

Scendendo nel dettaglio, e tenendo presente che la funzione-obiettivo *Difesa militare*, unitamente alla funzione *Ordine pubblico e sicurezza*, corrispondente al Centro di responsabilità dell'Arma dei Carabinieri, è rappresentativa dell'intera Amministrazione: di stanziamenti pari a 17,16 mld di euro incidono sul totale bilancio Difesa (20,93 mld di euro) per l'82% non distante quindi dal 96,2% vantato dalla stessa funzione di 2° livello (sia pure con le attribuzioni operate dalla Corte) del rendiconto 2001 - gli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* raggiungono il 92,3% (15,88 mld su 17,21), mentre i *pagamenti totali* si attestano al 66,9% (15,78 mld su 23,6) sulla *massa spendibile* ed al 92,1% (15,78 mld su 17,15) sulle *autorizzazioni di cassa* (indice questo più affidabile in quanto lo scostamento tra questi due ultimi indicatori è del 27,4%).

Per quanto attiene all'andamento dei residui, essi mostrano un leggero incremento (dello 0,9% con 6,43 mld di euro di residui totali su 6,38 miliardi di euro di residui iniziali totali), ma va anche considerato che vi sono economie, di un certo rilievo, per 1,31 mld di euro.

Va sottolineato come in questa *funzione-obiettivo* siano ricomprese anche le spese di personale che, nell'analisi per *Centri di responsabilità*, sono attribuite alle due grandi Direzioni del personale civile e del personale militare e mostrano, per definizione, un livello elevato sia degli impegni sulla massa impegnabile sia dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa che, nella specie per le spese *obbligatorie*, sono molto vicine alla massa spendibile.

Anche per la *divisione Ordine pubblico e sicurezza* valgono le considerazioni svolte all'inizio di questa trattazione.

Tale *divisione* in gran parte corrispondente al *C.d.R. Arma dei carabinieri*, coincide con il gruppo e la classe *Servizi di polizia* a sua volta pressoché sovrapponibile con la FOB di 4° livello *Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica*, (risorse marginali per 177.000 euro di massa spendibile sono assegnate alla FOB di 4° livello *Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione*).

Gli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* raggiungono il 96,9% (2,21 mld di euro su 2,28 mld di euro), mentre i *pagamenti totali* si attestano al 91,3% (2,20 mld di euro su 2,41) sulla *massa spendibile* ed al 97,3% (2,20 mld di euro su 2,26 mld di euro) sulle *autorizzazioni di cassa* (in questo caso, lo scostamento è più ridotto e raggiunge il 6,2%).

Per quanto attiene all'andamento dei residui, essi mostrano un incremento del 7,6% con 175 milioni di euro di residui totali su 162,6 di residui iniziali totali, ma va considerato il livello non particolarmente elevato rispetto alla massa spendibile (il 7,2%). Le economie totali ammontano a 42,625 milioni di euro.

Anche per questa *FOB* vale l'accento alla ricomprensione in essa di tutte le spese di personale.

Gli andamenti delle due grandi *funzioni-obiettivo*, che costituiscono, come si è detto, il 93% del bilancio della Difesa mostrano, si ritiene, l'esigenza di passare all'analisi che permette di incrociare i *C.d.R.*, che mantengono una loro forte significatività, diversamente da quel che accade alle amministrazioni con organizzazione *dipartimentale*.

Per quanto concerne l'Arma dei carabinieri, va anticipato, che costituendo essa un *C.d.R.* con gestione autonoma, anche per quel che concerne la spesa di personale e di funzionamento in genere, si risconterà comunque una concentrazione della spesa, questa volta non nella *FOB "predisposizione dello strumento militare"* ma in quella, sempre di 4° livello *"predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica"*.

3.3 Analisi per Centri di responsabilità.

I C.d.R. di maggior rilievo nel sistema difesa, nella configurazione attuale¹⁴ sono costituiti, da un lato, dalle Direzioni generali che amministrano il personale e che sono il risultato di una forte aggregazione che nel recente passato ha portato ad una consistente riduzione di Direzioni generali ed Uffici centrali¹⁵ e, dall'altro dalle Direzioni per gli Armamenti (terrestri, navali ed aeronautici), oltre alla citata Arma dei carabinieri: esistono altri C.d.R. di gran peso, come la Direzione di Commissariato, quella delle Telecomunicazioni e quella per i Lavori (Genio) ed il Demanio.

In tutti i casi, come del resto evidenziato in precedenza, si ha una concentrazione sulla FOB di 4° livello "Predisposizione dello strumento militare", tranne che per l'Arma dei carabinieri, come già detto.

Non hanno ancora un rilievo comparabile, in termini di risorse gestite direttamente, i C.d.R. di forza armata (tranne quello, che ha una configurazione peculiare, dell'Arma dei carabinieri), a parte l'esercizio della decisionalità sulle esigenze da soddisfare che proviene dalle Forze armate.

Nei prossimi esercizi potrà verificarsi l'evoluzione conseguente alla riconfigurazione dei centri di responsabilità.

Per le Direzioni che amministrano il personale militare e civile si ripropongono le tendenze note che possono sintetizzarsi in un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile: per la Direzione del personale militare si raggiunge il 99,2% (7,46 mld di euro su 7,52 mld di euro) e per quella del Personale civile il 92,1% (0,93 mld di euro su 1,01) e di pagamenti su quella spendibile: per la Direzione del personale militare il 98,9% (7,49 mld di euro su 7,57) e per la Direzione del personale civile il 92,1% (0,93 mld di euro su 1,01) con autorizzazioni di cassa molto vicine alla massa spendibile (per la Direzione del personale militare le prime sono il 99,7% della seconda (7,55 mld di euro e 7,57) e per la Direzione del personale civile il 98% (0,99 mld di euro su 1,01). I residui sono molto limitati e diminuiscono sensibilmente (dell'73,8%) rispetto alla situazione al 1° gennaio 2002 (0,01 mld di euro rispetto a 0,05) per la Direzione del personale militare, mentre rimangono minimi in termini assoluti, pur raddoppiandosi in termini percentuali (10,58 milioni di euro rispetto ai 32,67 milioni di euro).

Non va sottaciuto che, sulle spese obbligatorie, non si sono riverberati gli effetti del decreto taglia-spesa di cui si parla ampiamente in relazione.

Ben diverso è il discorso per le Direzioni d'armamento, che sono caratterizzate da un'attività di grande rilievo per la realizzazione di programmi pluriennali d'armamento e che sono state, in varia misura¹⁶, penalizzate.

Va tenuto conto di questo nell'analisi delle risultanze del rendiconto 2002, in quanto l'impossibilità di avere la cassa necessaria ad assolvere le obbligazioni giuridicamente perfezionate ha innalzato il livello dei residui, mentre i tagli sulla competenza rinviano all'esercizio successivo gli oneri di contratti anch'essi già definiti. Le procedure di contabilizzazione degli oneri derivanti dai programmi pluriennali, laddove previste per la fine dell'esercizio finanziario, hanno ulteriormente inciso, sia sotto il profilo degli impegni sia sotto quello dei pagamenti.

Altra precisazione d'ordine generale riguarda la forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, che indica il livello di risorse che l'amministrazione ritiene effettivamente gestibile.

¹⁴ In altre parti della relazione si approfondisce il tema della riconfigurazione dei Centri di Responsabilità.

¹⁵ Per 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

¹⁶ Vedasi Tabelle sugli effetti del "decreto tagliaspese".

Per le Direzioni in argomento, per la forte incidenza dei *programmi pluriennali*, si riscontra un forte scostamento in questo rapporto; l'incidenza delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile, dai dati del rendiconto 2002, risulta del 35,0% (0,73 mld di euro su 2,1) per il Centro di responsabilità degli armamenti terrestri; del 48,7% (0,9 mld di euro su 1,9) per il Centro di responsabilità degli armamenti navali, e del 54,9% (1,99 mld di euro su 3,63) per il C.d.R. degli armamenti aeronautici.

Il C.d.R. degli armamenti terrestri presenta impegni totali per 0,62 mld di euro su di una massa impegnabile di 0,77 miliardi di euro con un incidenza dell'8,4%, mentre i pagamenti raggiungono il 69,2% sulle autorizzazioni di cassa (0,51 mld di euro su 0,73).

Per quanto attiene ai residui, si riscontra un incremento rispetto a quelli iniziali al 1° gennaio 2002 del 12% (1,47 mld di euro rispetto a 1,31). Le economie totali si attestano a 0,11 mld di euro.

Il C.d.R. degli armamenti navali ha assunto impegni totali per 0,86 mld di euro su di una massa impegnabile di 0,91 mld di euro, con un'incidenza del 93,5%, mentre i pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa raggiungono l'81,3% (0,76 mld di euro su 0,93).

I residui al 31/12 aumentano del 5% circa (1,04 mld di euro rispetto a 0,99), mentre le economie raggiungono, anche per questa Direzione, 0,11 mld di euro.

Gli impegni totali del C.d.R. degli armamenti aeronautici si attestano all'83,7 della massa impegnabile (1,62 mld di euro su 1,93) ed i pagamenti al 92% delle autorizzazioni di cassa (1,84 mld di euro su 2,00).

I residui al 31/12 diminuiscono rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 del 7,2% (1,59 mld di euro rispetto a 1,70).

Va sottolineato, come, nonostante i problemi ai quali si è fatto cenno, vi sia stato un sensibile miglioramento nei dati dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa per tutte e tre le Direzioni di armamento.

Si ricorda che in passato venivano rilevate soglie inferiori al 50%, segno di una programmazione che aveva notevoli margini di miglioramento, tenuto conto che le autorizzazioni di cassa, come si è visto, sono fortemente dimensionate rispetto al complesso della massa spendibile, in coerenza con la logica dei programmi pluriennali, e, quindi, dovrebbero già scontare un'effettiva attesa delle erogazioni da realizzare.

I risultati dell'indicatore finanziario "pagamenti totali su autorizzazioni di cassa" delle Direzioni degli Armamenti aeronautici e navali, rispettivamente, con il 92% e l'81,3%, mostrano il particolare affinamento delle procedure e la continuazione di un circuito virtuoso già segnalato nella passata relazione, per gli "Armamenti aeronautici" va anche segnalata la diminuzione dei residui a fine esercizio, nella misura del 7,2%.

L'Arma dei carabinieri vede, diversamente dai C.d.R. fin qui esaminati, concentrata la spesa sulla divisione "Ordine pubblico e sicurezza", ulteriormente disaggregata nella classe e nel gruppo "Servizi di polizia" e nella fob. di 4° livello "Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica".

Gli impegni totali raggiungono il 97,2% della massa impegnabile (4,48 mld di euro su 4,61). Ad identico livello si attestano i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (4,45 mld di euro su 4,58).

I residui al 31/12 sono in aumento del 7,1% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,35 mld di euro rispetto a 0,32), ma va precisato che essi sono solo il 7,17% della massa spendibile (0,35 mld di euro su 4,89). Le economie complessive sono marginali, raggiungendo 86,35 milioni di euro.

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.

Un *C.d.R.* di cui è prevista la riorganizzazione, in concomitanza con l'assegnazione ai *C.d.R. di forza armata* "Esercito italiano" "Marina militare" ed "Aeronautica militare" delle risorse per alcune tipologie di spesa¹⁷ è la *Direzione di Commissariato e per i servizi generali* sulla quale, nelle precedenti relazioni si è soffermata l'attenzione della Corte, in particolare per l'emanazione di direttive tendenti ad uniformare le procedure per la valutazione della congruità dei prezzi.

Anche in questo caso la spesa è concentrata nella *FOB* di 4° livello "*Predisposizione dello strumento militare*".

Gli impegni totali raggiungono l'85,5% della massa impegnabile (0,86 mld di euro su 1,01). All'89,8% si attestano i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (0,94 mld di euro su 1,05).

I residui al 31/12 diminuiscono, sensibilmente, del 28,8% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,32 mld di euro rispetto a 0,42), ma va precisato che essi costituiscono il 23,3% della massa spendibile (0,32 mld di euro su 1,43), un livello che può definirsi elevato. Va inoltre tenuto presente che vi sono economie per 0,16 mld di euro.

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 26,5% (1,05 mld di euro e 1,43 mld di euro), non elevata come nel caso delle Direzioni d'armamento ma di rilievo.

Il *circuito virtuoso* segnalato nelle precedenti relazioni continua dunque ad essere alimentato, anche per la ricerca di una regolamentazione delle procedure di spesa orientata all'omogeneità dei comportamenti,¹⁸ anche se l'impatto del decreto *taglia-spese*, per questa Direzione generale ha avuto effetti consistenti, tra i più elevati, nell'ambito della Difesa (12,57% in termini di competenza e 7,29% in termini di cassa).

Il *C.d.R.* "Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate" mostra impegni totali per 0,39 mld di euro, corrispondenti al 78,2% della massa impegnabile (0,49 mld di euro). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiungono l'81,4% (0,35 mld di euro su 0,43 mld di euro).

I residui al 31/12 aumentano, del 2,5% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,72 mld di euro rispetto a 0,70), un aumento in sé limitato ma che va ad aggravare il peso, piuttosto sensibile della "massa residui"; i residui totali costituiscono, infatti, il 61% della massa spendibile (euro 0,72 mld su 1,18), un livello molto elevato. Va inoltre tenuto presente che vi sono economie per 113,15 milioni di euro.

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 63,6% (euro 0,43 mld ed euro 1,18), anch'essa, quindi molto elevata, come nel caso delle Direzioni d'armamento.

Al riguardo, si ribadisce quanto sottolineato nelle passate relazioni sull'incidenza che i tempi delle procedure contrattuali hanno sulle acquisizioni di alta tecnologia, e questo spiega il limite delle autorizzazioni di cassa che costituiscono la reale attesa che ha l'amministrazione circa l'erogazione della spesa, attesa che nella fattispecie trova pieno riscontro nei pagamenti.

Questo *C.d.R.* presenta, subito dopo "Lavori e Demanio" di cui si dirà di seguito, il livello di maggiore penalizzazione per il decreto *taglia-spese*: 15,54% in termini di competenza e 3,95% in termini di cassa.

La Direzione che ha un forte peso specifico nel campo delle opere pubbliche e che gestisce il demanio militare, il *C.d.R. Lavori e Demanio* presenta anch'essa impegni totali per 0,39 mld di euro, che corrispondono al 75,3% della massa impegnabile (0,53 mld di euro). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiungono il 69,6% (0,36 mld di euro su 0,52).

¹⁷ Relative a straordinario, missioni, addestramento, benessere del personale, alla sanità in genere e dalla 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.

¹⁸ In passato ci si è occupati della Direttiva *sulla congruità delle offerte anormalmente basse*, emanata il 30 aprile 1999.

I residui al 31/12 aumentano dell' 8,7% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,55 mld di euro rispetto a 0,50), un aumento piuttosto consistente che incrementa la "massa residui"; i residui totali costituiscono, infatti, il 54,9% della massa spendibile (0,55 mld di euro su 1,01), un livello considerevole. Le economie, sono anch'esse di rilievo con 92,2 milioni di euro.

Si presenta dunque un quadro involutivo rispetto al recente passato, ma va considerato che questo *C.d.R.*, come si accennava prima, ha subito i maggiori tagli, nell'ambito della difesa, sia in termini di competenza (15,68%) sia in termini di cassa (17,59%).

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 48,34% (0,52 mld di euro e 1,01 mld di euro), anche in questo caso, piuttosto elevata.

3.4 Analisi per categorie economiche.

Come è stato evidenziato nelle precedenti relazioni, l'analisi *per categorie economiche*, consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico, in coerenza con il nuovo sistema di bilancio derivato dalla *riforma* recata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997¹⁹.

Le due categorie nelle quali si distribuisce, sostanzialmente, la spesa per la Difesa sono *Redditi da lavoro dipendente* e *Consumi intermedi*.

Nel primo caso si riscontrano le tendenze tipiche: un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile e di pagamenti su quella spendibile, come già riscontrato nell'analisi per centri di responsabilità riferita a *Personale militare* e *Personale civile*.

Infatti, gli impegni raggiungono il 98,5% della massa impegnabile (12,02 mld di euro su 12,20) ed i pagamenti il 98,8% della massa spendibile (12,0 mld di euro su 12,15).

Di maggiore interesse è l'analisi della categoria relativa ai *consumi intermedi*, collocata nel titolo I Parte corrente del bilancio, particolarmente colpita dai tagli sulla spesa.

Per il Ministero della difesa questa categoria assume un valore preminente proprio perché le spese d'investimento (le più importanti delle quali riguardano l'ammodernamento e l'armamento) sono inserite in *parte corrente*²⁰.

Gli impegni di questa categoria raggiungono l'82,5% della massa impegnabile (4,26 mld di euro su 5,16) e l'81,2% dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (4,55 mld di euro su 5,59).

La forbice tra autorizzazioni di cassa e la massa spendibile (10,32 mld di euro) è elevata, in coerenza con le precedenti analisi e si attesta al 45,8%.

I residui totali al 31 dicembre diminuiscono del 13,42% rispetto a quelli iniziali (4,57 mld di euro rispetto a 5,15 mld di euro) e questo è un dato molto importante che dà la misura dell'affinamento gestionale che, soprattutto nell'ambito dei grandi programmi, sta dando i suoi frutti.

Un'altra categoria di rilievo è quella relativi agli *Investimenti fissi lordi ed acquisto terreni*, collocata nel Titolo II, spese in conto capitale, nella quale si trovano le altre spese di investimento della Difesa.

Gli impegni costituiscono l'85,1% della massa impegnabile (2,29 mld di euro su 2,69).

¹⁹ Le spese correnti collocate nel Titolo I sono distinte in: *Redditi da lavoro dipendente*, *Consumi intermedi*, *Imposte pagate sulla produzione*, *Trasferimenti*, *Risorse proprie CEE*, *Interessi passivi e redditi da capitale*, *Poste correttive e compensative*, *Ammortamenti*, *Altre uscite correnti*. Le spese in conto capitale del Titolo II comprendono: *Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni*, *Trasferimenti ed Acquisizioni di attività finanziarie*. Il Titolo III contiene le poste relative a *Rimborso di attività finanziarie*.

²⁰ Si richiamano, in merito, le particolari caratteristiche della spesa per la difesa, le quali, per convenzione internazionale, in particolare per ciò che concerne gli armamenti, vengono considerate di *parte corrente*, in quanto "improduttive", e condizionano dunque l'analisi che tiene conto della distinzione fra spese di *funzionamento*, di *intervento* e di *investimento*.

Sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio, (ai sensi dell'art. 36 2° co. r.d. 18/11/1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.

I pagamenti raggiungono l'84,7% sulle autorizzazioni di cassa (1,89 mld di euro su 2,23).

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è molto elevata perché raggiunge il 98,5% (4,43 mld di euro).

I residui totali al 31/12 raggiungono 2,47 mld di euro e, quindi aumentano del 29,1% rispetto a quelli del 1° gennaio 2002 (1,75 mld di euro).

Tali ultimi dati sono di particolare interesse per l'evoluzione dei residui dell'Amministrazione della difesa.

Infatti, i risultati del titolo II – spese in conto capitale – tale ultima categoria, che mostra i maggiori problemi (in questo contesto sono situate anche le spese per la ricerca della Difesa che non sono inglobate nei programmi multilaterali d'armamento) determinano in termini complessivi, un aumento del 29,03% dei residui totali al 31/12 rispetto a quelli del 1° gennaio (7,31 mld di euro rispetto a 7,21), sminuendo quindi il risultato complessivo.

Sulla scorta di quanto evidenziato ed in considerazione dell'impatto sul bilancio del decreto *taglia-spesa* del quale si è ampiamente parlato, può considerarsi positiva la gestione finanziaria della Difesa.

3.5 La contabilità analitica per centri di costo.

Nella passata relazione si era dato conto della sperimentazione che l'Amministrazione della Difesa ha avviato per la costruzione di una contabilità analitica per centri di costo.

Erano state analizzate le operazioni ricognitive²¹ ed il livello di approfondimento realizzato dall'Amministrazione sia con la rideterminazione delle funzioni-obiettivo per adeguarle alle riforme funzionali ed organizzative sopravvenute (Legge sui Vertici militari, Riordino dell'Arma dei CC, ecc.), sia con l'individuazione della struttura dei *Centri di costo* (Tabella 1), anche al livello periferico, in precedenza trascurato, attraverso la struttura della Direzione centrale di bilancio (Bilandife) per poi raccordarsi con il Servizio di controllo interno, allora da poco istituito.

In tale contesto, pur apprezzando le elaborazioni effettuate e, soprattutto, le finalità perseguite, si era rilevata la sostanziale corrispondenza tra *centri di costo* e *centri di responsabilità* e, pertanto, l'*incongruenza* di tale scelta, per la particolarità dell'Amministrazione della Difesa che risiede, come si è sempre sottolineato nelle relazioni sul rendiconto, *nella divaricazione tra il livello nel quale si esprime la decisionalità sulle scelte inerenti alle quote di missione assegnate alle aree gestionali dell'amministrazione ed agli obiettivi assegnati dalla direttiva del Ministro, tra, appunto i decision makers che sono situati nell'area operativa (gli Stati maggiori di forza armata) e coloro che traducono in concreto tali decisioni in termini di acquisizioni di risorse idonee a soddisfare le esigenze dai primi rappresentate (le Direzioni generali ed, in parte, gli Ispettorati logistici).*

21

- È stata realizzata una programmazione annuale dei costi (e non infrannuale) ed, in fase di gestione, la relativa rilevazione con cadenza semestrale;
- Sono stati considerati i beni patrimoniali acquisiti a partire dall'E.F. 2000;
- Sono stati considerati, quali Centri di Costo apicali, unicamente i Centri di Responsabilità Amministrativa, senza alcuna associazione con le relative funzioni-obiettivo, facendo sostanzialmente riferimento alle risorse finanziarie assegnate;
- In termini di massima semplificazione della sistematica economica, i Centri di responsabilità Amministrativa della legge di bilancio hanno coinciso con le realtà funzionali ed organizzative della Difesa. Conseguentemente, nelle aggregazioni economiche, espresse dai predetti Centri di Costo/Centri di Responsabilità Amministrativa, sono stati ricompresi i costi di tutte le unità organizzative sia centrali che periferiche, facenti capo a ciascuno degli stessi Centri, senza alcuna distinzione fra strutture centrali e periferiche.

Infatti, se si ragiona in termini di contabilità economica, la valutazione del *costo* non può non essere correlata con il *prodotto* conseguito con una determinata spesa, ed è, appunto, al *centro di costo* che andrà attribuita quella posta contabile.

Un esercizio correttivo era stato posto in essere dall'Amministrazione con la revisione delle funzioni-obiettivo e la realizzazione del piano dei servizi resi, per il bilancio di previsione 2003 (tabella 2) che, peraltro, non corrisponde pienamente con la costruzione delle funzioni-obiettivo, realizzata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e, per accordo istituzionale, utilizzato anche dalla Corte dei conti nell'attuale contesto dell'esame del rendiconto 2002.

A prescindere dalle notazioni che sono state fatte, al riguardo, nella parte dedicata all'Analisi finanziaria, è importante segnalare, proprio in considerazione di quanto sopra, come, da un lato, siano stati implementati i *centri di costo* da 18 a 20, e, dall'altro, avviata la ricognizione dei *centri di costo periferici*.

Tale ultimo aspetto risponde all'esigenza più volte segnalata dalla Corte e fatta propria dal Ministro della Difesa che ha rivolto un invito in tal senso ai Vertici militari, di realizzare in concreto il controllo della spesa periferica.

A tal fine, nell'ambito del progetto "Sistema informativo dei Vertici militari – SIV", nell'ambito del Segretariato generale, è stato creato un Sottogruppo di lavoro *per la predisposizione delle specifiche tecnico-amministrative* e finanziarie dirette ad ottenere un costante ed efficace monitoraggio della spesa con particolare riguardo a quella periferica.

La fine delle attività di analisi e di studio del progetto, nonché della relativa sperimentazione è prevista per l'esercizio 2004. il sistema di raccolta-dati utilizzerà un'architettura informatica basata su *INTERNET*, con un sistema *WEB Server*.

Alla luce di quanto descritto, si rileva che appare avviato il processo di individuazione dei *Centri di costo* in un'ottica non più legata alla mera corrispondenza con i *Centri di responsabilità* come in passato rilevato dalla Corte.

Ma, mentre il processo evolutivo risente ancora di una conformazione legata alle logiche della contabilità finanziaria, l'esigenza di operare una ricognizione dei *Centri di costo* e di assicurare un collegamento tra il *prodotto* sia in termini di *beni* che di *servizi*, ed il *decisore* che tale *prodotto* richiede ha portato a rivedere il sistema dei *Centri di Responsabilità* della Difesa, in una nuova ottica gestionale, oggetto della trattazione che segue.

3.6 La ristrutturazione dei Centri di responsabilità.

In applicazione della legge n. 94/1997 e del d.lgs. n. 279/1997, erano stati costituiti 18 *Centri di Responsabilità* che corrispondevano alla distinzione dell'amministrazione nelle due aree: *tecnico-amministrativa* e *tecnico-operativa*.

Il numero piuttosto consistente dei *C.d.R.*, a cascata, ha determinato 134 *Unità Previsionali di Base*, nel bilancio *politico* e 547 *Capitoli* nel bilancio *amministrativo*.

Una struttura, dunque, piuttosto rigida, del bilancio e non corrispondente all'espressione della *decisionalità*, come in più occasioni sottolineato dalla Corte.

L'Amministrazione, mostrandosi consapevole dell'esigenza di procedere ad una revisione dei *C.d.R.*, ha portato avanti una ristrutturazione piuttosto serrata, nell'ambito di un gruppo di lavoro, costituito presso lo Stato Maggiore Difesa.

Il risultato di tale attività è l'individuazione di 7 *Centri di Responsabilità*: *Gabinetto, Direzione Centrale del Bilancio, Segretario Generale, Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri*.

A loro volta, i *C.d.R.* si articolano in 58 *Unità Previsionali di Base* e 358 *Capitoli di spesa*. Tale progetto, che aveva già ottenuto l'approvazione di massima da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato approvato dal Comitato di Capi di Stato Maggiore, il 27 marzo 2003 ed è stato successivamente approvato dal Ministro, ed inviato al M.E.F..

Si tratta di una vera e propria *Riforma* che ha un impatto di grande rilievo su tutto il sistema amministrativo della Difesa.

Oltre alla conferma del *C.d.R. Gabinetto*, in linea con la scelta, generalmente adottata, di attribuire ad uno specifico *C.d.R.* le spese di funzionamento delle strutture di *Gabinetto* dei Ministri, ci si trova di fronte ad accorpamenti estremamente rilevanti.

Merita una segnalazione particolare quello, nel *C.d.R. del Segretario generale* Difesa, di tutte le 10 Direzioni generali attualmente esistenti²².

Tale scelta va inquadrata nella peculiare architettura della Difesa, alla quale si è fatto prima riferimento, e va nella direzione di attribuire, effettivamente, al Segretario generale, quel ruolo di coordinamento delle Direzioni generali che è insito nella sua qualità di *Vertice* dell'Area tecnico-amministrativa, ed al quale deve ricondursi l'espressione della *decisionalità* in questa *Area*.

Si è, infatti, in presenza di una fenomenologia non rapportabile a quella delle altre amministrazioni, laddove si assiste ad un processo che tende sì a sostituire l'organizzazione *dipartimentale*, con quella munita del *Segretario generale*, ma per ragioni diverse legate al recupero del *C.d.R.* al livello di Direzioni generali e della responsabilizzazione di queste ultime.

Ancor più *caratteristica* è la scelta di creare con il nuovo *C.d.R. Direzione Centrale del Bilancio-BILANDIFE*, completamente diverso, dunque da quello preesistente recante lo stesso nome, un aggregato di ex-*C.d.R.* ed altri organismi che, per la loro particolarità e per la loro diretta dipendenza dal Ministro, non potevano collocarsi coerentemente né nell'Area *tecnico-amministrativa* né in quella *Tecnico-operativa*.

In questo *C.d.R.* vengono dunque inseriti, oltre alla *Direzione Centrale del Bilancio*, *Onoranze ai Caduti*, *Ufficio centrale per le Ispezioni-ISPEDIFE*, *Magistratura militare e Ordinariato militare*.

Appare evidente l'eterogeneità di questo aggregato che pone problemi di corretta attribuzione dei flussi di spesa. Al riguardo, lo stesso M.E.F. ha suggerito la creazione di sub-*C.d.R.*

L'Amministrazione definisce queste strutture contabili come "U.P.B. *ampliate* con i capitoli stipendiali, ovvero strutture che:

- Non hanno dipendenza gerarchica dal *C.d.R.* nel quale sono inserite;
- non si connettono direttamente al *C.d.R.* "madre", in quanto diversi sono gli scopi, le attività istituzionali, gli organici, etc.;
- hanno la caratteristica di essere, ben visibili in bilancio e, pertanto, agevolmente controllabili per quanto attiene alle spese di funzionamento, di gestione etc..

Nel contesto delineato e che vede sempre più il confronto netto tra le due *Aree* anche nell'organizzazione del bilancio, un'altra innovazione è quella di attribuire ai *C.d.R.* di Forza Armata, le spese afferenti gli stipendi ed indennità accessorie delle unità organiche dei medesimi e di tutto il personale delle Forze Armate se non operante in altri *C.d.R.*, salvo il ricorso alla *gestione unificata delle spese* attuata dalla competenti Direzioni generali degli affari generali e del personale.

Sempre in questa linea vengono attribuite ai *C.d.R.* di Forza Armata alcune tipologie di spesa relative a straordinario, missioni, addestramento, benessere del personale, alla sanità in genere e dalla quota-parte delle spese per viveri, vestiario, equipaggiamento e casermaggio che

²² Che, a loro volta, costituiscono il risultato di una rilevantissima operazione di *asciugatura* delle strutture, posta in essere in seguito alla "Riforma di Vertici" operata con la legge 25/97, il regolamento di attuazione (approvato con il d.P.R. 25 ottobre 1999, n. 556), 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.

già attualmente sono decentrate dalla Direzione generale per i Servizi di Commissariato ad Enti e Reparti di Forza Armata.

Gli aspetti concernenti i *C.d.R.* di Forza Armata, che sono stati descritti non coinvolgono l'*Arma dei Carabinieri*, che costituisce, com'è noto, un *C.d.R.* che, fin dalla Riforma del bilancio, ha una sua totale autonomia ed al quale sono attribuite tutte le spese inerenti l'attività dell'*Arma* di competenza del Bilancio della Difesa.

In realtà, sta avvenendo quello che era stato prospettato nella passata relazione. L'elevazione al rango di *Forza Armata* dell'*Arma dei Carabinieri* ha posto in estrema evidenza una questione, prima certamente avvertita ma non ancora considerata di primo piano: nel Bilancio della Difesa esisteva un *C.d.R.* di *Forza Armata* al quale erano attribuite e che quindi gestiva direttamente tutte le risorse per la sua attività.

Sotto la pressante spinta della costruzione di una *contabilità analitica per centri di costo* della quale si è trattato in precedenza, si è portato avanti un progetto, quale quello descritto, che dovrebbe permettere, come è stato segnalato dal SECIN, di evitare le sovrapposizioni burocratiche e di più dinamicamente gestire il bilancio della Difesa, con conseguenti risparmi di spesa e migliore allocazione delle risorse disponibili.

Viene in particolare sottolineata, dal servizio di Controllo interno, l'esigenza di scorporare dalla Direzione di commissariato e servizi generali, la componente relativa al commissariato, comunque ridimensionata per l'utilizzazione dell'*e-procurement* per attribuirla ai *C.d.R.* di *Forza Armata*.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1 Missioni all'estero di particolare rilievo.

La Difesa, nel 2002, è stata impegnata in missioni di grande rilievo, non solamente in area balcanica ed etiope-eritrea, oltre a quella ad Hebron per il consolidamento del processo di pace in Palestina, ma in quadranti operativi piuttosto lontani ed impegnativi, come l'Afghanistan e l'area arabica.

Dal punto di vista degli oneri finanziari sostenuti nell'esercizio 2002, la più rilevante rimane la KFOR, sotto l'egida congiunta di NATO, ONU ed UE, in Kosovo, Macedonia ed Albania, che ha comportato oneri per 458,13 milioni di euro e l'impiego di 6.254 unità.

La seconda per oneri finanziari e risorse umane impiegate è *Enduring Freedom* che ha comportato oneri per 195,50 milioni di euro e l'impiego di 1.481 unità.

Quest'ultima missione ha caratteristiche estremamente peculiari essendo diretta alla lotta al terrorismo ed al mantenimento della sicurezza internazionale.

E'anche da citare l'intervento italiano in Afghanistan, nell'ambito dell'ISAF – International Security Assistance Force, indirizzata all'assistenza alle istituzioni politiche afgane nel mantenimento di un ambiente sicuro nella città di Kabul ed aree limitrofe per consentire l'implementazione degli accordi di Bonn.

Nel rinviare al prospetto seguente, si sottolinea il sensibile incremento del coinvolgimento dell'Italia in missioni internazionali, sempre nell'ottica del *Peace Keeping* ma in un nuovo contesto di contrasto al terrorismo e di mantenimento della sicurezza internazionale.

**SPECCHIO RIEPILOGATIVO DEI FINANZIAMENTI CORRELATI ALLA
PARTECIPAZIONE ITALIANA AD OPERAZIONI MILITARI INTERNAZIONALI
ANNO 2002**

<i>Missione</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Personale impiegato</i>	<i>Onere</i>
DIE Albania	nazionale	24	5.164.568
Grupnav 28 Albania	nazionale	220	13.648.724
Albit Albania	nazionale	113	8.689.739
SFOR Bosnia	NATO/ONU	1.533	107.195.921
KFOR –Amber Fox Kosovo/Macedonia/Albania	NATO/ONU/UE	6.254	458.128.030
UNMEE-Etiopia/Eritrea	ONU	147	18.038.991
TIPH 2 Hebron	multinazionale	19	1.642.501
Enduring Freedom Mar arabico - Mediterraneo	multinazionale	1.481	195.502.553
ISAF Afghanistan	multinazionale	661	92.378.459
TOTALE		10.452	900.389.486

Fonte: Stato maggiore difesa

4.2 Agenzia Industrie-Difesa.

L'Agenzia Industrie-difesa, come è stato descritto nelle due relazioni precedenti, pur rientrando nella tipologia generale delle agenzie²³ previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, si distingue nettamente dalle altre, dovendo assicurare²⁴, secondo criteri di *imprenditorialità, efficienza ed economicità*, la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa²⁵.

Sulle difficoltà di realizzare un "risultato economico" in una gestione industriale di enti e stabilimenti che operavano al di fuori del mercato e che nel corso del tempo avevano visto ridursi la loro operatività nei confronti della stessa Amministrazione della Difesa²⁶, che, in molti casi ricorreva al mercato, ci si è soffermati nella passata relazione.

Si è anche fatto cenno al *costo sociale* dell'intera operazione²⁷.

Dopo l'avvio concreto dell'attività dell'Agenzia, nel corso del 2001²⁸ e la presa in carico dei primi sei stabilimenti con il dm 24/4/2001²⁹, ai quali si sono aggiunti altri tre con il dm

²³ La Corte ha, di recente, deliberato, nell'Adunanza della Sezione del controllo del..., l'approvazione della Relazione sulle Agenzie, previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, tra le quali l'"Agenzia Industrie-Difesa".

²⁴ Ai sensi del regolamento di organizzazione e funzionamento, emanato con il d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424.

²⁵ Ogni unità produttiva dovrà tenere una *contabilità analitica industriale*, con la particolarità dell'assimilazione, sotto il profilo degli oneri, dell'unità militare a quella civile, con riferimento *alla sola attività necessaria all'interno della struttura produttiva*.

²⁶ Con la conseguente scarsa redditività per l'alto *costo per unità lavoro*.

²⁷ In particolare, per gli operai della Difesa, per i quali dovrà provvedersi non solamente in termini di *outplacement* verso altre amministrazioni pubbliche, ma anche in termini di *riqualificazione*. Come, del resto, è già avvenuto per le Ferrovie dello Stato e le Poste, per limitarsi al settore pubblico.

²⁸ Il primo atto, dopo all'approvazione del regolamento di organizzazione e funzionamento (con il d.P.R. n. 424/2000) è stato quello della nomina del Direttore generale, proveniente dall'area dell'Industria per la Difesa. Successivamente è stata stipulata la convenzione tra il Ministro della Difesa e il Direttore generale dell'Agenzia, atto che regola, secondo le ricordate previsioni del d.lgs. 300/99, i rapporti in materia e reca gli obiettivi generali della gestione, le direttive generali sui criteri della gestione, gli impegni assunti dagli enti dipendenti, il finanziamento dell'Agenzia, la gestione degli impegni finanziari pregressi, la vigilanza, le modalità per la gestione della convenzione, il sistema transitorio di monitoraggio, la convenzione per gli esercizi successivi e la modifica della convenzione.

²⁹ Stabilimento militare *Ripristini e Recupero* di Noceto (PR), Stabilimento militare *Munizionamento terrestre* di

9/1/2002³⁰ con una prospettiva estremamente problematica per la situazione di partenza³¹, nonché per la sorte dei 1.500 addetti dei primi sei stabilimenti, nel corso del 2002, secondo le risultanze della *Relazione sulla gestione 2002*, presentata dal Direttore dell'Agenzia, unitamente al consuntivo 2002, la produzione sviluppata è cresciuta del 66% rispetto all'anno precedente ed i costi si sono ridotti del 26% con un miglioramento del risultato complessivo del 55%.

Non si è comunque raggiunto il previsto livello di produzione sviluppata (45,29 milioni di euro di euro a livello consolidato Agenzia) ma un risultato inferiore del 18% (37,15 milioni di euro) a causa, soprattutto, del mancato trasferimento e della mancata riconversione del personale, che costituisce il vero nodo da sciogliere.

Da un lato l'apertura al mercato con l'acquisizione di alcuni ordini significativi (per circa 1,6 milioni di euro di euro) per i prodotti più commerciali (in particolare per il *Polverificio di Fontana Liri*, la *Tipografia di Gaeta* ed il *Cordamificio di Castellammare di Stabia*)³², dall'altro, il forte contenimento dei costi (di oltre il 17% rispetto a quello pianificato), hanno permesso di diminuire il contributo in conto esercizio erogato dall'Amministrazione.

Per i primi sei stabilimenti conferiti e la Direzione generale, a fronte di un valore di produzione complessivo di 24,08 milioni di euro di euro a consuntivo rispetto a 29,77 milioni di euro di preventivo, si riscontrano costi di produzione per 41,27 milioni di euro di euro a consuntivo rispetto ad 49,70 milioni di euro di preventivo, con la conseguenza di determinare il contributo in conto esercizio in 17,19 milioni di euro in sede di consuntivo rispetto ad 19,93 milioni di euro di preventivo con un *miglioramento di risultato* del 14%.

Lo scostamento rilevabile tra i rapporti dei dati attuali con la situazione economica preesistente (al 2001) e del consuntivo rispetto al preventivo 2002, indica comunque la forte precarietà delle previsioni 2002 in un contesto nel quale mancavano parametri affidabili sulla dinamica gestionale degli stabilimenti.

Per ragioni di sintesi non ci si addentra in un'analisi approfondita del bilancio, ma - una volta attuata nel 2001, la disciplina organizzativa dell'Agenzia con i due regolamenti interni "di organizzazione e funzionamento" con decreto del Ministro dell'8 giugno 2001, e "di amministrazione e contabilità" approvato con decreto del Ministro del 6 novembre 2001 - l'Agenzia ha risentito della mancanza di una reale autonomia finanziaria, non avendo un'autonoma unità previsionale di base (inserita nel bilancio di previsione 2003), che ha penalizzato la Direzione generale per la limitatezza dei fondi disponibili per le esigenze della sede centrale (4,5 mld di lire, corrispondenti a 2,36 milioni di euro, per i nove mesi del 2001 e 3,8 mld di lire, corrispondenti a 1,96 milioni di euro per tutto il 2002), di una forte limitazione del personale addetto (meno di 8 addetti per il 2002) e, come si è detto, delle problematiche inerenti al personale degli stabilimenti.

Al riguardo, va segnalato che si è sviluppato un contenzioso dinanzi al TAR del Lazio che è sfociato in una sentenza che ha dichiarato illegittima la disposizione di cui all'art. 13 del d.P.R. n. 424/2000 (il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia) con la quale l'Amministrazione della Difesa intendeva procedere ad un ridimensionamento dell'organico degli stabilimenti all'atto del loro conferimento all'Agenzia.

In pratica detto ridimensionamento non è mai avvenuto ma, anzi, sono stati portati avanti i procedimenti di riqualificazione del personale.

Baiano di Spoleto (PG), Stabilimento militare *Spolette* di Torre Annunziata (NA), Stabilimento militare *propellenti* di Fontana Liri (FR), Stabilimento militare *Chimico Farmaceutico* di Firenze e Stabilimento militare *Produzione cordami* di Castellammare di Stabia (NA).

³⁰ L'Arsenale di Messina, l'Arsenale di La Maddalena e lo Stabilimento grafico di Gaeta, con l'esplicita indicazione dell'accorpamento dei due Arsenali.

³¹ Costi (100 miliardi di lire) di molto superiori al valore della produzione sviluppata (stimata in poco meno di 35 miliardi di lire).

³² La *Maricorderia* che era stata oggetto di particolare attenzione per l'elevato costo per unità-lavoro rilevato.

Si tratta dunque di un aspetto che deve ancora trovare una soluzione effettiva³³, così come quello di una razionalizzazione delle procedure di erogazione, da parte dell'Amministrazione e di utilizzazione da parte degli stabilimenti delle risorse finanziarie destinate agli investimenti.

Nel 2002 l'Agenzia, per tutti gli stabilimenti conferiti, ha avuto assegnazioni di competenza pari a 13,5 milioni di euro, ma la cassa ha raggiunto solo 5,3 milioni di euro di euro, a fronte di investimenti programmati per 7,7 milioni di euro.

In realtà, la cifra impegnata è decisamente inferiore alla cassa, in quanto ammonta a 1,7 milioni di euro con pagamenti per 892.000 euro.

Tali dati indicano, al di là della vischiosità delle procedure di assegnazione, evidenti difficoltà sia sul piano strategico sia su quello operativo.

Nel richiamare le particolari problematiche degli stabilimenti descritte nella passata relazione, si riscontra l'attivazione di quel *circuito virtuoso* che dovrebbe portare, contestualmente, a diminuire i cosiddetti *costi dell'inefficienza* ed a recuperare la competitività degli stabilimenti sul mercato, ma, in primo luogo, a ricostituire il *fil rouge* originario con l'Amministrazione loro naturale committente³⁴.

E' importante che l'Agenzia possa muoversi ora sulla base di una Convenzione triennale (2003-2005) stipulata tra il Ministro della Difesa ed il Direttore generale dell'Agenzia e di una pianificazione di medio periodo: il "Programma di attività su base triennale e bilancio finanziario (piano industriale 2003-2005)" al quale si collega il piano di attività operativo ed il bilancio di previsione 2003.

4.3 Dismissioni beni immobili della Difesa.

Un aspetto sul quale la Corte ha appuntato la sua attenzione, per il particolare rilievo economico che presenta, è quello della "dismissione dei beni immobili della Difesa".

Nella passata relazione è stato fatto cenno all'indagine, programmata dalla Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, che ha per oggetto le "alienazioni dei beni della Difesa (artt. 43 e 49 della legge finanziaria n. 388/2000)", tra le quali rientrano quelle dei beni immobili.

La delibera di approvazione della relazione sull'indagine è in corso di pubblicazione.

³³ Nel marzo scorso è iniziata la nuova concertazione per il passaggio del personale dell'Amministrazione Difesa all'Agenzia, per i primi sei stabilimenti conferiti e per la ricollocazione del personale in esubero.

³⁴ Si richiama quanto argomentato al riguardo nella passata relazione:

Si pone qui una questione che arriva ai limiti concettuali dell'alternativa che si presenta all'Amministrazione tra utilizzare produzioni *interne* o rivolgersi a *produttori esterni*.

Si tratta in fondo di un aspetto estremamente peculiare che, forse, si manifesta solo nell'Amministrazione della Difesa, in quanto generalmente le Amministrazioni non hanno settori produttivi (un caso specifico è quello dell'Agenzia dei Monopoli di Stato) o, da tempo, hanno reso totalmente autonomi tali settori (si pensi all'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato).

In pratica, nel corso del tempo, la constatazione della non convenienza economica del ricorso ai beni prodotti negli Stabilimenti ha indotto la stessa Amministrazione, nei suoi Centri di costo, a preferire le forniture offerte sul mercato esterno, fermo restando l'esperimento delle procedure di scelta del contraente.

In tal modo, si è aggravata la crisi delle *Industrie* della Difesa, che ha raggiunto un livello patologico nel rapporto tra le spese per mantenere le strutture e gli scarsi ricavi della loro produzione ed, al tempo stesso il bilancio della Difesa è stato, ovviamente, onerato dalle spese per le acquisizioni sul mercato.

Va evidentemente recuperato un equilibrio che fa, in maniera assolutamente peculiare, considerare al livello di *outsourcing* le acquisizioni che, in alternativa potrebbero trovare risposte nelle produzioni degli Stabilimenti della Difesa e, quindi, al fine di evitare quella che, comunque, finisce per diventare una duplicazione di spesa, è necessario, come impone la stessa convenzione tra il Ministro ed il Direttore generale dell'Agenzia (all'art.4), ed, in coerenza con gli impegni presi da *Stato Maggiore* (della Difesa) ed *Agenzia* per assicurare un'efficace azione di coordinamento, nonché la massima sinergia tra esigenze dello Stato Maggiore e servizi e produzioni che oggi sono attività istituzionali delle unità operative dell'Agenzia, richiedere prioritariamente preventivi e fattibilità per tutti quei servizi e produzioni che possono essere offerti dalle medesime.

La relazione della Corte ha messo in rilievo la tempistica di stipulazione dei contratti (preliminari e definitivi) rispetto al momento in cui il bene è stato aggiudicato o permutato.

- tra la data di aggiudicazione del bene e quella di sottoscrizione del relativo contratto preliminare di compravendita sono trascorsi mediamente circa 4 mesi;

- tra la data di sottoscrizione del contratto preliminare di compravendita e quella di stipulazione del contratto definitivo di compravendita sono trascorsi in media circa 17 mesi;

- tra la data di stipula del contratto definitivo di compravendita e quella del decreto approvativo dello stesso sono trascorsi mediamente 5 mesi.

E' stato anche sottolineato come esista un carico *pregresso* relativo a contratti preliminari che non hanno ancora dato luogo alla stipula del contratto definitivo, alcuni dei quali risalenti al 1999, così come per contratti preliminari che non sono stati ancora stipulati, a distanza di un tempo considerevole (in alcuni casi, anche qui, dal 1999) dall'aggiudicazione.

La tempistica segnalata determina conseguenze sia sulla riassegnazione al bilancio della Difesa delle entrate provenienti dalla alienazione degli immobili, sia in termini di ulteriori oneri ai quali l'Amministrazione deve far fronte per la manutenzione e la sorveglianza degli immobili alienati fino alla consegna degli stessi ai rispettivi legittimi acquirenti.

La relazione della Corte tiene, peraltro, nel debito conto, le numerose problematiche, indicate anche nelle precedenti relazioni sul rendiconto; si richiamano, in particolare, i vincoli imposti all'alienabilità dei beni di interesse storico – architettonico – culturale dalla vigente normativa in materia.

Vanno anche considerati:

- i notevoli tempi richiesti dalla bonifica di determinati immobili già destinati a depositi munizioni o carburanti;

- l'esercizio del diritto di prelazione da parte di numerosi comuni che rappresentano la necessità di rinviare nel tempo i relativi negozi, per contingente mancanza della relativa disponibilità finanziaria;

- il verificarsi di numerose gare andate deserte in quanto riferite a beni scarsamente appetibili sul mercato.

Con il decreto-legge 9 maggio 2003 n. 102, recante "Disposizioni urgenti in materia di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico" sono state estese le disposizioni sulla cartolarizzazione degli immobili pubblici - contenute nel decreto legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410, e successive modificazioni - ad una parte degli immobili residenziali in uso al Ministero della difesa e agli immobili non residenziali della Difesa già inseriti in programmi di dismissioni.

In particolare, l'articolo 1 indica quali sono gli immobili della Difesa che possono formare oggetto di operazioni di cartolarizzazione.

Il comma 1 dell'articolo dianzi citato dispone che siano alienati con la procedura della cartolarizzazione gli alloggi di servizio, di cui alla legge 497/1978, e successive modificazioni, collocati al di fuori delle strutture militari e non classificati quali alloggi di servizio connessi all'incarico.

Al fine di non recare pregiudizio alcuno all'operatività della Difesa, detta disposizione non si applica agli alloggi di servizio che alla data di entrata in vigore del decreto-legge in questione (cioè 13 maggio 2003), si trovino in una delle seguenti situazioni:

- a) siano occupati dai militari in servizio, e relative famiglie, aventi tutti i titoli di legge per abitarvi (occupanti "cum titolo");
- b) siano in corso di manutenzione per avvicendamento dei titolari;

- c) siano occupati dai soggetti ai quali sia stato notificato il provvedimento amministrativo di recupero forzoso (parte degli occupanti "sine titolo")³⁵.

In definitiva, gli alloggi di servizio da alienare con il sistema della cartolarizzazione sono quelli, non ubicati nelle infrastrutture militari, occupati "sine titolo" sia dalle famiglie appartenenti alla "categoria protetta", sia dalle famiglie non appartenenti alla "categoria protetta" alle quali non sia stato notificato alla data del 13 maggio 2003 il provvedimento amministrativo di recupero forzoso, nonché quelli sfitti considerati "non più utili" dalla Difesa.

5. Attività contrattuale.

5.1 Analisi dell'attività contrattuale della difesa.

L'attività contrattuale della Difesa assume una particolare rilevanza nel contesto di quella complessiva dell'Amministrazione pubblica. In particolare, è opportuno fornire, sia pure a livello schematico, la dimensione dell'utilizzazione delle *trattative private* per le quali va tenuto conto delle esigenze e delle normative specifiche del settore difesa anche in rapporto con la normativa comunitaria, in particolare per il settore dell'armamento - in un contesto che vede questa tipologia di *scelta del contraente* oggetto di attenzione da parte del legislatore con l'art. 24 della legge finanziaria per il 2003 (la legge 27 dicembre 2002, n. 289) e la Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte n. 7/2003, di cui si tratta nella parte generale dedicata all'"Attività contrattuale".

Per quanto attiene ai singoli Centri di responsabilità (nel sistema vigente) l'utilizzazione delle *trattative private* è così ripartita:

³⁵ Per quanto concerne gli alloggi occupati "sine titolo", va chiarito che la mancanza di titolo si riferisce al fatto che l'occupante dell'alloggio non è legittimato da una regolare concessione in corso, perché la concessione è scaduta o non l'ha mai ottenuta a suo favore.

Viene, così, in prima linea, la categoria dei dipendenti che alla scadenza della concessione o del rapporto di servizio continuano ad occupare l'immobile e resistono ai tentativi di recupero.

Segue la categoria dei familiari (moglie, figli, ecc.) che a seguito del decesso del titolare restano nell'alloggio oltre ogni termine di proroga regolamentare.

Vi è, infine, la categoria degli estranei che abusivamente si trovano nel possesso dell'immobile.

Il difetto del titolo, peraltro, non comporta il medesimo effetto, in quanto il legislatore è intervenuto a protezione delle categorie che sono legate all'Amministrazione direttamente o indirettamente da un rapporto di servizio (in atto o pregresso).

Infatti, il provvedimento collegato alla finanziaria 1994 (legge n. 537/93) ha stabilito (art. 9, co. 7) che il personale dipendente, ancorché in quiescenza, e le vedove dei dipendenti deceduti non legalmente separate né divorziate, possono mantenere la conduzione dell'alloggio se non superano i limiti di reddito fissati dal Ministro della difesa con il piano annuale di cui al medesimo comma e se non sono proprietari di altro alloggio di certificata abitabilità sul territorio nazionale.

Il collegato alla finanziaria 1995 (legge n. 724/1994) ha ulteriormente rafforzato la protezione della categoria su indicata, escludendo che il canone dovuto dalla medesima abbia a subire, come per gli altri occupanti senza titolo, maggiorazione alcuna.

A fronte di questa categoria protetta anche sul piano del recupero dell'alloggio sta la categoria degli occupanti che sono tenuti al rilascio dell'immobile in quanto si tratta di dipendenti, in servizio o in quiescenza, e di vedove privi dei requisiti negativi (di reddito e di proprietà abitativa) ovvero di terzi estranei all'Amministrazione (ivi compresi i figli di ex dipendenti).

Gli occupanti tenuti al rilascio dell'alloggio sono, comunque, distinti in relazione al reddito complessivo del nucleo familiare agli effetti della determinazione del canone dovuto all'Amministrazione.

Trattative private	
Suddivisione per Centri di responsabilità	
CENTRI DI RESPONSABILITA'	IMPORTO (milioni di euro)
Ispettorato logistico Esercito	66,5
Direzione di commissariato	48,8
Direzione armamenti terrestri	174,1
Arma dei carabinieri	54,8
Direzione telecomunicazioni	194,8
Direzione armamenti aerei	346,2
Ispettorato commissariato marittimo	70,5
Direzione armamenti marittimi	62,7
Comando logistico aeronautico	355,2
	1.373,6

Sotto il profilo dei fornitori, spiccano i contratti con Alenia Aeronautica S.p.A. per 214 milioni di euro di cui 180 milioni di euro per la fornitura di 5 velivoli C27J, con Agusta S.p.A. per 141,4 milioni di euro di cui 21 milioni di euro per “manutenzione programmata e non relativa alla linea di elicotteri B212” e 23 milioni di euro per “attività di studio modifiche ad elicotteri della marina militare”, con Marconi Mobile per 58,4 milioni di euro di cui un contratto di 36,8 milioni di euro per fornitura materiali, con il Consorzio IVECO-FIAT-OTO MELARA per 52,9 milioni di euro di cui 43,6 milioni di euro per interventi manutentivi e parti di ricambio, con Aermacchi S.p.A., per 3,6 milioni di euro di cui 31 milioni di euro per “supporto ad articoli aeronautici vari”, con Marconi Mobile S.p.A. per 40 milioni di euro, con Alenia Marconi System per 33 milioni di euro di cui 23,3 milioni di euro per l’ammodernamento della rete radar costiera della marina militare, con il R.T.I. Alenia Aeronautica-OAN per un contratto di 26 milioni di euro per le prestazioni di supporto al velivolo G222, con la FAGIOLI/SAIMA per un unico contratto di 25 milioni di euro per trasporto europeo, con Piaggio Aeroindustries S.p.A. per 23,5 milioni di euro di cui un contratto per 18,2 milioni di euro per “prestazioni e fornitura parti di ricambio”.

Dai dati forniti dall’Amministrazione si rileva dunque il livello piuttosto elevato di utilizzazione delle *trattative private*, non solo in termini quantitativi ma anche sotto il profilo dei valori dei singoli contratti.

Importante è anche il dato relativo ai contratti relativi a *forniture e servizi*, stipulati dalle Direzioni generali d’armamento e dalla Direzione delle telecomunicazioni, ai sensi del d.lgs. n. 157/1995 e del d.lgs. n. 358/1992.

Va precisato, al riguardo, che sono tutte procedure *soprasoglia* comunitaria

APPALTI DI SERVIZI (D. LGS. 157/95)

DIREZIONE GENERALE	SOPRASOGLIA			
	PROCEDURE APERTE		PROCEDURE RISTRETTE	
	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
ARMAMENTI TERRESTRI	-	-	-	-
ARMAMENTI NAVALI	-	-	1	519.538,08
ARMAMENTI AERONAUTICI	-	-	-	-
TELECOMUNICAZIONI	-	-	2	2.537.969,68

NOTA: nelle procedure ristrette devono intendersi compresi le licitazioni private e gli appalti concorso

APPALTI DI FORNITURE (D. LGS. 358/92)

DIREZIONE GENERALE	SOPRASOGLIA			
	PROCEDURE APERTE		PROCEDURE RISTRETTE	
	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
ARMAMENTI TERRESTRI	-	-	0	32.252.652,00
ARMAMENTI NAVALI	-	-	1	347.059,04
ARMAMENTI AERONAUTICI	-	-	5	42.331.000,00
TELECOMUNICAZIONI	-	-	12*	39.372.059,23

NOTA: nelle procedure ristrette devono intendersi compresi le licitazioni private e gli appalti concorso

* = COMPRESI 5 CONTRATTI IN AMBITO W.E.A.G.

(Gruppo dell'Europa occidentale per gli armamenti)

Dati elaborati dal Segretariato generale Difesa.

5.2 Programmi internazionali.

In considerazione della grande rilevanza che essi hanno nel sistema contrattuale complessivo della Difesa, vengono, di seguito, segnalati alcuni programmi ritenuti particolarmente significativi dalle Direzioni generali d'armamento, rispettivamente, per i settori *terrestre, marittimo ed aeronautico*:

Per il settore dell'armamento *terrestre*, legato quindi alle esigenze dell'*Esercito*, è interessante indicare lo stato del programma MLRS che è regolato da un MOU³⁶ tra USA, Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia, ed è attivo dal 1982 con scadenza attualmente prevista nel 2019, nel cui contesto sono stati acquisiti 22 sistemi d'arma.

Il Programma è incentrato in particolare sullo sviluppo di un razzo guidato (Guided MLRS), che dovrebbe essere realizzato entro il 2003, e che prevede la *partnership* al 50% tra USA e Paesi citati U.E..

E' già in corso di definizione il MOU relativo alla fase della produzione ed, in proposito, si sta valutando se sia conveniente aprire una seconda linea di produzione in Europa (alla quale

³⁶ Memorandum of understanding — strumento tipico degli Accordi internazionali per la ingegnerizzazione, sviluppo e produzione di sistemi d'arma.