

servizi con una positiva ricaduta sulla gestione della spesa periferica, sulla quale la Corte ha posto l'accento in questa sede e che ha costituito un aspetto fondamentale delle direttive del Ministro per l'attuale esercizio finanziario.

Dall'altro lato, una volta consolidata la struttura dei Vertici², l'attivazione del Servizio di controllo interno "strategico" ha messo in moto, in collaborazione con lo Stato maggiore Difesa e gli Stati maggiori di *Forza armata*, il Segretariato generale e la Direzione centrale di bilancio, una ricognizione delle problematiche gestionali, in molti casi oggetto di specifiche analisi della Corte, che ha portato su di un terreno comune le componenti della Difesa.

Tale attività ha avuto riflessi importanti sulla predisposizione della "Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione 2003" e sul processo di individuazione di appositi "indicatori" in grado di intercettare le *criticità* gestionali dell'Amministrazione.

Un risultato, ormai tangibile³, da evidenziare è la ristrutturazione dei *Centri di responsabilità* per l'esercizio finanziario 2004 realizzata da un apposito Gruppo di Lavoro, istituito presso lo Stato Maggiore Difesa.

Va sottolineato come l'esigenza di dotare l'Amministrazione, cosa comune a tutto il sistema amministrativo nazionale, di una *contabilità analitica per centri di costo* - la cui elaborazione è stata curata, in particolare, dalla Direzione centrale del bilancio - anche in seguito alle osservazioni della Corte, abbia determinato, a causa della precedente identificazione dei *C.d.R.* con i *Centri di costo*, un processo di verifica della struttura dei *Centri di responsabilità* che prevede una concentrazione sul *Segretario generale* della decisionalità sulla spesa dell'area tecnico-amministrativa e la maggiore responsabilizzazione dei *C.d.R.* di Forza Armata.

Per quanto non vi siano state particolari modifiche sull'organizzazione strutturale della Difesa, nel corso del 2002, mentre viene attuata la graduale riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri⁴, si rinvergono elementi significativi della razionalizzazione amministrativa in atto, che era stata segnalata nella precedente relazione, nonché un'attenzione particolare alla realizzazione di un sistema informatico in grado di gestire, in tempi reali le informazioni sui movimenti finanziari, per correlarle alle attività svolte e trarne valutazioni in termini di costi. Al riguardo, non ancora vi sono significative implementazioni idonee ad intercettare la *spesa periferica*, aspetto sul quale la Corte si è spesso soffermata.

Detta razionalizzazione investe tutto il circuito programmatico, come viene approfondito nella relazione, e tale aspetto è di rilievo non solo per il contesto delineato ma anche per l'impatto del decreto legge n. 194/2002 (convertito con la legge n. 246/2002) e del dm n. 29/11/2002 con il quale sono stati definiti i *tagli* di spesa sia in termini di competenza che di cassa.

Come viene specificato in relazione, le peculiari caratteristiche del bilancio della Difesa, unitamente alla grande rilevanza dei programmi pluriennali d'armamento ed a procedure che

² In ultimo, con la riorganizzazione del Segretariato generale, con il regolamento, approvato con il d.P.R. 21 marzo 2001, n. 172 e con il quale si è modificato il citato d.P.R. n. 556/99.

³ Il Comitato dei Capi di stato maggiore si è già espresso positivamente il 27 marzo 2003 ed il Ministro ha successivamente approvato il documento.

⁴ Nel mese di settembre 2002 è stata avviata una manovra di adeguamento della forza organica delle 3.797 Stazioni distaccate (*non in sede di Commissariato di PS*) alle reali esigenze.

L'intera manovra si inserisce nella strategia dell'Arma finalizzata a potenziare il dispositivo territoriale fuori dai capoluoghi e implica un onere organico complessivo di 1.660 unità che impone un'attuazione graduale in più fasi (avvio nell'anno in corso e completamento entro il 1° semestre 2005), con adozione dei provvedimenti in ragione della diversa incidenza operativa sul territorio e, soprattutto, della disponibilità di risorse.

Le finalità del progetto consentirebbero, inoltre, di rivedere la classificazione delle Stazioni in fasce (ora legate all'orario di apertura al pubblico) per adottare un modello flessibile che privilegi ed aumenti la proiezione esterna e riconosca l'autonomia dei Comandanti periferici a determinare l'orario di apertura in modo più aderente alle esigenze locali.

prevedono tendenzialmente l'impegno alla fine dell'esercizio, hanno reso particolarmente penalizzanti gli effetti, in particolare, del provvedimento applicativo citato.

Va considerato che detti effetti sono avvertibili anche sulla programmazione 2003, come viene evidenziato nelle direttive del Ministro.

Per quanto attiene ai risultati finanziari, va, innanzitutto, accennato alla maggiore difficoltà di lettura del rendiconto per *FOB* in seguito all'adozione della configurazione delle *funzioni-obiettivo* del Ministero dell'Economia e delle Finanze al posto di quella *originale* della Corte, a causa di una diversa attribuzione delle spese, a grandi aggregati, non sempre in linea con la classificazione COFOG.

Tenuto conto delle problematiche gestionali innescate dal decreto *taglia-spesa*, tali risultati che indicano un incremento della massa-residui, peraltro limitato, nell'ordine dell'1,4% (7,31 miliardi di euro al 31 dicembre rispetto ad 7,21 miliardi di euro al 1° gennaio 2002) - dovuto soprattutto alla categoria "Investimenti fissi lordi..." nel Titolo II Conto capitale nella quale sono ricompresi gli investimenti non di parte corrente e le spese per la ricerca non legate ai programmi d'armamento - possono considerarsi positivi.

Per quanto riguarda le Direzioni d'armamento, va segnalato, in particolare, il risultato del C.d.R. "Armamenti Aeronautici" che vede ridotta la massa-residui del 7,2% (1,59 miliardi di euro rispetto ad 1,70 miliardi di euro), con pagamenti totali corrispondenti al 92% delle autorizzazioni di cassa (1,84 miliardi di euro su 2,00 miliardi di euro).

In considerazione dei problemi finanziari dovuti ai *tagli*, ai quali si è accennato, tale andamento mostra un affinamento nella gestione di programmi, ulteriormente evoluto, rispetto al recente passato.

Un livello ancor più elevato di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (4,45 miliardi di euro su 4,58 miliardi di euro) è quello mostrato dall'Arma dei carabinieri, che raggiunge il 97%.

I residui, per quanto in aumento, si attestano al 7,17% della massa spendibile (0,35 miliardi di euro su 4,89 miliardi di euro) e quindi si mantengono in limiti piuttosto contenuti.

Anche in questo caso va sottolineato il *trend* positivo di questo C.d.R., sul quale vanno gradualmente ad incidere i provvedimenti di riorganizzazione in atto, dopo il riconoscimento del rango di quarta forza armata.

L'attività contrattuale della Difesa sta vivendo significativi mutamenti per l'accelerazione del processo di "esternalizzazione" che ormai investe molti settori.

Le gare Consip, come si è detto, giocano un ruolo notevole e da esse si attendono risparmi *a cascata*, per tutta la Difesa, anche sotto il profilo della allocazione alternativa delle risorse umane, finora impegnate nelle operazioni connesse all'affidamento di beni e servizi.

Le trattative private, che sono alla particolare attenzione del legislatore e della Corte dei conti (art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289-Finanziaria 2003 e deliberazione delle Sezioni riunite n. 7/2003) hanno raggiunto il livello complessivo di 1,37 miliardi di euro, con valori particolarmente significativi anche nei singoli contratti (il più elevato ha raggiunto 180 miliardi di euro).

L'*Agenzia Industrie-Difesa* sembra aver superato la fase di avvio e mostra, dal consuntivo 2002, risultati di un certo rilievo, considerate le difficoltà non solamente iniziali ma ancora perduranti, per il ripristino di un'economicità di gestione degli enti e stabilimenti presi in carico dall'Agenzia, legate alla competitività dei prodotti industriali sul mercato ed al peso del personale, ritenuto in esubero rispetto alle esigenze ed oggetto di una difficile (segnata anche da specifico contenzioso) operazione di *outplacement*.

I dati relativi alla gestione dei primi sei stabilimenti conferiti e la Direzione generale, indicano il progressivo avvicinamento dei valori di produzione a consuntivo rispetto a quelli preventivati, cosa questa che ha determinato una diminuzione del *contributo in conto esercizio* assegnato dall'Amministrazione, che è stato di 17,19 miliardi di euro in sede di consuntivo rispetto ad 19,93 miliardi di euro di preventivo con un *miglioramento di risultato* del 14%.

Il quadro complessivo mostra dunque un'Amministrazione che sta portando avanti un processo di razionalizzazione, orientato alla prevalenza delle dinamiche funzionali in un contesto che risente di un apparato molto complesso, nel quale la suddivisione nelle due aree "tecnico-amministrativa" e "tecnico-operativa" gioca un ruolo fondamentale.

La ricognizione delle funzioni e l'esigenza di porre in evidenza i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi assegnati impongono un diverso approccio, anche in un'Amministrazione fortemente e naturalmente connotata da un'organizzazione gerarchica.

Del resto, la prospettiva è quella di un assetto sempre più snello e professionalizzato, indirizzato alle funzioni istituzionali in un contesto internazionale e che tende quindi, oltre che per le scelte strategiche, anche per le esigenze dettate dalle sempre minori risorse umane disponibili, a concentrarsi sulle missioni fondamentali non trascurando aspetti industriali di grande rilievo come, da un lato, la partecipazione dell'industria italiana ai programmi internazionali (con assicurazione dei "ritorni industriali" per il *Sistema Paese*) e, dall'altro, il recupero della competitività economica degli enti e stabilimenti della Difesa, nell'ambito dell'Agenzia *Industrie-Difesa*.

1. Direttive e programmi.

1.1 La nota preliminare.

La nota preliminare, della quale costituisce naturale evoluzione la "Nota aggiuntiva", documento peculiare del Ministero della difesa, ha assunto, negli ultimi esercizi, particolari consistenza ed approfondimento e presenta, per il 2003, contenuti critici sulle assegnazioni di bilancio ottenute, ritenute non in linea con le esigenze dell'Amministrazione.

L'Amministrazione pone, infatti l'accento sulla rilevanza che il fattore "sicurezza" assume in un contesto *allargato* conseguente all'ingresso di nuovi Paesi nell'Unione Europea ed alla rimodulazione della struttura dell'Alleanza Atlantica, laddove i *poli* interessati dall'azione comune sono molteplici e la garanzia della sicurezza assume maggior rilievo.

Viene quindi sottolineato come non possa prescindere dall'adeguamento della professionalità delle Forze armate per renderle idonee al sostegno dinamico dell'azione della Comunità internazionale.

L'obiettivo strategico principale rimane dunque quello di partecipare in modo adeguato al processo di *europizzazione* delle Forze armate nazionali ed al contesto complessivo di cooperazione internazionale.

A tal fine, viene proseguita l'opera di riorganizzazione delle Forze armate.

In quest'ottica, viene sottolineato come il bilancio 2003 costituisca un'inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti, in considerazione dell'obiettivo perseguito di portare la spesa per la Difesa all'1,5% del PIL.

Gli stanziamenti di competenza ammontano ad 19.614,8 milioni di euro rispetto ai 19.025,1 del 2002.

L'apparente conferma del livello delle risorse assegnate alla Difesa non è tale nel confronto con il PIL: tale rapporto è di grande importanza in quanto costituisce l'indicatore utilizzato nelle comparazioni a livello internazionale per stimare il rilievo attribuito al *Sistema Difesa*.

Nel bilancio 2003 viene infatti raggiunto complessivamente il livello dell'1,48%, in peggioramento rispetto all'1,504% del 2002.

Se poi l'attenzione viene focalizzata sulla *Funzione Difesa*, il livello dell'1,058% sul PIL, allontana l'Italia dai principali Partners europei (la Francia e la Gran Bretagna raggiungono, rispettivamente, l'1,7% ed il 2,4% del PIL nazionale).

(milioni di euro)

<i>Esercizio</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Funzione Difesa (Forze Armate)	13.665,6	14.027,1
Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	4.263,7	4.564,6
Funzioni Esterne	216,9	252,2
Pensioni Provvisorie	879,0	770,9
Totale	19.025,1	19.614,8

Tali dati indicano un incremento decisamente inferiore degli stanziamenti 2003 rispetto a quelli del 2002 (l'incremento è del 3,1% rispetto al 6,04% rilevato nel rapporto 2002/2001).

In particolare, per la funzione Difesa l'incremento è del 2,64%, per l'Arma dei Carabinieri del 7,06%, mentre per le Pensioni provvisorie continua a registrarsi una diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, del 12,03%, analoga a quella rilevata nella passata relazione, dovuta all'elevazione del limite di permanenza in servizio, a sua volta collegato all'accesso all'*ausiliaria*.

Un elemento caratteristico della spesa per la Difesa è quello del consistente aumento degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli iniziali. Al riguardo va detto che, mentre il dato del rendiconto 2001, con € 19.631,56 milioni indicava un incremento del 3,19%, corrispondente a meno della metà di quello afferente all'esercizio 2000, nel 2002 gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto 20.925,84 milioni di euro, con un incremento del 6,59% rispetto al 2001, recuperando, dunque, il livello incrementale preesistente.

In tale contesto va tenuto conto dell'incidenza delle spesa per le missioni internazionali.

Al momento della predisposizione della *nota preliminare*, dunque, anche a prescindere dalla percezione degli effetti delle disposizioni contenute nel DL n. 6/9/2002, n. 194, convertito con la legge 31/10/2002, n. 246 (nota come "tagliaspese"), l'Amministrazione era ben consapevole delle limitazioni di bilancio, e della circostanza che l'incremento degli stanziamenti iniziali 2003 è destinato per 585 milioni di euro su 590 milioni di euro ai rinnovi contrattuali gestiti nel nuovo contesto delle Forze armate professionali, tanto da esprimere valutazioni fortemente critiche sulle risorse a disposizione, tali da alterare il circuito programmatico.

Pertanto, gli obiettivi contenuti nella *nota preliminare*, sia pure nel quadro precedentemente delineato, vengono ridimensionati, escludendo l'avvio di nuovi Programmi nel settore Investimenti, per poter sviluppare quelli improcrastinabili e rinunciando ad assicurare al settore Funzionamento le risorse pur necessarie ad elevare il livello di efficienza.

Nel quadro di una politica di bilancio restrittiva, l'obiettivo fondamentale è dunque quello di migliorare la gestione e la funzionalità delle risorse disponibili, in un contesto che tende a modulare strutture di comando più semplici e snelle, attraverso la soppressione e/o il ridimensionamento di comandi, organi centrali ed enti territoriali.

Per quanto attiene alla struttura di bilancio, al momento viene mantenuta la precedente organizzazione dei *Centri di responsabilità*, per la gran parte collocati nell'area tecnico-amministrativa, in quanto, dopo l'eliminazione dei *C.d.R.* relativi agli Ispettorati logistici, l'area tecnico-operativa è rappresentata dai *C.d.R.* di *forza armata*.

Per il bilancio di previsione per l'esercizio 2004 è stata operata una profonda revisione dei *Centri di responsabilità* della Difesa che è strettamente connessa allo sviluppo del sistema di *contabilità analitica per centri di costo*, del quale si è trattato nella passata relazione e nel quale trovano rispondenza le analisi effettuate dalla Corte.

Ambedue gli argomenti sono oggetto di specifica attenzione nella presente relazione, così come quello dell'*Agenzia Industrie-difesa* il quale ultimo costituisce un contesto di *alta sensibilità*, anche per le sue ricadute sociali, nel Sistema difesa.

1.2 Le direttive del Ministro.

Nell'esercizio 2003, Il Ministero della Difesa ha elaborato, per la prima volta una Direttiva generale del Ministro *sull'attività amministrativa e sulla gestione*, nel quadro disegnato dall'art. 8 del d.lgs. 286/1999 e quindi avvalendosi del Servizio di controllo interno (controllo strategico) di recente istituzione.

Tale atto, che si conforma alle *linee-guida* contenute nella Direttiva generale del Presidente del consiglio dei ministri dell'11 novembre 2002, viene definito il *documento base per garantire la "coerenza esterna" tra la programmazione dell'attività amministrativa e gestionale della Difesa e gli indirizzi voluti dal Governo, contenuti nel Dpef, nonché la "coerenza interna" tra le priorità politiche della Difesa e gli obiettivi strategici ed operativi individuati rispettivamente dai vertici dell'area tecnico-operativa e tecnico-amministrativa*.

Viene dato, in tale contesto, impulso alla costruzione di un sistema di controllo di gestione che viene coordinato dal *Controllo strategico*, il SECIN Difesa, pur rimanendo, secondo i dettami del d.lgs. n. 286/1999, distinto da questo.

La *Direttiva* costruisce quindi un sistema di *obiettivi strategici* ed *obiettivi operativi* attraverso un processo di individuazione di *inputs* e di *autoresponsabilizzazione*, a monte, che dovrebbe consentire, a valle, di intercettare i risultati ottenuti e di trarre dalle valutazioni proprie del controllo di gestione gli elementi che potranno essere utilizzati anche in sede di valutazione dei dirigenti oltre che in quella di predisposizione della nuova *Direttiva*.

Fermo restando che dei profili indicati si parla più diffusamente, nella presente relazione, nella parte dedicata al *Controllo interno*, è importante sottolineare come venga dato impulso alla elaborazione di un sistema di indicatori sia di *realizzazione*, tipici degli obiettivi operativi, sia di *risultato* e di *impatto*, secondo le linee-guida recate dalla citata *Direttiva* del Presidente del consiglio dei ministri.

La *Direttiva* in argomento, quindi, non va a intaccare o sminuire la tradizionale "Programmazione tecnico-finanziaria", approvata con il decreto del Ministro di inizio esercizio che ha costituito finora l'unica direttiva programmatica per l'azione amministrativa (oltre alla valenza programmatica della *Nota preliminare* e della *Nota aggiuntiva*), ma crea un ambiente diretto ad assicurare, come si è detto, sia la *coerenza interna* ed *esterna* della programmazione della Difesa, sia un processo di monitoraggio dell'attività amministrativa tale da consentire anche la valutazione dei dirigenti.

A tal fine la *Direttiva* è molto stringata nella sua parte discorsiva e si sviluppa in una serie di schede che individuano gli obiettivi, proprio attraverso il processo di *autoresponsabilizzazione* dei dirigenti.

Un obiettivo strategico primario è quello della promozione e dello sviluppo di una *cultura della difesa nazionale* in un'ottica della *sicurezza* resa necessariamente più ampia dalla *minaccia terroristica*.

Di grande rilievo e legata a tale obiettivo è l'accelerazione del processo di attuazione di un nuovo modello di difesa imperniato su di un concetto di "professionismo militare" ed orientato, quindi ad anticipare la sospensione della leva ed a realizzare, entro la fine della legislatura, il progetto di forze armate interamente professionali.

Sotto il profilo organizzativo, la razionalizzazione delle risorse umane impone una riorganizzazione che rimoduli i reparti operativi in dimensioni più contenute, privilegiando una maggiore agibilità, flessibilità, prontezza ed efficacia.

In tale contesto, viene data grande importanza all'utilizzazione di tecnologie avanzate, ma anche di strumenti di cooperazione in campo europeo (peraltro già da tempo utilizzati: si pensi ai M.O.U.- Memorandum of understanding per i programmi multilaterali di armamento).

Ai *Centri di responsabilità* vengono poi assegnati specifici obiettivi strategici i quali, peraltro, hanno carattere generale (ad esempio: allo Stato Maggiore Difesa l'*ammodernamento e il rinnovamento dello strumento militare interforze*).

E' in tale quadro "di coerenza interna" che trova la sua espressione la programmazione "tecnico-finanziaria" che, in primo luogo, indica gli obiettivi e gli indirizzi programmatici e, poi, realizza l'abbinamento tra le risorse assegnate dallo stato di previsione della Difesa ed i programmi di spesa.

L'evoluzione strutturale della Difesa continua ad essere un punto fermo nella programmazione del Ministero e tale processo continua ad essere realizzato con gradualità.

Il primo profilo di rilievo è, anche per il 2003, quello della forte diminuzione del personale militare di 37.950 unità (di molto superiori alle 12.000 unità programmate nel 2002), ottenuta soprattutto attraverso la riduzione di 46.382 unità di personale di leva, mentre è previsto un incremento di 9.587 unità dei volontari di truppa.

Per il 2002 era previsto un dimensionamento della forza complessiva in 249.800 unità (di cui 152.800 per l'Esercito, 49.700 per la Marina e 57.300 per l'Aeronautica. Nel corso del 2003, la forza complessiva dovrebbe raggiungere 211.930 unità di cui 124.940 per l'Esercito, 37.300 per la Marina e 49.690 per l'Aeronautica.

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

Come rilevato in passato, anche gli obiettivi indicati per il 2003 corrispondono a quelli individuati per l'esercizio precedente, sia per la componente *interforze*, impegnata in particolare nel programma di graduale potenziamento di personale conseguente all'istituzione del Vertice unico delle Forze Armate (Legge n. 25/1997) e nella progettazione unitaria dello strumento militare sia per le componenti *terrestre*, *marittima* ed *aerea*, impegnate nella graduale e progressiva riduzione della forza bilanciata, coerentemente con gli obiettivi di "professionalizzazione" dello strumento e nel ricercare economie di gestione nel settore esercizio in modo da incrementare la formazione e l'addestramento del personale, nonché nella manutenzione e nel mantenimento in efficienza di dotazioni, mezzi, attrezzature, materiali ed equipaggiamenti.

Per l'Arma dei carabinieri è di particolare rilievo l'ammodernamento informatico e tecnologico che è finalizzato, in particolare, all'automazione delle Centrali operative ad alla loro interconnessione anche con quelle delle Forze di polizia.

Si tratta di obiettivi *tendenziali* che vanno perseguiti con continuità nella ricerca della migliore combinazione delle risorse disponibili.

Ferma restando la limitatezza delle risorse in bilancio, tali da ridimensionare l'evoluzione dei programmi, l'assetto programmatico è sostanzialmente analogo a quello degli ultimi esercizi, con limitate modifiche ai programmi in atto⁵ (già inseriti nella programmazione 2002).

Un imperativo categorico è quello del contenimento delle spese non ritenute direttamente collegate all'operatività dello Strumento militare.

Del resto, sui programmi d'armamento si ripercuotono in maniera sensibile gli effetti del DL 6/9/2002, n. 194, convertito con la legge 31/10/2002, n. 246, sia per la limitazione dei residui di stanziamento, sia per l'impossibilità di conservarli oltre, in un primo tempo, un biennio e, successivamente, per l'esercizio successivo, sia per la *filiera* procedimentale che tende a concludersi in prossimità della fine dell'esercizio.

Su tali aspetti che incidono in termini significativi sul rendiconto 2002, ci si sofferma in

⁵ Rispetto all'esercizio 2002, si segnala, per la *componente terrestre*: il CRESO NATO I, relativo all'acquisizione di 4 sistemi radar eliportati, lo sviluppo di sistema di comando, controllo e navigazione SI.C.CO.NA, per veicoli da combattimento; per la *componente marittima*: l'acquisizione della nuova portaerei Andrea Doria e per la *componente aerea*: la prosecuzione della fase di sviluppo, industrializzazione, produzione e supporto logistico del programma EUROFIGHTER 2000, giunto ad una fase di maturazione con la costruzione dei primi velivoli.

altra parte della relazione.

Infine, perciò che attiene all'area *tecnico-amministrativa*, va sottolineata la priorità assegnata alla riorganizzazione della funzione amministrativa, tale da consentire al Segretario generale - Direttore nazionale per gli armamenti, di svolgere in pieno il proprio ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento su tutti i responsabili dell'area tecnico-amministrativa dipendenti, ed a quella relativa all'attuazione del sistema di valutazione e controllo dell'azione amministrativa previsto dal d.lgs. n. 286/1999, che vede il Servizio di controllo interno in funzione di supporto all'attività di direzione politica e di indirizzo, attraverso l'adeguamento delle proprie strutture da parte dei Direttori generali e centrali al fine di soddisfare le esigenze connesse al controllo strategico ed al controllo di gestione nei confronti delle rispettive unità dirigenziali, al fine di permetterne la valutazione dei risultati sotto il profilo dell'economicità, efficienza ed efficacia dell'azione svolta.

Per quanto attiene alla creazione della *Forza professionale*, ed alle conseguenze che la medesima comporta, viene ribadito, nell'attuale contesto, l'obiettivo, per le Direzioni generali dell'area del personale e dell'area tecnico-logistica, di individuare le 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 concerne l'"Agenzia Industrie Difesa", i cui rapporti con l'Amministrazione della Difesa vengono ora regolati dalla convenzione triennale 2003-2005 e della quale si tratta specificamente nella presente relazione.

In conclusione, il vero *quid novi* della programmazione della Difesa risiede nell'attenzione che viene ora data al controllo strategico ed al controllo di gestione, che dovrebbe dare i suoi frutti anche nello specifico contesto della *spesa decentrata*.

Va detto, in proposito che le scelte operate nell'azione di indirizzo-politico costituiscono un diretto *feed-back* della Relazione della Corte sul rendiconto 2001.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

L'organizzazione del Ministero della difesa non ha conosciuto particolari modificazioni nel corso del 2002, ma, certamente, ha visto maturare alcuni profili organizzativi che, in qualche misura, mettono in discussione l'intera struttura, nell'ottica dinamica, quale si è cercato di disegnare nella passata relazione.

Il mutato contesto, dovuto alla *sospensione della leva* in coerenza con la creazione della *Forza professionale*⁶, ha comportato un'analisi approfondita delle opzioni adeguate a soddisfare le esigenze dell'amministrazione.

In questo ambito ha giocato un ruolo rilevante il processo di *esternalizzazione*, sul quale ci si è soffermati in occasione dell'esame del rendiconto 2001 e sul quale si svolgono alcune considerazioni nella presente relazione.

Ma è di particolare interesse la constatazione che stia evolvendo un diverso approccio all'organizzazione complessiva della Difesa, partendo dall'esigenza di dotarsi di una *contabilità analitica per centri di costo* e pervenendo alla decisione, ormai statuita dal Comitato dei Capi di Stato Maggiore (in data 27 marzo 2003) ed approvato dal Ministro, di ristrutturare i *Centri di responsabilità*.

⁶ Che trova la sua disciplina nel d. lgs. 215 dell'8 maggio 2001.

Per quanto, dunque, non siano ancora in atto modificazioni *strutturali*, legati all'art. 5 della legge 6 luglio 2002, n. 137 - "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 dell'8 luglio 2002⁷, la nuova struttura dei *Centri di responsabilità*, oggetto di specifica trattazione nella presente relazione, che sarà operativa con il bilancio di previsione 2004, concentra in capo al Segretario generale della Difesa la decisionalità dell'area *tecnico-amministrativa* ed evidenzia la rilevanza quali *Centri di responsabilità*, degli *Stati Maggiori di Forza Armata* che vanno ad acquisire le UPB che attengono alla retribuzione delle Forze armate (per le unità che non sono assegnate ad altri *Centri di responsabilità*), nonché alla sanità in genere ed alla quota-parte delle spese per viveri, vestiario, equipaggiamento e casermaggio che già attualmente sono decentrate dalla Direzione generale per i Servizi di Commissariato ad Enti e Reparti di Forza Armata.

E' interessante constatare come l'organizzazione amministrativa sia sempre più legata a quella del bilancio, come da tempo auspicato dalla Corte, ed è quindi evidente l'impatto che l'innovazione, di cui si è detto, avrà, in termini sostanziali, sulla struttura ordinativa dell'Amministrazione, in coerenza con il *Sistema* costituito dalla legge n. 25/1997 sulla "Riforma dei Vertici", dal d.P.R. del 25 ottobre 1999, n. 556, con il quale è stato approvato il relativo Regolamento, nonché dai decreti legislativi di riordino⁸.

Un primo elemento al riguardo è la ventilata ristrutturazione della Direzione generale di Commissariato-Commiservizi, che vedrebbe lo scorporo della componente di Commissariato, le cui competenze, come si evince dalla specifica trattazione nella parte della relazione dedicata all'*attività contrattuale*, hanno subito una riduzione in seguito all'attivazione dell'*e-procurement* e potrebbero essere attribuite alle singole *Forze Armate*⁹.

⁷ ART.5. (*Delega per l'aggiornamento dell'organizzazione delle strutture e dei comandi delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della Difesa in seguito all'istituzione del servizio militare volontario*).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti legislativi 16 luglio 1997, n. 264, 16 luglio 1997, n. 265, 28 novembre 1997, n. 459, e 28 novembre 1997, n. 464, e successive modificazioni, anche al fine di adeguarne le previsioni alle riduzioni organiche previste dalla legge 14 novembre 2000, n. 331, e dal decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215.

2. Nell'attuazione della delega di cui al comma 1 il Governo riorganizza, anche mediante soppressione, accorpamento, razionalizzazione ovvero ridefinizione dei compiti anche in chiave interforze, le strutture e i comandi delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della Difesa, adeguandone l'assetto alla riconfigurazione delle Forze armate, favorendo l'ottimizzazione delle risorse ed assicurando, altresì, il rispetto di quanto previsto dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25.

3. Il Governo trasmette alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, al fine di acquisire il parere delle competenti Commissioni permanenti, che si esprimono entro sessanta giorni dalla data di trasmissione.

4. Il Governo è altresì autorizzato, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad apportare al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1999, n. 556, le modifiche necessarie al fine di adeguarlo a quanto previsto dal presente articolo.

⁸ In particolare, per l'Arma dei Carabinieri: 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.

⁹ Queste valutazioni emergono sia dalla Relazione sull'attività di monitoraggio sulla Direttiva 2002, elaborata dal SECIN, sia dallo studio sulla ristrutturazione dei Centri di responsabilità, licenziato dall'apposito Gruppo di Lavoro Interforze ed approvato, come citato, dal Comitato dei Capi di Stato maggiore e dal Ministro.

2.2 Controllo interno.

Il Servizio di controllo interno, nella nuova configurazione prevista dal d.lgs. 286/1999 e, quindi come *controllo strategico*¹⁰, istituito, nel contesto degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, con il regolamento emanato con il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 241, è molto recente, essendo stato costituito con il dm del 28 novembre 2001¹¹.

Nella passata relazione si era detto dell'impegno del Servizio in un'attività di monitoraggio, supportata da un programma informatico di controllo di gestione, che puntava molto su di un processo di responsabilizzazione delle strutture dell'Amministrazione, chiamate ad interagire con una banca-dati in formazione, interattiva tra il SECIN ed i Centri di responsabilità, articolata in base alle missioni assegnate ed orientata alla costruzione di una contabilità analitica per centri di costo.

Il SECIN Difesa, nella sua "relazione di monitoraggio degli obiettivi strategici per l'esercizio finanziario 2002", ha posto in rilievo l'esigenza, riscontrata, di adeguare le "Procedure interne di formazione del bilancio della Difesa ed il suo esercizio", dovendosi operare una vera e propria "reingegnerizzazione" delle linee gerarchiche ed organizzative, le cui linee sono state approvate dal Ministro il 13 gennaio 2003.

Va, oltretutto, considerato che non avevano ancora trovato piena attuazione alcune disposizioni contenute nel regolamento attuativo della "Riforma dei Vertici" la legge n. 25/1997. In proposito lo Stato Maggiore Difesa, come rileva il SECIN, ha, di recente avvocato a sé, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h del d.P.R. 25/10/1999, n. 556, il controllo operativo dei fondi relativi agli investimenti, a partire dall'esercizio finanziario 2004, mentre l'impiego operativo dei medesimi continua ad essere delegato agli Stati Maggiori di Forza armata ed al Segretario generale.

Altro aspetto di rilievo è l'applicazione della classificazione COFOG nella ridefinizione delle *Funzioni-obiettivo* in conseguenza della ristrutturazione delle Forze armate e dell'area amministrativa. Tale esercizio, portato avanti da un Gruppo di lavoro, istituito dallo Stato Maggiore Difesa, ha rappresentato, secondo la relazione del Controllo interno, una proficua sinergia tra i soggetti interessati, i vertici delle due Aree affiancati dallo stesso Controllo interno, ed ha avuto effetti sulla pianificazione degli obiettivi strategici ed operativi e dei programmi d'azione per l'esercizio 2003.

Importante è l'attività posta in essere per la realizzazione di un sistema di *indicatori oggettivi* ai quali non è stata richiesta l'eshaustività della valutazione conseguente, ma che presentano la caratteristica della neutralità:

✓ *di gestione, per fornire indicazioni di dettaglio sull'attività dei singoli C.d.R.;*

¹⁰ 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.

¹¹ L'Amministrazione della difesa si era venuta a trovare in una particolare situazione, avendo emanato con il dm 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, considerazioni al riguardo, era tardivo rispetto alla stessa emanazione del citato d.lgs. n. 286/1999, emanato il 30 luglio 1999.

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*.

- ✓ **finanziario**, per verificare l'effettivo utilizzo finanziario rispetto al dato revisionale;
- ✓ **di efficienza tecnica**, per misurare il rendimento dei fattori produttivi impiegati e il grado di utilizzo degli stessi;
- ✓ **di contesto**, per rilevare l'impatto, in termini di costo, sia all'interno del proprio C.R.A., sia del C.R.A. sul totale delle strategie dell'Amministrazione Difesa.

Le aspettative, per il 2003, sono di poter avviare il controllo di gestione e di poter integrare il set di indicatori con quella che viene definita *analisi multimediale* dei dati raccolti in base a:

- ✓ **dimensionamento**, per tracciare il trend storico di consistenza del personale e delle variazioni intervenute nel periodo considerato e confrontare l'evoluzione delle diverse unità organizzative all'interno del Sistema Difesa;
- ✓ **analisi delle assenze**, per identificare gli impatti delle loro tipologie, evidenziandone le cause e l'esistenza di elementi correlabili alla struttura;
- ✓ **analisi retributive**, per studiare le componenti del costo del lavoro;
- ✓ **analisi di rimpiazzo**, per ricavare l'indice di rotazione (*Turn over*) e l'anzianità del personale.

Si assiste dunque ad un impegno apprezzabile che ha già dato luogo, in concreto, ad un monitoraggio che ha implementato la *banca-dati* informatica ed in base al quale sono state espresse le prime valutazioni.

Un primo rilievo attiene al limitato ricorso alle *gare Consip* con la conseguenza, secondo il SECIN, di far crescere gli impegni per le spese di funzionamento.

Altra critica attiene alle *contabilità speciali*, oggetto di particolare attenzione da parte della Corte di conti¹².

Al riguardo, il SECIN, nell'evidenziare che esse sfuggono all'analisi del Controllo strategico, non essendo gestite dai C.R.A. e non essendo *verosimilmente* riconducibili ad obiettivi strategici od operativi, rileva che i residui (si ritiene *di stanziamento*) che non vengono impegnati ricadono nel taglio predisposto (a prescindere dalla legge n. 246/2002) dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Gli stessi *residui di stanziamento* si ritiene, da parte del SECIN, che vadano sottoposti ad attenta ricognizione, potendosi trarre dalla loro formazione valutazioni sul mancato raggiungimento degli obiettivi.

Da qui l'esigenza di portare avanti la costruzione di un sistema di contabilità analitica che permetterebbe il monitoraggio di quei costi che, pur essendo imputati a C.d.R. dell'area tecnico-amministrativa sono correlati alle competenze programmatiche degli Stati maggiori di Forza armata e del Segretario generale e, conseguentemente, valutare la gestione operativa di tutti i fondi.

Come già si è detto in precedenza, correlata alla *contabilità analitica per centri di costo*, è la revisione dei Centri di responsabilità.

Su tali aspetti e sulle valutazioni effettuate in merito dal SECIN, si rinvia alla trattazione specifica dei due temi.

L'attività del SECIN viene ad avere grande rilevanza per la costruzione di un effettivo controllo di gestione. Del resto costituisce un riscontro comune presso la generalità delle Amministrazioni, il forte ritardo nell'apprestamento delle strutture di controllo di gestione presso i Centri di responsabilità, circostanza questa che implica il coinvolgimento del SECIN, al fine di trarre le indicazioni utili all'azione di supporto all'indirizzo politico sia per la formazione della Direttiva, sia per la valutazione dei dirigenti.

In tale ottica, il SECIN Difesa ha implementato un *programma informatico* denominato *Mercurio*, nel quale inserire le linee di attività e le corrispondenti voci di costo, in modo da

¹² Che si è occupata approfonditamente di tale modulo contabile nella Relazione al Rendiconto 2001, nella parte dedicata all'"Auditing finanziario-contabile".

portare “a fattor comune” i dati inseriti e realizzare un’unica “banca-dati” che possa servire sia il controllo di gestione, sia il controllo strategico e l’indirizzo politico nella valutazione dei dirigenti, sia infine le esigenze del *portale di contabilità economica* del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Per quanto attiene alla *valutazione dei dirigenti*, di *prima fascia*, è stato realizzato ed approvato dal Ministro, in data 20 marzo 2003, un Sistema che si basa su due *Macroaree* concernenti:

- ✓ La *Performance operativa* (cosa è stato fatto) costituita da *obiettivi operativi* derivanti dalla Direttiva del Ministro od altri atti di indirizzo, *obiettivi specifici* indicati nel provvedimento di conferimento dell’incarico ed *obiettivi di miglioramento e contenimento* connessi all’esplicazione dell’attività ordinaria.
- ✓ *Mantenimento e comportamento organizzativo* (come le prestazioni sono state rese), riferito alle capacità manageriali, come quelle di analisi e programmazione, relazione e coordinamento, gestione e realizzazione.

In via sperimentale, a tali *Macroaree* sono stati attribuiti un totale di 100 punti dei quali, in via sperimentale, 70 alla prima e 30 alla seconda, ripartiti per gli elementi che costituiscono ogni *Macroarea*.

In estrema sintesi va detto che esistono tre coefficienti, corrispondenti a tre fasce di giudizio (*basso, medio, alto*) che vengono moltiplicati per gli elementi di ogni *Macroarea*.

La conseguenza di tale meccanismo è immediatamente rinvenibile nell’attribuzione dell’*indennità di risultato* solo ove vi sia il raggiungimento degli obiettivi operativi, con i 30 punti corrispondenti (previsti nella ripartizione della prima *Macroarea*, e la soglia minima del 51% dei punti complessivamente attribuibili (100), in pratica devono essere raggiunti, in totale 51 punti.

Come si vede, il Controllo interno sta portando avanti con un evidente dinamismo i compiti che gli sono assegnati in un delicato equilibrio tra le componenti che costituiscono il *Sistema Difesa*.

E’ del resto all’attenzione dell’indirizzo politico l’esigenza, più volte segnalata dalla Corte, di assicurare un adeguato monitoraggio della spesa dell’Amministrazione, attraverso un adeguato sistema informatico, collegato ad una contabilità analitica per centri di costo che intercetti anche i fenomeni gestori delle articolazioni periferiche dell’Amministrazione.

2.3 Il Sistema informativo.

Uno degli aspetti fondamentali per una moderna organizzazione è costituito da un efficiente Sistema informativo in grado di intercettare la dinamica di tutte le componenti dell’Amministrazione.

Da tempo la Corte pone l’accento sull’esigenza di assicurare un’implementazione *a rete* di un Sistema informativo che interessi anche le articolazioni periferiche.

La stessa adozione della *contabilità analitica per centri di costo* deve poter disporre di un sistema informativo completo.

Attualmente, sono presenti sistemi differenziati e non è comunque coperta la spesa decentrata, il cui governo, come si è sottolineato nelle ultime relazioni sul rendiconto della Corte, in particolare in quella sull’esercizio 2001 e come è ormai evidentemente, da quanto detto in precedenza, nella consapevolezza dell’Amministrazione, risente di tale carenza.

1. Sistema Informativo di Vertice (S.I.V.)

Il S.I.V. si propone l’obiettivo di supportare l’attività decisionale dei Vertici fornendo informazioni sull’impiego delle risorse. Come obiettivo di 1° tempo si intende conseguire l’informatizzazione del settore “controllo della spesa” realizzando, come previsto dalla circ. GAB 2001, una procedura informatizzata relativa a:

- i. pianificazione tecnico-finanziaria;
- ii. emissione dei modelli di finanziamento;
- iii. emissione degli ordini di accreditamento;
- iv. emissione del mandato informatico.

Per accelerare l'introduzione del mandato informatico il Ministero della Difesa ha aderito al "Sistema dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione" (S.I.P.A.) avvalendosi del "Sistema Informativo della Contabilità Generale" (S.I.CO.GE.).

Gli aspetti conoscitivi/decisionali del S.I.V. possono sintetizzarsi in:

- verifica della corretta esecuzione finanziaria e temporale delle attività relative a programmi approvati;
- monitoraggio della situazione del bilancio del Ministero della difesa per il conseguimento degli obiettivi programmatici stabiliti;
- monitoraggio dell'andamento delle relative attività contrattuali ed amministrative.

L'operatività sarà condotta gradualmente nel secondo semestre 2003 sulla base dei collegamenti telematici implementati nell'ambito del progetto DIFENET. La piena operatività del programma S.I.V. è prevista nel primo semestre 2004.

2. Sistema Informativo del Personale dell'A.D. (S.I.P.A.D.)

Il S.I.P.A.D. si propone di:

- realizzare la Banca Dati unica del Personale (militare e civile);
- offrire tale servizio a tutti gli Enti che gestiscono ed impiegano il personale;
- gestire, sotto l'aspetto giuridico-amministrativo, tutto il personale.

Allo stato attuale risultano conseguiti i seguenti obiettivi:

- reingegnerizzazione della Banca Dati per il Personale;
- interfaccia del S.I.P.A.D. con i sistemi Informativi di F.A. e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'operatività completa del sistema è stimata per il dicembre 2003 in concomitanza con il completamento della DIFENET dei cui collegamenti si servirà.

3. Sistema Informativo delle Direzioni dell'Area Tecnica (S.I.D.A.F.)

Il S.I.D.A.T. si prefigge lo scopo di informatizzare le funzioni interne delle singole Direzioni Generali Tecniche (Armamenti terrestri, Armamenti navali, Armamenti aerei) e consente:

- gestione completa delle pratiche sia per gli aspetti tecnico- amministrativi che contabile-finanziario;
- automazione delle attività di ufficio ed integrazione dei processi lavorativi con conseguente miglioramento della comunicazione e cooperazione fra i vari uffici;
- previsione dei tempi di esecuzione degli atti amministrativi.

In attesa della piena operatività del sistema è stato esteso ad Armamenti terrestri ed Armamenti aerei un prodotto informatico (SICOS) già in uso presso la Direzione delle Telecomunicazioni mentre quella degli Armamenti navali già dispone di un proprio sistema. Entro il primo semestre 2004 è prevista la piena operabilità del S.I.D.A.T..

4. DIFENET

Il progetto DIFENET prevede l'interconnessione delle varie reti dell'A.D. ed il collegamento con la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (R.U.P.A.); consentirà una completa interoperabilità tra gli organismi dell'A.D. e la fornitura, all'esterno, di servizi informatici alle altre Amministrazioni, alle Imprese ed ai cittadini.

E' prevista la cablatura completa dei comprensori dell'A.D. e la stesura di LAN presso gli Enti attualmente privi della stessa. Per il secondo semestre del 2003 è prevista l'ultimazione dei

lavori per la connessione dei comprensori in Area Metropolitana e nel 2004 la completa connessione degli Enti territoriali locali dell'area T/A.

3. Analisi finanziaria e profili di *auditing* finanziario-contabile.

3.1 *Impatto del DL n. 194/2002, convertito con la legge n. 246/2002-profilo di auditing finanziario-contabile.*

Come si è accennato in precedenza, l'impatto del c.d. "decreto taglia spese" è stato di particolare rilievo per l'Amministrazione della Difesa.

Il totale dei tagli effettuati in base al dm 29.11.2002, conseguente al DL n. 194/2002, ammonta a 1.179.577.869 euro sulla competenza ed a 970.226.714 euro sulla cassa. Nelle tabella che segue, si rappresenta la situazione distinta per *C.d.R.* ed incidenza di tagli sia intermini di competenza che di cassa. In allegato viene fornita la rappresentazione analitica per capitoli di bilancio.

MINISTERO DELLA DIFESA
ANNO FINANZIARIO 2002
TAGLI EFFETTUATI COL DECRETO SALVA-SPESE (DM 29/11/2002)

C.d.R.	DM 29/11/2002		previsioni competenza (c)	Stanziamenti definitivi (a1)	% inc. (a/a1)%	previsioni cassa (d)	autorizzazioni cassa (b1)	% inc. ((b/b1)%	scostamento tra previsioni definitive e iniziali	
	competenza (a)	cassa (b)							competenza	cassa
1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	3.450.866	5.802.452	14.930.621	128.339.822	2,69	17.512.906	126.883.127	4,57	88,37	86,20
8 - Leva, reclutamento obbligatorio, militarizzazione, mobilitazione civile e corpi ausiliari	2.445.023	2.425.315	33.977.609	34.944.156	7,00	33.977.609	35.170.278	6,90	2,77	3,39
10 - Armamenti navali	60.811.619	160.805.28	825.055.977	919.386.695	6,61	721.764.596	929.481.138	1,73	10,26	22,35
11 - Armamenti aeronautici	294.095.825	82.188.760	1.832.007.452	1.929.884.411	15,24	1.625.424.692	1.996.598.687	4,12	5,07	18,59
12 - Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate	75.227.638	17.116.839	376.999.969	484.061.707	15,54	325.354.279	433.039.341	3,95	22,12	24,87
15 - Lavoro e demanio	79.049.820	91.704.337	379.069.015	504.014.245	15,68	379.069.015	521.259.333	17,59	24,79	27,28
16 - Sanità militare	5.465.220	9.325.561	52.376.289	65.183.536	8,38	52.376.289	70.682.902	13,19	19,65	25,90
21 - Onoranze ai caduti in guerra	1.128.704	1.140.940	9.531.769	9.661.853	11,68	9.531.769	9.723.792	11,73	1,35	1,97
22 - Bilancio e affari finanziari	328.206	329.146	156.864.784	128.588.151	0,26	156.864.784	128.612.969	0,26	21,99	21,97
23 - Arma dei carabinieri	74.857.807	119.228.047	4.258.504.330	4.561.894.689	1,64	4.263.391.200	4.577.742.901	2,60	6,65	6,87
24 - Personale militare	51.862.936	39.573.979	6.834.321.001	7.523.724.556	0,69	6.834.398.470	7.546.150.398	0,52	9,16	9,43
25 - Personale civile	4.036.726	4.801.207	946.585.168	981.269.660	0,41	947.127.447	991.845.941	0,48	3,53	4,51
26 - Armamenti terrestri	144.588.288	220.376.075	782.615.738	772.087.135	18,73	705.147.203	730.809.584	30,16	1,36	3,51
27 - Commissariato e servizi generali	126.968.577	76.597.127	887.475.457	1.009.943.060	12,57	887.475.457	1.051.145.479	7,29	12,13	15,57
28 - Esercito Italiano	91.481.679	164.916.383	528.751.502	599.225.172	15,27	528.751.502	598.163.054	27,57	11,76	11,60
29 - Marina militare	46.112.357	22.166.353	392.346.538	445.257.741	10,36	392.346.538	448.246.526	4,95	11,88	12,47
30 - Aeronautica militare	117.561.358	94.256.236	689.607.808	770.946.160	15,25	637.962.118	719.419.157	13,10	10,55	11,32
31 - Gestione degli enti dell'area tecnico-industriale	105.220	2.197.429	24.118.731	57.429.072	0,18	24.118.731	64.172.922	3,42	58,00	62,42
totale complessivo	1.179.577.869	970.226.714	19.025.139.758	20.925.841.821	5,64	18.542.594.605	20.979.147.529	4,62	9,08	11,61

Elaborazione Corte dei conti su dati Segretariato generale Difesa.

Il livello raggiunto è dunque di quasi il 12% in termini di cassa e del 9,08% in termini di competenza degli stanziamenti iniziali di bilancio, ma l'aspetto di maggior rilievo è che il provvedimento è stato emanato in una fase dell'esercizio finanziario nella quale ancora la maggior parte dei programmi accentrati non avevano portato, per l'esercizio 2002 all'impegno di spesa. Questo per ragioni di mera procedura (evidentemente legata alla prassi di prendere gli impegni alla fine dell'esercizio finanziario) ed a prescindere dalla priorità attribuita dalle Forze armate ai vari programmi.

La conseguenza è piuttosto pesante in termini di rifinanziamento dei programmi, a questo punto, ritenuti prioritari, nell'esercizio 2003.

Per quanto attiene alla *spesa decentrata*, l'Amministrazione ha sottolineato un fenomeno particolare per le caratteristiche dell'organizzazione della Difesa.

Infatti - anche per le peculiari caratteristiche delle *contabilità speciali* che sono state oggetto di attenzione da parte della Corte nella relazione sul rendiconto 2001, nella parte dedicata all'*auditing finanziario-contabile*, ma che vengono costantemente evocate anche nella presente relazione - i titolari dei Comandi (e delle contabilità speciali) hanno preso impegni, una volta ricevuti i "Modelli di finanziamento" (veri e propri ordini d'acquisto) da parte delle Forze armate, impegni che, ora, non trovano copertura, con la conseguenza di determinare posizioni *debitorie*.

Ulteriori effetti negativi derivano dalla mancata attuazione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della 3^a clausola di salvaguardia per quel che concerne il trasferimento di somme dall' "esercizio" all' "investimento" determinando economie di bilancio) e, per i ritardi nella firma del decreto, riassegnazioni che, per la sola F.A. Esercito, ammontano a 28.300.000 euro.

In proposito, va ribadito quanto segnalato nella passata relazione, nella parte dedicata all'*auditing contabile-finanziario*, sui tempi relativi alle riassegnazioni, legati sostanzialmente al provvedimento di assestamento del bilancio, in pratica la sola 3^a clausola di salvaguardia, nonché alle *variazioni compensative*.

Sia per l'uno che per l'altro strumento si constata come le autorizzazioni da parte del M.E.F. vengano disposte alla fine dell'esercizio, nonostante le richieste siano, in molti casi, piuttosto datate (risalgono ai mesi di maggio, giugno e luglio). Del resto anche le richieste inoltrate nel mese di ottobre sono state esitate, in media, con circa due mesi di ritardo, andando ad impattare con le problematiche complessive che, per l'esercizio in esame sono state aggravate dagli esiti del "decreto taglia-spesa".

Uno dei temi di particolare interesse per l'*auditing finanziario contabile* è quello dei *capitoli promiscui*, che, diversamente dai *capitoli-fondo*, caratterizzati da indeterminatezza dell'oggetto, presentano una nomenclatura che prevede più oggetti che complessivamente toccano un'ambiente molto vasto.

Oltre a verificarsi, in tal modo, un contrasto al principio della specificazione della spesa, ne soffre la *filiera* del controllo di gestione che viene a perdere parametri di riferimento.

Ad una maggiore incidenza dei *capitoli promiscui* corrisponde un minore affinamento gestionale ed una peggiore lettura della spesa.

Si segnala, quindi, che un'incidenza decisamente elevata si rileva per il Centro di responsabilità delle telecomunicazioni, con il 76,35% in termini di stanziamenti definitivi, (369,56 milioni di euro su 484,06), il 97,94% (95,69 milioni di euro su 97,71) di economie sulla competenza ed il 79,03% (216,91 milioni di euro su € 274,48) di residui totali della competenza.

Altri C.d.R. nel quale il fenomeno è rilevante sono:

- Aeronautica militare con l'89,52% in termini di stanziamenti definitivi (690,16 milioni di euro su 770,95), il 93,97% (121,29 milioni di euro su 129,01) di economie sulla competenza ed il 95,69% (264,56 milioni di euro su 276,49) di residui totali sulla competenza;

- Marina militare, con il 58,52% in termini di stanziamenti definitivi, (260,55 milioni di euro su 445,26), l'88,62% di economie sulla competenza (52,16 milioni di euro su 58,86) ed il 91,35% (104,13 milioni di euro su 113,99) di residui totali sulla competenza;
- Esercito italiano, con il 68,46% in termini di stanziamenti definitivi, (410,24 milioni di euro su 599,22), l'84,97% di economie sulla competenza (75,52 milioni di euro su 88,88) ed il 79,67% di residui sulla competenza totali (135,20 milioni di euro su 169,71).

Tali risultanze inducono a due ordini di considerazioni: la prima è che nei capitoli promiscui è molto elevato il livello sia delle economie che dei residui, in qualche misura contraddicendo la tesi che un *basket* più ampio e flessibile migliori la dinamica di spesa. La seconda attiene alla struttura del bilancio che fa riferimento ai citati *C.d.R.*, il primo specializzato e, quindi totalizzante la spesa di settore e gli altri tre *C.d.R. di forza armata*, i quali, in attesa della riconfigurazione dei *Centri di responsabilità* di cui si parla in relazione, hanno ancora assegnazioni di risorse di tipo onnicomprensivo, di mero funzionamento.

3.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

Per l'esame del rendiconto sull'esercizio finanziario 2002, come precisato in apposita *avvertenza metodologica*, nella Parte generale della Relazione, al fine di semplificare le attività di rilevazione delle amministrazioni e di avere un quadro più coerente, la Corte utilizza lo schema delle *funzioni-obiettivo* del M.E.F. – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, rinunciando, quindi, a continuare a servirsi della propria configurazione, sperimentata dal 1995 in poi (fondamentalmente, ispiratrice della riforma del bilancio intervenuta con la legge n. 97/1994).

Tale scelta comporta la rinuncia a letture più specifiche e disaggregate delle *funzioni-obiettivo* ed impedisce la comparazione con gli esercizi precedenti, soprattutto con le rilevazioni effettuate dalla Corte in passato, proprio per l'eterogeneità delle *funzioni-obiettivo* alle quali applicare gli *indicatori finanziari*¹³.

Fatta questa necessaria premessa, la prima analisi riguarda la più importante delle *funzioni-obiettivo* per il ministero in esame: la funzione *Difesa* e, all'interno di questa, la *Difesa militare* al secondo livello ed ancora *Difesa militare* al terzo livello.

La prima conferma di quanto sottolineato in precedenza viene dalla constatazione che, in questo ultimo contesto, venga tutto concentrato sulla funzione di 4° livello *Predisposizione dello strumento militare*, con la sostanziale inattivazione delle *funzioni-obiettivo*: *Approntamento forze terrestri, approntamento forze marittime ed approntamento forze aeree* che non recano alcuna attribuzione di risorse sia nell'ambito della *massa impegnabile* sia in quello della *massa spendibile*.

L'unica altra *funzione-obiettivo* "tecnica" di 4° livello attiva è *Sicurezza militare*, ovviamente di gran lunga inferiore alla prima.

Altre risorse sono distribuite sulla *funzione* che può definirsi *trasversale* in quanto presente tendenzialmente nelle *funzioni* di 2° livello: *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione*.

¹³ Lo schema per funzioni obiettivo della Rgs prevede per alcune classi due funzioni:

"Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione" identificata dal codice 91, che concentra essenzialmente spese di funzionamento, e "Risorse da assegnare nell'ambito della P.A." le cui risorse assegnate sono le più varie, quali, ad esempio, quelle per servizi militari.

E' bene segnalare, inoltre, che alle funzioni tipiche dell'Amministrazione sono state attribuite risorse per le quali la COFOG prevede specifiche classi (es.: stoccaggio di merci e materiali.....10.9.1). Tuttavia, sarebbe stato utile per una puntuale analisi, classificare con autonome funzioni le risorse destinate a:

a) Giustizia militare

b) Accademie e scuole militari

Le funzioni "tipiche" del Ministero sono sovra stimate di spese che andrebbero invece attribuite ad altre classi per come espressamente previsto dalla classificazione COFOG.