

Capitolo V

Ministero della difesa

Sintesi e conclusioni.

1. Direttive e programmi.

2. Analisi dell'organizzazione: *2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione;* *2.2 Controllo interno;*

3. Analisi finanziaria: *3.1 Analisi per funzioni-obiettivo; 3.2 Analisi per centri di responsabilità; 3.3 Analisi per categorie economiche.*

4. Aspetti di particolare rilievo: *4.1 Dismissioni immobiliari; 4.2 Missioni all'estero; 4.3 Le procedure informatiche per il "Controllo della Spesa".*

5. Profili evolutivi: *5.1 Agenzia Industrie-Difesa; 5.2 Regolamento per l'amministrazione e la contabilità; 5.3 Il servizio militare professionale.*

6. Attività contrattuale: *6.1 Analisi dell'attività contrattuale della difesa; 6.2 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.*

7. Profili gestionali.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 MINISTERO DELLA DIFESA

Funzione obiettivo	Importi in milioni di lire							
	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.8.1.2 - Fondi, contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge	10.800	1.700		8.960	8.960	847	14.378	12.725
2.1.1.1 - Predisposizione dello strumento militare	1.333.177	1.356.518	121	1.294.412	1.219.586	1.187.822	740.310	59.377
2.1.1.2 - Organizzazione risorse umane e operative forze terrestri	6.608.059	6.621.363		6.412.492	6.357.847	6.159.335	1.129.762	238.643
2.1.1.3 - Organizzazione risorse umane e operative forze marine	3.229.555	3.243.284		3.142.352	3.097.870	3.002.963	664.798	131.948
2.1.1.4 - Organizzazione risorse umane e operative forze aeree e spaziali	5.474.817	5.288.270		5.344.382	5.323.901	5.073.760	2.454.287	318.118
2.1.1.5 - Ammodernamento e rinnovamento armamenti terrestri	1.492.842	1.511.488	24.375	1.467.848	1.434.619	1.399.216	2.102.140	36.609
2.1.1.6 - Ammodernamento e rinnovamento armamenti marittimi	1.602.040	1.338.353	184.625	1.587.267	1.528.409	1.314.223	2.493.717	18.436
2.1.1.7 - Ammodernamento e rinnovamento armamenti aerei e spaziali	1.573.893	1.519.221		1.565.072	1.534.470	1.449.154	2.256.215	22.907
2.1.1.8 - Gestione della leva e reclutamento	92.491	97.228		90.620	90.254	89.879	9.086	1.943
2.1.1.9 - Formazione militare, addestramento e attività sportive	479.347	488.354	2.300	470.609	468.464	434.430	212.358	30.068
2.1.1.10 - Gestione del servizio di veterinaria e quadrupedi	5.949	6.817		5.209	5.209	6.797	12	740
2.1.1.11 - Manutenzione infrastrutture militari	552.026	573.669		529.572	529.572	530.744	290.767	34.127
2.1.1.13 - Esecuzione di accordi e trattati internazionali	310.839	335.550		307.421	253.956	299.859	148.329	4.393
2.1.1.14 - Onorificenze, partigiani e onoranze ai caduti in guerra e per cause di servizio	20.029	19.999		16.203	16.046	14.758	6.131	3.919
2.1.1.15 - Alloggi militari	29.352	31.192	19.356	19.518	12.518	15.053	25.890	12.290
2.1.1.16 - Rimborsi per servizi militari	34.386	34.396		33.948	33.948	19.512	24.776	484
2.2.1.6 - Servizio civile degli obiettori di coscienza	6.457	6.457		6.457	6.457	0	6.457	0
2.3.1.1 - Interventi per il mantenimento della pace	687.190	710.470		668.093	668.093	665.879	202.825	33.662
2.4.1.1 - Ricerca e studi in materia di difesa militare e sicurezza nazionale	261.573	254.672	247.303	261.536	251.292	147.884	334.658	612
2.5.1.1 - Indirizzo, pianificazione e monitoraggio di politiche, piani, programmi e bilanci in materia di difesa e sicurezza nazionale	287.235	297.772		281.324	280.050	277.385	25.000	7.494
3.1.1.1 - Attività di controllo del territorio	3.836.095	3.870.039	644	3.823.749	3.823.504	3.829.325	302.088	16.155
3.1.1.2 - Contrasto alla criminalità organizzata e comune	2.551.298	2.567.427	623	2.542.112	2.541.866	2.545.177	159.685	11.073
3.1.1.3 - Tutela dell'ordine pubblico	534.038	540.082	623	530.992	530.870	532.087	53.857	3.676
3.1.1.8 - Strutture per settore ordine pubblico e sicurezza	16.219	17.499	17.499	16.130	16.130	16.559	1.964	89
3.3.1.2 - Gestione della materia penale	136.139	135.894		135.894	135.894	135.894	0	246
3.3.1.8 - Giustizia militare	18.902	19.141		19.044	19.044	19.420	254	-522
4.1.1.14 - Servizi di meteorologia, rilevazioni cartografiche, idrogeologiche e geologiche	104.888	108.706	93.100	102.738	102.073	102.542	25.468	5.143
4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	0	0		0	0	0	0	0
4.2.1.7 - Regolamentazione, vigilanza, repressione e sanzioni amministrative in materia di frodi agroalimentari	6.483	6.471		6.471	6.471	6.471	0	12
4.3.4.9 - Traffico aereo civile su aeroporti militari	85.117	91.081	31.322	74.614	72.992	81.668	140.548	18.152
5.6.1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale	12.966	12.943		12.942	12.942	12.943	0	23
6.1.1.1 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni	256	256	256	251	251	251	0	5
6.3.1.3 - Rifornimento idrico isole minori	19.824	52.024		17.781	17.781	32.564	19.369	2.748
7.3.1.1 - Sanità militare	179.351	178.308		171.282	166.420	163.884	49.770	10.585

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 MINISTERO DELLA DIFESA

Funzione obiettivo	Importi in milioni di lire							
	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in OCapitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
7.4.1.5 - Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	377	420		208	208	176	232	179
7.4.1.6 - Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria	71.329	71.201		71.200	71.200	71.199	8	129
8.2.1.18 - Repressione delle attività illecite relative ai beni culturali	12.966	12.943		12.942	12.942	12.943	0	23
9.2.2.8 - Istruzione scolastica per la Difesa	40.577	41.554		39.796	39.796	41.518	3.140	785
9.4.1.13 - Accademie e scuole militari	54.407	55.465		53.784	53.784	55.800	3.496	578
10.2.1.2 - Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie	80	80		10	10	10	0	70
10.2.1.7 - Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori	2.241.057	2.461.019		2.019.792	2.019.792	2.441.963	8.597	223.792
10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio	9.292	9.292		3.233	3.233	4.538	200	6.259
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	19.577	37.577		18.491	18.491	22.495	14.526	1.100
10.6.1.1 - Sussidi alle famiglie a sostegno dei costi per alloggi	6.568	2.186		0	0	0	0	6.568
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	671	9.700		671	671	659	4.102	4.938
10.9.1.2 - Approvvigionamenti e stoccaggio per l'utilizzo in caso di emergenza e calamità	0	7		0	0	0	7	0
TOTALE AMM.NE	34.050.550	34.038.087	622.148	33.187.423	32.787.886	32.219.587	11.929.205	1.288.304

Sintesi e conclusioni.

L'Amministrazione della difesa, con l'emanazione del regolamento (approvato con il d.P.R. 25 ottobre 1999, n. 556) sui vertici militari, chiude il cerchio della riforma, iniziata con la legge n. 25 del 1997, ed entra in una fase nella quale la nuova organizzazione del Ministero entra *a regime* e le sue strutture devono consolidarsi e trovare le sinergie necessarie per raggiungere i risultati, in termini di *economicità, efficienza ed efficacia* che si attendono da un'organizzazione moderna come quella disegnata dalla riforma.

In tale quadro, un impegno particolare riguarda l'impianto del servizio di controllo interno in coerenza con il disegno recato dal d.lgs. n. 286 del 1999.

La programmazione, per la quale si nota una particolare attenzione, deve confrontarsi con un monitoraggio dei flussi, tendendo a mettere in rilievo l'andamento della spesa periferica.

A tal fine, va accelerato il processo di completamento del sistema informatico per realizzare il c.d. "controllo della spesa".

Sul fronte della spesa si registra, anche per l'esercizio 1999, un aumento dei residui, i quali, al 31 dicembre, hanno raggiunto 12.977 mld rispetto ai 12.305 del 1998, con un incremento del 5,46%, di misura, dunque, superiore a quello (del 3,35%) del 1998 sul 1997, soprattutto riferito alle funzioni ed ai Centri di responsabilità inerenti agli *armamenti terrestri, navali ed aerei*.

Di particolare interesse per la materia contrattuale è la recente approvazione del capitolato generale d'onori per i contratti stipulati dall'Amministrazione della difesa, che disciplina le procedure d'acquisto di beni e servizi e che trova la sua norma fondante nell'art. 54, comma 10 della legge 27.12.1997, n. 449 e nel d.lgs. n. 496 del 28.12.1998, con il quale è stata data attuazione normativa alla razionalizzazione delle procedure contrattuali prevista dalla legge n. 449 del 1997.

E' inoltre in corso di definizione un unico regolamento di amministrazione e contabilità, che riguarderà anche i servizi in economia, nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di commissariato.

Si notano i primi esiti della *concentrazione dei Centri di responsabilità*, ma ancora non possono rinvenirsi i risparmi derivanti dal minor costo del lavoro.

L'Arma dei carabinieri ha visto realizzata la sua riforma, nelle sue linee più generali, con la recente legge 31 marzo 2000, n. 78, con la quale viene sancita, nell'ambito dei *principi direttivi*, la "collocazione autonoma dell'Arma dei carabinieri, con rango di Forza armata, nell'ambito del Ministero della difesa, con dipendenza del Comandante generale dal Capo di stato maggiore della difesa". Nel presente esercizio dovranno essere emanati i decreti legislativi e, successivamente, i provvedimenti ordinativi che dovranno disciplinare *in concreto* l'attività amministrativa.

Aspetti di particolare interesse sono quelli relativi alle dismissioni immobiliari ed all'esercito professionale.

Per quanto attiene al primo, si registrano i primi risultati concreti, in quanto la situazione, nel corso del 1999, si è evoluta, ed, al momento (alla data del 2 maggio 2000), l'attività contrattuale in materia (ivi compresi i contratti preliminari e le richieste di autorizzazione al Ministero per i beni e le attività culturali) ha raggiunto un valore complessivo di 89,8 mld.

L'istituzione del servizio militare professionale è in una fase avanzata, essendo intervenuta l'approvazione da parte della Commissione Difesa della Camera dei deputati del disegno di legge (Atto Camera 6433 ed abbinati), che è dunque, attualmente, all'esame del Senato.

In termini evolutivi, si rinvergono consistenti margini di miglioramento della spesa, mentre è ancora da ricercare l'equilibrio fra l'area tecnico-operativa e quella tecnico-amministrativa ed in particolare quello fra centri di responsabilità ed enti programmatori.

In tale contesto, è di particolare interesse la previsione (contenuta nel d.lgs. n. 300 del 1999) dell'istituzione dell'Agenzia *Industria-Difesa*, che dovrà essere preceduta da un'attenta opera di valutazione e ricognizione di quanto potrà essere effettivamente conferito in termini *economici* a detta Agenzia, nella quale confluiranno, sostanzialmente, gli stabilimenti e gli enti della Difesa con rilevanti conseguenze sotto diversi profili, non ultimo, il necessario *outplacement* del personale che attualmente vi è assegnato.

1. Direttive e programmi.

L'esercizio 1999 ha costituito il primo periodo di applicazione concreta della riorganizzazione dell'amministrazione, completata, sotto il profilo normativo e regolamentare nel corso del 1999 ed in questo primo scorcio dell'esercizio 2000.

Ciò è avvenuto, in primo luogo, mediante l'adozione di provvedimenti ordinativi - che hanno riguardato non solamente l'area *tecnico-amministrativa* ma anche quella *tecnico-operativa*. Si citano, al riguardo, l'istituzione, alle dipendenze del Segretario generale, dell'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area tecnico-industriale* e la rideterminazione della dotazione organica complessiva, per ruolo e per grado, degli Ufficiali in servizio permanente dell'esercito, della marina, dell'aeronautica militare e delle capitanerie di porto.

Inoltre, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1999, n. 556, è stato emanato il regolamento attuativo della legge n. 25 del 1997, *sui vertici militari*, del quale si sottolineava la mancanza anche nella Relazione sul rendiconto 1998.

In tale contesto, assumono particolare rilievo gli atti di indirizzo e quelli di programmazione finanziaria, in quanto essi devono tener conto di un quadro fortemente evolutivo.

Già nella *direttiva 1999* si coglievano significativi miglioramenti sotto il profilo della corrispondenza tra programmi da attuare e le necessarie risorse finanziarie da assegnare.

Infatti, nella passata Relazione si dava atto della cura posta nella definizione dei programmi di spesa e del miglioramento del circuito complessivo dei documenti di indirizzo e di programmazione finanziaria, che, nel sistema Difesa, si compongono, com'è noto, non solamente della *direttiva* e della *nota preliminare*, ma anche della *nota aggiuntiva* e della *programmazione tecnico-finanziaria*.

Scendendo all'analisi dei singoli documenti:

La *direttiva 1999*, è stata emanata con il d.m. 8 gennaio 1999, sostanzialmente ricalcando quella del 1998, 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, considerata, peraltro, come un obiettivo da raggiungere gradualmente veniva indicata, per il 1999, in circa 10.000 unità, portando quindi 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 dovrebbero ridursi del 25% 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 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 spesa.

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*.

Appare importante analizzare anche la direttiva emanata per l'esercizio 2000 con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2000.

Essa, pur basata sulla struttura di quella relativa al 1999, appare improntata ad una più attenta programmazione, cosa del resto auspicata nella relazione al rendiconto e necessaria, recando detta direttiva, in allegato, la c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria.

In particolare, si rileva la cautela con la quale si prevede la riduzione della *forza bilanciata*. Infatti essa viene indicata anche per il corrente esercizio in 10.000 unità complessive (da 280.000 a 270.000), mediante una riduzione del personale di *leva* di circa 20.000 unità ed un aumento dei *volontari di truppa* di 8.000 unità e di circa 1.500 Sottufficiali, dovuto quest'ultimo aumento ad un passaggio di carriera in adempimento al d.lgs. n. 196 del 1995.

La *forza* complessiva, dunque, secondo le previsioni, sarebbe dimensionata su 170.000 unità per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica.

Al di là delle dichiarazioni di principio, la direttiva mostra di volere accelerare il processo di trasformazione della struttura della *forza* accentuandone la professionalità ed. al tempo stesso, ricercando un'economia di gestione anche in settori in passato trascurati ed oggetto di valutazioni critiche da parte della stessa Corte (costituiscono un esempio in tal senso le spese per il *catering* e quelle relative ai servizi di commissariato).

Continuano a proporsi i problemi relativi al proseguimento di programmi d'armamento e costituiscono ormai un fattore cronico determinate esigenze di sostituzione di strumenti che non sono ritenuti più idonei (costituisce un esempio, al riguardo, quella dell'incrociatore Vittorio Veneto).

L'indicazione di priorità nell'ambito dei programmi internazionali è sostanzialmente legata, com'è del resto intuibile, con gli impegni presi in sede internazionale.

Va anche detto che si è di fronte a necessarie evoluzioni di progetti già definiti. E' il caso dell'Eurofighter 2000. A fronte di tali programmi sussistono anche scelte di breve-medio periodo, come quella di proseguire il *leasing* di 24 Tornado ADV per il periodo di attesa per l'acquisizione concreta dell'Eurofighter 2000.

In proposito, va segnalato il livello complessivo della spesa per detto *leasing*, che raggiunge 800 mld dal 1994 al 2004, dei quali risultano erogati circa 400 mld.

Al 2015 viene dunque stimata l'entrata in esercizio di tutti gli Eurofighter 2000 di cui è prevista l'acquisizione (130 velivoli, di cui 121 commissionati mentre per i restanti 9 esiste una opzione che verrà decisa successivamente) e, quindi coperto *a regime* il gap tecnologico che, in via transitoria, viene superato con il ricorso alla descritta acquisizione in *leasing*.

Va quindi sottolineato come ai costi del programma pluriennale debbano essere aggiunti

anche quelli derivanti dalle operazioni connesse, la cui necessità¹ deriva dai tempi di esecuzione del programma.

Si richiama, in proposito, l'analisi effettuata dalla Corte e descritta nell'ambito della relazione sul rendiconto 1996.

L'aspetto delle economie di gestione viene considerato dalla direttiva come rilevante per tutte le attività considerate non operative in senso stretto.

Il profilo al quale viene dedicata maggiore attenzione è quello della ristrutturazione del Ministero in termini concreti.

A tal fine, oltre all'impiego generalizzato dell'informatica, viene data priorità alla definizione del servizio di controllo interno, è stato istituito, *nel precedente regime*, (con il d.m. del 4 agosto 1999, n. 406) proprio in concomitanza con il d.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999 che del sistema dei controlli interni ridisegna funzioni e struttura.

L'Amministrazione si trova dunque di fronte ad un'opzione *azzerata* ed alla necessità di rimodulare tutte le strategie.

Appare comunque generalizzato l'impegno ad individuare i nodi che determinano diseconomie al fine di porvi rimedio, come pure ad accelerare le procedure (va accennato, al riguardo, alla preferenza accordata alla certificazione ISO 9000 per l'esecuzione dei collaudi).

Dall'analisi comparata delle due direttive si evince un ulteriore miglioramento nella focalizzazione degli interventi, in coerenza con la *nota aggiuntiva* per l'esercizio 2000 che costituisce non solamente la necessaria integrazione della nota preliminare, ma un vero e proprio documento programmatico.

In tale ambito, si persegue un recupero delle risorse finanziarie rispetto alla costante diminuzione, registrata in passato, nel rapporto con il P.I.L. (tale rapporto si attesterebbe, infatti, all'1,04%, rispetto al precedente 1%) tanto da riavvicinare la Difesa italiana a quella degli altri Paesi europei.

In quest'ottica, la finalizzazione delle risorse assegnate in bilancio viene orientata al miglioramento delle capacità di *reazione* delle forze operative e, conseguentemente, al loro addestramento, in un quadro tecnologico comparabile e, quindi, interoperabile con quello a disposizione degli alleati.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

Il punto focale della riorganizzazione del ministero è costituito dal *Regolamento* previsto dalla legge n. 25 del 1997 sulla *Riforma dei vertici*. La sua mancanza ha rallentato la definitiva attuazione del nuovo sistema *Difesa*.

Al regolamento è, in definitiva, legata la reale operatività della legge n. 25 del 1997, 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.

Dal regolamento, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica del 25 ottobre 1999, n. 556, viene l'indicazione puntuale delle funzioni di vertice del *Capo di stato maggiore della difesa* - delle quali costituiscono profili essenziali la programmazione generale e la decisionalità sull'impiego operativo dello *strumento militare* - e la disciplina dei rapporti con i *Capi di stato maggiore di forza armata*, da un lato, e con il *Segretario generale*, dall'altro, rapporti che, ferma restando l'unicità di *leadership* intestata al *Capo di stato maggiore della difesa*, vengono intesi in un'ottica di sinergia fra tutte le figure di vertice.

Di particolare rilievo è l'attenzione ai profili gestionali che fanno della pianificazione

¹L'acquisizione in leasing di due gruppi di TORNADO Air Defence Variant della Gran Bretagna, secondo l'amministrazione della difesa, è risultata economicamente più conveniente rispetto a quella alternativa rappresentata dall'acquisto dei più costosi velivoli americani F-16 o F-18.

delle risorse umane e finanziarie il fattore chiave ed, al tempo stesso, il momento dell'univoca assunzione di responsabilità da parte del *Capo di stato maggiore della difesa*.

Il medesimo è dunque il diretto destinatario delle direttive impartite dal *Ministro* ed il responsabile sia della *pianificazione generale finanziaria* sia di quella *operativa ed interforze*. Costituisce dunque 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.

E' interessante notare come al *Capo di stato maggiore della difesa* competa il controllo operativo dei fondi destinati al settore *investimento* ed al settore *funzionamento*, controllo operativo che è inteso ad assicurare la coerenza dell'impiego dei fondi con i programmi da realizzare, anche attraverso l'adozione di provvedimenti correttivi.

Trattasi di un'accezione diversa da quella di controllo *amministrativo-contabile* comunemente inteso.

Per la figura del *Segretario generale*², che può essere un Tenente generale dell'esercito, della marina o dell'aeronautica o grado corrispondente del servizio permanente, ovvero un dirigente di prima fascia dell'amministrazione dello Stato od anche un estraneo ad essa, vengono precisate, nel regolamento, le funzioni di vertice dell'area *tecnico-amministrativa* e *tecnico-industriale*, le quali si traducono nell'azione di *indirizzo, controllo e coordinamento* nei confronti delle *direzioni generali* del ministero e nella sovraordinazione gerarchica nei confronti degli enti dell'area *tecnico-industriale*.

Discende da tale posizione il potere di emanare direttive in materia di personale militare e civile per gli aspetti giuridici, economici, disciplinari e sociali, e, dall'altro, la potestà di proporre al *ministro*, sentito il *Capo di stato maggiore della difesa*, le linee generali dell'ordinamento degli organismi che rientrano nelle aree di sua competenza.

Per quanto attiene alla particolare funzione, rivestita dal *Segretario generale*, di *Direttore nazionale degli armamenti*, ad essa vengono ricondotti l'indirizzo, il controllo e il coordinamento dei programmi di sviluppo e le connesse attività contrattuali aventi ad oggetto l'approvvigionamento e la cessione dei materiali di armamento in relazione agli aspetti tecnico-amministrativi, le attività promozionali, in Italia ed all'estero, dell'industria di interesse della difesa.

Le attribuzioni dei *Capi di stato maggiore di forza armata* sono dal regolamento calibrate su quelle, preminenti, del *Capo di stato maggiore della difesa*.

Ad essi compete l'impiego operativo dei fondi, attraverso l'assegnazione delle risorse finanziarie agli enti e reparti dipendenti ed, in particolare, per gli *Ispettorati* o *Comandi logistici di forza armata* ed enti da questi dipendenti, approvando contestualmente i programmi di lavoro annuali ed i relativi stanziamenti di bilancio.

In sostanza il compito di provvedere alla diretta amministrazione dei fondi del settore funzionamento, destinati ad assicurare l'efficienza di mezzi, materiali ed infrastrutture, va inserito, alla stessa stregua del potere di emanare disposizioni in materia di ordinamento, organici e funzionamento dei comandi od altre unità, nonché di impiego di personale, nel più ampio quadro dell'"esercizio delle attribuzioni e delle attività relative all'impiego e al governo del proprio personale, all'addestramento, alla logistica e alle predisposizioni di approntamento e mobilitazione di forza armata" che costituisce l'ambito entro il quale spaziano le competenze dei *Capi di stato maggiore di forza armata*, ambito che va rapportato, come si è detto, a quelle del *Capo di stato maggiore della difesa*.

Sulla scorta dell'esperienza dell'esercizio 1999, nel quale si è avuta la prima applicazione dei cosiddetti "provvedimenti ordinativi", con i quali sono state create le nuove strutture dell'Amministrazione, va confermata la convinzione che si tratti di un passaggio difficile, soprattutto per i *Centri di responsabilità* rappresentati dalle *Direzioni generali*, le quali, al loro interno, devono realizzare il processo di omogeneizzazione delle vecchie direzioni, ora

² Coadiuvato dai due *Vice-Segretari generali*, uno militare e l'altro civile.

accorpate, caratterizzate da una accentuata diversità di procedure, e, nei rapporti con l'*Area tecnico-operativa*, devono raggiungere il necessario equilibrio, in un sistema peculiare come quello della Difesa, fra l'espressione consapevole della propria *decisionalità* ed il rispetto delle indicazioni e delle richieste provenienti, appunto, dagli Stati maggiori di forza armata³.

La peculiarità della Difesa ha trovato riscontro nella deliberazione della Sezione del controllo n. 12 del 2000, che ha riguardato l'attribuzione delle funzioni dirigenziali al personale militare ed ha esaminato l'importante aspetto dell'applicabilità delle norme previste dal d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni ai dirigenti militari.

La Sezione ha posto in rilievo, in detta deliberazione, la disposizione contenuta nel comma 12 dell'art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993, che prevede il mantenimento della disciplina prevista "dagli ordinamenti di settore" per le categorie alle quali non si applica il rapporto di lavoro privatizzato, tra le quali rientra il personale militare.

Il principio che è stato affermato è che l'atto di conferimento delle funzioni dirigenziali, in quanto atto conclusivo di un procedimento che si sviluppa nel sistema pubblicistico, non possa essere disposto alla stregua della disciplina prevista per il personale *privatizzato*, tenuto anche conto dell'esclusione del personale militare, così come di quello delle carriere diplomatica, prefettizia e delle Forze di polizia, dal *Ruolo unico dei dirigenti dello Stato*, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del d.P.R. 26.2.1999, n. 150.

In termini complessivi, costituiscono adempimenti necessari i decreti con i quali è stata operata la rideterminazione, per l'anno 2000, della dotazione organica complessiva, distinta per ruolo e per grado, degli Ufficiali in s.p.e. dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, nonché della Capitanerie di porto, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. 30.12.1997, n. 490.

Tale norma ha infatti sancito la rideterminazione organica *annuale* al fine di realizzare in concreto e con gradualità la riduzione degli organici, che deve avvenire entro il 31.12.2005, ai livelli previsti dallo stesso d.lgs. n. 490 del 1997.

Va rilevato, sempre nel contesto dell'attuazione del sistema ordinativo, il particolare impegno che l'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari della difesa (Bilandife) ha profuso per la totale riorganizzazione del bilancio del Ministero della difesa che ha dovuto tener conto della forte concentrazione delle direzioni generali, e realizzare la rideterminazione delle unità previsionali di base in corrispondenza con i nuovi centri di responsabilità.

In pratica, la nuova organizzazione del sistema di bilancio ha dovuto scontare per la Difesa fasi ulteriori, proprio per la riforma amministrativa che, in concreto, è partita dai ricordati provvedimenti con i quali sono state create le nuove strutture ordinarie con le corrispondenti competenze.

In tale ambito diverso discorso va fatto per l'Arma dei carabinieri, la quale, come si è sottolineato nelle precedenti relazioni, possiede una struttura che si trova già in linea sia con le indicazioni della legge n. 25 del 1997, poiché l'espressione diretta della decisionalità trova coincidenza con il Centro di responsabilità⁴.

Va ricordato che, con la recente legge 31 marzo 2000, n. 78 - che reca la *delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato*, nonché norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia - viene sancita, nell'ambito dei *principi direttivi*, la "collocazione autonoma dell'Arma dei carabinieri, con rango di Forza armata, nell'ambito del Ministero della difesa, con dipendenza del Comandante generale dal Capo di stato maggiore della difesa".

³ I quali si avvalgono, per le loro esigenze, anche degli *ispettorati logistici di forza armata*.

⁴ 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.

Per quanto attiene poi ai cennati aspetti funzionali, da un lato si rinviene la partecipazione alle operazioni militari, in Italia ed all'Estero, nell'ambito della pianificazione dell'impiego delle Forze armate, stabilita dal Capo di Stato maggiore della difesa e si sottolinea, dunque, il rapporto paritario dell'Arma con le altre Forze armate, mentre, per quel che concerne le operazioni di *polizia militare e di sicurezza*, quella che può apparire una funzione di supporto alle altre Forze armate, più correttamente, può intendersi come l'esplicazione di una professionalità specifica, che trova conferma sia nella qualificazione di *polizia giudiziaria militare*, sia nella partecipazione alle operazioni di polizia militare all'Estero ed, in particolare, alla *ricostituzione dei corpi di polizia locali nelle aree di presenza delle Forze armate in missioni di supporto alla pace*.

La legge n. 78 del 2000 porta dunque modificazioni alla stessa legge n. 25 del 1997, inserendo il *Comandante generale dell'Arma dei carabinieri* fra i Capi di stato maggiore di Forza armata, *limitatamente ai compiti militari dell'Arma*.

La struttura dell'Arma, attualmente disciplinata dal *Regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri* approvato con r.d. 14 giugno 1934 n. 1169, sarà quindi riformata con i decreti legislativi previsti dalla legge, in un'ottica che prevede l'istituzione del grado apicale di *Generale di corpo d'armata*, mantenendo comunque la sovraordinazione gerarchica del Comandante generale ed innalzando, nel contempo, i limiti di età a 65 anni, con un conseguente fenomeno ascensionale degli alti gradi dell'Arma.

In termini concreti, dunque, tale linea evolutiva porta ad una forte *autonomia 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*.

La 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.

Va comunque tenuto conto che il percorso della riforma è ancora lungo, dovendo prima essere emanati i decreti legislativi e, successivamente potrà porsi mano alla nuova disciplina *ordinativa*.

Per tali ragioni, la Corte si propone di esprimere valutazioni compiute in occasione dell'esame del rendiconto 2000.

2.2 Controllo interno.

Nella passata relazione veniva ribadita l'esigenza, per l'Amministrazione, di dotarsi del *Servizio di controllo interno*, ed, al riguardo, si richiamano le considerazioni svolte in passato⁵.

Nella stessa Amministrazione 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

⁵ Nella relazione 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. n. 29/93, sia della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs. n. 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. n. 29 del 1993, la stessa amministrazione si è posta, in termini decisi, l'esigenza di istituire, appunto, un *servizio di controllo interno*.

termini e le modalità del procedimento di verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti del Ministero della difesa⁶.

Il sistema, infatti, atteneva ad uno scopo ben preciso e limitato (quello della valutazione dei risultati dei dirigenti), come del resto viene definito, che vedeva nel Ministro l'organo chiamato a pronunciarsi su due relazioni, provenienti rispettivamente dall'area tecnico-amministrativa e da quella tecnico-operativa.

L'Amministrazione ha emanato con il d.m. n. 406 del 4 agosto 1999, il *regolamento recante norme per l'istituzione del servizio di controllo interno del Ministero della difesa e la disciplina dei termini e delle modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti*.

La strutturazione del medesimo prevede un collegio composto da tre dirigenti di *prima fascia* del Ministero non preposti alla direzione di uffici dirigenziali generali, ovvero di *seconda fascia*, di cui uno con funzioni di presidente, con incarico di durata triennale, rinnovabile per una sola volta.

Del Servizio fanno parte Dirigenti civili e *Brigadieri generali, Colonnelli o gradi corrispondenti*, ed un contingente di personale sia civile sia militare. E' prevista, inoltre, la possibilità di nominare esterni (ai sensi dell'art. 14, comma 2 del d.lgs. n. 29 del 1993 come aggiornato dall'art. 9 del d.lgs. n. 80 del 1999) 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.

In coerenza con tale disciplina, viene abrogato il d.m. n. 39 del 1998, ritenendo i suoi contenuti disciplinati dal nuovo regolamento.

Si sottolinea (art. 4 della bozza di regolamento) il mantenimento dei 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.

Il problema che si pone, nel nuovo quadro disegnato dal d.lgs. n. 286 del 1999, è quello del rapporto del *controllo interno* con le due aree *tecnico-amministrativa* e *tecnico-operativa*, tenendo presente che a quest'ultima attiene oltre alle opzioni strategiche che, a livello di vertice si concentrano nella figura del *Capo di stato maggiore della difesa*, "l'esercizio delle attribuzioni e delle attività relative all'impiego e al governo del proprio personale, all'addestramento, alla logistica e alle predisposizioni di approntamento e mobilitazione di forza armata" che costituisce l'ambito entro il quale spaziano le competenze dei *Capi di stato maggiore di forza armata*, ambito che va rapportato, come si è detto, a quelle del *Capo di stato maggiore della difesa*.

Una nuova regolamentazione della materia si conferma necessaria perché il sistema *Difesa* ha rapporti di grande importanza con le industrie che hanno una parte relevantissima nell'attuazione dei programmi pluriennali d'armamento, 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*.

⁶ 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 Capo di stato maggiore 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.

Tale profilo risulta, inoltre, di particolare attualità per la previsione, contenuta nel d.lgs. n. 300 del 1999, dell'istituzione dell'Agenzia *Industria-Difesa*, che dovrà essere preceduta da un'attenta opera di valutazione e ricognizione di quanto potrà essere effettivamente conferito in termini *economici* a detta Agenzia, nella quale confluiranno, sostanzialmente, gli stabilimenti e gli enti della Difesa con rilevanti conseguenze sotto diversi profili, non ultimo, il necessario *outplacement* del personale che attualmente vi è assegnato.

3. Analisi finanziaria.

Sulla scorta delle precedenti esperienze, la Corte ha ravvisato l'assoluta necessità di svolgere l'analisi delle funzioni-obiettivo - basata, secondo lo schema adottato dal Ministero del tesoro, a partire dal bilancio di previsione 1999, sulla classificazione COFOG⁷, varata in sede OCSE - con un maggiore approfondimento, rispetto all'esame effettuato sul rendiconto 1998⁸ e, per tale ragione, si è ritenuto di elaborare l'analisi fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello, ritenute più aderenti alle singole *politiche* nelle quali si esplica la *missione* dell'Amministrazione, nella classificazione *economica semplificata* che distingue le spese, secondo la natura delle stesse, in *funzionamento*, *investimento* ed *intervento*.

Detta analisi, unitamente a quella per *centri di responsabilità*, basata sull'esame della formazione e dell'andamento di massa impegnabile e massa spendibile, ed a quella per *categorie economiche*, consente di offrire un quadro piuttosto completo dell'andamento della spesa.

3.1 Analisi per funzioni-obiettivo.

La disaggregazione al quarto livello delle funzioni-obiettivo, come si è detto, permette una lettura più approfondita dell'andamento della spesa dell'Amministrazione.

Tale aspetto assume una rilevanza particolare per l'Amministrazione della difesa, caratterizzata da una forte concentrazione della spesa in una funzione di 2° livello *Difesa militare*, che solo al quarto livello va a distinguersi in funzioni che corrispondono effettivamente ai settori nei quali va ad esplicarsi in concreto la *missione* dell'Amministrazione stessa⁹.

Va, comunque, sempre tenuto conto che la distinzione tra *funzionamento*, *intervento* ed *investimento*, che costituisce la classificazione economica semplificata, perde di rilievo per la Difesa, in quanto gli investimenti, formalmente tali, per le note ragioni di collocamento della spesa d'armamento della Difesa, assumono entità minime (663,1 mld di stanziamenti definitivi su 34.050,1 complessivi) rispetto alla spesa di *funzionamento*.

L'analisi più significativa riguarda, dunque la *Difesa militare*, in considerazione della sua rilevanza rispetto all'intero bilancio della difesa del quale rappresenta il 67,07% (22.838,8 mld di stanziamenti definitivi su 34.050,1 complessivi).

Tra le funzioni-obiettivo di 4° livello della *Difesa militare*, la più importante è *Organizzazione risorse umane e operative forze terrestri*, i cui stanziamenti definitivi ammontano a 6.608 mld (di cui 4.938,6 di personale), che corrispondono alla massa

⁷ Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvencono in tutto il sistema istituzionale, raccordinate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC79 e SEC95).

⁸ 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.

⁹ Nel passato esercizio, in mancanza di detta disaggregazione, era stato necessario 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 n. 94 del 1997 ed il d.lgs. n. 279 del 1997, finalizzato alla gestione amministrativa ed alla rendicontazione.

impegnabile, con un alto livello di impegni totali (6.357,9 mld, pari al 96,21% della prima) al quale si rapporta una massa spendibile (che tiene conto dei residui al 1° gennaio) di 7.527,7 mld.

Al riguardo, va fatta una prima considerazione sulla quota, appunto, di residui iniziali (corrispondente a 919,7 mld) che non afferiscono a spese di personale e che aumentano al 31 dicembre a 1.129,8 mld, confermando la tendenza del recente passato, anche se la consistenza di maggior rilievo dei residui difesa ha sempre riguardato le funzioni concernenti l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti.

L'andamento dei pagamenti, per tale funzione, può ritenersi soddisfacente, corrispondendo al 93,02% delle autorizzazioni di cassa (6.159,3 mld su 6.621,4).

Analogo andamento si riscontra per le omologhe funzioni che riguardano le *Forze marittime* e le *Forze aeree*.

La prima mostra un'incidenza degli impegni totali sulla massa impegnabile del 95,92% (3.097,9 mld su 3.229,6) ed un rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 92,59% (3.002,9 mld su 3.243,3), con residui al 31 dicembre per 664,8 mld.

La seconda il 97,24% (5.323,9 mld su 5.474,8) degli impegni totali sulla massa impegnabile, il 95,94% (5.073,8 mld su 5.288,3) dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa ed un livello più alto di residui, che al 31 dicembre ammontano a 2.454,3 mld, rispetto alle precedenti funzioni-obiettivo.

Di particolare interesse è l'analisi che concerne le tre funzioni obiettivo successive, che riguardano *Ammodernamento e rinnovamento armamenti* per le forze terrestri, marittime ed aeree, nel cui ambito si riscontrano le reali spese di investimento, anche se fatte rientrare in quelle di funzionamento per le ragioni, anche in precedenza, ricordate.

In tale contesto, infatti è molto elevato sia il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile - che per gli *Armamenti terrestri* è del 96,41% (1.564,2 mld su 1.622,4), per gli *Armamenti marittimi* è del 95,56% (1.582,9 mld su 1.656,5) e per gli *Armamenti aerei* è del 97,67% (1.650,2 mld su 1.689,7) - sia quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa.

Tale rapporto è, infatti del 92,57% (1.399,2 mld su 1.511,1) per *Armamenti terrestri*, del 98,20% (1.314,2 mld su 1.338,4) per *Armamenti marittimi* e del 95,39% (1.449,1 mld su 1.519,2) per *Armamenti aerei*.

Tuttavia, la presenza di sensibili residui al 31 dicembre: 2.102,1 mld pari al 59,41% della massa spendibile (3.538 mld) per *armamenti terrestri*, 2.493,7 mld pari al 65,17% della massa spendibile (3.826,4) per *armamenti marittimi* e 2.256,2 mld pari al 60,51% della massa spendibile (3.728,3) per *armamenti aerei* mostra come in realtà continui a proporsi il problema degli esiti della programmazione della spesa per i programmi di armamento.

Ulteriore parametro di raffronto è dato dalla forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, che indica come, mentre sul fronte degli impegni si evidenzia un andamento fisiologico e tale livello sia piuttosto alto, ad esso non corrisponda l'attesa circa l'erogazione della spesa che viene espressa proprio dal livello delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile, (in sostanza l'Amministrazione ritiene sufficiente il livello raggiunto e, quindi, realmente gestibile).

Infatti, il rapporto tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile è del 42,72% per *Armamenti terrestri*, del 34,98% per *Armamenti marittimi* e del 40,75% per *Armamenti aerei*.

Una funzione di 4° livello, sempre nell'ambito della *Difesa militare*, che si ritiene di rilievo, è quella relativa ad un momento fondamentale sotto il profilo della programmazione strategica: la *Predisposizione dello strumento militare*.

Tale funzione ha anche una dotazione finanziaria significativa, che ammonta a 1.333,2 mld in termini di stanziamenti definitivi, e presenta il seguente andamento: il livello degli impegni totali sulla massa impegnabile è del 91,82% (1.274,5 mld su 1.388,1), quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è dell'87,56% (1.187,8 mld su 1.356,5) ed i residui al 31

dicembre ammontano a 740,3 mld, corrispondenti al 37,25% della massa spendibile (1.987,5 mld).

Da tali dati può evincersi una dinamica di spesa che presenta margini di miglioramento sensibili, in quanto un livello di quasi il 40% di residui in un contesto di programmazione strategica non trova quelle spiegazioni che, ad esempio, si rinvencono nell'ambito di attuazione dei programmi pluriennali d'armamento e che attengono alla loro complessità sia sotto il profilo delle fasi di esecuzione dei medesimi sia sotto quello della corrispondenza a queste delle erogazioni finanziarie.

Al riguardo, appare importante sottolineare come si inserisca in tale discorso la prospettiva della costituzione di un sistema di controllo interno che, secondo il disegno recato dal d.lgs. n. 286 del 1999, dovrebbe avere nel controllo *strategico* il suo momento esponenziale, il quale potrebbe assumere un ruolo decisivo anche nell'ottica della finalizzazione della spesa per questa funzione-obiettivo.

Le sette funzioni di 4° livello che sono state esaminate corrispondono al 93,33% (21.314,4 mld su 22.838,8 totali) degli stanziamenti definitivi dell'intera *Difesa militare* ed al 62,60% di quelli di tutta l'Amministrazione (21.314,4 mld su 34.050,6).

Si ritiene dunque significativa nell'attuale esame solo un'altra funzione di primo livello: *Ordine pubblico e sicurezza*, la quale, a sua volta, si disaggrega, al secondo e terzo livello in *Servizi di polizia*, e corrisponde per il Ministero della difesa, all'Arma dei Carabinieri, di recente divenuta la quarta *forza armata*, assumendo un rango pari ad *Esercito*, *Marina* ed *Aeronautica*.

Questa funzione presenta 6.937,6 mld di stanziamenti definitivi, che corrispondono al 20,37% del bilancio difesa.

Le funzioni di 4° livello in cui essa si distingue sono quattro, ma le più rilevanti sotto il profilo finanziario sono due: *Attività di controllo sul territorio* e *Contrasto alla criminalità organizzata e comune* e mostrano un andamento positivo.

La prima presenta, infatti, un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 99,67% (3.823,5 mld su 3.836,1), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 98,95% (3.829,3 mld su 3.870) e residui al 31 dicembre per 302,1 mld che corrispondono al 7,28% della massa spendibile (4.147,6 mld).

La seconda presenta un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 99,63% (2.541,9 mld su 2.551,3), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 99,13% (2.545,2 mld su 2.567,4) e residui al 31 dicembre per 159,7 mld che corrispondono al 5,88% della massa spendibile (2.715,9 mld).

3.2 Analisi per centri di responsabilità.

In un contesto evolutivo che viene sempre più caratterizzato dalla valutazione dei risultati dell'azione amministrativa in capo, innanzitutto ai titolari dei *Centri di Responsabilità* (dirigenti di prima fascia) e, quindi, ai dirigenti di seconda fascia ai quali i primi hanno affidato gli incarichi, l'analisi finanziaria per *Centri di Responsabilità* assume un'importanza rilevantissima, potendo essere evidenziata in questo contesto la capacità gestionale, perlomeno in relazione all'utilizzazione delle risorse affidate loro, dei cennati titolari.

Per quanto riguarda la Difesa, permane, sullo sfondo, la peculiarità, che contraddistingue l'Amministrazione, di avere *Centri di responsabilità* che appartengono all'Area *tecnico-amministrativa*, tranne gli Ispettorati logistici i quali fanno capo all'Area *tecnico-operativa*¹⁰, che si trovano ad esprimere una *decisionalità* piena, nell'ambito delle procedure per l'acquisizione di beni e servizi, ma riferita ad indicazioni - in ordine all'oggetto dell'acquisizione, o, più correttamente, alla sua tipologia, allorquando si tratti di beni e servizi per i quali sussistono opzioni alternative sul mercato - che provengono dall'Area *tecnico-*

¹⁰ Attualmente, anche gli Ispettorati logistici di forza armata sono coinvolti nel procedimento di acquisizione delle risorse.

operativa.

La forte aggregazione dei Centri di responsabilità realizzata nel 1998, con il varo delle nuove *strutture ordinarie*, trova nella Direzione generale per il personale militare il suo riscontro più evidente, in quanto ad essa corrisponde, con 12.258,4 mld, al 36,00% degli stanziamenti definitivi di competenza dell'intera Amministrazione.

Si tratta, in effetti, di un Centro di responsabilità che, per le sue dimensioni finanziarie, influenza con il suo andamento l'analisi complessiva, e, per tale ragione, il suo andamento va estrapolato, ed ogni altro centro di responsabilità, significativo sotto il profilo finanziario, esaminato singolarmente.

La Direzione per il personale militare presenta un livello di impegni sulla massa impegnabile del 95,66% (11.726,2 mld su 12.258,4), pagamenti per 12.070,3 mld su 12.388,2 di autorizzazioni di cassa, raggiungendo un livello del 97,43% e residui al 31 dicembre per 150,6 mld rispetto ai 496,8 mld del 1° gennaio, con un decremento del 69,68% della massa residui ed un tasso di smaltimento residui (pagamenti sui residui) del 96,30% (pagamenti per 478,4 mld su 496,8 mld al 1° gennaio).

Tale Centro di responsabilità mostra dunque una dinamica di spesa che evidenzia gli effetti positivi della concentrazione di strutture che si occupano della gestione del personale, in questo caso, militare.

Analogo fenomeno si riscontra per la Direzione generale per il personale civile che raggiunge il 92,05% nel rapporto tra impegni e massa impegnabile (1.383,4 mld su 1.502,9), il 90,48% in quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (1.386 mld su 1.531,9), aspetto questo positivo, anche se in misura inferiore rispetto al precedente centro di responsabilità, ma che viene messo in discussione da un incremento della massa residui del 157,7% (137,9 mld al 31 dicembre rispetto ai 53,5 del 1° gennaio) incremento, in parte, compensato da un tasso di smaltimento residui del 60,74% (32,5 mld su 53,5).

Di particolare interesse, per la reale natura di spese di investimento che li contraddistingue, è l'andamento dei Centri di responsabilità per gli armamenti, *terrestri, navali ed aeronautici*.

La Direzione degli armamenti terrestri mostra un livello del 99,02% di impegni sulla massa impegnabile (1.978,5 mld su 1.998), del 91,37% di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (1.668,1 mld su 1.825,6), un incremento della massa residui del 5,01% (2.224,7 mld al 31 dicembre rispetto ai 2.118,4 del 1° gennaio) ed un tasso di smaltimento residui del 54,82% (pagamenti per 1.161,4 mld su 2.118,4 di residui iniziali).

La Direzione degli armamenti navali mostra un livello del 97,53% di impegni sulla massa impegnabile (1.534,8 mld su 1.573,7), del 94% di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (1.428,4 mld su 1.519,5), un incremento della massa residui del 2,89% (2.025,5 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.968,6 del 1° gennaio) ed un tasso di smaltimento residui del 49,36% (pagamenti per 971,8 mld su 1.968,6 di residui iniziali).

La Direzione degli armamenti aeronautici mostra un livello del 97,69% di impegni sulla massa impegnabile (2.631,6 mld su 2.693,9), del 97,51% di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (2.905,3 mld su 2.979,4), un decremento della massa residui del 9,16% (4.632,9 mld al 31 dicembre rispetto ai 5.100 del 1° gennaio) ed un tasso di smaltimento residui del 42,41% (pagamenti per 2.163,1 mld su 5.100 di residui iniziali).

Nel sistema Difesa si trova una notevole corrispondenza tra i centri di responsabilità, sia pure con le loro peculiarità sul piano decisionale, di cui si è parlato, e le funzioni-obiettivo di 4° livello.

Ciò vale, soprattutto, per il settore degli armamenti, e la conferma si ha nel forte scostamento tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile; tale rapporto è, infatti, per la *Direzione degli armamenti terrestri* del 46,44%, per quella degli *armamenti navali* del 43,29% e per quella degli *armamenti aeronautici* del 38,27%.

In pratica, si ripropone in questa analisi, la considerazione già fatta in quella per funzioni-obiettivo circa la verifica delle reali possibilità di erogazione della spesa che trova un indicatore di riferimento proprio nel rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile.

Per quanto sussistano ancora difficoltà nell'erogazione della spesa rispetto alla programmazione, che è sempre più affinata, va riconosciuto un miglioramento rispetto al passato che trova il suo riscontro più significativo nel limitato incremento della massa residui (del 5,24% per *Armamenti terrestri* e del 2,89% per *Armamenti navali*) ed ancor più nella diminuzione di questi, riscontrata nella misura del 9,16%, anche se da correggere con economie per 246,6 mld, nel caso degli *Armamenti aeronautici*.

Sempre tenendo conto della rilevanza delle dimensioni *finanziarie*, nell'ambito dell'Amministrazione difesa, in senso stretto, (un discorso a parte verrà fatto per l'Arma dei Carabinieri) vanno considerate tre funzioni-obiettivo di 4° livello: *Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate, Lavori e demanio e Commissariato e servizi generali*.

Il centro di responsabilità *Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate* mostra un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 93,35% (1.023,2 mld su 1.096), l'80,82% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (834,7 mld su 1.032,8), un incremento della massa residui dell'13,70% (1.236,2 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.087,2 del 1° gennaio) ed un tasso di smaltimento residui del 43,92% (pagamenti per 477,5 mld su 1.087,3 di residui iniziali).

Si registra dunque un andamento che, sia pure tenendo conto del rilievo che ha l'attività contrattuale concernente acquisizioni di alta tecnologia, non appare pienamente soddisfacente poiché, nonostante il basso livello delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (48,74%) vi è stato un ulteriore incremento dei residui di nuova produzione (357,2) a fronte di un basso livello di smaltimento dei residui.

Lavori e demanio mostra un livello di impegni sulla massa impegnabile dell'83,78% (1.243,9 mld su 1.484,9), l'81,74% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (1.158,9 mld su 1.417,8), un incremento della massa residui del 5,95% (1.124,4 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.061,2 del 1° gennaio) ed un tasso di smaltimento residui del 43,92% (pagamenti per 449,9 mld su 1.061,2 di residui iniziali).

Per questa Direzione generale l'elemento positivo è dato dalla sostanziale stabilità della massa residui, ma va considerato che vi sono state economie per 141,9 mld ed inoltre il tasso di smaltimento è notevolmente inferiore al 50%.

Commissariato e servizi generali mostra un livello di impegni sulla massa impegnabile del 96,66% (1.909,1 mld su 1.975), l'85,24% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (1.788 mld su 2.097,6), un incremento della massa residui del 7,79% (904,7 mld al 31 dicembre rispetto agli 839,3 del 1° gennaio) ed un tasso di smaltimento residui del 61,74% (pagamenti per 518,2 mld su 839,3 di residui iniziali).

La Direzione di Commissariato presenta un andamento simile alle precedenti. Può quindi notarsi come questi tre centri di responsabilità ai quali è demandata la realizzazione di acquisizioni, ovvero la realizzazione e la manutenzione di strutture, che hanno grande rilievo per assicurare l'efficienza dell'amministrazione, presentano comunque un incremento dei residui che è intorno al 10% (*Telecomunicazioni* raggiunge il 13,70%) e che è collegato al livello di smaltimento residui che, per la Direzione di Commissariato, supera la soglia del 50% (raggiungendo il 61,74%).

Va, infine, sempre in questa analisi per *Centri di responsabilità*, esaminato l'andamento dell'Arma dei carabinieri che ha la caratteristica di rappresentare l'unico centro decisionale di una multiforme attività, e, quindi l'unico centro di riferimento della spesa.

L'Arma dei carabinieri mostra un livello di impegni sulla massa impegnabile del 99,6% (7.453,4 mld su 7.479,8), il 99% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (7.464,3 mld su 7.537,8), un decremento della massa residui del 3,06% (530,7 mld al 31 dicembre rispetto