



Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche

FLP DIFESA

Coordinamento Nazionale



✉ piazza Dante, 12 - 00185- ROMA - ☎ 06-77201726 📠 06-77201728 - @-mail: nazionale@flpdifesa.it - web: www.flpdifesa.it

NOTIZIARIO n. 97 del 27 LUGLIO 2010

ESPRESSE PERPLESSITA' ANCHE SULLA SOPPRESSIONE DI TELEDIFE DUBBI DELLA CORTE DEI CONTI SU DIFESA SERVIZI SPA

Con il Notiziario n. 94 del 21 u.s., vi abbiamo informato in merito all' esame avvenuto nella Commissione Difesa della Camera dei Deputati sui documenti di bilancio relativi al rendiconto 2009 e all' assestamento 2010 nella parte ovviamente riferita alla nostra Amministrazione. In quel Notiziario, abbiamo anche parlato dei rilievi venuti dalla Corte dei Conti (C.C.) al bilancio del Ministero della Difesa, rinviando per i contenuti ad un successivo Notiziario al quale ora appunto ci accingiamo.

Nel corso della seduta del 24 giugno u.s. a Sezioni riunite, la Corte dei Conti ha adottato la "decisione n. 32/2010" nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009 e sui conti ad esso allegati presentati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 31 maggio u.s.. La Corte ha dichiarato "regolare", sulla base delle verifiche effettuate, il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2009 nelle sue diverse componenti, producendo alcune relazioni dedicate *"all'analisi retrospettiva delle vicende di finanza pubblica"* e formulando contestualmente alcuni rilievi sia in ordine alle entrate, sia in ordine alle spese sia in ordine al conto generale del patrimonio.

Alcune di questi rilievi riguardano proprio il Ministero della Difesa, e in particolare **Difesa Servizi SpA**, cosa quest'ultima che per la verità ha prodotto qualche malumore nella nostra Amministrazione. Rispetto alla costituenda SpA, nel sottolineare come alcune attività assegnate alla SpA sono già realizzate dalle FF.AA., la Corte ha ribadito l'esigenza primaria di "evitare duplicazioni e conseguenti diseconomie connesse con l'esistenza di altre entità funzionalmente dedicate dal legislatore al perseguimento di finalità analoghe, in particolare nel settore dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi per l'intera amministrazione pubblica, mediante attivazione di convenzioni quadro e di modalità telematiche di e-procurement". Potrà anche apparire incredibile, ma è una delle obiezioni sollevate dal Sindacato nel corso dell'unico incontro sull' argomento SpA avuto in data 19.03.2009 con i due Sottosegretari alla Difesa, gli onn. Guido Crosetto, che ne è l'ideatore, e Giuseppe Cossiga.

Vi informiamo altresì che, nella stessa sede, la Corte dei Conti ha avuto modo di *"esprimere le sue perplessità"* anche in merito alla **soppressione di TELEDIFE**, disposta con il DPR 145/2009 in attuazione dell'art. 74 del D.L.112/2008 convertito dalla Legge 133/2008, a cui è stato dato successivamente applicazione con il D.M. 10.02.2010 (ricordiamo che sono stati soppressi sia l' UGGEATI che TELEDIFE, e le funzioni di questa ultima sono state attribuite al IV e al VI Reparto di Segredifesa mentre la gestione dell'"Hardware" verrà ripartita tra le altre DD.GG. tecniche). A questo proposito, la Corte dei Conti, che aveva già osservato in precedenza come *"a scelte organizzative fortemente legate ai programmi dovessero corrispondere strutture in grado di gestire coerentemente ed univocamente la tecnologia disponibile e, quindi sia l'Hardware che il Procurement diretto all'acquisizione del medesimo"*, così si esprime: "Il profilo dell'interoperabilità dei sistemi di comunicazione con la modernizzazione anticipata e la riconfigurazione del sistema radaristico, indica l'esigenza di concentrare su soggetti specifici le competenze in materia, così come per l'informatica, e l'eliminazione di una Direzione di elevato livello tecnologico con il rischio di disperderne le competenze, sia pure per assolvere all'obbligo normativo di diminuire le posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia, peraltro perseguibile con diverse opzioni, non si inquadra nel disegno di coerenza apprezzato nel passato esercizio".

In allegato, stralcio della "Relazione" della corte dei Conti nella parte relativa alla Difesa.

Fraterni saluti a tutti.

IL COORDINATORE GENERALE

(Giancarlo PITTELLI)

Ministero della difesa

1. Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero.
2. Le innovazioni organizzative; 2.1. L'Impatto di Difesa Servizi S.p.A. sul sistema organizzativo.
3. La programmazione e le analisi del controllo strategico.

1. Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero

Nel bilancio del Ministero della difesa, la valenza della missione 5 è sostanzialmente totalizzante. Infatti, non si rileva alcun significativo cambiamento nell'incidenza della spesa collocata nella missione 17 "Ricerca ed innovazione", che presenta stanziamenti corrispondenti allo 0,5 per cento di quelli complessivi del Ministero. La vera spesa per la Ricerca del resto va rinvenuta nell'ambito dei programmi d'armamento. Un'osservazione questa che trova conferma nell'andamento 2009 che evidenzia una sostanziale coincidenza degli esigui stanziamenti con i residui iniziali (114 milioni di residui rispetto a 120 milioni di stanziamenti) e che rimane significativa al 31 dicembre (97,2 milioni).

MISSIONI E PROGRAMMI ESERCIZIO 2008

(in migliaia)

Missione		Programma	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. mis.	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali	
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	402.453,42	5.861.043,15	25,20	5.753.258,54	6.007.396,99	5.898.213,51	248.694,30
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	236.711,74	5.098.985,25	21,92	5.061.277,61	5.182.607,41	4.916.115,54	352.618,26
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	158.253,20	1.806.730,48	7,77	1.793.382,85	1.859.451,73	1.787.411,47	140.669,09
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	231.596,46	2.770.950,68	11,91	2.752.301,35	2.773.449,23	2.694.810,72	269.213,98
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	110.580,30	492.761,44	2,12	482.978,68	500.306,45	455.897,21	117.236,81
		6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigi. militari	2.132.827,47	7.054.313,23	30,33	6.644.681,63	7.211.786,22	6.685.695,45	1.978.519,07
		7	Sicurezza militare	21.829,41	174.072,67	0,75	174.072,67	192.341,91	186.823,11	8.575,80
			Totale	3.294.252,00	23.258.856,90	100,00	22.661.953,33	23.727.339,94	22.624.967,01	3.115.527,31
17	Ricerca ed innovazione	1	Ricerca tecnologia nel settore della difesa	186.178,96	73.627,49	100,00	64.894,40	108.927,49	99.436,25	113.952,60
			Totale	186.178,96	73.627,49	100,00	64.894,40	108.927,49	99.436,25	113.952,60

segue

segue										
Missione		Programma	Residui definitivi iniziali	Stanzamenti definitivi	% su tot. St. def. mis.	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali	
32	Servizi istituzionali e generali delle Amministr. pubbliche	2	Indirizzo politico	572,10	21.807,28	27,98	19.978,70	21.817,27	20.174,14	565,05
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	3.030,18	56.122,65	72,02	53.029,88	57.903,03	50.589,97	5.013,01
		Totale		3.602,28	77.929,92	100,00	73.008,57	79.720,30	70.764,12	5.578,07
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	3.232,00	254.005,57	100,00	0,00	216.762,79	0,00	172.144,27
		Totale		3.232,00	254.005,57	100,00	0,00	216.762,79	0,00	172.144,27
		Totale complessivo		3.487.265,24	23.664.419,88	100,00	22.799.856,30	24.132.750,52	22.795.167,38	3.407.202,25

**MISSIONI E PROGRAMMI
ESERCIZIO 2009**

(in migliaia)

N. Mis.	Missione	Prg	Programma	Residui definitivi iniziali	Stanzamenti definitivi	% su tot. St. def. missione	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	365.975,34	5.864.240,19	25,66	5.965.915,40	6.037.440,97	5.964.985,97	262.834,96
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	392.778,02	5.041.955,51	22,07	5.079.435,35	5.214.489,83	5.075.336,96	344.607,18
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	160.135,19	1.784.427,00	7,81	1.802.296,31	1.878.569,92	1.803.440,67	133.424,55
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	305.135,33	2.698.848,46	11,81	2.730.938,57	2.760.961,01	2.723.493,92	269.993,52
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	128.507,79	560.187,72	2,45	568.906,82	600.596,67	540.739,86	137.125,30
		6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari	2.054.787,55	6.730.290,91	29,45	6.772.644,74	6.538.104,64	6.049.623,89	2.640.803,10
		7	Sicurezza militare	8.575,80	0,00	0,00	0,00	8.575,80	8.575,80	0,00
		8	Missioni militari di pace	0,00	170.024,58	0,74	0,00	0,00	0,00	170.024,58
			Totale	3.415.895,02	22.849.974,37	100,00	22.920.137,19	23.038.738,85	22.166.197,07	3.958.813,19
17	Ricerca ed innovazione	11	Ricerca tecnologia nel settore della difesa	113.952,60	120.375,48	100,00	108.878,31	140.030,48	126.092,72	97.199,29
			Totale	113.952,60	120.375,48	100,00	108.878,31	140.030,48	126.092,72	97.199,29
32	Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	574,43	22.254,29	27,98	21.772,16	22.263,66	21.793,69	544,00
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	5.246,76	56.992,70	72,02	56.138,82	61.353,27	56.776,71	4.042,49
			Totale	5.821,19	79.246,99	100	77.910,98	83.616,93	78.570,40	4.586,49
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	86.027,20	166.753,62	100	0,00	207.929,14	0,00	252.780,83
			Totale	86.027,20	166.753,62	100	0,00	207.929,14	0,00	252.780,83
			Totale complessivo	3.621.696,01	23.216.350,45	100	23.106.926,48	23.470.315,39	22.370.860,19	4.313.379,79

Gli andamenti complessivi del ministero indicano come nonostante gli stanziamenti definitivi diminuiscano dell'1,9 per cento, rispetto a quelli del 2008, i residui totali aumentano del 19,1 per cento, rispetto a quelli iniziali (da 3.621,70 milioni a 4.313,38) ed ovviamente pesa in questo senso la missione 5 che passa da 3.415,89 a 3.958,81 milioni, con un incremento del 15,9 per cento.

A tale risultato concorre in maniera decisiva il programma 6 che fa capo al C.d.R. Segretariato generale, dove è situata la vera spesa "discrezionale" presso le Direzioni

d'armamento, dove i residui totali finali raggiungono 2.640,80 milioni, dai 2054,79 iniziali, con un incremento del 28,5 per cento.

Per tutti gli altri programmi della missione i residui diminuiscono, salvo nel caso delle Missioni militari di pace dove i 170 milioni di residui totali costituiscono l'ultima *tranche* del finanziamento, conservata per il 2010.

2. Le innovazioni organizzative

Per quanto attiene ai profili organizzativi, le recenti innovazioni intervenute nel sistema ministeriale sono oggetto di opportuno approfondimento, sia per valutare la coerenza di detti interventi con l'impostazione dinamica che veniva evidenziata nella passata relazione, in particolare nel precipuo settore "industriale" della Difesa, sia per l'istituzione di nuovi soggetti di diritto privato come Difesa Servizi S.p.A.

Per quanto attiene alla struttura ministeriale, va detto che sono intervenuti due provvedimenti di diverso livello, che hanno inciso sul sistema organizzativo. Del resto, il processo di riorganizzazione non può dirsi definito, per le ulteriori iniziative in atto che impattano sull'area "tecnico-amministrativa" e sui suoi rapporti con l'area "tecnico – operativa", per le inferenze con il settore industriale della Difesa, del quale si tratta specificamente e per l'intervento della citata Difesa Servizi S.p.A., sia sul piano della valorizzazione del patrimonio che su quello del "*procurement*".

Con il d.P.R. 3 agosto 2009, n.145, nel dare attuazione, ai commi 404 e 416 della legge 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007), come modificati ed integrati dall'art. 74 del DL n. 112/2009, convertito con la legge n. 133/2009, sono stati ridotti gli uffici dirigenziali e non dirigenziali, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 ed al 15 per cento di quelli esistenti, nonché una diminuzione del personale adibito a compiti strumentali e di supporto a non meno del 10 per cento. Nel contempo è stata rideterminata anche la dotazione organica al fine di ottenere un risparmio di spesa anch'esso corrispondente a non meno del 10 per cento.

Con il recente d.m. del 10 febbraio 2010, di natura non regolamentare, si è data applicazione al precedente d.P.R. n. 145/2009, individuando nell'ambito del Segretariato generale e delle Direzioni generali ed i loro Uffici tecnici-territoriali che ad esso fanno capo, nonché degli Uffici centrali del Ministero (del bilancio e delle ispezioni amministrative), gli uffici di livello dirigenziale non generale ed i rispettivi compiti.

Una conseguenza di rilievo, derivante dal d.P.R. citato, è stata quella di eliminare, oltre all'Ufficio per la gestione degli enti dell'area tecnico-industriale (sulla cui reviviscenza si erano espresse perplessità nella precedente relazione) una delle Direzioni generali d'armamento (riducendo il numero complessivo delle Direzioni generali da 10 a 9), la Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali, le cui funzioni sono ora attribuite, al Quarto ed al Sesto reparto del Segretariato generale, mentre la gestione dell' "*Hardware*" sarà ripartita tra le altre Direzioni d'armamento e quella dei lavori e del demanio¹.

In merito, la Corte non può non esprimere le sue perplessità, in quanto tale scelta non appare in linea con la logica sottesa alle "Direzioni di programma" di cui si è ampiamente parlato nella precedente relazione ed alle quali si accenna nel prosieguo, di perseguire la

¹ Art. 8. Soppressione della Direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate.

1. La direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate è soppressa e, conseguentemente, le relative competenze, strutture e personale, sono attribuiti al IV e al VI reparto del Segretariato generale della difesa, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 4, lettere b) e d), alla direzione generale degli armamenti terrestri, secondo quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, lettera a), in materia di radar tattici per la sorveglianza delle aree di operazioni, alla direzione generale degli armamenti navali, secondo quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, lettera a), in materia di radar di sorveglianza marittima, alla direzione generale degli armamenti aeronautici, secondo quanto stabilito dall'art. 7, comma 1, lettera a), in materia di impianti e mezzi per l'assistenza al volo e per la meteorologia e di radar per la difesa aerea, alla direzione generale dei lavori e del demanio, secondo quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, lettera a), in materia di predisposizione e implementazione dei sistemi informatici nelle infrastrutture.

massima efficienza degli strumenti a disposizione per raggiungere gli obiettivi prefissati in un contesto ad alto contenuto tecnologico.

Si era, infatti, osservato come a scelte organizzative fortemente legate ai programmi dovessero corrispondere strutture in grado di gestire coerentemente ed univocamente la tecnologia disponibile e, quindi sia l'*Hardware* che il *Procurement* diretto all'acquisizione del medesimo.

Il profilo dell'interoperabilità dei sistemi di comunicazione², con la modernizzazione anticipata e la riconfigurazione del sistema radaristico, indica l'esigenza di concentrare su soggetti specifici le competenze in materia, così come per l'informatica, e l'eliminazione di una Direzione di elevato livello tecnologico con il rischio di disperderne le competenze, sia pure per assolvere all'obbligo normativo di diminuire le posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia, peraltro perseguibile con diverse opzioni, non si inquadra nel disegno di coerenza apprezzato nel passato esercizio.

Del resto, è sentita dalla stessa Amministrazione, in linea con quanto evidenziato dalla Corte dei conti nella Relazione annuale per l'anno 2008, la necessità di creare una struttura di *governance* nell'area tecnico amministrativa, al fine di centralizzare, appunto in un'unica struttura la funzione di indirizzo, controllo e armonizzazione della stessa attività di acquisizione, allo scopo di garantire, al tempo stesso, sia un approccio ai processi di tipo sistemistico, sia l'integrazione degli aspetti operativi e logistici, sia infine una visione unitaria degli aspetti economico-finanziari, programmatici e tecnici.

2.1. L'Impatto di Difesa Servizi S.p.A. sul sistema organizzativo

L'art. 2, comma 27, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (legge finanziaria 2010), ha previsto la costituzione della società per azioni denominata "Difesa Servizi S.p.A.", già oggetto del disegno di legge AS 1373, d'iniziativa governativa.

L'impatto della medesima sul sistema organizzativo della Difesa è di indubbio rilievo e, pertanto ne vanno analizzate le caratteristiche e le potenzialità, in un quadro di coerenza con le strutture esistenti e con le iniziative dirette alla valorizzazione delle attività produttive, che vengono approfondite nella presente relazione.

La finalità della società, rinvenibili nella norma citata e nello schema di Statuto, attualmente all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze³, è quella di svolgere attività negoziale volta all'acquisizione di beni mobili, servizi e prestazioni idonei a consentire l'espletamento dei compiti istituzionali del Ministero della difesa, in settori non direttamente connessi con l'attività operativa delle Forze armate, da individuare e definire con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La Corte, al riguardo, ribadisce l'esigenza primaria di evitare duplicazioni e conseguenti diseconomie connesse con l'esistenza di altre entità, funzionalmente dedicate, dal legislatore, al perseguimento di finalità analoghe, in particolare nel settore dell'acquisizione centralizzata di

² Ne sono esempi:

- Il SICRAL 2 che è un programma frutto della cooperazione tra Italia e Francia e comprende un satellite geostazionario operante nelle bande UHF ed SHF, in grado di potenziare le capacità di comunicazioni satellitari militari già offerte dai satelliti SICRAL 1 e SICRAL 1B e dal sistema francese Syracuse.
- Il programma WI MAX, molto complesso che concerne il riposizionamento dei radar, alcuni dei quali sostituiti, al fine di consentire l'abbandono di frequenze destinate al WI MAX ad uso civile (in alternativa alla banda larga) e l'attivazione delle nuove frequenze destinate ad uso militare. Il contratto è stato secretato per problemi connessi allo switch-off (il momento di passaggio dalle frequenze cedute alle utenze civili a quelle militari) che, anche in considerazione della diversa copertura delle zone del paese, non sarà contemporaneo, ma verrà realizzato in un arco di tempo piuttosto consistente.

³ Che sarà approvato con decreto del Ministero della difesa di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Con il medesimo provvedimento avverrà la nomina del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale "per il primo periodo di durata in carica"; la nomina dei componenti degli organi sociali per i periodi successivi saranno deliberate secondo le disposizioni del codice civile.

Ai sensi del comma 34 del citato art. 2 della legge finanziaria 2010, i membri del consiglio di amministrazione possono essere scelti anche nell'ambito del personale militare in servizio permanente delle Forze armate.

beni e servizi (centrale acquisti) per l'intera amministrazione pubblica, mediante l'attivazione di convenzioni quadro e di modalità telematiche di *e-procurement*.

Le attività previste attengono:

- alla valorizzazione e di gestione del patrimonio immobiliare militare, che non viene conferito alla società e che non può essere da questa alienato;
- alla stipula e di gestione di contratti di sponsorizzazione, ex art. 26 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attività che attualmente viene realizzata dalle Forze armate;
- all'approvvigionamento del Dicastero nei settori non direttamente connessi all'attività operativa, da individuare attraverso apposito decreto del Ministro della difesa, cui Difesa Servizi S.p.A. provvede anche con funzioni di centrale di committenza, ai sensi dell'art. 2, comma 32, della citata legge finanziaria 2010;
- alla concessione in uso temporaneo, a titolo oneroso, previa autorizzazione del Ministro della difesa, delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e dei segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, e della Guardia di Finanza, anch'essa attualmente realizzata dalle Forze armate.

Ai sensi del citato art. 2, comma 27, della legge finanziaria 2010, Difesa Servizi S.p.A. è una società interamente partecipata dallo Stato, in quanto le azioni sono interamente sottoscritte dal Ministero della difesa che, secondo quanto previsto dal successivo comma 32, esercita un'attività di indirizzo strategico, di programmazione e di vigilanza.

Si sottolinea come detta esigenza di ricorrere alla costituzione della società sia collegata con la problematica della limitazione delle "riassegnazioni" dei proventi al bilancio difesa e come il suo superamento sia al momento perseguito con opzioni diverse, come nel caso delle permutate miste di beni e servizi sulle quali la Corte si è soffermata nella precedente relazione, segnalandone le criticità.

In altra parte della relazione si prende in esame un altro profilo che attiene alla gestione dell'Area industriale della Difesa, anch'essa, evidentemente, coinvolta in una prospettiva che mira ad un rendimento effettivo delle attività svolte da questi organismi, in grado sia di remunerare effettivamente quantomeno i fattori della produzione, sia di creare disponibilità finanziarie (fresche) per le esigenze dell'Amministrazione.

Nel quadro complessivo, andrà assicurata la coerenza delle scelte adottata con le finalità perseguite, mentre, nel rapporto con la Società, un aspetto fondamentale è quello della *governance*.

La Corte, infatti, già nella precedente relazione ha segnalato l'esigenza che fosse chiaramente delineata la *governance* dell'Amministrazione sulla Società, sulla scorta della giurisprudenza comunitaria e nazionale e di quanto la stessa Corte ha affermato in sede di controllo sulla gestione (si cita la del. 17/2008/G, della Sezione centrale, con la quale è stata approvata l'indagine sull'"Attività di controllo e vigilanza –Governance – del Ministero del lavoro nei confronti di Italia Lavoro S.p.A.") affrontando in concreto il tema dell'"*in house providing*" e dei canoni del "controllo analogo" da applicare nei confronti, appunto, della società.

Al riguardo il comma 34 (art. 2 della citata legge finanziaria) prevede che:

- la proprietà esclusiva delle azioni sia del Ministero della difesa;
- gli organi di gestione della società siano nominati dal Ministro della difesa e che anche la nomina dei dirigenti sia subordinato al suo assenso;
- siano stabilite modalità di direzione, controllo e intervento della Difesa sulla società penetranti, e comunque superiori a quelli esercitabili dal socio di maggioranza;
- la società debba rivolgere la propria attività in maniera prevalente in favore del Ministero della difesa;
- non possa essere richiesta la quotazione della società né in borsa, né al mercato ristretto.

Altre disposizioni riguardano gli utili della società, di regola destinati a riserva, i quali, peraltro, possono essere impiegati diversamente, previa autorizzazione del Ministero della difesa.

In merito, va ricordato che detta utilizzazione deve essere conforme all'oggetto sociale, il che, in buona sostanza, significa che, proprio al fine di qualificare correttamente la posizione di centrale di committenza, in precedenza citata, il reimpiego degli utili dovrebbe costituire la norma, nell'ottica del soddisfacimento delle esigenze dell'Amministrazione.

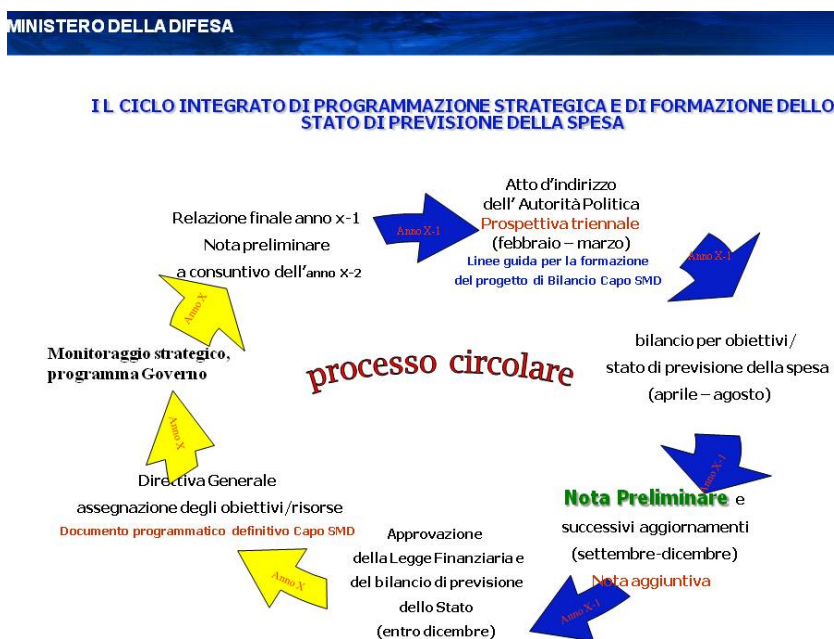
La forte caratterizzazione pubblicistica è resa ancor più evidente dalle disposizioni che prevedono che la società può sciogliersi solo per legge e si intende costituita per effetto della pubblicazione del decreto ministeriale di approvazione dello statuto.

L'attuale intenso dibattito sulle società pubbliche indica come debbano tenersi nel debito conto le norme civilistiche che regolano il rapporto societario.

3. La programmazione e le analisi del controllo strategico

La scelta dell'Amministrazione della Difesa di portare avanti un processo di effettiva integrazione dei documenti programmatori che prima risentivano di un'evidente frammentazione, anche per le particolari caratteristiche della Difesa che nella sua peculiare "Nota aggiuntiva" collocava le linee strategiche da seguire nell'esercizio finanziario di riferimento, ben prima che la nota preliminare che supporta il bilancio di previsione costituisca un fattore consolidato per tutte le Amministrazioni, trova un ulteriore sviluppo nel 2010.

Ciò è senz'altro dovuto alla visione unitaria, con la quale sono stati elaborati la Nota preliminare allo stato di previsione della spesa, la Direttiva ministeriale sull'attività amministrativa e sulla gestione e la Nota preliminare al consuntivo (2008), nell'ambito del "processo integrato di programmazione strategica e formazione dello stato di previsione della spesa".



Ma il valore aggiunto ulteriore che accelera, ad avviso della Corte, il processo che pure già si avvaleva dei riscontri sul "campo" e della sempre migliore utilizzazione delle risorse informatiche, risiede nella capacità, da riconoscere al SECIN⁴ - che viene ora sostituito

⁴ La Corte ha, di recente approvato, con la Deliberazione della Sezione del controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato 11/2010/G, la relazione sul "funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009"

dall'Organismo Indipendente di Valutazione, nell'ambito della nuova impostazione del d.lgs. n. 150/2009⁵ -di produrre la Nota preliminare al consuntivo 2009, alla data del 14 maggio 2010.

Tale circostanza indica addirittura l'esigenza di reingegnerizzare il processo circolare integrato che più sopra viene descritto graficamente, perché viene evidentemente superata l'utilità della Nota preliminare al consuntivo 2008 (non viene più considerato quindi l'anno x-2), allineandosi tale documento alla relazione finale sul 2009.

Il processo, a questo punto, è veramente circolare e dovrebbe consentire un più efficace *progress* nell'elaborazione della programmazione per il 2011.

Del resto, il momento di maturazione del sistema - come la Corte ha spesso sottolineato quando metteva in rilievo l'assoluta mancanza di coordinamento, fino a pochi anni addietro, tra la nota preliminare al bilancio e la direttiva del ministro - è dato proprio dal collegamento tra le analisi relative allo stato di previsione della spesa del Ministero, dal momento della programmazione, a quello della gestione, a quello, infine, della rendicontazione, e quelle relative agli obiettivi che scaturiscono dalle priorità politiche del Ministro.

Un elemento importante è quello di una reingegnerizzazione della filiera programmatica effettuata per il 2010, con un respiro triennale, a partire dal 2011.

E' questa un'ottica che dovrebbe consentire di operare in termini efficaci la misurazione e la valutazione delle *performances*.

Il sistema integrato di vertice di programmazione, gestione e controllo della Difesa consente, inoltre, al vertice politico-strategico del Ministero di temperare e gestire, in un ambiente di "trasparenza", il profilo di "riservatezza militare" che caratterizza i parametri a base degli *output* operativi con quello della misurazione e valutazione delle performance sia in relazione alle strutture che ai responsabili, ciò consentendone l'accesso e la conoscibilità secondo i livelli di "autorizzazione" definiti e l'elaborazione, a ragion veduta, degli stessi ai fini della "pubblicazione-*accountability* esterna" nei limiti dell'art. 2⁶ del d.lgs. n. 150 del 2009 e dell'art. 3⁷ del d.lgs. n. 165 del 2001 e con le modalità stabilite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.13 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Le rilevazioni del SECIN

Una prima rilevazione è quella sulla ripartizione degli stanziamenti definitivi per categoria economica ed evidenzia la consistenza dei redditi da lavoro dipendente, ormai stabilizzata nel bilancio Difesa, in una misura vicina al 70 per cento del totale.

La Corte ha rettificato, al riguardo, la rilevazione del SECIN, sulla base dei dati aggiornati del sistema RGS.

RAFFRONTO 2009-2008

Classificazione Economica	Stanziamenti finali 2009 competenza	% sul totale	Stanziamenti finali 2008 competenza	% sul totale
Redditi da lavoro	15.664	67,5	15.486	65,5
Consumi intermedi	3.025	13,0	3.247	13,7
Investimenti	3.058	13,2	3.579	15,1
Altro	1.469	6,3	1.352	5,7
Totale	23.216	100,0	23.664	100,0

Fonte: Sistema informatico PIBOs con rielaborazione Corte su dati RGS

⁵ La C.I.V.I.T. ha dato parere favorevole alla composizione dell'O.I.V. Difesa con la del. 51/2010.

⁶ Art. 2 del d.lgs. 150/2009 "Le disposizioni contenute nel presente Titolo disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165..."

⁷ Art 3 del d.lgs. 165/2001 "(Personale in regime di diritto pubblico) In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato..."

Il raffronto 2009-2008 indica una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza, a fronte di un aumento delle spese di personale.

Che ciò comporti una rigidità del bilancio, come rileva il SECIN, è ovviamente vero, ma v'è da chiedersi se la rigidità non sia in realtà presente soprattutto nella spesa di esercizio, a causa di fattori che sono stati messi in evidenza dalla Corte in passato e che vengono ulteriormente richiamati in questa relazione.

Una categoria fortemente penalizzata è quella dei consumi intermedi, che incide, in particolare, sulla spesa di esercizio delle Forze armate.

Va tenuto conto dell'impatto, sul bilancio del ministero, delle assegnazioni dal Fondo per i debiti pregressi (345,35 milioni) e delle riattribuzioni provenienti dal Fondo per le missioni fuori-area, che sono riferite ad uno specifico obiettivo operativo:

SME	244.664.376,59	37,12%
SMM	84.728.195,00	12,85%
SMA	144.832.046,00	21,97%
CC	31.124.248,00	4,72%
SGD	600.000,00	0,09%
BLD	183.332,00	0,03%
SMD	153.059.691,00	23,22%
Totale	659.191.888,59	100,00%

Il SECIN ha applicato nelle sue analisi due tipi di indicatori:

- Indicatore di realizzazione finanziaria (calcolato come rapporto fra risorse impegnate e risorse stanziare (stanziamenti finali aggiornati);
- Indicatore di realizzazione fisica delle azioni previste (calcolato come media ponderata di avanzamento delle singole fasi in cui ciascun PO è stato suddiviso rispetto al completamento delle stesse).

L'evoluzione più rilevante ha comunque riguardato l'*output* operativo delle Forze Armate i cui indicatori si sono affinati pur mantenendo una certa eterogeneità per quel che concerne i criteri adottati, tanto da far ritenere che, in un'ottica che dovrà consentire di misurare la "performance organizzativa" sarà necessario procedere ad una revisione degli indicatori.

Essi al momento sono costituiti dalle "esercitazioni svolte" per l'Esercito, "ore di moto" per la Marina ed "ore di volo" per l'Aeronautica.

Appare evidente dunque la loro eterogeneità, ed anche una comparazione all'interno dello stesso sistema di indicatori in una serie di anni di riferimento (ad esempio un triennio) non si è rivelata affidabile a causa di una diversa taratura della programmazione finanziaria negli esercizi considerati, che riguarda soprattutto l'inserimento solo per alcuni esercizi, tra le risorse iniziali di quote provenienti dal fondo dei consumi intermedi.

La Direttiva 2010

La Direttiva 2010 emanata l'8 gennaio 2010, sia pure con lievi modifiche terminologiche ripropone le quattro priorità politiche già presenti nelle Direttive del 2008 e del 2009:

- Operatività ed impiego dello strumento militare (in relazione alle risorse assegnate);
- Ammodernamento dello strumento militare;
- Riorganizzazione e razionalizzazione dello strumento;
- Miglioramento della *governance*.

Gli stanziamenti iniziali di competenza, approvati con la legge di bilancio 2010, ammontano a 20.364.430.855,00 euro, con un minimo incremento dello 0,3 per cento, rispetto all'esercizio finanziario 2009 così come evidenziato nella tabella sottostante:

nr	Missione	nr	Programma	2008 (M€)	2009 (M€)	2010 (M€)
5	Difesa e sicurezza del territorio	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.293,1	5.491,5	5.553,1
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.063,5	4.185,1	4.016,8
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.573,0	1.594,9	1.597,1
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.233,2	2.318,3	2.300,5
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	379,6	464,5	487,9
		6	Pianificazione generale delle FF.AA. e approvvigionamenti militari	4.479,4	4.190,0	4.620,3
17	Ricerca ed innovazione	10	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59,0	51,6	59,7
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	19,7	22,3	22,5
		3	Servizi generali per le amministrazioni di competenza	57,3	50,8	54,8
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	2.974,5	1.925,2	1.651,7
Totale				21.132,4¹	20.294,3	20.364,4²
Differenze					- 838,1	+70,2
					- 4%	+ 0,3%
I valori numerici sono espressi in milioni di euro (M€) ed arrotondati con metodo matematico alla prima cifra decimale						

¹ Su tali volumi va considerata l'incidenza degli accantonamenti pari a 588.885.739 euro.

² Il dato contabile è pari a 20.364.430.855,00 euro.

La Direttiva sottolinea l'esigenza di marcare una concreta attività di *Risk Management* al fine di ottimizzare le risorse rispetto ai risultati attesi, perseguendo opzioni di autofinanziamento ed, in tale contesto, attribuendo notevole rilevanza alla Società Difesa Servizi, di cui si tratta in una specifica parte della relazione, invitando esplicitamente le componenti della Difesa ad avvalersene e a collaborare con essa.

Molta importanza viene data a un controllo centralizzato della spesa, al *procurement*, al controllo strategico e di gestione ed alle sinergie che possano portare a risultati economici.

Come si nota da diversi esercizi a questa parte, le preoccupazioni sulle limitate risorse a disposizione e sul livello ormai preponderante della spesa di personale rispetto a quella reale di investimento hanno portato l'Amministrazione della Difesa a comportarsi in maniera non dissimile dalle Amministrazioni civili, sul piano dell'attenzione ai fenomeni gestionali.

Di rilievo, sia pure con talune contraddizioni, come è stato rilevato nella parte dedicata all'organizzazione, è la diffusione dell'informatica e delle sue implementazioni.