

In tale quadro si pone la direttiva della *Direzione di commissariato* che statuisce il ricorso a procedure determinate dalla norma sulla certificazione di qualità *UNI ISO 2859*, per il campionamento da sottoporre a collaudo per le forniture dei materiali di commissariato.

Questo è un passo avanti estremamente interessante per lo sviluppo di sistemi di rilevazione gestionale, da un lato, e per l'assicurazione di una uniformità di comportamento in una materia molto delicata, dall'altro, e di tale esercizio si fornisce una significativa esemplificazione.

Altri aspetti sui quali si è soffermata l'attenzione della Corte, attengono a profili evolutivi, sia interni che esterni alla difesa.

Attiene ai primi la nuova disciplina degli *Enti di protezione sociale*, per i quali si era riconosciuta, da parte della Corte, nella passata relazione, l'esigenza di una riflessione ma che ha seguito una strada diversa da quella di un'accurata riclassificazione dei centri di costo.

Assumono invece grande rilievo *esterno* i due profili della *riforma della leva* cui è connessa la strutturazione di una *forza professionale*, e quello della dismissione dei beni immobili della difesa.

Per la *riforma della leva* non si è ancora di fronte ad un piano completo che assicuri l'effettiva applicazione del principio, ormai tendenzialmente condiviso, della graduale abolizione della leva; i meccanismi che attengono al reclutamento della *forza volontaria* devono tener conto di un'offerta completamente nuova che la difesa propone sul mercato dell'occupazione ed, al tempo stesso, dell'esigenza di assicurare un'adeguata selezione e professionalità tali da permettere di realizzare l'impianto della *forza professionale* in termini efficienti ed in tempi accettabili.

Le *dismissioni immobiliari* costituiscono una materia di particolare interesse, anche per la Difesa.

Il valore complessivo delle potenziali privatizzazioni è stimato, dall'amministrazione, in circa 1.400 miliardi.

Il piano attualmente operante riguarda 302 immobili (e annovera, al momento, un'unica vendita al Comune di Bologna per circa 4 miliardi); la sua attuazione incontra, sia per la necessaria concertazione con le altre amministrazioni (in particolare il ministero dei beni culturali), sia per le necessarie opere di valorizzazione dei beni da dismettere, considerevoli difficoltà.

La previsione, sull'arco temporale di un anno, è di pervenire ad alienazioni per circa 300 miliardi.

Va sottolineato il momento di particolare importanza per l'Arma dei carabinieri; in sede referente, è stato approvato dalle Commissioni riunite I e IV del Senato, il testo del disegno di legge n.2793 ter, nel cui ambito vengono sanciti i principi direttivi della riforma (che dovrà essere poi delineata da appositi decreti legislativi e successivamente da regolamenti), con la quale l'Arma viene elevata al rango di *Forza armata*, con l'istituzione al suo interno del grado di *Generale di corpo d'armata*.

Concludendo questa sintesi dei profili salienti emersi nella presente relazione, si considera il 1998 come un anno molto importante per l'amministrazione della difesa, anno nel quale sono stati messi a punto strumenti che dovranno rendere effettiva la riforma.

Va comunque segnalato un paradosso; da un lato, sono intervenuti provvedimenti normativi di grande rilievo (si richiama il d.lgs.496/98) per l'attività contrattuale dell'amministrazione; dall'altro, non è ancora stato emanato il regolamento d'attuazione della legge 25/97, ritardando l'effettiva attuazione della riforma.

Sotto il profilo gestionale, si può registrare un miglioramento nella programmazione e si apprezza l'utilizzazione di strumenti di rilevazione standardizzati (ci si riferisce alla direttiva della *Direzione di commissariato*) ma non si è ancora in grado di disporre di un monitoraggio della spesa periferica, intesa come verifica dei fenomeni generatori della spesa e non come la mera osservazione della stessa.

Sono inoltre in piena evoluzione le gestioni di profili come *leva e dismissioni immobiliari*, sui quali insistono molte aspettative, anche a carattere sociale.

L'Amministrazione, attualmente, fortemente impegnata sul fronte operativo per le vicende balcaniche, è chiamata, dunque, nel corso del prossimo esercizio a chiudere il quadro sistematico per concentrarsi sui profili applicativi e mostrare gli effetti delle norme che dovrebbero migliorarne l'efficienza.

1. Direttive e programmi.

L'Amministrazione della difesa per tutto l'esercizio 98 ha portato avanti una consistente opera di riorganizzazione, in applicazione sia della legge 28 dicembre 1995, n.549 (legge finanziaria per il 1996), sia della 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».

Tale operazione, particolarmente complessa, ha prodotto effetti anche sotto il profilo della programmazione finanziaria.

Le direttive per il 98 emanate, sia ai sensi del d.lgs.29/93, sia del d.lgs.279/97, in data 9 gennaio 1998², sono state modificate con il d.m. 6 agosto 1998, al fine di armonizzare la programmazione e la distribuzione delle risorse finanziarie agli esiti della riorganizzazione dell'area centrale, (d.lgs.264 del 16 luglio 1997 ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera b della legge 549/95).

Per quanto attiene ai contenuti, va notato come, al di là di talune enfattizzazioni (le quali, peraltro, si richiamano alla *missione della difesa nazionale*), già da alcuni anni si rinvenga un'accentuazione della programmazione tecnico-finanziaria soprattutto in materia contrattuale, attraverso lo stretto collegamento dei contratti ai programmi entro i quali si inquadrano.

L'indicazione dei programmi e degli obiettivi rappresenta per la *Difesa*, ancor più che per altre amministrazioni, l'*input* per la gestione finanziaria; per tale ragione la parte fondamentale della direttiva è costituita dalla c.d. P.T.F. - (*Programmazione tecnico-finanziaria*), con la quale viene rimodulato il bilancio di previsione collegando gli stanziamenti agli enti programmatori (gli Stati maggiori di forza armata).

L'evoluzione di tale documento sta proprio nella sua idoneità a superare la logica preesistente di mera ripartizione degli stanziamenti di bilancio e, quindi a incardinare una corretta *filiera* che, fruendo dell'analisi dell'andamento dei precedenti esercizi e delle esperienze acquisite, individui puntualmente, in primo luogo, i programmi da attuare ed, in relazione a questi, le necessarie risorse finanziarie da assegnare.

Il salto di qualità che ci si attende dalla programmazione della difesa sta proprio nel monitoraggio della spesa e nella valutazione dei risultati, aspetti questi che necessitano di strumenti adeguati.

Nel contempo, si dà atto dell'attenta riflessione che lo Stato maggiore difesa sta ponendo nell'affinare i programmi di spesa, in una prima fase, nel suo specifico ambito di competenza.

Si tratta di un'esigenza derivante dall'assetto disegnato dalla legge 25/97 che rafforza il ruolo programmatico dello Stato maggiore della difesa, pur confermando il ruolo di enti programmatori rivestito dagli stati maggiori di forza armata.³

L'indicazione degli obiettivi, ai quali si ricollega la *programmazione tecnico-finanziaria*, emerge dall'informazione complessiva costituita dalla direttiva e dalla *nota aggiuntiva* nella quale vengono indicati gli *indirizzi programmatici*.

² contestualmente alla redazione del c.d. «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).

³ 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.

Va detto al riguardo che, per l'anno in corso, in considerazione della maggiore importanza rivestita dalla *nota preliminare* (in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 94/97 e del d.lgs.279/97) l'amministrazione della difesa ha provveduto in termini congrui a tale adempimento, ma, al tempo stesso ha mantenuto la *nota aggiuntiva* che ha sempre costituito una sua particolarità, distaccandosi dalla metodologia seguita dalle altre amministrazioni ed offrendo un'informazione più completa della generalità di queste.

Nel decreto del Ministro della difesa del 9.1.1998, concernente la *direttiva 98*, gli elementi salienti erano costituiti:

- dalla 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*, dall'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*, dalla 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.

Successivamente, come si è detto, il Ministro ha aggiornato la *direttiva* con un suo decreto del 6 agosto 1998, confermando gli obiettivi e gli indirizzi programmatici ed armonizzando l'attribuzione delle risorse finanziarie ai nuovi centri di responsabilità, quali emergenti dalla ristrutturazione dell'amministrazione centrale.

La *direttiva 99*, è stata emanata con il d.m. 8 gennaio 1999, sostanzialmente ricalcando quella del 98, in un contesto più *essenziale* nel quale viene marcata l'attiva partecipazione della *Difesa* agli organismi internazionali, sottolineando che le esigenze operative nazionali devono essere coerenti con quelle europee ed atlantiche, derivanti dall'appartenenza alla

CSCE ed alla NATO, nel quadro della piena *integrabilità* ed *interoperabilità* con le forze armate degli alleati europei e nord-americani.

Il livello di *forza* è stato calibrato su 230.000 unità, aumentando il livello del personale in *ferma volontaria*, aspetto questo intimamente collegato all'altro della progressiva riduzione della *leva* e sul quale ci si soffermerà in seguito.

La prevista riduzione viene, peraltro, considerata come un obiettivo da raggiungere gradualmente e, per il 1999, si prevede per circa 10.000 unità, portando il livello complessivo a 280.000 unità (178.000 per l'*Esercito*, 40.000 per la *Marina* e 62.000 per l'*Aeronautica*).

In tale contesto, va tenuto presente che, in conseguenza del d.lgs. 30 dicembre 1997, n.490 (con il quale è stata operata una revisione complessiva della disciplina normativa sul reclutamento, stato giuridico ed avanzamento degli Ufficiali delle forze armate) viene prevista una significativa contrazione delle consistenze organiche degli *Ufficiali*, i quali, secondo le previsioni, dovranno ridursi del 25 per cento in otto anni, passando da un organico di 29.100 unità ad uno di 21.900.

Per quel che attiene al personale civile, è in atto il processo che porterà ad una consistente diminuzione che, dalle 50.000 unità dei primi anni 90, porterà a 43.000 unità la consistenza complessiva, ed, al tempo stesso, sono previsti meccanismi di riqualificazione e di reimpiego di una quota rilevante di detto personale.

Obiettivo generale e prioritario è quello del completamento della ristrutturazione dell'area *tecnico-operativa* e di quella *tecnico-amministrativa-industriale*, già parzialmente regolata dai decreti legislativi emanati in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n.549.

Come previsto anche per i passati esercizi finanziari, grande cura viene posta alla definizione del procedimento di spesa, dal momento dell'approvazione della legge di bilancio all'effettiva erogazione della spesa⁴.

⁴ Il procedimento è strutturato su sei *Passi* che si indicano sinteticamente:

Passo 1

Lo Stato maggiore difesa, sulla base del disegno di legge di bilancio e degli elementi forniti dagli *enti programmatori*, predispone il documento programmatico.

Passo 2

Gli *enti programmatori* elaborano ed inoltrano alle Direzioni generali gli elementi programmatici di dettaglio delle *attività-imprese da realizzare* e, ove possibile e conveniente, i *Centri di responsabilità* avviano le attività tecniche ed amministrative relative all'avvio dell'*iter* contrattuale.

Passo 3

Dopo l'approvazione della legge di bilancio, lo Stato maggiore difesa e l'Ufficio centrale di bilancio predispongono il documento programmatico definitivo per l'approvazione del Ministero.

Passo 4

Gli *enti programmatori* forniscono ai *centri di responsabilità* gli *inputs*, affinché questi provvedano agli impegni di spesa, per la realizzazione delle *attività-imprese*, attraverso la compilazione dei modelli B e C, con

Da tale contesto emerge la ridotta area di autonomia gestionale delle direzioni generali, che pure sono identificate come «centri di responsabilità», ma che nel sistema difesa, provvedono sostanzialmente agli adempimenti connessi ai programmi definiti nel decreto del Ministro su indicazione degli enti programmatori, risultando estremamente limitato l'ambito effettivo di esplicazione della propria *decisionalità*.

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 1998 un andamento molto simile a quello evidenziato, nella precedente relazione, per il 1997.

Per quel che concerne la cat. II[^], relativa al personale in servizio, si rileva la stabilità degli stanziamenti definitivi che passano da 17.979 miliardi del 1997 a 18.043 del 1998, sostanzialmente sovrapponibili.

Gli effetti della riduzione prevista dai provvedimenti di riorganizzazione (i decreti legislativi varati in virtù della legge 549/95) non sono dunque ancora avvertibili e la stessa prevista *gradualità* di tale riduzione non dovrebbe far registrare modificazioni di rilievo nemmeno nei prossimi esercizi.

Il ben più significativo andamento della cat. IV[^], alla quale va ricondotta tutta l'attività di «investimento»⁵ realizzata dall'amministrazione, mostra un dato apprezzabile consistente nella forte riduzione, del 64,65%, dei residui di stanziamento al 31 dicembre (380 miliardi nel 1998, rispetto a 1.075 miliardi nel 1997), in linea con le forti riduzioni che costituiscono il principio ispiratore della direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del

l'indicazione del programma al quale il finanziamento si riferisce.

Passo 5

Ricevuti i modelli B e C, i centri di responsabilità provvedono all'impegno di spesa, ed ove ciò non sia possibile nell'entità richiesta, ne danno comunicazione agli enti programmatori, per un eventuale uso alternativo delle risorse. Inoltre, per ogni contratto devono indicare il programma di spesa cui il medesimo fa capo, secondo la P.T.F..

Passo 6

In presenza di variazioni di bilancio che intervengono in corso di esercizio, gli enti programmatori comunicano ai centri di responsabilità le conseguenti modifiche alle allocazioni delle risorse per i singoli programmi, avvalendosi dei modelli all'uopo previsti.

⁵ Si richiamano, in merito, 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.

16 gennaio 1998, concernente la *determinazione della percentuale di conservazione dei residui di stanziamento relativi all'esercizio 1997*, ribadita da analoga direttiva del 25 febbraio 1999, concernente i residui di stanziamento relativi all'esercizio 1998.

Il livello dei residui totali (f+c), al 31 dicembre, ha raggiunto 12.305 miliardi rispetto a 11.906 del 1997, con un incremento del 3,35% di misura inferiore a quello del 1997 sul 1996 (in tale esercizio i residui totali ammontavano a 9.730 miliardi):

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
1998	12.305	+3,35

La misura contenuta dell'incremento dei residui induce a registrare un miglioramento della capacità di spesa, posta in rilievo dall'aumento del rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile (44,96%, rispetto al 38,58% del 97)⁶.

Per quanto attiene al livello dello *smaltimento* dei residui (i pagamenti su residui) si riscontra un considerevole miglioramento (5.792 miliardi su 11.909 iniziali, pari al 48,63%, rispetto all'andamento del 1997)⁷.

Va dunque confermato come l'incremento della *massa residui* dipenda in gran parte dalla velocità di spesa, resa ardua dalla complessità delle procedure, (per le quali esiste un'azione tendente alla loro semplificazione, di cui si dirà nel prosieguo della relazione) e certamente non ottimale, come emerge dai pagamenti sulla competenza, che nel 1998 raggiungono solo 4.807 miliardi pari al 41,2% degli stanziamenti definitivi (11.667 miliardi).

Tale *velocità* di spesa appare comunque migliorata, poiché nel 1997 i pagamenti sulla competenza avevano raggiunto 4.234 miliardi su 11.232 di stanziamenti definitivi, pari al 37,7%.

Migliora anche il rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, che è del 93,53% rispetto all'87,21% del 1997 e quindi appare superata la situazione che si era determinata per l'esercizio 1997⁸.

⁶ Nel 96 il rapporto era del 49,18% e nel 95 del 49,30%.

⁷ 3.853 su 9.730 iniziali, pari al 39,60%.

⁸ Nel quale si era verificata una sensibile diminuzione degli impegni (-4,61% rispetto al 96).

In tale esercizio, infatti, aveva pesato la limitazione degli impegni di parte corrente che per il bilancio della difesa coinvolge, come si è detto, anche le spese che hanno natura di spese d'investimento⁹, tale circostanza aveva enfatizzato i problemi tipici dei programmi di cooperazione internazionale¹⁰, sui quali la Corte si è soffermata, in particolare, nella relazione sull'esercizio 95.

Nel sistema difesa le spese per la ricerca vengono, in effetti, ricomprese in quelle di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, e di conseguenza pressochè tutto il bilancio di questa amministrazione è costituito dal titolo I°, il cui ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi di competenza ammonta a 32.506 miliardi, di poco superiori ai 32.069 miliardi del 1997¹¹, mentre il titolo II° raggiunge 686 miliardi, in diminuzione rispetto al livello del 1997 (706 miliardi)¹².

Nell'ambito del titolo II°, per quanto la spesa per trasferimenti (cat.XII[^]) per l'amministrazione della difesa sia particolarmente esigua, la stessa (51 miliardi di pagamenti totali) è aumentata rispetto al 1997 (48 miliardi di pagamenti totali)¹³.

Di maggior rilievo è, comunque, l'aggregato costituito dalle categorie X[^] ed XI[^], nel cui ambito incidono le opere immobiliari, i cui pagamenti totali hanno raggiunto, nel 1998, 547 miliardi, in lieve diminuzione rispetto ai 600 miliardi del 1997¹⁴, e, conseguentemente, si è ulteriormente ampliata la già rilevata forbice fra i pagamenti e la massa spendibile la quale ultima ammonta a 1.069 miliardi¹⁵.

Per quel che attiene ai residui, il livello di questi è in lieve aumento (461 miliardi rispetto a 444 del 1997), invertendosi l'andamento in diminuzione registrato nei precedenti esercizi (477 del 1996 e 585 nel 95) con un incremento del rapporto tra residui e massa spendibile che si attesta al 43,08% rispetto al 39,27% del 97 ed al 39,22% del 96.

⁹ In quanto, in base a *Convenzione internazionale*, le spese per la difesa sono considerate *improduttive* e vengono inserite nella *parte corrente* dei bilanci nazionali.

¹⁰ 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.

¹¹ Nel 1996 erano 31.674 miliardi.

¹² Nel 1996, si erano attestate a 657 miliardi.

¹³ Nel 1996, avevano raggiunto 35 miliardi.

¹⁴ Nel 1996 erano 717 miliardi.

¹⁵ 1.130 miliardi nel 1997 e 1.216 miliardi nel 1996.

2.2. Analisi per funzioni-obiettivo.

Le *funzioni-obiettivo* che erano state configurate ed analizzate, una prima volta, in via sperimentale, in occasione dell'esame del rendiconto relativo all'esercizio 1995, e, quindi erano state oggetto di costante evoluzione da parte della Corte dei conti, in seguito alla legge 94/97 ed al d.lgs. 279/97, sono divenute un vero e proprio istituto contabile ed hanno trovato ingresso per la prima volta nel bilancio di previsione, per l'esercizio 99.

Esse si fondano, secondo lo schema adottato dal ministero del tesoro, a partire dal bilancio di previsione 1999, sulla classificazione COFOG, varata in sede OCSE, che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvencono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

Le *funzioni-obiettivo* sulle quali la Corte svolge ora il suo esame sono dunque diverse, in misura più o meno rilevante, a seconda delle amministrazioni, da quelle, sottoposte a continuo aggiornamento, che la Corte aveva utilizzato nei precedenti esercizi.

Ne consegue, che, non sempre appare possibile una comparazione con le passate analisi, nell'attuale quadro.

Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.

Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella scala :

Funzione obiettivo	Centro di responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	Macroaggregato
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

permette una lettura soddisfacente del rendiconto.

Nel caso dell'amministrazione della difesa, per la quale, in considerazione delle dimensioni finanziarie, tale problematica si presenta in tono minore, appaiono particolarmente significative le *funzioni-obiettivo Difesa ed Ordine pubblico e sicurezza*.

Per quel che concerne la prima, suddivisa nelle funzioni di 2° livello *Difesa militare e Ricerca e sviluppo per la difesa*, essa costituisce, in perfetta corrispondenza con la sua *missione* istituzionale, l'elemento più rilevante per l'intero bilancio della difesa.

I complessivi 23.312 miliardi di stanziamenti definitivi rappresentano, infatti il 70,23% di tutto il ministero della difesa (33.193 miliardi).

I residui F+C al 1° gennaio sono piuttosto consistenti, ammontando ad 11.724 miliardi, ed i medesimi raggiungono 12.121 miliardi al 31 dicembre.

I pagamenti su residui si attestano a 5.649 miliardi, mentre quelli sulla competenza sono di 16.229 miliardi.

Il tasso di smaltimento residui per questa funzione obiettivo è del 48,18% (5.649 su 11.724) e corrisponde, sostanzialmente, sia a quello dell'intera cat.IV (48,63%) sia a quelli evidenziati dai due centri di responsabilità per gli *armamenti aeronautici* e per quelli *navali*, ed è comunque inferiore a quello medio dell'amministrazione al quale, peraltro, concorre in misura rilevante.

Prendendo in esame le funzioni-obiettivo di 2° livello, alla preponderanza della *Difesa militare*, che incide per circa il 96% sugli stanziamenti definitivi complessivi, fa da raffronto la funzione *Ricerca e sviluppo per la difesa* che non ha grande rilievo e con 941 miliardi, corrisponde al 4,03%.

Tale situazione induce a più ordini di considerazioni:

- in primo luogo, appare di ridotta significatività la distinzione tra *Difesa militare* e *Difesa civile*; poiché la missione dell'amministrazione è principalmente rivolta al mantenimento delle condizioni di pace e di sicurezza dello Stato e dei cittadini, e si esplica anche nell'attività di protezione civile; ne consegue che la *Difesa militare* tende ad identificarsi con la funzione *Difesa di 1° livello*;
- in secondo luogo, le spese per la ricerca e lo sviluppo, attengono soprattutto agli *armamenti* ed, in quel contesto, vengono ricomprese nel *programma*. Per quanto, dunque abbia una sua autonomia la spesa per la ricerca che non attiene agli armamenti e che si rinviene essenzialmente nelle categorie X ed XI (625 miliardi su 941 di stanziamenti definitivi) va precisato che valori ben più rilevanti vengono destinati alla ricerca per la difesa, ma trovano, appunto, collocazione nella funzione-obiettivo *Difesa*.
- Va, a questo punto, osservato come l'impossibilità, manifestata dalla stessa amministrazione, di operare un'ulteriore disaggregazione al 3° livello, impedisca di operare una lettura approfondita, nell'analisi delle funzioni-obiettivo, dell'andamento dell'*ammodernamento e rinnovamento degli armamenti* e, quindi una comparazione di dati *omogenei* fra l'esercizio 1998 ed i passati esercizi. In precedenza si è potuto, comunque, grazie alle peculiarità dell'amministrazione, offrire un'analisi di questo settore, estremamente importante, utilizzando, prima, lo strumento dell'analisi per categorie economiche (la IV) e, quindi, quello della *classificazione politica* che scende fino al *centro di responsabilità* ed all'*unità previsionale di base*, nella specie, appunto, costituita dall'*ammodernamento e rinnovamento degli armamenti*.

La funzione-obiettivo *Ordine pubblico e sicurezza* corrisponde all'*Arma dei carabinieri*, analogamente a quella, della sperimentazione Corte, denominata *Sicurezza pubblica e polizia militare*.

Anche qui, sia pure in minor misura rispetto alla funzione *Difesa*, si ha di fronte un aggregato, dal quale si rende necessario far derivare fattori che consentano la lettura dell'andamento della spesa, ma, in questo caso, per ragioni diverse, già accennate in precedenza, e legate alla diretta dipendenza fra una struttura con un unico *centro di responsabilità* e tipologie di spesa ed *unità previsionali di base* che corrispondono a quelle distribuite sul *sistema difesa*.

Nella circostanza, il fenomeno di *compattamento*, al quale si accennava in precedenza e che costituisce una conseguenza dell'applicazione della classificazione COFOG, si rinviene nella funzione di 2° livello *Servizi di polizia*, la quale, con stanziamenti definitivi per 6.949 miliardi, costituisce il 98,42% dell'intera funzione di 1° livello.

Anche in questo caso si ripete il discorso della scarsa rilevanza di ulteriori funzioni di 2° livello - nella specie la sola funzione *tribunali* che attiene a quella che la Corte chiamava *Giustizia militare* e che non ha nulla a che fare con concetti come l'*Ordine pubblico* e la *Sicurezza*, ben distinti da quello della *tutela giurisdizionale*, ma che nemmeno possono correttamente collegarsi all'*Arma dei carabinieri* la quale non svolge solamente *Servizi di polizia* ma ha una ben precisa fisionomia e struttura, tanto da essere in procinto di divenire la quarta *Forza armata*.

In mancanza, dunque, di una disaggregazione delle funzioni al 3° livello, si richiama l'analisi, si ripete, consentita dalla particolare struttura dell'amministrazione della difesa, che vede nel *centro di responsabilità* e nell'*unità previsionale di base* i poli di riferimento e che, nel caso dell'*Arma dei carabinieri*, ha consentito di verificare l'andamento della dinamica di spesa in tutte le sue esplicazioni (*stanziamenti definitivi, livello e smaltimento dei residui, velocità di spesa*).

E' possibile affinare ulteriormente l'analisi per *funzioni-obiettivo* attraverso il collegamento con il c.d. *bilancio amministrativo*, strutturato sull'unità elementare *capitolo* e, secondo la legge 94/97 ed il d.lgs.279/97, finalizzato alla gestione amministrativa ed alla rendicontazione.

In tale contesto, è interessante citare gli oneri relativi all'impiego degli *obiettori di coscienza* e di coloro, previsti per legge, che *espletano il servizio sostitutivo*, che ammontano a 140 miliardi complessivi, tutti relativi alla competenza (sul cap.1403).

Di maggior rilievo, come, del resto, è stato evidenziato in precedenza, sono le spese relative all'*armamento*; si cita l'andamento del capitolo 1874, che riguarda le *spese per la*

manutenzione, riparazione e trasformazione ... per i reparti di volo...., ed ha, quale centro di responsabilità, la *Direzione per gli armamenti aeronautici*, il quale mostra un livello di smaltimento residui del 52,60% (56,3 miliardi su 107) e di pagamenti sulla competenza del 25% (21,3 miliardi su 85 di stanziamento).

Un capitolo molto simile, che ha lo stesso centro di responsabilità e che riguarda non le armi ma i macchinari, gli utensili e le attrezzature di volo, il cap. 1878, mostra un livello di smaltimento dei residui molto alto del 79,17% (19 miliardi su 24), mentre i pagamenti sulla competenza sono meno soddisfacenti, in quanto raggiungono il 51,93% (37,6 miliardi su 72,4 di stanziamento).

L'andamento del cap. 4031, che concerne *l'ammodernamento, il rinnovamento, la trasformazione e la manutenzione straordinaria degli armamenti navali*, mostra un livello di smaltimento residui del 68,82% (11,7 miliardi su 17), mentre i pagamenti sulla competenza raggiungono solamente il 17,7% (5,3 miliardi su 30 di stanziamento) confermando i problemi riscontrati in precedenza.

In sostanza, anche l'analisi sul c.d. *bilancio amministrativo* tende a confermare le indicazioni del *bilancio politico*.

Va tenuto presente che ciò vale in presenza di due condizioni: un ministero che abbia un bilancio di rilevante entità rispetto a quello complessivo dell'amministrazione pubblica e *centri di responsabilità* che corrispondono ad un settore dell'amministrazione.

Si precisa, come si è già sottolineato nelle precedenti relazioni, che nell'amministrazione della difesa i predetti *centri di responsabilità* (le Direzioni generali, che fanno parte dell'area *tecnico-amministrativa*) ricevono le indicazioni in ordine alle esigenze da soddisfare, dagli *enti programmatori - I Capi di stato maggiore delle forze armate*, i quali debbono assicurare il livello di efficienza della *forza*, e, dunque, la loro decisionalità si esprime nella gestione delle risorse finanziarie e nell'acquisizione e nella gestione delle risorse strumentali.¹⁶

2.3. Analisi per centri di responsabilità.

L'analisi per centri responsabilità costituisce un momento essenziale della valutazione finanziaria del *bilancio politico* dell'amministrazione, ancorato all'*unità previsionale di spesa* corrispondente, appunto, al centro di responsabilità.

¹⁶ Attualmente, anche gli Ispettorati logistici di forza armata sono coinvolti nel procedimento di acquisizione delle risorse.

Il centro di responsabilità di maggior rilievo per la difesa è la *Direzione per gli armamenti aeronautici* i cui stanziamenti definitivi raggiungono 4.283 miliardi, corrispondenti a circa il 13% del totale dell'amministrazione (33.193 miliardi).

La voce più consistente è, peraltro, quella relativa ai residui iniziali al 1° gennaio che raggiungono complessivamente 5.116 miliardi su di un totale per l'intera amministrazione di 12.772 miliardi, costituendone quindi ben il 40,05%.

I residui totali al 31 dicembre sono sostanzialmente corrispondenti a quelli del 1° gennaio (5.124 rispetto a 5.116), ma questo dato, se rapportato con la precedente analisi per categorie, e, comunque, all'andamento globale dell'amministrazione, indica come a detto centro di responsabilità vada riferito un sostanziale effetto di trascinamento del montante residui derivante da un ammontare di residui *da competenza* che corrisponde ai pagamenti effettuati sui residui (2.391 miliardi rispetto a 2.352).

In pratica, viene confermato quanto constatato nei precedenti esercizi, con una considerazione parzialmente positiva che concerne la stabilizzazione della *massa residui*.

Per quanto attiene allo *smaltimento* dei residui (pagamenti su residui), il rapporto è del 45,97%, inferiore a quello dell'intera amministrazione (49,74%)¹⁷

In realtà, questo centro di responsabilità incide in misura rilevante sui residui totali, contribuendo con il 40,08% al dato complessivo al 1° gennaio, e con il 38% a quello del 31 dicembre, e, quindi va tenuto presente che l'andamento dei residui dell'amministrazione è fortemente condizionato da quello della *Direzione per gli armamenti aeronautici*, che presenta, per le caratteristiche dei programmi pluriennali d'armamento, un rapporto molto basso tra *autorizzazioni di cassa e massa spendibile* (46,52%).

In sostanza, un rapporto di smaltimento residui, che risulta ancora essere inferiore al 50%, mostra l'esigenza di compiere ulteriori sforzi sia sul piano della programmazione sia su quello del monitoraggio della spesa. Nell'intravedere l'inizio di un possibile circuito *virtuoso*, si sottolinea come l'indice di smaltimento della Cat. IV[^] concernente l'acquisto di beni e servizi sia molto vicino a quello dell'intera amministrazione (48,63% rispetto a 49,74%) e che, dunque, debba essere questo oggetto di particolare attenzione, anche per quanto emerso nell'analisi dell'*attività contrattuale*.

La distinzione tra *funzionamento*, *intervento* ed *investimento*, perde di rilievo per questo come per altri centri di responsabilità, in quanto gli investimenti, formalmente tali, per le note ragioni di collocamento della spesa d'armamento della difesa, assumono entità minime (circa 232 miliardi di massa spendibile per la *Direzione armamenti aeronautici*), rispetto alla spesa di *funzionamento*.

¹⁷ 6.353 miliardi su 12.772 miliardi.

E' peraltro possibile attraverso la disaggregazione in *unità previsionale di base* del *macroaggregato*, individuare correttamente la spesa per l'*ammodernamento* ed il *rinnovamento* degli armamenti, la quale costituisce la voce più grande, con circa 5.000 miliardi di massa spendibile, insieme a quella relativa ai *mezzi operativi e strumentali* (circa 3.800 miliardi).

Il secondo centro di responsabilità in ordine di grandezza di spesa (9.193 miliardi di *massa spendibile*) è quello della *Direzione del personale militare*, che, peraltro, presenta una bassissima quota di residui: 32 miliardi al 1° gennaio che raggiungono 52 miliardi al 31 dicembre, e che gestisce *tipiche* spese di funzionamento.

Terzo centro di responsabilità, in ordine di grandezza, ma caratterizzato da assoluta peculiarità è l'*Arma dei carabinieri* che ha la caratteristica di presentare al livello disaggregato di *u.p.b.*, nell'ambito della spesa di funzionamento, tutte le tipologie di spesa dell'amministrazione.

Tendono dunque a riproporsi tutti gli andamenti, sul piano della capacità di smaltimento residui e della velocità di spesa dell'amministrazione nel suo complesso.

Va sottolineato il dato positivo dei pagamenti su competenza, che rappresentano il 95% degli stanziamenti definitivi (7.004 miliardi su 7.368).

Per questo centro di responsabilità, si assiste ad una preponderanza assoluta dell'*u.p.b.* relativa alle *spese generali di funzionamento* che assorbe il 94,35% degli stanziamenti definitivi (6.951 miliardi su 7.367).

Appare dunque evidente come l'intero andamento finanziario dell'*Arma dei carabinieri* sia condizionato da tale voce, la quale presenta un rapporto fra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (pur elevate rispetto alla massa spendibile: 93,00%) che rasenta il 100% (99,69%)

Diversamente da quanto accade, dunque, per l'amministrazione della difesa nel suo complesso, non è particolarmente significativo per questo centro di responsabilità quello relativo all'*u.p.b.*, nell'ambito delle spese di funzionamento, relativa all'*ammodernamento e rinnovamento* degli armamenti.

L'entità di tale *u.p.b.*, infatti, è di limitato rilievo sotto il profilo finanziario (111 miliardi di stanziamenti definitivi) poiché l'*Arma* partecipa ai programmi d'armamento della difesa, contribuendo in parte con i propri stanziamenti di bilancio.

E' interessante notare come, in parte, si ripropongano i discorsi fatti per l'amministrazione della difesa nella sua globalità.

Infatti, i residui al 31 dicembre aumentano rispetto a quelli iniziali del 6,38% (200 miliardi rispetto a 188), misura di per sé non relevantissima ma comportante, comunque, un ulteriore incremento della massa residui.

Il livello di smaltimento residui è del 51,77%, superiore a quello complessivo dell'amministrazione; va considerato positivamente il superamento della soglia del 50%.

Diversa è la situazione dei pagamenti sulla competenza i quali costituiscono un dato apparentemente negativo, in quanto i medesimi ammontano ad 1,9 miliardi su 111 miliardi di stanziamenti definitivi, costituendo solo l'1,71% di questi.

Va, peraltro, considerato come il medesimo trova una spiegazione proprio nella cennata partecipazione dell'*Arma* ai programmi di armamento dell'amministrazione della difesa, con la conseguente erogazione finanziaria, per la parte di competenza, che avviene con ulteriore ritardo rispetto all'andamento, già per sua natura complesso, dei programmi.

Tali argomenti mitigano la valutazione sull'andamento dei programmi nel corso del 98 e, quindi sulla velocità di erogazione della spesa relativa, che, nella circostanza, appare inferiore a quella dell'amministrazione nel suo complesso.

Diverso è l'andamento dell'*u.p.b.*, sempre nell'ambito delle spese di funzionamento, relativa a *mezzi operativi e strumentali*.

Infatti, da un lato, si riscontra una sia pur lieve diminuzione della *massa residui* che passa da 205 miliardi a 204, e, dall'altro, si rinviene un buon livello sia dei pagamenti su residui (tasso di smaltimento) sia dei pagamenti sulla competenza (122 su 204 e 136 su 268 miliardi).

Le conseguenze si ripercuotono sul rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile (stanziamenti definitivi più residui totali al 1° gennaio), che si attesta al 54,7% (259 miliardi su 473)

Andamento analogo alla *Direzione per gli armamenti aeronautici* ha invece la *Direzione per gli armamenti navali* che, come la prima, mostra nell'*u.p.b.* relativa al *rinnovo ed ammodernamento* la maggiore significatività.

Anche in questo caso si nota una considerevole *massa residui* al 1° gennaio (1.162 miliardi) che viene incrementata del 12,99% al 31 dicembre (1.313 miliardi), dato questo che trova parziale spiegazione nelle difficoltà incontrate per il programma relativo all'*acquisizione di una «Unità Maggiore»* (nave tutto-ponte), del quale si è parlato nella passata relazione, difficoltà che dovrebbero essere in qualche misura ridotte con l'ammissibilità di un aggiornamento dei prezzi anche per i programmi pluriennali italiani, recata dal d.lgs.496/98.

Per quanto attiene allo *smaltimento* dei residui, il livello raggiunto del 45,37% (527,3 miliardi su 1.162) segue l'andamento medio della difesa, ma pone in evidenza l'insufficienza dei pagamenti sulla competenza i quali, rispetto agli stanziamenti definitivi, appaiono limitati al 10,6% (81 miliardi su 764).

3. Analisi dell'organizzazione.

3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

La riforma dell'amministrazione, che segue i due filoni paralleli della legge 549/95 (la finanziaria per il 1996) e della legge 25 del 97 (sui vertici delle forze armate e dell'amministrazione della difesa)¹⁸ ha mosso consistenti passi nel corso del 1998, che si sostanziano soprattutto nella riforma dell'amministrazione centrale¹⁹, ma hanno, in pratica, riguardato tutti i settori, ivi compresa l'area *tecnico-operativa*, con la *riforma strutturale delle forze armate* (d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere a), d) ed h) e 490 del 30.12.1997)²⁰.

La Corte, in Sezione del controllo, con la deliberazione n.28/98 presa nell'adunanza del 19 febbraio 1998, nel prendere in esame i provvedimenti con i quali sono state varate le

¹⁸ Successivamente alla legge 25/97, ed in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n.549 (Finanziaria per il 96), sono stati emanati i 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 549/95), *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 della art.1, comma 1, lettera c)), nonché alla *riforma strutturale delle forze armate* (d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere a), d) ed h)) e 490 del 30.12.1997.

¹⁹ 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.

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 «civilizzazione» espresso nell'art.17, 2° comma del d.lgs.264/97.

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%.

²⁰ 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.