

## Ministero della difesa

### **1. Considerazioni generali e di sintesi.**

**2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali:** *2.1 Analisi finanziaria:* 2.1.1 Analisi per Centri di Responsabilità; 2.1.2 Analisi per capitoli. *2.2 Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa:* 2.2.1 L'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004; 2.2.2 La riprogrammazione degli obiettivi; *2.3 Auditing:* 2.3.1 Auditing sul sistema contabile; 2.3.2 Auditing su casi di specie.

**3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento:** *3.1 La Programmazione:* 3.1.1 La Nota preliminare; 3.1.2 Le Direttive del Ministro; *3.2 Le analisi del Controllo Interno - Verifica dei risultati raggiunti in rapporto alla Direttiva 2004;* *3.3 Attività contrattuale:* 3.3.1 Le "Gare"; 3.3.2 Le trattative private; 3.3.3 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri; 3.3.4 I lavori pubblici della Difesa; 3.3.5 Nuovi moduli contrattuali – Leasing operativo previsto dalla Legge Finanziaria 2004. Altre opzioni seguite dall'Amministrazione per realizzare programmi d'armamento; 3.3.6 I Programmi di armamento di particolare rilievo: 3.3.6.1 Direzione per gli armamenti terrestri; 3.3.6.2 Direzione generale delle telecomunicazioni; 3.3.6.3 Direzione per gli armamenti navali; 3.3.6.4 Direzione degli armamenti aeronautici; *3.4 L'esternalizzazione ed il ricorso alle gare CONSIP;* *3.5 I settori d'intervento – profili peculiari della Difesa:* 3.5.1 Le missioni internazionali della Difesa; 3.5.2 L'Agenzia Industrie-Difesa; 3.5.3 Le dismissioni immobiliari della Difesa.

**4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1 Profili di rilievo dell'organizzazione della Difesa;* *4.2 Il Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti ed organismi della Difesa;* *4.3 L'evoluzione organizzativa dell'Arma dei carabinieri;* *4.4 Evoluzione qualitativa e quantitativa del personale civile e militare della Difesa;* *4.5 L'Innovazione tecnologica – I sistemi informativi della Difesa.*

### **1. Considerazioni generali e di sintesi.**

L'evoluzione dell'Amministrazione della difesa procede in un contesto estremamente complesso sia per fattori endogeni, dovuti alle modificazioni della sua organizzazione, sia per fattori esogeni come i provvedimenti di contenimento della spesa, che mettono in discussione il suo rinnovamento.

Per quanto attiene al primo aspetto va sottolineato come, in una sinergia tra i profili ordinamentali e la struttura dei centri di responsabilità<sup>1</sup>, viene a modificarsi in misura considerevole l'assetto del rendiconto rispetto all'esercizio precedente, ed ovviamente vengono a determinarsi modifiche sensibili nell'organizzazione.

Infatti l'Area tecnico-amministrativa vede ora il C.d.R. Segretario generale, quale vero e proprio ente esponentiale della medesima, facendo ora capo ad esso i precedenti 11 C.d.R. (le due direzioni per il personale civile e militare, le tre direzioni di armamento (armamenti terrestri, navali ed aeronautici), la Direzione delle telecomunicazioni, quella per i lavori ed il demanio, quella della sanità militare, due direzioni per le quali si prevedono consistenti modifiche (anche mediante accorpamento) come quella della leva e quella per il commissariato ed i servizi generali ed, infine l'ufficio per la gestione degli enti dell'area industriale).

Rimane autonomo C.d.R. la Direzione centrale per il bilancio che, a sua volta, incorpora il commissariato per le onoranze ai caduti.

Inoltre, assumono un'importanza ben più rilevante, rispetto al passato, sotto il profilo della gestione delle risorse, i C.d.R. di Forza armata (Esercito italiano, Marina militare ed Aeronautica militare), ai quali viene attribuita gran parte della spesa inerente all'"esercizio" e, quindi agli approvvigionamenti ed alla logistica, ferma restando la peculiarità del C.d.R. Arma dei carabinieri che mantiene le sue caratteristiche.

La scelta della modifica dei C.d.R. e di una diversa distribuzione delle risorse, in attesa della riorganizzazione dell'amministrazione sotto il profilo ordinamentale, comporta una riflessione sulla prospettiva di medio periodo, in un ambiente che è fortemente caratterizzato dalla sospensione della leva obbligatoria, anticipata al 2005, coerente con la creazione della Forza professionale, alla quale conseguono esigenze sia di formazione e di ammodernamento degli armamenti per essere adeguati ai teatri internazionali in cui la Difesa si trova ad operare, sia di ricorso all'*outsourcing*, per la mancanza di risorse umane, provenienti dalla leva obbligatoria, spesso utilizzate per compiti di natura logistica.

Tali aspetti sono in realtà strettamente collegati tra loro e gli effetti si riverberano reciprocamente: la cessata disponibilità della leva obbligatoria e la nuova forza professionale hanno indotto l'Amministrazione a ricorrere all'*outsourcing* ed a riflettere su una nuova configurazione delle competenze della Direzione della leva.

Inoltre l'adesione alle convenzioni CONSIP (ritornata di attualità) ed il passaggio delle risorse per i servizi di commissariato ai C.d.R. di Forza armata, estendono il disegno riformatore alla Direzione per i servizi generali e di commissariato ed al tempo stesso determinano il trasferimento delle competenze in ordine ad acquisizioni di grande rilievo ai C.d.R. di Forza armata e pongono il problema di diversamente collocare procedure, professionalità e responsabilità, nonché, perlomeno nel breve-medio periodo, quello di verificare l'esistenza di possibili sovrapposizioni strutturali e diseconomie.

Pertanto, la Corte si riserva di analizzare, nel prossimo futuro, tale contesto e di esprimere le sue valutazioni al riguardo.

Sempre sotto il profilo dell'organizzazione, va considerata quella in evoluzione, dell'Arma dei carabinieri e la prossima emanazione del Regolamento per l'amministrazione degli enti ed organismi della Difesa – R.A.D., che va a modificare anche altri regolamenti, piuttosto datati e sul quale la Corte si è espressa in sede consultiva.

<sup>1</sup> Gli attuali centri di responsabilità sono:

- CRA n. 1: Gabinetto del Ministro;
- CRA n. 2: Ufficio centrale del Bilancio;
- CRA n. 3: Segretariato Generale Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti;
- CRA n. 4: Esercito;
- CRA n. 5: Marina;
- CRA n. 6: Aeronautica;
- CRA n. 7: Carabinieri.

Per quanto attiene all'innovazione tecnologica, si segnalano progressi dovuti ad una migliore sinergia progettuale ed all'accentramento della responsabilità in materia presso lo Stato maggiore della difesa con la nuova Direzione generale appositamente costituita.

L'Agenzia industrie-difesa, pure in un quadro che non presenta effettive soluzioni, perlomeno al momento, sul piano della sua configurazione e su quello dell'allocazione del personale non rientrando nelle esigenze industriali, mostra progressi per i risultati economici conseguiti e l'affacciarsi di un'effettiva concorrenzialità di alcuni suoi enti e stabilimenti. Pertanto merita attenzione una possibile riorganizzazione della medesima alla stregua di ente pubblico economico.

Sul piano finanziario e su quello della gestione dei programmi della Difesa hanno molto pesato i "tagli al bilancio", argomento sul quale viene fatto un approfondimento. Per quanto attiene agli andamenti finanziari, si riscontra un miglioramento nella gestione dei residui, anche in un contesto che per i motivi appena accennati ha determinato un loro tendenziale aumento per l'impossibilità di procedere ai pagamenti in tempo utile dopo le riassegnazioni intervenute a fine esercizio.

L'analisi del Servizio di controllo interno ha permesso di evidenziare alcuni profili critici e, comunque, la direttiva presenta un progressivo affinamento, fermo restando che le appostazioni finanziarie alla programmazione non hanno sempre un livello di certezza, anche a causa di possibili ulteriori provvedimenti di contenimento, nonché di problematiche particolarmente complesse come quelle relative alle dismissioni immobiliari le quali presentano profili sensibili di particolare rilievo.

La rilevanza della materia contrattuale viene sottolineata sia sotto il profilo dell'entità e qualità dei contratti in essere ed a maggior ragione dei programmi di grande rilievo, sia in un contesto che per la prima volta nella presente Relazione costituisce un momento di sperimentazione.

L'*Auditing*, che, sul piano generale continua ad evidenziare le patologie che si riscontrano negli stessi strumenti contabili rispetto ai principi e regole dell'ordinamento contabile, viene ora proposto su singole fattispecie, individuate con un procedimento espressamente previsto, per le quali viene analizzata l'intera filiera contabile.

Nel caso della Difesa sono stati presi in esame quattro contratti di significativa rilevanza che fanno riferimento alle quattro Forze armate. Per la prima volta quindi l'esame si spinge ad una verifica che ricomprende non solo la fase di formazione ed approvazione del contratto ma anche quella della sua esecuzione, nella prospettiva di attestare l'attendibilità e veridicità del bilancio.

## **2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.**

### **2.1 Analisi finanziaria.**

L'esercizio 2004 è il primo nel quale è stato adottato il nuovo sistema di Centri di responsabilità, che prevede, in pratica, l'accorpamento di tutte le Direzioni generali dell'area tecnico-amministrativa nel C.d.R. Segretario generale.

Altro fenomeno, di segno diverso, è l'attribuzione di gran parte della spesa inerente all'esercizio e quindi diretta al mantenimento in efficienza dell'apparato, ai C.d.R. di Forza armata.

Delle implicazioni di carattere organizzativo si dirà nella parte dedicata, appunto, all'organizzazione ma, in questa sede, è opportuno ribadire come, sotto il profilo della lettura del rendiconto, con l'aggregazione di tutta la spesa dedicata all'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti in un unico centro di responsabilità, l'analisi per C.d.R. non può considerarsi soddisfacente e si debbano quindi prendere in considerazione alcuni capitoli del bilancio amministrativo nei quali tale tipologia di spesa trova appostazioni specifiche.

Già in passato si è, del resto, sottolineato come l'attuale configurazione delle funzioni-obiettivo determini un macroaggregato di secondo e terzo livello "Difesa militare" di scarsa significatività e che, dunque, sia necessario scendere al quarto livello, intercettando, in particolare, la funzione "Predisposizione dello strumento militare" che costituisce ancora un aggregato eccessivamente ampio.

Per quanto attiene alla FO "Ordine pubblico e sicurezza" è anche qui necessario scendere al quarto livello con la FO "Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica" anch'essa sostanzialmente coincidente, ma, in questo caso, giova l'incrocio con il C.d.R. Arma dei Carabinieri.

Per quanto attiene agli andamenti complessivi del rendiconto della Difesa, esso presenta stanziamenti definitivi per 21,20 miliardi di euro, impegni effettivi sulla competenza per 20,93 miliardi e 0,18 miliardi di impegni su residui di stanziamento, 18,36 miliardi di pagamenti sulla competenza e 3,15 miliardi di pagamenti su 6,96 di residui iniziali. I nuovi residui provenienti dalla competenza 2004 ammontano a 2,55 miliardi e, quindi i residui totali al 31.12 ammontano a 6,18 miliardi. La massa residui diminuisce quindi di 0,78 miliardi, corrispondenti all'11,20 per cento.

Un primo commento che è possibile fare è che la diminuzione dei residui, pur apprezzabile, non ha potuto raggiungere livelli maggiormente significativi per gli effetti del provvedimento di contenimento della spesa che hanno inciso proprio sulla formazione di nuovi residui e sul difficile smaltimento di quelli pregressi.

Va infatti tenuto conto che una quota di rilievo della spesa di funzionamento della Difesa concerne l'esercizio e, quindi risente dell'appesantimento registrato nei procedimenti contrattuali.

Una distinzione che è opportuno fare riguarda la spesa di personale dal complesso della spesa per la Difesa, in quanto, diversamente da gran parte dei ministeri per i quali la spesa di personale è decisamente preponderante raggiungendo, talvolta, incidenze superiori al 90 per cento, nella Difesa il livello raggiunto è di poco superiore al 60 per cento, come si evince dalla tabella seguente:

#### PERSONALE

| <i>(in migliaia di euro)</i>  |                   |                       |                      |                    |                   |                    |                     |                    |
|---|-------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| CDR   | Stanz.<br>Def.    | Inc.<br>% sul<br>tot. | Imp.<br>Effett.Comp. | Inc. %<br>sul tot. | Pagato<br>totale  | Inc. %<br>sul tot. | Residui<br>al 31/12 | Inc. %<br>sul tot. |
| 1 Gabinetto e Uffici di diretta<br>collaborazione all'opera del<br>ministro | 14.872            | 0,12                  | 14.584               | 0,11               | 14.809            | 0,11               | 102                 | 0,06               |
| 2 Bilancio e affari finanziari  | 20.235            | 0,16                  | 20.150               | 0,16               | 20.239            | 0,16               | 4                   | 0,00               |
| 3 Segretariato generale   | 1.724.574         | 13,34                 | 1.713.060            | 13,42              | 1.775.805         | 13,78              | 68.927              | 39,47              |
| 4 Esercito italiano   | 3.649.467         | 28,24                 | 3.622.877            | 28,38              | 3.622.745         | 28,10              | 367                 | 0,21               |
| 5 Marina militare   | 1.261.569         | 9,76                  | 1.246.381            | 9,76               | 1.245.446         | 9,66               | 1.310               | 0,75               |
| 6 Aeronautica militare  | 1.870.977         | 14,48                 | 1.829.080            | 14,33              | 1.828.912         | 14,19              | 293                 | 0,17               |
| 7 Arma dei carabinieri  | 4.383.458         | 33,91                 | 4.319.450            | 33,84              | 4.383.111         | 34,00              | 103.608             | 59,34              |
| <b>Totale</b>   | <b>12.925.152</b> | <b>100,00</b>         | <b>12.765.582</b>    | <b>100,00</b>      | <b>12.891.067</b> | <b>100,00</b>      | <b>174.611</b>      | <b>100,00</b>      |

|                               |                   |               |                   |               |                   |               |                  |              |
|-------------------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|------------------|--------------|
| <b>Totale amministrazione</b> | <b>21.202.810</b> | <b>*60,96</b> | <b>20.931.767</b> | <b>*60,21</b> | <b>21.509.472</b> | <b>*60,80</b> | <b>6.233.780</b> | <b>*0,82</b> |
|-------------------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|------------------|--------------|

\* Incidenza su totale Amministrazione

Pertanto, l'analisi va concentrata sulle spese che attengono all'"esercizio" e quindi gli approvvigionamenti e, soprattutto su quelle inerenti all'ammodernamento e rinnovamento degli armamenti.

In tali contesti le dinamiche di spesa risentono dell'andamento dei programmi e sono state maggiormente incise dai provvedimenti di contenimento della spesa, come si approfondirà nella specifica parte della relazione. Del resto, dalla stessa tabella si evince la sostanziale irrilevanza dei residui per la spesa di personale rispetto a quelli complessivi del rendiconto Difesa.

#### 2.1.1 Analisi per Centri di Responsabilità.

Sulla scorta di quanto evidenziato in precedenza, con il rendiconto 2004, anche l'analisi per centri di responsabilità perde gran parte della sua rilevanza in considerazione dell'“incorporazione” nel C.d.R. Segretariato generale di ben 11 C.d.R. del sistema precedente (le due Direzioni per il personale civile e militare, le tre Direzioni di armamento (armamenti terrestri, navali ed aeronautici), la Direzione delle telecomunicazioni, quella per i lavori ed il demanio, quella della sanità militare, due direzioni per le quali si prevedono consistenti modifiche (anche mediante accorpamento) come quella della leva e quella per il commissariato ed i servizi generali ed, infine l'Ufficio per la gestione degli enti dell'area industriale).

Altra aggregazione, sia pure tra due soli C.d.R., è quella tra Bilancio ed affari finanziari e Onoranze ai Caduti determinata dall'incorporazione del secondo nel primo.

Con tutti i limiti indicati, è comunque possibile mettere a confronto i risultati del 2004 con quelli del 2003, attraverso il “compattamento”, per questo esercizio, rappresentato nelle tabelle (in migliaia di euro) che seguono, degli undici C.d.R. poi confluiti nel Segretariato generale e l'incorporazione di cui si è detto.

| CDR   | Stanziamenti definitivi 2003 |                   |                |                  |                | Stanziamenti definitivi 2004 |                   |                |                  |                |
|---|------------------------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|------------------------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|
|   | Funzion.                     | di cui personale  | Interv.        | Invest.          | Altre spese    | Funzion.                     | di cui personale  | Interv.        | Invest.          | Altre spese    |
| 1 Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro | 17.326                       | 14.428            | 140.211        | 1                | 0              | 17.764                       | 14.872            | 169.571        | 70               | 0              |
| 2 Bilancio e affari finanziari**                                      | 15.784                       | 6.381             | 126.815        | 0                | 0              | 34.092                       | 20.235            | 121.687        | 43               | 0              |
| 3 Segretariato generale*  | 10.100.773                   | 7.607.880         | 135.531        | 2.639.579        | 847.039        | 3.670.807                    | 1.724.574         | 134.893        | 2.448.627        | 549.655        |
| 4 Esercito italiano   | 586.446                      | 77.517            | 0              | 0                | 0              | 4.600.428                    | 3.649.467         | 0              | 20.006           | 0              |
| 5 Marina militare   | 294.055                      | 41.138            | 3              | 0                | 0              | 1.671.527                    | 1.261.569         | 0              | 3.000            | 0              |
| 6 Aeronautica militare  | 827.092                      | 32.887            | 22.252         | 0                | 0              | 2.721.722                    | 1.870.977         | 15.694         | 10.077           | 0              |
| 7 Arma dei carabinieri  | 4.773.310                    | 4.143.478         | 0              | 0                | 34             | 5.004.696                    | 4.383.458         | 0              | 8.449            | 0              |
| <b>Totale</b>   | <b>16.614.786</b>            | <b>11.923.709</b> | <b>424.812</b> | <b>2.639.579</b> | <b>847.073</b> | <b>17.721.036</b>            | <b>12.925.152</b> | <b>441.845</b> | <b>2.490.272</b> | <b>549.655</b> |

\*vengono accorpate sotto la voce "Segretariato generale" i precedenti 11 C.d.R.

\*\* comprende anche onoranze ai caduti

|               |   | Impegni effettivi di competenza 2003 |                   |                |                  |                | Impegni effettivi di competenza 2004 |                   |                |                  |                |
|---------------|---|--------------------------------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------------------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|
| CDR           |   | Funzion.                             | di cui personale  | Interv.        | Invest.          | Altre spese    | Funzion.                             | di cui personale  | Interv.        | Invest.          | Altre spese    |
| 1             | Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro | 15.979                               | 13.794            | 140.065        | 0                | 0              | 17.085                               | 14.584            | 168.012        | 66               | 0              |
| 2             | Bilancio e affari finanziari  | 14.294                               | 6.048             | 126.811        | 0                | 0              | 33.020                               | 20.150            | 121.646        | 43               | 0              |
| 3             | Segretariato generale   | 10.796.460                           | 7.506.620         | 131.054        | 2.592.390        | 792.881        | 3.643.471                            | 1.713.060         | 128.585        | 2.446.143        | 489.748        |
| 4             | Esercito italiano   | 581.792                              | 76.885            | 0              | 0                | 0              | 4.568.797                            | 3.622.877         | 0              | 19.636           | 0              |
| 5             | Marina militare   | 291.991                              | 40.390            | 3              | 0                | 0              | 1.647.338                            | 1.246.381         | 0              | 2.994            | 0              |
| 6             | Aeronautica militare  | 824.354                              | 32.544            | 22.250         | 0                | 0              | 2.674.695                            | 1.829.080         | 15.609         | 8.709            | 0              |
| 7             | Arma dei carabinieri  | 4.713.022                            | 4.083.870         | 0              | 0                | 34             | 4.937.875                            | 4.319.450         | 0              | 8.294            | 0              |
| <b>Totale</b> |   | <b>17.237.892</b>                    | <b>11.760.150</b> | <b>420.183</b> | <b>2.592.390</b> | <b>792.915</b> | <b>17.522.281</b>                    | <b>12.765.582</b> | <b>433.852</b> | <b>2.485.885</b> | <b>489.748</b> |

|               |   | Pagamenti Totali     |                      |                   |                     |                   | Pagamenti Totali 2004 |                   |                |                  |                |
|---------------|---|----------------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|
| CDR           |   | Funzion.             | di cui personale     | Interv.           | Invest.             | Altre spese       | Funzion.              | di cui personale  | Interv.        | Invest.          | Altre spese    |
| 1             | Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro | 15.665,00            | 13.565,00            | 136.118,00        | 0,00                | 0,00              | 17.327                | 14.809            | 163.160        | 66               | 0              |
| 2             | Bilancio e affari finanziari  | 14.415,00            | 6.122,00             | 131.591,00        | 0,00                | 0,00              | 33.689                | 20.239            | 115.656        | 4                | 0              |
| 3             | Segretariato generale   | 11.003.683,00        | 7.492.201,00         | 126.578,00        | 2.680.355,00        | 783.666,00        | 3.936.628             | 1.775.805         | 118.698        | 2.548.660        | 528.044        |
| 4             | Esercito italiano   | 586.944,00           | 77.149,00            | 0,00              | 0,00                | 0,00              | 4.568.840             | 3.622.745         | 0              | 287              | 0              |
| 5             | Marina militare   | 288.808,00           | 40.715,00            | 1.003,00          | 0,00                | 0,00              | 1.628.595             | 1.245.446         | 0              | 2.125            | 0              |
| 6             | Aeronautica militare  | 704.489,00           | 32.649,00            | 20.445,00         | 0,00                | 0,00              | 2.792.171             | 1.828.912         | 21.896         | 904              | 0              |
| 7             | Arma dei carabinieri  | 4.790.235,00         | 4.131.194,00         | 0,00              | 0,00                | 34,00             | 5.032.312             | 4.383.111         | 0              | 409              | 0              |
| <b>Totale</b> |   | <b>17.404.239,00</b> | <b>11.793.595,00</b> | <b>415.735,00</b> | <b>2.680.355,00</b> | <b>783.700,00</b> | <b>18.009.562</b>     | <b>12.891.067</b> | <b>419.410</b> | <b>2.552.455</b> | <b>528.044</b> |

|     |   | Residui al 31/12 2003 |                  |                |                  |                | Residui al 31/12 2004 |                  |                |                  |               |
|-----|---|-----------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|-----------------------|------------------|----------------|------------------|---------------|
| CDR |   | Funzion.              | di cui personale | Interv.        | Invest.          | Altre spese    | Funzion.              | di cui personale | Interv.        | Invest.          | Altre spese   |
| 1   | Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro | 472                   | 230              | 9.727          | 0                | 0              | 334                   | 102              | 14.391         | 4                | 0             |
| 2   | Bilancio e affari finanziari  | 2.159                 | 3                | 216            | 0                | 0              | 2.692                 | 4                | 6.113          | 39               | 0             |
| 3   | Segretariato generale   | 2.766.444             | 86.705           | 117.168        | 2.410.389        | 167.697        | 2.330.725             | 68.927           | 107.330        | 2.291.885        | 77.358        |
| 4   | Esercito italiano   | 289.533               | 72               | 0              | 0                | 0              | 283.253               | 367              | 0              | 19.719           | 0             |
| 5   | Marina militare   | 199.448               | 85               | 3              | 0                | 0              | 215.772               | 1.310            | 0              | 875              | 0             |
| 6   | Aeronautica militare  | 663.590               | 43               | 15.365         | 0                | 0              | 523.375               | 293              | 12.079         | 9.173            | 0             |
| 7   | Arma dei carabinieri  | 318.147               | 106.663          | 0              | 0                | 0              | 273.582               | 103.608          | 0              | 8.041            | 0             |
|     | <b>Totale</b>   | <b>4.239.793</b>      | <b>193.801</b>   | <b>142.479</b> | <b>2.410.389</b> | <b>167.697</b> | <b>3.629.733</b>      | <b>174.611</b>   | <b>139.913</b> | <b>2.329.736</b> | <b>77.358</b> |

Un primo elemento che emerge dall'esame degli stanziamenti definitivi, ma che si ripercuote in termini di impegni e pagamenti (mentre per la natura della spesa non sono rilevanti i residui) è quello attinente alla spesa di personale che indica un trasferimento consistente di risorse dall'area tecnico-amministrativa all'area tecnico-operativa (i C.d.R. di Forza armata); le spese di personale del Segretariato generale, e quindi dell'area ad esso corrispondente nel 2003, passano da 7,61 miliardi di euro ad 1,72 miliardi. La differenza si distribuisce nel 2004 su Esercito italiano con 3,65 miliardi, Marina militare con 1,26 miliardi ed Aeronautica militare con 1,87 miliardi.

Con il bilancio 2004, come viene sottolineato nella parte dedicata all'organizzazione, oltre alle innovazioni citate, si assiste ad una forte evoluzione dei C.d.R. di Forza Armata, la cui spesa di funzionamento raggiunge livelli notevoli. Esercito Italiano, ad esempio, diviene il secondo C.d.R. con 4,60 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, mentre l'Arma dei Carabinieri, con 5,00 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, incrementa la competenza di 0,23 miliardi pari al 4,6 per cento per la spesa di funzionamento che rappresenta la quasi totalità della spesa e che per 0,65 miliardi è dedicata all'esercizio e per 4,38 miliardi al personale. I residui dell'"Arma" già esigui, come è stato sottolineato nelle relazioni precedenti, sono ulteriormente diminuiti, da 0,32 a 0,28 miliardi di euro, mostrando un ulteriore miglioramento della filiera di spesa.

Pertanto, al di là di tale notazione, e rimanendo nel contesto della classificazione economico-semplificata, l'evoluzione della spesa di funzionamento - con impegni sulla competenza che raggiungono complessivamente il 98,9 per cento nel 2004 e pagamenti totali che con 18,01 miliardi di euro consentono una diminuzione della massa-residui che passa dai 4,24 miliardi del 2003 ai 3,63 miliardi del 2004, non mostra particolari problematiche.

Più interessante è l'analisi della spesa d'investimento che vede una forte concentrazione sul C.d.R. Segretariato generale e sui C.d.R. che corrispondevano alle direzioni d'armamento nel 2003.

In questo ambito, si rileva una contrazione, nella misura del 7,2 per cento degli stanziamenti definitivi rispetto al 2003 che passano da 2,64 miliardi a 2,45.

Un fenomeno interessante è il livello degli impegni del 2004, pressoché sovrapponibile agli stanziamenti. Il livello dei residui diminuisce, ma in misura minore di quanto ci si sarebbe potuto attendere per l'impatto dei provvedimenti di contenimento della spesa, in quanto essi passano da 2,41 miliardi a 2,29.

Una parziale spiegazione può essere rinvenuta nella circostanza che il Ministero della difesa è stato prima fortemente penalizzato dal DL 12.07.2004, n. 168, convertito con la legge 30.07.2004, n. 191, per 1,8 miliardi di euro, per poi avere riassegnazioni per 0,57 miliardi sulla parte corrente e di 0,28 miliardi in conto capitale.

A parte la considerazione che, comunque, il "taglio" per la Difesa è stato, al netto delle riassegnazioni, di 0,98 miliardi di euro, i tempi tecnici delle riassegnazioni medesime hanno influito sul mantenimento di una consistente massa residui nella spesa d'investimento.

Nella seguente analisi per capitoli sarà possibile una verifica degli andamenti maggiormente mirata e collegata alle Direzioni d'armamento, mentre nella parte dedicata all'impatto del provvedimento di contenimento della spesa, tale profilo verrà opportunamente approfondito.

#### 2.1.2 Analisi per capitoli.

In questa sede, vengono presi in esame gli andamenti, nel rapporto 2004-2003, dei capitoli nei quali si concentrano le spese più significative per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti e che sono riconducibili direttamente alle competenze delle Direzioni generali per gli armamenti navali, terrestri ed aeronautici e per le telecomunicazioni e, quindi, viene, sia pure in termini più limitati, recuperata l'analisi non più possibile in termini di centri di responsabilità.

Si tratta, del resto, delle Direzioni che gestiscono i contratti di maggior rilievo, nell'ambito della Difesa, nonché programmi pluriennali ed internazionali.

Il primo capitolo preso in esame è gestito dalla Direzione generale per gli armamenti navali. Si tratta del cap. 1320, al quale corrisponde nel bilancio 2003 il cap. 1432.

Su questo capitolo nel 2004 si è registrata una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza, rispetto a quelli iniziali, di 6,1 milioni (90,1 rispetto a 96,2), con impegni corrispondenti, ma con pagamenti per 11,33 milioni. Il dato più importante è quello relativo alla gestione dei residui che, al 1° gennaio ammontavano a 390,75 milioni, sui quali sono stati effettuati pagamenti per 194,55 milioni e che, al 31.12 sono quindi ancora 174,92 (con economie su residui per 21,28 milioni), ai quali vanno aggiunti residui di nuova formazione, provenienti dalla competenza 2004, per 78,80 milioni.

Pur apprezzandosi quindi un miglioramento della dinamica di spesa, ancora sussistono problemi di smaltimento dei residui pregressi.

Non va sottovalutato, al riguardo, che esistono rilevanti problemi per l'ammodernamento della flotta, che comporta costi di grande rilievo non supportabili con gli attuali stanziamenti di bilancio.

L'aspetto più sintomatico può essere rinvenuto nelle problematiche sull'applicazione del "leasing operativo" per la realizzazione delle "FREMM" – Fregate della marina militare" di cui si parla nella parte specifica, e nell'allocazione specifica sul cap. 7129 delle risorse per l'avvio di un programma di interventi per l'ammodernamento delle forze armate, con priorità per l'immediata acquisizione di quattro unità navali di classe lupo, compreso il supporto logistico, munizionamento ed elicotteri. Nonostante l'apposito capitolo, infatti, non si è avuto stanziamento di competenza e la massa residui (di 145,18 milioni al 1° gennaio) è stata erogata per soli 6,31 milioni, corrispondenti alla cassa disponibile.

Per la Direzione generale degli armamenti aeronautici, l'analogo capitolo (al 1320) è il 1322 che, a stanziamenti definitivi per 69,64 milioni, in consistente diminuzione rispetto alle previsioni iniziali (78,82 milioni) aggiunge 306,39 milioni di residui iniziali al 1° gennaio.



I pagamenti sulla competenza ammontano a 47,88 milioni e quelli sui residui a 117,74 milioni, con 151,99 milioni di residui pregressi al 31.12, 21,27 milioni di residui di nuova formazione e 36,65 milioni di economie sui residui.

La massa residui è quindi diminuita di circa la metà, a conferma del *trend* registrato nelle precedenti relazioni.

Esistono evidenti problemi, in prospettiva, per i programmi in atto e quelli che dovrebbero avere impulso nel breve-medio periodo.

Gli stanziamenti di competenza sono infatti in forte diminuzione rispetto al capitolo del bilancio 2003 (1665) di circa la metà (le previsioni iniziali erano di 152,63 milioni e quelle definitive di 158,32).

Il cap. 1323 concerne analogha materia per la Direzione per le telecomunicazioni che ha una competenza, specialistica e trasversale per tutte le Forze armate.

Gli stanziamenti iniziali di competenza sono di 137,68 milioni che, in questo caso, aumentano a 168,49 milioni nel corso dell'esercizio 2004 e ad essi corrispondono gli impegni, mentre i pagamenti sulla competenza sono 26,5 milioni.

Molto consistenti sono i residui al 1° gennaio, i quali ammontano a 593,71 milioni e su di essi vengono effettuati pagamenti per 185,33 milioni con il mantenimento quindi di residui pregressi per 403,13 ed economie per 5,25 milioni.

In considerazione della formazione di nuovi residui per 141,50 milioni, non si avverte un'accelerazione dello smaltimento della massa-residui. Come si evince nella parte della relazione dedicata ai programmi ed alla materia contrattuale, incide su tale situazione la complessità delle procedure e la mancanza della disponibilità di cassa, dovuta anche ai provvedimenti di contenimento della spesa.

Infine, il cap. 1326 della Direzione generale degli armamenti terrestri presenta una dotazione iniziale di competenza pari a 40,65 milioni che, seppur lievitata a 63,34 nel corso dell'esercizio, è decisamente inferiore a quella del 2003 che (sul cap. 3773) raggiungeva, in sede definitiva, 168,56 milioni.

Gli impegni sulla competenza sono di 63,34 milioni ed i pagamenti 5,72 milioni, con residui di nuova formazione per 57,62 milioni.

I residui al 1° gennaio ammontano a 372,48 milioni ed i pagamenti sui residui a 71,39 milioni.

Pertanto permangono residui pregressi per 279,94 milioni che, aggiunti ai nuovi residui indicano che, nonostante la limitata dotazione di competenza, sussistono problemi nella dinamica della filiera di spesa.

Vanno anche qui fatte quelle notazioni che valgono, in termini generali, per tutta l'Amministrazione della difesa, in ordine alle conseguenze che la mancata disponibilità di cassa comporta in settori nei quali vengono gestiti approvvigionamenti di grande entità e, nel contempo limitati stanziamenti di competenza per programmi a medio-lungo termine.

## 2.2 Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa.

### 2.2.1 L'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004.

L'impatto dei provvedimenti di contenimento della spesa per l'Amministrazione della Difesa è di particolare rilievo per la collocazione nella parte corrente anche di gran parte della spesa destinata agli investimenti.

Infatti l'originaria decurtazione operata sui "consumi intermedi" ha raggiunto 1.145,5 milioni, mentre sugli investimenti lordi fissi (in conto capitale) la diminuzione è stata di 666,0 milioni<sup>2</sup>, nonché di 0,04 milioni sui contributi ad enti ed altri organismi, per complessivi 1.811,5

<sup>2</sup> A parte va considerata la diminuzione dei residui di stanziamento per 23,7 milioni.

milioni a fronte di uno stanziamento complessivo (per consumi intermedi ed investimento) di 6.424,97 milioni.

Va detto che, in seguito alle riassegnazioni intervenute sull'apposito fondo istituito "per le esigenze di spesa in conto corrente" per 575,0 milioni e sull'analogo fondo per le spese in conto capitale per 282,5 milioni, l'effettivo impatto è stato di 977,7 milioni.

In conclusione il "taglio" operato sugli stanziamenti definitivi ha toccato per il 15,1 per cento il settore dell'Esercizio e per il 16,1 per cento quello dell'Investimento.

E' importante contestualizzare l'incidenza del provvedimento e quindi far riferimento alle disponibilità esistenti al momento della sua entrata in vigore.

In questo caso, l'incidenza raggiunge il 22,4 per cento per l'Esercizio ed il 44,4 per cento per l'Investimento.

#### 2.2.2 La riprogrammazione degli obiettivi.

Nella passata relazione era stato affrontato il tema dell'azione che l'organo programmatore (lo Stato maggiore della Difesa) aveva posto in essere per riallocare opportunamente le risorse disponibili che erano state significativamente ridotte con il primo provvedimento "taglia-spese" (il DL 06.09.2002, n. 194, convertito con la legge 31.10.2002, n. 246).

Alla stessa stregua, in considerazione del secondo provvedimento del genere che ha colpito il bilancio Difesa in misura sensibilmente superiore a quelli degli altri ministeri per la collocazione nella parte corrente (per poi parzialmente recuperarne una quota), è opportuno fare cenno al particolare contesto della "reale" spesa d'investimento della difesa, nella cosiddetta "programmazione finanziaria associata alle imprese del settore d'investimento".

Gli stanziamenti previsionali iniziali per il 2004, erano di 3.295,2 milioni, di cui:

- 3.200,5 milioni, per sostenere i programmi di ammodernamento e rinnovamento della Funzione Difesa;
- 54,4 milioni per sostenere programmi di ammodernamento e rinnovamento della Funzione Sicurezza Pubblica;
- 40,3 milioni per sostenere programmi di ammodernamento e rinnovamento delle Funzioni Esterne.

I provvedimenti di contenimento della spesa pubblica (legge 30.07.2004, n. 191 di conversione del DL 12.07.2004, n. 168) hanno recato una riduzione delle risorse destinate, in conto competenza, ai programmi di investimento complessivamente pari a 516,4 milioni, (sui citati 575,0 milioni complessivi di decurtazione apportata agli stanziamenti destinati ad ammodernamento e rinnovamento) innestandosi su una attività programmatica che, sulla base dell'evoluzione gestionale delle spese risultava, alla data del 12 luglio 2004, attestata su 3.342,3 milioni, ridefinendo le relative disponibilità e stanziamenti in 2.825,9 milioni.

La rimodulazione, in riduzione, dei programmi, determinata dal citato provvedimento, è stata improntata ai seguenti criteri programmatici:

- assicurazione di un adeguato sostegno alle imprese di maggiore valenza, finalizzate al mantenimento ed all'acquisizione di capacità operative dello strumento militare nel breve e medio termine;
- rinvio al 2006 o esercizi finanziari successivi dell'avvio di programmi riferiti all'acquisizione di capacità operative connesse con il medio-lungo termine;
- riduzione delle risorse assegnate nell'anno a quei programmi a sviluppo pluriennale ed attinenti all'acquisizione progressiva di capacità con sostanzamento significativo nel medio-lungo periodo;
- preminenza di finanziamento a quei programmi correlati con un più ravvicinato ritorno sotto il profilo dell'efficienza operativa e del relativo supporto logistico;

- coerenza dei finanziamenti in esito allo stato di attuazione tecnico-amministrativa dei programmi, al fine di evitare l'insorgere di contenziosi e/o evenienze di ricorsi per quelle imprese già in avanzata fase di finalizzazione.

Sul piano operativo, tale strategia programmatica si è tradotta nel settore dei mezzi terrestri in una riduzione di 17,6 milioni, mediante il rinvio o la riduzione dell'acquisizione di veicoli e materiali meno stringenti dal punto di vista operativo.

Nel settore dei mezzi navali si è provveduto a ridurre le dotazioni di 10,6 milioni, decrementando prevalentemente gli stanziamenti destinati alle revisioni prezzi ed agli adeguamenti contrattuali e riprogrammando gli stessi negli esercizi finanziari successivi.

La quota più significativa della riduzione è stata applicata al settore dei mezzi aerei (-250 milioni), tenuto, soprattutto, conto della minore impellenza operativa di sostenere programmi in corso ma con ampio orizzonte di sviluppo (EUROFIGHTER i cui impegni si protraggono sino ad oltre il 2015), oppure non ancora avviati (adeguamento tecnologico dei pattugliatori marittimi), procrastinando i relativi interventi. Di contro, è stato assicurato adeguato sostegno ai programmi connessi con le linee di volo con più sensibile deficit di aggiornamento (velivoli aerotattici), in fase finale di acquisizione (velivoli da trasporto) o in condizione di maggiore necessità operativa (Rifornitori, JSF, NH-90, EH-101 e AV-8b, tutti svolti in cooperazione internazionale).

I settori dei sistemi missilistici e dei sistemi d'arma e di armamento hanno registrato una riduzione di 48,5 milioni prevalentemente attribuita al rinvio al 2005 dell'avvio dello sviluppo del sistema missilistico ATBM MEADS (-20,0 milioni) ed ad una serie di interventi di minor impatto, finalizzati a determinare e concentrare nel 2004 le quote dei programmi ineludibili dal punto di vista dell'esecuzione amministrativa.

Nel settore del C4I-teleradiocomunicazioni sono state applicate riprogrammazioni in riduzione per 70,6 milioni, sempre tenendo conto delle maggiori priorità.

Il settore delle infrastrutture è stato interessato da una significativa riduzione (-77,8 milioni), avendo cura di assicurare il proseguimento degli interventi legati, soprattutto, all'adeguamento alle norme di sicurezza delle infrastrutture operative e logistiche.

Infine, le riduzioni operate sul settore degli ammodernamenti minori, dei supporti e della logistica (-30,7 milioni) hanno comunque preservato l'esigenza di un mantenimento e di uno sviluppo bilanciato dello strumento operativo.

Alla data del 31 luglio 2004 veniva emanato, da parte dello Stato maggiore della Difesa, il piano di programmazione aggiornato, al fine di consentire, soprattutto alle direzioni generali ed agli enti preposti dell'area tecnico-operativa, la prosecuzione delle attività acquisitive ed amministrative.

### 2.3 Auditing.

L'analisi che segue viene distinta nell'"Auditing" che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero della difesa, come è avvenuto negli ultimi esercizi, e nell'Auditing su particolari filiere contabili che si sono chiuse nell'esercizio 2004 con l'estinzione dell'obbligazione.

Si tratta in questo caso della prima sperimentazione deliberata, in sede di approvazione del programma di lavoro, dalle Sezioni riunite con la delibera n. 44 del 2004.

#### 2.3.1 Auditing sul sistema contabile.

##### *Capitoli promiscui*

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 corrispondono un minore affinamento gestionale ed una peggiore lettura della spesa.

Capitoli promiscui di particolare interesse si rinvencono nell'ambito del C.d.R. Esercito Italiano: il cap. 4246, ad esempio, che ha un oggetto che si occupa del mantenimento della dotazione di "mezzi, impianti, apparecchiature, macchinari, equipaggiamenti, armi e munizionamento, nonché dei relativi materiali, scorte e dotazioni, comunque attinenti al funzionamento di tutti i settori dell'esercito...".

Questo capitolo presenta stanziamenti definitivi per 206,90 milioni ed impegni effettivi per 206,58 milioni, pagamenti sulla competenza per 107,93 milioni e residui di nuova formazione per 98,65 milioni.

Un capitolo, sempre del C.d.R., la cui promiscuità raggiunge livelli notevoli è il cap. 4252 il cui oggetto spazia dalle spese generali d'ufficio a quelle postali e telegrafiche, fino a quelle per la cartografia e per il servizio di barberia.

Appare evidente che un oggetto del genere pone nel nulla la logica stessa che presiede alla costruzione dei capitoli di bilancio, determinando un magma contabile che non consente un'analisi effettiva della dinamica di spesa, in quanto non è possibile riferire gli andamenti ad una materia specifica e, quindi ai fenomeni gestori sottostanti.

Nel caso di specie, può solo constatarsi che il complesso indistinto delle attività ha avuto stanziamenti definitivi per 145,00 milioni, 144, 40 milioni di impegni effettivi, pagamenti sulla competenza per 115,23 milioni e residui di nuova formazione per 29,17 milioni.

Un andamento quindi non particolarmente problematico ma non riferibile a spese specifiche e, come tale di scarso rilievo.

Di rilievo è invece l'incidenza sul bilancio complessivo della Difesa di tale tipologia di capitoli che si mantiene elevata (con una media superiore al 70 per cento)

Si ribadisce in conclusione l'esigenza di porre un limite alla presenza nel bilancio di tali capitoli che non consentono una reale azione di *governance* da parte dell'Amministrazione, e la presenza in genere di elevati residui lo dimostra - contraddicendo la tesi che un *basket* più ampio e flessibile migliori la dinamica di spesa - e, tanto meno una lettura da parte degli Organi di controllo sia interno che esterno.

#### *Capitoli con scostamenti rilevanti tra stanziamenti di competenza ed autorizzazioni di cassa.*

In termini generali può dirsi che l'Amministrazione della Difesa presenti effettivamente degli scostamenti rilevanti tra gli stanziamenti definitivi di competenza e le autorizzazioni di cassa a fine esercizio soprattutto per quei capitoli che attengono all'esercizio, ma in ogni caso hanno caratteristiche, talvolta di capitoli promiscui, tipologia di cui si è trattato in precedenza.

Ne costituisce un esempio il capitolo 1296 che attiene a spese generali che vanno a ricomprendere tutte le esigenze d'ufficio della Marina Militare ed è gestito dalla Direzione degli armamenti navali.

Su questo capitolo gli stanziamenti definitivi di competenza (fortemente ridotti durante l'esercizio), ammontano ad euro 110.768.910,09 e le autorizzazioni definitive di cassa ad euro 77.705.887,90.

Già si è detto in precedenza come l'estrema vastità dell'oggetto di un capitolo, oltre a confliggere con i principi dell'ordinamento contabile, non assicuri un'efficiente dinamica di spesa.

Come già si è sottolineato, diversamente dai capitoli promiscui, i capitoli fondo si distinguono generalmente per l'indeterminatezza dell'oggetto.

Nella Difesa essi sono numerosi anche se non incidono in termini rilevanti sul bilancio complessivo dell'Amministrazione (l'incidenza infatti non supera l'1 per cento).

Il più importante è il cap. 1253 (ex 3908) “Fondo per le anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed altri organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per provvedere a momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle particolari esigenze previste dai rispettivi ...” che mostra 45,46 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed impegni e pagamenti corrispondenti.

La Corte ha al riguardo, già in passato, sottolineato la funzione particolare di questo Fondo che non è quella di perseguire funzioni proprie ma di costituire una riserva alla quale approvvigionarsi per deficienze di cassa.

Altrettanto è stato sottolineato il collegamento con le contabilità speciali e la loro quadratura. Al riguardo è in corso l'indagine della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato che permetterà di disporre di un importante approfondimento su di un modulo contabile di grande rilevanza per l'Amministrazione periferica della Difesa ma sul quale, in mancanza di un effettivo monitoraggio e tenuto conto delle operazioni di riassegnazione che intervengono, a valere sul Fondo citato, per ripianare capitoli in eccedenza, si esprimono perplessità.

#### *Le eccedenze di spesa.*

Per quanto attiene alle eccedenze di spesa, sui pagamenti, l'Amministrazione della difesa è tra le più virtuose con euro 1.572.936,31, soprattutto se raffrontate a quelle del MIUR con euro 875.484.912,36.

Il capitolo più significativo è il 1320 che è del C.d.R. Segretariato generale, è gestito dalla Direzione per gli armamenti navali e concerne l'ammodernamento ed il rinnovamento (ed è stato oggetto di esame in sede di sperimentazione dell'auditing sui casi di specie), con euro 1.488.510,92 che, come si vede, rappresenta la quasi totalità delle eccedenze.

#### **2.3.2 Auditing su casi di specie.**

I casi di specie presi in considerazione riguardano contratti che fanno riferimento alle quattro forze armate. I primi due hanno per oggetto la fornitura di *hardware* e *software*. Il terzo la fornitura di un sistema di “protezione campale” ed il quarto la fornitura di carburante.

In ognuna delle fattispecie, partendo da un ordinativo diretto relativo al saldo del contratto ed emesso nell'esercizio 2004 (in un caso l'unico), è stata ricostruita ed esaminata l'intero procedimento contrattuale e contabile.

Capitolo 4885 - Spese per il potenziamento dei Servizi dell'Arma dei carabinieri. O.D. n. 79 (R.T.I. Braga Moro sistemi d'energia S.p.A. ed Energy 3000 S.r.l.). Fornitura di gruppi di continuità per i server di rete – esercizio di provenienza 2003, estinto l'08.11.2004. (L'importo è di euro 608.986,99).

Il contratto stipulato il 31.07.2003, riguarda complessivamente 1.638 gruppi di continuità per un importo complessivo di euro 608.986,00 (pari all'importo del contratto – unico pagamento). L'aggiudicazione è avvenuta con gara comunitaria a licitazione privata con procedura accelerata.

Il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, nel quadro del completamento dell'informatizzazione dei reparti dell'Arma, ha disposto l'acquisizione di 1.637 gruppi di continuità (UPS) destinati ad assicurare il funzionamento dei server installati presso i Comandi di Stazione ed allo stesso tempo proteggerli, nell'eventualità di interruzione dell'alimentazione elettrica e del verificarsi di picchi di corrente.

Il dato particolarmente significativo è quello dell'estensione dell'acquisizione a tutti i reparti dotati di server. E' stato previsto comunque un piano di distribuzione che tenesse conto anche delle esigenze tecniche e della potenza da assicurare agli UPS.

Dopo la verifica e rappresentazione delle esigenze, l'Amministrazione ha riscontrato l'inesistenza nell'ambito delle convenzioni CONSIP di prodotti adeguati. Inoltre l'ufficio approvvigionamenti ha ritenuto che, tenuto conto della circolare AIPA/CR/15 del 22.05.1997, non sussistesse la necessità di richiedere il parere all'AIPA.

Il metodo di scelta del contraente, nelle more dell'approvazione del Piano Impiego Fondi del 2003, è stato individuato nella gara a licitazione privata con procedura ristretta ed accelerata secondo il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, ai sensi dell'art. 16 comma 1 lett. a) del d.lgs. 24.07.1992, n. 358 e successive modificazioni di cui al d.lgs. 20.10.1998, n. 402. La fissazione del prezzo base è avvenuta ad euro 918.055,00 più IVA (euro 1.101.666,00 IVA compresa), importo determinato dalla commissione in data 12.12.2002 dopo avere esaminato il disciplinare tecnico ed individuato il costo di ogni singolo sistema, applicando "su base euristica" uno sconto del 40 per cento, ritenuto come il livello del possibile abbattimento praticato dagli offerenti in considerazione dell'entità del contratto.

In seguito al bando pubblicato sulla GUCE del 22.02.2003, hanno presentato domanda di partecipazione alla gara 22 ditte; di queste, in base alle valutazioni della commissione, è stata esclusa un'impresa che non aveva presentato parte della documentazione richiesta. Pertanto, l'invito a presentare offerte è stato rivolto a 21 ditte ma di queste solo 13 le hanno presentate.

L'aggiudicazione è avvenuta nei confronti delle R.T.I. "BRAGA MORO Sistemi di Energia" S.p.A. di San Giuliano milanese (MI) e "ENERGY 3000" S.r.l. di Busto Arsizio (VA) che ha offerto uno sconto del 44,72 per cento rispetto al prezzo base, come risulta dal verbale di aggiudicazione del 06.05.2003.

In effetti l'aggiudicazione è avvenuta in un primo tempo con riserva perché è stato necessario gestire la fase relativa alla valutazione delle "anomalie", fase che si è svolta in due momenti diversi (09.05.2003 e 25.06.2003) per l'esigenza ravvisata dalla commissione di richiedere ulteriori elementi relativi a dettagli sui costi.

Pertanto, l'aggiudicazione definitiva è avvenuta il 02.07.2003.

Il contratto, stipulato il 31.07.2003, per l'importo complessivo di euro 507.500,80 più IVA, è stato approvato con il decreto del Capo di stato maggiore (munito di delega da parte del Comandante generale) del 06.08.2003, il provvedimento è stato registrato alla Corte dei conti il 30 settembre successivo ed è divenuto esecutivo il 29 ottobre.

Per quanto attiene alla fase dell'esecuzione, la consegna dei gruppi di continuità è avvenuta presso i reparti entro i termini stabiliti. Le R.T.I. ha confermato la consegna di tutti gli UPS, in data 15.12.2003 ed ha nel contempo emesso la fattura relativa all'intero importo.

Il collaudo della fornitura è avvenuto il 28.05.2004, con esito positivo. L'assunzione in carico e la cessione ai Reparti sono avvenute tra il 15 ed il 28 luglio 2004.

Infine, è stato emesso in data 04.11.2004 per l'intero importo (euro 608.986,99) a favore della "Braga Moro Sistemi di energia S.p.A.", l'ordine di pagamento n. 79 sul capitolo 4885, estinto il successivo 8 novembre.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

**Capitolo 1320 – O.D. n. 183 (Datamat S.p.A.) Fornitura Centro di integrazione per le attività di test funzionali sul S.F./W del link 22 – (2 lotti - pagamento secondo lotto euro 249.186,32 su una somma complessiva di euro 515.827,34) – esercizio di provenienza 2001, estinto il 9.12.2004.**

La filiera contabile in esame concerne un contratto suddiviso in 2 lotti.

Il primo è relativo alla fornitura, installazione ed integrazione del "Test Bed (Centro di Integrazione) del Nile Reference System – NSR" presso il Centro di programmazione della Marina di Taranto.

Il secondo attiene invece alla fornitura della documentazione di specifica funzionale e di interfaccia del Data Link Processor tra il sistema di comando e controllo (SCC) ed il *System Network Control* (SNC). Gli importi rispettivi sono di euro 266.641,02 per il primo lotto e di euro 249.186,32 per il secondo lotto. Il totale del contratto è quindi di euro 515.827,34.

Appare evidente l'esigenza di verificare tutte le fasi contrattuali e quindi anche quelle relative al primo lotto.

La Marina militare ha dovuto soddisfare l'esigenza di supportare con il "test bed" il nuovo sistema di link: link 22 (che sostituirà l'attuale link 11) necessario per farvi girare l'applicativo software NRS (*Nile Reference System*) acquisito dalla Marina militare nell'ambito del Programma Internazionale *Nile* per poter gestire i test funzionali del software NSC.

In pratica, i prodotti citati sono fortemente interconnessi tra loro ed il nuovo sistema di link (link 22), caratterizzato da maggiore velocità e sicurezza nello scambio delle informazioni, diventa necessario per la prospettiva futura della realizzazione del DLP (*Data Link Processor*) che costituirà l'interfaccia del link 22 nei confronti del "comando e controllo".

La scelta della trattativa privata viene considerata compatibile con l'esclusione dall'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 24.07.1992, n. 358, come modificato dal d.lgs. 20.10.1998, n. 402, trattandosi di materiale bellico destinato a scopi specificatamente militari e, quindi applicando l'art. 223 par. 1, lett. b) del Trattato di Roma.

L'Amministrazione supporta inoltre la scelta della trattativa privata con la constatazione che la Datamat sia l'unica ditta italiana presente nel Consorzio Nazionale che svilupperà il link 22.

Si pone nella circostanza una questione che viene spesso all'esame, per le commesse militari, e che riguarda l'apertura o meno al mercato concorrenziale delle stesse.

Nella fattispecie può essere dirimente l'esistenza di un M.O.U. (*Memorandum of Understanding*) che riguarda appunto la produzione e la fornitura dei link di cui si è detto. Pertanto appare accettabile il ricorso alla trattativa privata.

La richiesta al riguardo è stata inoltrata alla Datamat il 19.09.2001 e la risposta con l'offerta il 21 settembre successivo. Le condizioni dell'offerta prevedevano un prezzo complessivo di lire 1.025.572.000 (pari ad euro 529.663,73) al netto di IVA ripartito in lire 412.432.000 (pari ad euro 213.003,35) per il primo lotto e lire 613.140.000 (pari ad euro 316.660,38) per il secondo lotto.

I tempi di consegna erano previsti in 180 giorni per il lotto uno, decorrenti dalla ricezione della notifica del contratto e di 30 giorni per il lotto due, decorrenti dalla ricezione dell'avvenuto collaudo positivo del primo lotto.

La Commissione di congruità, dopo aver preso in considerazione la specifica tecnica della fornitura, nonché i costi orari della Datamat ed i costi chilometrici delle autovetture, ha accertato l'importo da riconoscere alla Ditta in termini diversi rispetto all'offerta e precisamente in lire 516.289.000 (pari ad euro 266.641,02) per il lotto uno e lire 482.492.000 (pari ad euro 249.186,32) per il lotto due, per un importo complessivo di lire 998.781.000 (pari ad euro 515.827,34) al netto di IVA, contro un'offerta della Ditta di lire 1.025.572.000 (pari ad euro 529.663,74). Veniva inoltre dichiarata il 05.11.2001 la "somma urgenza" della fornitura ai sensi dell'art. 4, comma 5 del d.lgs. n. 490 del 1994.

Il contratto veniva stipulato il 5 novembre 2001 ed approvato il 19 novembre successivo con il Decreto Direttoriale registrato alla Corte dei conti il 16 febbraio 2002.

Nella fase di esecuzione, dopo la comunicazione alla Ditta dell'approvazione del DD, ricevuta il 28 marzo 2002, è stata fornita la disponibilità del sito il 17 aprile 2002 e l'autorizzazione all'uso del simulatore il 17 luglio successivo.

Il 30 luglio 2002 veniva disposta la sospensione delle attività fino al 17 ottobre successivo perché doveva essere presentato il prototipo nazionale del DLP link 22. Tale circostanza ha

prodotto in un momento in cui lo stato di avanzamento era stimato dalla Ditta nell'80 per cento (per il primo lotto) e nel 50 per cento (per il secondo lotto) un ritardo nella fornitura.

Il collaudo del primo lotto è avvenuto il 29 gennaio 2003 con esito positivo.

La fattura ad esso relativa è stata emessa il 19 marzo 2003 per euro 266.641,02 e l'ordinativo per tale ammontare (n. 294 del 2003 – residui 2001) è stato emesso il 31 luglio 2003.

Per quanto attiene al secondo lotto:

1. il 10 marzo 2003 è stata notificata l'accettazione del primo lotto (per il quale la Ditta ha dato ricezione il 19 marzo);
2. il 3 giugno 2003 è stato effettuato il collaudo;
3. il 15 luglio 2003 è stata inviata la fattura per euro 249.186,32;
4. l'ordinativo, che risulta emesso il 4 agosto 2004 ed inviato all'UCB il 26 ottobre dello stesso anno, viene preso in carico dal medesimo il giorno successivo ed estinto il 9 dicembre 2004.

L'ultima fase del contratto ha riguardato lo svincolo della polizza fideiussoria (per lire 99.878.100) disposto il 4 agosto 2004 dall'Amministrazione, una volta verificato il termine della garanzia per il lotto uno, essendo stati rilevati malfunzionamenti per la fornitura effettuata.

I ritardi nell'emissione del secondo titolo di spesa, che costituisce la chiusura del rapporto ed il punto di partenza dell'analisi, nonché nell'invio del medesimo all'UCB e nel successivo pagamento, non appaiono motivati in base alla documentazione prodotta.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Capitolo 1290 O.D. n. 40 (Officine Maccaferri S.p.A.) Fornitura 40.000 mt. sistemi di protezione campale - esercizio di provenienza 2002, estinto il 27.05.2004. (L'importo di euro 998.400,00 costituisce il saldo di un contratto il cui importo complessivo, comprensivo di IVA, è di euro 1.996.800,00).

Il contratto è stato stipulato il 22.11.2002 a seguito di trattativa privata che costituisce esito di una licitazione privata UE nell'ambito della quale sono pervenute 4 domande; l'unica idonea è risultata essere quella delle Officine Maccaferri S.p.A..

Il ricorso alla trattativa privata - procedura negoziata - era stato previsto espressamente in sede di bando (pubblicato sulla GUCE del 28 giugno 2002), per il caso in cui non vi fossero state offerte o le stesse non fossero appropriate.

In realtà la fattispecie è differente in quanto era stato individuato un unico soggetto. Va inoltre precisato che nel bando medesimo, al punto 13 lett. d), era espressamente previsto che si sarebbe proceduto all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida.

Le esigenze che l'Amministrazione intendeva soddisfare erano legate alla protezione del personale e dei mezzi che operano in ambienti potenzialmente ostili.

Poiché peraltro i materiali sono di stretta derivazione commerciale, non hanno un livello particolare di militarizzazione ed hanno caratteristiche tecnico-costruttive e prestazioni ben definite, l'Amministrazione ha inteso procedere con una licitazione privata UE ed il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, ai sensi del d.lgs. 24.07.1992 n. 358, modificato dal d.lgs. 20.10.1998, n. 492.

Al riguardo va sottolineato come il 28 maggio 2002 la Commissione istituita per determinare il prezzo palese, constatando che il materiale descritto era dello stesso tipo precedentemente acquistato con contratto a trattativa privata (per l'approvvigionamento di 10.035 mt) con la Società Officine Maccaferri S.p.A. per un costo al mt. di euro 42,87, concludeva per la determinazione del prezzo più basso al costo unitario di euro 42,00 al mt. per 40.000 mt., corrispondenti al valore complessivo di euro 1.680.000,00 IVA esclusa.