

Nel corso del 2001, pertanto, la forza complessiva dovrebbe attestarsi su 262.000 unità circa (di cui circa 62.000 per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica).

Viene ulteriormente perseguito il programma di adeguamento tecnologico e miglioramento qualitativo dello strumento militare.

A tal fine, per ciascuna componente vengono indicati gli specifici obiettivi:

1. Per la Componente interforze, di proseguire il programma di graduale potenziamento di personale conseguente all'istituzione del Vertice unico delle Forze Armate (legge n. 25/97) e soddisfare, nel settore esercizio, le esigenze proprie dell'Area Interforze, mentre, nel settore dell'investimento, viene dato rilievo alla prospettiva di conseguire l'obiettivo di una progettazione unitaria dello strumento militare<sup>39</sup>.

2. Per la Componente terrestre, di proseguire nel settore del personale il programma di graduale e progressiva riduzione della forza bilanciata, coerentemente con gli obiettivi di "professionalizzazione" dello strumento e nel settore esercizio attuare tutte le misure per contenere all'essenziale le spese non strettamente collegate all'operatività dello strumento, al fine di incrementare quelle afferenti la formazione e l'addestramento del personale, la manutenzione ed il mantenimento in efficienza delle dotazioni, mezzi, attrezzi, materiali ed equipaggiamenti, l'adeguamento delle infrastrutture all'esigenza del reclutamento femminile ed il "miglioramento della qualità della vita" del personale<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> a) attuare gli interventi necessari ad evitare il degrado dei settori tecnici ed infrastrutturali di supporto ai principali mezzi e sistemi operativi;

b) procedere al graduale adeguamento dell'intera area tecnico-industriale alle norme relative all'infortunistica, all'igiene del lavoro ed alla salvaguardia dell'ambiente;

c) proseguire, nell'area della ricerca e sviluppo, nei programmi già avviati, esaltando in particolare la partecipazione ai progetti di ricerca tecnologica avanzata in ambito europeo (programma EUCLID), allo scopo di mantenere e garantire i presupposti per una continua e per quanto possibile paritetica partecipazione dell'industria nazionale alla operazione internazionale per la realizzazione dei futuri sistemi.

<sup>40</sup> Proseguire nel settore dell'investimento lo sforzo già da anni avviato, teso ad evitare la sotto-capitalizzazione del settore e soluzioni di continuità nel processo di adeguamento tecnologico, per sostenere l'appontamento di specifici complessi di Comandi ed Unità – pacchetti di capacità operative - ponendoli nelle condizioni migliori per far fronte, nell'immediato, agli impegni internazionali ed interforze.

In tale quadro assumono rilevante priorità i seguenti programmi:

- acquisizione di 200 carri armati ARIETE per rinnovare il parco ormai al limite della vita tecnica ed operativa;
- acquisizione di 200 veicoli VCC DARDO, da destinare alle unità meccanizzate per migliorarne la capacità di operare in ambito internazionale;
- acquisizione di 580 veicoli blindati VBL 4x4 e 6x6 PUMA per le esigenze delle unità di cavalleria, paracadutisti ed alpine;
- trasformazione degli ELICOTTERI A129 dalla versione base controcarro a quella da combattimento;
- acquisizione di 60 veicoli blindati BV 206S ad alta mobilità per attività in ambiente montano e su terreni a basso

3. Per la componente marittima, oltre a continuare il processo di "professionalizzazione" del personale e quello di riorganizzazione strutturale, assume grande importanza, nel settore dell'investimento, il piano di rinnovamento della flotta, ricercando nelle nuove costruzioni ogni possibile sinergia con i partners europei, al fine di realizzare la sostituzione delle Unità Navali che dovranno essere radiate perché al termine della loro vita operativa<sup>41</sup>.

4. Per la componente aerea, un particolare aspetto, nella gestione del personale, risiede nella ricerca di incentivi per evitare l'esodo dei piloti. Nel settore dell'esercizio si appalesa invece l'esigenza di indirizzare le risorse, prioritariamente, all'addestramento ed al sostegno tecnico-logistico, in particolare per la manutenzione velivoli.

Nel settore investimento, di grande importanza per l'Aeronautica, vanno portati avanti programmi che costituiscono da tempo oggetto di interesse nell'ambito della Relazione al Parlamento, per la loro durata e per gli alti costi per realizzarli.

Si citano, al riguardo:

- a) la prosecuzione della fase di sviluppo, industrializzazione, produzione e supporto logistico del programma EUROFIGHTER 2000;
- b) la prosecuzione degli impegni relativi l'aggiornamento del segmento da trasporto tattico (acquisizione di velivoli C-103J e contemporanea modifica di parte di questi allo standard C-130J-30) destinato ad incrementare le capacità di mobilità degli assetti nazionali;

---

#### indice di scorrimento

- realizzazione in cooperazione con la Francia, nell'ambito del programma FSAF, un sistema missilistico c/a a media portata destinato alla sostituzione del sistema HAWK;
- acquisizione di n. 60 elicotteri NH-90, in cooperazione con Olanda, Francia e Germania, per sostituire l'attuale linea di volo AB 205 e AB 212;
- acquisizione d. n. 70 obici semoventi PZH-2000, in cooperazione con la Germania, per ammodernare le unità di artiglieria terrestre.

<sup>41</sup> In tale prospettiva il proseguimento/avvio dei seguenti programmi assume rilievo prioritario:

- acquisizione di una unità maggiore in sostituzione dell'incrociatore Vittorio Veneto, prossimo alla dismissione;
- avvio, in cooperazione con la Francia del programma di acquisizione di due fregate antiaeree di scorta classe ORIZZONTE destinate a sostituire i caccia classe ARDITO che dovranno essere a breve radiati;
- cooperazione internazionale nei settori navali, subacqueo, aeronautico e dei sistemi d'arma (sommerribili di nuova generazione U212A, elicotteri EH-101 e NH-90, sistemi missilistici SAAM e PAAMS);
- ammodernamento tecnologico di "mezza vita" per i sommergibili classe SAURO (3<sup>^</sup> e 4<sup>^</sup> serie);
- acquisizione di 4 unità minori combattenti da pattugliamento per fronteggiare le sempre maggiori esigenze di presenza e sorveglianza nei bacini di precipuo interesse metropolitano;
- acquisizione di un'unità di supporto polivalente con capacità di gestione delle informazioni di valenza operativa interforze;
- industrializzazione e acquisizione del sistema d'arma antisommerribile MILAS;
- adeguamento dei mezzi del Reggimento anfibio San Marco; sviluppo di un siluro pesante di nuova generazione.

c) l'adeguamento delle capacità operative dei velivoli TORNADO, AM-X, ATLANTIC ed HH3F<sup>42</sup>;

5. Per l'Arma dei Carabinieri, ora con rango di Forza Armata con collocazione autonoma nell'ambito del Dicastero per l'assolvimento dei compiti militari, gli obiettivi e gli indirizzi programmatici sono finalizzati:

- a) ad assicurare la prosecuzione della consueta attività di contrasto alla criminalità organizzata e comune, nonché alle forme terroristiche di matrice nazionale ed internazionale;
- b) alla partecipazione alle eventuali missioni militari e di polizia connesse alla tutela degli interessi nazionali all'estero o nel quadro di missioni sotto l'egida di organizzazioni internazionali;
- c) allo sviluppo delle potenzialità operative in tutti i settori di competenza e nei vari compatti di specializzazione.<sup>43</sup>

Accanto alle direttive che riguardano *tecnico-operativa* e, quindi, le *forze armate*, vi sono quelle che si indirizzano all'*Amministrazione* ed alla *Gestione* e, quindi, all'area *tecnico-amministrativa* che fa capo al *Segretario generale* ed ai *Direttori generali e centrali*.

Infatti è ancora in fase di consolidamento il processo di ristrutturazione che, in seguito alla legge n. 25/97, ha investito tutto il Ministero della difesa, processo che dovrà tener conto delle conseguenze dell'istituzione del *Servizio militare professionale*

---

<sup>42</sup> Altri programmi riguardano:

- a) la prosecuzione della fase di sviluppo di nuovo missile aria/aria a corto raggio IRIS-T ed avvio della fase di sviluppo di un missile aria/aria a medio raggio (MRAAM);
- b) l'aggiornamento della componente missilistica antiradiazione (HARM);
- c) la prosecuzione degli impegni relativi al programma di acquisizione di armamento con caratteristiche "Stand Off" e di sistemi mobili per la difesa antiaerea a corto/cortissimo raggio;
- d) l'avvio della realizzazione delle entità nazionali nell'ambito del sistema NATO di Comando e Controllo delle operazioni aeree;
- e) l'avvio di programmi di acquisizione di sistemi mobili di difesa aerea, controllo del traffico aereo e meteo;
- f) l'avvio della realizzazione della componente di terra del sistema satellitare SICRAL.

<sup>43</sup> In particolare, per l'assolvimento dei molteplici e complessi compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza, polizia militare e compiti militari propriamente detti, sarà perseguita:

- sotto il profilo ordinativo, ogni possibilità di ottenere un recupero di risorse da attività non prettamente operative e di realizzare economie di personale.
- sotto il profilo operativo, la flessibilità e l'efficienza mediante la previsione di un potenziamento "qualitativo" delle Stazioni in termini di immissione di strumenti informatici di supporto, di ammodernamento di automezzi ed equipaggiamenti, ecc., nonché attraverso la ridistribuzione delle forze con criteri di flessibilità, calibrando così il dispositivo territoriale in funzione della massima proiezione di servizi esterni per condurre una efficace azione preventiva e repressiva nei confronti dei fenomeni di criminalità diffusa.
- attraverso un attento e coerente bilanciamento delle esigenze.

istituito con la legge 14 novembre 2000, n. 331, conseguenze alle quali si farà cenno nella parte della presente relazione dedicata ai profili istituzionali.

Nella direttiva del Ministro emerge la consapevolezza dell'Amministrazione sulla lacuna, più volte sottolineata dalla Corte in sede di Relazione al Parlamento, rappresentata dalla mancanza di un adeguato sistema di controllo interno, sostanzialmente mai decollato, nella precedente configurazione prevista dal d.lgs. n. 29/93 e successive modifiche, ed ora da strutturare secondo le disposizioni del d.lgs. n. 286/99.

Tale circostanza, peraltro, unitamente all'attuale carenza di risorse umane adeguate nell'area tecnico-amministrativa, con particolare riferimento al personale militare con il grado di Ufficiale, induce l'Amministrazione a considerare le sue stesse direttive solamente come *generali punti di riferimento per l'attività da svolgere, pur non mancando, indicazioni più specifiche e puntuali degli obiettivi concreti da perseguire da parte delle Direzioni generali*.

Di particolare rilievo, tra gli obiettivi assegnati, vi è quello, per le Direzioni generali dell'area del personale e dell'area tecnico-logistica che dovranno fin dall'anno 2001 prevedere le giuste misure organizzative per far fronte ai maggiori impegni in termini di selezione, reclutamento, formazione, gestione amministrativa dei volontari di truppa in servizio permanente e in ferma volontaria prefissata, di salvaguardia prioritaria del loro impiego operativo, di attuazione amministrativa delle politiche di incentivazione al suddetto reclutamento, nonché di individuazione delle misure idonee ad assicurare la continuità dei servizi che era precedentemente garantita dalla presenza dei militari di leva.

Altro aspetto di rilievo è legato all'entrata in vigore del regolamento relativo all'"Agenzia Industrie Difesa", del quale si parlerà nella parte dedicata ai *Profili istituzionali*, per il cui avvio dovrà essere assicurato dall'area tecnico-amministrativa il massimo supporto sia in termini di organizzazione che di attribuzione delle risorse di personale ed economiche.

L'Amministrazione conferma, in tale contesto, la consapevolezza di dover realizzare, parallelamente, la normale attività gestionale e quella diretta ad applicare le riforme normative recenti, e, per tale ragione, chiama le sue strutture dirigenziali a

quello che essa stessa definisce un *sur-plus* di impegno, al fine di garantire il raggiungimento dei fini istituzionali delle strutture cui sono preposti, secondo i canoni delle efficienza, efficacia ed economicità.

In questa linea vanno segnalate le seguenti indicazioni della Direttiva:

- a) Sottoporre al vaglio critico tutte le procedure in atto, al fine di semplificarle e razionalizzarle, con l'obiettivo di ridurre il contenzioso, eliminare eventuali arretrati, incrementare il tasso di trasparenza, nell'ambito delle norme regolatrici della materia ed agevolare la partecipazione del cittadino ai procedimenti, ove prevista;
- b) adottare una gestione della cassa in grado di seguire con precisione e attendibilità l'andamento della spesa al fine di formulare corrette previsioni a breve e medio periodo, perseguiendo costantemente l'obiettivo di ridurre i residui;
- c) esercitare un costante controllo sull'applicazione delle direttive al fine del raggiungimento dei risultati ed operare un costante monitoraggio delle attività al fine di verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed ottimizzare, anche mediante interventi correttivi in itinere, il rapporto tra costi e risultati.

In questo contesto, viene sottolineata l'importanza di uno degli aspetti che emergono dalla legge n. 25/97 e dal successivo regolamento approvato con il d.P.R. n. 556/99, e che attiene al potenziamento del ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento del Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti su tutti i responsabili degli enti dell'area tecnico-amministrativa, che dal Segretario Generale stesso direttamente dipendono.

In considerazione dell'ulteriore evoluzione che mostra la Direttiva per il 2001, si apprezza - pur sottolineando le riserve che l'Amministrazione pone al raggiungimento degli obiettivi, in termini di non adeguatezza delle risorse umane a disposizione - il processo di maturazione raggiunto, che si rinviene anche nei passi compiuti, nell'area tecnico-amministrativa e dei quali si parla nel prosieguo.

## 2.2 *Risultati di consuntivo.*

Rispetto alle risorse complessive del bilancio dello Stato, gli stanziamenti hanno mantenuto sostanzialmente i medesimi livelli percentuali del precedente esercizio finanziario; maggiore è stata la variazione in aumento per il ministero della difesa (+0,26).

	% rapporto con il bilancio dello Stato 1999	% rapporto con il bilancio dello Stato 2000	Stanziamenti definitivi di competenza
Ministero degli affari esteri	0,26	0,3	3.762
Ministero dell'interno	4,10	4,2	47.945
Ministero della giustizia	0,90	1,02	11.714
Ministero della difesa	2,82	3,08	35.392

Nei bilanci dei ministeri istituzionali, le spese di funzionamento assorbono una quota rilevante di risorse, che raggiunge l'84,6% degli stanziamenti del Ministero della difesa e il 79,6% per Ministero della giustizia. La tabella che segue illustra la ripartizione degli stanziamenti per categorie economiche.

	Funzionamento	% sugli stanziamenti	Di cui personale	Interventi	Investimenti
Ministero degli affari esteri	1.690,6	44,9	1.207,7	2.038,0	33,7
Ministero dell'interno	14.626,0	31,9	11.368,0	26.382,0	6.847,0
Ministero della giustizia	9.330,0	79,6	7.796,6	1.809,0	477,8
Ministero della difesa	29.962,0	84,6	18.519,6	686,7	2.529,0

Si sottolinea, peraltro, che nelle spese di funzionamento del Ministero della difesa sono ricomprese la gran parte delle spese di investimento (per ammodernamento degli armamenti ecc.).

Per il Ministero dell'interno se si considerano gli stanziamenti definitivi al netto dei trasferimenti agli enti locali (che raggiungono circa i 23.857 mld nei principali capitoli di competenza della Direzione generale per la finanza locale), il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti definitivi di competenza (scesi per lo scorporo dei trasferimenti agli enti locali) raggiunge il 60,7%.

Come già osservato dalla Corte nelle precedenti Relazioni, la gestione del personale ha in queste Amministrazioni un ruolo determinante per il raggiungimento dei fini istituzionali, come si evince anche dai documenti di programmazione che pongono

tra gli obiettivi la copertura degli organici o il potenziamento degli stessi. Una corretta politica del personale, peraltro, non riguarda solo le procedure di reclutamento, spesso troppo lente (anche per l'alto numero di candidati), ma si estende alla formazione ed all'aggiornamento professionale ed alla distribuzione tra gli uffici, che influisce direttamente sull'entità dei costi in rapporto al livello di efficienza.

Per il Ministero degli affari esteri si osserva che i capitoli riguardanti le spese in conto capitale presentano anche nel 2000 un considerevole importo di residui di stanziamento.

(in miliardi)

Capitoli	Pagato totale	Residui competenza	Residui esercizi anni precedenti
7245 –acquisto, ristrutturazioni...immobili per sedi diplomatiche e consolari all'estero	14.070	15.601	330
7246 – acquisto, costruzione. immobili da destinare a sedi di Istituti di cultura e di scuole italiane all'estero	4.610	2.897	0

La formazione dei residui si ripete da diversi esercizi ed è da ricondurre in gran parte al ritardo con il quale i finanziamenti sono messi a disposizione dell'Amministrazione.

La capacità di spesa raggiunge livelli analoghi per i ministeri in esame se si considera che l'entità dei residui del Ministero dell'interno è fortemente condizionata dalle disposizioni sulla tesoreria unica di cui si è detto.

	% tra massa spendibile e pagamenti totali
Ministero degli affari esteri	74,7
Ministero dell'interno	57,6
Ministero della giustizia	75,5
Ministero della difesa	70,5

## 2.2.1 Analisi finanziaria per funzioni obiettivo COFOG<sup>44</sup>.

### 2.2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Rispetto alla classificazione delle funzioni-obiettivo elaborata per il 1999 le funzioni di 1° livello che interessano il Ministero degli affari esteri non sono state modificate: 1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 4. Affari economici; 5. Tutela dell'ambiente; 10. Protezione sociale.

Alla funzione-obiettivo 1. “Servizi generali delle pubbliche amministrazioni”<sup>45</sup> è assegnato il 95,9% delle risorse complessive del Ministero, pari a 3.611 mld, di cui 2.438 mld nella funzione 1.1 “Organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri” destinati nella totalità alla funzione 1.1.3 “Affari esteri”. Rispetto al macroaggregato della spesa complessiva dello Stato per la funzione “affari esteri” (pari a 26.796 mld), gli stanziamenti del Ministero coprono solo il 14%; questo dato si spiega con l'intervento nei rapporti economici internazionali anche di altri soggetti pubblici, che gestiscono una quota rilevante di risorse<sup>46</sup>. Rispetto agli stanziamenti complessivi dei Ministeri gli “affari esteri” utilizzano il 68% delle risorse.

Alla funzione 1.2.1 “aiuti economici internazionali”, sono assegnati 1.144 mld, di cui 553 mld per “gli aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo” e 591 mld per gli “aiuti economici erogati tramite le organizzazioni internazionali”. La somma di 1.144 mld copre il 59,3 % degli stanziamenti complessivi del corrispondente macroaggregato del bilancio dello Stato (pari a 1.929 mld). In particolare per gli “aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione” le risorse allocate sul bilancio del Ministero (553 mld) sono il 78,7% del macroaggregato dello Stato (702 mld)<sup>47</sup>.

La capacità di impegno<sup>48</sup> per gli “affari esteri” è del 95,2% e del 79,5% per gli “aiuti economici internazionali”; la capacità di spesa raggiunge rispettivamente l’85,4%

---

<sup>44</sup> *Classification of the function of Government*.

<sup>45</sup> Questa funzione comprende: l'indirizzo e la programmazione di politica estera; il processo di integrazione europea e attuazione delle politiche comunitarie; la promozione delle linee di politica estera e l'attuazione (accordi e trattati) nei rapporti internazionali; la partecipazione e l'attuazione degli accordi e dei trattati, contributi ad organismi internazionali; la tutela degli italiani all'estero; la promozione culturale ed il coordinamento degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero; la promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale; il contenzioso diplomatico e l'assistenza giuridica nei rapporti internazionali.

<sup>46</sup> Sulla stessa funzione-obiettivo il Ministero del tesoro gestisce rilevanti somme, soprattutto per i trasferimenti per il funzionamento dell'Unione Europea, per un totale di circa 23.768 mld.

<sup>47</sup> Sulle risorse complessive per “aiuti economici internazionali”, 635 mld sono contributi a fondi di sviluppo economico sociale, amministrati dal Ministero del tesoro.

<sup>48</sup> Calcolata considerando il rapporto impegni totali/massa impegnabile,

ed il 55,8%. La minore capacità di spesa per la funzione “aiuti economici”, si riflette sul livello dei residui che per questa funzione sono pari a circa 604 mld su una massa spendibile di 1.670 mld, mentre raggiungono i 271 mld su una massa spendibile di 2.682 mld per gli “affari esteri”.

I dati relativi alla funzione-obiettivo “aiuti economici internazionali” sono condizionati anche dal disposto dell’art. 4 della legge n. 559/1993, che in considerazione dei tempi necessari per la progettazione degli interventi ha consentito di conservare gli stanziamenti anche per l’esercizio successivo a quello in cui sono appostati in bilancio.

Le spese di funzionamento per gli “affari esteri” assorbono il 60,9% dello stanziamento, con la voce “personale” che è pari al 70,4% delle risorse destinate al funzionamento. Diversamente si presenta il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti complessivi per la funzione “aiuti economici” dove raggiunge solo lo 0,6% delle risorse complessive. Il personale incide sul funzionamento per una percentuale pari al 52%.

#### 2.2.1.2 Ministero dell’interno.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell’interno sono: 1) “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”<sup>49</sup>; 2) “difesa”; 3) “ordine pubblico e

---

<sup>49</sup> Le funzioni-obiettivo che interessano il bilancio del Ministero dell’interno sono le seguenti; “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”, che comprende, al 2° livello: 1.6 “servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili”; 1.8 “trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi”.

La funzione “difesa” che si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello “difesa civile”.

La funzione “ordine pubblico e sicurezza” si ripartisce in: 3.1 “servizi di polizia”, 3.2 “servizi antincendio”, 3.5 “ricerca e sviluppo per l’ordine pubblico e la sicurezza”, 3.6 “ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile”

La “tutela dell’ambiente” si articola nelle funzioni 5.3 “riduzione dell’inquinamento” e 5.4 “tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine”.

La funzione “insediamenti urbani e assetto del territorio” comprende: 6.2 “assetto territoriale”; 6.4 “illuminazione stradale”.

La funzione “attività ricreative, culturali e religiose” al 2° livello si articola esclusivamente nella funzione 8.4 “servizi religiosi e altri servizi per la collettività”.

La “protezione sociale” che comprende sette funzioni di secondo livello: 10.1 “malattia e invalidità”; 10.2 “vecchiaia”, 10.3 “superstiti”, 10.4 “famiglia”; 10.6 “alloggi”; 10.7 “esclusione sociale non altrimenti classificabile”; 10.9 “protezione sociale non altrimenti classificabile”.

sicurezza”; 5) “tutela dell’ambiente”; 6) “insediamenti urbani ed assetto del territorio”; 8) “attività ricreative, culturali e religiose”; 9) “istruzione<sup>50</sup>”; 10) “protezione sociale”.

Il 51,2% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzione-obiettivo “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”, il 31% “all’ordine pubblico e sicurezza”, il 16,1% alla “protezione sociale”. Per “l’ordine pubblico e sicurezza”, rispetto al macroaggregato dello Stato, le risorse allocate nel bilancio del Ministero sono pari 39,8%.

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni Totali su m. i.	%
1. Servizi generali delle P.A.	24.541,6	23.905,6	97,4	24.566,1	23.929,9	97,4
2. Difesa	551,3	481,2	87,3	609,2	528,8	86,8
3. Ordine pubblico e sicurezza	14.868,7	14.207,5	95,6	15.492,2	14.571,2	95,2
5. Tutela dell’ambiente	1,\	1,\	100	1,1	1,1	100
6. Insediamenti e assetto territoriale	190,6	190,5	99,9	190,6	190,5	99,9
8. Attività ricreative, culturali e di culto	52,4	47,4	90,5	54,6	49,7	91,0
9. Istruzione	2,3	2,3	100	2,3	2,3	100
10 Protezione sociale	7.736,7	7.704,0	99,6	7.740,4	7.704,2	99,5
Totali	47.944,7	46.539,6	97,1		47.157,7	96,9

La funzione-obiettivo “servizi generali delle P.A.” assorbe circa il 51,2% del budget complessivo dell’Amministrazione a causa della forte percentuale dei trasferimenti agli enti locali, pari al 97,2% delle risorse della funzione. Al netto di tali trasferimenti, è la funzione “ordine pubblico e sicurezza” che utilizza la quota maggiore di risorse, il 61,7% degli stanziamenti definitivi di competenza; in dettaglio, 2.180,7 mld per il controllo del territorio, 5.724,6 per il contrasto alla criminalità organizzata e comune, 3.048,6 mld per la tutela dell’ordine pubblico, 51,9 mld per la vigilanza e soccorso in mare, 67,8 mld per il controllo dell’immigrazione clandestina, 15,0 per contributi ad enti internazionali per la sicurezza e 947,6 mld per il coordinamento periferico delle forze di polizia.

La funzione-obiettivo “istruzione” che si riferisce ad un unico capitolo, il 7240 recante “contributo straordinario quindicennale alla provincia di Reggio Calabria per la contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie, per interventi in materia di edilizia scolastica”, di nuova istituzione.

La funzione “protezione sociale” risente ancora della presenza di una quota rilevante di trasferimenti per le pensioni di invalidità civile, pari a 7.227,7 mld (93,4% degli stanziamenti della funzione-obiettivo).

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	2000					1999	
	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizza. di cassa	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizza. di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	64.489,3	29.518,0	24.322,2	37,7	82,4	39,5	67,5
2. Difesa	752,5	604,0	515,8	68,5	85,4	66,6	86,0
3. Ordine pubblico e sicurezza	17.341,1	15.424,4	14.433,6	83,2	93,6	82,4	93,4
5. Tutela dell’ambiente	1,3	0,8	0,8	61,5	100	66,7	80,0
6. Insiamenti e assetto territoriale	230,7	230,6	230,5	99,9	100	89,4	89,5
8. Attività ricreative, culturali e di culto	59,4	56,5	50,1	84,3	88,7	79,3	85,2
9. Istruzione	2,3	2,3	0	0	0	100	100
10 Protezione sociale	8.022,7	7.805,0	7.662,6	95,5	98,2	95,4	97,9
Totali	90.899,3	53.641,6	47.215,6	51,9	88,0	51,7	77,1

La capacità di spesa, rispetto ai dati del 1999, è migliorata con riguardo alle autorizzazioni di cassa mentre è rimasta sostanzialmente invariata rispetto alla massa spendibile. Anche l’analisi del bilancio per funzioni-obiettivo evidenza che i residui totali (42.376,1 mld) interessano per il 92,3% la voce “trasferimenti per gli enti locali” (39.140,0 mld), per 2.602,4 mld la funzione “ordine pubblico e sicurezza”, con una percentuale del 76,8% per i “servizi di polizia” e del 21,6% per i “servizi antincendi”.

### 2.2.1.3 Ministero della giustizia.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello, per il Ministero della giustizia, sono: 1) “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”; 3) “ordine pubblico e sicurezza”; 7) “sanità”; 10) “protezione sociale”<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Ad un’ulteriore disaggregazione la funzione “servizi generali delle pubbliche amministrazioni” comprende, al 2° livello: 1.2 “aiuti economici internazionali”; 1.6 “servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili”. La funzione “ordine pubblico e sicurezza” si ripartisce in: 3.3 “tribunali”; 3.4 “istituzioni penitenziarie”. La funzione “sanità” si concentra in: 7.4 “servizi di salute pubblica”.

Il 97,4% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzioni-obiettivo 3) “ordine pubblico e sicurezza”, di cui il 56,3% (6.409,3 mld) nella funzione “tribunali”, il 43,6% (4.955,8 mld) nella funzione “istituzioni penitenziarie”.

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	5,7	5,6	83	5,7	5,6	83
3. Ordine pubblico e sicurezza	11.365,1	10.287,3	90	11.632,0	10.372,7	89
7. Sanità	259,9	245,3	94	261,2	246,4	94
10. Protezione sociale	83,6	83,3	99	83,6	83,3	99
<b>Totale</b>	<b>11.714,3</b>	<b>10.621,5</b>	<b>90</b>	<b>11.982,5</b>	<b>10.708,1</b>	<b>88</b>

La capacità complessiva di impegno raggiunge quasi il medesimo livello con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile (90% e 88%).

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzaz.ni di cassa	%	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizzaz.ni di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	23,8	10,4	43,6	2,8	11,7	26,9
3. Ordine pubblico e sicurezza	13.583,7	11.438,5	84,2	10.314,2	75,9	90,1
7. Sanità	336,6	266,1	79,0	212,8	63,2	79,9
10. Protezione sociale	104,3	97,9	93,8	87,3	83,7	89,1
<b>Totale</b>	<b>14.048,5</b>	<b>11.813,1</b>	<b>84,0</b>	<b>10.617,2</b>	<b>75,5</b>	<b>89,8</b>

I residui totali (2.720,9 mld) riguardano per 2.605,5 mld “l’ordine pubblico e sicurezza”.

#### 2.2.1.4 Ministero della difesa.

Il rendiconto della difesa, nell’elaborazione che tiene conto dell’aggregazione nell’ambito dei *Ministeri Istituzionali*, operata dal d.lgs. 300/99, e che quindi come tale tiene conto anche delle imputazioni di spesa per la difesa a carico del bilancio di altre amministrazioni (es. Ministero del tesoro) è soprattutto riferito alla *funzione-obiettivo* di 1° livello *Difesa*, la quale raggiunge una massa spendibile di 38.652,77 mld, alla quale si arriva per la consistente massa di residui totali al 31 dicembre 2000 (12.817,78).

La funzione protezione sociale si articola in: 10.2 “vecchiaia”; 10.3 “superstiti”; 10.4 “famiglia”.

Va, peraltro ricordato che a questa Amministrazione fanno riferimento anche altre *f.o.*, sia pure di minore rilievo.

Il dato che contraddistingue tutte le funzioni, come, del resto, accade anche per analoghe analisi aventi per oggetto altre amministrazioni, è che per raggiungere una reale significatività nell'analisi è necessario approfondire questa fino alle *funzioni-obiettivo* di quarto livello.

Nell'ambito della funzione di primo livello *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*, ad esempio, è necessario passare attraverso la disaggregazione delle funzioni di secondo e terzo livello che recano la stessa denominazione *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, per individuare al quarto livello la funzione *Fondi, contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge*.

Il Ministero della difesa non fa parte delle amministrazioni per le quali significative *quote* di funzioni amministrative sono state conferite a regioni ed enti locali, e, dunque, si tratta di trasferimenti che avvengono soprattutto nel quadro delle operazioni di protezione civile, ovvero attengono all'utilizzazione di strutture da parte dell'amministrazione militare e, pertanto, il fenomeno è limitato, in rapporto al bilancio della difesa.

La massa spendibile complessiva ammonta, infatti, a 24,68 mld, e, nonostante il livello degli impegni corrisponda alla massa impegnabile (10,30 mld), il livello dei pagamenti totali sulla massa spendibile è piuttosto basso (44,6% con 11,01 mld su 24,68), per la consistente massa-residui ereditata dagli esercizi precedenti (14,38 mld al 1° gennaio 2000).

Il rapporto tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile (64,4%, con 15,90 mld su 24,68) indica come l'Amministrazione fosse consapevole di non poter migliorare di molto il circuito di spesa, pur avendo operato pagamenti pressoché solo in conto residui (i pagamenti sulla competenza ammontano a soli 3 milioni) ed inviando in economia 3,36 mld.

Venendo ora alla funzione più rilevante per la difesa, va precisato che, anche in questo caso, è necessario procedere ad una disaggregazione, ma questa è già significativa al 2° livello, dove si distinguono *Difesa militare* e *Difesa civile*, nonché

*Aiuti militari all'Estero, Ricerca e sviluppo per la Difesa e Difesa non altrimenti classificabile.*

Ognuna di queste funzioni coincide con analoghe funzioni di terzo livello e, pertanto, l'effettiva analisi avviene al quarto livello, nel cui ambito, la *Difesa militare* si distingue, a sua volta in *Predisposizione dello strumento militare, Organizzazione risorse umane e operative forze terrestri, Organizzazione risorse umane e operative forze marittime, Organizzazione risorse umane ed operative forze aeree e spaziali, Ammodernamento e rinnovamento armamenti terrestri, Ammodernamento e rinnovamento armamenti marittimi, Ammodernamento e rinnovamento armamenti aerei e spaziali, Gestione della leva e reclutamento, Formazione militare, Addestramento e attività sportive, Gestione del servizio di veterinaria e quadrupedi, Manutenzione infrastrutture militari, Immobili destinati alla difesa militare, Esecuzione di accordi e trattati internazionali, Onorificenze, partigiani e onoranze ai caduti in guerra e per causa di servizio, Alloggi militari e Rimborsi per servitù militari.*

La «difesa militare» rappresenta il 95,4% della spesa complessiva della funzione Difesa (24.306,94 mld di stanziamenti definitivi su 25.480,66 complessivi).

Accanto a questa funzione che, senz'altro costituisce il *cuore* dell'attività e della conseguente spesa del ministero, va tenuta presente un'altra funzione di primo livello *Ordine pubblico e sicurezza*, (con stanziamenti definitivi per 7.370,2 mld) nella quale l'amministrazione è presente, sia attraverso l'Arma dei carabinieri, attuale Quarta forza armata, nella funzione di secondo livello *Servizi di polizia*, sia con l'apparato di Giustizia militare, nella funzione *Tribunali*.

L'ultima funzione di primo livello che assume rilievo nel bilancio difesa è *Protezione sociale*, dal cui ambito va estrapolata la funzione di quarto livello *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate ai militari nonché trattamenti provvisori.*

Rinviano all'esame specifico l'approfondimento della dinamica di spesa di detta funzione, va sottolineato come gli stanziamenti definitivi, per la difesa, raggiungano 2.060,09 mld.

Le tre funzioni di primo livello citate raggiungono, complessivamente 34.956,13 mld (25.480,66 mld per la funzione *Difesa*, 7.370,2 per *Ordine pubblico e sicurezza* e

2.105,27 mld per *Protezione sociale*) corrispondenti al 98,5% degli interi stanziamenti definitivi della difesa (35.497,84 mld).

Passando all'esame delle 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 6.386,59 rispetto ai 6.608 mld dell'esercizio 99 (di cui 4.537,7 mld relativi a spese di personale, rispetto ai 4.938,6 del 99), con un alto livello di impegni totali (6.364,02 mld pari al 99,6% dei primi) al quale si rapporta una massa spendibile di 8.028,11 mld, sulla quale incidono 1.641,52 mld di residui al 1° gennaio.

Le autorizzazioni di cassa sono state relativamente limitate rispetto alla massa spendibile (6.662,02 mld, corrispondenti all'82,9%), e, del resto, mentre i pagamenti sulla competenza hanno raggiunto i 5.675,18 mld (l'88,9% degli stanziamenti definitivi), molto limitati sono i pagamenti su residui (820,42 mld, il 51,6% dei 1.589,18 di residui propri iniziali).

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 98,5% (3.535,37 mld su 3588,89) ed un rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 95,8% (3.579,93 mld su 3.735,64), con residui propri finali per 1.230,15 mld, che indicano un tasso di smaltimento dell'89,62% sui 1.372,68 iniziali.

La seconda il 99,1% (4.786,94 mld su 4.828,37) degli impegni totali sulla massa impegnabile, il 97,9% (4.619,32 mld su 4.716,41) dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, ma con una forbice di rilievo tra queste ultime e la massa spendibile (esse costituiscono solo il 69,5% della seconda che ammonta a 6.789,61 mld) che si riflette sul livello dei residui, i quali al 31 dicembre (residui propri finali) sono 2.039,58 con un aumento del 4% rispetto ai 1961,24 iniziali ed un tasso di smaltimento del 36,9% (705,44 mld su 1.961,24).

Di particolare interesse è l'analisi che concerne le tre funzioni obiettivo successive, che riguardano «l'ammodernamento e rinnovamento armamenti» per le forze terrestri, marittime ed aeree, nel cui ambito si riscontrano le reali spese di

investimento, le quali, com'è noto, per la difesa, vengono fatte rientrare in quelle di funzionamento.

In tale contesto, infatti è molto elevato sia il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile - che per gli «armamenti terrestri» è del 95,5% (660,95 mld su 692,08 e comunque di molto inferiore rispetto all'esercizio 99<sup>52</sup>, per gli «armamenti marittimi» è addirittura superiore al 100% (1.826,48 mld su 1781,38) a causa di economie negative (per 66,09 mld) dovute in particolare all'andamento del Cap. 7126 (acquisizione unità navali classe *Lupo*) e per gli «armamenti aerei» è del 98,2% (2.272,88 mld su 2.313,88), in questo caso con valori di maggior rilievo rispetto al 99<sup>53</sup> - sia quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa.

Tale rapporto è, infatti del 92,57% (731,93 mld su 793,69) per *Armamenti terrestri*<sup>54</sup>, del 93,06% (1.661,28 mld su 1.785,09) per «armamenti marittimi» e del 97,73% (2300,97 mld su 2354,49) per «armamenti aerei».

Tuttavia, la presenza di sensibili residui propri finali al 31 dicembre: 1.035,40 mld pari al 59,41% della massa spendibile (1.812,47 mld) per «armamenti terrestri», 2.278,79 mld pari al 57,37% della massa spendibile (3.972,13) per «armamenti marittimi» e 2.657,11 mld pari al 52,94% della massa spendibile (5.018,73) per «armamenti aerei» mostra, anche per il 2000 come in realtà continua a proporsi il problema degli esiti della programmazione della spesa per i programmi di armamento.

L'altro parametro di raffronto è dato dalla forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, che indica come, mentre sul fronte degli impegni si evidensi 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 43,79% per «armamenti terrestri», del 44,94% per «armamenti marittimi» e del 46,91% per «armamenti aerei».

---

<sup>52</sup> Gli impegni totali ammontavano a 1.564,2 mld su 1.622,4 di massa impegnabile.

<sup>53</sup> Gli impegni totali ammontavano a 1.650,2 mld su 1.689,7 di massa impegnabile.

<sup>54</sup> Che, nell'esercizio 1999 vedeva un rapporto di 691.399,2 mld su 1.511,1.