

## La Difesa

- 1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico.**
- 2. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi.** - 2.1. *Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.* - 2.2. *I Programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio.*
- 3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche.** - 3.1. *Le contabilità speciali.* - 3.2. *I capitoli Fondo.* - 3.3. *Le rassegnazioni.*
- 4. L'internalizzazione dei servizi – insourcing.**
- 5. Alienazione e dismissione degli immobili militari.**
- 6. Programma “Missioni militari di pace”.**
- 7. La governance del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa.** - 7.1. *I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa.*
- 8. Considerazioni conclusive.**

### 1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico

La nuova classificazione del bilancio sulle cui caratteristiche e ricadute in termini di analisi si tratterà nel successivo capitolo, indica una direzione fondamentale: quella delle “politiche” che costituiscono i principali profili finalistici dell'azione pubblica e si declinano nella missione che ne costituisce il *core business* e nei programmi che tendono a specificare i contesti gestionali.

La prima attenzione è dunque diretta a percepire tali elementi nel sistema di programmazione della Politica, che, per la Difesa, ha sempre costituito un ambiente di particolare complessità del quale facevano parte la nota aggiuntiva al bilancio, una vera e propria peculiarità della Difesa, la programmazione tecnico-finanziaria (PTF) che consente di trasporre il bilancio nella ripartizione per programmi di investimento e la Direttiva del Ministro sull'azione amministrativa.

Fino ai più recenti esercizi finanziari, la nota preliminare non rivestiva particolare importanza proprio per la presenza della nota aggiuntiva.

La Corte aveva segnalato l'esigenza di condurre ad unitarietà gli atti programmatori per assicurare la coerenza della programmazione complessiva e per consentirne sia una più agevole lettura sia la correlazione con essa del monitoraggio dei risultati affidato al SECIN.

Va quindi considerata positivamente la riunione, avvenuta nell'attuale esercizio finanziario, in un unico contesto, quello della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per il 2008, di tutti gli atti programmatori e l'estensione della PTF a tutto il bilancio della Difesa.

Rimane attuale la questione dell'allineamento del conto del bilancio con il conto del patrimonio che, per quanto attiene alla Difesa, risente delle modalità di iscrizione dei valori dei beni mobili, come evidenziato nella relazione sull'applicazione dell'art. 111 RcgS, approvata con la Delibera 14/2007/G dalla Sezione centrale del controllo sulle Amministrazioni dello Stato.

Altro strumento che consente un approccio efficace al bilancio è la nota preliminare nella versione aggiornata a seguito dell'approvazione della manovra finanziaria (il c.d. bilancio a legislazione vigente).

Nella nuova classificazione di bilancio tale attività può essere anch'essa ricondotta al "programma 6 – Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari".

Il ciclo di programmazione strategica e formazione di bilancio per il 2008, che ha, come si è detto, caratteristiche "integrate", si sviluppa su quattro pilastri fondamentali:

- funzionamento dello strumento militare ispirato al rispetto degli *standard* di addestramento ed interoperabilità delle forze e dei mezzi con i Paesi alleati oltre all'espletamento delle missioni istituzionali per il territorio nazionale;

- ammodernamento dello strumento militare, sia per mantenere un livello tecnologico adeguato a quello dei Paesi alleati, sia per garantire al Paese forze per la Difesa e la sicurezza flessibili ed integrate;

- razionalizzazione del modello organizzativo, nel solco, ormai da diversi anni seguito, di una riorganizzazione delle strutture e dei comandi della Difesa tale da renderli compatibili con le risorse disponibili e migliorare, quindi, il rapporto costo/efficacia degli oneri di funzionamento;

- miglioramento della gestione di sistemi in grado di garantire l'analisi del controllo della spesa e dell'implementazione della contabilità economica al fine di incrementare la qualità dei servizi.

Da un lato, quindi, è sempre marcata l'attenzione al mantenimento di un efficace rapporto, anche in termini di tecnologia impiegata, con i Paesi alleati, nel quadro degli Organismi sovranazionali dei quali l'Italia fa parte, mentre, dall'altro, i programmi della missione Difesa sono interessati da un sempre più accentuato processo di razionalizzazione che tenga conto delle limitate risorse a disposizione. Al riguardo, come si evidenzia in alcune analisi della presente relazione, sussiste l'esigenza di accelerare l'implementazione del SIV 2 (Sistema Informatico di Vertice che dovrebbe consentire un effettivo controllo anche della spesa decentrata).

Il monitoraggio assicurato dal SECIN si baserà su tre rilevazioni intermedie, su base trimestrale ed una finale. E' importante sottolineare che, già la seconda rilevazione conterrà una significativa verifica dei programmi operativi al fine di individuare i *trend* di realizzabilità entro l'anno di detti programmi, consentendo quindi di suggerire gli eventuali correttivi.

La Corte considera tale aspetto di grande importanza in quanto in linea con le più moderne logiche di *feed-forward* che si basano sull'incidenza della Direttiva e su di un celere circuito di monitoraggio ed analisi tale, appunto, da consentire interventi correttivi nel corso dell'esercizio finanziario.

Già nel 2008 è comunque prevista la sperimentazione, nell'ambito del controllo di gestione, di un *set* di indicatori appositamente costruiti, dai quali si attendono elementi utili per la programmazione 2010.

Uno degli indicatori classici per la valutazione della rilevanza della Difesa e del suo bilancio nel Sistema Paese è quello del rapporto di detto bilancio con il Pil.

Rispetto al Pil nominale tendenziale per il 2008, tratto dalla Nota di aggiornamento al Dpef 2008-2011, pari ad 1.600 miliardi di euro, lo stanziamento revisionale per la Difesa risulta pari all'1,317 per cento rispetto all'1,308 per cento registrato per l'esercizio 2007.

E' interessante notare come, mentre sul totale del bilancio Difesa l'incremento raggiunga il 4,64 per cento (21,132 milioni di euro del 2008 rispetto ai 20,195 del 2007) per i sette programmi della missione Difesa (si mantiene avulso il programma 8 relativo alle missioni di pace in quanto corrispondente al Fondo per le missioni internazionali ed a carico del bilancio MEF), sussista un incremento inferiore, nell'ordine del 3,06 per cento sostanzialmente concentrato nel 5,84 per cento del programma 2 (Approntamento e impiego delle forze terrestri) e nell'8,92 per cento del programma 6 (Pianificazione generale delle FF.AA. ed approvvigionamenti militari), nel primo caso spesa di esercizio rapportata al Centro di Responsabilità Esercito Italiano e nel secondo caso soprattutto spesa d'investimento riferita alle Direzioni di armamento che fanno capo al Centro di Responsabilità "Segretariato Generale".

Il dato maggiormente negativo, riscontrato nella missione in discorso, è quello relativo al programma 5 (Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare), un coacervo piuttosto complesso, i cui stanziamenti diminuiscono del 15,27 per cento anche se in presenza di valori assoluti sensibilmente inferiori (448,1 milioni di euro nel 2007 e 379,6 nel 2008) rispetto a quelli precedentemente considerati (che sono nell'ordine dei 4.000 milioni di euro).

Vanno infine segnalati, quali obiettivi prioritari per la crescita 2007-8:

- Il realistico approfondimento circa la concreta sostenibilità dell'attuale "modello di Difesa" – che prevede la cosiddetta "forza bilanciata" a 190.000 unità (si segnala come il totale delle dotazioni organiche sia stato ridotto, rispetto al 2006, di 10.159 unità, da 196.827 a 186.668 proprio al fine di raggiungere gradualmente nel 2020 le 190.000 unità) oltre agli effettivi dell'Arma dei Carabinieri – in rapporto agli impegni sul piano nazionale ed internazionale ed alle risorse disponibili;

- una rimodulazione degli organici del personale;

- la promozione del benessere del personale (e su questo punto assume importanza la gestione immobiliare della quale si fa un cenno in relazione);

- il completamento del progressivo inserimento delle donne, nei vari gradi, in tutte le Unità e senza limitazioni di incarichi.

In chiusura di tale indicazione di priorità ed in considerazione del loro impatto per la collettività, va sottolineato l'accento che viene dato alla dismissione delle strutture militari non più necessarie alla difesa nazionale e la revisione delle servitù militari, al fine di armonizzare la presenza e l'attività addestrativa delle Forze Armate sul territorio, garantendo, da un lato, il mantenimento in efficienza dello strumento militare e, dall'altro, i legittimi interessi delle comunità locali.

Il SECIN costituisce ormai un organo integrato nel sistema piuttosto complesso della Difesa ed ha avuto un ruolo importante nel disegno del nuovo contesto programmatico che ora appare univoco e consente di disporre di una corrispondenza totale delle postazioni di bilancio con gli obiettivi indicati in direttiva, in coerenza anche con la nuova classificazione di bilancio.

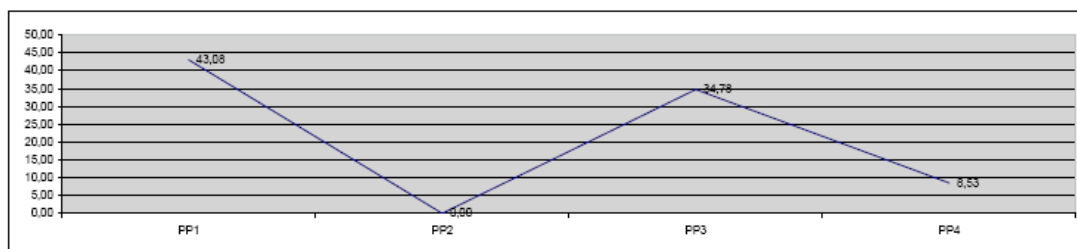
Il rapporto di monitoraggio appena realizzato sul raggiungimento degli obiettivi strategici è sintomatico del processo di maturazione del rapporto del SECIN con i Centri di Responsabilità di entrambe le Aree (tecnico-amministrativa e tecnico-operativa) nelle quali è distinta l'Amministrazione e, per l'area tecnico-amministrativa, anche con le Direzioni generali che ne costituiscono il fulcro operativo.

E' interessante quindi mettere in luce un dato di sintesi:

#### Ritardi per Priorità Politiche

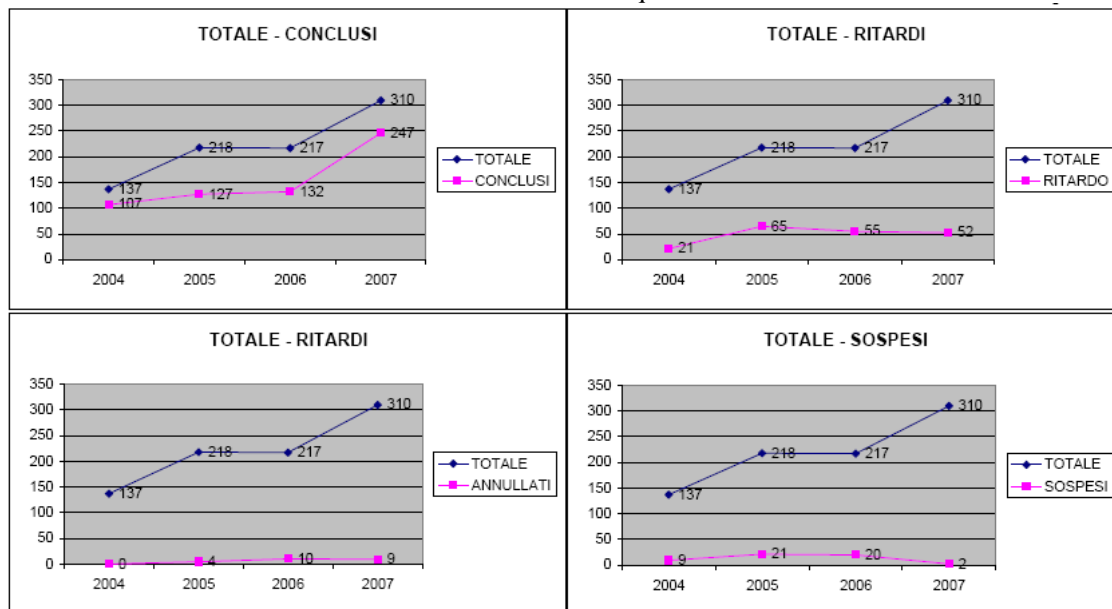
Priorità Politica	PP	N° OBS 4° Monitoraggio	N° OSO 4° Monitoraggio	N° PDA 4° Monitoraggio	N° PDA Aperti 4° Monitoraggio	N° PDA in ritardo 4° Monitoraggio	N° PDA Annullati 4° Monitoraggio	N° PDA Conclusi 4° Monitoraggio	N° PDA sospesi 4° Monitoraggio	Ritardo Annullati Sospesi	% Ritardi Annullati Sospesi
Riorganizzazione e razionalizzazione della Difesa	1	5	60	65	24	24	4	37		28	43,08%
Professionalizzazione delle FF.AA.	2	9	28	47	0			47			0,00%
Ammodernamento dello strumento militare	3	7	75	69	21	21	1	45	2	24	34,78%
Funzionamento dello strumento militare	4	13	89	129	7	7	4	118		11	8,53%
<b>Risultato globale</b>		<b>34</b>	<b>252</b>	<b>310</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>9</b>	<b>247</b>	<b>2</b>	<b>63</b>	<b>20,32 %</b>

4° Trimestre 2007



Il SECIN, pur tenendo conto della diversa modulazione delle Direttive del Ministro negli anni considerati, ha registrato il livello di realizzazione dei PdA (Piani d'Azione) nel quadriennio:

Andamento PdA ultimo quadriennio



I risultati finali che indicano il livello di realizzazione dei 310 PdA programmati nel 2007, sono i seguenti:

- n. 247 PdA conclusi, pari al 79,7 per cento;
- n. 9 PdA annullati, pari al 2,9 per cento;
- n. 2 PdA sospesi, pari allo 0,6 per cento;
- n. 52 PdA in ritardo, pari al 16,8 per cento.

Non si riscontrano significative modifiche nell'ultimo trimestre 2007 rispetto ai precedenti monitoraggi. Pertanto, la *performance* complessiva è dimostrativa degli andamenti che si sono manifestati nel corso dell'intero anno.

In particolare, la percentuale dei PdA in ritardo, pari al 16,77 per cento, rapportata a quella del terzo monitoraggio (17,74 per cento) rileva che non si sono aggiunte nell'ultimo periodo dell'anno significative criticità; anzi si registra una riduzione del numero di PdA non conclusi.

Se si prendono in considerazione i 55 PdA la cui ultimazione era prevista entro il terzo trimestre e che al 30 settembre risultavano invece ancora aperti, ed i 20 PdA che, nonostante il loro termine fosse programmato nel quarto trimestre, presentavano percentuali di avanzamento tali da prefigurare un'improbabile conclusione nei tempi previsti, va sottolineato come vi sia stata un'accelerazione che ha consentito di completare 19 dei 55 PdA non ultimati entro il terzo trimestre e 10 dei 20 PdA che presentavano percentuali "critiche" di avanzamento.

Rispetto agli esercizi precedenti, l'andamento del 2007 appare sensibilmente migliore dei precedenti, pur permanendo alcuni aspetti critici, in particolare in alcuni settori organizzativi

(reparti dello Stato Maggiore Difesa ed alcune Direzioni generali). La percentuale dei PdA realizzati rispetto ai programmati si è attestata intorno all'80 per cento, con un significativo aumento rispetto al 60 per cento registrato nello scorso anno. Tale dato, unitamente al fatto che il numero assoluto di PdA programmati e monitorati è stato più elevato nel 2007 rispetto ai precedenti esercizi, è sintomatico per il SECIN di una maggiore "penetrazione" della cultura della programmazione strategica che, grazie anche al continuo affinamento delle tecniche e dei supporti informatici, ha portato ad un risultato finale soddisfacente.

Dopo una *performance* nel 2004, forse agevolata da un impianto di rilevazione ancora embrionale e risultati nel 2005 e 2006 non particolarmente soddisfacenti, va infatti sottolineato il risultato del 2007:

Anno	PdA programmati	PdA completati	% prox di realizzazione
2004	137	107	78 per cento
2005	218	127	58 per cento
2006	217	132	60 per cento
2007	310	247	80 per cento

## 2. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi

### 2.1. Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

L'analisi e la valutazione delle politiche della Difesa si basano sulla stessa articolazione per missioni e programmi del bilancio di previsione 2008, che viene rapportata al rendiconto 2007, avvalendosi dell'elaborazione messa a disposizione della Corte dal Dipartimento della R.G.S., nonché di quelle realizzate dalla stessa Corte, al fine di assicurare l'allineamento delle UPB e dei capitoli del bilancio amministrativo.

Ai fini di un'efficace lettura delle "politiche della Difesa" appare opportuno, in primo luogo, estrapolare, in parte dallo stato di previsione della Difesa ed, in parte, da quello del Ministero dell'economia e delle finanze, la missione che costituisce il "*core business*" dell'Amministrazione e che la caratterizza, sia in ambito nazionale, sia nel più ampio contesto del sistema internazionale che, per quel che concerne la Difesa, ha una dimensione che, com'è noto, è più ampia di quella europea essendo legata al sistema sovranazionale dell'ONU ed a quello della NATO.

Per questa ragione si è circoscritta l'analisi alla missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ed agli otto programmi che la compongono, i primi sette riferiti al bilancio Difesa e l'ottavo al bilancio del MEF (missioni militari di pace). Poiché la diversa attribuzione di tale ultimo programma è legata allo specifico Fondo le cui risorse sono poi attribuite al bilancio Difesa ed imputate *pro-quota* alle UPB ed ai capitoli di bilancio dello Stato di previsione Difesa in ragione della natura della spesa (ad esempio: le risorse relative alla manutenzione sono imputate ai capitoli dei Centri di Responsabilità di Forza Armata, quelle relative all'ammodernamento, ai capitoli del Segretariato Generale, così come quelle per gli oneri assicurativi e di trasporto, etc.), l'evoluzione contabile di detto programma presenta caratteristiche decisamente diverse rispetto a quella degli altri programmi. Pertanto, nella Tavola che segue si rappresenta la missione 5, senza tener conto del programma 8 che viene analizzato separatamente nel paragrafo dedicato, appunto, alle missioni militari di pace.

Va segnalato come l'attuale classificazione sia fortemente legata al profilo strutturale, rappresentato dall'organizzazione del Ministero e dei suoi Centri di Responsabilità e come,

quindi, sussistano, perlomeno allo stato attuale dell'esercizio di classificazione, delle apparenti incongruità rispetto ad una logica totalmente funzionale.

Un elemento che non va sottovalutato e che consente di spiegare la collocazione dell'Arma dei Carabinieri nella missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" piuttosto che nella missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", è proprio la connotazione di "Forza Armata" e lo *Status* e l'Ordinamento militare che la caratterizza<sup>1</sup>.

Va inoltre tenuto conto della peculiarità della missione affidata all'Arma, duplice nei suoi aspetti ma unitaria nel suo complesso; da qui la difficoltà di scindere le "funzioni militari" dai "compiti di polizia".

Questo "dualismo", rappresentabile come le due facce di una stessa medaglia, è evidente soprattutto nelle operazioni all'estero.

"Fuori aerea", infatti, i Carabinieri sono chiamati ad agire in zone di crisi dove, normalmente a seguito di un conflitto, l'apparato statale, le istituzioni, i diritti fondamentali sono compromessi.

La specifica funzione operativa a cui si fa riferimento, relativamente alle Unità Multinazionali Specializzate dell'Arma all'estero (MSU) viene definita dalla dottrina "*combat bridging*" (collegamento al combattimento) ed è costituita dall'insieme organico di attività che agevolano il passaggio dalle fasi a più elevata connotazione "*combat*" a quella di stabilizzazione e ricostruzione.

Le suddette argomentazioni hanno, in sostanza, motivato la classificazione del bilancio dell'Arma di pertinenza del Ministero della difesa, che costituisce la parte preponderante delle risorse di bilancio attribuite all'Arma, nell'ambito del solo programma "Approntamento e impiego dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza" (missione n. 5 "Difesa e sicurezza del territorio").

Non va sottovalutato che il posizionamento nella "missione ordine pubblico e sicurezza" della quota dei finanziamenti a carico del Ministero dell'interno, essenzialmente attinenti alle spese relative alle caserme dell'Arma, oltre che al potenziamento delle Forze di polizia, attribuite con piani gestionali ed affidate in gran parte a funzionari delegati dell'Arma, è analogo a quello della Guardia di Finanza e, al momento, trova una problematica distribuzione su tre programmi "contrasto al crimine", "pubblica sicurezza" e "prevenzione generale e controllo del territorio" dei quali non è facile cogliere i caratteri distintivi<sup>2</sup>, tanto da motivare una modificazione nella classificazione che mutui quella dei primi quattro programmi della missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", intestandoli rispettivamente alle tre Forze di Polizia.

La missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ha sostanzialmente le stesse caratteristiche della "funzione difesa" nella classificazione COFOG, con l'ulteriore estensione dovuta alla parte relativa alla "Sicurezza del territorio" alla quale corrisponde l'attività dell'Arma dei Carabinieri, fermo restando che per "sicurezza militare", come evidenziato dal

<sup>1</sup> Essa trova il suo fondamento "strutturale" nel dettato dell'art. 2 del d.lgs. n. 297/2000 "Riordino dell'Arma dei Carabinieri" (in attuazione della legge n. 78/2000), che determina l'autonoma collocazione dell'Arma dei Carabinieri, col rango di Forza Armata, nell'ambito del Ministero della difesa, riconoscendola "Forza militare e di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza".

Conseguentemente, è la norma di rango primario che determina, inequivocabilmente e senza prevalenza dell'una sull'altra funzione (militare e di polizia), l'assolvimento dei citati compiti, ferma restando la collocazione dell'Arma all'interno del Ministero della difesa.

<sup>2</sup> Basti notare che i servizi esterni dell'Arma sono svolti dalla stessa pattuglia con oneri a carico dei tre diversi programmi.

programma 7 che ha tale denominazione, si intende l'attività di “intelligence” assicurata dall’“AISE” che ha preso il posto del SISMI.

MISSIONE 5: DIFESA E SICUREZZA DEL TERRITORIO									
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007									
programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. APPONTAMENTO E IMPIEGO CARABINIERI PER LA DIFESA E LA SICUREZZA	funzionamento	177.717,00	5.707.361,00	99,52	25,72	5.673.423,00	5.745.771,00	5.476.978,00	374.717,00
	investimenti	8.572,00	27.374,00	0,48	0,12	26.380,00	31.093,00	9.250,00	25.627,00
	<b>totale</b>	<b>186.289,00</b>	<b>5.734.735,00</b>	<b>100,00</b>	<b>25,85</b>	<b>5.699.803,00</b>	<b>5.776.864,00</b>	<b>5.486.228,00</b>	<b>400.344,00</b>
2. APPONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE TERRESTRI	funzionamento	280.238,00	4.790.553,00	99,67	21,59	4.675.457,00	4.866.623,00	4.727.476,00	213.641,00
	investimenti	13.007,00	15.854,00	0,33	0,07	14.082,00	17.269,00	11.524,00	15.599,00
	<b>totale</b>	<b>293.245,00</b>	<b>4.806.407,00</b>	<b>100,00</b>	<b>21,66</b>	<b>4.689.539,00</b>	<b>4.883.892,00</b>	<b>4.739.000,00</b>	<b>229.240,00</b>
3. APPONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE NAVALI	funzionamento	166.739,00	1.811.064,00	99,93	8,16	1.751.708,00	1.860.235,00	1.753.697,00	140.601,00
	investimenti	1.663,00	1.242,00	0,07	0,01	1.056,00	1.242,00	1.078,00	1.624,00
	<b>totale</b>	<b>168.402,00</b>	<b>1.812.306,00</b>	<b>100,00</b>	<b>8,17</b>	<b>1.752.764,00</b>	<b>1.861.477,00</b>	<b>1.754.775,00</b>	<b>142.225,00</b>
4. APPONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE AEREE	funzionamento	258.883,00	2.632.305,00	99,76	11,86	2.544.646,00	2.708.207,00	2.591.394,00	202.915,00
	investimenti	7.776,00	6.399,00	0,24	0,03	5.900,00	6.399,00	5.410,00	7.358,00
	<b>totale</b>	<b>266.659,00</b>	<b>2.638.704,00</b>	<b>100,00</b>	<b>11,89</b>	<b>2.550.546,00</b>	<b>2.714.606,00</b>	<b>2.596.804,00</b>	<b>210.273,00</b>
5. FUNZIONI NON DIRETTAMENTE COLLEGATE AI COMPITI DI DIFESA MILITARE	funzionamento	16.119,00	28.225,00	5,79	0,13	26.967,00	32.742,00	29.753,00	12.595,00
	interventi	128.604,00	131.933,00	27,05	0,59	117.839,00	138.189,00	119.076,00	104.053,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	2,08	304.283,00	62,38	1,37	302.989,00	304.283,00	303.006,00	17,00
	oneri comuni	76.861,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>totale</b>	<b>221.586,08</b>	<b>487.818,00</b>	<b>100,00</b>	<b>2,20</b>	<b>468.233,00</b>	<b>498.591,00</b>	<b>472.273,00</b>	<b>116.665,00</b>
6. PIANIFICAZIONE GENERALE DELLE FORZE ARMATE E APPROVVIGIONAMENTI MILITARI	funzionamento	1.494.895,00	3.230.929,00	49,53	14,56	3.077.707,00	3.678.872,00	3.466.788,00	691.569,00
	interventi		191.871,00	2,94	0,86	170.534,00	191.871,00	170.534,00	0,00
	investimenti	1.870.874,00	3.100.272,00	47,53	13,97	2.951.048,00	3.285.699,00	3.112.534,00	1.399.322,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	75,00		0,00	0,00				0,00
	<b>totale</b>	<b>3.365.844,00</b>	<b>6.523.072,00</b>	<b>100,00</b>	<b>29,40</b>	<b>6.199.289,00</b>	<b>7.156.517,00</b>	<b>6.749.731,00</b>	<b>2.090.891,00</b>
7. SICUREZZA MILITARE	interventi	9.050,00	183.593,00	100,00	0,83	183.528,00	175.263,00	169.839,00	21.830,00
	<b>totale</b>	<b>9.050,00</b>	<b>183.593,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,83</b>	<b>183.528,00</b>	<b>175.263,00</b>	<b>169.839,00</b>	<b>21.830,00</b>
<b>spese missione</b>		<b>4.511.075,08</b>	<b>22.186.635,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>21.543.702,00</b>	<b>23.067.210,00</b>	<b>21.968.650,00</b>	<b>3.211.468,00</b>

(\*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

\*\* impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Appare opportuno, per completezza di informazione, misurare il peso della missione 5 nel contesto dello stato di previsione del Ministero della difesa, pertanto, si rappresenta, nella Tavola che segue, l'evoluzione contabile, registrata nell'esercizio 2007, del bilancio Difesa, che evidenzia il ridotto peso sia della missione 17 dedicata alla Ricerca, che si spiega con la rilevante presenza della spesa per ricerca e sviluppo nell'ambito dei programmi d'armamento e quella decisamente marginale delle due missioni “trasversali”: 32 “Servizi istituzionali etc.” e 33 “Fondi da ripartire”.



(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	Progr.	Programma	Stanz. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la Difesa e la sicurezza	5.734.735,00	5.711.545,00	5.486.239,00	92.791,00
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.806.392,00	4.689.383,00	4.739.000,00	0
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.812.307,00	1.753.012,00	1.754.775,00	0
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.638.704,00	2.549.553,00	2.596.803,00	0
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	487.818,00	487.834,00	472.273,00	0
		6	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	6.523.072,00	6.182.561,00	6.649.731,00	0
		7	Sicurezza militare	183.593,00	183.528,00	169.839,00	0
			<b>Totale</b>	<b>22.186.621,00</b>	<b>21.557.416,00</b>	<b>21.868.660,00</b>	<b>92.791,00</b>
17	Ricerca ed innovazione	11	Ricerca tecnologia nel settore della Difesa	77.674,00	68.033,00	73.497,00	0
			<b>Totale</b>	<b>77.674,00</b>	<b>68.033,00</b>	<b>73.497,00</b>	<b>0</b>
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	20.830,00	20.292,00	19.843,00	0
		3	Servizi generali per le Amministrazioni di competenza	37.046,00	35.448,00	33.710,00	0
			<b>Totale</b>	<b>57.876,00</b>	<b>55.740,00</b>	<b>53.553,00</b>	<b>0</b>
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	120.401,00	67.085,00	0	67.085,00
			<b>Totale</b>	<b>120.401,00</b>	<b>67.085,00</b>	<b>0</b>	<b>67.085,00</b>
			<b>Totale complessivo</b>	<b>22.442.572,00</b>	<b>21.748.274,00</b>	<b>21.995.710,00</b>	<b>159.876,00</b>

Il peso “finanziario” di tale missione, rappresenta, al netto del Fondo per le missioni militari di pace, pressoché la totalità dell’intero bilancio della Difesa con 22,19 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, (ai quali vanno aggiunti 4,51 miliardi di residui) rispetto a 22,44 miliardi totali.

Tale situazione rende necessaria un’attenta disamina dei programmi che a detta missione fanno riferimento, ma, soprattutto, appare evidente che non può essere considerato sufficiente tale livello di analisi.

Si è, infatti, di fronte a macro-aggregati che rendono necessario un passo successivo, al fine di incorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l’operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

I primi quattro programmi della missione in esame afferiscono a tutto il complesso delle attività che vanno dal mantenimento in efficienza all’impiego operativo delle quattro Forze Armate e, quindi, alle risorse a tali fini appostate in bilancio.

Le risorse finanziarie collegate ai primi quattro programmi ammontano a 14.99 miliardi di euro di stanziamenti definitivi su di un totale di 22.19 miliardi, con un'incidenza del 67,5 per cento.

In tale contesto si trova la gran parte della cosiddetta “spesa di esercizio” dedicata, appunto al mantenimento in efficienza della “macchina” ed ormai essenzialmente allocata nelle UPB dei Centri di Responsabilità di Forza Armata. Rimane comunque un livello consistente di spesa di esercizio nell'ambito del programma 6 “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari” e, in particolare, in quota parte riferita all'ammodernamento e rinnovamento dell'armamento che prevede comunque un livello di approvvigionamento e per le esigenze delle missioni militari all'estero nel contesto del “*peace-keeping*” e della lotta al terrorismo internazionale, collegate alle funzioni attribuite alla Direzione di commissariato e servizi generali.

Si sottolinea, al riguardo, come tale Direzione provveda alle assicurazioni ed ai trasferimenti di uomini e mezzi nei teatri operativi.

Da un lato, è quindi opportuno mirare specifici sottoprogrammi che consentano di evidenziare profili di particolare interesse per le Forze Armate ed al riguardo, la Corte intende proseguire nella verifica dei livelli di “reinternalizzazione”, in particolare delle attività manutentive, così come l'analisi dei “costi” delle missioni operative all'estero che incidono sulle attività addestrative della forza professionale impiegata e sugli *steps* manutentivi dei mezzi ovvero sulla loro sostituzione per accelerata obsolescenza o per l'antieconomicità del loro rientro dai teatri operativi.

Dall'altro lato, potranno coincidere con la pragmatica partizione di “sottoprogrammi” i più rilevanti programmi di armamento gestiti dalle Direzioni generali competenti (Armamenti Aeronautici, Navali e Terrestri e Telecomunicazioni Aerospaziali).

Profilo di particolare interesse è poi rappresentato dalla gestione e dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa, anche alla luce del disposto dell'art. 1, commi 320 ss. della legge finanziaria 2008, in connessione con il programma di costruzione di nuovi alloggi di cui all'art. 2, comma 627 e ss. della medesima Finanziaria.

## *2.2. I Programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio*

La nuova classificazione pone l'accento sui profili funzionali e finalistici e certamente per le politiche della Difesa e per la missione Difesa e sicurezza del territorio, che ne costituisce il fulcro, costituisce un'operazione coerente porre l'attenzione sui Programmi d'armamento che, per la loro particolare rilevanza sul piano dell'azione dinamica della Difesa, ne rappresentano la più evidente finalizzazione agli obiettivi sia per il perseguimento dell'ammodernamento degli strumenti più tecnologicamente avanzati, sia per la rilevanza strategica nel contesto internazionale.

Tali Programmi, che nella nuova classificazione rientrano nel “programma 6 – Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari” e le “Missioni militari di pace” che corrisponderebbero in termini tematici al “programma 8” della missione (nell'attuale classificazione in programma in realtà corrisponde al Fondo per le missioni internazionali i cui proventi vengono distribuiti sui capitoli dei Centri di Responsabilità delle Forze Armate e, quindi sui primi quattro programmi della missione) e che costituiscono il contesto operativo nel quale essi esplicheranno in concreto la loro efficacia, sono quindi i due “poli” che determinano il livello dinamico delle politiche della Difesa ed, al tempo stesso,

consentono di interpretare in termini più appropriati, l'impatto di queste sulla posizione internazionale del Paese e sull'economia nazionale per il coinvolgimento delle maggiori imprese in settori nei quali la ricerca tecnologica raggiunge i più alti livelli in termini di ricaduta industriale anche per usi civili.

Per tali ragioni, vengono presi in esame quattro "Programmi d'armamento", riconducibili alla specifica competenza delle quattro Direzioni, definite appunto d'armamento, del Ministero della difesa (e che fanno capo al Centro di Responsabilità Segretariato Generale), Direzione degli Armamenti Aeronautici, Direzione degli Armamenti Navali, Direzione degli Armamenti Terrestri e Direzione delle Telecomunicazioni aerospaziali.

### 2.2.1. Il Programma Nh-90 – Direzione degli Armamenti Aeronautici

Il Programma prevede la realizzazione di due distinte versioni di un elicottero "imbarcato" ed ha avuto una lunga gestazione (i primi studi in ambito NATO risalgono agli anni 1983-84). Le due versioni sono legate alle diverse missioni alle quali è finalizzato: la prima è denominata "*NATO Frigate Helicopter – NFH*", ed è stata progettata per operare in un contesto tipicamente navale; la seconda è detta "*Tactical Transport Helicopter – TTH*", ed è stata concepita soprattutto per il trasporto tattico di uomini e materiali.

Entrambe le versioni utilizzano una base comune per quanto attiene all'utilizzo di materiali e tecnologie d'avanguardia (possono citarsi l'uso estensivo di materiali compositi, l'elevato grado di integrazione e di modularità dei sistemi di bordo, il disegno della struttura in grado di garantire contemporaneamente un'elevata aerodinamicità, una bassa segnatura *radar* ed un ampio volume interno (17 metri cubi) e l'impiego di un sistema del tipo "*fly by wire*" (gestione dei comandi di volo tramite segnali elettrici) per l'ottimizzazione del comportamento dell'elicottero in qualsiasi condizione di volo.

Un primo protocollo d'intesa (MOU)<sup>3</sup>, tra Italia, Francia, Germania ed Olanda, è stato sottoscritto nel dicembre 90 ed ha previsto la costituzione di un Consorzio industriale con le maggiori aziende elicotteristiche dei Paesi interessati.

Un'apposita Agenzia della NATO per la gestione del Programma (*Helicopter D&D Production and Logistic Management Agency -NAHEMA*) è stata costituita nel 1992. Il Consorzio Industriale comprende Agusta (Italia), Eurocopter France (Francia), Eurocopter Deutschland (Germania) e Fokker (Olanda) ed è denominato NATO Helicopter Industries (NHI), per lo sviluppo, la produzione e il supporto del sistema d'arma NH-90<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> I M.O.U. (Memorandum Of Understanding) sono accordi internazionali che non necessitano di ratifica parlamentare.

<sup>4</sup> In particolare: AGUSTA è responsabile della scatola di trasmissione principale, del sistema idraulico, dell'integrazione dei sistemi di missione della versione NFH, dei *test* a terra, dell'assemblaggio finale e dei *test* di volo del quinto prototipo e dell'installazione del turbomotore T700, sviluppato da GE *Aircraft Engines* e da FIAT Avio; EUROCOPTER FRANCE sviluppa la fusoliera anteriore, l'abitacolo, i rotori, il sistema di controllo automatico del volo, la scatola di trasmissione di coda, il sistema elettrico, il sistema di navigazione. E' anche responsabile dell'assemblaggio finale e dei *test* di volo dei primi tre prototipi e dell'installazione del turbomotore RTM 322, sviluppato dalla Rolls Royce Turbo Meca; EUROCOPTER DEUTSCHLAND si occupa della fusoliera centrale e posteriore, dell'impianto combustibile, del sistema di comunicazione, dell'integrazione dei sistemi di missione del TTH, dell'assemblaggio finale e dei *test* di volo del quarto prototipo; FOKKER è responsabile della struttura di coda, di portiere e carenature per l'alloggiamento del carrello di atterraggio, del carrello di atterraggio, della scatola di trasmissione intermedia, dei test nella galleria del vento.

Il contratto di sviluppo è stato stipulato il 1° settembre 1992. Nel settembre 1995, è stato stipulato un ulteriore contratto per attività di sviluppo addizionali e per incorporare i “requisiti nazionali”<sup>5</sup>.

Il MOU di produzione, nella sua versione finale, è stato sottoposto agli adempimenti previsti dalla legge del 4 ottobre 1988 n. 436, dopo aver ricevuto i pareri favorevoli sia della Commissione Difesa della Camera dei Deputati (nella seduta del 24 maggio 2000) che della Commissione Difesa del Senato (nella seduta del 31 maggio 2000).

Sulla base di tali approvazioni, l'Italia ha ratificato, insieme alle Nazioni *Partner*, il MOU di produzione in data 8 giugno 2000. Il Contratto di Industrializzazione e Produzione è stato firmato il 30 Giugno 2000, tra NAHEMA e NHI (NH90 PI/P0001). Alle Nazioni originarie si è aggiunto, nel giugno 2001, il Portogallo.

In accordo a tale MOU di Produzione, l'Italia s'impegna ad acquisire 117 elicotteri, di cui 46 NFH e 71 TTH, con possibilità di estendere il numero degli ordinativi a ulteriori 79 unità. In particolare, il numero degli elicotteri che l'Italia si impegna ad acquisire sono i seguenti:

- n. 60 NH-90, versione TTH per l'Esercito Italiano;
- n. 10 NH-90, versione TTH per la Marina Militare Italiana;
- n. 1 NH-90, versione TTH per l'Aeronautica Militare Italiana (opzione);
- n. 46 NH-90, versione NFH per la Marina Militare Italiana.

La versione “Navale” NFH è stata studiata per assolvere principalmente, in qualsiasi condizione meteorologica, le missioni antinave ed antisommergibile; essa è inoltre idonea a svolgere operazioni di ricerca e soccorso (SAR), di trasporto logistico (14 soldati equipaggiati, carichi appesi, ecc.). Le sue caratteristiche lo rendono impiegabile da bordo di unità navali tipo fregata in condizioni di mare particolarmente sfavorevole. La possibilità di ripiegare sia le pale del rotore principale, che la coda dell'elicottero, ne rende praticabile il ricovero in hangar di dimensioni limitate.

La sofisticata avionica dell'elicottero è costituita da tre sistemi (comandi di volo digitali, avionico basico ed avionico di missione) strettamente integrati tra loro.

La versione “terrestre” TTH è ottimizzata al trasporto tattico di truppe (14-20 soldati) o di materiali (fino a 2500 Kg di carico). Le sue elevate doti di manovrabilità e capacità di sopravvivenza in ambiente ostile lo rendono idoneo al volo tattico a bassissima quota in prossimità della zona di battaglia, nonché in grado di svolgere un'ampia gamma di operazioni, comprese quelle di soccorso, MEDEVAC, guerra elettronica. Esso è equipaggiato con una rampa posteriore, per facilitare le operazioni di carico dei materiali o per consentire l'imbarco di un veicolo tattico leggero.

Per l'impiego in qualsiasi condizione meteorologica, l'elicottero sarà dotato di un *radar* meteo, di un avvisatore di ostacoli, di un sistema digitale per la rappresentazione delle mappe e di un sistema di visione notturna costituito da FLIR, *Night Vision Goggles* (NVG) e *display* integrato sul casco dei piloti.

Lo scopo del Programma è quello di acquisire 376 elicotteri NH-90, di cui 283 nella versione TTH e 93 nella versione NFH, con l'intenzione di ampliare l'acquisizione di ulteriori 229 unità (191 TTH e 38 NFH), per un totale di 605 elicotteri.

<sup>5</sup> I “Requisiti” sono indicati dalla Forza Armata.

L'Italia è quindi già impegnata per l'acquisizione di 71 TTH (terrestri) e di 46 NFH (navali) ed, in prospettiva (una volta che verrà sottoscritto il previsto MOU per l'ampliamento), per altri 79 TTH.

Altri Paesi sono entrati nel Programma, a vario titolo e con diverso impegno (Svezia, Norvegia e Finlandia per i servizi di supporto e Belgio per l'industrializzazione).

I Fondi finora stanziati in relazione al diverso impegno delle Forze Armate (60 TTH, ridotti a 50 per l'Esercito, 46 NFH, ridotti a 40 e 10 TTH per la Marina Militare ed 1 TTH opzionato dall'Aeronautica Militare, ma per il quale è già prevista la rinuncia) sono i seguenti:

- sul cap. 7101 (ex 7151) per lo sviluppo: 116 milioni di euro con impegni, a tutto il 2007 per 112,6 milioni di euro;
- sul cap. 7122 (ex 7177) per la produzione: 3.895 milioni di euro con impegni, a tutto il 2007 per 1.006,8 milioni di euro.

Il Programma, che pure viene considerato valido nell'ambito internazionale, avendo suscitato l'interesse di altri Paesi, come la Spagna, la Grecia, l'Oman, l'Australia e la Nuova Zelanda, non è scevro da problematiche, oltre a quella relativa alla tempistica che la Corte non può non rilevare, che riguardano soprattutto la versione "Navale" destinata alla Marina Militare e che attengono al radar, al sistema di navigazione, al carrello ed all'eccesso di peso.

Non vanno inoltre sottovalutate le rigidità dovute alle "milestones" contrattuali che dovrebbero sempre, alla stregua dei nostri "stati di avanzamento", far riferimento a risultati "certi e comprovati".

In sostanza, il primo elicottero, nella configurazione "terrestre" TTH, è stato collaudato, approvato dal Direttore degli Armamenti Aeronautici e, quindi, consegnato all'Aviazione dell'Esercito, nel mese di dicembre del 2007, con circa tre anni e quattro mesi di ritardo sulla tempistica contrattuale. Altri tre elicotteri sono stati consegnati in questo primo scorcio del 2008.

I ritardi di cui si è detto avrebbero comunque consentito, secondo l'Amministrazione, di disporre di un cambio euro-dollaro (valuta nella quale sono pagate le spese di avionica) più favorevole e di prendere in considerazione le richieste dei Paesi citati che sono interessati ad acquisire unità di elicotteri.

Sotto il profilo contabile va anche detto che, al di là del consueto compito assegnato all'Agenzia di gestire le fasi del progetto e di regolarne i pagamenti in base alla verifica degli adempimenti da parte del Consorzio, si rinviene un aspetto che non si riscontra normalmente in altri programmi e che riguarda la distinta imputazione delle spese per quel che attiene, da un lato alla ricerca (cap. 7101) e dall'altro alla produzione (cap. 7122).

Ciò ha consentito di distinguere i due ambiti contabilmente e di mirare gli inadempimenti che si sono verificati nella fase di produzione, rapportandoli ai pagamenti previsti.

Per quanto tale circostanza possa essere occasionale, si ritiene che corrisponda ad una esigenza di leggere chiaramente gli andamenti contabili del Programma, distinguendone le fasi secondo la natura dell'attività svolta.

La Corte si riserva quindi di valutare il Programma in relazione alle ulteriori fasi di consegna e, allo stato dell'arte, rileva i ritardi ed il peso economico dell'operazione che ha già determinato le diminuzioni dei contingenti di cui si è detto.

In considerazione della rilevanza che presenta il settore della ricerca tecnologica per la Difesa, va rilevato come il cap. 7101, che concerne "spese per la ricerca scientifica comprese

quelle relative agli studi ed alle esperienze inerenti all'assistenza al volo", interessato per la fase di "ricerca e sviluppo" del programma, presenti nel preconsuntivo 2007 una forte diminuzione dei residui che da 294,58 milioni iniziali sono passati a 185,21 milioni al 31 dicembre, a fronte di 69 milioni di stanziamenti definitivi di competenza sui quali i pagamenti ammontano a 5,28 milioni e, quindi, al netto di economie per 0,97 milioni, i residui di nuova formazione ammontano a 62,75 milioni; permane peraltro una vischiosità nel procedimento contabile che non può trovare una spiegazione nelle limitazioni alle autorizzazioni di cassa (pari a 73,67 milioni), in considerazione della circostanza che si rinvenivano economie, anche se limitate, per 0,17 milioni.

### 2.2.2. Il Programma Unità Maggiore Nave Cavour - Direzione Armamenti Navali

La realizzazione dell'“Unità Maggiore” della Marina Militare ha rappresentato un'operazione particolarmente complessa che, da un lato, ha assunto un forte connotato in termini di “immagine”, dotandosi la Marina di una portaerei che ha rappresentato nella recente esperienza un fattore importante per la posizione italiana nel contesto delle missioni di pace (come è avvenuto nell'intervento in Libano), e, dall'altro, ha consentito di alleggerire l'onere che finora era sopportato dalla “Garibaldi”.

La stessa scelta del nome è stata piuttosto controversa e questo è un elemento sintomatico dell'importanza che si è data a questo Programma.

L'approvazione del Programma è del 1998, mentre il contratto iniziale con Fincantieri è del 22 novembre 2000 e riguarda la “progettazione, costruzione e fornitura della piattaforma, completa delle predisposizioni per la successiva installazione del Sistema di Combattimento (SdC) e del Sistema Integrato delle Telecomunicazioni (SIT), del *Set* minimo del Sistema di Combattimento, del *Set* minimo del Sistema Integrato di Telecomunicazione, della Nuova Unità Maggiore (NUM)”.

Tale contratto andava comunque integrato da un ulteriore contratto che avrebbe riguardato lo sviluppo del sistema integrato di combattimento e telecomunicazione.

Ciò è avvenuto mediante contratti stipulati con un Raggruppamento Temporaneo di Impresa (RTI) che raccoglie tutte le ditte del settore Difesa coinvolte (Selex S.I., Selex Communication, Galileo, Elettronica, Otomelara). La copertura finanziaria di tali contratti è stata assicurata principalmente con fondi erogati dal Ministero per le attività produttive (MAP), a seguito di apposita convenzione tra lo stesso MAP e le Amministrazioni della Difesa, dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 5 del decreto legge n. 321/96, convertito in legge n. 421/96, e dell'art. 144 della legge n. 388/2000.

La situazione complessiva dei contratti e dei conseguenti oneri relativi al Programma Cavour può essere rappresentata dalla seguente Tavola:

Situazione contratti relativi al Programma CAVOUR						
			STIPULA	VALORE (milioni di Euro)	FONDI	STATO AVANZAMENTO
Contratto Principale)	19093	(Contratto	22/11/2000	904,00	DIFESA	Ancora in esecuzione lotti 1, 3.1, 3.2, 5 e 6 Ancora da formalizzare l'Atto Aggiuntivo del Sublotto 3.3
Contratto Aggiuntivo)	19414	(1° Atto	30/07/2003	16,51	DIFESA	c.s.
Contratto Aggiuntivo)	19548	(2° Atto	17/12/2004	10,40	DIFESA	c.s.
Contratto Aggiuntivo)	19591	(3° Atto	15/12/2005	6,50	DIFESA	c.s.
Contratto Aggiuntivo)	19725	(4° Atto	20/12/2007	3,50	DIFESA	c.s.
			29/11/2000	21,90	TRASPORTI	Completato
Contratto 71/2000			21/12/2001	4,12	TRASPORTI	Completato
Contratto 95/2001			27/05/2002	229,50	MSE	Completato
Contratto 19247 (NUM 2.1)			25/11/2003	144,00	MSE	in esecuzione
Contratto 19465 (NUM 2.2)			20/12/2006	6,90	DIFESA	in esecuzione
Contratto 19662 (NUM 3.1)			11/12/2007	14,21	DIFESA	in esecuzione
Contratto 19697 (NUM 3.2)				29,02	DIFESA	da attivare
Contratto 19697 (NUM 3.2) quota opzionale						

Va considerato che saranno necessarie altre attività ed oneri ulteriori, che, per quel che concerne la “piattaforma”, attengono all’acquisizione di un pacchetto di “supporto in vita” per i primi anni, analogamente a quanto già assicurato per la componente di combattimento. Per il finanziamento dell’attività (costo complessivo stimato in 36 milioni di euro) sarà necessaria un’integrazione di circa 14,5 milioni proveniente dai fondi bilancio ordinari della Marina Militare, mentre per il “combattimento” gli ulteriori oneri sono stimati in circa 34 milioni, gravante sui fondi bilancio ordinari SMM.

Inoltre, per l’esecuzione delle migliorie e degli adeguamenti conclusivi da effettuarsi sia sulla piattaforma che sul combattimento, è prevista la consueta attività contrattuale di fine garanzia (lavori che si terranno a partire da aprile 2009, ad un anno dalla consegna dell’unità) il cui importo (il costo dell’impresa non dovrebbe superare i 12 milioni) graverà sui fondi ordinari di bilancio della Marina Militare.

Il costo complessivo del Programma lieverà dunque da 1.391,16 milioni a circa 1.473,16 milioni.

La Cavour è già in esercizio, come si è detto, e fa parte essa stessa di un programma che tende alla realizzazione, in un futuro non prossimo in considerazione delle limitate risorse disponibili, di un’altra Unità maggiore che dovrebbe consentire un *turn-over* tra le due Unità per la necessaria manutenzione (a carico soprattutto del cap. 4383 per il quale si riscontrano economie per circa 49 milioni di euro su un’autorizzazione di cassa di 214,62 milioni e pagamenti per 165,21 milioni in gran parte relativi ai residui che registrano una diminuzione da 159,56 milioni a 142,48 milioni, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza per 168,33 milioni) che richiedono tempi piuttosto consistenti, senza rinunciare alla presenza nei teatri

operativi che si affacciano sul Mediterraneo, dove la presenza italiana assume rilevanza di *leadership*.

Un aspetto che la Corte ritiene meritevole di considerazione è l'acquisizione, nell'ambito del Programma Cavour, di apparati che verranno utilizzati anche in altri programmi (ad esempio il sistema lancia-missili, i *radar*, i cannoni).

In tal modo, si raggiungono, nel contempo, due obiettivi: da un lato si realizza nel contesto tipicamente multifunzionale di una portaerei una sperimentazione al più alto livello di tali apparati e, dall'altro, esportando in altri programmi il "prodotto" finito, si evitano duplicazioni, non si ripetono le fasi di ricerca e sviluppo e si realizzano economie di scala.

### 2.2.3. Il Programma VTLM "Veicolo Tattico Leggero Multiruolo (Lince)" - Direzione degli Armamenti Terrestri

Il Programma mira alla sostituzione progressiva del VM90, attualmente in servizio di produzione IVECO S.p.A. e, al riguardo, dopo una richiesta di "manifestazione di interesse" in ambito WEAG, la Direzione ha proceduto a trattativa privata con la stessa ditta, avendo ritenuto che il veicolo LMV dalla stessa prodotto fosse "l'unico veicolo rispondente pienamente ai requisiti" che erano stati indicati nel citato avviso di preselezione.

La sequenza degli atti contrattuali è la seguente:

- nel 2003 il contratto n. 692 del 19.12.2003 per la fornitura di n. 60 VTLM, di cui 30 in versione protetta, completi di dotazioni speciali, manuali, *kit* e attrezzatura per la riparazione e diagnostica, assistenza tecnica e corsi di addestramento. L'importo contrattuale è di euro 16.837.708,42 IVA inclusa. Questa prima fornitura ha costituito il lotto pilota sottoposto dall'Esercito Italiano all'impiego "in massa". I veicoli sono stati tutti consegnati all'Amministrazione.

- nel 2004 il contratto n. 754 di rep. in data 23.12.2007 a finanziamento pluriennale per n. 1.150 VTLM in versione protetta per un importo pari a euro 334.939.095,60 IVA inclusa. Con atto aggiuntivo n. 857 di rep. in data 06.12.2006, il numero dei veicoli è stato incrementato di n. 3 unità, in seguito alla rinuncia ad un accessorio ed alla conseguente maggiore disponibilità finanziaria nell'ambito dello stesso contratto. Complessivamente, sono state consegnate 356 unità all'Amministrazione.

- nel 2007 il contratto n. 946 di rep. in data 20.12.2007 per lo sviluppo e la fornitura di n. 16 VTLM in versione portaferiti per un importo di euro 10.053.733,08 IVA inclusa. Il contratto è divenuto esecutivo alla fine del mese di aprile. Il prototipo di portaferiti è in corso di approntamento per il collaudo da parte dell'Amministrazione.

- sempre nel 2007 l'atto aggiuntivo al contratto n. 754, n. 972 di rep. in data 31.12.2007 per l'allestimento di n. 32 VTLM in versione "controcarro SPIKE". L'atto aggiuntivo ha modificato l'importo contrattuale da euro 334.939.095,60 ad euro 338.858.782,51 IVA inclusa. Il contratto è esecutivo dallo scorso marzo 2008 ed entro il c.a. sarà approntato il primo prototipo con allestimento "controcarro".

- nel c.a. è in corso la trattativa con IVECO – THALES (FR) per una versione NBC.

Il Programma esaminato che presenta una dimensione finanziaria non trascurabile che, alla sua chiusura e tenendo conto della citata integrazione, comporterà oneri per complessivi 338,86 milioni di euro, può essere considerato un esempio di rinnovamento strettamente legato all'esigenza di sostituire mezzi il cui ciclo vitale è ormai terminato e che, per la loro consistenza



numerica ed il loro impiego tattico, come tale contraddistinto dalla versatilità nell'uso, anche per le versioni dedicate (es. trasporto feriti), rappresenta l'altra faccia del rinnovamento inteso come ricerca tecnologica strutturata in fasi di ricerca, sviluppo e produzione di apparati di nuova concezione.

In questo caso si tratta, infatti, di una vera e propria fornitura di prodotti sviluppati dalla ditta offerente, secondo le indicazioni dell'Amministrazione, i soli idonei a soddisfare i requisiti tecnici contenuti nel capitolato e resi noti per le offerte nel citato avviso di preselezione.

Il contratto del 2007 al quale ha fatto seguito l'atto aggiuntivo e che è in corso (le consegne sono avvenute nella misura di circa un terzo del totale complessivo) prevede un finanziamento pluriennale, modalità che risente del sostanziale azzeramento dei tempi di mantenimento in bilancio dei residui di stanziamento (ora limitati all'anno successivo) e che potrebbe risentire in termini significativi della riduzione a tre anni del periodo di mantenimento in bilancio (rispetto ai precedenti sette) dei residui in conto capitale, come disposto dalla Finanziaria 2008.

E' questo un aspetto di grande interesse che porta ad una necessaria rimodulazione delle tecniche di finanziamento adottate dall'Amministrazione che, per l'EFA, si è già orientata per un finanziamento su base annuale.

#### 2.2.3.1. Direzione di Programma Forza NEC – Direzione degli Armamenti Terrestri

Nel quadro della logica programmatoria, assume valore, come si vede nell'analisi che si sta effettuando, la capacità di mettere a fattor comune più programmi con un valore aggiunto che deriva da una visione globale e dalle sinergie che questa consente.

E' interessante quindi indicare, anche sinteticamente, i caratteri fondamentali di "Forza NEC" che ricomprende tre Direzioni di Programma:

- Direzione di Programma "Digitalizzazione dello Spazio della Manovra";
- Direzione di Programma "Soldato Futuro".
- Direzione di Programma "Combat Training Center".

I compiti di questa Direzione di Programma vanno:

- dalla valutazione della rispondenza dell'offerta tecnica per il Programma "Forza NEC";
- alla gestione degli sviluppi progettuali, architetture, degli sviluppi SW, dei programmi di ricerca, sviluppo, industrializzazione, *pre-serie*, integrazione e produzioni.

La Direzione di Programma interagisce con le Direzioni generali, attraverso i loro rappresentanti che ne fanno parte, i Direttori generali sono responsabili nell'ambito delle loro competenze e il supporto amministrativo viene sostanzialmente assicurato dalla Direzione degli Armamenti Terrestri.

#### 2.2.4. Programma SICRAL - Direzione per le Telecomunicazioni Aerospaziali

Il Programma SICRAL (Sistema Italiano per le Comunicazioni Riservate e Allarmi) è già stato oggetto dell'attenzione della Corte nelle passate relazioni al Parlamento per la sua grande importanza per il sistema nazionale satellitare.

Il satellite SICRAL 1, commissionato alla fine del 2005, per un importo di 450 milioni di euro, al Consorzio SITAB (Alenia Spazio, Telespazio, Fiat Avio) è stato lanciato il 7 febbraio 2001 dalla base di Kourou nella Guyana Francese) con un vettore *Ariane IV*.

Con lo stesso contratto è stata chiesta e realizzata la stazione di controllo di Vigna di Valle che gestisce il satellite e che dal 1° gennaio 2003 è passata sotto il diretto controllo della Direzione generale.

Poiché la vita operativa del SICRAL 1 dovrebbe esaurirsi nel 2011, in attesa del lancio del SICRAL 2, l'Italia ha partecipato alla Gara NATO (SATCOM) per la fornitura di servizi di telecomunicazioni satellitari, aggiudicandosi la fornitura insieme a Gran Bretagna e Francia.

E' stato pertanto necessario avviare la realizzazione di un apposito satellite, denominato SICRAL 1B, da lanciare entro il 2008, con il compito di integrare il servizio del primo esemplare, in modo da non creare soluzioni di continuità nella disponibilità di comunicazioni e al contempo soddisfare il requisito NATO posto nell'ambito della Gara SATCOM post 2000.

Il complesso delle attività contrattuali legate a tale Programma e che vanno dalla fornitura di un sistema integrato di comunicazioni a quella di sviluppo tecnologico destinata alla realizzazione del Satellite SICRAL 1B, alla progettazione ed alle prove sperimentali del Programma DIANA (relativo ad un dimostratore d'antenna), alla creazione di infrastrutture presso l'Aeroporto citato ed il Centro di controllo satellitare del Fucino, per arrivare al lancio in orbita del satellite, ha un valore considerevole (140,40 milioni di euro i primi contratti del 2003, 180 milioni il contratto relativo al completamento del Programma e 118,67 milioni il contratto del 2007) e coinvolge più soggetti a loro volta raggruppati in RTI (il più importante è quello tra Finmeccanica, Telespazio S.p.A. e Thales Alenia Space-Italia).

Interessanti sono le modalità individuate dall'Amministrazione per coprire tali oneri, che, oltre alla normale copertura a carico del bilancio della Difesa e del MISE (Ministero dello sviluppo economico), vanno:

- dal finanziamento per 80 milioni di euro, da parte di un "soggetto terzo" (individuato nel RTI citato), che verrebbe successivamente remunerato, anziché in denaro, con una permuta consistente in operazioni di erogazione di servizi;
- alla cessione, da parte del Ministero della difesa, della capacità trasmissiva in banda SHF e UHF asservita al *Memorandum Of Understanding* stipulato in data 22.11.2004 tra il Consorzio costituito dai Ministeri della difesa francese, italiano ed inglese e la NATO per il Programma "NATO SATCOM POST 2000";
- alla cessione, da parte del Ministero della difesa, di capacità trasmissiva in banda UHF, SHF ed EHF dei satelliti SICRAL 1 e SICRAL 1B libera, ossia da asservire a futuri contratti con clienti di gradimento del Ministero della difesa stesso.

Il lancio del SICRAL 1B è previsto per dicembre 2008 da una piattaforma navale della Sea Launch al largo della California con un vettore Zenit-3SL.

Per quanto attiene al SICRAL 2, esso viene realizzato con la Francia, in base ad un Accordo di cooperazione formalizzato l'11 luglio 2007, dai due Ministeri della difesa e tiene conto della basi costituite da SICRAL 1 e 1B per l'Italia e da SYRACUSE per la Francia.

L'obiettivo è quello di disporre di un sistema satellitare completamente integrato con quelli attualmente operativi per le Forze Armate dei due Paesi ed in grado di supportare i sistemi di telecomunicazioni presenti e futuri e di fornire servizi in ambito NATO, nonché agli utenti istituzionali (nell'ottica della sicurezza pubblica compresa quella strutturale).

Al momento, lo stato di definizione delle specifiche tecniche non ha reso possibile stipulare un contratto complessivo e, pertanto sono state messe in campo le attività di progettazione ed in particolare:

- Attività di ingegneria sul *payload* nazionale italiano, finalizzate alla realizzazione del satellite SICRAL 2 e finanziate dall'Italia;
- Acquisizione di *Long Lead Items*, necessari alla realizzazione del *payload* francese, finanziate dalla Francia.

Per la parte a carico dell'Italia lo Stato Maggiore della Difesa ha stanziato nel 2007 10 milioni di euro, dei quali sono stati impiegati 3 milioni per la realizzazione di un "Progetto di Antenna UHF SATCOM ricetrasmittente", mentre gli altri 7 milioni sono stati messi a disposizione dalla Direzione generale per le attività di ingegneria di cui sopra.

Un aspetto degno di attenzione è quello del concorso finanziario italiano all'ammodernamento delle componenti di *payload* di derivazione dal Programma SYRACUSE III, che ha una tecnologia risalente al 1999, con conseguente obsolescenza tecnologica di dette componenti.

La Corte ritiene opportuno segnalare come le scelte adottate per far fronte agli oneri del Programma SICRAL, inteso nel suo complesso, vadano attentamente monitorate affinché non si risolvano in ulteriori spese o mancato ritorno in termini di proventi per servizi resi, in quanto ceduti al contraente privato. Analogo discorso vale per l'appena citato Accordo con la Francia che mostra un diverso livello tecnologico delle basi esistenti e che non deve risolversi in oneri aggiuntivi per l'Italia.

Ben diversa e certamente da perseguire è invece la fruizione del sistema per gli attori istituzionali in un ambito che vada ad affermare un contesto di sicurezza tecnologica adeguato ai tempi.

### 3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

#### 3.1. Le contabilità speciali

Sulle contabilità speciali della Difesa, la Corte si è costantemente soffermata mettendo in luce in seguito ad un'analisi sempre più approfondita, come al di là dell'utilità dello strumento, sotto il profilo dell'immediata disponibilità nelle sedi periferiche delle risorse finanziarie stanziato in bilancio, la gestione di cassa che le contraddistingue, unitamente alla "massa critica" costituita dalle spese di personale (circa il 60 per cento dell'entità globale) ed alla perdurante mancanza di un sistema informatico in grado di registrare i movimenti decentrati, abbia determinato il costante ricorso alle quadrature di bilancio, in particolare a fine esercizio, ricorrendo ad appositi fondi di cui si parlerà nella parte ad essi dedicata.

La problematica è da tempo nota e si riflette sul progressivo irrigidimento degli "strumenti di flessibilità" presenti nel bilancio della Difesa e rappresentati, appunto, dai cennati Fondi.

Le Forze Armate, nel corso del tempo, hanno messo in campo, sia pure in termini diversi, strumenti che consentissero di tenere sotto controllo la "spesa periferica".

Un esempio è costituito dal SIEFIN – Sistema Informativo dell'Esercito, il quale, partendo dalle Direttive del Capo di Stato Maggiore dell'Esercito e tenendo conto dei criteri e delle procedure operative in materia di pianificazione, programmazione e programmazione del bilancio, dall'esercizio finanziario 2003, ha creato un circuito che ha collegato tutti i Centri di spesa, ritenuto in grado di controllare l'andamento della spesa "in tempo reale" sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello economico.

Tale sistema, attualmente integrato con il SIV1 (Sistema di Vertice della Difesa), consentirebbe dunque di disporre delle informazioni necessarie ai fini della valutazioni dei progetti *in itinere* e della successiva programmazione di tutto il bilancio della Difesa, ottimizzando la spesa ed evitando la formazione di economie.

Sono attualmente in corso le attività dirette all'integrazione del SIEFIN con il SIV2, che costituisce l'evoluzione del Sistema Informativo di Vertice, dal quale la Corte si attende l'effettivo collegamento con tutta la rete periferica della Difesa e che è collegato con il SECIN ai fini dell'implementazione del controllo di gestione, nonché con il SICOGE, il Sistema di Controllo di Gestione della Ragioneria Generale dello Stato, che dovrebbe consentire di superare la presenza ancora massiccia di operazioni "manuali" da parte dei funzionari delegati, proprio per l'assenza di un collegamento informatico diretto.

Tali due ultimi aspetti mettono comunque in luce uno stato dell'arte che, pur prendendo atto dell'impegno che nei vari settori viene assicurato per disporre di quadro affidabile delle evoluzioni della spesa periferica, è ancora lontano da un governo efficace delle contabilità speciali.

Lo stesso Stato Maggiore della Difesa fa conto sulla sperimentazione, che è prevista per il corrente esercizio finanziario e che costituisce un'evoluzione fondamentale del citato SIV2, della riconduzione ad un unico *data-base* di tutti i flussi di spesa relativi ai fondi della Difesa gestiti in contabilità speciale.

Un passo necessario, in tal senso, è quello del monitoraggio delle spese di personale che costituiscono, come si è detto, gran parte del *cash-flow* delle contabilità speciali. A tal fine è stato stipulato un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze anche per ottemperare ad una specifica disposizione della legge finanziaria 2007 (l'art. 1, comma 447), che prevede l'invio alla Ragioneria generale dello Stato dei dati mensili di pagamento relativi alle competenze fisse ed accessorie del personale delle Forze Armate (e quindi anche dell'Arma dei Carabinieri).

La seguente Tavola mostra il livello delle contabilità speciali su base triennale (2005-2007) e la strutturazione della spesa in base alla P.T.F.

**Esercizio Finanziario 2005**

<b>Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2005</b>		<b>% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA</b>		
		<b>55,03%</b>		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF	P.T.F.	ESERCIZIO	€ 1.735.004.319,66
			FUNZIONI ESTERNE	€ 3.429.810,00
			INVESTIMENTO	€ 231.000,00
			PENSIONI PROVVISORIE	€ 289.000.000,00
			PERSONALE	€ 9.713.835.146,10
€ 21.335.246.679,00	€ 11.741.500.275,76			<b>€ 11.741.500.275,76</b>

**Esercizio Finanziario 2006**

<b>Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2006</b>		<b>% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA</b>		
		<b>58,59%</b>		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF	P.T.F.	ESERCIZIO	1.582.356.073,38
			FUNZIONI ESTERNE	2.299.976,00
			INVESTIMENTO	244.500,00
			PENSIONI PROVVISORIE	269.301.500,00
			PERSONALE	10.176.287.394,74
€ 20.533.137.017,00	€ 12.030.489.444,12			<b>€ 12.030.489.444,12</b>

**Esercizio Finanziario 2007**

<b>Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2007</b>		<b>% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA</b>		
		<b>54,36%</b>		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF	P.T.F.	ESERCIZIO	1.725.000.258,44
			FUNZIONI ESTERNE	2.303.895,73
			INVESTIMENTO	270.000,00
			PENSIONI PROVVISORIE	234.006.120,36
			PERSONALE	10.193.192.960,26
€ 22.359.992.966,03	€ 12.154.773.234,79			<b>€ 12.154.773.234,79</b>

**3.2. I capitoli Fondo**

I capitoli Fondo, nella loro accezione positiva, sono considerati strumenti di flessibilità che dovrebbero consentire il superamento delle rigidità caratteristiche di gran parte delle appostazioni di spesa del bilancio che limita l'esercizio di alcune funzioni tipiche della missione "Difesa e sicurezza del territorio".

In questo senso, per programmi fortemente legati all'acquisto di beni e servizi e ad investimenti di grande rilievo per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti, tre Fondi assumono importanza fondamentale: il Fondo consumi intermedi, il Fondo per le esigenze di mantenimento dello strumento militare ed il Fondo per la realizzazione di programmi di investimento.

*Fondo consumi intermedi*

Nel 2007 il Fondo è stato finanziato con 307 milioni di euro, dei quali sono stati accantonati, ai sensi dell'art. 1, comma 507 della legge n. 296/2006, 33,93 milioni.

La ripartizione è stata, in sintesi, la seguente:

**Fondo consumi intermedi**

*Esercizio finanziario 2007*

Stanziamiento definitivo		€307.000.000					
Accanton.	Gab.Difesa	Direzione Bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri
33.926.598,12	597.333,00	8.600.134,00	161.866.393,88	17.327.932,00	11.052.031,00	28.629.578,00	45.000.000,00

Nel 2008, la dotazione del Fondo è di 460 milioni di euro, di cui 73,9 accantonati (art. 2, comma 575 della Finanziaria 2008 -24,6 milioni sono destinati all'Arma dei Carabinieri).

Le risorse disponibili sono ripartite in 269,8 milioni per le esigenze "interforze" (Stato Maggiore Difesa, Segretariato Generale e Direzione centrale di bilancio), 39,6 milioni per l'Esercito, 23,3 milioni per la Marina, 32,6 milioni per l'Aeronautica e 20,6 milioni per i Carabinieri.

*Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – cap. 1185*

Il Fondo è stato istituito con l'art. 1, comma 1238 della legge finanziaria 2007, per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare.

La dotazione del Fondo, per il 2007, è stata di 350 milioni di euro, di cui 32 milioni accantonati nel "Fondo di Tesoreria INPS" e legati al *cash-flow* del TFR dei dipendenti di aziende con più di cinquanta addetti che hanno deciso di lasciare il TFR in azienda (art. 1, comma 758 della stessa Finanziaria sul quale la Corte si è soffermata nella passata relazione).

La ripartizione è stata, in sintesi, la seguente:

**Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa**

*Esercizio finanziario 2007*

Stanziamiento definitivo		€350.000.000		
Accanton.	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica
32.000.000,00	58.940.798,00	89.610.384,00	59.526.741,00	109.922.081,00

Le risorse oggetto dell'accantonamento (32 milioni di euro) sono state rese disponibili nell'attuale esercizio e ripartiti come segue: 13,265 milioni all'Esercito, 6,479 alla Marina e 12,256 all'Aeronautica.

Nel 2008, la dotazione del Fondo è di 485 milioni di euro ed è ripartita in: 76,70 milioni per le esigenze interforze (SMD-SGD e Bilandife), 142,85 per l'Esercito, 44,72 per la Marina, 190,92 per l'Aeronautica e 29,81 per i Carabinieri.

*Fondo per la realizzazione dei programmi di investimento – cap.7144*

Il Fondo, istituito con la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 896) con una dotazione di 1.700 milioni di euro per il 2007, 1.550 per il 2008 e 1.200 per il 2009, è destinato alla realizzazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze della Difesa nazionale, derivanti da accordi internazionali.

Si è, in sostanza, preso atto dell'esigenza di salvaguardare, in qualche misura, il perseguimento delle politiche della Difesa che sono fortemente legate ai programmi internazionali d'armamento i quali erano fortemente compromessi dai tagli di bilancio, nonché dalle modifiche normative che prima hanno riguardato i residui di stanziamento, praticamente ridotti ad una sola annualità e, con l'ultima Finanziaria, la riduzione del mantenimento in bilancio dei residui propri per le spese in conto capitale, da sette a tre anni.

Le risorse disponibili sul Fondo sono state quindi trasferite al capitolo di spesa di investimento ed agli articoli dello stesso sui quali impingono gli oneri finanziari dei Programmi in atto (si cita quello relativo all'Unità Maggiore, la Portaerei Cavour, che è ormai acquisita alla Marina Militare).

Capitolo	Stanziamenti definitivi	Programma esemplificativo
7120-1	507.281.784	Acquisizione Unità Maggiore
7120-2	893.196.429	Joint Strike Fighter
7120-3	298.186.000	Sistemi missilistici
7120-4	1.335.787	Sistemi sicurezza trasmissioni infrastrutturali

Vanno anche considerati due Fondi importanti per due settori che costituiscono oggetto della presente relazione:

- *Fondo per il Programma di edilizia per il personale - cap. 7146;*
- *Fondo per la ristrutturazione degli arsenali e stabilimenti militari – cap. 7125.*

Per il primo, con la legge finanziaria 2007 art. 1, comma 1239, in un contesto legato alla problematica delle dismissioni immobiliari della Difesa, sono stati stanziati 20 milioni di euro per gli esercizi 2007-8-9, per un programma straordinario di edilizia per la acquisizione, costruzione o manutenzione di alloggi destinati al personale volontario delle Forze Armate. Per il 2007, la ripartizione per i programmi corrispondenti è stata di 15.893.000 euro per l'Esercito, 2.907.000 per la Marina e 1.200.000 per l'Aeronautica.

Il secondo Fondo è stato istituito con l'art. 1, comma 899 della legge finanziaria 2007 ed ha una dotazione di 20 milioni di euro (sui quali sono accantonati 2.514.127,85 euro), destinati alla ristrutturazione ed all'adeguamento degli arsenali militari, comprese le darsene, e degli stabilimenti militari.

La ripartizione ha previsto: 5.800.000,15 euro per lo Stato Maggiore Esercito, 10.690.545,07 euro per lo Stato Maggiore Marina e 995.326,93 euro per il Segretariato Generale.

L'art. 2, comma 73 della legge finanziaria 2008 ha assicurato la dotazione del Fondo per 20 milioni di euro, dei quali 7 da destinare alla prosecuzione degli interventi per l'arsenale militare di Taranto ed 1 milione per il Polo di mantenimento Nord di Piacenza.

E' questo un tema di particolare importanza perché sul futuro di tali apparati industriali è in atto una riflessione, di cui si parla in altra parte della relazione, che attiene alla loro riconfigurazione in una veste che assicuri un valore economico per il Sistema Difesa.

Mentre i Fondi, finora esaminati hanno una connotazione finalistica legata tendenzialmente al nucleo fondamentale della missione "Difesa e sicurezza del territorio", non va dimenticato che altri Fondi, sui quali la Corte ha articolato, nelle relazioni sul Rendiconto le sue considerazioni sul governo della spesa periferica, in ultimo, nel precedente paragrafo sulle "contabilità speciali", mantengono le loro caratteristiche di "basket" finanziario diretto ad assicurare la quadratura di queste in un contesto che, come si è visto, per quanto "movimentato" da importanti iniziative, non è ancora in grado di governare in pieno la spesa periferica.

*Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle tre FF.AA. – FAD – cap. 1121*

La dotazione di 33,1 milioni di euro, dai quali vanno detratti i 9,16 milioni accantonati ai sensi dell'art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007, è stata ripartita in:

Fondo a disposizione					
Esercizio finanziario 2007					
Stanziamento definitivo			€33.100.000 (ec.0,41)		
Accanton.	Direzione Bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica
9.160.882	3.246.236	11.649.969	4.707.401	2.583.473	1.752.039

Nel 2008 lo stanziamento ammonta ad euro 26.921.149,00.

Su questo Fondo, come su quello che segue viene, in altra parte della relazione (generale sull'*auditing*), data conferma della sua totale utilizzazione per le occorrenze delle Forze Armate.

*Fondo per le anticipazioni agli Enti, Istituti, etc. per provvedere alle momentanee deficienze di cassa (c.d. Fondo scorta – cap. 1253)*

E' un fondo (previsto dall'art. 42 del d.P.R. 21.2.2006, n. 167 il R.A.D. Difesa) che serve a garantire agli enti periferici una "scorta" che consente di anticipare le spese in mancanza della disponibilità sulla contabilità speciale. Il suo funzionamento è, infatti molto particolare, in quanto, man mano che le anticipazioni agli enti periferici vengono coperte dalle assegnazioni corrispondenti ai capitoli competenti, il Fondo recupera lo stanziamento originario ed il CRA (Centro di Responsabilità Amministrativa), al termine dell'esercizio finanziario lo versa in Tesoreria, mentre i versamenti delle contabilità speciali costituiscono regolazioni contabili in quanto, contestualmente, il medesimo ammontare viene reimputato nello stanziamento dell'esercizio successivo.



Per il 2007 lo stanziamento era di euro 41.670.000, diminuito ad euro 40.603.000 per il 2008.

La Corte ha più volte sottolineato come, pur tenendo conto della circostanza che con questo sistema si assicura la correttezza delle operazioni degli Enti periferici, viene meno la *governance* sugli stessi, in quanto, a parte l'utilizzazione di strumenti, come il sistema informatico dell'Esercito che in qualche misura mantengono l'attenzione sui livelli di spesa, la carenza di una copertura complessiva del sistema informatico non permette una verifica delle transazioni in tempo reale e non va sottovalutato che una gestione di cassa che vede quale elemento particolarmente sensibile la spesa (e la corrispondente cassa) di personale determini una percezione amplificata delle reali disponibilità finanziarie.

Qualche connessione con queste osservazioni può rinvenirsi nelle richiamate disposizioni della legge finanziaria 2007 che ha previsto l'informativa Difesa-MEF sui dati mensili di pagamento delle spese fisse ed accessorie al personale.

Le regolazioni contabili non possono comunque sostituire un monitoraggio complessivo della spesa e dei suoi fenomeni generatori.

L'Arma dei Carabinieri, per l'esercizio 2007, al netto dell'accantonamento previsto dall'art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007, ha potuto contare su tre Fondi:

- Il "Fondo da ripartire per l'ammodernamento del parco autoveicoli, dei sistemi operativi e delle infrastrutture dell'Arma dei Carabinieri" – cap. 7764, con 4,37 milioni di euro utilizzati per il settore della motorizzazione.
- Il "Fondo di funzionamento dei servizi dell'Arma dei Carabinieri" – cap. 4896, con una dotazione di 29 milioni di euro, con i quali sono stati coperti gli accantonamenti che hanno inciso per 23,19 milioni di euro (circa 20 milioni dei quali per il settore "Esercizio").
- Il "Fondo a disposizione" – cap. 4842, con una dotazione di 9,18 milioni di euro, che ha consentito di rimpinguare i capitoli del settore "Esercizio" sofferenti.

Il primo Fondo non è stato riproposto nel bilancio di previsione 2008.

Il "Fondo di funzionamento" con uno stanziamento di circa 40 milioni di euro è stato utilizzato per le esigenze non programmabili del settore "Esercizio".

Sul "Fondo a disposizione" vi sono ancora risorse, al netto dell'accantonamento, pari a 7,17 milioni di euro.

### 3.3. Le Riassegnazioni

Il tema delle "Riassegnazioni" rappresenta un aspetto di rilievo per i programmi della politica che si sta esaminando, in quanto la Difesa è spesso chiamata ad assicurare interventi che, a stretto rigore, non rientrano tra le funzioni istituzionali. Spesso si tratta di interventi di emergenza in materia di Protezione Civile, mentre nel passato è stata particolarmente rilevante l'azione in materia di ordine pubblico la quale ha assunto rilevanza istituzionale (si ricorda quella che va sotto il nome di "Vespri siciliani").

Da un lato, quindi, le emergenze (e l'esempio più recente ed ancora attuale è quello dell'"emergenza rifiuti" in Campania) con il supporto assicurato al Commissario straordinario appositamente nominato dal Governo, e, dall'altro, servizi come "il rifornimento idrico alle isole minori" rappresentano contesti significativi che, sotto il profilo della nuova classificazione

del bilancio, non sono tutti ricompresi nel programma 5 “funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare” in quanto rimangono a carico delle Forze Armate impiegate e quindi vengono imputate ai primi quattro programmi che alle stesse si riferiscono.

A tale “ambiente” si aggiungono tutti i servizi resi a terzi (generalmente altre Amministrazioni pubbliche) nel contesto dell’attività industriale.

In proposito, nella passata relazione, ci si è soffermati su di uno stabilimento della Difesa dell’area tecnico-industriale “il Polo di mantenimento delle armi leggere di Terni” che svolge, appunto, attività di manutenzione dell’armamento leggero che riguardano tutte le Amministrazioni che lo detengono e le stesse aziende del settore.

Dal complesso di tali servizi, in un contesto economicamente orientato, sarebbe naturale attendersi remunerazioni in grado, perlomeno, di coprire l’ammortamento degli impianti utilizzati ed un livello minimo di rendimento.

Lo strumento delle “Riassegnazioni” dovrebbe garantire quindi il circuito di ritorno che, attraverso la “stanza di compensazione” del bilancio MEF, riassegna, appunto, ai capitoli di spesa della Difesa detti proventi.

Va segnalato come tale circuito trovi impedimenti significativi ed ormai legati alla politica di contenimento della spesa tali da allontanare, paradossalmente, l’obiettivo di un bilancio economico che pure viene considerato una priorità.

Si ricorda come i commi 615-617 dell’art. 1 della legge finanziaria 2007 abbiano previsto forti limitazioni al livello delle entrate riassegnabili e l’istituzione di un apposito Fondo, con una dotazione corrispondente al 50 per cento dei versamenti riassegnabili nel 2006 ai capitoli di entrata del bilancio dello Stato.

La dotazione per la Difesa di tale Fondo è di euro 56.562.000 sul cap. 1187 ed è quindi basata sull’andamento dei due esercizi precedenti.

Sulla scorta di quanto espresso in precedenza, per i programmi della Difesa, in considerazione della particolare esposizione dell’Amministrazione, il meccanismo appare fortemente pervasivo ed accentua una situazione negativa che nasce con la legge finanziaria per il 2005, che limitava le riassegnazioni al limite dell’esercizio precedente aumentato del 2 per cento ed è continuata con la legge finanziaria 2006 che, all’art. 1, comma 46<sup>6</sup>, aveva limitato il livello delle riassegnazioni a quello dell’esercizio precedente, anche se tale limite era stato successivamente abrogato dall’art. 4 del DL 81/2007, convertito in legge con modificazioni dall’art. 1 della legge n. 127/2007.

<sup>6</sup> La Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato ha recentemente approvato, con la Del. 9/2008/G dell’11 marzo 2008, la relazione conclusiva dell’indagine in materia, rilevando un sfondamento del limite per alcune Amministrazioni in base all’asserito, ma non confermato, assunto che il limite valesse per il complesso delle Amministrazioni. Per quanto attiene la Difesa, è stato chiarito che il superamento del limite era dovuto all’imputazione ritardata delle spese per le “missioni all’estero”, ma, nel contempo, è stata riproposta la questione del peso economico delle mancate riassegnazioni per i servizi resi dall’Amministrazione della Difesa.

La seguente Tavola indica l'andamento delle riassegnazioni negli ultimi esercizi:

E.F.	BILANCIO APPROVATO	PREVISIONI DEFINITIVE	% Riass. su prev. defin.	RIASSEGNAZ. RICHIESTE	RIASSEGNAZIONI	% Riass. su riass. richieste
	A	B	C=E/B	D	E	F=E/D
2003	19.375.936.575	21.373.248.295	1,80%	408.551.497	383.658.261	93,91%
2004	19.811.049.748	21.202.809.593	1,37%	350.531.220	290.243.234	82,80%
2005	19.021.726.806	21.335.246.679	0,98%	298.990.315	208.797.513	69,83%
2006	17.782.170.713	20.533.137.017	1,02%	246.124.481	208.996.837	84,92%
2007	20.194.759.912	22.442.571.333	1,05%	236.652.732	236.652.732	100,00%

Per quanto il livello raggiunto nel 2007 possa essere considerato soddisfacente, la recente disposizione della legge finanziaria 2008 conferma le preoccupazioni in precedenza evidenziate, dovendosi tener conto dell'attuale basso livello di rendimento dei servizi resi che non copre, generalmente, nemmeno i costi dell'ammortamento degli impianti e delle materie prime impiegate.

#### 4. L'internalizzazione dei servizi - *insourcing*

Nella relazione sul Rendiconto 2006, si era affrontato il tema dell'internalizzazione dei servizi o *insourcing*, argomento di grande importanza per due ragioni fondamentali tra loro connesse, la prima individuata nell'esigenza di coprire quelle esigenze, relative in particolare alla logistica (come il servizio mensa e la vigilanza delle strutture militari) ed alla manutenzione, la cui copertura, in seguito ai tagli di bilancio, era divenuta problematica e l'altra di dare "valore" all'attività e di perseguire l'ottica di un possibile "bilancio economico" che tenga effettivamente conto di un'analisi "costi-benefici".

Il processo, che la Corte sta monitorando, porta ad una razionalizzazione degli strumenti a disposizione e della spesa ed è quindi in linea con l'ottica perseguita nel sistema complessivo della Pubblica Amministrazione della "*spending review*".

Nel contesto della nuova classificazione di bilancio, vengono in evidenza i primi quattro programmi della missione che attengono all'attività che le quattro Forze Armate svolgono per il mantenimento in efficienza dello specifico "strumento militare" e che marcano ulteriormente il livello di professionalizzazione nel quadro disegnato dall'attuale Ordinamento.

Altri esempi dell'azione posta in essere dall'Amministrazione della Difesa in tale direzione sono costituiti dalle iniziative che attengono all'"area industriale" e dai servizi che costituiscono espressione dei livelli tecnologici più avanzati e che sono resi disponibili per la collettività e dai quali l'Amministrazione trae proventi che, per il regime alquanto problematico delle "Riassegnazioni", solo in parte si traducono in effettivi ritorni economici.

Le Forze Armate hanno modificato quindi il precedente approccio che tendeva all'affidamento a soggetti esterni di alcuni servizi logistici generali, in molti casi, soprattutto nel settore della manutenzione, determinando una depauperizzazione di strutture fondamentali per l'organizzazione senza trarne risultati positivi da fornitori esterni di servizi non sempre adeguati alle esigenze tecnico-logistiche del sistema militare.

Per quanto attiene l'Esercito, i risparmi sono sensibili:

- nei settore del vettovagliamento, per il quale, a seguito della reinternalizzazione del servizio per 21 reparti (per 8 di essi il servizio è stato assicurato dal giugno 2007), il livello è stato di -29 per cento sulla spesa precedente (da 8,5 milioni di euro si è passati a 6 milioni);
- nel settore della vigilanza alle strutture (definito anche “guardiania”) che, attraverso provvedimenti intesi a ricorrere a sistemi di video sorveglianza passivi, ed a chiudere o modificare il livello dei depositi - che in quanto tali, sono cosa diversa dalla reinternalizzazione propriamente intesa - ha prodotto risparmi di 1,6 milioni, pari al -9 per cento).

Mentre problemi si sono riscontrati nel settore delle pulizie, per le reazioni delle associazioni di categoria.

Per la Marina Militare il processo di internalizzazione è in una fase critica, in particolare per i settori del vettovagliamento e della manovalanza, a causa della mancanza di risorse umane, dovuta anche alle esigenze di turnazione per quello imbarcato.

Ciò nonostante, nell'arco di tempo 2004-2006, si sono conseguiti risparmi nell'ordine del 7 per cento grazie ad una razionalizzazione nell'impiego delle risorse umane disponibili che ha comportato una diminuzione delle mense, evitando ulteriori esternalizzazioni.

Va anche considerato che, a differenza di Esercito ed Aeronautica Militare, la Marina ha mantenuto in gestione diretta circa il 50 per cento delle mense (oltre ovviamente a quelle delle Unità Navali).

Per quanto attiene alla “manovalanza”, è stata proprio la drastica diminuzione degli stanziamenti di bilancio (nel 2006 e 2007, nell'ordine del 70 per cento rispetto ai livelli del 2004) a rendere necessaria la gestione diretta e ciò ha comportato una distrazione da compiti d'istituto e, comunque, risultati non sempre soddisfacenti.

Per l'Aeronautica Militare - al di là della diminuzione dell'attività di volo (scesa dalle circa 115.000 dell'anno 2005 alle circa 95.000 degli anni 2006-7) dovuta alle minori risorse finanziarie, che ha comportato una conseguente diminuzione dell'attività manutentiva, con la liberazione di risorse umane che si sono potute impegnare in altre attività - il recupero delle attività di manutenzione, precedentemente assicurate dall'Industria esterna, alla Forza Armata, ha riguardato le seguenti “linee di volo”:

- Linea Elicotteri AB212, attraverso la costituzione di un apposito polo manutentivo presso il 9° stormo di Grazzanise, utilizzando le risorse umane che si sono rese disponibili dopo la radiazione dei velivoli F104.
- Linea Elicotteri HH3F, attraverso l'esecuzione delle “ispezioni periodiche”, che in precedenza si svolgevano presso il 6° reparto di manutenzione elicotteri (RME), presso i Centri/Gruppi SAR, consentendo in tal modo di internalizzare le cosiddette “ispezioni maggiori” che prima venivano affidate all'industria esterna al cennato 6° reparto.
- Linea Velivoli P180, attraverso l'esecuzione diretta delle ispezioni di tipo “A” o delle “150 ore”, che prima venivano affidate alla Ditta Piaggio. Il risparmio relativo è nell'ordine di 10.000 euro ad ispezione. Si sta inoltre implementando il processo diretto ad internalizzare anche le ispezioni di tipo “B” o delle “600 ore” il cui costo unitario è di circa 30.000 euro.

Altre internalizzazioni hanno riguardato le Linee:

- Velivoli PA200 Tornado;
- Elicotteri NH500;
- Velivoli BR1150 Atlantic;
- Velivoli MB339.

Sono stati anche interessati i settori dei sistemi *radar*, dei sistemi di comunicazione e meteo, dove i contratti precedentemente in essere con ditte esterne sono stati fortemente decurtati.

Il livello totale dei risparmi calcolati dall'Aeronautica Militare per le cennate internalizzazioni può essere indicato in circa 15,36 milioni di euro.

La diminuzione dell'attività di volo è stata quindi limitata a circa il 20 per cento a fronte di una diminuzione del 40 per cento delle risorse assegnate alle attività per l'"efficienza delle linee di volo".

Per l'Arma dei Carabinieri, il ricorso all'esternalizzazione ha avuto un'applicazione più limitata rispetto al passato.

## 5. Alienazione e dismissione degli immobili militari

La materia della dismissione degli immobili della Difesa è stata oggetto, nel corso del tempo (la prima norma che la prevede è l'art. 3, comma 112 della Legge n. 662 del 1996) di continue modifiche del quadro operativo.

Dall'originaria previsione di una gestione "in proprio" delle operazioni di dismissione delle infrastrutture non più necessarie ai fini istituzionali, con la conseguente "riassegnazione" dei proventi al bilancio della Difesa, per finanziare i programmi di ammodernamento, si è, infatti, passati all'affidamento prima alla Società CONSAP S.p.A. e poi all'Agenzia Demanio delle relative operazioni (con due dPCM, rispettivamente, del 1997 e del 2000).

Al momento, sono in corso attività residuali, relative a 38 immobili di varia natura che hanno presentato problemi (dalle occupazioni abusive ai contenziosi) che non hanno consentito di arrivare alla definizione delle procedure.

Va ricordato che le due ultime leggi finanziarie (2007 e 2008) hanno recato norme che sono dirette

- nel primo caso alla individuazione degli immobili da riconsegnare all'Agenzia del Demanio.
- Nel secondo caso, (art. 1, comma 320), integrando le precedenti disposizioni, all'adozione, entro il 31 luglio 2008, di un programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso (sentita l'Agenzia del Demanio).

Appare evidente la complessità dell'intero processo che, per quanto attiene all'individuazione degli immobili, si è imperniato su due provvedimenti che dovevano assicurare il valore complessivo di 1.000 milioni di euro l'uno e dovevano essere emanati entro il 28 febbraio per i beni da riconsegnare entro il 30 giugno 2007 ed entro il 31 luglio per quelli da riconsegnare entro il 31 dicembre 2007.

Nel primo provvedimento sono stati inseriti 201 beni, dei quali 188, pari al 93,55 del totale, già riconsegnati, mentre per gli altri sono in via definizione talune criticità, salvo che per due, pari all'1 per cento del valore che non potranno essere riconsegnati per sopraggiunte esigenze istituzionali.

Nel secondo, del 25 luglio, sono stati inseriti 198 immobili per un valore di 1.095 milioni di euro con l'intesa che il valore esuberante di 95 milioni viene destinato alla riallocazione di funzioni che attualmente sono svolte in 14 immobili destinati alla riconsegna.

Al momento sono stati riconsegnati:

- 143 immobili, pari al 77,2 per cento;
- 9, pari al 4,5 per cento, in fase di consegna;
- 31, pari al 15,7 per cento, con criticità in fase di soluzione;
- 14, pari al 7,1 per cento, con funzioni da riallocare.

Per il 2008, in base alle disposizioni della legge finanziaria, dovrà essere emanato, entro il 31 ottobre, un unico decreto che individui gli immobili non più utilizzati per un valore complessivo pari ad almeno 2.000 milioni di euro.

## 6. Programma “missioni militari di pace”

Nelle precedenti relazioni sul Rendiconto della Difesa si è messa in luce la continuità dell'impegno nei teatri operativi legati al contesto internazionale, sotto le egide dell'ONU e della NATO in chiave di “*peace-keeping*” e di lotta al terrorismo internazionale, ambiti dei quali fanno parte anche le operazioni di “polizia militare” affidate all'Arma dei Carabinieri, alle quali si è accennato in precedenza, sottolineando le sue caratteristiche “militari”.

La consapevolezza di questo impegno costante che determina costi di rilievo per il bilancio della Difesa ha portato alla costituzione di un apposito Fondo dell'originaria dotazione di 1,2 milioni di euro, che fino all'esercizio 2007 prevedeva un consistente onere, in termini di anticipazioni di risorse a carico del bilancio e che ora evidenzia una dinamica maggiormente compatibile con le esigenze operative, consentendo la copertura delle spese di assicurazione e di trasporto (veicolate attraverso la Direzione di commissariato e servizi generali) e superando la divisione in due semestri che avevano caratterizzato gli esercizi precedenti.

La Corte, nella passata relazione, ha posto in evidenza come un corretto approccio a tale impegno - che costituisce un contesto dinamico al quale va collegato lo stesso rinnovamento ed ammodernamento degli armamenti e, quindi, in sostanza, la dinamica dell'azione della Difesa, per la quale va decisamente superata la ormai inattuale connotazione di “spesa improduttiva” anche per l'evidente valenza per le industrie, ad elevata tecnologia, impegnate e nei confronti delle quali si assicura la sussistenza – debba tener conto, non solamente delle risorse provenienti dal Fondo e successivamente imputate ai capitoli competenti, ma anche di quelle allocate nei capitoli, che, a seconda della natura della spesa, riguardano le manutenzioni e gli addestramenti.

Va, infatti, preso atto che il coinvolgimento di quelle che, nella nuova classificazione di bilancio, recano la denominazione di “missioni militari di pace” è ormai tale da rendere necessario un *turn-over* piuttosto accelerato delle risorse umane e strumentali impiegate e, quindi, anche una valutazione più attenta dei costi conseguenti che non possono evidentemente paragonarsi ai diversi *steps*, rispettivamente, di addestramento delle forze impiegate e di ammortamento dei beni strumentali utilizzati, per i quali si pone spesso l'alternativa dell'abbandono nel teatro operativo a fronte di superiori costi per il loro rientro in Italia.

Nel 2007, le leggi con le quali sono state autorizzate le missioni internazionali sono state:

- Il DL n. 4 del 31 gennaio 2007, convertito con la legge 29 marzo 2007, n. 38, che ha autorizzato il proseguimento delle missioni in corso, per tutto l'anno, tranne l'operazione Althea nei Balcani, prorogata al 30 giugno 2007. Il provvedimento ha assegnato, complessivamente, 1.050 milioni di euro, di cui 917 per la Difesa e 133 ad altri Ministeri.
- Il DL n. 81 del 2 luglio 2007, convertito con la legge 3 agosto 2007, n. 127, con il quale sono stati assegnati 24 milioni di euro, che ha autorizzato il proseguimento della missione Althea fino al 31 dicembre 2007, l'impiego dei Carabinieri nelle missioni in Afghanistan e in Kosovo, l'apporto italiano alla missione dell'Unione Europea in Congo ed alla missione dell'Unione Africana in Somalia ed assetti specialistici in Libano.
- Infine, con la legge 6 novembre 2007, n. 211 (legge di assestamento), con un'assegnazione di 25 milioni di euro, ha autorizzato l'invio di assetti specialistici in Afghanistan, per rafforzare le misure di sicurezza dei militari *in loco*.

In totale, sono stati quindi assegnati 956 milioni di euro (ai quali vanno aggiunti 10 milioni di euro a carico del FUA per spese di personale):

<i>milioni di euro</i>	
<b>Balcani-Mediterraneo</b>	<b>206</b>
<b>Sudan-Congo-Somalia</b>	<b>1</b>
<b>Afghanistan</b>	<b>344</b>
<b>Israele-Cipro</b>	<b>3</b>
<b>Libano</b>	<b>392</b>
<b>Iraq</b>	<b>10</b>
<b>Totale</b>	<b>956</b>

Circa il 60 per cento (570 milioni di euro) consiste in spese di personale relative alle diarie ed al compenso *forfetario* di impiego al personale militare e di assicurazione.

Il 40 per cento residuo (386 milioni di euro) è distinto come segue:

- 60 milioni di euro per i trasporti strategici;
- 25 milioni di euro per le infrastrutture;
- 32 milioni di euro per i canoni satellitari e le spese di telecomunicazione;
- 7 milioni di euro per le attività di cooperazione civile-militare;
- 70 milioni di euro per le spese di supporto logistico (viveri-pulizie-manovalanza etc.) e per la cessione di materiali a Forze Armate straniere.

Considerato che, dei 386 milioni di euro indicati, 194 milioni sono considerate "incomprimibili", i restanti 192 milioni sono stati utilizzati per attività tipicamente operative (acquisto di carbolubrificanti, ricambi, equipaggiamenti, vestiario speciale, materiali, manutenzione di mezzi, navi ed aeromobili, approntamento del personale etc.) suddivisi in 138 milioni per l'Esercito, 22 milioni per la Marina Militare, 21 milioni per l'Aeronautica Militare ed 11 milioni per l'Arma dei Carabinieri.

Come si è detto in precedenza, le reali spese che vengono affrontate per le missioni riguardano l'anticipazione dei tempi di addestramento, ma anche aspetti che attengono all'approccio più valido con le popolazioni residenti, come la formazione sulla cultura ed i costumi locali e la formazione in materia diritto umanitario; i relativi costi possono quantificarsi in circa 5,6 milioni di euro.

Si è anche parlato dei mezzi impiegati e di come una sostanziale differenza sia rappresentata dalla rilevanza di questi. La presenza dell'“Unità Maggiore” in Libano, la Garibaldi (ora la Cavour) ha infatti segnato una *leadership* italiana.

Pertanto, va evoluto il tentativo della precedente relazione di indicare i costi d'impiego di alcune unità particolarmente rappresentative.

Un esempio è costituito dall'Unità navale “Durand de la Penne”, impiegata nell'“Active Endeavour”, il cui costo è stimato in 155.000 euro al giorno ed il cui impiego è durato quattro mesi.

Altri esempi sono costituiti dal costo di un'ora di volo per un aeromobile da trasporto come il C-130, che è pari a circa 7.300 euro, laddove l'Aeronautica assicura voli settimanali per i vari approvvigionamenti. Analogo è il costo orario (7.100 euro) di un elicottero impiegato per il trasporto del personale, rifornimenti ed esigenze di sicurezza.

Il dato che, conclusivamente, è opportuno sottolineare è costituito dagli oneri che rimangono a carico del bilancio della Difesa e che quindi sono al di fuori del programma “missioni militari di pace” essenzialmente riferito al “Fondo”, la qualcosa implica un'attenta riflessione in sede di aggiornamento della riclassificazione del bilancio:

Tali oneri, per il 2007, ammontano a:

- 100 milioni di euro per l'Esercito, pari al 42 per cento di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi;
- 25 milioni di euro per la Marina Militare, pari al 53 per cento, di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi;
- 36 milioni di euro per l'Aeronautica Militare, pari al 63 per cento di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi.

Un'ulteriore esemplificazione degli oneri rimasti a carico del bilancio Difesa e, quindi, al di fuori del programma “missioni militari di pace”, elemento questo che mette fortemente in discussione l'attuale classificazione limitata che identifica la provvista del programma con la dimensione finanziaria del “Fondo”, è data dall'analisi del centro di costo “efficienza di linea” ricostruito dall'Aeronautica Militare.

Tale centro di costo, che ha tenuto presente le linee (C130-C130J30-Predator) impiegate nei teatri operativi con complessive 7.396 ore di volo, ha evidenziato oneri complessivi per 76.496.838,41 euro, coperti per 40.182.434,00 euro dal Fondo per le “missioni internazionali”, con un onere per il bilancio ordinario della Difesa di 36.314.404,41 euro, pari, appunto al 42 per cento degli oneri complessivi.



## 7. La “Governance” del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa

Il sistema industriale della Difesa è costituito sia dagli enti e dagli stabilimenti che sono ancora gestiti direttamente dal Ministero, sia da quelli che sono nel “portafoglio” dell’Agenzia Industrie-Difesa.

La Corte, nella passata relazione sul rendiconto 2006, ha esaminato entrambi i contesti, mettendo in luce sia la fase recessiva che attraversava l’Agenzia, a causa dei tagli di bilancio che avevano indotto la stessa Amministrazione della Difesa a limitare le commesse, sia le problematiche degli stabilimenti che avevano conosciuto una progressiva depauperizzazione a causa del prevalere delle scelte di *outsourcing*, a fronte delle quali stanno le *best practices* di stabilimenti (come l’Armipolo di Terni che è stato oggetto di una specifica analisi) che indicano una validità industriale dalla quale potrebbero conseguire proventi di maggiore consistenza per il bilancio Difesa, ove non compromessi da una disciplina delle “riassegnazioni” che ne limita l’espansione, sia infine le prospettive di autonomia che sono allo studio per gli arsenali della Marina che potrebbero assumere una veste giuridica distinta da quella dell’Amministrazione.

Non va sottovalutata, al riguardo, come, accanto alla depauperizzazione delle strutture, vi sia quella delle professionalità, in particolare quella degli “ingegneri” che costituisce un valore presente nelle Forze Armate che garantisce proprio l’autonomia nei confronti dell’industria ed è determinante in un processo evolutivo quale quello in argomento, orientato alla valutazione economica delle attività non solo degli enti e stabilimenti, ma anche, ed in misura ancor più importante, per i programmi di armamento gestiti dalla Direzioni generali competenti.

La Corte non può non sottolineare in un contesto, come si vede, piuttosto variegato, che è certamente auspicabile prevedere soluzioni che abbiano fondamenti economici nel medio-lungo periodo con reali prospettive di mercato, che definiscano le problematiche del regime giuridico degli addetti (l’Agenzia Industrie-Difesa continua a vivere la difficoltà di gestire personale con caratteristiche industriali, il cui rapporto di lavoro è regolato dai CCNL dei lavoratori statali) e che, soprattutto, privilegino la creazione di un sistema uniforme che abbia una configurazione adeguata alle caratteristiche industriali ed orientata ad una gestione economica.

Il Comitato “Area Industrie-Difesa”, appositamente costituito, sta appunto prendendo in considerazione tale opzione, mentre può costituire una scelta, che al tempo stesso assicuri un livello di “internalizzazione” ed un risultato economico per l’Agenzia Industrie-Difesa, quella di ottenere, al netto della spesa di personale che rimarrebbe a carico dell’Agenzia, beni e servizi, per Forze Armate ed Amministrazione civile, a costi più contenuti rispetto a quelli di mercato.

Va comunque, registrato positivamente il rinnovato interesse dell’Amministrazione ad individuare soluzioni che abbiano una loro coerenza per una vera e propria “reingegnerizzazione” del settore industriale, che non può prescindere da un’accurata analisi sull’effettiva possibilità di “creare valore” da parte di enti e stabilimenti.

Lo stesso Comitato è impegnato attualmente in tale compiti e costituisce un fattore importante che in tale ambito siano presenti tutti i soggetti interessati, ivi compresa l’Agenzia Industrie-Difesa.

### *7.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa*

I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa per l'esercizio 2007 non possono ritenersi lusinghieri, anche se fortemente condizionati dalla sensibile diminuzione delle commesse da parte dell'Amministrazione della Difesa, dovuti ai tagli al bilancio.

Problemi si sono riscontrati in tutti gli stabilimenti e vanno dal blocco di Baiano di Spoleto, che, dopo l'incidente del 2005 non ha ancora ripreso la sua funzionalità, alle perdite dell'arsenale di Messina che pure aveva mostrato di essere concorrenziale sul mercato e che può comunque contare su di una maggiore utilizzazione da parte delle unità della Marina Militare.

Va anche considerato che l'analisi dei risultati risente di notevoli rettifiche operate sui bilanci precedenti per l'inserimento dei costi di lavoro effettivi del personale civile e degli ammortamenti sugli investimenti operati nel periodo 2002-2007.

I costi della produzione ammontano a 75,88 milioni di euro a fronte di un valore delle produzioni di 36,27 milioni ed un conseguente risultato operativo di -39,62 milioni, solo in piccola parte mitigato (e portato a -39,58 milioni) da proventi finanziari, in gran parte straordinari, per 892.000 euro.

Le problematiche relative allo *status* giuridico ed al regime di contrattazione collettiva applicato agli operai in carico all'Agenzia continuano a costituire un elemento fortemente negativo.

Vanno segnalate sia le azioni intese ad incrementare la capacità di commercializzazione che passa anche attraverso quella di presentare prodotti innovativi, sia la ricostituzione di un rapporto diretto del Direttore dell'Agenzia con il Ministro, al quale risponde, in base al recente decreto dell'11 marzo 2008, sia il collegamento dell'Agenzia con il Comitato "Area Industrie-Difesa", del quale si è in precedenza detto e dal quale si attendono proposte in grado di offrire una prospettiva dinamica e coerente a tutto il sistema industriale della Difesa.

## **8. Considerazioni conclusive**

L'Amministrazione della Difesa continua a manifestare una certa dinamica nel processo evolutivo che la sta portando ad un assetto gestionale sia dei programmi d'armamento che dell'attività relativa al cosiddetto "efficientamento" (che riguarda sia la manutenzione sia l'addestramento), sempre più mirato ai profili di economicità dell'azione amministrativa.

Ne sono un segno tangibile, i processi di internalizzazione che evidenziano risparmi concreti.

Alla stessa stregua va considerato l'impegno nella ricerca di un assetto del settore industriale che consenta di superare l'attuale eterogeneità delle figure in campo, aspetto sul quale la Corte dà una forte sottolineatura.

Nel segnalare anche il processo di maturazione dell'organizzazione dei Centri di Responsabilità di Forza Armata, che, peraltro, non ha caratteristiche di omogeneità (e forse non poteva averne per la peculiarità delle Forze Armate) e presenta scelte di tipo accentrato (quella dell'Esercito Italiano, assimilabile a quella dell'Arma dei Carabinieri), ovvero di distribuzioni su più poli (Aeronautica e Marina Militare), non va sottovalutata l'esigenza di individuare, anche in un prossimo regolamento di organizzazione del Ministero della difesa, un'istanza di conformità, che assicuri un allineamento delle procedure contrattuali ed al tempo stesso quella di evitare la dispersione di professionalità tecniche, significativamente presenti nelle Direzioni generali d'armamento.

Indubbiamente la rilevata sintesi che il sistema programmatorio ha acquisito nel 2008, con la nuova veste della Direttiva del Ministro, costituisce un elemento positivo proprio nell'ottica di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione.

D'altra parte, non si può dissociare la programmazione dal sistema di monitoraggio e controllo, sul quale è di rilievo l'azione del SECIN, che, a sua volta, deve disporre di un sistema informatico che garantisca, in tempo reale, le rilevazioni necessarie sul sistema periferico, traguardo questo non ancora raggiunto.

Particolare attenzione la Corte ha prestato agli strumenti di bilancio, ponendo in luce le discrasie che si determinano sull'economicità dell'azione nei casi in cui, da un lato, non si riscontra un governo effettivo delle esposizioni debitorie anche per una sottovalutazione dei limiti della gestione di cassa e, dall'altro, non viene assicurato, ma anzi ulteriormente penalizzato con l'attuale disciplina delle riassegnazioni, il ritorno economico per i servizi resi a terzi dall'Amministrazione.

I profili economici sono stati evidenziati anche nel contesto delle missioni militari di pace laddove è stato evoluto l'esercizio teso a mettere in luce i costi che non sono coperti dall'apposito Fondo e che rimangono a carico del bilancio della Difesa.

La rilevanza delle analisi economiche porta conclusivamente a ritenere che nell'approccio alla dinamica di spesa della Difesa, soprattutto nel nuovo quadro disegnato dalla classificazione di bilancio per missioni, politiche e programmi – nel cui contesto andrà analizzata la collocazione della spesa che attiene all'Ordine pubblico, per l'Arma dei Carabinieri - vada superata la logica della sua "improduttività", richiamando la rilevanza che essa ha per l'intero sistema industriale nazionale.