

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.2.1.7 - Regolamentazione, vigilanza, repressione e sanzioni amministrative in materia di frodi agroalimentari	6.835	6.870		6.805	6.805	6.802	3	30
4.5.4.9 - Traffico aereo civile su aeroporti militari	73.846	78.139	28.100	72.567	63.048	64.415	140.273	9.706
5.6.1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale	13.669	13.704		13.610	13.609	13.603	6	59
6.1.1.1 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni	222	222	222	222	222	0	222	0
6.3.1.3 - Rifomimento idrico isole minori	6.765	22.256		5.728	5.728	20.586	4.256	1.291
7.3.1.1 - Sanità militare	119.861	122.327		116.550	116.409	113.345	24.973	4.889
7.4.1.5 - Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	60.350	58.832		58.601	58.601	57.998	15.233	2.450
7.4.1.6 - Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria	77.542	77.922		77.127	77.087	77.488	2.692	428
8.2.1.18 - Repressione delle attività illecite relative ai beni culturali	13.669	13.704		13.610	13.609	13.603	6	59
9.2.2.8 - Istruzione scolastica per la Difesa	24.440	28.096		24.329	24.329	24.367	1.689	611
9.4.1.13 - Accademie e scuole militari	34.046	38.841		34.565	34.565	34.851	2.008	-18
10.2.1.7 - Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori	2.060.088	2.060.088		2.054.496	2.054.496	2.054.338	6.083	8.264
10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio	17.972	18.261		13.437	13.437	13.363	482	4.635
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	22.678	37.025		22.508	22.508	36.219	656	170
10.6.1.1 - Sussidi alle famiglie a sostegno dei costi per alloggi	0	0		0	0	0	0	0
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	4.536	6.536		4.536	4.536	629	3.907	4.102
10.9.1.2 - Approvvigionamenti e stoccaggio per l'utilizzo in caso di emergenza e calamità	0	7		0	0	0	1	6
TOTALE AMM.NE	35.392.011	36.347.053	2.199.624	35.217.412	34.961.387	35.072.510	13.589.022	665.451

Sintesi e conclusioni.

L'Amministrazione della difesa, per quanto attiene al profilo ordinamentale, dopo l'emanazione del regolamento (approvato con il d.P.R. 25 ottobre 1999, n. 556) sui vertici militari, necessario alla definizione della riforma recata dalla legge n. 25 del 1997, ha completato o, perlomeno, ha integrato in termini significativi la sua disciplina strutturale, con il regolamento, approvato con il d.P.R. 21 marzo 2001, n. 172, con il quale è stato riorganizzato il Segretariato generale, apportando le necessarie modifiche al d.P.R. n. 556/1999 e con il regolamento emanato il 30 marzo 2001, con il quale sono stati disciplinati gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; in tale ultimo contesto è stato istituito il *Servizio di controllo interno*, nell'ottica del d.lgs. n. 286/1999, e, quindi, del *controllo strategico*.

In considerazione delle difficoltà, riscontrate in passato, al riguardo - tali da determinare l'emanazione del provvedimento con il quale si intendeva istituire il servizio (nella precedente configurazione): il d.m. 4 agosto 1999, n. 406, in epoca successiva all'entrata in vigore del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 che modificava il sistema - questo aspetto va considerato come sintomatico di una consapevolezza dell'Amministrazione di volersi dotare di idonei strumenti di controllo e valutazione, e, come tale, è certamente positivo.

Costituiscono ulteriori elementi di conferma, al riguardo, le elaborazioni che hanno portato, nel quadro dell'applicazione della "metodologia per la determinazione dei costi orari aziendali per prestazioni e/o forniture militari", alla realizzazione di una "Guida per l'analisi tecnico-economica delle offerte e per l'elaborazione del verbale di congruità prezzo", nel cui contesto sono stati individuati indicatori di risultato.

La riforma dell'Arma dei Carabinieri, che ha elevato la medesima al rango di *Forza armata*, è anch'essa in via di completamento, con l'emanazione dei decreti legislativi previsti dalla legge 31 marzo 2000, n. 78, i più importanti dei quali sono: il d.lgs. 27 giugno 2000, n. 214, il d.lgs. 28 giugno 2000, n. 216, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 298, il d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 82, il d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 83. Con tali provvedimenti si è provveduto al riordino delle strutture, delle funzioni e delle carriere del personale dell'Arma.

In tal modo, si è perseguita la finalità di rendere la struttura più snella e rispondente alle esigenze operative che impegnano l'Arma, sia nell'area della Difesa, sia in quella della Pubblica Sicurezza.

Il processo di modernizzazione dell'Amministrazione procede con passi degni di nota, anche per la forte compressione che la medesima ha avuto nelle sue strutture, circostanza che comporta continui assestamenti, ma non ancora appare completato il sistema informatico che dovrà consentire sia un efficace controllo della spesa, tema questo sul quale la Corte si è spesso soffermata in passato, sia il monitoraggio delle risorse a disposizione dell'Amministrazione.

Gli esiti dell'indagine che la Corte ha svolto, in sede di controllo sulla gestione, sui magazzini militari, sono tali da sottolineare la rilevanza di questo strumento nel processo di correzione delle anomalie evidenziate.

In relazione all'andamento del circuito di spesa, in base alle elaborazioni effettuate sul rendiconto dell'esercizio 2000, per *funzioni-obiettivo*, per *Centri di Responsabilità* e per *categorie economiche*, si rileva una maggiore celerità nei procedimenti di erogazione delle risorse finanziarie assegnate, anche se, prendendo in considerazione le funzioni obiettivo più significative che riguardano l'attività di ammodernamento ed armamento, la presenza di sensibili residui propri finali al 31 dicembre: 1.035,40 mld pari al 57,13% della massa spendibile (1.812,47 mld) per «armamenti terrestri», 2.278,79 mld pari al 57,36% della massa spendibile (3.972,13 mld) per «armamenti marittimi» e 2.657,11 mld pari al 52,94% della massa spendibile (5.018,73 mld) per «armamenti aerei» mostra come, anche per il 2000, continui a proporsi il problema degli esiti della programmazione della spesa per i programmi di armamento.

In relazione alla situazione descritta nella passata relazione, (il leasing dei Tornado ADV), va detto che, nel corso del 2000, allo scopo di assicurare senza soluzione di continuità, l'assolvimento della funzione di difesa aerea da parte dell'Aeronautica Militare, in attesa della consegna del velivolo Eurofighter 2000, e tenuto conto sia dell'obsolescenza della linea F104 sia dell'imminente scadenza del leasing dei Tornado ADV, è stata avviata un'indagine comparativa, nel cui contesto, oltre alla prosecuzione di tale rapporto, sono stati presi in considerazione i velivoli F16, MIG29 e Mirage 2000-5.

Nei primi mesi di quest'anno è stata indicata la priorità di acquisire, sempre in *leasing*, gli F16, a partire dal 2004, e, pertanto verranno esperite le necessarie procedure contrattuali.

Com'è naturale, un diverso andamento ha la spesa per ciò che attiene al *funzionamento* in senso stretto. Ne costituisce un esempio il Centro di Responsabilità *Personale militare* che mostra, l'azzeramento dei residui.

L'*Arma dei Carabinieri*, che ha la caratteristica di rappresentare un unico centro decisionale di una multiforme attività, e, quindi un unico *Centro di Responsabilità*, mostra un incremento della massa residui dell'8,6%, mentre nel rapporto 1999-1998 questi erano diminuiti, ed un tasso di smaltimento residui del 62,3%, (pressoché uguale a quello del 1999).

Completando l'analisi finanziaria con una valutazione complessiva del sistema Difesa si registra una diminuzione del 2,5% della massa residui (13.589,02 mld di residui totali finali rispetto a 13.934,97 mld di residui totali iniziali) e questo è un dato molto positivo perché negli ultimi anni si era avuta una crescita progressiva dei medesimi (nel rapporto 1999-1998 aveva raggiunto il 22%).

Sulla scorta delle analisi effettuate, va quindi sottolineato il miglioramento dei conti della Difesa, in particolare rispetto agli ultimi esercizi.

Nella ristrutturazione della Difesa, un peso determinante è rappresentato dall'Agenzia Industrie-Difesa (istituita con il regolamento emanato con il d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424) che dovrà - come recita, appunto, il testo del regolamento - all'art. 3, dedicato a *Scopi e attività* - secondo criteri di *imprenditorialità, efficienza ed economicità*, assicurare la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa.

Si tratta dunque, secondo le impostazioni normative, di conformare la nuova esperienza ai criteri ed ai principi di aziende industriali.

L'Agenzia sarà articolata in una struttura direzionale centrale, alle dipendenze del Direttore, nel cui ambito troverà collocazione un ufficio deputato al controllo di gestione sull'attività dell'Agenzia stessa, ed unità aventi carattere operativo che avranno il compito di eseguire i lavori ed i servizi indicati per ciascuna di esse dai programmi annuali e triennali di attività.

Di importanza fondamentale per il sistema Difesa è la creazione del *Servizio militare professionale*, per il quale, dopo l'entrata in vigore della legge 14 novembre 2000, n. 331, è stato emanato il d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, previsto dall'art. 3, comma 1¹.

In sostanza, con tale provvedimento viene perseguita la trasformazione del *Modello di difesa*, in quanto all'attuale *modello misto* che comprende militari di leva e volontari, si sostituisce il modello *interamente professionale*.

Entro il 1° gennaio 2007, dovrà essere raggiunta la dotazione organica complessiva che è stata individuata in 190.000 unità, con apposito decreto ministeriale verrà realizzata la determinazione annuale della dotazione organica per ciascuna categoria di personale, che terrà conto della progressiva riduzione delle rispettive consistenze.

¹ Il decreto legislativo disciplina la *graduale sostituzione, nell'arco di sette anni a decorrere dall'entrata in vigore del medesimo decreto, dei militari in servizio obbligatorio di leva con volontari di truppa e con personale civile del Ministero della difesa*.

In materia di dismissioni immobiliari, si nota qualche passaggio significativo, rispetto al sostanziale blocco registrato negli ultimi due esercizi, ma va registrato il rilevante divario fra programmi e risultati che ha indotto ad un ridimensionamento delle nuove previsioni.

L'operazione complessiva, tenendo conto anche dei preliminari di vendita, ha, finora, riguardato 118 immobili per un valore di circa 170 mld.

Com'è noto il primo elenco dei beni destinati alla dismissione comprendeva 302 immobili, e sulle relative procedure hanno influito i vincoli posti dal Ministero per i beni e le attività culturali, in ragione degli specifici interessi pubblici considerati.

A tale elenco sono stati aggiunti altri 20 immobili con il D.P.C.M. 12 settembre 2000 ed è in corso di emanazione un ulteriore D.P.C.M. con il quale vengono tolti dall'elenco originario alcuni immobili in quanto l'Amministrazione ritiene che i medesimi siano utili per gli scopi istituzionali.

Per quanto attiene ai profili economici complessivi, va constatato che le stime, che ammontavano a 1.400 mld, si sono via via ridimensionate, prima a circa 1.000 mld ed, in seguito al completamento delle relative procedure, a 700 mld circa.

Il quadro descritto mostra un andamento dinamico nel quale alcune componenti giocano un ruolo che appare determinante, come il *servizio militare professionale* che costituirà l'essenza stessa di un nuovo modello di difesa e come l'*agenzia Industrie-Difesa* che persegue l'obiettivo di una gestione economica di enti e stabilimenti caratterizzati, nell'esperienza passata, dall'elevatissimo costo del lavoro.

Tale quadro viene arricchito da due fenomeni innovativi e di rilievo sociale: il *Servizio militare volontario femminile* e l'*esternalizzazione dei servizi*.

Lo scenario va completato con la sempre maggiore rilevanza dell'attività internazionale che vede impegnata la Difesa, sia in ambito O.N.U. e di accordi multilaterali, sia in base ad accordi bilaterali di cooperazione in un contesto nel quale vanno ad incrementarsi le missioni a carattere umanitario, di sostegno alla pace e di gestione delle crisi, in coerenza con il processo in atto di costruzione di una Dimensione Europea di Sicurezza e Difesa che trova riferimento negli obiettivi fissati nel Vertice dell'Unione Europea a Helsinki, ove si è consolidata in ambito UE la volontà di sviluppare capacità militari più efficaci e di dotarsi di nuove strutture politico-militari in grado di condurre la gestione autonoma delle crisi, anche in assenza di un impegno dell'Alleanza atlantica.

1. Direttive e programmi.

1.1 La nota preliminare.

Il Ministero della difesa, per ogni esercizio finanziario, predispone una *Nota aggiuntiva al bilancio* che costituisce, unitamente alla c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria, il documento nel quale vengono indicate le linee programmatiche del dicastero.

La nota preliminare viene redatta ora nella nuova ottica programmatoria recata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997.

La programmazione della spesa della difesa muove dall'esigenza di accelerare il processo di ristrutturazione dello *strumento militare* al fine di renderlo adeguato allo scenario internazionale che prevede, in coerenza con la strategia della NATO, lo sviluppo della politica europea di sicurezza e difesa.

In tale contesto, vengono in evidenza concetti come *flessibilità e prontezza d'impiego*, *elevata mobilità*, *capacità di proiezione e sostenibilità nel tempo dell'azione militare*; si rende dunque necessaria l'*integrabilità* e l'*interoperabilità*, in particolare con i Paesi della NATO e con quelli dell'Unione Europea.

Assume quindi importanza prioritaria la creazione di un corpo professionale, quale del resto è ormai disegnato dalla normativa, e, conseguentemente, si pone rilievo alle esigenze di bilancio.

Discorso peculiare viene poi fatto per l'*Arma dei Carabinieri* che viene chiamata a svolgere compiti in sede internazionale (oltre a quelli tipici di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza sul piano nazionale) che si svolgono sul piano prettamente militare ed, in particolare, su quello della *polizia militare*, nell'ambito di missioni dirette a ristabilire l'ordine pubblico (es.: Albania, Kosovo), anche in base a specifiche convenzioni bilaterali.

Dalla nota preliminare emerge una sostanziale conferma del livello delle risorse assegnate alla difesa, soprattutto se confrontate con il P.I.L.:

(in miliardi)

Esercizio	2000	2001
Funzione Difesa (Forze Armate)	22.987,0	24.609,0
Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	7.429,9	7.558,8
Funzioni Esterne	218,5	222,8
Pensioni Provvisorie	2.210,3	1.939,4
Totale	32.845,7	34.330,0

Gli incrementi sono dunque nell'ordine del 4,52% sul piano complessivo rispetto al bilancio 2000 (si sottolinea come in sede di rendiconto 1999 il livello degli stanziamenti definitivi sia stato pari a 34.050,1 mld).

In particolare, per la funzione Difesa l'incremento è del 7,05%, per l'*Arma dei Carabinieri* dell'1,74%, mentre per le Pensioni provvisorie si registra una diminuzione del 13,96%.

Va considerato che è tendenziale un consistente aumento, nel bilancio difesa del dato di rendiconto, che nel 1999 si è rivelato di particolare consistenza con un livello di 34.050,1 mld che indica un incremento del 9,74% rispetto ai 31.029 mld del bilancio di previsione.

Tale rilevazione è stata sostanzialmente confermata dai dati del rendiconto 2000 che mostra stanziamenti definitivi per 35.392,01 mld, con uno scostamento di circa 600 mld rispetto alle proiezioni determinate dall'applicazione dello stesso indice (36.044,9 mld), nonostante l'incremento del 1999 sul 1998 fosse già considerevolmente superiore rispetto a quelli registrati per gli esercizi 1997 e 1998 (nel 1997 è stato dell'1,31% - da 29.698,5 mld si è passati a 30.086,25 mld, mentre nel 1998 è stato del 4,89% - da 31.650,8 mld si è passati a 33.199,6 mld).

La ragione di tale scarto rispetto al *trend* degli esercizi precedenti può essere rinvenuta nella maggiore spesa per le *missioni internazionali*.

Il rapporto con il P.I.L., elemento questo ritenuto un indicatore importante per la valutazione della spesa per la difesa, risulta pari all'1,46%, valore in leggera diminuzione rispetto a quello del 2000 (1,48%).

Ma è maggiormente significativo il rapporto con il P.I.L. della Funzione Difesa, ed in questo caso il rapporto del previsionale 2001 con il P.I.L. è dell'1,05% con un minimo incremento rispetto al dato 2000 (1,04%) e, comunque, ben distante dai rapporti esistenti in altri Paesi (in Francia è dell'1,9% e nel Regno Unito del 2,4%).

Nel bilancio di previsione 2001, vengono inseriti tre nuovi Centri di Responsabilità: *Esercito italiano*, *Marina militare* ed *Aeronautica militare*, oltre all'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale*.

Nel caso dei primi tre, tale innovazione, che segue quella dell'individuazione quali Centri di Responsabilità degli *Ispettorati logistici* per le tre *Forze armate*, indica la sempre maggiore diretta assunzione di responsabilità anche nel processo decisionale tendente all'acquisizione di beni e servizi da parte degli Stati maggiori di forza armata, sia pure in un primo momento nell'ambito del *funzionamento* ed attraverso l'operatività degli *Ispettorati logistici*.

Dovrà dunque valutarsi, nel prossimo futuro, quali andamenti nei procedimenti di spesa si registreranno e, sotto il profilo sistematico, quali evoluzioni avrà il rapporto fra l'area *tecnico-amministrativa* e l'area *tecnico-operativa*.

La rilevanza dell'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale* va

considerata nel contesto della creazione dell'*Agenzia Industrie-Difesa*, prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Si tratta infatti di un'operazione estremamente complessa che dovrà portare ad un riordino del settore che potrà portare anche a consistenti problemi di *outplacement* del personale attualmente impiegato.

1.2 Le direttive del Ministro.

Gli atti di indirizzo e quelli di programmazione finanziaria, devono tenere conto per la difesa di un quadro fortemente evolutivo.

Già nella passata relazione si faceva cenno alla direttiva emanata per l'esercizio 2000 con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2000.

Su di essa veniva, infatti, espressa una valutazione positiva in quanto appariva improntata ad una più attenta programmazione.

In particolare, veniva rilevata la cautela con la quale si prevedeva la riduzione della forza bilanciata. Infatti essa veniva ancora indicata in 10.000 unità complessive (da 280.000 a 270.000), mediante una riduzione del personale di leva di circa 20.000 unità, un aumento dei volontari di truppa di 8.000 unità e dei sottufficiali di circa 1.500, 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, per il 2000, veniva dimensionata su 170.000 unità per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica.

Al riguardo, va detto che la direttiva per il 2001, emanata con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2001, pone l'accento, nell'ambito degli interventi nei settori del personale, dell'approntamento e dell'ammodernamento delle forze, alla prosecuzione del processo di "professionalizzazione" dello strumento attraverso un programma di progressiva riduzione della forza bilanciata, con la gradualità necessaria per evitare squilibri strutturali e compatibilmente con la disponibilità di risorse a bilancio, al fine di conseguire i livelli stabiliti.

Si prevede, dunque, di attuare una contrazione per il personale militare di circa 7.750 unità attraverso una riduzione di Ufficiali e personale di leva rispettivamente di 1.130 e 11.600 unità ed un contestuale incremento di 5.000 unità, tra Sottufficiali e volontari di truppa (ferma breve e servizio permanente), con una significativa aliquota di questi ultimi di circa 4.870 unità.

Nel corso del 2001, pertanto, la forza complessiva dovrebbe attestarsi su 262.000 unità circa (di cui circa 162.000 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. 25/1997) 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 militare².
- 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

² 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.

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, attrezzature, materiali ed equipaggiamenti, l'adeguamento delle infrastrutture all'esigenza del reclutamento femminile ed il "miglioramento della qualità della vita" del personale³.

- 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 operativa⁴.
- 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

³ 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'approntamento 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 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 di n. 70 obici semoventi PZH-2000, in cooperazione con la Germania, per ammodernare le unità di artiglieria terrestre.

⁴ 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 (sommersibili di nuova generazione U212A, elicotteri EH-101 e NH-90, sistemi missilistici SAAM e PAAMS);
- ammodernamento tecnologico di "mezza vita" per i sommersibili classe SAURO (3^a e 4^a 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 antisommersibile MILAS;
- adeguamento dei mezzi del Reggimento anfibio San Marco;
- sviluppo di un siluro pesante di nuova generazione.

- 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;
- c) l'adeguamento delle capacità operative dei velivoli TORNADO, AM-X, ATLANTIC ed HH3F;⁵
- 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 comparti di specializzazione⁶.

Accanto alle direttive che riguardano l'area *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. 25/1997, ha investito tutto il Ministero della difesa, processo che dovrà tener conto delle conseguenze dell'istituzione del *Servizio militare professionale* istituito con la legge 14 novembre 2000, n. 331, conseguenze alle quali si farà cenno nella parte della presente relazione dedicata ai profili evolutivi.

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. 29/1993 e successive modifiche, ed ora da strutturare secondo le disposizioni del d.lgs. n. 286/1999.

⁵ 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.

⁶ 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.

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 *generalisti 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 evolutivi*, 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, perseguendo 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. 25/1997 e dal successivo regolamento approvato con il d.P.R. n. 556/1999, 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. Analisi dell'organizzazione.

2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

Nella passata relazione era stata sottolineata l'importanza costituita, per la riorganizzazione del Ministero, dal *Regolamento* previsto dalla legge n. 25/1997 sulla *Riforma dei vertici*, la cui mancanza ha rallentato la definitiva attuazione del nuovo sistema *Difesa*.

Dal regolamento, emanato con il d.P.R. del 25 ottobre 1999, n. 556, è venuta, infatti, 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.⁷

In tale contesto, va citato il regolamento, approvato con il d.P.R. 21 marzo 2001, n. 172, con il quale è stato riorganizzato il Segretariato generale, apportando le necessarie modifiche al d.P.R. n. 556/1999.

La nuova struttura prevede, oltre all'Ufficio generale del Segretario generale, che può essere retto da un dirigente civile di prima fascia o da un ufficiale con il grado di brigadiere generale e gradi corrispondenti, sei reparti retti, il I, il II ed il VI⁸ da tre dirigenti civili di prima fascia ed il III, il IV ed il V⁹ da tre ufficiali con il grado di brigadiere generale e gradi

⁷ Il *Capo di stato maggiore della difesa* è 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*, coadiuvato dai due *Vice-Segretari generali, uno militare e l'altro civile*, 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*.

⁸ Che si occupano di ordinamento dell'area tecnico-amministrativa, del coordinamento amministrativo e del controllo della spesa, e di informatica, statistica e standardizzazione ed assicurazione di qualità dei materiali.

⁹ Che si occupano di politica degli armamenti, di programmi di armamento e di ricerca tecnologica.

corrispondenti.

Va poi sottolineata l'evoluzione del processo di adeguamento dell'Arma dei Carabinieri al ruolo di *Forza armata*, come disegnato dalla legge 31 marzo 2000, n. 78 - con la quale è stata sancita 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".

Sono stati, infatti, emanati i decreti legislativi di riorganizzazione dell'Arma, i più importanti dei quali sono: il d.lgs. 27 giugno 2000, n. 214, il d.lgs. 28 giugno 2000, n. 216, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 298, il d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 82, il d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 83. Con tali provvedimenti si è provveduto al riordino delle strutture, funzioni e delle carriere del personale dell'Arma.

In tal modo, si è perseguita la finalità di rendere la struttura più snella e rispondente alle esigenze operative che impegnano l'Arma, sia nell'area della Difesa, sia in quella della Pubblica Sicurezza.

Con il riordino, infatti, sono state individuate soluzioni organizzative e funzionali dirette alla razionalizzazione dell'impiego delle risorse disponibili ed alla semplificazione delle procedure.

Particolare rilievo è stato dato al sostegno tecnico-logistico-amministrativo, attraverso il conferimento di decise assegnazioni funzionali ai vari livelli gerarchici, al fine di evitare duplicazioni di attività con conseguenti dispersioni di risorse.

Un aspetto di grande rilievo è rappresentato dall'adeguamento dei livelli di comando alla rilevanza delle funzioni e delle connesse responsabilità decisionali.

2.2 Controllo interno.

Con il regolamento emanato con il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 241, sono stati disciplinati gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

In tale ambito, oltre ad uffici di particolare rilievo per la difesa, come l'*Ufficio per la politica militare*, viene istituito il *Servizio di controllo interno*, nell'ottica del d.lgs. n. 286/1999, e, quindi, del *controllo strategico*.

Nella passata relazione era stata descritta la particolare situazione nella quale si era venuta a trovare l'Amministrazione della difesa che aveva 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*.

Tale provvedimento pur mostrando la consapevolezza di volersi dotare del *Servizio di controllo interno*, che aveva portato la Corte ad esprimere, in passato, le considerazioni che si richiamano¹⁰, era tardivo rispetto alla stessa emanazione del citato d.lgs. n. 286/1999, emanato il 30 luglio 1999.

¹⁰ 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. 29/1993, sia della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs. 29/1993 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. 29/1993, la stessa amministrazione si è posta, in termini decisi, l'esigenza di istituire, appunto, un *servizio di controllo interno*.

Veniva dunque segnalato dalla Corte, nella passata relazione, il problema, nel nuovo quadro disegnato dal d.lgs. n. 286/1999, 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*.

La disciplina recata dal regolamento prevede l'utilizzazione di *esperti in materia di organizzazione amministrativa, tecniche di valutazione, analisi e controllo, particolarmente qualificati, anche estranei alla pubblica amministrazione*.

Il Servizio si avvale di un ufficio, retto da un dirigente di prima fascia, al quale viene assegnato un contingente di personale non superiore a venti unità, tra le quali due dirigenti di seconda fascia del ruolo unico e due brigadieri generali o colonnelli.

In coerenza con la connotazione di *controllo strategico* che il Servizio presenta, viene sottolineato il rapporto *diretto e riservato* - che il medesimo ha con il Ministro, al quale riferisce sulle analisi effettuate e propone opzioni migliorative delle funzionalità dell'amministrazione - e la possibilità di accesso, al medesimo servizio riconosciuta, agli atti ed ai documenti inerenti all'attività del Ministero, e, quindi, di richiesta ai Centri di Responsabilità di dati ed informative necessari allo svolgimento dei propri compiti.

Appare dunque definita in senso positivo la questione, sulla quale si è dibattuto a lungo, dell'applicabilità o meno della deroga prevista dal comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 all'istituzione del controllo interno, laddove un'interpretazione che ha sostanzialmente prevalso (solo il Ministero della giustizia non ha ancora un servizio di controllo interno) ha limitato tale deroga alla valutazione dei dirigenti.

Sarà comunque necessario verificare, in concreto, l'attività del Servizio, sia perché permangano i problemi del rapporto fra Area tecnico-amministrativa ed Area tecnico-operativa, sia per la carenza di strutture di controllo di gestione diffuse su tutte le articolazioni dell'Amministrazione, sia, infine per la marcata connotazione gerarchica della medesima.

Del resto, l'esigenza di valutazioni gestionali è sempre più sentita soprattutto nell'attuazione dei programmi pluriennali d'armamento, che coinvolgono l'industria privata e per i quali, si ribadisce, devono 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*.

Tale aspetto viene ulteriormente rimarcato dall'avvio dell'Agenzia *Industria-Difesa*, della quale si parla nel prosieguo e la cui gestione - dopo la necessaria 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 - dovrà anch'essa essere improntata, con l'ausilio di una contabilità economica, ai medesimi criteri.

3. Analisi finanziaria.

L'analisi finanziaria, segue, anche per l'esercizio 2000, la classificazione COFOG¹¹, varata in sede OCSE, fino all'elaborazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello.

Detta analisi, viene poi ulteriormente evoluta nell'incrocio con i *Centri di Responsabilità* i quali, nell'Amministrazione della difesa, in considerazione dell'accorpamento conseguente alla realizzazione della riforma che ha significativamente diminuito il numero delle direzioni generali ed uffici centrali¹², sono maggiormente caratterizzati, rispetto al passato, da un'articolazione di competenze *per materia*, permettendo dunque una lettura finalizzata dei dati del rendiconto 2000.

Per quanto attiene, infine, all'analisi per *categorie economiche*, quest'ultima segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico.

3.1 Analisi per funzioni-obiettivo.

Il rendiconto della Difesa, è soprattutto riferito alla *funzione-obiettivo* di 1° livello *Difesa*, la quale raggiunge una massa spendibile di 38.629,13 mld, alla quale si arriva per la consistente massa di residui totali al 31 dicembre 2000 (12.812,35 mld).

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 gli impegni coincidano con la 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 mld), 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 mld) indica come l'Amministrazione fosse consapevole di non poter migliorare di molto

¹¹ 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 (SEC 79 e SEC 95). 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 seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

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

¹²Per l'area tecnico-amministrativa costituisce un evento concreto la riduzione da 19 a 10 delle direzioni generali e da 5 a 2 degli uffici centrali.

il circuito di spesa, pur avendo operato pagamenti pressoché solo in conto residui (i pagamenti sulla competenza ammontano a soli 3 mln) 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 servizi militari*.

La «difesa militare» rappresenta il 95,4% della spesa complessiva della funzione Difesa (24.294,44 mld di stanziamenti definitivi su 25.464,84 mld 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 7.370,25 mld) nella quale l'amministrazione è presente, sia attraverso l'Arma dei Carabinieri, attuale Quarta forza armata, nella funzione di secondo livello *Ordine pubblico e sicurezza*, 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 di quarto livello, va sottolineato che i relativi stanziamenti definitivi, per la difesa, raggiungano 2.060,09 mld.

Le tre funzioni di primo livello citate raggiungono, complessivamente 34.940,36 mld (25.464,84 mld per la funzione *Difesa*, 7.370,25 mld per *Ordine pubblico e sicurezza* e 2.105,27 mld per *Protezione sociale*) corrispondenti al 98,7% degli interi stanziamenti definitivi della difesa (35.392,01 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 mld rispetto ai 6.608 mld dell'esercizio 99 (di cui 4.537,77 mld di personale, rispetto ai 4.938,6 mld dell'esercizio 1999), 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 5.675,19 mld (l'88,9% degli stanziamenti definitivi), limitati sono i pagamenti su residui (820,42 mld, il 51,6% dei 1.589,18 mld 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 3.588,89 mld) ed un rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 95,8% (3.579,93 mld su 3.735,64 mld), con residui propri finali per 1.230,15 mld, che indicano

un tasso di smaltimento dell'89,6% sui 1.372,68 mld iniziali.

La seconda il 99,1% (4.786,94 mld su 4.828,37 mld) degli impegni totali sulla massa impegnabile, il 97,9% (4.619,32 mld su 4.716,41 mld) 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 mld con un aumento del 4% rispetto ai 1.961,24 mld iniziali ed un tasso di smaltimento del 36,6% (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 mld e comunque di molto inferiore rispetto all'esercizio 1999¹³, per gli «armamenti marittimi» è addirittura superiore al 100% (1.826,48 mld su 1.781,38 mld) 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 mld), in questo caso con valori di maggior rilievo rispetto al 99¹⁴ - sia quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa.

Tale rapporto è, infatti del 92,21% (731,93 mld su 793,69 mld) per *Armamenti terrestri*¹⁵, del 93,06% (1.661,28 mld su 1.785,09 mld) per «armamenti marittimi» e del 97,72% (2300,97 mld su 2354,49 mld) per «armamenti aerei».

Tuttavia, la presenza di sensibili residui propri finali al 31 dicembre: 1.035,40 mld pari al 57,13% della massa spendibile (1.812,47 mld) per «armamenti terrestri», 2.278,79 mld pari al 57,36% della massa spendibile (3.972,13 mld) per «armamenti marittimi» e 2.657,11 mld pari al 52,94% della massa spendibile (5.018,73 mld) per «armamenti aerei» mostra, anche per il 2000 come in realtà continui 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 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 43,79% per «armamenti terrestri», del 44,94% per «armamenti marittimi» e del 46,91% per «armamenti aerei».

Come nella passata relazione, particolare rilievo viene dato alla funzione di 4° livello, sempre nell'ambito della «difesa militare», 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 ben 3.395,46 mld in termini di stanziamenti definitivi (rispetto ai 1.333,2 mld dell'esercizio 1999) e presenta il seguente andamento: il livello degli impegni totali sulla massa impegnabile è del 98,1% (3.376,98 mld su 3.444,06 mld), quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è del 97,5% (3.317,65 mld su 3.401,14 mld) ed i residui propri finali al 31 dicembre ammontano a 747,49 mld corrispondenti al 18,1% della massa spendibile (4.137 mld).

Per quanto attiene, più specificamente, alla dinamica dei residui, si riscontra un limitato

¹³ Gli impegni totali ammontavano a 1.564,2 mld su 1.622,4 mld di massa impegnabile.

¹⁴ Gli impegni totali ammontavano a 1.650,2 mld su 1.689,7 mld di massa impegnabile.

¹⁵ Che, nell'esercizio 1999 vedeva un rapporto di 691.399,2 mld su 1.511,1 mld.

aumento rispetto a quelli iniziali (del 7,9% - 747,49 mld i primi e 692,94 mld i secondi), mentre il tasso di smaltimento residui (pagamenti su residui) è del 47,5% (329,26 mld su 692,94 mld).

Da tali dati si rileva un sensibile miglioramento sull'esercizio 1999¹⁶, elemento sintomatico di una migliore dinamica della spesa in un settore fondamentale per la pianificazione strategica dell'amministrazione.

Al riguardo, si segnala l'importanza, in tale ambito, della costituzione di un sistema di controllo interno (ora prevista dal regolamento *sugli uffici di diretta collaborazione al Ministro*, emanato con il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 241) che, secondo il disegno recato dal d.lgs. n. 286/1999, dovrebbe avere nel controllo strategico il suo momento esponentiale, il quale potrebbe assumere un ruolo decisivo anche nell'ottica della finalizzazione della spesa per questa funzione-obiettivo.

In precedenza, si era sottolineata la rilevanza della *f.o.* di primo livello *Ordine pubblico e sicurezza* che, per quanto attiene all'Amministrazione della difesa, fotografa l'attività dell'Arma dei Carabinieri.

In tale contesto, vanno esaminate, in particolare, due funzioni di quarto livello: *Attività di controllo del territorio* e *Contrasto alla criminalità organizzata e comune*.

La prima presenta, infatti, un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 98,9% (4.879,14 mld su 4.928,73 mld)¹⁷, un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 98,7% (4.883,33 mld su 4.946,36 mld) e residui propri finali al 31 dicembre per 316,94 mld che corrispondono al 6% della massa spendibile (5.254,32 mld). Questi risultati appaiono sostanzialmente in linea con quelli del precedente esercizio¹⁸.

La seconda presenta un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 97,9% (1.631,50 mld su 1.666,38 mld), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa dell'84,3% (1.635,32 mld su 1.677,90 mld) e residui propri finali al 31 dicembre per 119,97 mld che corrispondono al 6,7% della massa spendibile (1.791,76 mld).

In questo caso, si nota un peggioramento rispetto al precedente esercizio, nel rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa, amplificato dalla sensibile diminuzione delle disponibilità complessive¹⁹.

L'analisi finanziaria deve, infine, prendere in esame la funzione di primo livello *Protezione sociale* ed, in particolare, la funzione di quarto livello *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori*.

Si tratta, evidentemente, di una funzione che presenta caratteristiche totalmente differenti da quelle, eminentemente operative, i cui andamenti sono stati descritti in precedenza.

E' peraltro nota la rilevanza che le *Pensioni privilegiate* hanno nell'ambito militare, così come i trattamenti pensionistici provvisori.

Il rapporto degli impegni sulla massa impegnabile è molto alto, raggiungendo il 99,7% (2.054,49 mld su 2.060,09 mld).

I pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, peraltro molto elevate sulla massa spendibile (sono il 99,6% con 2.060,09 mld su 2.068,69 mld) corrispondono al 99,7% con 2.054,34 mld su 2.060,09 mld e, conseguentemente, il livello dei residui propri finali appare irrisorio (6,08 mld), comunque in diminuzione rispetto agli 8,6 iniziali.

Si tratta di una funzione, di grande importanza, come si è detto con caratteristiche molto diverse da quelle precedentemente esaminate, la cui dinamica di spesa è estremamente positiva.

¹⁶ Per il quale si era rilevato un rapporto del un livello di quasi il 40% di residui sulla massa spendibile.

¹⁷ Nell'esercizio 1999 si riscontrava un migliore livello del 99,67% (3.823,5 mld su 3.836,1 mld).

¹⁸ Il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa era del 98,95% (3.829,3 mld su 3.870 mld) e residui totali per 187,5 mld che corrispondono al 4,52% della massa spendibile (4.147,6 mld).

¹⁹ Il livello degli impegni sulla massa impegnabile era del 99,63% (2.541,9 mld su 2.551,3 mld); quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 99,13% (2.545,2 mld su 2.567,4 mld) e residui finali per 159,7 mld che corrispondono al 5,88% della massa spendibile (2.715,9 mld).