

4.2 Agenzia Industrie-Difesa.

L'Agenzia *Industrie-difesa* che rientra nella tipologia generale delle agenzie previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs.30 luglio 1999, n. 300 e sulla cui evoluzione si richiama l'analisi effettuata nella relazione di controllo sulla gestione approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo con la Deliberazione 18/2002/G, presenta caratteristiche assolutamente peculiari, rispetto a tutte le altre agenzie, previste dallo stesso decreto legislativo ed orientate ad una più efficace e dinamica azione amministrativa in settori di particolare rilevanza dei ministeri.

Nella passata relazione è stato, infatti, sottolineato come, ai sensi del regolamento di organizzazione e funzionamento, emanato con il d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424⁶⁰, lo scopo dell'Agenzia è quello di assicurare, secondo criteri di *imprenditorialità, efficienza ed economicità*, la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa.

Inoltre, 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*.

La configurazione del sistema dell'Agenzia *Industrie-difesa*, appariva, quindi, fin dall'esordio, particolarmente problematica, per l'esigenza di individuare le unità produttive ed industriali della difesa in grado di mostrare la loro potenzialità economica, al fine del loro inserimento nel *portafoglio* dell'Agenzia e provvedere alla dismissione delle altre con evidenti conseguenze sul piano occupazionale⁶¹.

Operazione da realizzare in un contesto patologico sotto il profilo della redditività, aspetto questo oggetto di analisi nelle precedenti relazioni sul Ministero della difesa, laddove, in più occasioni, è stato rilevato l'alto costo per unità-lavoro di taluni Enti e stabilimenti⁶².

⁶⁰ Si ribadisce, dunque, che la nuova esperienza dovrà conformarsi ai criteri ed ai principi di aziende industriali.

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

Le unità avranno un'autonomia gestionale, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie ad esse attribuite.

⁶¹ 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.

⁶² Si richiama, in particolare, l'analisi effettuata, nella relazione sul *rendiconto* dell'esercizio 1996 sul costo medio orario per unità lavoro, dalla quale erano, appunto, emersi gli alti costi rilevati negli stabilimenti.

In tale relazione si dava atto, conclusivamente, dell'apprezzabile tentativo, fatto dall'Amministrazione, di quantificare i costi delle strutture, facendo emergere gli alti costi orari degli operai degli arsenali e degli stabilimenti che raggiungevano, nel periodo di riferimento, il loro massimo livello nell'Arsenale dell'Esercito di Napoli con 197.254 L./h.

Prospettive, quindi piuttosto complesse e ricche di aspetti problematici, ma soprattutto legate al recupero di una visione economica delle attività svolte negli stabilimenti e di una logica di mercato tale da consentire la necessaria competitività.

Senza un approccio del genere previsioni, contenute nel regolamento, come quella di destinare gli *utili netti* risultanti dal bilancio di esercizio ad un'apposita riserva, utilizzabile in sede di eventuale trasformazione in società per azioni delle unità, si ridurrebbero ad un mero esercizio teorico.

Va detto che, nel corso del 2001 si è effettivamente realizzato l'avvio dell'operatività dell'Agenzia.

Il primo atto, dopo all'approvazione del regolamento di organizzazione e funzionamento (con il d.P.R. n. 424 del 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. n. 300 del 1999, 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.*

Con il d.m. 24 aprile 2001 l'Agenzia ha preso in carico 6 stabilimenti, provenienti dall'Area industriale della Difesa:

- Stabilimento militare *Ripristini e Recuperi* di Noceto (PR);
- Stabilimento militare *Munizionamento terrestre* di Baiano di Spoleto (PG);
- Stabilimento militare *Spolette* di Torre Annunziata (NA);
- Stabilimento militare *propellenti* di Fontana Liri (FR);
- Stabilimento militare *Chimico Farmaceutico* di Firenze;
- Stabilimento militare *Produzione cordami* di Castellammare di Stabia (NA).

La consistenza complessiva di questi primi sei stabilimenti è di circa 1.500 persone ed il risultato industriale - secondo la *Relazione al "Piano di attività e bilancio di previsione 2002"*, predisposto per l'approvazione del Ministero della Difesa, con allegata la relazione del Collegio dei Revisori dei conti ed approvato il 9 gennaio 2002- è attualmente *fortemente negativo*, in quanto i costi (100 mld di lire) sono di molto superiori al valore della produzione sviluppata (stimata in poco meno di 35 mld di lire).

L’Agenzia ha nel contempo varato due regolamenti *interni*: il primo “di organizzazione e funzionamento” con decreto del Ministro dell’8 giugno 2001, ed il secondo “di amministrazione e contabilità” approvato con decreto del Ministro del 6 novembre 2001.

Successivamente al primo provvedimento di conferimento, in data 24 ottobre 2001, il Ministro ha ulteriormente trasferito all’Agenzia altri tre stabilimenti:

- Arsenale di Messina;
- Arsenale di La Maddalena;
- Stabilimento grafico di Gaeta;

con l’esplicita indicazione dell’accorpamento dei due Arsenali.

Come si vede, l’attività dell’Agenzia è avviata ed, al momento vengono affrontate alcune problematiche *fondamentali* per le singole *Unità operative* e per l’Agenzia nel suo complesso.

La più rilevante, in termini generali, attiene al processo di riqualificazione del personale che dovrebbe collegarsi alle esigenze tipiche della produzione industriale e strutturarsi in base a tre criteri:

- ✓ Flessibilità tra mansioni produttive omogenee;
- ✓ Crescita professionale basata sulla valutazione della Direzione;
- ✓ Sistema premiante a fronte dei risultati conseguiti.

E’ stato istituito un *gruppo di lavoro* composto dalla Direzione generale per il personale civile, dall’Ufficio del Segretario generale e dall’Agenzia per trovare una soluzione ma, al momento, la situazione è di *stallo* e non sembra possa essere risolta con il contratto *integrativo*.

Nel piano di attività viene prevista l’adozione dei piani industriali per la prima metà del 2002, nonché quelli previsionali per il triennio 2003-2005 e la razionalizzazione del trasferimento dei fondi per il funzionamento dell’Agenzia, in quanto, per il 2001, non è stato possibile disporre di un’apposita U.P.B. nello stato di previsione della Difesa.

Entrando nello specifico della situazione degli Stabilimenti (i primi sei), per i quali il “piano di attività” offre un riscontro approfondito in ordine alla situazione patrimoniale, quella del personale impiegato e quella delle prospettive di mercato, si segnala, in estrema sintesi che per quel che concerne lo Stabilimento militare *Chimico Farmaceutico* di Firenze, la produzione appare bloccata da consistenti problemi di adeguamento alle normative in vigore, con l’esigenza di notevoli opere di ristrutturazione, nonché la carenza di autorizzazioni per l’immissione al commercio (AIC) dei prodotti farmaceutici. Aspetto questo che ha comportato lo stanziamento, sul conto economico di tale *unità operativa*, di due mld di lire per conseguire, appunto, l’AIC sui prodotti generici di base, per i quali sussiste una prospettiva di mercato di rilievo, stante l’attuale politica sanitaria di favore nei confronti di tali presidi farmaceutici.

In questo caso, si presenta in tutta evidenza l'esigenza di perseguire una politica commerciale che vada oltre i fini militari ma si rivolga alla offerta di beni alla collettività a fronte di un significativo ritorno economico.

Per lo Stabilimento di Fontana Liri, che produce soprattutto *polvere sferica*, si prospetta, per raggiungere un livello di competitività in un mercato concorrenziale, una riduzione di personale; aspetto questo che riguarda anche gli Stabilimenti di munizionamento di Noceto, Baiano e Torre Annunziata.

Per quel che riguarda, infine, la *Maricorderia* di Castellammare di Stabia, appare prioritaria la ricerca di una più mirata politica di acquisizione delle materie prime, determinante per la competitività di questo stabilimento su di un mercato che pare offrire interessanti prospettive.

La situazione, complessiva, dunque, per quanto lontana dal superamento delle patologie che nel corso del tempo sono andate a consolidarsi, indica che, con un approccio di tipo industriale, è possibile avviare le *unità operative* citate ad un circuito virtuoso in grado di portarle, sia pure nel medio-lungo periodo ad utili di bilancio.

Tale situazione è di grande rilievo anche perché strettamente legata alla sorte delle unità lavorative impiegate, e comunque tende a diminuire i cosiddetti *costi dell'inefficienza*.

Al riguardo ed in chiusura del discorso sull'Agenzia *Industria-Difesa*, va considerato un profilo forse trascurato: quello che riguarda le scelte operate dalla stessa Amministrazione per acquisire beni che sono o potrebbero essere offerti dagli Stabilimenti.

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.

5. Analisi dell'attività contrattuale.

5.1 Analisi dell'attività contrattuale della Difesa.

Nell'ambito dell'attività contrattuale svolta dall'Amministrazione della difesa nell'esercizio 2001, come in passato, e soprattutto per il rilievo che, nell'ambito dell'aeronautica hanno i programmi multilaterali di armamento, il dato maggiormente significativo riguarda la Direzione generale degli armamenti aeronautici, che continua ad evidenziare la carenza, sotto il profilo della dotazione di personale rispetto ai compiti assegnati.

Nel corso del 2001, è stata realizzata la riorganizzazione territoriale della Direzione generale con l'istituzione degli *Uffici tecnici territoriali – U.T.T.*, che hanno assorbito le Direzioni costruzioni aeronautiche, a Milano, Torino e Napoli, il quale ultimo si avvale del distacco di Brindisi. Si è inoltre dato gran peso all'attività di razionalizzazione di *programmi aeronautici*, i quali, com'è noto, costituiscono la parte maggiore della spesa contrattuale della Difesa.

Come è stato evidenziato nella parte dedicata all'analisi finanziaria, si riscontra una significativa diminuzione della massa residui in un contesto, come quello dei programmi multilaterali che è fortemente condizionato dal lungo periodo di gestazione di detti programmi, che hanno una durata media che raggiunge i 20-30 anni.

La spesa che attiene agli investimenti, e, quindi viene in gran parte destinata alla realizzazione di detti programmi⁶³, ha raggiunto nel 2001 impegni per 1.600 mld, quella per l'acquisizione di mezzi operativi e strumentali, impegni per 508,5 mld, quella per

⁶³ L'aumento dei contratti *esteri* è di particolare interesse, in quanto in essi rientrano le spese per programmi internazionali (*Tornado, EFA, EH-101, NH90*, etc.) e la partecipazione a tali programmi consente un ritorno industriale a favore delle ditte italiane che corrisponde, secondo l'amministrazione, a circa il 95% (al netto dei contributi amministrati dalle agenzie NATO).

ammmodernamento e rinnovamento, impegni per 936,2 mld ed infine quella per interventi, impegni per 3,2 mld.

Sono stati perfezionati 64 contratti nazionali (89 nel 2000) per un importo di circa 77,1 mld (934 nel 2000) e 76 contratti esteri (70 nel 2000) per un importo di circa 2.500 mld (1.715 nel 2000).

Per quanto attiene al noto programma Eurofighter 2000 (oggetto dell'attenzione della Corte anche in sede di controllo sulla gestione, negli anni passati,) relativo ad un intercettore destinato a sostituire l'F104S, è prevista la realizzazione completa del primo velivolo entro il 2002.

In proposito, si è deciso, allo scopo di assicurare senza soluzione di continuità, l'assolvimento della funzione di difesa aerea da parte dell'Aeronautica militare, la prosecuzione del *leasing* di 24 Tornado ADV fino al 2003, per poi introdurre in servizio la linea F16.

Di particolare rilievo, nell'ambito del programma Tornado/MRCA, è attualmente in corso il programma di *aggiornamento di mezza vita* che è orientato ad aumentare l'affidabilità e l'efficienza operativa del velivolo, in modo da assicurarne l'utilizzazione oltre il 2020.

Un altro programma sul quale si è appuntata in passato l'attenzione della Corte è quello relativo all'Harrier AV-SB PLUS.

Nel 2001, in particolare, si sono concluse le attività di industrializzazione e sviluppo del velivolo *caposerie*.

Di particolare interesse è attualmente il programma *Predator*, un velivolo di grande rilievo nella recente operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan, che ha la caratteristica di essere teleguidato ed è all'avanguardia di questo tipo di velivoli.

Il programma prevede un'acquisizione iniziale per le tre *forze armate* di 5 velivoli di cui 3 equipaggiati con particolari sensori con collegamenti anche via *satellite*, nonché di 1 stazione di controllo a terra di due *terminal* per la gestione dei dati e di un simulatore di volo. Il costo previsto per il programma è di 108,8 mld.

Per quanto attiene al sistema di *scelta del contraente*, non si annovera alcun appalto-concorso, 34 *contratti con ditte e governi esteri* (46 nel 2000), 13 *licitazioni private* di cui 10 in ambito comunitario (7 nel 2000) e 68 *trattative private* di cui 7 in ambito comunitario (80 nel 2000).

La Direzione generale per gli *armamenti terrestri* ha perfezionato 49 contratti nazionali (89 nel 2000) per un importo di 369,3 mld e 53 contratti esteri (50 nel 2000) per un importo di circa 561,8 mld (417,8 nel 2000).

Per quanto attiene al sistema di *scelta del contraente*, si annoverano 2 *appalti-concorsi* (nessuno in sede U.E.), 33 *licitazioni private* (13 in sede U.E.) e 42 *trattative private*.

Il terzo Centro di responsabilità, in ordine di grandezza, per l'attività contrattuale svolta, è la Direzione degli armamenti navali la quale ha dato corso ad 1 gara in ambito U.E. (12 nel 2000), 46 con *ditte e governi esteri* (57 nel 2000), 32 *licitazioni private* (9 nel 2000), 2 *appalti-concorso* (5 nel 2000) e 102 *trattative private* (69 nel 2000).

Com'è noto, nell'Amministrazione della difesa, le trattative private raggiungono un livello piuttosto consistente, dovuto alle sue peculiarità⁶⁴.

Per l'esercizio finanziario 2001, il livello complessivo raggiunto, a livello centrale e per gli enti amministrati dalle Direzioni generali per gli armamenti (*terrestri, navali ed aerei*) è stato di 2.445,8 mld, distribuito in 739,3 mld per gli *Armamenti terrestri*, 248,1 per gli *Armamenti navali* e 1.458,4 per gli *Armamenti aeronautici*, con una diminuzione consistente nel ricorso a tale sistema, in termini globali per tali centri di responsabilità (2.445,3 mld rispetto ai 4.598,4 del 2000) ma riferibile essenzialmente ad *Armamenti aeronautici* (nel 2000, infatti, le trattative private avevano raggiunto il valore di 467,4 mld per gli *Armamenti terrestri*, di 182,3 mld per gli *Armamenti navali* e di 3.948,7 mld per gli *Armamenti aeronautici*).

Va anche segnalato che l'Amministrazione della difesa ha, nel corso del 2001 e nella prima parte del 2002, stipulato con la CONSIP S.p.A. una serie di convenzioni relative alle forniture che si indicano di seguito:

1. Fornitura in *leasing* di personal computer desktop;
2. prestazione di servizi di telefonia locale fissa;
3. fornitura, messa in opera e manutenzione di centrali telefoniche;
4. prestazione di servizi di telefonia mobile G.S.M.;
5. fornitura di materiale di cancelleria e piccole attrezzature d'ufficio;
6. fornitura di carburante per autotrazione (consegna a domicilio);
7. servizio sostitutivo di mensa mediante buoni-pasto;
8. fornitura di carburante per autotrazione a mezzo buoni benzina e *card fuel* presso punti-vendita;
9. fornitura di gasolio per riscaldamento mediante consegna a domicilio;
10. *leasing* per fotocopiatrici;

⁶⁴ Basti far cenno, al riguardo, alle ipotesi di esclusione dall'applicazione della normativa comunitaria, in caso di acquisizione di materiale bellico destinato a scopi specificatamente militari o inerenti la sicurezza nazionale (d.lgs. n. 157 del 1995 e d.lgs. n. 402 del 1998), nonché all'esigenza di ricorrere alla sola impresa produttrice di un determinato bene ritenuto adeguato alle esigenze della difesa (es. un particolare aeromobile o pezzi di ricambio che possono essere forniti dalla sola impresa produttrice), fattispecie quest'ultima ricadente nelle opzioni fisiologiche del ricorso alla trattativa privata.

11. fornitura di personal computer portatili;
12. fornitura di fax;
13. fornitura di stampanti.

Il Ministero della difesa è dunque allineato alle altre amministrazioni per la gran parte delle forniture per le quali ricorre ai *servizi in economia* che, per la Difesa, sono di particolare rilievo.

5.2 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.

Di particolare importanza è l'attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri, posta in essere dal Comando generale, che si è esplicitata come segue:

Contratti di pubbliche forniture:

(in miliardi lire)

Sistema di scelta Del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	74,9	2,3	77,2
Appalto concorso	// //	// //	// //
Asta pubblica	0,6	// //	0,6
Trattativa privata	88,7	10,4	99,1
Totale	164,2	12,7	176,9

Contratti di servizi:

(in miliardi lire)

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	// //	13,0	13,0
Appalto concorso	// //	// //	// //
Trattativa privata	34,3	3,9	38,2
Totale	34,3	16,9	51,2

Contratti di lavori pubblici:

(in miliardi lire)

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Asta pubblica	// //	12,0	12,0
Licitazione privata	// //	6,4	6,4
Appalto concorso	// //	// //	// //
Trattativa privata	// //	1,5	1,5
Totale	// //	19,9	19,9

Anche in sede c.d. «decentrata» l'attività contrattuale dell'Arma è stata di rilievo.

I contratti hanno riguardato essenzialmente l'acquisto di prodotti e la somministrazione di forniture e si citano, in particolare quelli stipulati dalla Direzione di commissariato:

(in miliardi lire)

Contratti	Sopra soglia comunitaria	Sotto soglia comunitaria	Importi totali
Prodotti	44,1	4,1	48,2
Somministrazioni	// //	38,5	38,5
Totale	44,1	42,6	86,7

Fra i c.d. *contratti aperti*, assumono particolare rilevanza, anche per l'esercizio 2001, i due contratti stipulati entrambi con la ditta «Agusta» per la manutenzione e la riparazione, programmata e non, di componenti di elicotteri, rispettivamente, presso due stabilimenti della ditta, a Frosinone per 1,4 mld, ed a Cascina Costa per 6 mld.

Prendendo in considerazione l'attività contrattuale posta in essere dal Comando generale (la c.d. *attività centralizzata*), nell'ambito dei contratti di forniture ed in quello dei contratti di servizi si riscontra un aumento dell'incidenza del ricorso alla trattativa privata, soprattutto per ciò che riguarda le forniture (si passa da 73,4 mld del 2000 a 99,1 del 2001).

Si conferma, per i contratti sopra la soglia comunitaria una prevalenza rispetto a quelli sotto soglia in rapporto al totale dei contratti, che raggiunge il 79,4% rispetto al 63,8%, e dunque un consistente ricorso alla gara europea, avvicinandosi ai livelli degli esercizi precedenti (il rapporto era dell'81,05 nel 1999, dell'83,36 nel 1998 e del 92,39% nel 1997).

5.3 Gli acquisti di beni non d'armamento.

La Corte ha effettuato un'indagine, la cui relazione è stata approvata dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione con la Deliberazione 11/2002/G, che ha avuto per oggetto le spese per materiali definiti *non d'armamento* e che si è svolta con riferimento a tre settori fondamentali e ritenuti più significativi per le dimensioni e l'incidenza sulla funzionalità delle Forze Armate: *sanità, viveri e vestiario*.

Si tratta di spese che si attestano ad un livello del 3-4% del bilancio complessivo della Difesa ed una notazione che è stata fatta nelle considerazioni conclusive della relazione è che non si tratta dunque di una dimensione tale da produrre comunque risultati significativi attraverso una destinazione delle risorse, eventualmente economizzate, al potenziamento operativo delle Forze armate.

In sostanza si è rilevata l'esigenza di una programmazione più attenta, in grado di far fronte agli imprevisti che possono verificarsi nel contesto della funzione *Difesa*, una funzione talmente grande da costituire un vero e proprio *macroaggregato*, come si è sottolineato nell'*Analisi finanziaria*, e, come tale, onerata di pressoché tutte le esigenze incombenti sull'Amministrazione della difesa.

Da quanto si è detto nella parte dedicata all'*Organizzazione*, che si è intesa volutamente in senso dinamico, l'Amministrazione sta affrontando proprio alcuni dei temi emersi nel corso dell'indagine, tra i quali, si segnalano quello relativo al *vettovagliamento*, che va affrontato con sistemi che, da un lato, evitino di impegnare risorse dell'Amministrazione che vengono sottratte ad altri compiti, o non sono più disponibili, come sta accadendo per l'impossibilità di far conto sulla forza di *leva* e, dall'altro, permettano di conseguire l'efficienza e l'efficacia del servizio con livelli qualitativi adeguati ed a costi contenuti.

5.4 *La gestione dei lavori pubblici nell'Amministrazione della difesa.*

La Corte ha portato avanti un'indagine di controllo sulla gestione sulla materia dei lavori pubblici della Difesa con riferimento agli esercizi 1999 e 2000, che è sfociata nella relazione approvata con la Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione, con la Deliberazione 12/2002/G.

In tale contesto, sono emersi i profili che, in sintesi, si richiamano:

- a) Il mancato rispetto dei tempi di programmazione con la conseguenza di uno slittamento tendenziale dei programmi ed una conseguenziale insoddisfazione delle esigenze più attuali.
- b) L'inattualità di alcune progettazioni, anche esterne, che sono state utilizzate a distanza di anni, con una palese incongruità delle stesse rispetto ai bisogni da soddisfare.
- c) La mancanza di una correlazione tra risorse disponibili e programmazione (il fenomeno della cosiddetta *programmazione capovolta*).
- d) La carenza qualitativa dei progetti interni, verificati a campione, che, come tali, non sembrano idonei a definire gli obiettivi tecnici in modo da consentire puntuali riscontri dei risultati.
- e) La mancanza per i progetti, in qualche caso infrastrutturali di piani di manutenzione delle opere, con la conseguenza di una scarsa definizione di costi e di un rinvio della spesa a carattere manutentivo agli esercizi successivi. Inoltre, dal rapporto tra il valore delle progettazioni esterne e quello dei pertinenti lavori appaltati si evince una non completa utilizzazione delle progettazioni stesse.
- f) Il disallineamento, peraltro tendenziale nelle amministrazioni pubbliche, tra i tempi del procedimento amministrativo e quelli degli stati di avanzamento dei lavori.
- g) La carenza di un reale governo (aspetto questo che si riprenderà nella parte dedicata all'*Auditing finanziario-contabile*) della messa a disposizione delle risorse finanziarie ai

funzionari gerenti. Il problema è soprattutto quello della gestione decentrata della spesa della difesa.

- h) Non è conforme ai principi contenuti negli artt. 16, 19, 21 e 24 della legge-quadro sui lavori pubblici, il ricorso, nei casi evidenziati in relazione, al contratto aperto cosiddetto “a quantità indeterminata” nei lavori edili di media complessità.
- i) Non è conforme all’art. 154 del regolamento n. 554 del 99 il ricorso – nei casi evidenziati in relazione - al contratto aperto cosiddetto “a quantità indeterminata” per i lavori di importo superiore a 200.000 euro.
- j) Le procedure di gara mostrano in generale esiti contraddittori, contemplando esclusioni di imprese, che almeno in linea astratta non presentano aspetti di anormalità. Buona parte del fenomeno è da imputare tuttavia – come argomentato in relazione – al meccanismo previsto dall’art. 21, comma 1 bis, della legge-quadro, più volte censurato in ambito comunitario.
- k) Alcune stazioni appaltanti presentano una partecipazione alle procedure concorsuali notevolmente ridotta, mentre, in altri casi, il mercato delle imprese offerenti appare particolarmente ridotto.
- l) Si è ravvisato il *paradosso* della realizzazione dei lavori nel tempo più breve rispetto a tutte le altre fasi del procedimento amministrativo. In pratica pesa di più la parte *burocratica*.
- m) Sussistono problemi di irregolarità in ordine ai tempi di approvazione del certificato di collaudo e di regolare esecuzione.
- n) La gestione contabile delle opere assoggettate a controllo – contrariamente alla *ratio legis* della legge n. 94 del 1997 - non presenta la necessaria *analiticità* tale da consentire un’analisi diretta, tanto da rendere necessari accertamenti mediante *strade documentali alternative*.
- o) Nel biennio oggetto di indagine si è verificato un marginale incremento complessivo del ricorso al sistema di esecuzione delle opere in economia, imputabile probabilmente anche alla nuova formulazione dell’art. 24 della legge-quadro, che ha consentito per il Genio Militare deroghe alla disciplina generale.
- p) E’ stato frequente il ricorso all’istituto del contratto a quantità variabile, che costituisce una sorta di “variazione continua”, non soggetta alle rigide procedure approvative delle varianti stesse e quindi difficilmente misurabile.

In conclusione è stato confermato, nel contesto di un’indagine su fattispecie concretamente individuate, che la mancanza di un controllo di gestione rende impossibile sia il

governo del sistema, sia una valutazione dei risultati ottenuti nell'azione gestoria rispetto agli obiettivi originariamente prefissati.

Si tratta di un aspetto noto, toccato in più punti della presente relazione e che costituisce l'ambito di maggior rilievo nel quale potrà esplicarsi l'ulteriore evoluzione dell'Amministrazione

6. Profili evolutivi.

6.1 La contabilità analitica per centri di costo.

La contabilità analitica per centri di costo costituisce ormai un obiettivo di breve periodo al quale tutte le amministrazioni pubbliche dovranno pervenire, almeno al livello di sperimentazione avanzata al momento della predisposizione del bilancio di previsione per il 2003.

L'Amministrazione della difesa ha avviato tale sperimentazione ed ha realizzato un apprezzabile livello di approfondimento, attraverso la struttura della Direzione centrale di bilancio (Bilandife) per poi raccordarsi con il Servizio di controllo interno di recente istituzione.

In primo luogo:

- 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.

Dopo la fase di prima applicazione analitica, sono state rideterminate le funzioni-obiettivo per poter adeguare le stesse alle riforme funzionali ed organizzative sopravvenute (Legge sui Vertici militari, Riordino dell'Arma dei C.C., ecc.).

E' stata concordata con il Ministero dell'economia e delle finanze l'articolazione delle strutture centrali e periferiche dei Centri di Costo della Difesa (definita dallo Stato Maggiore

difesa), in modo da poter tener conto dei costi afferenti le unità organizzative periferiche (in precedenza mai presa in considerazione).

ARTICOLAZIONE DEI CENTRI DI COSTO DELLA DIFESA

BUDGET 2003

CENTRI DI COSTO	CENTRI DI RESPONSABILITA'
GABINETTO DIFESA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO
STATO MAGGIORE DIFESA – STRUTTURA CENTRALE	VARI C.R.A.
STATO MAGGIORE DIFESA – STRUTTURA PERIFERICA	
SEGRETARIO GENERALE DIFESA – STRUTTURA CENTRALE	VARI C.R.A.
SEGRETARIO GENERALE DIFESA – STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE DELLA LEVA – STRUTTURA CENTRALE	LEVA, RECLUTAMENTO OBBLIGATORIO, MILITARIZZAZIONE E CORPI AUSILIARI
DIREZIONE DELLA LEVA – STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE ARMAMENTI NAVALI STRUTTURA CENTRALE	ARMAMENTI NAVALI
DIREZIONE ARMAMENTI NAVALI – STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE ARMAMENTI AERONAUTICI STRUTTURA CENTRALE	ARMAMENTI AERONAUTICI
DIREZIONE ARMAMENTI AERONAUTICI – STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE TELECOMUNICAZIONI STRUTTURA CENTRALE	TELECOMUNICAZIONI, INFORMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE
DIREZIONE TELECOMUNICAZIONI STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE DEL GENIO STRUTTURA CENTRALE	LAVORI E DEMANIO
DIREZIONE DEL GENIO STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE SANITA' MILITARE STRUTTURA CENTRALE	SANITA' MILITARE
DIREZIONE SANITA' MILITARE STRUTTURA PERIFERICA	
ONORANZE AI CADUTI STRUTTURA CENTRALE	ONORANZE AI CADUTI IN GUERRA
ONORANZE AI CADUTI STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE CENTRALE DI BILANCIO STRUTTURA CENTRALE SUPPORTO AL MINISTRO ⁽¹⁾	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI
CARABINIERI – STRUTTURA CENTRALE	ARMA DEI CARABINIERI
CARABINIERI – STRUTTURA PERIFERICA	
DIREZIONE PERSONALE MILITARE STRUTTURA CENTRALE	PERSONALE MILITARE
DIREZIONE PERSONALE MILITARE STRUTTURA PERIFERICA	

In relazione a tale esercizio, apprezzabile anche quale *input* per la realizzazione di analisi gestionali in grado di verificare l'attività dei centri di costo, aspetto per il quale la Corte ha rilevato il persistere di lacune, come in precedenza è stato evidenziato, vanno comunque fatte alcune considerazioni.

Dal prospetto dei centri di costo e dei centri di responsabilità si rinviene una sostanziale corrispondenza tra gli stessi.

In fondo è proprio in questo contesto che si evidenziano le peculiarità del sistema difesa.

Finché si ragiona in termini di sola contabilità finanziaria si sottolinea, come si è sempre fatto nelle relazioni sul rendiconto, la 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).

Tale constatazione assume tutt'altro peso se si ragiona in termini di contabilità economica, in quanto 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.

Nella rappresentazione realizzata dall'Amministrazione si rinviene, come si diceva, una sostanziale coincidenza tra *centri di responsabilità* e *centri di costo* ed è quindi, dalla successiva disaggregazione dei centri di costo che costituisce la quintessenza della contabilità analitica economica, *in re ipsa*, orientata al controllo di gestione, che può trarsi l'effettivo profilo evolutivo dell'esercizio.

Di tale esigenza si è mostrata consapevole l'Amministrazione, in un successivo approccio che ha riguardato la revisione delle funzioni-obiettivo e la realizzazione del piano dei servizi resi, che viene riportato nella tabella che si allega.

CODICE	FUNZIONI-OBIETTIVO (Missioni istituzionali)	NOTE ESPLICATIVE
	Funzioni-obiettivo "PROPRIE"	
02.1.1.01	Predisposizione dello strumento militare	Questa funzione riguarda la pianificazione, la predisposizione e l'impiego delle Forze Armate nel loro complesso, nonché la predisposizione del relativo supporto tecnico-amministrativo e la direzione nazionale dei programmi di armamento.
02.1.1.02	Sicurezza militare	Questa funzione fa riferimento alle esigenze di organizzazione e funzionamento del Servizio per le informazioni e la Sicurezza militare.
02.3.1.01	Aiuti militari all'estero	Questa funzione considera gli aiuti militari dati ad altri Paesi che si sostanziano in operazioni di assistenza tecnica e/o di fornitura di beni e servizi.
02.4.1.01	Ricerca applicata e sviluppo nonché ricerca tecnologica per la Difesa	Questa funzione considera l'attività di armonizzazione degli obiettivi della Difesa, in materia di sperimentazione e sviluppo, produzione ed approvvigionamento, con la politica economico-industriale e tecnico-scientifica nazionale.
02.5.1.01	Attività istituzionali non direttamente connesse alla predisposizione dello strumento militare	Questa funzione considera i macroservizi di diretto supporto al Ministro della Difesa, erogati dagli organismi le cui funzioni non sono direttamente connesse alla predisposizione e all'impiego dello strumento militare.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Funzioni-obiettivo "CONDIVISE e/o COMPLEMENTARI"	
01.1.3.02	Politica estera e sicurezza internazionale	Questa funzione riguarda l'amministrazione di organismi internazionali di difesa e sicurezza per la parte di interesse dell'Italia.
02.5.1.02	Servizi di emergenza, di soccorso e di assistenza a favore della collettività	Questa funzione considera l'insieme delle attività di concorso e sostegno svolte a favore della collettività, in casi particolari/situazioni, non direttamente correlate alla Difesa.
03.1.1.01	Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica	Questa funzione riguarda la pianificazione, la predisposizione e l'impiego dell'Arma dei C.C. quale Forza di polizia a competenza generale.
10.1.2.01	Protezione sociale per infermità contratte per cause di servizio	Questa funzione considera l'attività connessa con il riconoscimento delle cause di servizio e dell'equo indennizzo del personale militare e civile, nonché l'eventuale attività istruttoria del contenzioso di competenza.
10.2.1.02	Trattamento pensionistico	Questa funzione considera le attività connesse con il trattamento pensionistico provvisorio, ordinario e privilegiato.
10.3.1.01	Erogazioni ai superstiti di personale deceduto per cause di servizio	Questa funzione considera le attività connesse con le erogazioni a favore dei superstiti del personale militare e civile deceduto in attività di servizio, di ordine pubblico o di soccorso o vittima del dovere.
10.9.1.06	Erogazioni per attività sociali e di benessere di interesse della Difesa	Questa funzione considera le erogazioni in denaro o in natura per attività di protezione sociale, di volontariato e di assistenza svolte a favore della Difesa.

7. Brevi note esplicative dei macroservizi.

CODICE F5	MACROSERVIZI	NOTE ESPLICATIVE
	"f/o" PROPRIE	
02.1.1.01.01	Pianificazione e impiego dello strumento militare	Questo 'macroservizio' riguarda la pianificazione generale della Difesa, la direzione e il coordinamento per l'impiego interforze dello strumento militare, nonché la gestione di organismi interforze direttamente dipendenti da SMD.
02.1.1.01.02	Approntamento e impiego forze terrestri	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza dell'EI attestati al Capo di SME (legge n. 25 del 1997 e relativo regolamento attuativo), quale responsabile dell'organizzazione, approntamento, mantenimento in efficienza ed impiego della Forza Armata.
02.1.1.01.03	Approntamento e impiego forze marittime	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza della MM attestati al Capo di SMM (legge n. 25 del 1997 e relativo regolamento attuativo), quale responsabile dell'organizzazione, approntamento, mantenimento in efficienza ed impiego della Forza Armata.
02.1.1.01.04	Approntamento e impiego forze aeree	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza dell'AM attestati al Capo di SMA (legge n. 25 del 1997 e relativo regolamento attuativo), quale responsabile dell'organizzazione, approntamento, mantenimento in efficienza ed impiego della Forza Armata.
02.1.1.01.05	Approntamento e impiego per compiti militari dell'Arma dei C.C.	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti militari dell'Arma dei C.C. -quale componente dello strumento militare- attestati al Comandante Generale dell'Arma (d.lgs. n. 297 del 2000).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

02.1.1.01.06	Predisposizione del supporto tecnico-amministrativo	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza del Segretario Generale della Difesa attestati al Segretario Generale (legge n. 35 del 1997) e riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento dell'area tecnico-industriale e tecnico-amministrativa della Difesa, in attuazione delle direttive di alta amministrazione impartite dal Ministro
02.1.1.01.07	Direzione nazionale della politica e dei programmi di armamento	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti di competenza della Direzione Nazionale degli Armamenti attestati al Direttore Nazionale degli Armamenti (legge n. 25 del 1997), quale responsabile della produzione ed approvvigionamento dei sistemi d'arma.
02.1.1.02.01	Informazioni per la sicurezza militare	Questo 'macroservizio' fa riferimento alle esigenze di organizzazione e funzionamento del Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare.
02.3.1.01.02	Assistenza tecnica e fornitura di beni e servizi	Questo 'macroservizio' considera le operazioni di aiuti che si sostanziano nell'assegnazione di manodopera e di adeguato personale, oltre a beni materiali e servizi, anche sotto forma di sovvenzioni, mutui, prestiti di attrezzature, ecc.
02.4.1.01.01	Ricerca applicata e sviluppo	Questo 'macroservizio' comprende le attività di studio, sperimentazione, produzione ed approvvigionamento dedicate allo sviluppo degli armamenti terrestri, navali, aeronautici, spaziali ed ai sistemi di comando e controllo.
02.4.1.01.02	Ricerca tecnologica	Questo 'macroservizio' fa riferimento alle esigenze dei settori scientifico e tecnologico relative alla predisposizione di piani di ricerca, di armonizzazione degli obiettivi della difesa con la politica tecnico-scientifica nazionale, di coordinamento e controllo per lo studio, la sperimentazione e la realizzazione dei progetti di ricerca, nonché di predisposizione dei correlati accordi tecnici di programmi internazionali.
02.5.1.01.01	Supporto al Ministro in materia legislativa e finanziaria	Questo 'macroservizio' comprende i 'servizi' svolti da tutti quegli organismi, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa con funzioni di diretta collaborazione allo stesso, in materia legislativa, giuridico-amministrativa, finanziaria e di controllo interno.
02.5.1.01.02	Supporto al Ministro in materia di decorazioni ed onorificenze, onoranze ai caduti ed assistenza spirituale al personale militare	Questo 'macroservizio' comprende tutti i 'servizi' svolti da quegli organismi, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa con funzioni di diretta collaborazione allo stesso, in materia di decorazioni di onorificenze, onoranze ai caduti ed assistenza spirituale al personale militare.
02.5.1.01.03	Giustizia militare	Questo 'macroservizio' riguarda l'amministrazione degli organismi esercitanti la giurisdizione militare
"f/o" CONDIVISE e/o COMPLEMENTARI		
01.1.3.02.01	Partecipazione ad organismi internazionali di difesa e sicurezza	Questo 'macroservizio' fa riferimento alle esigenze di amministrazione della cooperazione in materia di sicurezza internazionale e delle contribuzioni per il funzionamento degli organismi militari internazionali.
02.5.1.02.01	Navigazione marittima	Questo macroservizio riguarda il complesso dei servizi relativi alle esigenze di sicurezza della navigazione marittima.
02.5.1.02.02	Assistenza al traffico aereo civile su aeroporti militari	Questo 'macroservizio' riguarda il complesso dei servizi, attribuiti all'A.M. ai sensi del d.P.R. 155 del 1981, d.P.R. 484 del 1981 e legge n. 665 del 1996, per il supporto, diretto e indiretto, dedicato all'assistenza al traffico aereo civile.