In considerazione delle caratteristiche della commessa si è deciso di procedere in un unico contesto senza ripartizioni in lotti. Non si è posta l'esigenza di acquisire il parere preventivo delle Commissioni Parlamentari Difesa, per le ragioni di cui sopra.

Nella seduta del 22 agosto 2002, la commissione aggiudicatrice ha esaminato le richieste di partecipazione di quattro Ditte ed ha chiesto integrazioni e chiarimenti per tre di esse. Successivamente nella seduta del 3 settembre, la commissione ha escluso tali Ditte ritenendo idonea la Società Maccaferri a partecipare alla gara.

In realtà l'Amministrazione ha ritenuto di procedere a trattativa privata con la citata Ditta ai sensi dell'art. 9, comma 4 lett. a) del d.lgs. 24.07.1992, n. 358, essendo la medesima l'unica in grado di eseguire l'appalto. Anche in questo caso come nel precedente, l'ipotesi di attivare la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara, è contemplata nel bando (al punto 11) ma nel caso in cui non vi siano offerte o le stesse non siano appropriate, mentre nel successivo punto 13 lett. d), si precisa che si procede ad aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida.

Il Decreto con il quale è stato approvato il contratto è del 6 dicembre 2002 ed il medesimo è stato registrato dalla Corte dei conti il successivo 10 gennaio 2003.

In data 28 febbraio 2003 la Ditta comunicava la disponibilità per il collaudo dei primi 20.000 mt. (assemblati in 4.000 elementi di mt. 5 per uno). Il collaudo veniva eseguito dal 18 al 22 marzo ed in data 26 maggio la prima rata di fornitura veniva considerata accettata e l'8 luglio 2003 assunta in carico.

In data 13 giugno 2003 era stata emessa la corrispondente fattura per euro 998.400,00 e veniva quindi emesso il 22 ottobre 2003 il mandato n. 86.

La seconda rata doveva essere approntata entro il 14 luglio 2003.

Tale termine veniva rispettato e la decorrenza delle consegne veniva stabilita al 31 luglio con 30 giorni per realizzare l'operazione.

L'assunzione in carico avveniva il 13 agosto.

Il collaudo sulla seconda rata avveniva il 22 luglio e l'accettazione dei materiali il 29 luglio.

La fattura veniva emessa il 22 agosto 2003 per analogo importo.

Il 21 aprile 2004 è stata resa la comunicazione sull'ottemperanza da parte della Società alla clausola standard del codice a barre.

L'ordinativo da cui nasce la seguente analisi, il n. 40 sull'esercizio 2004, è stato emesso il 13 maggio 2004 ed estinto il 27 maggio successivo.

Sulla scorta di quanto evidenziato si sottolinea, come anche in questo caso si sia proceduto a trattativa privata pur potendosi aggiudicare in presenza di una sola offerta essendo previsto dal bando di gara. Altro aspetto attiene alla determinazione del prezzo palese e praticamente è stata fatta col solo riferimento ad un precedente contratto (con la Ditta che è stata poi la fornitrice anche di questo in esame). Ovviamente si prescinde da valutazioni di merito sull'importo indicato, pressoché analogo a quello del contratto precedente ma in presenza di una quantità di circa quattro volte superiore.

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

Capitolo 1292 – O.D. n. 178 (Maxcom Petroli Srl) Fornitura approvvigionamento combustibile navale distillato. (L'importo lordo è di euro 387.071,64 su un importo complessivo di 17 milioni). Esercizio di provenienza 2002, estinto il 22.12.2004.

In relazione al mandato all'esame che riguarda l'approvvigionamento di combustibile navale, va innanzitutto precisato che la Direzione degli armamenti aeronautici provvede all'approvvigionamento di combustibile per tutte le Forze armate, nella circostanza, riferito alla Marina militare.

Inoltre, va anche sottolineato che i pagamenti effettuati direttamente dall'Amministrazione corrispondono al 5 per cento di ogni quota parte di fornitura eseguita, mentre il 95 per cento viene pagato dall'ente gestore con fondi accreditati in contabilità ordinaria.

Pertanto, la filiera contabile è piuttosto complessa e comunque viene presa in considerazione nella sua interezza, tenendo anche conto degli accreditamenti disposti nei confronti degli ordinatori secondari di spesa sul territorio.

L'approvvigionamento è stato richiesto per le necessità addestrative-operative delle navi della Marina militare, sia presso i depositi di La Spezia, Cagliari, Taranto ed Augusta, sia direttamente presso le unità navali, nei porti dei relativi depositi.

Il combustibile navale distillato doveva rispondere alla specifica MM-C-1200/E-Simbolo NATOF-76 e, per il rifornimento diretto, anche il combustibile con la specifica ISO 8217 CD Mark 94 DMA.

Il metodo di scelta del contraente è stato individuato nella gara a procedura ristretta, ai sensi del d.lgs. 24.07.1992, n. 358, modificato dal d.lgs 20.10.1998, n. 402 tra le ditte ritenute idonee per le capacità tecniche, finanziarie ed economiche.

Un aspetto importante che attiene alla determinazione del prezzo è che il medesimo viene definito al momento della consegna del prodotto perché viene determinato in base alle dieci quotazioni minime pubblicate dal listino PLATT'S per la voce GASOIL 02, precedenti alla consegna del prodotto.

Gran parte delle clausole attiene, quindi, ai parametri per la determinazione del prezzo finale, che è legato alla quantità effettiva di prodotto consegnato che, per le particolari caratteristiche del medesimo, tende a modificarsi in base anche alle condizioni ambientali e pertanto ad esso viene riferita una tolleranza (che viene stabilita per i rifornimenti ad unità navali nella misura del 20 per cento in meno).

Altro profilo legato alla natura dell'approvvigionamento è quello, come si è detto, delle specifiche tecniche e comunque, nel rispetto delle medesime, della possibilità di utilizzare un diverso prodotto a fronte di una decurtazione del 4 per cento del prezzo di fornitura.

Si è già accennato in epigrafe alle caratteristiche dei pagamenti i quali vengono effettuati dall'ente gestore che riceve il prodotto per il 95 per cento dell'importo di ogni consegna. Il saldo corrispondente (il restante 5 per cento) viene, invece, a cadenza trimestrale erogato dalla Direzione generale.

Il collaudo deve avvenire entro 20 giorni dalla ricezione dell'ordine, salvo il caso in cui questo avvenga direttamente al deposito; in tal caso avverrà entro 30 giorni dalla ricezione dell'ordine.

Queste regole costituiscono elementi determinanti per la fornitura che sono quindi presenti in un particolare documento definito "specifica nazionale", nella specie la "MM-C-1002/E del giugno 1993 che riguarda il combustibile navale distillato F76.

Tale specifica, che costituisce una sorta di capitolato tecnico che riguarda la fornitura di questo tipo di carburante, viene indicata nel bando di gara pubblicato sulla GU il 26 giugno 2002 e sulla GUCE il successivo 28 giugno per la citata procedura ristretta.

Sono state seguite le procedure della pubblicazione su tre quotidiani nazionali in data 26 giugno 2002.

L'importo a base di gara era di euro 18.900.000,00 con esenzione da IVA ed accisa, e l'aggiudicazione è stata effettuata in base alla "media ponderata più bassa delle spese accessorie per le destinazioni di consegna" secondo una formula indicata nella lettera d'invito.

Infatti, per le particolari caratteristiche del prodotto, la Commissione per la determinazione del prezzo da porre a base di gara, in data 19 marzo 2002, ha soprattutto individuato le quotazioni PLATT'S di riferimento alla data del 13 febbraio 2002, nonché il cosiddetto "delta" (l'elemento che rappresenta i costi per l'esecuzione contrattuale e che in

pratica è determinato dai costi di trasporto e dalle componenti aggiuntive per la specificità del prodotto e dei vincoli contrattuali come lo stoccaggio, il caricamento etc...).

Il risultato delle operazioni ha quindi portato alla quotazione fissata in euro 192,71 e nel "delta" distinto per destinazioni nonché depositi ed unità navali.

In sostanza il prezzo a base di gara sul quale operare da parte dei concorrenti il ribasso è quello rappresentato dal "delta" rappresentativo degli oneri accessori.

La prima fase della procedura si è conclusa con l'individuazione delle ditte da invitare a produrre offerte: (Total Fina Elf Italia S.p.A.; Maxcom Petroli Srl; F. Di Cesare Riscaldamenti; San Marco Petroli S.p.A.) per la fornitura ed il 9 settembre 2002 la Commissione ha escluso una delle quattro Ditte (San Marco Petroli S.p.A.) per documentazione incompleta nonostante la richiesta di integrazione ed ha ammesso alla procedura ristretta le altre tre.

L'Amministrazione in data 30 settembre 2002 ha rivolto un invito alle tre ditte interessate, rendendo noto che, a seguito dei provvedimenti di contenimento della spesa, era necessario rimodulare la fornitura, modificandone le quantità in corrispondenza ad un importo a base d'asta non più di euro 18.900.000,00 ma di euro 17.000.000,00.

In data 3 ottobre 2002 la Total Fina Elf Italia S.p.A. ha dichiarato di non poter partecipare alla gara in quanto i costi operativi erano superiori alle indicazioni del prezzo base d'asta.

Dopo la conferma da parte delle altre due ditte, si è tenuta la licitazione privata in data 10 ottobre 2002.

In questa sede hanno presentato buste le ditte F. Di Cesare Riscaldamenti e Maxcom Petroli Srl.

All'apertura delle buste, in quella della F. Di Cesare Riscaldamenti è stata rinvenuta una dichiarazione di non poter partecipare alla licitazione per impegni precedentemente presi.

Poiché l'unica offerente è risultata essere quella della Maxcom Petroli Srl e l'offerta della medesima in ordine alle singole spese accessorie, inferiore a quelle palesi indicate a base d'asta, con media ponderale di euro/tn 40,32, la fornitura è stata aggiudicata alla medesima.

In data 7 novembre 2002 è stato stipulato il contratto per euro 17.000.000,00 suddivisi in euro 16.122.023,00 sul capitolo 1639 ed euro 877.977,00 sul capitolo 1706 che riguarda in particolare l'approvvigionamento per le isole minori.

Il 12 dicembre successivo, in attesa della registrazione (avvenuta l'8 gennaio 2003) del provvedimento di approvazione del contratto (DM 07.11.2002, n. 173) l'Amministrazione ha chiesto un'anticipata esecuzione per euro 3.400.000,00 pari ad un quinto dell'importo complessivo.

Una particolare circostanza si è verificata in sede di impegno delle somme da parte dell'UPB dimostrandosi insufficiente la disponibilità di competenza sul capitolo 1706. Pertanto l'Amministrazione ha decretato la riduzione nei limiti del quinto dell'importo contrattuale, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11 del RD 18.11.1923, n. 2440. Gli importi sono variati quindi in euro 16.781.822,72 complessivi, costituiti da euro 16.122.023,00 sul capitolo 1639 e da euro 659.799,72 sul capitolo 1706.

Per quanto attiene all'esecuzione del contratto si ricostruisce l'intera filiera contabile:

- 6 accreditamenti: 1) euro 563.601,26 trasmesso alla Ragioneria il 14 aprile 2003; 2) euro 2.666.398,74 trasmesso alla Ragioneria il 19 maggio 2003; 3) euro 3.800.000,00 trasmesso alla Ragioneria il 4 giugno 2003; 4) euro 4.737.283,40 trasmesso alla Ragioneria il 1 luglio 2003; 5) euro 2.284.500,00 trasmesso alla Ragioneria il 31 luglio 2003; 6) euro 1.778.638,58 trasmesso alla Ragioneria il 29 marzo 2004. (accreditamenti corrispondenti ad enti gestori differenti);

- 4 pagamenti: 1) euro 192.002,05 (parziale) con mandato n. 154 del 1° dicembre 2003; euro 96.198,21 (conguaglio); 2) euro 106.190,15 con mandato n. 153 del 1° dicembre 2003; 3) euro 71.133,98 con mandato n. 57 del 23 marzo 2004; 4) euro 387.071,64 con mandato n. 178

emesso il 16 dicembre 2002 ed estinto il successivo 22 dicembre, comprensivo della disapplica di penale di cui al DM 25.02.2004, n. 14.

I collaudi sono intervenuti in occasione di ogni consegna presso i depositi o le unità navali di Taranto, La Spezia, Cagliari ed Augusta con la contemporanea misurazione effettiva della quantità di carburante e non sono state riscontrate irregolarità od inadempienze rispetto alle clausole contrattuali.

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

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1 La Programmazione.

3.1.1 La Nota preliminare.

La Nota preliminare, della quale costituisce naturale evoluzione la "Nota aggiuntiva", documento peculiare del Ministero della difesa, tiene conto dell'impatto particolarmente negativo per la Difesa dei provvedimenti di contenimento della spesa (in particolare il DL 12.07.2004, n. 168, convertito con la legge 30.07.2004, n. 191), tanto da affermare che, per il settore Investimento, "nel 2005 non saranno avviati programmi di significativo importo finanziario".

Il recupero di parte delle decurtazioni operate dal DL 12.07.2004, n. 168, convertito con la legge 30.07.2004, n. 191, avvenuto attraverso le assegnazioni sui due fondi "per le esigenze di spesa" per la parte corrente e per la parte in conto capitale, ha consolidato in 977,7 milioni, il "taglio" al bilancio Difesa, aspetto questo che viene approfondito nella specifica parte della relazione con un impatto piuttosto rilevante sui programmi della Difesa.

In termini strettamente previsionali, e quindi al netto di possibili manovre di contenimento, si registra un'apparente diminuzione, rispetto al 2004, dell'incidenza del bilancio Difesa sul PIL, (indicatore questo che, per raggiungere il livello degli principali Paesi europei, dovrebbe attestarsi all'1,5 per cento) che raggiunge l'1,447 per cento, rispetto all'1,467 per cento del 2003.

Ma tale dato - che comunque indica un aumento del previsionale Difesa 2005, rispetto a quello del 2004, del 3 per cento - risente della forte diminuzione della funzione "pensioni provvisorie" (di circa il 50 per cento da 728,9 milioni a 365,4 milioni), mentre la "Funzione Difesa" che più correttamente indica le assegnazioni allo "strumento militare" raggiunge, sempre in rapporto al PIL, l'1,051 per cento, rispetto all'1,048 per cento del 2004 ed all'1.061 per cento del 2003.

In ogni caso, in considerazione della marginalità dell'incremento, ove si ripetessero le vicende degli ultimi due esercizi, non potrebbe parlarsi di inversione della tendenza negativa emersa nel rapporto 2004-2003.

(milioni di euro)

Esercizio	2003	2004	2005
Funzione Difesa (Forze Armate)	13.803,4	14.148,9	14.815,3
Funzione Sicurezza Pubblica (carabinieri)	4.555,7	4.694,8	4.982,9
Funzioni Esterne	245,9	238,4	236,4
Pensioni Provvisorie	770,9	728,9	365,4
Totale	**19.375,9**	**19.811,0**	**20.400,0**

Non è dunque mutato in termini positivi il quadro presente al momento dell'approvazione del bilancio di previsione per il 2004, ma anzi, è ancor più precario.

Ciò avviene in un contesto che vede il grande impegno (aspetto questo che viene approfondito nella parte dedicata alle "missioni internazionali") della Difesa nell'ambito della collaborazione internazionale, nelle forme che questa assume in ambito NATO ed UE, che alla tradizionale "*peace keeping*" associano i compiti di "*collective defence*" e "*crisis reponse*", con

logiche di intervento che presuppongono l'allocazione e l'impiego in tempi brevi dei contingenti.

Per tali ragioni, viene mantenuto l'obiettivo di investire sempre più nella componente operativa, anche attraverso l'accelerazione del processo di riorganizzazione che, da un lato, tende a migliorare la professionalità e, dall'altro, ad ottimizzare e razionalizzare le strutture di supporto e tecnico-operative, in un ambiente nel quale ha grande rilievo l'evoluzione tecnologica.

Continua ad essere messa in discussione la coerenza delle risorse poste a disposizione della Difesa con il disegno riformatore che si incentra sulla Forza professionale.

In effetti, nel rapporto tra 2005 e 2004 è ancora inferiore l'incremento che hanno avuto, nell'ambito della funzione "Difesa" gli stanziamenti per la spesa di "Personale" (era dell'1,5 per cento nel rapporto 2004-2003 e diviene dell'1,3 per cento nel rapporto 2005-2004) con evidenti ripercussioni sulla formazione e l'addestramento del personale. Parzialmente diverso è il discorso per la spesa relativa all'"Esercizio" e per quella di "Investimento", in quanto vi è un certo incremento sul 2004: nel primo caso del 10,6 per cento e nel secondo del 6,5 per cento.

Va, infine, considerato che il bilancio di previsione 2005 è il secondo con il nuovo disegno dei centri di responsabilità,[3] che è oggetto di una prima verifica proprio nella presente relazione che prende in esame il primo rendiconto della nuova configurazione.

3.1.2 Le Direttive del Ministro.

La Direttiva generale sull'azione amministrativa per il 2005, che con la "Programmazione tecnico-finanziaria" e con la Nota aggiuntiva costituisce il sistema programmatorio della Difesa, si muove sul solco della Direttiva per il 2004 e segue gli indirizzi della Direttiva del Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2004.

Va ricordato come la Corte abbia segnalato come la mancanza della Direttiva presidenziale abbia determinato una soluzione di continuità, nel 2004, nella qualità programmatoria delle direttive annuali dei ministri.

Per quel che concerne la Difesa non si erano peraltro rinvenute, nella passata relazione, carenze rispetto al passato, ma semmai, in considerazione della circostanza che la prima direttiva è stata emanata nel 2003, un consolidamento delle *technicalities* al fine di rendere maggiormente rapportata con le esigenze operative l'indicazione degli obiettivi, maggior coerenza rispetto alle politiche strategiche che in chiave nazionale ed internazionale vedono coinvolta la Difesa.

Tale processo continua, tenendo in rilievo le esigenze di razionalizzazione della spesa e, conseguentemente idonee scelte organizzative.

Fermo restando il recepimento delle linee di Governo in ordine alle esigenze tendenziali dell'intero sistema amministrativo (semplificazione amministrativa, digitalizzazione delle Amministrazioni, contenimento della spesa pubblica, miglioramento della qualità dei servizi resi dalle pubbliche Amministrazioni), la Direttiva indica le priorità politiche peculiari della Difesa:

1. la riorganizzazione della Difesa attraverso l'implementazione di nuove strutture organizzative di comando interforze, operative/logistiche/amministrative;
2. il consolidamento e la diffusione dell'informatica gestionale per le attività operative ed amministrative; aspetti questi sui quali la Corte si sofferma nella parte di questa relazione dedicata all'informatica;
3. la continuazione della professionalizzazione delle forze armate, sia come forza complessiva, che di bilanciamento finale dei volumi relativi alle singole categorie/ruoli del personale militare;

[3] I C.d.R., a decorrere dal 2004, sono quindi 7: Gabinetto, Direzione Centrale del Bilancio, Segretario Generale, Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri.

4. la ristrutturazione ed il potenziamento dello strumento militare per garantire globalmente gli interessi nazionali e fronteggiare minacce non convenzionali/asimmetriche, con il ricorso a misure di sostegno finanziario innovative e con lo sviluppo della cooperazione internazionale nel campo degli approvvigionamenti di mezzi e sistemi d'arma, della ricerca nell'ambito dell'Agenzia europea di Difesa;
5. la capitalizzazione delle esperienze operative maturate nel contesto delle operazioni di *peace Keeping* utilizzando l'organizzazione addestrativa dell'Arma dei carabinieri in funzione della costituzione di un Comando multinazionale formato da forze di polizia delle Nazioni europee.

Sulla base delle priorità politiche, gli obiettivi strategici/operativi vengono focalizzati sull'ammodernamento dello strumento militare, sulla valorizzazione dell'elemento umano, nonché sullo snellimento e sulla informatizzazione della organizzazione, nell'ottica della razionalizzazione della spesa, avvalendosi dell'interfasizzazione di attività logistiche comuni e dell'eliminazione di soluzioni di continuità tra fase addestrativa e attività operativa.

In tale ottica, vengono evidenziati i *focus* che attengono al miglioramento complessivo della professionalità, degli strumenti a disposizione e degli interventi per disporre di un apparato, fondato su "professionisti" e "volontari" adeguato allo scenario nazionale ed internazionale.

Completano le linee di indirizzo le schede allegate, facenti parte integrante della Direttiva, descrittive degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi, nonché dei programmi d'azione con le risorse umane e finanziarie assegnate, con l'indicatore di risultato e la durata.

E' importante che alla direttiva siano allegate le indicazioni relative agli obiettivi che non sono stati conclusi nel 2004, in quanto in questo modo viene realizzato un circuito continuo tra il *feed-back* della precedente Direttiva (se ne fa cenno nella parte dedicata al Controllo Interno) e la successiva Direttiva.

3.2 Le analisi del Controllo Interno - Verifica dei risultati raggiunti in rapporto alla Direttiva 2004.

L'attività del SECIN è ormai in via di consolidamento nel sistema Difesa ed in questo senso assume rilievo sia l'implementazione nel SIV 2 (il sistema informatico di vertice che costituisce nelle due fasi di attuazione, ormai fuse in un unico contesto - SIV 1 e SIV2 - il fulcro dell'evoluzione informatica della Difesa) delle funzionalità che corrispondono alle esigenze del SECIN in coerenza con un principio fondamentale secondo il quale i *databases* dovrebbero essere sempre condivisi tra organismi attivi e di controllo, soprattutto se di controllo interno, sia l'affinamento dell'analisi delle procedure che trova nel "Manuale operativo sulle metodologie adottate dal SECIN Difesa nelle sue attività funzionali", che si sta elaborando, uno strumento operativo di grande interesse per la gestione amministrativa.

Nel 2005 entra in vigore il "Sistema di valutazione dei dirigenti di prima fascia" nella nuova versione approvata nell'aprile 2004 e sulla quale la Corte aveva espresso le sue considerazioni nella precedente relazione.

E' invece all'esame delle organizzazioni sindacali il sistema di valutazione per la dirigenza di seconda fascia.

Progressi si segnalano anche nella costruzione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo. Al riguardo, la stessa individuazione dei centri di costo è stata oggetto di un opportuno affinamento che dovrebbe consentire di superare il difetto fondamentale, segnalato dalla Corte nelle precedenti relazioni, di una sostanziale corrispondenza dei centri di costo con i Centri di Responsabilità.

Oltre, infatti, a non essere assolutamente coerente con le finalità di una contabilità economica, tale scelta si manifesta inattuale in considerazione della nuova strutturazione dei centri di responsabilità, che non considera più tali rilevanti centri di costo come le Direzioni

generali d'armamento, nonché della maggiore rilevanza dei C.d.R. di forza armata per la spesa di esercizio, oltre, ovviamente, all'Arma dei carabinieri.

Un elemento di particolare interesse che emerge dal monitoraggio effettuato dal SECIN sulla realizzazione degli obiettivi indicati nella Direttiva 2004 è costituito dall'utilizzazione di un *set* di indicatori indirizzati alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

In primo luogo è stato applicato un indicatore di contesto, per rilevare il livello di partecipazione del CRA alla realizzazione delle priorità politiche stabilite in direttiva; quindi un indicatore finanziario per misurare la capacità di investire mostrata dai CRA.

In sintesi, è emersa l'esigenza di una migliore definizione dei programmi in modo da accentuare la corrispondenza con le risorse disponibili e, laddove vengono utilizzate risorse aggiuntive, far corrispondere ad esse ulteriori risultati conseguibili.

La rilevazione di carenza di effettive attività, indicata dalla mancanza di impegni definitivi, per una quota che non ha un'alta incidenza sul complesso del bilancio della difesa (si attesta all'1,4 per cento) ma non è trascurabile in termini assoluti (euro 30.220.566,00) al netto del decreto taglia-spese, distribuita tra lo Stato maggiore Difesa ed il Segretariato generale, ha indotto il SECIN ha segnalare l'esigenza di una migliore razionalizzazione delle risorse finanziarie.

Al di là della constatazione che su 98 obiettivi 31 siano in ritardo (6 a causa dei provvedimenti di contenimento della spesa), aspetti cruciali riguardano:

- la fase di collaudo nella filiera contrattuale (su un campione di 95 contratti per complessivi 113 milioni stipulati dalle Direzioni per gli armamenti terrestri, navali ed aeronautici e dalla Direzione delle telecomunicazioni) ha comportato un tempo medio complessivo di 100 giorni con un picco positivo di 67 giorni (in media) della Direzione degli armamenti aeronautici che presentava un minor numero di lotti di rilevante valore finanziario;
- la fase di liquidazione che sullo stesso campione ha indicato una media complessiva di 137 giorni dal momento del collaudo, con un picco positivo, questa volta per la Direzione degli armamenti terrestri la cui media di liquidazione è di 74 giorni. Un'osservazione che attiene ad una problematica che è diventata particolarmente pesante con i provvedimenti di contenimento della spesa è quella della motivazione fondamentale della carenza di cassa disponibile. In proposito il SECIN afferma che la fase della liquidazione attiene all'individuazione dell'esatto importo dell'obbligazione, una volta verificata la regolare esecuzione del contratto e, come tale, non è legata alla disponibilità di cassa e ciò anche in considerazione degli interessi legati al ritardo nei pagamenti.[4] A prescindere dalla corretta accezione della fase di liquidazione e dall'esigenza di accelerare i tempi delle liquidazioni, non va sottaciuto che, poiché di pagamenti si tratta, l'avvenuta liquidazione non esonererebbe l'amministrazione da eventuali richieste di interessi da parte dei fornitori. In realtà, il problema della disponibilità di cassa è di grandissima importanza per la Difesa, come è emerso anche nello specifico contesto dell'*auditing* su alcuni contratti, di cui si dirà in altra parte della relazione;
- la sostanziale sminuizione del SIPAD a mero strumento di automazione delle direzioni che gestiscono il personale, mentre un elemento importante ad esso assegnato riguardava la gestione del trattamento economico che di fatto avviene nell'ambito delle forze armate. Questo argomento avvalora ulteriormente le esigenze, rappresentate nella parte dedicata all'informatica, di accelerare

[4] Al riguardo, l'Amministrazione, in seguito al d.lgs. 9.10.2002, n. 231 di attuazione della Direttiva 2000/35/CE, ha codificato una clausola contrattuale che prevede il pagamento a 180 giorni dal collaudo.

l'evoluzione di SIV1 e SIV2 (il sistema informativo di vertice), oltre a considerare che l'amministrazione non fruisce attualmente delle funzionalità del SICOGE.

3.3 Attività contrattuale.

3.3.1 Le "Gare".

Gli appalti di maggior rilievo della Difesa si riscontrano nella Direzioni di armamento ed in quella per le telecomunicazioni che ha caratteristiche "trasversali" per tutte le forze armate.

La Direzione per gli armamenti aeronautici ha stipulato cinque contratti a seguito di appalti con procedura aperta o ristretta superiore a 200.000 DSP (Sopra-soglia) per un ammontare complessivo di euro 37.751.320,42.

Il contratto più importante è quello stipulato con la Esso italiana S.p.A.. per la fornitura di combustibile avio per euro 16.500.000,00.

Nell'ambito della Direzione per le telecomunicazioni, è di grande rilievo l'appalto-concorso per il Programma RNI (Rete Numerica Interforze) che è diviso in 4 fasi finanziate in modo separato per un importo complessivo di circa euro 150.000.000,00.

Inoltre, nell'anno 2004, sono state aggiudicate 6 gare sopra-soglia (due appalti-concorsi e due licitazioni private) per complessivi euro 20.003.369,97 (tra le quali spicca quella per la realizzazione della rete in fibra ottica della tratta Bologna-Ancona-Bari-Gioia del Colle-Taranto, aggiudicata al RTI SITE-Albacom per euro 9.749.399,73 ed una gara sotto-soglia a licitazione privata per euro 874.708,35).

La Direzione degli armamenti terrestri ha aggiudicato licitazioni private in ambito UE per complessivi euro 15.290.476,41; licitazioni private in ambito NATO-WEAG per complessivi euro 5.432.892,01.

Di rilievo è anche la vendita a trattativa privata di M113 per 69.721,68euro.

La Direzione degli armamenti navali ha aggiudicato una sola gara per l'acquisto di Dispositivi di protezione individuale per 516.726,00 euro.

3.3.2 Le trattative private.

Come in passato, il ricorso al metodo della trattativa privata è stato frequente, con giustificazioni tratte da disposizioni di legge nazionali e comunitarie che, in presenza di ipotesi tassativamente previste (es. privative industriali, forniture di completamento, studio e ricerca), o di eccezionali circostanze, autorizzano la scelta del contraente mediante negoziazione diretta in deroga alle ordinarie procedure di gara.

Spesso, peculiari ragioni tecniche tratte dalla natura dell'oggetto della fornitura o del servizio, privo di un mercato idoneo ad attivare una effettiva competitività, sono il motivo più ricorrente addotto dall'Amministrazione a giustificazione del proprio operato.

È, comunque, da evidenziare che l'art. 296 del Trattato UE esclude l'obbligo, per i materiali e i servizi destinati direttamente a fini specificamente militari, di applicare la normativa comunitaria, che, per altro, prevede un'ampia casistica in cui è ammesso il metodo della trattativa diretta.

Di rilievo sono le trattative private delle direzioni d'armamento.

In particolare:

- la Direzione degli armamenti navali ha stipulato trattative private per 102.188.705,66 euro ed una gara a licitazione privata per 516.726,00 euro.
  In questo ambito vanno considerati anche gli emendamenti ad FS Cases, come quello per circa 21 milioni con l'US Navy.
- La Direzione degli armamenti aeronautici ha stipulato trattative private per 472.446.050,37 euro, alle quali vanno aggiunte quelle in dollari USA (135.760.156,00) e quelle in Corone Norvegesi (15.598,00).

In questo caso, i contratti di maggiore importanza sono quelli relativi all'acquisto di ulteriori 27 velivoli nell'ambito del programma C27J, per 371.768.728,66 euro e quello per l'acquisto di due velivoli Dassault Falcon 900 EX per $ 82.000.000,00.

- La Direzione degli armamenti terrestri ha stipulato trattative private per 371.683.573,64 euro alle quali vanno aggiunte quelle per il Piano Nazionale Ricerca militare per 6.490.494,49 euro.
  Il contratto più importante è quello per 1.150 VTLM dell'Iveco per 334.939.095,60 euro, che incide per una percentuale del 90,11 per cento sull'ammontare complessivo delle trattative private.
- La Direzione per le telecomunicazioni ha stipulato trattative private per 137.749.675,87 euro.
  I contratti di maggior valore sono i 15 stipulati con Marconi-Selenia S.p.A. per complessivi 68.348.765,23 euro (il più importante, sotto il profilo finanziario, riguarda l'acquisto di 50 ponti-radio per oltre 33 milioni), il contratto con Telecom Italia per 13.459.134,00 euro ed i due stipulati con Alcatel S.p.A. nell'ambito del progetto RIFON (per il cablaggio e la costituzione della rete geografica nazionale in fibra ottica) di cui si parla nella parte dedicata all'innovazione tecnologica, per complessivi 13.564.314,34 euro.

3.3.3 Attività contrattuale dell'Arma dei Carabinieri.

Come nelle passate relazioni, in considerazione delle particolari caratteristiche di centro di responsabilità al quale fanno capo tutte le attività gestionali riferite alla Forza armata, si rappresenta in termini schematici il complesso dell'attività contrattuale, distinta tra quella effettuata in sede centrale e quelle realizzate in sede decentrata, nonché per tipologie contrattuali, tenendo conto del sistema di scelta del contraente e delle conseguenti procedure di aggiudicazione.

ATTIVITÀ CONTRATTUALE IN MATERIA "ACCENTRATA"

(1) Contratti di pubbliche forniture

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Licitazione privata	3.813.512,81	227.994,22	4.041.507,03
Trattativa privata	28.634.752,23	2.560.763,55	31.195.515,78
Appalto concorso	830.400,00	-	830.400,00
CONSIP	17.796.159,01	570.032,22	18.366.191,23
1/5 aggiuntivo	448.579,35	23.620,40	472.199,75
Atto aggiuntivo	1.265.286,61	452.257,56	1.717.544,17
Totale	**52.788.690,01**	**3.834.667,95**	**56.623.357,96**

(2) Contratti di servizi

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Licitazione privata	116.602,74	3.833.845,24	3.950.447,98
Trattativa privata	11.796.964,13	1.460.686,78	13.257.650,91
CONSIP	437.851,40	625.496,69	1.063.348,09
Atto aggiuntivo	72.000,00	-	72.000,00
Rinnovo	3.939.204,60	330.620,84	4.269.825,44
Totale	**16.362.622,87**	**6.250.649,55**	**22.613.272,42**

(3) Contratti lavori pubblici

Tipo Contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Asta pubblica	-	5.537.232,51	5.537.232,51
Licitazione privata	-	1.866.077,51	1.866.077,51
Trattativa privata	-	2.029.374,84	2.029.374,84
1/5 aggiuntivo	-	35.406,31	35.406,31
Atto aggiuntivo	-	408.376,91	408.376,91
Totale	-	9.876.468,08	**9.876.468,08**

PRINCIPALE ATTIVITÀ CONTRATTUALE IN MATERIA "DECENTRATA"

Direzione di commissariato

- Contratti per acquisto di prodotti: euro 13.057.361,70 (al prezzo più basso), di cui euro 11.906.713,00 per un importo superiore alla soglia comunitaria:
  a. euro 12.512.229,50 (licitazione privata);
  b. euro 545.132,20 (trattativa privata).
- Contratti per somministrazione (*catering*) aventi ad oggetto fornitura periodica o continuativa: euro 22.312.730,00 complessivi (licitazione privata) tutti per un importo superiore alla soglia comunitaria.

3.3.4 I lavori pubblici della Difesa.

In ordine alla materia dei lavori pubblici connessa alle esigenze della difesa militare, di competenza della Direzione generale dei lavori e del demanio, l'art. 3 comma 7 bis della legge n. 109/94 ha demandato ad apposito regolamento interministeriale Lavori pubblici–Difesa la disciplina dei lavori medesimi, da emanarsi, entro il 1° gennaio 1996, in armonia con la legge stessa.

Malgrado il tempo trascorso, tale regolamento non è stato ancora emanato e poiché nelle more "restano ferme le disposizioni attualmente vigenti" contenute, per altro nel RD 17.03.1932, n. 365, con conseguenti problemi di coordinamento con l'attuale normativa generale sui lavori pubblici, un'accelerazione dei tempi di conclusione della procedura potrebbe conferire maggiore certezza e speditezza all'azione amministrativa nel presente settore.

In relazione alle problematiche già segnalate nello scorso esercizio in merito all'applicazione del cennato RD 17.03.1932, n. 365, riguardanti in particolare l'inclusione nell'importo dei lavori a base d'asta della somma a disposizione della stazione appaltante per imprevisti, assume importanza la circolare n. MP/GGEN/05/20550/21/101/04, emanata dalla menzionata Direzione generale in data 18 maggio 2004, con la quale, tenendo conto delle osservazioni formulate in sede di controllo di legittimità, è stato, tra l'altro, stabilito che l'ammontare dei lavori da indicare nei bandi di gara non dovrà comprendere la somma per

imprevisti a disposizione dell'ente appaltante, né i relativi oneri per l'attuazione del piano di sicurezza, specificando che detta somma va indicata nel decreto d'impegno della spesa in misura non superiore al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori.

Allo scopo di uniformare ed adeguare l'attività degli uffici dell'Ispettorato Infrastrutture dell'Esercito alle numerose novità normative introdotte nel settore degli appalti di lavori pubblici, compresi tra 150 mila euro e 5 milioni di D.S.P. (5.923.624 euro), con circolare MP/GGEN/05/21/20690/101/04, in data 7 luglio 2004, sono state impartite istruzioni e diramati gli schemi dei nuovi bandi e disciplinari di gara di appalto a pubblico incanto, compreso l'appalto integrato, contenenti in maniera chiara e puntuale indirizzi e criteri opportuni per una migliore gestione del settore, conferendo maggiore certezza e trasparenza alla condotta amministrativa.

3.3.5 Nuovi moduli contrattuali – Leasing operativo previsto dalla Legge Finanziaria 2004. Altre opzioni seguite dall'Amministrazione per realizzare programmi d'armamento.

Nella relazione sul rendiconto 2003 si era fatto cenno alle particolari previsioni contenute nei commi 155 e 156 dell'art. 4 della legge 24.12.2003, n. 350 (Finanziaria 2004)[5].

La Corte si era dunque ripromessa di verificare in che termini tale particolare forma di *leasing* fosse stata effettivamente adottata dall'Amministrazione della Difesa, che intendeva utilizzarla per un programma di grande rilievo come quello delle c.d. FREMM, le fregate della Marina militare.

Innanzitutto, vanno inquadrate le caratteristiche specifiche del *leasing* operativo che lo distinguono dal comune "*leasing* finanziario".

In effetti, nel *leasing* operativo vi è coincidenza tra costruttore e proprietario del bene. In pratica non vi è l'intermediazione della società finanziaria.

Il conduttore del bene versa un canone correlato all'utilizzazione che fa del medesimo e, generalmente, questa non supera il 60-70 per cento del valore del bene, in quanto non vi è il ricarico applicato dall'intermediatore finanziario allo scopo di remunerare, appunto, il "rischio finanziario".

Pertanto il costruttore-locatore ha poi interesse a ricollocare sul mercato il bene per recuperarne il costo complessivo oltre alla remunerazione dell'intera operazione.

Appare evidente quindi come, nel caso dei sistemi d'armamento, sia necessario tener conto dell'intera vita del bene non essendo realistica la successiva ricollocazione del medesimo.

Va inoltre tenuto conto delle problematiche connesse con la normativa nazionale e comunitaria, sia per le particolari caratteristiche dei "sistemi d'armamento", sia per la collocazione della spesa, secondo *Eurostat*.

E' stato costituito, all'uopo, dal Ministro della difesa un Gruppo di lavoro per esplorare la fattibilità del *leasing* ed in particolare di quello operativo per le esigenze di approvvigionamento dell'Amministrazione anche al di là della fattispecie dei programmi d'armamento, in considerazione del forte ridimensionamento subito dal bilancio.

---

[5] Comma 155. Le operazioni con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato di cui all'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, volte all'acquisizione della disponibilità di beni da adibire al trasporto pubblico locale e degli eventuali servizi accessori, possono essere effettuate anche mediante contratti di *leasing* operativo ai sensi del comma 156.

Comma 156. Le operazioni con oneri a carico del bilancio dello Stato, volte all'acquisizione della disponibilità di beni e degli eventuali servizi accessori, possono essere effettuate mediante contratti di *leasing* operativo, anche in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, compresa quella a carattere speciale. Qualora l'operazione sia effettuata in deroga alla normativa vigente, essa è preventivamente autorizzata, tenuto conto della natura dei beni oggetto dell'acquisizione e degli aspetti tecnico-finanziari dell'operazione stessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Dagli studi effettuati e da una sperimentazione dell'industria su quattro programmi d'armamento sono emerse le seguenti criticità:

- rischio del valore residuale: che deve gravare "strutturalmente" sulla società di leasing e non sul conduttore;
- programma di manutenzione straordinaria: previsto in occasione del "*mid life upgrade*" che dovrà essere garantito o attraverso un fondo fruttifero che la società di leasing accantona progressivamente per conto del locatario (pari al 15-20 per cento del valore del bene a nuovo) o attraverso un impegno contrattuale irrevocabile, dell'utilizzatore, al pagamento della manutenzione straordinaria, anche in caso di mancato rinnovo del contratto dopo il primo periodo, cioè anche qualora dopo il primo periodo di locazione il bene non fosse più di suo interesse;
- rischio di proprietà: considerato sino ad oggi da *EUROSTAT* come uno degli elementi distintivi che connotano le operazioni di leasing operativo rispetto a quello finanziario (quest'ultimo, pertanto, da ritenersi sicuramente non ammissibile in ambito Difesa).

Riepilogando, le difficoltà di carattere normativo-finanziario e amministrativo-contrattuale riguardano principalmente:

- la proprietà dei mezzi e degli equipaggiamenti acquisiti;
- la necessità, per i sistemi di armamento, di dover modificare il TU di P.S. 773/1931 (art. 35 bis) per quanto riguarda le autorizzazioni;
- l'esclusione dei costi di progetto e sviluppo dall'ambito del *leasing* operativo e la sua applicabilità a partire dalla successiva fase di industrializzazione del prodotto oggetto della commessa;
- i sensibili incrementi di costo dovuti all'ammontare degli interessi e delle imposte.

D'altro canto tale metodologia di finanziamento incontra difficoltà anche in altri paesi europei.

La G.B. è l'unica nazione, in ambito europeo, che utilizza tale strumento finanziario ma per programmi che hanno una ricaduta commerciale nell'impiego dei mezzi (*dual use*), i cui ricavi bilanciano i maggiori costi per la A.P.; inoltre l'utilizzo di tali strumenti è favorito da una legislazione più flessibile che presumibilmente non pone vincoli nel possesso di materiali di armamento da parte di un agente differente dallo Stato.

La Francia, partita inizialmente per finanziare le FREMM, ha fatto un passo indietro perché ritiene che tale forma di finanziamento potrebbe non soddisfare le condizioni poste da *EUROSTAT*.

La Germania non ha in corso iniziative del genere.

Giova ricordare, inoltre, che nel nostro Paese, in occasione dell'acquisizione di velivoli della flotta di Stato, il ricorso al leasing operativo è stato definito, dalla Presidenza del Consiglio, difficoltoso sul piano normativo (proprietà) nonché molto più oneroso dal punto di vista economico.

Le stesse esperienze per l'acquisizione di velivoli intercettori in attesa della disponibilità dell'EFA-eurofighter 2000[6], hanno mostrato la preferenza per la cessione in *lease,* come forma di mera locazione, di velivoli come il Tornado ADV e l'F16 mediante accordi rispettivamente con il Governo britannico ed il Governo statunitense. L'aspetto di mera locazione realizzato con il *lease* è stato fuso con la contestuale definizione di un pacchetto di assistenza logistica concordata con una *Letter of offer and acceptance.*

Al riguardo, va comunque precisato che il programma Tornado è ormai concluso e i velivoli sono stati restituiti al governo britannico, mentre sono ancora in uso i velivoli F16.

---

[6] Cfr. delibera n. 20/2004/G della Sezione Centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato.

3.3.6 I Programmi di armamento di particolare rilievo.

3.3.6.1 Direzione per gli armamenti terrestri.

SISTEMI D'ARMA CONTROCARRI DI 3^ GENERAZIONE

E' un Programma pluriennale di A/R (SME 03/2004), approvato con DM registrato alla Corte dei conti in data 29 luglio 2004, direttamente destinato alla difesa nazionale e finanziato con stanziamenti tratti dal bilancio ordinario della Difesa. Il programma è finalizzato a sostituire i sistemi d'Arma controcarro (c/c) di seconda generazione attualmente in servizio presso i reparti dell'Esercito, con nuovi sistemi di terza generazione allo scopo di assicurare alla F.A., il mantenimento di una adeguata capacità in tale settore anche oltre il 2008.

Il costo complessivo del programma "sistemi C/C di 3^ generazione" è compreso in un importo massimo di circa **55** milioni, ripartiti nel seguente sviluppo finanziario:

Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTALE
milioni di euro	0,1	14,5	15,00	13,5	10,5	1,47	55,1

DIGITALIZZAZIONE DEL CAMPO DI BATTAGLIA

Il progetto "Digitalizzazione del campo di battaglia" ha lo scopo di definire una nuova architettura tecnologica di riferimento in base alla quale indirizzare i nuovi programmi e, se possibile, farvi confluire quelli già in corso afferenti lo specifico settore del comando e controllo. In particolare il progetto sopra menzionato nasce da un documento emanato dallo Stato maggiore dell'Esercito avente titolo "Documento di base di digitalizzazione dello Spazio di manovra", successivamente recepito in ambito interforze come parte integrante dell'esigenza complessiva di "*Network Enabled Capability* – (NEC)". Si tratta pertanto di un segmento specifico relativo alla componente terrestre, di un programma interforze a più ampio respiro, avente lo scopo di esaminare tutti i programmi ad elevato contenuto tecnologico alla luce della nuova dottrina "*Network Centric Warfare*". Lo Stato maggiore della Difesa, al fine di armonizzare tali tipologie di programmi delle varie forze armate, ha elaborato ed emanato un documento relativo ad una "Specifica Operativa per la definizione dell'Architettura NCW". Lo scopo è quello di determinare la "*High Level Architecture* –(HLA)" nazionale, in funzione degli scenari di riferimento ipotizzati.

In questo contesto confluisce una serie di programmi di A/R e R/S[7] inseriti in programmazione nel corso dell' e.f. 2004, fra i quali:

- il SICCONA (Sistema di Comando, Controllo e Navigazione); finanziato nel corso dell'e.f. 2004 per un importo pari a circa 11,5 milioni;
- il Sistema RSTA (Ricerca Sorveglianza e Acquisizione Obiettivi) per le unità delle forze terrestri; tale programma inserito in programmazione nel corso dell'e.f. 2004 è stato poi successivamente rinviato;
- il "Soldato Futuro": programma avente lo scopo di sviluppare un insieme di equipaggiamenti individuali innovativi completamente integrati tra loro e con il sistema automatizzato di comando e controllo della Forza Armata Il programma è stato finanziato nel corso dell' e.f. 2004 per un importo pari a circa 5 milioni.

3.3.6.2 Direzione generale delle telecomunicazioni.

SHELTER PONTE RADIO PR6/190N

E' un Programma annuale di A/R, approvato con decreto ministeriale in data 12 maggio 2003, direttamente destinato alla difesa nazionale e finanziato con stanziamenti tratti dal bilancio ordinario della Difesa. Il programma prevede l'approvvigionamento di 50 sistemi di

[7] A/R = Ammodernamento e Rinnovamento. R/S = Ricerca e Sviluppo.

comunicazione in ponte radio su Shelter PR6-190/N per le unità C4 (Comando, Controllo, Comunicazioni e Computers) dell'Esercito italiano.

Il programma è stato finalizzato con impegno registrato alla Corte dei conti nel corso dell' e.f. 2004, per un importo pari ad euro 33.648.981,00.

3.3.6.3 Direzione per gli armamenti navali.

NUOVA PORTAEREI "CAVOUR"

E' il Programma relativo all'acquisizione di una unità portaerei, caratterizzata da elevate capacità di comando, controllo, comunicazioni e flessibilità di configurazione d'impiego dei mezzi aerei imbarcati (velivoli STOVL ed elicotteri). L'Unità è, in particolare, idonea ad essere sede di comando per operazioni interforze ed internazionali, caratterizzate da elevata proiettabilità al fine di poter essere impiegata in un ampio spettro di operazioni, comprensive anche di quelle anfibie per le quali possiede capacità di trasporto di un'aliquota di mezzi e truppe. L'ingresso in servizio dell'unità è previsto per il 2008.

Il programma è stato avviato nel 2000 (DM di approvazione registrato alla Corte dei conti il 20 maggio 1998), con oneri globali pari a circa a 1.390 milioni.

In particolare è stato preso un impegno pluriennale (2000-2008) per complessivi 903,3 milioni relativo alla progettazione, realizzazione e fornitura della Piattaforma e del relativo Supporto Logistico, e di un set di apparecchiature operative, suddiviso secondo il seguente sviluppo:

(milioni di euro)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
2,58	2,58	76,69	92,19	182,3	175,6	163,7	146,2	61,42	903,25

3.3.6.4 Direzione degli armamenti aeronautici.

AMX ADEGUAMENTO CAPACITA' OPERATIVE N. 66 VELIVOLI (55+11)

E' un Programma pluriennale di A/R approvato con DM in data 11 luglio 2000, registrato alla Corte dei conti in data 9 ottobre 2000 (programma SMA 02/2000), direttamente destinato alla difesa nazionale finanziato con stanziamenti tratti dal bilancio ordinario della Difesa ed integrazioni disposte a sostegno dell'industria aeronautica. Il programma è finalizzato ad aggiornare il velivolo AM-X per renderlo in grado di condurre operazioni aeree del tipo CAS (*Close Air Support*) e Interdizione vicina in pacchetti integrati di velivoli appartenenti a diverse forze aeree, in zone abitate da popolazioni civili (problematica dei danni collaterali) ed in presenza di una minaccia contraerea di tipo moderno.

Il programma comprende anche una manutenzione del velivolo, in grado di garantirne la funzionalità fino al 2015.

Il costo complessivo del programma è di 296 milioni. Di questi, 246 milioni sono a carico del bilancio ordinario della Difesa (ripartizione annuale nella tabella seguente) e 50 milioni netti a carico del Ministero delle attività produttive.

Capitolo	Anno				Totale
	2004	2005	2006	2007	
.7132 (Art. 2)	18 milioni di euro	66 milioni di euro	87 milioni di euro	75 milioni di euro	246 milioni di euro

3.3.4 L'esternalizzazione ed il ricorso alle gare CONSIP.

Nelle precedenti relazioni è stata data particolare rilevanza sia al tema più generale dell'"esternalizzazione dei servizi" sia a quello, più specifico, del ricorso alla CONSIP.

Nell'Amministrazione della Difesa si sono verificati due fenomeni che hanno matrici e tempi diversi ma che hanno condotto a scelte fortemente indirizzate all'*outsourcing*:

- il primo attiene ad una riforma profonda del sistema militare che si è orientato alla c.d. "forza professionale", abbandonando dunque il ricorso alla "leva obbligatoria" a decorrere dal 1° gennaio 2005, in forza di due provvedimenti legislativi: la legge 14.12.2000, n. 331 che reca i principi della trasformazione dello strumento militare in forza professionale e la legge 23.8.2004, n. 226 sulla "sospensione della leva obbligatoria e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata", in un contesto nel quale la "forza bilanciata" è diminuita dalle 384.461 unità del 1990 alle 201.800 del 2005 con un decremento pari al 47,51 per cento.
- Il secondo è legato ad esigenze di riorganizzazione dei servizi di commissariato e più in generale della gestione del c.d. "esercizio", l'attività diretta al mantenimento in efficienza degli apparati, attraverso l'approvvigionamento dei beni e la gestione della "logistica". Attività che è di grande rilievo per la Difesa, anche sotto il profilo finanziario, come viene messo in evidenza nella parte dedicata all'analisi finanziaria di questa relazione e che è stata oggetto di una consistente attività di regolazione (attraverso le direttive della Direzione di commissariato) e di attenzione da parte della Corte (si citano le relazioni sui magazzini militari (deliberazioni n. 80/2000 e n. 17/2002/G) sui materiali non d'armamento, e sulla gestione dei lavori pubblici (approvate con le deliberazioni n. 11/2002/G e n. 12/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato).

Per quanto attiene al primo, si è già detto, nella precedente relazione, come la mancata disponibilità di una forza-lavoro, a volte impropriamente utilizzata (si citano le osservazioni della Corte sulla gestione degli enti di protezione sociale che hanno determinato una riforma del settore), abbia costituito il fattore determinante per le scelte di esternalizzazione di talune attività:

- *vettovagliamento*. Tale servizio è assicurato in massima parte mediante "*catering*" e consente di recuperare risorse, oltre che di personale, anche dalla "filiera logistica" agli stessi connessa (magazzini, mezzi, locali). L'Amministrazione, a scopo addestrativo e di mantenimento delle esperienze organizzative e professionali, continua a gestire in proprio il servizio in alcuni Enti;
- *trasporti terrestri, marittimi, aerei e spedizione di materiali*;
- *vigilanza alle infrastrutture militari nei servizi ausiliari connessi alla vita ed al funzionamento delle installazioni militari* che non attengono alla sicurezza ed alla difesa, in quanto, altrimenti, ai sensi dell'articolo 3 della legge 331/2000, non è possibile ricorrere all'esternalizzazione;
- *sanità*. In tale settore, l'esigenza di specifiche professionalità impone, in alcuni casi, il ricorso ad organi esterni all'amministrazione.

Il secondo ha ragioni e dinamiche più complesse, in quanto nasce dalla difficoltà di rendere uniformi le procedure di acquisizione di beni e servizi e la loro gestione, come è stato evidenziato dalle stesse indagini della Corte.

Il ricorso alla CONSIP, a prescindere dalla valutazione degli effettivi risparmi per la quale non ha messo in campo strumenti di monitoraggio, avrebbe comunque consentito di raggiungere, ferme restando le peculiarità territoriali, detta uniformizzazione ove la recente legislazione, alquanto ondivaga - che ha dapprima fortemente depauperato la posizione di CONSIP, per poi via via (anche con l'ultima Finanziaria) recuperarne in gran parte la funzione

perlomeno per le amministrazioni dello Stato - non avesse determinato una forte precarietà non idonea a consentire in tempi brevi una diversa allocazione di strutture ed addetti.

Si è già fatto cenno, comunque, alle nuove competenze assunte, non solo nell'ambito del funzionamento ma anche dell'esercizio dai centri di responsabilità di forza armata.

La descrizione sintetica per materia e valori del ricorso alle gare CONSIP è la seguente:

CONVENZIONI CONSIP	Importi 2003	Importi 2004
Buoni Pasto	52,4	32,96
Cancelleria	7,0	0,52
Carburanti extra-rete	6,3	9,38
Carburanti rete	1,6	10,70
Carta	4,4	0,35
Centralini telefonici	0,1	0,01
Fax	0,3	0,60
Fotocopiatrici	6,8	6,25
Gasolio per riscaldamento	22,4	14,73
PC Desktop	7,2	1,22
PC portatili	5,1	1,64
Stampanti	1,4	0,82
S/W Produttività	1,8	1,10
S/W Gestione documentale	2,7	-
Arredi didattici e per ufficio	0,2	0,11
Autoveicoli	0,3	-
Derrate alimentari	45,5	13,26
Ecotomografi	0,2	0,05
Energia elettrica*	9,9	6,66
Global Service uffici	30,9	0,30
Reti fonia dati	0,3	3,19
Servizio energia (calore)*	25,9	8,51
Telefonia mobile*	0,2	0,08
Videoproiettori	0,1	-
Totale	**233,0**	**112,44**

Gli importi, espressi in milioni di euro si riferiscono al valore degli ordinativi emessi nell'anno di competenza.
Gli importi, espressi in milioni di euro si riferiscono al valore dell'erogato per ordinativi emessi negli esercizi precedenti.

E' quindi piuttosto evidente la diminuzione (per circa il 50 per cento) dei valori rispetto al 2003.

3.5 I settori d'intervento – profili peculiari della Difesa.

3.5.1 Le missioni internazionali della Difesa.

Com'è noto, il problema della copertura delle missioni internazionali della Difesa è stato oggetto di particolari approfondimenti, da parte della Corte, non solamente in sede di relazione sul rendiconto, ma in occasione delle apposite relazioni quadrimestrali "sulla copertura delle leggi di spesa".

In passato la Corte ha, infatti, espresso le sue perplessità per il ricorso al fondo per le spese impreviste non essendo ricompresa la specifica tipologia di spesa nell'elenco tassativo allegato alla legge n. 468 del 1978 che abilita, appunto, al prelevamento da detto fondo di riserva.

Si è quindi espressa, in occasione della prima quadrimestrale del 2004 (che ha preso in esame la legge finanziaria per il 2004) e nel contesto della passata relazione sul rendiconto, la posizione favorevole della Corte in ordine all'istituzione, avvenuta con la predetta legge finanziaria (la legge n. 350 del 2003) del "Fondo per le missioni internazionali di pace", con una