

strutture ordinarie dell'area centrale del ministero,²¹ ha ritenuto i medesimi andassero configurati come atti ordinativi generali del Ministro, non aventi natura di regolamento, volti ad assicurare l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa, conformandosi, in tal modo, l'amministrazione allo schema organizzativo previsto dal legislatore.

Vanno ricordati, per quel che attiene all'area *tecnico-industriale*, in applicazione del d.lgs.459/97, in primo luogo, il d.m. 20 gennaio 1998 e, quindi i decreti interministeriali (di concerto con funzione pubblica e tesoro) concernenti la riorganizzazione degli enti.

Di particolare rilievo è la prevista autonomia gestionale dei medesimi, nell'ambito dei programmi disposti dagli organi superiori cui compete la vigilanza, e, comunque la disciplina dei compiti, dell'attività e della struttura (con l'indicazione delle tabelle organiche del personale civile e militare), nonché la previsione di apposito regolamento per il funzionamento e di regole in materia di riconversione per il reimpiego del personale in seguito alla ristrutturazione.

E' stato inoltre istituito, con d.m. del 25 gennaio 1999, alle dirette dipendenze del Segretario generale, l'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area tecnico-industriale* che attrae le attribuzioni in materia delle direzioni generali.

La ristrutturazione dell'amministrazione centrale ha subito alcuni *aggiustamenti* nel corso del '98, tendenti a migliorare l'azione amministrativa ed in tale contesto, è stata data applicazione alla previsione contenuta nella legge 25/97 di un *Vice-Segretario generale civile*, nominato con d.p.r. del 2 settembre 1998.

In applicazione dell'art.60 del d.lgs.490/97, sono stati emanati decreti di rideterminazione, per il 1999, della dotazione organica complessiva, per ruolo e per grado, degli ufficiali in servizio permanente dell'*esercito*, della *marina* ed *aeronautica militare* e delle *capitanerie di porto*.

I cennati provvedimenti di rideterminazione sono stati elaborati in aderenza ai principi recati dall' art.3, comma 96 della legge 23 dicembre 1996, n.662 (finanziaria per il 1997), tendenti: alla riduzione dei volumi organici complessivi delle *forze armate*, entro il 2006, basandosi sui giudizi espressi dalle commissioni d'avanzamento, ad aggiornare i limiti massimi delle dotazioni organiche della dirigenza militare ed a conseguire economie di spesa (pari a 60 miliardi nel 1997, 84 miliardi nel 1998 e 138 miliardi nel 1999).

²¹ Le nuove *strutture ordinarie* 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.

In un quadro evolutivo stona la mancata emanazione del regolamento attuativo della legge 25/97 sui vertici.

Dal regolamento si attende l'indicazione puntuale delle funzioni di vertice del *Capo di stato maggiore della difesa* e la disciplina dei rapporti con i *Capi di stato maggiore di forza armata*, da un lato, e con il *Segretario generale*, dall'altro.

Al fine di rendere concreta la riforma dei vertici è, infatti, necessario assicurare, oltre all'unicità della *leadership* intestata al *capo di stato maggiore della difesa*, concretantesi nella programmazione generale e nella decisionalità sull'impiego operativo dello *strumento militare*, anche le necessarie sinergie con le altre figure di vertice.

Un aspetto di particolare rilevanza, al riguardo, che dovrà essere definito dal regolamento, è costituito dalla diretta relazione fra il *Capo di stato maggiore della difesa* ed il *Ministro*, con il primo, diretto destinatario delle *direttive* impartite dal *ministro* e, dunque, responsabile sia della *pianificazione generale finanziaria* sia di quella *operativa ed interforze*.

Costituisce, del resto, effetto immediato di tale posizione il potere di impartire direttive ai *Capi di stato maggiore di forza armata* ed al *Segretario generale* per le attività di competenza.

Altra figura di vertice di cui devono essere precisate le funzioni, rispettivamente, nell'area *tecnico-amministrativa* ed in quella *tecnico-industriale*, è quella del *Segretario generale*; nel primo caso, in particolare, per il suo rapporto con i *Direttori generali* del ministero e, nel secondo, per la funzione di *Direttore nazionale degli armamenti*, dal medesimo rivestita.

Le attribuzioni dei *Capi di stato maggiore di forza armata*, strettamente connesse con il mantenimento del livello di efficienza della *forza*, vanno dal regolamento calibrate su quelle, preminenti, del *Capo di stato maggiore della difesa*.

Al varo del regolamento è, in definitiva, legata la reale operatività della legge 25/97, che ha prodotto profonde modificazioni nel sistema di vertice della difesa, e, soprattutto, la sostituzione di un'organizzazione con la decisionalità primaria distribuita su più poli, con una caratterizzata da una decisionalità univoca che fruisce di più istanze propositive.

Si tratta, dunque, di un passaggio difficile, al quale si accompagna la altrettanto difficile posizione dei *centri di responsabilità* rappresentati dalle *Direzioni generali* le quali, peraltro, con l'avvento degli *Ispettorati logistici di forza armata*, non sono più gli unici gestori della spesa in senso stretto, ma vedono questa funzione attribuita anche all'area *tecnico-operativa*.

In tale contesto per quel che concerne l'*arma dei carabinieri* (la quale, come si è sottolineato nelle precedenti relazioni, possiede una struttura che si trova già in linea con le

indicazioni della legge 25/97 sia con quelle della legge 94/97), va segnalata la snellezza e celerità procedimentale, resa possibile anche in quanto l'espressione diretta della decisonalità trova coincidenza con il centro di responsabilità.²²

La struttura dell'*arma*, attualmente disciplinata dal *Regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri* approvato con r.d. 14 giugno 1934 n.1169, è da tempo oggetto di attenzione e continua ad essere di attualità la riforma di detto regolamento, cui tende il d.d.l. n.2793 - ter,²³ che ha per oggetto la delega al governo nel cui ambito dovrà realizzarsi il nuovo ordinamento dell'*arma* dei carabinieri²⁴.

In termini concreti, dunque, tale linea evolutiva porta ad una collocazione *autonoma* dell'*Arma dei carabinieri*, che assume il *rango* di *Forza armata*, ed il cui *Comandante generale* dipende direttamente dal *Capo di stato maggiore della difesa*.²⁵

²² 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.

²³ 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.

²⁴ In proposito, le *Commissioni riunite I e IV del Senato* hanno approvato, in sede referente, il testo del cennato disegno di legge, il quale contiene i principi direttivi di tutta la riforma:

- dipendenza dal ministero dell'interno per i compiti di tutela dell'*ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini*;
- collocazione autonoma dell'*Arma*, con rango di *forza armata*, nell'ambito del ministero della difesa con dipendenza del *Comandante generale* dal *Capo di stato maggiore della difesa* per l'assolvimento dei compiti militari;
- realizzazione di un'efficace ripartizione della funzione di comando e controllo definendo i livelli generali di dipendenza delle articolazioni ordinamentali;
- revisione delle norme sul reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento degli ufficiali, prevedendo, in particolare, l'istituzione del grado apicale di *Generale di corpo d'armata*.

²⁵ Il disegno di legge contiene una delega particolarmente ampia che, partendo dall'istituzione del grado di *Generale di corpo d'armata*, prevede un riordino delle carriere che toccherà le dotazioni organiche dei gradi, le permanenze, i requisiti, i titoli e le modalità di reclutamento ed avanzamento, nonché le aliquote di valutazione ed il numero di promozioni annue per ciascun grado.

E' importante anche sottolineare l'attribuzione dell'esercizio esclusivo delle funzioni di polizia militare e di sicurezza per l'esercito, la marina militare e l'aeronautica militare, nonché, ai sensi dei codici penali militari, l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria militare alle dipendenze degli organi di giustizia militare.

Nel corso dell'anno 1999, ove intervenga l'approvazione di entrambe le Camere, dovranno, in primo luogo, essere emanati i decreti legislativi e, quindi dovrà esser realizzata la nuova disciplina *ordinativa*.

Sulle evoluzioni che interverranno nel corso dell'esercizio la Corte esprimerà le sue valutazioni in occasione dell'esame del rendiconto sull'esercizio 1999.

3.2 Controllo interno.

Nella relazione relativa al rendiconto 1997, la Corte aveva preso una posizione netta per quel che attiene al servizio di controllo interno, tenendo conto sia delle particolari disposizioni previste nel comma 8, art.20 del d.lgs.29/93, sia della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs.29/93 non potesse applicarsi per tale materia.

Né, per altro verso, erano state ritenute persuasive le difficoltà dall'amministrazione riferite sia alla struttura gerarchica, sia alla sua compatibilità con altri organi già esistenti (l'ufficio centrale per le 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).

Del resto, poiché non veniva in discussione il campo delle opzioni militari, intendendo per esse quelle attinenti all'area tecnico-militare, e, d'altro canto, l'istituzione del servizio si sarebbe posta, comunque, 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.29/93, la stessa amministrazione si è posta, in termini decisi, l'esigenza di istituire, appunto, un *servizio di controllo interno*.

In tempi recenti, era emersa la consapevolezza che non potesse considerarsi esaustivo, al riguardo, il 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 difesa²⁶.

Il sistema, infatti, attiene ad uno scopo ben preciso e limitato (quello della valutazione dei risultati dei dirigenti), come del resto viene definito, che vede nel Ministro l'organo

²⁶ 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.

chiamato a pronunciarsi su due relazioni, provenienti rispettivamente dall'area tecnico-amministrativa e da quella tecnico-operativa.

Si ribadisce, dunque, quanto espresso nella precedente relazione al Parlamento, in ordine all'impossibilità di operare con tale strumento, che mantiene distinte le due aree, una valutazione complessiva dell'amministrazione.

Ulteriori considerazioni attengono all'esigenza di assicurare un reale controllo della spesa, soprattutto decentrata, attraverso un monitoraggio costante.

Al riguardo, è importante segnalare come, riscontrando in pieno le considerazioni espresse dalla Corte, sia stata predisposta, all'inizio del mese di aprile del corrente esercizio, la bozza di regolamento, trasmessa al Consiglio di Stato per il parere, relativa all'*istituzione del servizio di controllo interno ed alla disciplina dei termini e delle modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti*.

Le motivazioni di tale provvedimento, nella relazione di accompagnamento, accolgono, infatti, le argomentazioni espresse dalla Corte in sede di relazione al Parlamento in ordine all'esigenza di disporre di idonei strumenti per poter valutare l'attività amministrativa svolta in termini di *economicità, efficienza ed efficacia*, e convengono, quindi, su quella di istituire il *servizio* nel cui ambito far confluire le disposizioni del d.m. 39/98 sulla verifica dei risultati dei dirigenti.

La scelta dell'amministrazione appare in linea con lo schema di decreto legislativo sui *controlli interni*, in corso di approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

La strutturazione del medesimo prevede un collegio, a sua volta, composto da tre dirigenti del ministero, di cui uno con funzioni di presidente, *con incarico equipollente a quello di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale*.

E' prevista, inoltre, la possibilità di nominare esterni (ai sensi dell'art.20 del d.lgs. 29/93) esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione.

Onde assicurare la reale operatività del *servizio*, viene disciplinata la facoltà di accesso, da parte del medesimo, agli atti ed ai documenti oggetto dell'attività di verifica, nonché le modalità di comunicazione al ministro, da parte del collegio, dei risultati dell'attività svolta.

E' importante notare come venga espressamente chiarito (all'art.4 della bozza di regolamento) che non vengono messi in discussione i compiti dell'Ufficio centrale per le ispezioni amministrative (Ispedife), distinguendo, in tal modo, cosa questa sottolineata dalla Corte, l'attività ispettiva da quella del controllo interno, ed, in proposito, viene chiarita la natura *collaborativa* dell'attività di questo e l'assoluta preclusione di azioni di interdizione.

In ultimo, viene sancita l'abrogazione del d.m. 39/98, ritenendo i suoi contenuti disciplinati dal nuovo regolamento.

Una nuova regolamentazione della materia appare necessaria perchè il sistema *difesa* include una parte relevantissima di attività a carattere *industriale* pubblica ed è proprio in tale contesto che devono, innanzitutto, essere realizzate - pur tenendo conto delle peculiarità di attività svolte con l'utilizzazione di risorse umane dipendenti dall'amministrazione e di un *indotto* segnato da profonda crisi economica - le valutazioni di *economicità, efficienza ed efficacia* tipiche del controllo di gestione al quale è deputato il *servizio di controllo interno*.

Per quel che concerne, in particolare, l'arma dei carabinieri, può considerarsi ormai consolidato un sistema di *pianificazione, programmazione, bilancio e controllo*.²⁷

3.3 Enti di protezione sociale.

La Corte anche nell'esercizio 1998 si è occupata dei c.d. «Enti di protezione sociale», nel cui ambito, secondo le conclusioni dell'indagine²⁸ sulle "mense di servizio" approvata con la deliberazione n.72/97 della Sezione del controllo, vanno considerate le medesime.

Poiché nella passata relazione erano state segnalate alcune difficoltà incontrate dall'amministrazione nell'applicare le direttive²⁹ concernenti la gestione degli organismi di protezione sociale delle forze armate, emanate dal Ministro, in data 20 giugno 1997, anche in seguito alla cennata deliberazione, è opportuno verificare quale sia stata l'azione della amministrazione medesima.

Il problema era essenzialmente quello della quantificazione dei costi del personale impiegato, nel caso di *gestione diretta*. In tale ipotesi, infatti, veniva previsto 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

²⁷ 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.

²⁸ 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* delle mense, da disciplinare con contratti ad evidenza pubblica, fosse da preferire rispetto alla gestione *diretta*.

²⁹ 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», regolamenti emanati con i decreti interministeriali n.209 e n.210 del 5 febbraio 1997.

protezione sociale, sono a carico degli utenti in quanto ricompresi fra le spese di funzionamento dell'organismo».

Il livello del costo per l'utente del servizio veniva a superare la soglia di convenienza rispetto alla gestione esterna, mettendo in discussione la stessa sopravvivenza degli organismi.

Con l'art.2 della legge 13 marzo 1998, n.50 era stata disposta la proroga al 1° gennaio 1999 dell'obbligo di osservare detta disposizione per gli organismi che non si erano ancora dotati di regolamento.

Nel corso del 1998, l'amministrazione ha approntato le modifiche ai decreti interministeriali n.209 e n.210³⁰ con i quali sono stati approvati i vigenti regolamenti in materia, agendo, innanzitutto attraverso una riclassificazione degli organismi, distinguendoli in:

- *organismi di supporto logistico* (es. sale convegni);
- *organismi di protezione sociale* (es. circoli di presidio);
- *organismi a connotazione mista* (es. circoli ricreativi della difesa) i quali a seconda dei casi, sono considerati come operanti in sostegno logistico oppure con connotazioni di protezione sociale;
- *organismi di particolare protezione sociale* (es. soggiorni marini e montani).

Sulla base di tale riclassificazione, l'amministrazione ha previsto, che la quota a carico degli utenti, per gli enti di supporto logistico, sia commisurata ai soli costi vivi dei beni e servizi fruiti, e che tale livello debba essere aumentato di una quota ricognitoria costituita da una maggiorazione sui costi vivi del 10% per gli organismi di protezione sociale e del 20% per quelli di particolare protezione sociale.

Al riguardo, va detto che le motivazioni dell'amministrazione e la ratio delle modifiche ai cennati regolamenti, seguono due diverse linee di sviluppo: l'una relativa all'onere per gli utenti e l'altra concernente la riassegnabilità o meno al bilancio della difesa dei costi affrontati per gli organismi di protezione sociale.

Il ragionamento seguito è sostanzialmente quello di considerare esclusi dal "prezzo" gli oneri del personale, salvo una limitata "quota ricognitoria", in modo da assicurare, al tempo stesso, un prezzo finale ben più contenuto rispetto a quello che sarebbe derivato dal caricamento dell'intero costo del personale impiegato e la riassegnazione al bilancio difesa di

³⁰ I decreti interministeriali 5 febbraio 1997, nn. 209 e 210 sono stati abrogati e sostituiti dai decreti interministeriali 31 dicembre 1998, nn.521 e 522.

tutti i *costi vivi* (spese per i beni di consumo) e degli oneri di funzionamento, salvo, appunto, la limitata *quota ricognitoria*.

Al riguardo, in questa sede, è opportuno fare una distinzione fra i due profili evidenziati.

Per quanto attiene alla questione delle "riassegnazioni", è chiaro che essa risponde ad una filosofia: quella del recupero dei costi per gli "organismi di protezione sociale" da parte del bilancio difesa proprio in quanto attengono non all'operatività della difesa, in senso stretto, ma ad un sistema di "tutela" del personale militare che si estende in parte ai familiari di questo ed al personale civile, e che come tale viene considerato a carico dello Stato-apparato.

La moderazione del livello del *prezzo* per l'utente, attraverso la *neutralizzazione* di gran parte del costo del personale, in misura che sfugge ad una reale commisurazione, costituendo la *quota ricognitoria* una dichiarata maggiorazione dei *costi vivi*, attiene anch'essa alla stessa filosofia ma applicata nei confronti dei dipendenti della difesa.

Appare evidente che in entrambe le angolazioni indicate viene a minimizzarsi quella gestionale, poiché le scelte operate sono soprattutto indirizzate a permettere al sistema di mantenere una sua funzionalità, ma non attengono all'effettiva remunerazione del servizio reso, essendo tale remunerazione meramente simbolica (10% o 20%, laddove prevista, dei *costi vivi*).

A prescindere dai risultati pratici che si va ad ottenere, e pur richiamando quell'esigenza di riflessione, posta nella relazione dell'anno passato, sulla precedente scelta *traumatica* di caricare sul *prezzo* all'utente l'intero costo del personale impiegato, va sottolineato come non si sia realizzata una reale riclassificazione dei centri di costo, cosa questa che avrebbe rappresentato un approccio gestionale pienamente condivisibile.

Nel corso del 1998, sempre in tema di organismi di protezione sociale, la Corte, in Sezione del controllo, ha approvato con la deliberazione n.73/98 del 24 marzo 1998, la relazione concernente la gestione del Circolo ufficiali delle forze armate d'Italia, ed in tale contesto è stata rilevata l'esigenza che il prezzo del servizio mensa sia determinato attraverso aggiustamenti periodici che tengano conto delle spese sostenute per conto degli utenti.

Analoga delibera concerne la gestione dell'ente circoli della marina militare, e la relazione sull'indagine eseguita ha mostrato profili di inefficienza, inefficacia e diseconomicità, nonché di irregolarità della gestione (si cita lo sconto di circa il 33% previsto per gli Ufficiali in servizio presso Palazzo Marina, ritenuto in violazione dell'art.16 delle "Istruzioni amministrativo-contabili", nonché della normativa concernente la spesa dei pasti per il personale in servizio, ma non è il solo aspetto rilevato dall'indagine).

Va, in ultimo, fatto un cenno all'indagine in corso sulla gestione degli automezzi in dotazione agli Enti militari operanti in Roma, dalla quale emerge un'utilizzazione *diffusa* di un vero e proprio servizio di autotrasporto assicurato, per i suoi dipendenti, dall'amministrazione della difesa.

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

Nella passata relazione, concernente l'esercizio 1997, la Corte ha fornito un quadro articolato degli interventi in atto, sia sul piano nazionale che su quello internazionale, facendo emergere i costi relativi e la partecipazione delle amministrazioni diverse rispetto a quella della difesa al loro finanziamento.

Nella presente relazione si considera anche l'intervento in atto nell'area balcanica, che ha avuto inizio nel corrente esercizio finanziario, del quale verrà effettuato un esame approfondito in occasione dell'analisi del rendiconto 99, e si offre un quadro riassuntivo di tutte le missioni internazionali che, in parte, hanno inciso sul bilancio 98.

Partecipazione italiana alle operazioni di pace/umanitarie

a) Missioni autorizzate o decise da ONU, UE e WEU

Operazioni	Durata	Costo
SINAI - per accordi di Camp David -10° Gruppo navale con circa 100 uomini	Dal 1982 ancora in corso	140 miliardi circa
Slovenia-Croazia - Esercito-Carabinieri e Marina	Dal giugno 1991 ancora in corso	39 miliardi
Jugoslavia -IFOR ed ISFOR (impiegati circa 2.500 uomini oltre a circa 16.000 uomini impiegati nelle attività di sostegno alle operazioni)	Dal giugno 1992 Ancora in corso	1.3 miliardi
Jugoslavia - Sharp Vigilance, Sharp Guard (impiegati unità navali con il relativo equipaggio, più personale della Guardia di Finanza)	Dal giugno 1992 Ancora in corso	11,35 miliardi
Somalia - UNITAF- Operazione <i>RESTORE HOP</i> (impiegati circa 2.800 uomini)	Dicembre 1992- Febbraio 1993	21,5 miliardi
Bosnia Erzegovina - Operazione <i>Deny flight</i> (impiegati 8 Tornado, 6 AMX, 1 C-130, 4 G-222, 1 B 707 e relativo personale)	Aprile 1993- Dicembre 1995	144.2 miliardi
Hebron-Tiph - Presenza multinazionale temporanea ad Hebron	Maggio- agosto 1995	2,5 miliardi
Albania- Forza multinazionale di protezione Alba, guidata dall'Italia (impiegato un contingente di circa 3.700 uomini dell'esercito integrato di mezzi navali ed aeromobili)	Aprile-agosto 1997	136.5 miliardi
Jugoslavia - Forza multinazionale di polizia militare in Mostar (impiegati circa 26 uomini)	Luglio 1994-ottobre 1996	4,5 miliardi
Hebron - Presenza internazionale temporanea (circa 30 uomini)	Febbraio 1997 ancora in corso	2,5 miliardi

b) Missioni delle Nazioni Unite

Operazioni	Durata	Costo
India- Pakistan - Osservatori militari (impiegati 7 uomini)	1959 Ancora in corso	27,4 miliardi
Iraq-UNSCOM, Commissione speciale N.U. (1 osservatore)	Aprile 1991 ancora in corso	2,15 miliardi
Iraq-Kuwait - Unikom, Osservatori militari (impiegati 6 uomini)	Aprile 1991 ancora in corso	7,7 miliardi
Western sahara - Missione per il referendum	Dal 1991 ancora in corso	5.827 miliardi
Guatemala - Managua - Osservatori militari (impiegati 10 uomini)	Agosto 1995 ancora in corso	0,7 miliardi
Jugoslavia - International Police Task force (impiegati 23 uomini)	Maggio 1997 ancora in corso	1,6 miliardi
Jugoslavia - Multinational Special Unit (contingente di carabinieri-386 uomini)	Giugno 1998 ancora in corso	38,6 miliardi
Albania - Delegazione italiana di esperti (seguito accordi bilaterali di cooperazione - 30 uomini)	Agosto 1997 ancora in corso	10 miliardi
Albania - Allied Harbour (contingenti per assistenza e sicurezza profughi - 2.500 uomini)	Aprile 1999 ancora in corso	174,230 miliardi
Albania - Gruppo Navale (seguito accordi bilaterali di cooperazione - 335 uomini)	Agosto 1997 ancora in corso	26 miliardi
Albania - Multilateral Advisory Police Element (unità di consiglieri di polizia militare - 15 uomini)	Giugno 1998 ancora in corso	0,4 miliardi
Macedonia-KOSOVO - Joint Grantor Forza di protezione -1.500 uomini	Gennaio 1999	97,65 miliardi
KOSOVO verification mission - 150 uomini	Gennaio 1999	97.65 miliardi

5. Programmi d'armamento: 5.1 Programma di ricerca e sviluppo dell'Elicottero multiruolo EH101-Analisi della Corte dei conti.

Il programma d'armamento concernente la ricerca e lo sviluppo dell'Elicottero multiruolo EH-101, concepito per *difesa, trasporto tattico, logistico e rifornimento in verticale*) è stato descritto nella relazione dello scorso anno esaminandone le caratteristiche strutturali ed i rapporti di *partnership* con l'industria britannica.

Nel corso del 1998, la Corte, con la deliberazione della Sezione del controllo, n.124/98, presa nell'adunanza del 20 ottobre 1998, ha approvato la relazione sull'indagine eseguita, in sede di controllo sulla gestione.

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte sono particolarmente articolate, avendo l'indagine approfondito tutte le fasi del programma.

Una prima considerazione attiene alla suddivisione in più fasi (*definizione, sviluppo, industrializzazione e produzione*), dalla quale sono scaturiti ritardi che hanno inciso sull'intero programma.

In particolare, ciò è accaduto per la fase di *sviluppo*, la cui conclusione, stabilita per il 1991, è slittata alla fine del 1998, ma anche le altre fasi hanno richiesto tempi consistenti:

- *definizione* 21 mesi;
- *sviluppo* 7 anni;

- *industrializzazione* 2 anni;
- *produzione di serie* 4 anni.

In sostanza, i ritardi hanno determinato un circuito negativo che non solo ha toccato la lievitazione dei costi originariamente previsti, ma anche la stessa programmazione delle esigenze operative della *forza armata*.

Per quanto attiene ai costi, da una previsione di spesa globale, risultante dai *memoranda* 1, 2, 3 e 4 e dai connessi *atti supplementari*, di 591,1 miliardi si è giunti ad impegni complessivi per 982,5 miliardi, comprensivi di costi industriali, spese operative ed amministrative, nonché del rimborso di 3,9 miliardi al Governo inglese per le attività di studio condotte in anteprima, dei contratti di acquisti all'estero di motori e sonar dal Governo americano per circa 28 miliardi e dei contratti nazionali stipulati dalla Direzione degli armamenti aeronautici per circa 82,3 miliardi.

La crescita dei costi, i quali erano stati calcolati negli accordi internazionali sulla base delle condizioni economiche degli anni 82-89, è tale da superare del 70% le previsioni iniziali e costituisce, dunque, indice sia di *inadeguata valutazione del fabbisogno finanziario* sia di *sovrastima delle potenzialità dell'industria nazionale*.

Le conseguenze sul piano operativo attengono al prolungamento dell'utilizzazione degli elicotteri ASW-SH 3D, ormai obsoleti, con forti oneri di manutenzione, stimati in 29,6 miliardi.

Considerando, inoltre i soli costi di personale quantificabili, quelli per le missioni, il costo globale viene stimato in 1.022 miliardi.

La Corte, partendo dalla considerazione che la legge di finanziamento del programma (L.456 del 1984) aveva autorizzato uno stanziamento complessivo di 300 miliardi, osserva che la carenza programmatica ha comportato un trasferimento degli oneri a carico degli esercizi successivi.

Inoltre, si è reso necessario ridurre il numero degli elicotteri acquistati dalla ditta Agusta S.p.a., da 36 a 16 unità per un importo complessivo (compreso il supporto logistico) di 1.165 miliardi (anche in questo caso superiore alla previsione di 1.050 miliardi).

Il rilevato ridimensionamento degli acquisti, dovuto a ragioni di bilancio, comporta conseguenze sia sul piano operativo, venendo a ridursi di oltre la metà il prodotto finale ed il suo impiego, sia su quello dei costi unitari, in quanto, ovviamente, le spese progettuali

incidono in misura maggiore sui singoli elicotteri, per la precisione, nella misura di 136,7 miliardi per elicottero.³¹

Va considerato che fra gli obiettivi della legge 456/84 vi era quello di operare un sostegno all'industria nazionale degli armamenti, industria fortemente coinvolta nel programma,³² ma la mancanza di indicazioni sui possibili ritorni industriali (*royalties* o vendita a terzi di diritti o materiali) non ha consentito di abbattere in qualche misura i costi complessivi.

In considerazione della carenze gestionali rilevate, anche sotto il profilo della lentezza delle procedure di spesa (l'erario è stato onerato di 660 milioni a titolo di *conguaglio valuta*) l'amministrazione è stata sollecitata ad impegnarsi sia sul piano della programmazione sia su quello della propria organizzazione, affinando, nel contempo, la preparazione tecnica ed amministrativa del proprio personale ed il realismo nella programmazione, con valutazioni più prudenti sui tempi di realizzazione dei programmi d'armamento e sulle risorse finanziarie da impiegare, al fine di evitare sia la rapida obsolescenza del prodotto finale, sia il trasferimento di oneri a carico di esercizi successivi.

7. Attività contrattuale

La materia contrattuale, di grande importanza per l'amministrazione della difesa, ha conosciuto una rilevante innovazione normativa, costituita dal d.lgs. 28 dicembre 1998, n. 496, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 54, comma 16 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Tale provvedimento investe tutto il campo delle procedure contrattuali della difesa ed è rivolto a risolvere questioni che erano state oggetto dell'attenzione della Corte, in particolare, nella relazione al Parlamento dello scorso anno.

In primo luogo, viene modificato completamente il sistema consultivo preesistente, del quale la Corte aveva rilevato l'estrema complessità, tanto da definirlo *ingorgo consultivo*.³³

³¹ 2.187 miliardi (1.022 - 1.165) : 16

³² Oltre all'Agusta S.p.a. hanno preso parte al programma l'Alfa Romeo, la Selenia Spazio, il Consorzio Eliradar, la Elmer, la Oto Melara, la Fiat, la Italtel Sit.

³³ Si richiama quanto espresso, al riguardo, nelle *Sintesi e conclusioni* della relazione sul rendiconto 97: "... l'esigenza di una normativa che razionalizzi tutte le procedure contrattuali della difesa è fortemente avvertita e ne costituisce prova il c.d. collegato alla legge finanziaria per il 1998 (legge 27.12.1997, n. 449), che, all'art. 54 p. 10, prevede l'emanazione di decreti legislativi diretti, appunto, nel rispetto della normativa comunitaria, a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione, secondo due linee direttrici:

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

Viene infatti istituito un *comitato consultivo* che prende il posto dei preesistenti, collegati a leggi specifiche,³⁴ ed esprime il suo parere *sui progetti di contratto derivanti da accordi di cooperazione internazionale in materia di armamenti e su quelli attuativi di programmi approvati con legge o con decreto del Ministro della difesa*, questi ultimi nell'ipotesi in cui vi si provveda mediante gli ordinari stanziamenti di bilancio (purché non si riferiscano al mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte)³⁵ e venga superato il limite di 5 milioni di ECU.³⁶

I pareri del *comitato* attengono ai profili tecnici, amministrativi ed economici dei progetti di contratto che gli vengono sottoposti, nonché la congruità e convenienza dei prezzi contrattuali.

Va inoltre tenuto conto che non è più previsto il parere del *Consiglio Superiore delle Forze Armate*, sui progetti di contratto, che veniva dato nei casi in cui era prescritto il parere del *Consiglio di Stato*, ora non più obbligatorio ai sensi dell'art.17, comma 26 della legge 127/97

Poiché il *comitato* presenta una composizione che vede rappresentata l'amministrazione solo da figure di vertice - il *Segretario generale o Vice Segretario generale* in caso di impedimento del primo, che lo presiede, il *Sottocapo di stato maggiore difesa* od un *Capo reparto* da lui delegato ed un *Dirigente generale della difesa* - mentre il resto dei componenti proviene dall'esterno (un magistrato del Consiglio di Stato, uno della Corte dei conti e due esperti di analisi di costi e contabilità industriale), può dirsi che in un unico contesto venga soddisfatta, oltre all'esigenza di semplificare il sistema consultivo, anche quella di garantire una maggiore *terzietà* dell'organo chiamato a pronunciarsi sulla congruità dei prezzi contrattuali.³⁷

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

³⁴ I c.d. *Comilegge*, previsti dalle leggi 22 dicembre 1973, n.825, 22 marzo 1975, n.57, 16 febbraio 1977, n.38, 16 giugno 1977, n.372 e 18 agosto 1978, n.497.

³⁵ Art.1, p.1 lettera b) della legge 4 ottobre 1988, n.436, recante "norme per la semplificazione e per il controllo previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa".

³⁶ Art.1, p.1 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n.406 recante "attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

³⁷ La Corte ha, infatti, sottolineato la carenza dei caratteri di neutralità ed indipendenza delle preesistenti commissioni, istituite in seno all'amministrazione medesima, sulle quali anche il Consiglio di Stato (parere n.2206, del 9.12.1996), pur rimettendosi alle responsabili valutazioni dell'amministrazione stessa, aveva espresso considerazioni negative per le conseguenti minori garanzie di obiettività e trasparenza offerte dalle modalità di costituzione delle commissioni medesime.

Di fronte al persistere della situazione ed alla mancanza di rimedi di carattere interno, era stato espresso l'auspicio, sempre nella passata relazione, che la problematica potesse trovare idonea soluzione in sede di

Si auspica, al riguardo, che la richiamata disciplina si estenda ad un più ampio campo di applicazione, attenuandosi l'indicato limite di 5 milioni di ECU, al fine di garantire un trattamento il più possibile uniforme della materia contrattuale.

Il provvedimento in discorso ha toccato anche altri aspetti di grande importanza, come quello dei c.d. "contratti aperti"³⁸ (rectius semiaperti) riguardanti prestazioni di manutenzione, riparazione e/o revisione di aeromobili o di altri mezzi militari.

Al riguardo, anche nella passata relazione, si era sottolineato come continuasse a riscontrarsi, 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», la quale costituisce proprio c.d. "quota aperta" del contratto, che va a coprire le prestazioni non programmabili in quanto destinate a sopperire ad esigenze eccezionali ed imprevedibili.

D'altro canto, la circostanza addotta dall'amministrazione di dover far fronte alla sempre maggiore vetustà dei mezzi militari, tanto da dover aumentare tale quota fino a livelli del 20-25% dell'importo contrattuale, portava alla generalizzazione di un fenomeno da mantenere circoscritto, soprattutto per i contratti di assistenza tecnica e di manutenzione in corso, nei confronti dei quali la Corte aveva formulato censure, rispetto a quel rapporto proporzionale sul quale l'organo consultivo aveva, a suo tempo³⁹, espresso avviso favorevole, tenuto conto anche delle inderogabili esigenze di mantenimento dell'efficienza operativa dei mezzi, nel rispetto degli standard di sicurezza.

L'auspicio di una regolamentazione legislativa al riguardo trova riscontro nel d.lgs.496/98, il quale prevede che si possa far fronte, per i contratti di manutenzione e riparazione di sistemi d'arma ed "apparecchiature funzionalmente correlate" ad *ulteriori particolari prestazioni e forniture di materiali, da eseguire per soddisfare necessità urgenti ed imprevedibili*, ricorrendo all'esperimento del quinto dell'importo contrattuale complessivo, fermo restando, dunque, la definizione del medesimo.

In tal modo, può dirsi, non solo che venga operata una riconduzione, anche per la difesa, alla naturale disciplina dei contratti di forniture, ma, soprattutto, che venga superata

emanazione dei decreti legislativi diretti a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione, ai sensi dell'art.54 p.10 della legge 27.12.1997, n.449, anche nel settore delle consulenze tecnico-economiche relative all'analisi dei costi contrattuali, cosa questa effettivamente avvenuta.

Va, peraltro, tenuto presente che permane una soglia piuttosto importante (relativa ai programmi che non superano i cinque milioni di ECU) di contratti che continuano a presentare la cennata problematica.

³⁸ 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*.

una figura, quella dei "contratti aperti", la quale, per quanto limitata nel corso del tempo (per la citata "quota non programmata"), ha costituito una particolarità, della quale si è a lungo discusso³⁹, del sistema difesa.

Un corollario di detta disciplina è costituito dalla possibilità, per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi necessari al sostegno logistico delle *forze armate* impegnate in missioni internazionali, di ricorrere, in caso di necessità ed urgenza, alla *NATO Supply Agency*, sulla base di accordi-quadro appositamente stipulati e nell'ambito dei fondi stanziati per tali esigenze.

Vanno inoltre indicati altri due profili, sempre disciplinati dal d.lgs.496/98, che attengono l'uno alla previsione di appositi *capitolati d'oneri, generali e particolari*⁴¹ e l'altro che concerne l'estensione della disposizione recata dall'art.2, comma 93 della legge 23 dicembre 1996, n.662 (finanziaria per il 1997, relativa alla possibilità per i programmi pluriennali d'armamento di prevedere un adeguamento dei prezzi dopo il secondo anno), possibilità che era originariamente limitata ai programmi internazionali, derivandone una sostanziale disparità di trattamento con i programmi nazionali.

In merito, nella relazione dello scorso anno si era sollecitata una riflessione sul punto, anche sulla scorta dell'analisi effettuata sull'andamento di due programmi d'armamento: l'uno internazionale (Elicottero multiruolo EH-101) e l'altro interamente nazionale (*Unità Maggiore - Nave Tuttoponte della marina militare*), che aveva, appunto, messo in rilievo la sostanziale impossibilità di portare avanti un programma pluriennale nazionale, e, come tale, ad esecuzione differita, in mancanza di un meccanismo adeguamento dei prezzi contrattuali.

Appare infine superata, perlomeno in termini normativi, la problematica, che ha interessato amministrazione ed A.I.P.A., sui contratti da ritenere soggetti al parere di quest'ultima anche per i contratti relativi a sistemi informativi militari a carattere operativo, connessi con lo svolgimento di compiti concernenti la difesa nazionale, in quanto l'art.2 p.7 del decreto legislativo in esame espressamente statuisce che, per tali casi, non trovano applicazione le disposizioni dell'art.8 del d.lgs.39 del 1993.

In sostanza, può dirsi che, in unico contesto abbiano trovato una soluzione questioni diverse, ma tutte di rilievo, che avevano appesantito il sistema contrattuale della difesa ed, almeno in parte, contribuito ai ritardi riscontrati in passato, soprattutto nei programmi

³⁹ Cons. Stato Sez.III, n.1790/92, del 12 gennaio 1993.

⁴⁰ Le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione, occupandosi di una questione basata su di un contratto aperto di manutenzione e revisione di aerei militari, (Sentenza del 14 febbraio 1994, n.1442) avevano 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.

pluriennali concernenti gli armamenti, sia relativi alle varie fasi previste da tali programmi, sia concernenti l'erogazione della spesa, circostanza, quest'ultima, produttiva di residui passivi di rilevante entità, la cui dinamica, perlomeno negli ultimi esercizi, ha mostrato, non solamente un aumento progressivo del montante residui, ma anche un negativo andamento dello *smaltimento residui* (pagamenti su residui).

Non va trascurato l'aspetto relativo al c.d. *esercizio*, tipologia di spesa questa che costituisce una particolarità del sistema *difesa*, e che si differenzia sia dall'*investimento* sia dal *funzionamento* e riguarda, in pratica, tutte quelle spese che consentono allo *strumento militare* di mantenere la sua efficienza, attraverso approvvigionamenti congrui e continui, nonché manutenzioni e riparazioni adeguate ai sistemi di armamento i quali mostrano un'obsolescenza sempre più elevata e richiedono, quindi, interventi più frequenti e di maggior consistenza.

Anche tale aspetto, come si è visto, trova una soluzione diversa rispetto a quella dei *contratti aperti* che appare più soddisfacente ed in linea con il sistema contrattuale generale.

Venendo all'attività contrattuale svolta dall'amministrazione della difesa nell'esercizio 1998, di particolare rilievo è quella riferita alla nuova Direzione generale degli armamenti aeronautici, la quale ha perso alcune competenze relative all'area *spaziale* (passate alla direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate) ed altre concernenti l'acquisizione, la gestione ed il controllo dei mezzi aeroportuali ruotati e dei missili da terra, attribuite alla direzione generale per gli armamenti terrestri, mentre le sono state assegnate le attribuzioni in materia di acquisizione e gestione dei *carbolubrificanti*.

In particolare, sono stati perfezionati 171 contratti nazionali, per un importo complessivo di circa 1.732 miliardi e 49 contratti esteri, per un importo complessivo di circa 642 miliardi. Nel contempo, sono stati assunti impegni all'estero per circa 2.270 miliardi e nazionali per circa 2.171 miliardi.

Va tenuto presente che, nell'ambito dei contratti c.d. *esteri*, sono ricomprese le spese per programmi internazionali tra i più importanti dei quali si citano quelli relativi a *Tornado*, *EFA*, *EH-101*, *NH90*. Per tali programmi sussiste un ritorno industriale a favore delle ditte italiane che corrisponde, secondo l'amministrazione, a circa il 95% (al netto dei contributi amministrati dalle agenzie NATO).

Valutando l'attività contrattuale sotto il profilo della incidenza della spesa per i programmi pluriennali per singola azienda interessata, va sottolineata la quota relativa ad

⁴¹ Il capitolato generale è attualmente in corso di predisposizione.