività internazionale, l'operazione ALBA è stata sicuramente l'operazione più importante per il ruolo giocato dal nostro Paese, sia sul piano politico sia su quello militare, costituendo la medesima il primo esempio di un'operazione di pace in Europa condotta soltanto da Paesi europei ed apparendo, quindi determinante ai fini della costruzione

di un'identità militare europea.

L'operazione ALBA ha visto un impiego fino a 4.000 uomini, con la punta massima nel periodo delle elezioni generali ed ancora oggi sussiste un impegno, soprattutto sul piano bilaterale, che vede impiegata una delegazione composta da venti ufficiali, affiancata dal gruppo navale, dislocato a Durazzo, con circa 250 uomini.

Le due missioni, denominate ALBA 1 ed ALBA 2, sono state rispettivamente autorizzate con d.l. 24 aprile 1997, n. 108, convertito nella legge 20 giugno 1997, n. 174 (con scadenza 10 luglio 1997) e con d.l. 14 luglio 1997, n. 214, convertito nella legge 31 luglio 1997, n. 260 (con scadenza 12 agosto 1997).

Il finanziamento della prima, su base trimestrale è stato di 118 miliardi cui hanno provveduto il ministero della difesa, con ordinari stanziamenti di bilancio, per circa 30 miliardi, il Ministero del tesoro (con l'8 per mille dell'I.R.P.E.F.) per 65 miliardi, la Presidenza del consiglio, per 10 miliardi, il Ministero del lavoro e della p.s., anch'esso con 10 miliardi ed i Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica per 3 miliardi.

ALBA 2 è stata finanziata, su base mensile, dal Ministero della difesa per 21,3 miliardi (di cui 16,3 provenienti dagli ordinari stanziamenti di bilancio), dal Ministero degli affari esteri per 5,5 miliardi e dalla Presidenza del consiglio, per 5,3 miliardi.

La presenza italiana, soprattutto nell'ambito delle missioni ONU, è ampiamente diversificata: dall'Iraq, per il controllo della smilitarizzazione della frontiera con il Kuwait e per il controllo del disarmo, al Pakistan, per il controllo della zona di confine con l'India, al Libano, al Sahara occidentale, al Guatemala.

Con gli accordi di cooperazione militare, che prevedono anche l'ospitalità presso le accademie e gli istituti di formazione interforze, (che riguarda oltre 200 militari stranieri all'anno di varie nazionalità) l'azione della difesa si mostra quantomai diffusa (fino a toccare l'Antartide, nell'ambito di un programma nazionale di ricerche).

Vanno infine ricordate la presenza in Sinai, nel quadro delle attività della Forza Multinazionale di Osservatori (MFO), stabilita per garantire gli accordi di pace di Camp David tra Egitto ed Israele, e la partecipazione alla forza multinazionale terrestre EUROFOR ed a quella marittima EUROMARFOR.

5. Programmi d'armamento.

Fra i vari programmi d'armamento, in corso di esecuzione, si citano il programma EH-101 ed il Programma della marina militare relativo all'acquisizione di una "Unità Maggiore".

Si tratta di due programmi molto diversi tra loro, oltre che per il loro oggetto (nel primo caso un elicottero "multiruolo" e nel secondo una nave "tuttoponte"), anche perchè il primo³⁶ viene realizzato nell'ambito della cosiddetta *cooperazione internazionale*,³⁷ mentre il secondo rappresenta un programma *nazionale*.

Tale diversa collocazione comporta che, mentre il primo programma rientra nella previsione della legge 23.12.1996, n. 662 (collegato alla finanziaria 97-art. 2, comma 93) con la quale è stata ammessa la revisione prezzi per quei programmi internazionali che abbiano durata di più di due anni, non altrettanto accade per il secondo, con rilevanti conseguenze sul piano finanziario.

³⁶ Oggetto di un'indagine nell'ambito dei programmi di controllo sulla gestione, in via di definizione.

³⁷ Si richiama, al riguardo la descrizione del sistema effettuata nelle precedenti relazioni.

5.1 Programma Elicottero multiruolo EH-101.

Il Programma EH-101 presenta caratteristiche peculiari anche nell'ambito della cooperazione internazionale.

Infatti, vede due soli Paesi partners: Gran Bretagna ed Italia, i quali si sono avvalsi non di un'agenzia internazionale ma delle strutture dei rispettivi ministeri (nel caso della Gran Bretagna un'agenzia costituita presso il ministero, nel caso dell'Italia, la direzione generale per le costruzioni e gli armamenti aeronautici). I contratti per le varie componenti sono stati quindi assegnati dai due ministeri.

Gli accordi fra i due Paesi (MOU) hanno previsto due distinte fasi, quella di sviluppo e quella di produzione. La prima delle quali ha visto la ditta AGUSTA come partner della WESTLAND/EHI e la seconda sempre l'AGUSTA come responsabile della realizzazione e della consegna "chiavi in mano" dell'elicottero.

Per quanto attiene alla produzione, le ditte inglesi, assegnatarie dei contratti si sono occupate della "cellula" dell'elicottero, mentre l'AGUSTA ha provveduto ai contratti relativi ai motori, costruiti da licenziatarie italiane della General Electric (Alfa Romeo-Fiat Avio), nonché alla realizzazione di altre componenti ed alla gestione del progetto complessivo.

Va anche detto che è stata prevista l'utilizzazione, dalla sola parte inglese, di motori sviluppati dalla Rolls-Royce.

Il rapporto di acquisizione degli elicotteri vede la Gran Bretagna impegnata per 44 più 20 elicotteri e l'Italia per 16 elicotteri.

Sotto il profilo finanziario, i costi previsti per l'Italia sono di circa 2.145 miliardi complessivi e di 1.165 miliardi netti di cui 320 miliardi di quota-parte WESTLAND e 845 miliardi di quota AGUSTA per la produzione di un tipo di elicottero che sarà anche destinato all'uso civile.

In particolare, il contratto di acquisizione di 16 elicotteri multiruolo EH-101 per l'importo, è stato oggetto della deliberazione della Sezione del controllo n. 84 del 1996.

In considerazione della circostanza che, in base ad una specifica clausola contrattuale, il prezzo si sarebbe dovuto rivalutare nel corso degli anni secondo un tasso di inflazione forfettario del 4,5% annuo fino a determinare un incremento complessivo del 25,38%, la Corte ha giudicato "atipico" tale modulo di determinazione del prezzo, ritenendolo un sistema per eludere la normativa sulla revisione dei prezzi che, all'art. 44, comma 4 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, limita tale possibilità, in materia di forniture, ai contratti ad esecuzione periodica o continuativa, e, come tale, non ammissibile.

Poiché il contratto investiva quote di attività spettanti ad una società britannica, nel quadro della suddivisione delle quote del programma EH-101, sono state escluse dette attività dalla censura di legittimità, ritenendosi che i corrispondenti oneri dovessero rapportarsi alla metodologia internazionale e fossero, come tali, riconducibili agli accordi internazionali (memorandum d'intesa) sottoscritti dai governi interessati alla produzione elicotteristica.

In seguito, con l'entrata in vigore del collegato alla finanziaria 97 (legge 662 del 23.12.1996), la disposizione contenuta all'art. 2, comma 93, ha permesso di introdurre la revisione del prezzo nei contratti di durata superiore a due anni relativi ad armamenti da realizzarsi nell'ambito della cooperazione internazionale.

A tal fine, l'amministrazione ha inserito nel contratto base la clausola revisionale, individuando in un apposito atto aggiuntivo una formula che, tenendo conto dei valori delle quote parti di mano d'opera, materiali di origine italiana e materiali di origine USA, contenute nelle forniture e prestazioni ammesse a revisione per ciascuno stato di avanzamento lavori e/o presentazione al collaudo, applicasse ai fini revisionali gli indici ISTAT sulle "retribuzioni orarie contrattuali per operai ed impiegati del settore Auto Avio", e sui "prezzi praticati dai

grossisti - beni intermedi destinati alla produzione di beni d'investimento", nonché l'indice "Production Price Indexes" edito dall'US Department of Labor Bureau of Labor Statistics.

Attualmente, dopo un periodo di rivisitazione del progetto, determinato da un incidente occorso ad un prototipo, si è nella fase della sperimentazione dei primi elicotteri realizzati e sono previste le prime consegne entro la seconda metà del 1999.

Su tale programma è in corso di definizione un'indagine di controllo sulla gestione da parte della Corte.

5.2 Programma relativo all'acquisizione di una "Unità Maggiore" (Nave "Tuttoponte").

Il programma dello stato maggiore della marina relativo all'acquisizione della cosiddetta "Unità maggiore", riguarda una nave da 20.000 tonnellate, avente carattere polivalente, in quanto idonea sia a fini di protezione sia all'utilizzazione in caso di conflitto armato; in grado, dunque, di offrire una piattaforma di comando e di controllo capace di integrare il supporto aereo, l'impiego di forze da sbarco e delle forze navali³⁸.

L'esigenza di acquisire una nave di tale stazza deriva anche dalla prospettiva di dover fare a meno dell'incrociatore *Vittorio Veneto* entro pochi anni, dimezzando la capacità di comando e controllo, a quel punto, affidata al solo incrociatore *Garibaldi*, il quale, peraltro, ha una scarsa capacità di trasporto di uomini ed è privo di sistemi di immissione direttamente in mare di mezzi da sbarco.

Il costo dell'unità in argomento è di circa 1.500 miliardi, di per sé non traumatico per una prospettiva che prevede nell'arco trentennale di vita operativa della flotta un *budget* di circa 36-40 mila miliardi.

L'esigenza di dotarsi di una nave come quella in argomento deriva dalla presenza in marine estere di navi di stazza superiore alle 20.000 tonnellate (Gran Bretagna), ovvero di programmi di costruzione (Spagna ed Olanda) di unità anfibe da 13.000 tonnellate, e dall'esigenza di disporre di una nave che presenti una capacità aerea, una capacità di trasporto di truppe e mezzi con possibilità di messa a terra con elicotteri, nonché una capacità di trasporto di truppe e mezzi con possibilità di messa a terra con mezzi da sbarco di tipo navale, con la possibilità di essere riconfigurata ai fini del trasporto prevalente di velivoli ad ala fissa con capacità di difesa aerea (l'Italia dispone, al riguardo, dei velivoli a decollo verticale AV-8B).

Altre caratteristiche della nave sono quelle di poter avvantaggiare al massimo il carico dei velivoli, incrementandoli, anche grazie ad un rialzo della parte terminale della prora.

Al momento dell'audizione era, dunque, ancora in esame la valutazione di efficacia tra le due soluzioni di ponte piatto e ponte con rialzo della prora, al fine di avvantaggiare la componente aerea.

Per quel che attiene ai costi, l'amministrazione ha realizzato stime separate per lo scafo e per il sistema di combattimento.

La spesa quantificata per il primo è di 1.000 miliardi con un tempo di costruzione variabile tra i cinque ed i sette anni e, con maggiorazioni che non porterebbero ad un costo superiore ai 1.200-1.300 miliardi.

Il costo del sistema di combattimento, sfruttando il livello tecnologico realizzato dal programma "Orizzonte", (di cui si è parlato nella passata relazione) non dovrebbe superare i 300 miliardi, con una spesa complessiva stimata, dunque, in circa 1.500 miliardi.

Da parte dell'amministrazione è stato tuttavia ribadito che il programma cennato non

³⁸ Da audizione del ministro della difesa, del capo di stato maggiore della marina e del capo reparto studi e programmi della marina militare. presso la Commissione Difesa della Camera dei Deputati, nella seduta del 11 febbraio 1998

potrà essere realizzato senza una formula che permetta la revisione prezzi, simile a quella contenuta nell'art. 2, comma 23 della legge finanziaria 97 (la legge 662 del 1996).

La problematica della revisione prezzi attiene ad un ambito ben più ampio di quello dei programmi della difesa, ma, certamente, sono proprio i programmi a carattere pluriennale a presentare non solamente i maggiori problemi di aggiornamento degli oneri, ma addirittura una vera e propria incertezza nell'indicazione originaria di una spesa che abbia una sua attendibilità.

Si richiama, al riguardo, quanto segnalato per due programmi d'armamento di cui si è parlato nelle passate relazioni: quello dell'*autoblindo "Centauro"* e quello dell'*aereo da combattimento E.F.A.-Eurofighter 2.000*.

Infatti, la disposizione, richiamata, dell'art. 2, comma 93 della legge 26 dicembre 1996, n. 662, si è resa necessaria, proprio in seguito alle osservazioni della Corte che ha stigmatizzato il notevole scostamento tra le previsioni ed i costi effettivamente sostenuti nell'arco temporale del programma.

L'esigenza di disporre di uno strumento che permettesse di, più correttamente, quantificare in sede previsionale i costi e, successivamente di adeguarli, alla stessa stregua di ciò che accadeva per i rispettivi partners internazionali, ha portato a consentire l'applicazione della revisione del prezzo, per i contratti della difesa ad esecuzione differita, di durata superiore a due anni, aventi per oggetto la prestazione di servizi e forniture relativi ad armamenti ad elevato contenuto tecnologico destinati alla difesa nazionale e realizzati nell'ambito di cooperazioni internazionali, con determinate condizioni.³⁹

In effetti, i problemi connessi alla realizzazione dei programmi d'armamento nazionali non sono molto dissimili da quelli che rientrano nella cooperazione internazionale, e, quindi, sul piano sostanziale, la conseguenza della mancanza di analoga normativa (peraltro derogatoria rispetto al sistema generale) per i programmi nazionali consiste nelle forti difficoltà finanziarie nel portare avanti il programma stesso, mantenendo una pianificazione dei costi in termini congrui ed effettivi.

Appare dunque comprensibile la ricerca, da parte dell'amministrazione, di una soluzione legislativa analoga a quella censurata, anche per il paradosso di avere programmi realizzati da una ditta italiana (è il caso dell'EH-101, con la Agusta) ma nell'ambito della cooperazione internazionale, con la possibilità di applicare la revisione, e programmi interamente italiani che ne sono fuori.

D'altro canto, è proprio il predetto ambito della *cooperazione internazionale*, cui consegue l'esigenza di non penalizzare il nostro paese nel rapporto di programma con i partners esteri, che ha giustificato la clausola derogatoria in argomento, e non gioca alla stessa stregua l'argomento, pur valido in sé, dell'esigenza di dotare efficacemente la nostra difesa di strumenti analoghi a quelli dei nostri partners, argomento questo che risiede nella scala *macro* della politica di settore, ma non può mettere di per sé in discussione l'applicazione uniforme di una normativa che riguarda tutta la pubblica amministrazione.

³⁹ La revisione del prezzo è applicata a decorrere dall'inizio del terzo anno dalla data di aggiudicazione del contratto, ovvero, in caso di trattativa privata o di appalto concorso, dalla stipulazione del contratto.

Inoltre:

- il contratto deve prevedere la quantità di produzione da consegnare nei primi due anni e/o la quota del lavoro da svolgere nello stesso periodo di tempo in cui, in ogni caso, non è applicabile la revisione;
- Il contratto deve prevedere altresì l'indice da applicare per la revisione dei costi della manodopera, tenuto conto dei miglioramenti della produttività, intervenuti durante il periodo di efficacia del contratto, e gli indici da applicare per il costo dei materiali;
- la revisione del prezzo si applica all'aliquota dell'85% del prezzo previsto, ed in nessun caso può essere applicata per il tempo eccedente quello contrattuale.

Merita dunque una riflessione la prospettiva di modificare la normativa in vigore e di estendere la citata disposizione che permette l'applicazione dell'istituto revisionale, a tutti i contratti difesa, concernenti gli armamenti, di durata pluriennale, anche se nazionali.

6. Attività contrattuale.

Come è stato sottolineato nelle precedenti relazioni, e come si è visto in precedenza, i due grandi comparti che attraggono la spesa per acquisti di beni e servizi (e quindi, in particolare, le forniture che caratterizzano la difesa) sono i programmi di cooperazione internazionale che attengono agli armamenti e che riguardano, come centri di responsabilità, la direzione generale degli armamenti aeronautici, la direzione generale della motorizzazione e la direzione generale delle costruzioni navali, e l'area della spesa decentrata, nel cui ambito si svolge gran parte delle acquisizioni, attinenti, in particolare all'esercizio, com'è dato desumere dall'analisi precedentemente svolta.

Al di là di questi due grandi settori, va segnalato, nell'ambito dell'attività contrattuale della difesa, l'alto livello che, anche per l'esercizio 97, è stato raggiunto per le trattative private.

Il totale complessivo è, infatti di 5.558 miliardi, esclusa l'arma dei carabinieri, distinto, come segue, per centro di responsabilità:

COMMISSARIATO	0,4 miliardi
ARMAMENTI AERONAUTICI	4.427 miliardi
GENIO	61,9 miliardi
MOTORIZZAZIONE	216,4 miliardi
COSTRUZIONI NAVALI	450,3 miliardi
TELECOMUNICAZIONI	289,2 miliardi
ARMI MUNIZIONI TERRESTRI	112,6 miliardi
TOTALE	5.557,8 miliardi

Sempre nell'ambito del ricorso alla trattativa privata, va poi evidenziato il complesso delle trattative private con ditte estere, regolate dal d.P.R. 30.6.1972, n. 627.

La direzione generale degli armamenti aeronautici, che gestisce oltre alla gran parte dei programmi di cooperazione internazionale un numero rilevante di contratti con ditte estere, ha, nel corso del '97, stipulato per circa 480 miliardi.

Per quel che attiene alle procedure ad evidenza pubblica, la stessa direzione ha aggiudicato contratti con licitazione privata per circa 50 miliardi, di cui circa 45 di somministrazione, in deroga alla direttiva 93/36, ed appalti, ai sensi di tale direttiva, per 200 milioni.

La direzione generale della motorizzazione ha aggiudicato con licitazione privata contratti per circa 100 miliardi. Di minore entità sono le acquisizioni realizzate dagli altri centri di responsabilità in sede centrale.

In realtà, solamente l'arma dei carabinieri, per sua natura caratterizzata da una gestione centralizzata permette, come si vedrà in seguito, di monitorare con accuratezza tutta l'attività contrattuale svolta.

Gli aspetti più significativi dell'attività contrattuale attinente ai settori delle forniture e dei lavori pubblici dell'amministrazione militare, hanno riguardato, la materia dei contratti aperti, degli approvvigionamenti informatici, delle opere segretate, della congruità dei prezzi e del congruaglio valuta.

Trattasi di profili dell'attività istituzionale di rilevante complessità e delicatezza che hanno portato la Corte a formulare osservazioni sul *modus operandi* dell'amministrazione, la

quale, pur adeguandosi, ha talvolta manifestato le proprie difficoltà operative.

Come nei passati esercizi, peculiare interesse hanno suscitato i contratti aperti⁴⁰ (rectius semiaperti) riguardanti prestazioni di manutenzione, riparazione e/o revisione di aeromobili o di altri mezzi militari, nei quali sono distinte una quota cosiddetta "chiusa" o programmata, che comprende prestazioni definite con i relativi prezzi, ed una quota cosiddetta "aperta", che attiene a prestazioni non programmabili in quanto non destinate a sopperire ad esigenze eccezionali ed imprevedibili.

La quota aperta viene gestita con il sistema dei preventivi che vengono redatti in occasione degli interventi richiesti da avarie o difetti imprevisi dei mezzi militari.

A seguito delle attività consultive e di controllo, detta quota è stata via via contenuta in limiti sempre più ristretti compatibilmente con le esigenze operative dell'amministrazione ed i principi di certezza dei contenuti negoziali dell'evidenza pubblica.

Si riscontra, al riguardo, da parte dell'amministrazione, nonostante le osservazioni della Corte e le indicazioni del Consiglio di Stato, la tendenza a superare la misura del 10% nella quota "non programmata", motivando tale posizione con le esigenze di manutenzione incrementate per la vetustà degli aeromobili ed il recente aumento di avarie e guasti, quale si evidenzia su base statistica, tali da rendere necessario ampliare la quota minima aperta fino ad una percentuale del 20/25% dell'intero importo contrattuale o più, in particolari casi eccezionali, onde poter garantire l'attività operativa e l'incolumità del personale.

Mentre è importante sottolineare come costituisca un dato ormai acquisito l'esclusione dalla *quota non programmata* del rifornimento dei ricambi di scorta, al quale si provvede con distinti contratti, va segnalato l'ancora attuale scostamento, per i contratti di assistenza tecnica e manutenzione in corso, che sono stati oggetto di censure da parte della Corte, rispetto a quel rapporto proporzionale sul quale l'organo consultivo aveva, a suo tempo⁴¹, espresso avviso favorevole, tenuto conto anche delle inderogabili esigenze di mantenimento dell'efficienza operativa dei mezzi, nel rispetto degli standard di sicurezza.

Poiché non è stata ancora trovata una valida soluzione in sede tecnico-amministrativa, appare auspicabile, anche per la sua peculiare entità e rilevanza sul piano gestionale, un assetto definitivo, ove possibile, in sede legislativa⁴².

⁴⁰ I contratti aperti di manutenzione trovano il loro fondamento normativo nella legge 4 ottobre 1988, n. 436, che ne ha regolato la durata nei limiti di un quinquennio, sentito il parere del *Cosniglio Superiore delle Forze Armate*.

⁴¹ Cons. Stato Sez. III, n. 1790/92, del 12 gennaio 1993.

⁴² Si segnala, comunque, come in una recente sentenza (14 febbraio 1994, n. 1442) le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, occupandosi di una questione basata su di un contratto aperto di manutenzione e revisione di aerei militari, ha ravvisato la validità di tale figura negoziale in cui oggetto e/o corrispettivo della prestazione non sono determinati al momento della stipula, ma determinabili attraverso un atto amministrativo unilaterale dell'amministrazione.