

COMMISSIONE IV

DIFESA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 OTTOBRE 1990

*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)*AUDIZIONE DEL DIRETTORE DEL BILANCIO
E DEGLI AFFARI FINANZIARI DEL MINISTERO DELLA DIFESA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO PIETRO CACCIA

INDICE

	PAG.
Sui lavori della Commissione:	
Caccia Paolo Pietro, <i>Presidente</i>	3
Gasparotto Isaia (PCI)	3
Audizione del direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa:	
Caccia Paolo Pietro, <i>Presidente</i>	3, 8, 13, 14, 16, 19, 20, 21
Cavallo Leonardo, <i>Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa</i>	4, 7, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21
d'Amato Luigi (Misto)	16, 18
Gori Areno, <i>Capo del I reparto della direzione centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa</i>	17
La Valle Raniero (Sin. Ind.)	11, 17
Mannino Antonino (PCI)	8, 14, 15, 18
Pisanu Giuseppe (DC)	7, 12, 14, 19
Sìegagnini Bruno (DC)	10
Tassone Mario (DC)	19, 20, 21
Viviani Ambrogio (Misto)	12
Zamberletti Giuseppe (DC)	19, 20

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. L'onorevole Gasparotto ha chiesto di parlare sui lavori della Commissione.

ISAIA GASPAROTTO. Ho appreso che è stato appena trasmesso alla Camera dei deputati il provvedimento concernente l'avanzamento degli ufficiali delle forze armate, già approvato da questo ramo del Parlamento e poi modificato dal Senato. Invito pertanto la presidenza della Commissione a richiedere l'immediata assegnazione in sede legislativa del progetto di legge affinché si possa procedere alla tempestiva approvazione del testo medesimo, tanto atteso dalla categoria interessata.

PRESIDENTE. Credo di potere rispondere all'invito formulato testé dal collega Gasparotto. L'assegnazione in sede legislativa del provvedimento sull'avanzamento degli ufficiali delle forze armate è stata da noi chiesta con urgenza proprio alcuni momenti fa, affinché sia possibile disporre del testo in questione subito dopo l'approvazione da parte nostra del bilancio della difesa. Credo che tutti i gruppi siano d'accordo in tal senso. Per quanto riguarda i tempi di esame del provvedimento, ricordo ai colleghi che è necessario innanzitutto verificare se le modifiche apportate dal Senato incidano o meno sulla quantificazione e sulla copertura degli oneri finanziari. In caso affermativo, infatti, non sarebbe possibile

richiedere al Presidente della Camera l'autorizzazione a proseguire nei lavori in sede legislativa, durante la sessione di bilancio, in deroga al divieto espressamente imposto dal regolamento. Tale impossibilità deriva dal fatto che l'inizio di tale sessione ha determinato la decadenza dei prescritti pareri precedentemente espressi dalla Commissione bilancio. Qualora, invece, non vi fossero nuovi oneri, a mio avviso si potrebbe informarne la V Commissione e richiedere il necessario nulla osta. Desidero comunque ricordare che, in ogni caso, la nostra Commissione non potrà riunirsi in sede legislativa, neppure facendo ricorso alla deroga, se non dopo avere concluso l'esame in sede consultiva dei documenti di bilancio.

Audizione del direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, del direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, ammiraglio ispettore Leonardo Cavallo.

Ringrazio l'ammiraglio Cavallo ed il colonnello Gori, capo del I reparto della direzione centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, per aver accettato l'invito della Commissione a partecipare alla presente audizione.

Ritengo che, ai fini del miglior andamento dei nostri lavori, sia opportuno ascoltare un'esposizione introduttiva da parte dell'ammiraglio Cavallo, per poi passare alla fase del dibattito.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Desidero innanzitutto ringraziare codesta Commissione per l'invito rivoltomi, che considero un onore.

Prima di affrontare le questioni relative alla manovra di bilancio per il 1991, vorrei premettere alcune considerazioni — che non sono nuove per gli onorevoli commissari — su cui il Ministero della difesa insiste da tempo. Mi riferisco soprattutto alle modalità attraverso le quali il ministero imposta annualmente il bilancio: è, infatti, opportuno conoscerle ed approfondirle per comprendere con quale criterio i fondi vengano allocati nei vari capitoli di spesa. Intendo, inoltre, sottolineare la necessità, per il Ministero della difesa, di una programmazione (per lo meno a medio termine) e di una pianificazione a lungo termine. Un altro argomento che vorrei toccare è quello della peculiarità dell'amministrazione della difesa rispetto alle altre amministrazioni dello Stato.

Quello della difesa non è un ministero come gli altri. Ha, sì, delle caratteristiche comuni agli altri, giacché necessita di risorse e di uomini per il proprio funzionamento così come ogni altro ministero; però ha, al proprio interno, tutta una parte operativa composta da uomini e, soprattutto, da grandi quantità di mezzi, di infrastrutture, di stabilimenti di lavoro, di laboratori di studio e di ricerca, che inducono, in qualche misura, ad accostarne l'attività a quella di una vera e propria grande azienda formata da mezzi, da infrastrutture e da uomini.

Da tale visione d'insieme dell'amministrazione della difesa deriva la constatazione dell'inadeguatezza assoluta del bilancio così com'è formulato — che è quello (comune a tutti gli altri ministeri) previsto dalla legge sulla contabilità dello Stato — a fotografare ed a rendere leggibile il bilancio della difesa.

Da anni ci viene mossa da più parti l'accusa di stendere un bilancio di difficile lettura, come se vi fossero, da parte del Ministero della difesa, volontà ed in-

teresse di nascondere qualcosa, o di mimetizzare qualcosa in quella marea di numeri e di capitoli che si succedono e che effettivamente sono illeggibili.

Noi siamo i primi a riconoscere che, se si legge il bilancio della difesa nudo e crudo, nella sequela dei capitoli, non si capisce pressoché nulla circa la destinazione dei fondi allocati nei vari capitoli: non si capisce, per esempio, quante navi da guerra s'intenda costruire; non si capisce se s'intenda costruire navi da guerra o, invece, acquistare carri armati o, invece, offrire grandi cene per gli ospiti, o per i soldati di leva.

Che cosa, dunque, bisognerebbe fare?

Probabilmente, il bilancio della difesa dovrebbe avere una struttura completamente diversa: dovrebbe assomigliare ai bilanci di aziende come l'ANAS, o come quella dei monopoli di Stato, nel senso che ad un bilancio che riflettesse le spese proprie del ministero come tale dovrebbe essere allegato un bilancio di azienda, con tanto di voce « capitale » che è importantissima.

Quando mi soffermerò sullo stato di previsione della spesa per il 1991, parlerò anche del problema del capitale.

Noi abbiamo un grandissimo capitale, che dovremmo salvaguardare — per evitare che si depauperi nel tempo — attraverso degli ammortamenti annuali, cioè attraverso somme destinate annualmente a reintegrare il capitale in maniera che esso non si depauperi nel tempo.

Vedremo, poi, come tutto ciò non sia accaduto in passato, non stia accadendo ora e non accadrà in futuro, ragion per cui il degrado dello strumento militare è pressoché inevitabile, se si continua ad assegnare i fondi com'è stato fatto nell'ultimo triennio.

Circa la necessità di una programmazione a medio termine, desidero far osservare come i tempi nel settore della difesa siano tempi lunghi. Infatti, l'amministrazione della difesa impiega, per qualunque realizzazione, almeno dieci anni e, in alcuni casi, anche parecchi di più.

Se, oggi, intendiamo pensare e quindi realizzare un nuovo cacciabombardiere

del 2000-2010, dobbiamo cominciare fin da adesso a spendere soldi per la ricerca al fine di ottenere la linea completa dei velivoli di tale tipo fra 13-15 anni. Se, oggi, intendiamo pensare e quindi realizzare una nuova nave da guerra, dobbiamo avviarne subito la progettazione per avere quella nave in linea tra otto anni (tre per lo studio, la preparazione e la sperimentazione, più cinque per la costruzione).

Dunque, le realizzazioni nel settore della difesa comportano tempi lunghi. Tutto si può chiedere all'amministrazione della difesa, anche di chiudere i battenti; ma bisogna dare ad essa il tempo per poterlo fare. Per potere programmare correttamente e, soprattutto, proficuamente è necessario però avere una sicura e stabile ipotesi finanziaria. Altrimenti, si programma sul vuoto: cosa, questa, che l'amministrazione della difesa ha fatto e sta facendo, giacché qualunque ipotesi (anche la più pessimistica) essa sia riuscita a pensare od a prevedere, la realtà si è rivelata sempre peggiore del previsto.

Di fronte a tale situazione, nel 1987, il Consiglio supremo di difesa prese una decisione che soddisfaceva l'amministrazione della difesa. Decise infatti che, nello stabilire i fondi da assegnare annualmente alla difesa, si dovesse operare, ogni anno, nel senso di assegnare prima, a parte, i fondi necessari per la copertura finanziaria delle leggi intervenute nel corso dell'anno, poi i fondi necessari per il mantenimento del personale (che ha diritto di prendere lo stipendio, di mangiare, di vestire e di essere accasermato) e quindi, per la parte delle spese discrezionali per i beni e servizi, fare sì che essa avesse in ciascun anno un incremento pari a quello del prodotto interno lordo. In tale modo il bilancio della difesa poteva essere salvaguardato ed i pianificatori del Ministero della difesa avevano un riferimento sicuro per prevedere la programmazione nel decennio.

Tale criterio fu adottato nel 1988, ma saltò nel 1989. Le decurtazioni sono state pesanti nello stato di previsione della

spesa per il 1990 e sono pesantissime in quello per il 1991.

Dunque, i programmatori del Ministero della difesa si trovano in presenza, da un lato, di una disponibilità di fondi che si riduce continuamente e, dall'altro, di una struttura che, essendo molto complessa ed articolata, non può essere modificata nel breve periodo ma ha bisogno di tempo.

Tutto — lo ripeto — si può chiedere all'amministrazione della difesa tranne che prendere decisioni del genere in poco tempo. Nessuno — penso — potrebbe essere in grado di prenderne.

Desidero ora illustrare le procedure per la formazione del bilancio della difesa, cioè i criteri con i quali i fondi vengono allocati in ciascun anno.

Alla base di tali procedure vi è una direttiva interna del Ministero della difesa — risalente al 1967, anno in cui era ministro l'onorevole Tremelloni — che, pur se molto antiquata, è tuttavia ancora valida perché ha seguito, in pratica, i famosi decreti del Presidente della Repubblica che, nel 1965, avevano unificato i tre ministeri allora uniti solo sulla carta, inventando la figura unica del segretario generale capo del settore tecnico-amministrativo e lasciando il settore tecnico-operativo nelle mani del capo di stato maggiore della difesa e dei tre capi di stato maggiore di forza armata.

Furono create così due aree: quella tecnico-amministrativa, che provvede per quanto riguarda i contratti e gli acquisti, che opera, agisce e studia, e quella tecnico-operativa, che provvede per quanto concerne l'impiego operativo dei fondi, cioè indica alle direzioni generali come i fondi stessi debbano essere spesi in base alla programmazione di ciascuna forza armata.

I settori di spesa individuati dalla direttiva GAB.38346 del 1967 sono quello delle spese vincolate — cioè di quelle non sottoposte ad alcuna discrezionalità (in quanto previste dalla legge o derivanti da accordi internazionali), per il pagamento del personale, per fronteggiare le quali vengono subito accantonate le somme ne-

cessarie — e quello delle spese discrezionali — cioè di quelle su cui gli stati maggiori esercitano la loro discrezionalità — che rende fattiva la programmazione predisposta. Le somme che rimangono, una volta accantonati i fondi necessari per le spese vincolate, vengono ripartite tra le tre forze armate secondo le tradizionali — e discutibili — percentuali; dopo di che ciascuna forza armata applica il segmento di programmazione relativo all'anno di riferimento.

Poiché i fondi a disposizione non corrispondono mai a quanto è stato previsto gli stati maggiori, ogni anno è necessario rivedere la programmazione, procrastinare, allungare i tempi, annullare — se è ancora possibile — determinati programmi e sbilanciare quindi tutta la programmazione (che era stata, invece, impostata con obiettivi a lungo termine). I settori delle spese discrezionali sono tre: quello per i programmi di forza, quello per l'esercizio e quello per all'ammodernamento. Il primo settore riguarda il personale non in servizio permanente effettivo, i volontari, i richiamati ed i trattenuti in servizio. Una volta deciso dal Comitato dei capi di stato maggiore il numero degli uomini da tenere in servizio, anche queste spese diventano obbligate in quanto è necessario comunque provvedere alla distribuzione delle paghe, delle razioni viveri e così via dicendo. Quindi, questo è un altro settore di spesa che diventa vincolante. Gli altri due settori che ho citato sono quelli che afferiscono alle spese militari in senso stretto. Le spese di esercizio sono quelle di supporto logistico, di addestramento del personale e di manutenzione dei mezzi e delle infrastrutture; le spese di ammodernamento e potenziamento servono invece per il futuro, per la vita e per il miglioramento dello strumento militare, allo scopo di non depauperare il capitale di mezzi e di sistemi d'arma di cui ho parlato poc'anzi.

Si comprende immediatamente l'ordine di priorità di tali spese. Sono stati in primo luogo accantonati i fondi necessari per le spese vincolate, delle quali non si può fare a meno in quanto sono

previste dalla legge. Si sono, poi, accantonate le somme relative alle spese per il mantenimento del personale, che diventano anch'esse, in un certo senso, vincolate perché debbono essere sostenute obbligatoriamente. La parte veramente discrezionale riguarda, quindi, soltanto gli ultimi due tipi di spese; ma, tra queste, le spese di esercizio hanno il sopravvento sulle altre innanzitutto perché è necessario mantenere in efficienza quello che si ha, al fine di conservare un minimo di capacità operativa e di addestramento. Le cifre che vengono destinate all'ammodernamento sono, quindi, soltanto quelle che residuano dopo che si sia provveduto a tutti gli adempimenti già descritti. Si è, pertanto, costretti a provvedere ben poco al futuro, alla vita dello strumento nel tempo.

Nel dare uno sguardo al bilancio di previsione per il 1991, ci accorgiamo che quello impostato dal Ministero della difesa si basa sul bilancio triennale predisposto dal Governo nell'anno precedente, che prevedeva, per il 1991, la somma 25.775 miliardi di lire. In tale somma non erano ancora compresi tutti i rinnovi contrattuali per il personale civile e per quello militare (inclusi i carabinieri). Alla cifra indicata bisognava pertanto aggiungere i 1.650 miliardi derivanti dall'adeguamento dei contratti. Pertanto, al Ministero della difesa si sarebbero dovuti attribuire circa 27 mila miliardi, mentre ne sono stati stanziati 24.507,2.

Vi è quindi un aumento del 4,5 per cento, che potrebbe apparire giusto in quanto mancherebbe soltanto lo 0,5 per cento per raggiungere il tasso d'inflazione programmato (l'1,8 per cento, se si consideri l'inflazione vera, quella tendenziale, che ha un tasso pari al 6,3 per cento). In definitiva, quindi, l'aumento potrebbe sembrare accettabile. Se però analizziamo il contenuto delle poste ci accorgiamo che avere fatto riassorbire all'interno del bilancio l'intero importo dei rinnovi contrattuali per il personale è come avere sottratto circa 2 mila miliardi al vero bilancio militare, ossia alle parti relative all'esercizio ed all'ammodernamento. Poi-

ché, come ho già detto, le spese relative all'esercizio sono pressoché irriducibili, per tutti i motivi già esposti, si può constatare come il taglio forte, pesante, sia avvenuto sull'ammodernamento, cioè sul futuro dello strumento militare. Infatti nel dare un primo sguardo ai tre grandi blocchi di spesa, si può notare come per il personale in servizio e per quello in quiescenza sia stato impegnato il 54,4 per cento dell'intero bilancio delle forze armate (restando, ovviamente, esclusi i carabinieri, che richiedono un discorso a parte e per i quali sono stanziati 5.180 miliardi) e come per il funzionamento sia stata impegnata una quota pari al 31,5 per cento e per l'ammodernamento soltanto il 18 per cento. Un bilancio rispondente alle effettive necessità della difesa (come quelli predisposti negli altri paesi europei) dovrebbe invece, destinare il 40 per cento circa al personale, il 28 od il 30 per cento al funzionamento ed il rimanente 30 per cento all'ammodernamento. Quest'ultimo settore, anzi, dovrebbe ricevere qualcosa in più rispetto a quello relativo all'esercizio. Già da questo primo *flash* appare, quindi, che il nostro bilancio manca totalmente di equilibrio. Dalla massa dei 24.507,2 miliardi stanziati, prima ancora di analizzare i singoli importi, devono essere operate alcune sottrazioni.

GIUSEPPE PISANU. Mi scusi, ammiraglio Cavallo, codesti calcoli sono stati effettuati dopo avere escluso la spesa relativa all'Arma dei carabinieri?

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Sì. La somma che ho citato non comprende quella relativa ai carabinieri. Esistono, però, molte altre spese che non riguardano direttamente le funzioni della difesa e che ammontano a 1.159 miliardi, pari al 4,7 per cento dell'intero bilancio: mi riferisco alla protezione civile, al trasporto civile di Stato, all'assistenza al volo (per la parte che ancora è rimasta all'aviazione), al rifornimento idrico alle isole e così via dicendo.

Vi è, poi, una voce molto consistente, rappresentata dalle pensioni, che ammonta a circa 800 miliardi e che ugualmente rientra nel *budget* della difesa. Potremo dare uno sguardo un pò più approfondito al bilancio così depurato delle spese per l'Arma dei carabinieri (pari a 5.180,4 miliardi di lire) e di altre spese non propriamente istituzionali (pari a 1.159,8 miliardi di lire).

Rimangono, dunque, per la funzione difesa 15.167 miliardi di lire, dei quali 7.000,1 miliardi sono destinati alle spese vincolate, cioè a quelle derivanti da leggi e 11.166,9 miliardi sono destinati alle spese discrezionali, cioè a quelle più o meno legate alle scelte degli stati maggiori. Di queste ultime, quelle per programmi di forza (comprendenti paghe, viveri, vestiario ed igiene) ammontano a 2.658 miliardi (- 3 per cento rispetto al 1990).

Perché si è potuto ottenere tale riduzione (che è del 3 per cento in termini monetari, ma è del 9-10 per cento in termini reali, considerando il tasso d'inflazione)? Si è potuto arrivare ad essa perché è stato di nuovo decurtato il personale di leva, che è stato diminuito di circa 16 mila uomini nell'esercito, di 4 mila nella marina militare e soltanto di mille nell'aeronautica militare, che è già al livello minimo.

Le spese di esercizio (cioè quelle per il mantenimento delle armi, dei materiali e delle infrastrutture, nonché per l'addestramento dei reparti) ammontano a 5.198,5 miliardi (+ 6 per cento rispetto al 1990, in termini monetari). Tali spese sono, *grosso modo*, uguali a quelle per il 1990, con una novità, prevista dalla legge sul contratto di lavoro dei militari: l'introduzione dello straordinario, per la prima volta nella storia delle nostre forze armate.

Vedremo come andrà a finire, perché quello dello straordinario è un problema estremamente complesso, soprattutto per i reparti operativi. Non si sa ancora bene come manovrarlo.

Dunque, le spese di esercizio sono quasi uguali a quelle per il 1990, con in

più 228 miliardi per lo straordinario al personale militare, che sono stati prelevati da altre voci dell'esercizio.

Quello che è rimasto — dopo avere coperto le spese suindicate, che sono pressoché incomprimibili — è stato destinato all'investimento, per una somma di 3.310,4 miliardi (— 31,8 per cento, in termini monetari, rispetto al 1990 che presentava un bilancio già decurtato di 1.500 miliardi).

La situazione è molto evidente. Abbiamo un patrimonio da salvaguardare, valutabile in termini monetari, ad oggi, intorno ai 160 mila miliardi, relativamente a mezzi, materiali, armi, complessi d'arma, eccetera. La « vita » media di tali mezzi va dai 10-12 anni, per quelli meno complessi (quali, per esempio, le automobili), ai 25 anni, per quelli più complessi (quali, per esempio, le navi da guerra); dunque, essa si aggira intorno ai 17-18 anni. Bisognerebbe investire circa 9 mila miliardi l'anno per non depauperare, nel tempo, lo strumento militare. Il conto può apparire grossolano, ma dà senz'altro un'idea della dimensione del problema.

Rispetto ai 9 mila miliardi teoricamente necessari per mantenere lo strumento militare efficiente e numericamente all'altezza di quello attuale disporremo, nel 1991, soltanto di 3.310,4 miliardi. L'anno scorso disponevamo di 4 mila miliardi e l'anno precedente disponevamo di quasi 5 mila miliardi.

Di fronte ad una situazione di questo genere il pianificatore militare si trova spiazzato: non sa più che cosa deve fare perché non vede più gli obiettivi né sa più su che cosa contare per il futuro. Pertanto, si limita innanzitutto a coprire gli impegni di spesa già formalizzati, rispetto ai quali non può più tirarsi indietro giacché vi sono dei contratti in corso.

Nel 1991 saranno spesi, solo per i rami relativi a contratti pluriennali già operanti, circa l'80 per cento dei fondi destinati all'ammodernamento dell'esercito, circa il 60 per cento di quelli destinati all'ammodernamento della marina militare e circa il 65 per cento di quelli destinati all'ammodernamento dell'aero-

nautica militare. In altre parole, quasi tutti i fondi sono già impegnati. Il margine che resterà ancora disponibile una volta pagati gli impegni alle rispettive scadenze servirà per completare con programmi annuali quei programmi principali che stanno già marciando. Nulla di nuovo si potrà fare per il futuro.

Concludo qui la mia esposizione. Il quadro che ne risulta non è molto edificante. Le prospettive sono chiare: se si continuerà così, il degrado dello strumento militare sarà inevitabile.

Di fronte alle mutate situazioni internazionali, di fronte ad uno scenario internazionale completamente nuovo è comprensibile che vi sia un pò di sbandamento. La stessa NATO non sa ancora come trasformarsi o come modificarsi. Per quanto ci riguarda l'amministrazione della difesa ha già tracciato dei lineamenti per un futuro che vedrà, com'è ovvio, lo strumento militare ridursi numericamente cercando però di compensare la propria riduzione con un miglioramento della propria qualità. Ma anche questo progetto — che non sembra essere ancora pienamente concretato — potrà avere attuazione solo se sarà chiara l'ipotesi finanziaria su cui basare lo strumento militare del 2000.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ammiraglio Cavallo per la sua esposizione e do senz'altro la parola agli onorevoli colleghi che desiderino porgli delle domande.

ANTONINO MANNINO. Ringrazio l'ammiraglio Cavallo per l'esposizione molto chiara ed esauriente che egli ha svolto in questa sede. Pur tuttavia, desidero fare rilevare come permangano irrisolti una serie di nodi, che hanno originato la nostra richiesta di fare precedere l'esame dei documenti di bilancio della difesa da un chiarimento e da una possibilità di approfondimento e di contributo tecnico e di esperienza, che sicuramente non mancheranno. Nell'ultima parte della sua esposizione, l'ammiraglio Cavallo ha evidenziato il fatto che esistono ormai poche risorse non ancora impegnate per quanto

riguarda le spese per l'ammodernamento. Tuttavia, lo stesso Servizio studi della Camera non ha potuto fare a meno di rilevare come dei 10.459 miliardi (che rappresentano residui di stanziamento, ma vengono trattati come residui passivi, quantunque vi sia tra le due cose una certa differenza) ben 6.151 (che costituiscono una quota altissima, pari al 58,8 per cento) riguardino l'ammodernamento ed il rinnovamento della difesa. Bisogna notare, altresì, che di anno in anno tali residui aumentano, ancorché negli ultimi tre anni vi sia stata una cadenza decrescente degli stanziamenti di competenza e di cassa. È necessario cercare di chiarire questo punto.

Ho qui una copia del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1988 (che fu presentato alla fine del 1987), il quale recava un allegato n. 10 contenente il riepilogo dei contratti e degli impegni internazionali, con il relativo sviluppo pluriennale. Ritengo che sarebbe utile inserire un simile allegato anche nell'attuale tabella n. 12, perché ciò permetterebbe di comprendere più chiaramente quale sia il punto nodale dell'anomalia (che è stata notata anche dal Servizio studi della Camera) e, quindi, di individuare meglio il significato di alcuni dati che hanno rilevanza politica.

Prima ancora che venisse presentata la nota di variazioni, abbiamo assistito al taglio di 700 miliardi al programma di sviluppo dell'aeronautica militare, mentre non si sottraeva quasi nulla al programma dell'esercito. Soltanto in seguito si è intervenuti anche in quella direzione. Bisogna però considerare che quando, qualche anno fa, fu approvato il programma relativo all'acquisizione di 450 mezzi blindati 8×8 alla modica cifra di 3 miliardi 715 milioni l'uno, fu approvato anche lo sviluppo di quel programma, tant'è vero che, circa sei mesi, fa il comitato competente ha provveduto a ridurre il numero di tali mezzi da 450 a 400, ritenendo che l'originaria previsione fosse esagerata. Tuttavia non c'è traccia, nei verbali che ho avuto modo di leggere (che com'è noto, vengono depositati

presso la nostra Commissione e sono a disposizione di tutti i commissari) del fatto che, essendo intervenuti nel frattempo gli accordi di Vienna, probabilmente un ammodernamento di quel tipo poteva risultare sproporzionato, rispetto alle condizioni presenti nell'aeronautica e nella marina. Il capo di stato maggiore dell'aeronautica ha detto, infatti, che non abbiamo una difesa aerea, mentre quello della marina ha dichiarato che non avremo più quella navale. Forse essi hanno un pò accentuato i toni; però dalle loro dichiarazioni si deducono elementi di valutazione i quali portano a ritenere che, probabilmente, la massa persistente di residui possa essere utilizzata, alla fine, come massa di manovra per la definizione di un disegno politico su cui vogliamo che si faccia chiarezza. Non è un caso che la nostra Commissione abbia avviato un'approfondita indagine conoscitiva sul modello nazionale di difesa — che concluderemo nella giornata di domani — rispetto alla quale, anche per le contraddizioni che sono emerse, dovremo operare scelte più radicali.

Vi è, poi, la necessità di avviare la discussione sul bilancio della difesa avendo cognizione, in tempo utile, della cosiddetta nota aggiuntiva. Questa, infatti, contiene una serie di riaggregazioni esplicative — per missioni e così via dicendo — che consentono una conoscenza e, quindi una valutazione più puntuali in merito al bilancio della difesa. Alcune constatazioni sono, per esempio, deducibili dalla lettura del bilancio in generale. Assistiamo ad una previsione di spesa, sulla base dei dati disaggregati secondo le nuove direttive, che comporta un aumento degli stanziamenti per la sicurezza pubblica (i quali comprendono, quindi, gli oltre 5 mila miliardi per l'Arma dei carabinieri, già ricordati dall'ammiraglio Cavallo) di 1.676 miliardi, quantunque con la manovra generale di bilancio si stia cercando di apportare tagli per ben 50 mila miliardi, naturalmente per altre voci. Oltre che componente di questa Commissione, sono anche membro della Commissione parlamentare

d'inchiesta sul fenomeno della mafia; lungi da me, pertanto, l'idea di protestare per questo rimpinguamento. Tuttavia, quando vedo che, pur essendo enormemente aumentata la drammaticità della situazione dell'ordine interno e della sicurezza pubblica nel nostro paese, vengono stanziati, nelle spese riservate ai servizi d'informazione, 150 miliardi per il SISMI e 95 per il SISDE, mentre soltanto un miliardo e mezzo viene destinato alla lotta contro la droga, non posso fare a meno di affermare che certamente avvengono fatti poco apprezzabili, che mi inducono a richiedere anche una verifica di tutte le spese discrezionali e di quelle relative ai servizi di sicurezza.

Infine, ritengo che — una volta acquisiti i dati contenuti nella nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa per il 1991 e le risposte alle domande da noi rivolte all'ammiraglio Cavallo (ed in particolare, per quanto mi riguarda, alla richiesta di una tabella che rechi il programma di sviluppo pluriennale delle leggi di ammodernamento) — dobbiamo essere posti nella condizione, quest'anno, (anche per ciò che giustamente ci è stato detto dall'ammiraglio Cavallo) di valutare rigorosamente, con i margini di scostamento più ristretti possibili, quale sia il costo reale di ciascuna unità immessa nella leva.

Alcune economie sono state realizzate — com'è stato detto dal nostro cortese interlocutore — riducendo il personale di leva delle tre armi. È possibile che si pensi anche ad un intervento più ardito. Comunque, il Parlamento ed in modo particolare questa Commissione devono essere messi nella condizione di valutare con molta puntualità — assumendosene, poi, le responsabilità politiche — le diverse opzioni possibili. Sono convinto, infatti, che sia possibile operare un intervento più drastico ed anche realizzare un'ipotesi di riagggregazione delle spese di bilancio del Ministero della difesa che — l'ammiraglio Cavallo mi perdoni questa garbata osservazione — avrebbe dovuto essere considerata nell'esposizione introduttiva. Mi riferisco al fatto — non sottoline-

ato dall'ammiraglio Cavallo forse nell'intento di evitare di sembrare polemico, in quanto appartenente alla marina militare — che si continua in una ripartizione delle risorse secondo lo schema di un esercito che deve mantenere in armi 270 mila uomini e di una marina militare e di un'aeronautica militare che devono restare ad un certo livello.

Ritengo che tale schema di ripartizione delle risorse sia sbagliato perché tende a trasformare le forze armate italiane in qualcosa che in parte esse già sono e cioè in una specie di megacentro assistenziale che sicuramente non servirà né potrà servire alcuno degli interessi vitali del nostro paese.

BRUNO STEGAGNINI. Desidero anch'io partire dal problema dei programmi di forza, cui è stato fatto riferimento poc'anzi dall'onorevole Mannino.

Lei, ammiraglio Cavallo, ha detto che effettivamente i programmi di forza hanno subito una riduzione, in termini reali, del 3 per cento, come conseguenza della riduzione del personale di leva. È chiaro però che tale personale — che stiamo per ridurre e che, probabilmente, ridurremo anche nell'anno prossimo — non è disposto in ordine sparso ma è raggruppato in grandi unità (brigate, scuole, centri di addestramento, battaglioni, navi militari, reparti di volo, stormi e così via dicendo). A questa riduzione dei programmi di forza deve corrispondere una riduzione degli armamenti e dei mezzi (che comportano una spesa complessiva di 160 miliardi di lire). È chiaro infatti che nel momento in cui vengano meno alcune grandi unità i mezzi in dotazione ad esse non abbiano più ragione d'essere, a meno che non siano conservati in magazzino.

È pur vero che vi sono gli accordi CFE, con i quali vengono fissati in maniera precisa i quantitativi di mezzi dei quali dev'essere dotata la componente terrestre delle nostre forze armate.

Chiedo se sia stato fatto un calcolo circa la riduzione di mezzi che deve corrispondere alla percentuale di riduzione

dei programmi di forza. È evidente infatti che se si procedesse, per esempio, allo scioglimento di tre brigate i mezzi di tali unità non avrebbero più ragione d'essere e pertanto potrebbero essere mandati alla demolizione (i più vetusti) od essere alienati senza alcuna necessità di quel rimpiazzo che, invece, lei chiede protestando per il calo degli investimenti del 31,8 per cento (percentuale, quest'ultima, che potrebbe essere rivista affinché possa assestarsi intorno al 24-25 per cento, cioè intorno ad un valore più adeguato).

Questo è importante anche per dare a noi, nel nostro lavoro di parlamentari, delle certezze in ordine ai pareri che dobbiamo esprimere sull'acquisizione di nuovi mezzi da introdurre nelle forze armate.

Pertanto, le chiedo — al fine di ottenere una risposta durante la prossima seduta di prosieguo di quest'audizione — di valutare a quanto ammonti la riduzione di mezzi, materiali ed infrastrutture corrispondenti ad un calo dei programmi di forza così cospicuo come quello che abbiamo avuto — di 20-25 mila unità e, probabilmente, di altrettante nel prossimo anno.

Tra l'altro, sappiamo già che saranno sciolte alcune grandi unità. Si tratta non soltanto di battaglioni di fanteria, nei quali non vi sono mezzi di un certo valore economico, ma — a quanto si dice — di brigate di cavalleria, dotate di carri da combattimento e di mezzi blindati che hanno un altissimo costo, anche di manutenzione oltre che di rimpiazzo.

Dunque, desidero sapere a quanto ammonti il calo dei mezzi, dei materiali e delle infrastrutture corrispondenti al calo dei programmi di forza, nonché l'ammontare del calo delle spese di manutenzione e di esercizio relative a quei mezzi, materiali ed infrastrutture.

RANIERO LA VALLE. Signor ammiraglio, dopo quanto lei ha detto, il Parlamento, nell'esercizio della sua responsabilità, non dovrebbe approvare questo bilancio, perché un bilancio della difesa che, in modo non opinabile, in partenza,

per dichiarazione degli stessi pianificatori, sacrifichi l'efficienza, l'addestramento, il rinnovo, le manutenzioni e produce un degrado ed una progressiva obsolescenza delle infrastrutture e dei mezzi ed in complesso dello strumento militare, va respinto. Se la spesa ha una logica in quanto ommisurata ad un certo obiettivo, è evidente che questo bilancio va respinto.

Di fronte ad un problema di questo genere, il rimedio può essere quello di spendere 35 mila miliardi anziché 24.500. Ma se non si ritiene che sia questa la strada da seguire, occorre — a prescindere dalle responsabilità politiche — che gli stessi pianificatori dello strumento militare presentino in sede tecnica delle possibili ipotesi alternative. Tenendo conto di una certa quantità di risorse prevedibili per un futuro più o meno lontano, qual è lo strumento più razionale che possiamo predisporre per fare fronte alle esigenze in questione? Altrimenti non si comprende come possiamo accettare che manchino le risorse necessarie per la semplice sostituzione dei mezzi obsoleti, con uno scarto notevolissimo tra ciò che sarebbe indispensabile per la mera rigenerazione di tali mezzi, da un lato, e, dall'altro, scelte di prestigio di altissimo costo (come i *Tornado* o la *Garibaldi* e così via dicendo) che incidono in modo rilevante sulla possibilità dell'ammodernamento. Allora, per esempio, spogliandosi di qualsiasi presupposto di prestigio o di bandiera, un pianificatore militare dovrebbe riconoscere che, probabilmente, anziché acquistare cento *Tornado* a 75 miliardi l'uno, è più opportuno provvedere al rinnovo di altri mezzi, meno costosi e sofisticati.

Gradirei, in sostanza, che il Parlamento fosse posto di fronte a scelte possibili. Se, invece, continuate a metterci davanti alla constatazione che il bilancio non funziona, che anche tecnicamente è sbagliato in quanto non corrisponde a nessuna delle esigenze della difesa e, ciò nonostante, ci chiedete di approvarlo, ciò vuole dire che il Parlamento non riesce a dialogare neppure con i pianificatori mili-

tari. Ritengo, quindi, che l'esposizione dell'ammiraglio Cavallo, anche per coerenza professionale, oltre che per tutto il resto, richiederebbe uno sviluppo di questo genere; altrimenti, il Parlamento non avrebbe possibilità di intervenire concretamente: non possiamo, cioè, fare altro che versare lacrime su questo bilancio insufficiente, oppure consolarci riconoscendo che negli stati di previsione della spesa del Ministero della difesa sono compresi anche i carabinieri, quantunque non facciano parte di questo comparto. Perché l'Arma dei carabinieri, od il rifornimento idrico delle isole, non dovrebbero rientrare nel bilancio della difesa? Dipende dal concetto che abbiamo di difesa; se questa non riguarda soltanto la difesa dall'invasore, dal cattivo nemico, ma è anche difesa del cittadino, del territorio, della popolazione e così via dicendo, rientra in essa anche la protezione civile. Dico questo perché ritengo che non possiamo trovare delle scuse per consolarci affermando che le voci ricordate, oppure le pensioni, non fanno parte della difesa. No, tutto ciò rientra pienamente in tale comparto. Considerate, quindi, la rigidità del bilancio e l'insufficienza dei mezzi, possiamo però, quanto meno come ipotesi programmatiche, delineare strumenti diversi, con una differente strutturazione, in funzione di una difesa che corrisponda a ciò che il Parlamento ritiene che debba effettivamente rappresentare. Probabilmente l'ammiraglio Cavallo non è in grado di rispondere sul momento ad una richiesta del genere; me ne rendo conto, però ritengo che questo dovrebbe essere il tipo di dialogo che il Parlamento dovrebbe finalmente avviare con i tecnici della difesa, oltre che con i suoi responsabili politici.

AMBROGIO VIVIANI. Desidero solo avere un semplice chiarimento, in quanto sono state poste dai colleghi domande giustissime ma che, a mio avviso, dovrebbero essere rivolte non all'ammiraglio Cavallo bensì ai tre capi di stato maggiore di forza armata. Ritengo, infatti, che il direttore centrale del bilancio e degli affari

finanziari del Ministero della difesa abbia il compito di condurre studi su quali siano le spese vincolate (quelle dalle quali non si può prescindere), o sull'ammontare delle spese per il personale, egualmente obbligatorie. Quando, però, si passi a trattare delle spese discrezionali, sulle quali è possibile incidere, la responsabilità delle scelte spetta ad altri, se non ho compreso male.

GIUSEPPE PISANU. Vorrei chiedere alcuni chiarimenti sulla struttura del bilancio e precisamente sull'evoluzione delle spese discrezionali, nella loro disaggregazione tra programmi di forza, di esercizio ed ammodernamento. Desidero cioè sapere esattamente (se sempre che abbiate a disposizione un'analisi del genere) come negli ultimi anni siano venute evolvendosi le tre diverse componenti la spesa discrezionale. Pongo questa domanda perché ho la netta sensazione che, oltre al fenomeno dello svuotamento della spesa discrezionale dovuto all'espandersi di quella vincolata, vi sia anche, nell'ambito della stessa spesa discrezionale, un ulteriore svuotamento della spesa di ammodernamento, sia a favore dei programmi di forza (che hanno pure una loro componente di spesa vincolata) sia a favore dell'esercizio. Se ciò fosse vero, accentuerebbe i fenomeni di degrado cui l'ammiraglio Cavallo ha giustamente fatto cenno.

Vorrei poi svolgere un'altra considerazione relativa alle questioni poste dall'onorevole La Valle. Quella che il collega suggerisce è un'utile operazione teorica, che però potrebbe presentare numerosi risvolti pratici. Per la verità, la parte militare ha prodotto di recente due modelli del tipo indicato: uno di essi, definito « modello su costo », è stato costruito ipotizzando la disponibilità della spesa militare agganciata ad una determinata percentuale del prodotto interno lordo; l'altro, definito « modello su esigenza » presuppone che siano stabilite le necessità di sicurezza del paese. Entrambi i modelli, però, rimangono esercitazioni piuttosto teoriche, perché da un lato la

quantificazione del bisogno di sicurezza rappresenta un'operazione estremamente aleatoria e, dall'altro, la definizione *a priori* dei costi è piuttosto azzardata e sfugge alla sensibilità del programmatore militare, se non vi sia un'indicazione politica a monte.

PRESIDENTE. Desidero porre a mia volta alcune domande all'ammiraglio Cavallo.

Vorrei sapere, in primo luogo, se sia possibile quantificare i costi dei nostri arsenali e dei nostri stabilimenti ed in quali capitoli siano allocate le relative risorse.

Vorrei sapere, inoltre, se sia possibile conoscere il costo reale *pro capite* del militare, nonché il costo incrementato dalla spesa discrezionale generale.

Tre anni fa, ci fu presentata una tabella che riportava l'indicazione di tutti gli ufficiali in esubero e delle carenze. È possibile conoscere la situazione attuale? All'epoca, per esempio, mancavano i capitani ed i maggiori, mentre vi erano moltissimi tenenti. Vorrei la quantificazione precisa, se possibile, dell'attuale stato di cose.

Vorrei sapere, altresì, quanti sono i giovani di leva nello esercito, nella marina militare e nell'aeronautica militare e quanti sono i progetti relativi a sistemi d'arma in questo momento *in itinere* o già pronti per quanto riguarda l'esercito.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Sono allegati alla relazione.

PRESIDENTE. Vi è poi, in questo bilancio, un vuoto che riguarda una legge già approvata all'unanimità da questa Commissione, che trova nel disegno di legge finanziaria una copertura ridicola: 31 milioni di lire.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Ah, sì. Quella non l'abbiamo capita, veramente.

PRESIDENTE. Per fortuna, non l'hanno ancora vista le madri; altrimenti, sarebbe stato atroce.

Hanno copiato il disegno di legge finanziaria per il 1990. La prima voce era composta da tre parti, che riguardavano rispettivamente la sanità, i giovani morti durante il servizio di leva e l'obiezione di coscienza. Ne è stato tagliato un pezzo, lasciato lì per niente. Poi, è stata lasciata un'altra voce, per 6 milioni e ne è stata lasciata un'altra per 31 milioni.

La legge che riguarda i giovani deceduti durante il servizio militare di leva è ferma per assenza di numeri.

Ci sono stati consegnati, in questi giorni, una serie di dati raccolti dalle pubblicazioni del Ministero della difesa, che si differenziano enormemente da quelli forniti dal Governo pochi giorni fa, soprattutto relativamente al costo.

Dai documenti del 1987 presentati dal Ministero della difesa si evince che il costo potrebbe aggirarsi intorno ai 100 miliardi di lire per tutti i giovani. Nella bozza di documento presentatoci dal Governo si parla di 700 miliardi di lire.

Vorremmo sapere sulla base di quali dati i suddetti costi sono stati calcolati.

Lei, ammiraglio Cavallo, ha parlato di durata media dei mezzi navali della marina militare intorno ai 25 anni. Poiché le fregate della classe Lupo sono state costruite negli anni Settanta, vorrei sapere quali lavori siano stati fatti per la « mezza vita » di tali navi. Se non fossero stati compiuti lavori, avremmo oggi il problema di non disporre di naviglio efficiente.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Vorrei rispondere, nei limiti delle mie possibilità, innanzitutto alle domande postemi dall'onorevole Mannino.

Quelli ai quali l'onorevole Mannino ha fatto cenno non sono residui di stanziamento; sono residui in senso proprio, cioè somme impegnate in ragioneria e non fisicamente erogate per la lunghezza dell'*iter* burocratico, che tutti conosciamo.

Essendo quello dello Stato italiano un bilancio di competenza, si tiene conto degli impegni oltre che della cassa. Il problema della cassa è diverso da quello della competenza. Queste sono spese già impegnate ma non pagate perché il relativo decreto è ancora alla firma del ministro, o perché non è stato ancora registrato dalla Corte dei conti, e così via dicendo. Tali spese, se si va oltre il 31 dicembre, diventano residui passivi in senso proprio.

I residui di stanziamento, invece, sono i fondi effettivamente stanziati per una certa esigenza e non impegnati. Essi assommano, oggi, a 135 miliardi, 70 dei quali rientrano nel provvedimento per Roma capitale e non possono essere ancora utilizzati, 21 sono per l'assistenza al volo ed i rimanenti sono sparsi per vari capitoli di spesa.

Dunque, non vi sono somme da impegnare. Si tratta di somme già impegnate, che non possono essere utilizzate diversamente.

ANTONINO MANNINO. Come spiega quest'anomalia della loro lievitazione?

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Non sono lievitati; anzi sono diminuiti da 10 mila ad 8 mila; man mano, tendono ad esaurirsi e nel frattempo si formano quelli nuovi, relativi al 1990.

La durata media dell'*iter* di un contratto è, in Italia, di un anno e mezzo se tutto va bene; altrimenti, si arriva anche a due anni. Ecco perché l'esercizio finanziario deborda. Ma questo non è un problema dell'amministrazione della difesa; è un problema dell'intera pubblica amministrazione italiana.

PRESIDENTE. La settimana scorsa, l'associazione dei panificatori del nord-ovest ha protestato perché erano state pagate le fatture per il pane al dicembre 1989.

Anche le forniture di generi alimentari sono soggette a procedure dello stesso tipo?

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. No. Si tratta del problema inverso. Si tratta di un problema di mancanza di cassa, che si era verificato — come l'onorevole Mannino ricorda — già nel 1988, quando erano mancati i fondi sugli assegni fissi. Erano mancati 1.300 miliardi di lire, che in realtà erano il risultato di una sottovalutazione dell'altro contratto. Quel fatto aveva causato un grossissimo problema, perché il Ministero del tesoro aveva potuto darci, subito, circa 800 miliardi. Si trattava di spese che derivavano dal nuovo contratto di lavoro. In periferia, si determinò una notevole contrazione nella liquidità.

Nel 1989, si verificò un'altra situazione del genere (anche se di molto minore rilevanza, perché nel frattempo il Ministero del tesoro aveva provveduto a riequilibrare i fondi).

GIUSEPPE PISANU. La spiegazione da lei fornita sulla natura dei residui passivi è chiara. Si tratta di residui propri, non di residui impropri.

Però l'onorevole Mannino ha svolto un'osservazione secondo me fondata quando ha detto che abbiamo visto crescere i residui propri anche in una fase nella quale gli impegni di spesa in investimenti tendevano a diminuire.

Dunque, quel che può interessare è non soltanto l'entità dei residui ma anche la velocità di smaltimento. Si vorrebbe capire quanto impieghino 100 lire andate a residuo quest'anno per uscire dai residui passivi e diventare spesa vera e propria oltre che spesa impegnata. Il timore è, infatti, che di quei 9 miliardi circa una quota rilevante stagneranno come residuo passivo non da uno o due anni, ma da più anni.

Chiedo scusa all'onorevole Mannino se mi sono sostituito a lui nel porre tale quesito, ma ho ritenuto che la sua domanda tendesse ad ottenere un chiarimento ulteriore, accompagnata com'era dalla richiesta di una tabella che dia un'idea dell'andamento dei problemi.

ANTONINO MANNINO. Era diventata una tradizione del Ministero della difesa.

Chiedo che tale tradizione venga ripristinata.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Ho detto che la durata media di un contratto è di un anno e mezzo. Pertanto, un contratto che sia stato posto in essere nel 1989 va a buon fine, cioè diviene pagabile, un anno e mezzo dopo; qualche volta, travalica un esercizio finanziario ed arriva a due anni, ma non oltre, perché altrimenti non può essere tenuto in bilancio. Esistono norme contabili piuttosto precise su questo argomento.

L'onorevole Mannino ha parlato degli allegati alla tabella n. 12. Mi sembra che ciò che la legge impone sia talmente specifico ed analitico che leggendo, per esempio, il capitolo 4011 (che riguarda l'ammodernamento dell'esercito) si può ritrovare tutto ciò che riguarda i programmi: quando siano nati, a che punto sia la loro realizzazione e quale percentuale di attuazione ancora manchi. Mi sembra, insomma, che vi sia tutto.

Per quanto riguarda le note aggiuntive, esse sono effettivamente molto utili, perché riportano dati aggregati in modo diverso, sotto l'ottica operativa, ragion per cui è giusto pretenderle. Desidero anticipare che la nota aggiuntiva che ci riguarda è già pronta e che sarà lo stesso ministro a presentarla quando verrà in Parlamento.

In merito allo stanziamento per l'Arma dei carabinieri, dobbiamo riconoscere che, nel suo complesso, è stato in effetti fortemente incrementato nel senso che, mentre il bilancio della difesa è diminuito paurosamente, quello dei carabinieri ha ricevuto un incremento del 21 per cento. È una realtà. Non so se le valutazioni concordino, ma si è ritenuto che in questo particolare momento fosse necessario incrementare tale bilancio. Tutti ne conosciamo le ragioni, che mi sembra siano profondamente valide. È chiaro, poi, che le forze armate hanno

pagato tale potenziamento, perché nell'ambito dello stesso bilancio si è avuto uno spostamento di fondi. Non posso dire nulla, invece, sui fondi assegnati ai servizi di sicurezza, in quanto non rientrano nel bilancio della difesa e non so con quali criteri vengano attribuiti; è una questione che ignoro. Se non erro, essi rientrano nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Vi è, poi, il tasto delicato della ripartizione di fondi tra le forze armate. Non sta a me parlarne, in quanto io — come ha ricordato l'onorevole Viviani — sono un tecnico, non sono il capo di stato maggiore della difesa. Nella mia esposizione ho cercato di indicare i criteri in base ai quali si forma il bilancio. È vero, quindi, che il ministero si occupa innanzitutto delle spese incompressibili, che sono imposte da leggi ed alle quali non possiamo sottrarci. Il resto — come ho già ricordato — riguarda le spese discrezionali, con le quali vengono esercitate le scelte degli stati maggiori, ossia la programmazione che sta a monte. Un segmento di tale programmazione pluriennale, quello relativo all'anno di riferimento, dev'essere da noi trasferito in capitoli di bilancio, a seconda delle varie competenze, in quanto siamo vincolati dalla legge contabile dello Stato. La ripartizione dei fondi tra le forze armate avviene, però, in base ad un criterio antico, criticato da molti e criticabile comunque: quello delle percentuali. Queste sono state stabilite — credo — subito dopo la guerra, in base a parametri che probabilmente non sono più attuali ma che, comunque, hanno resistito negli anni, nonostante i tentativi di abatterli. Nell'ambito della percentuale che le viene assegnata, ciascuna forza armata applica il segmento di programmazione che le è proprio. Perché, però, l'esercito ha una quota pari al 42 per cento, la marina al 22 per cento e l'aeronautica al 36 per cento? Non lo so; probabilmente, nessuno lo sa.

L'onorevole Stegagnini mi ha posto una questione relativa al rapporto esistente tra i programmi, che si stanno ri-

ducendo, ed i mezzi; egli ha affermato, cioè, che diminuendo gli uomini dovrebbero diminuire anche i mezzi. Ciò sarebbe vero se vi fosse un rapporto diretto tra uomini e mezzi; ma questo non esiste. Oltre alle unità operative, esistono infatti anche strutture di supporto; ed è proprio in relazione a queste ultime che è stata operata la riduzione, mentre le unità operative sono state dotate delle necessarie quantità di uomini e mezzi, che in molti casi prima mancavano. Le brigate sono state accorpate; quindi, il loro numero si è ridotto, ma sono state completate le dotazioni ad esse assegnate. Le riduzioni di personale non sono state effettuate negli organi operativi, ma in quelli logistici, di supporto, ossia nei distretti, nei comandi e così via dicendo. È chiaro che nel nuovo modello di difesa, quando sarà applicato, vi sarà uno stretto rapporto tra mezzi ed uomini, con la riduzione al minimo di questi ultimi.

In risposta all'onorevole La Valle, vorrei precisare di non avere detto che sono stati sacrificati al massimo l'addestramento e la manutenzione; altrimenti, il mio discorso sarebbe stato davvero un « pianto » totale! Forse mi sono espresso male. Desidero ora chiarire la questione. Nel predisporre il bilancio, abbiamo assicurato prima di tutto le spese vincolate, cui non possiamo sottrarci; poi, nell'ambito di ciascuno stato maggiore, ci siamo occupati del personale cercando di operare tutte le riduzioni possibili che non riguardassero il personale in servizio permanente effettivo (quindi, abbiamo agito sui militari di leva, sui raffermati, sui richiamati, sui volontari e così via dicendo); dopo di che abbiamo pensato all'esercizio, ossia all'addestramento del personale ed al mantenimento dei mezzi. Ho anche affermato che, per il 1991, le spese di esercizio sono state mantenute allo stesso livello del 1990, proprio per non dovere scendere al di sotto di quel minimo di addestramento e di prontezza operativa che le forze armate devono avere (altrimenti non si giustificherebbe la loro esistenza). Tant'è vero che il « colpo di scure » è caduto sull'ammoder-

namento, compromettendo, sì, il futuro, ma non il presente.

L'onorevole Pisanu ha già risposto per me alle questioni che sono state sollevate in relazione ai programmi ed alle opzioni che il sistema della difesa deve consentire al Parlamento. Egli ha già detto, infatti, che si stanno studiando diversi modelli. Su un punto, però, non sono riuscito, evidentemente, a spiegarmi fino in fondo: ciò che soprattutto serve alla difesa è avere, comunque, un'ipotesi finanziaria credibile. È questa la base indispensabile. Una volta assicurata tale credibilità, la dotazione finanziaria potrebbe anche essere modestissima: vorrà dire che ci adatteremo a realizzare uno strumento adeguato a quell'ipotesi. Ciò che non possiamo fare è modificare gli stanziamenti ogni anno, riducendoli a caso, con tagli non equilibrati, a tutto danno dell'efficienza delle forze armate. Esiste un piano per il 2000, basato su di uno studio della situazione nuova che è venuta a crearsi e, quindi, degli strumenti che sarebbero teoricamente necessari per fare fronte a minacce che ora sono meno percepibili rispetto al passato. Tale piano prescinde, quindi, dall'ipotesi finanziaria, in quanto è basato sulle esigenze, ovvero su ciò di cui effettivamente si dovrebbe disporre tenendo conto della nostra condizione geopolitica, della nuova situazione europea e mediterranea e di tutte le altre questioni ben note.

Vi è poi un altro aspetto della questione. Basandosi su un'ipotesi finanziaria — per quanto bassa — già smentita e saltata, e riportandola nel futuro, è chiaro che quanto era stato previsto per i prossimi 15-20 anni non potrà essere realizzato. Va soprattutto sottolineato come sia indispensabile per le forze armate avere un minimo di sicurezza programmatica e finanziaria su cui potere contare; i fondi potranno essere molti o pochi, a seconda di quello che il paese potrà destinare alla difesa, ma dovrebbero essere possibilmente certi.

Rivolgendomi all'onorevole Viviani, devo osservare che vi sono determinati aspetti su cui non posso rispondere per-

ché non rientrano nelle mie competenze: sono infatti il direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, non il capo di stato maggiore della difesa. Le scelte operative spettano al comitato dei capi di stato maggiore, che rappresenta il momento di sintesi delle decisioni dei singoli stati maggiori.

L'onorevole Pisanu ha domandato chiarimenti in ordine all'evoluzione dei settori di spesa discrezionale ed al rapporto esistente tra di essi. Vi sono dati ufficiali in proposito (che possiamo fornire ripartiti per settori) in base ai quali si ha modo di constatare gli scostamenti in discesa nel tempo.

Il presidente Caccia chiede chiarimenti che non possiamo fornire immediatamente, ma che saremo in grado di rendere in seguito, per esempio con riferimento al costo degli arsenali. Per quanto riguarda il costo del personale di leva rispondo che esso è *grosso modo*, di 4 milioni e mezzo all'anno, per soldato, in spese vive dirette (paga, vestiario, viveri ed igiene).

LUIGI d'AMATO. Si tratta di una media? Non credo che un marinaio costi quanto un aviere.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. I costi differiscono soltanto per il vestiario.

LUIGI d'AMATO. Anche due uomini dello stesso reparto possono non avere un costo uguale; basta che uno si ammali perché il suo costo sia differente.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Mi riferisco alle spese dirette: la razione, la paga, l'igiene (saponette e dentifricio) sono le stesse. L'unico elemento leggermente diverso, per poche migliaia di lire, è rappresentato dal corredo: la divisa del marinaio ha infatti un costo diverso da quella del soldato.

LUIGI d'AMATO. Per esempio, l'alpino costa di più?

PRESIDENTE. Quindi un giovane di leva costa 2 milioni e mezzo all'anno per il soldo, e 2 milioni per il mantenimento?

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Sì.

RANIERO LA VALLE. Un *marine* americano costa sette dollari al minuto.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Bisogna vedere che cosa si considera nei calcoli. Se sul costo del soldato facciamo rientrare le aliquote della caserma, della luce, dei carri armati e così via dicendo, naturalmente i conti salgono. Quella che ho riferito è la spesa diretta.

PRESIDENTE. Un dato di fonte attendibile indica il costo *pro capite* dei giovani di leva in 5 milioni e mezzo all'anno.

ARENO GORI, *Capo del I reparto della direzione centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Abbiamo fornito calcoli precisi in occasione della discussione al Senato del disegno di legge di riforma della leva: i dati sono contenuti in una relazione tecnica elaborata dallo stato maggiore della difesa. Le spese sono suddivise tra quelle di mantenimento e quelle individuali, comprendendo nelle prime vitto, igiene e paga, e nelle seconde vestiario viaggi addestramento (naturalmente quello di base, comune a tutti, non certamente quello specialistico), indennità, casermaggio e spese generali.

Solo per la paga, pari a 4.750 lire al giorno, si arriva a circa 1 milione 700 mila lire all'anno; vi sono poi il vestiario, il cui costo annuo medio viene calcolato in 1 milione 380 mila lire, ed i viaggi, valutati in circa 40 mila lire l'anno per

militare (per licenze, permessi, incorporazione). Il costo del mantenimento uomo-giorno (vitto, igiene, paga) viene considerato pari a circa 10 mila lire.

LUIGI d'AMATO. Quindi, ci avviciniamo a 5 milioni e mezzo all'anno, piuttosto che a 4 milioni e mezzo.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Naturalmente, se si calcolano elementi aggiuntivi rispetto a quelli cui mi riferivo in precedenza.

ANTONINO MANNINO. Se non erro, i dati di cui stiamo discutendo sono stati già presentati alla Commissione difesa del Senato e potranno essere acquisiti da parte nostra, anche perché la Camera dovrà esaminare al più presto il progetto di legge sulla leva licenziato dal Senato.

Passando alle precisazioni fornite, dall'ammiraglio Cavallo sui residui passivi, vorrei citare i dati indicati nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa. La previsione per il 1991 li quantifica in 10.459 miliardi, di cui 9.985 per la parte corrente e 474 per il conto capitale, con una diminuzione di 465 miliardi (– 430 per la competenza e – 35 per la cassa) rispetto alla previsione assestata per il 1990.

La previsione contenuta nel disegno di legge finanziaria per il 1990 era di 8.898 miliardi di lire, mentre già il rendiconto relativo al 1989 registrava residui passivi per 10.800 miliardi di lire.

Noi, però, stiamo facendo i conti adesso. Dobbiamo vedere che cosa accadrà a fine anno.

Pertanto, sarei meno ottimista di lei, a meno che tale capacità di spesa e tali procedure non operino un improvviso *sprint* da campionati mondiali di velocità.

Per quanto concerne gli allegati, giustamente lei ha osservato che nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1991 sono forniti dei dati. Infatti, a pagina 283 della tabella n. 12 si legge a proposito della blindo armata *Centauro*: « Il programma prevede

l'acquisizione di 400 mezzi per la sostituzione degli M47, la fase di approvvigionamento è iniziata nel 1989. Comporta un onere complessivo di miliardi 1.532. L'onere per il 1989 è stato di miliardi 200 ».

Se, invece, si va a leggere una delle tabelle elaborate prima dell'emanazione della legge n. 492 (tabelle coerenti con le leggi promozionali, che non sono state cassate dalla legge n. 436 del 1988) vi si trova scritto, per esempio: « Fornitura di n. 44 missili *Teseo* (...), ditta OTO-Melara: onere globale 23 miliardi 700 milioni ». poi, vi si legge: « 1987: 9 miliardi 450 milioni; 1988: 3 miliardi 500 milioni; 1989: 2 miliardi 800 milioni; 1990: 7 miliardi 950 milioni ».

Si può, poi, fare un ragionamento, che serve anche a coloro i quali vogliono sinceramente, all'interno delle forze armate, un ammodernamento reale e funzionale agli obiettivi possibili della nostra difesa.

Se ci si trova davanti ad un programma così sviluppato e si commisura la differenza tra il programma dei mezzi blindati *Centauro* e quello dell'EFA (che è stato cancellato completamente) a quanto si è avuta occasione di ascoltare in questa sede, si può effettuare una valutazione politica diversa.

Per questo motivo ci serve avere i dati sullo sviluppo pluriennale degli investimenti; e per questo motivo la tabella relativa a tali dati va aggiunta al bilancio della difesa, perché costituisce un elemento di trasparenza, di chiarezza e di potenzialità di decisione politica da parte del Parlamento. E ciò vale per tutto il resto.

Vogliamo avere i dati proprio per decidere! Questo è il punto!

LUIGI d'AMATO. Mi associo al collega Mannino, giacché ritengo sia un'aurea regola quella di conoscere prima di decidere.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Rispondo al presidente Caccia che forniremo i costi relativi agli arsenali.

Quanto ai costi relativi al personale di leva, lasceremo alla Commissione i dati richiesti.

Quanto alla richiesta della situazione attuale del personale per gradi, rispondo che invieremo i dati ad essa relativi.

Possiamo senz'altro fornire il dato relativo al numero dei giovani di leva nel 1990, che assomma a 214.229 unità.

I dati concernenti i programmi dell'esercito sono allegati alla tabella n. 12. Nel capitolo 4011, infatti, è indicato tutto lo sviluppo dei programmi in corso per l'esercito, la cui previsione di spesa è esattamente pari all'importo a disposizione dell'esercito sul capitolo.

Per quanto riguarda la legge sui militari caduti in servizio, desidero precisare che si tratta di un problema di costi relativi agli arretrati. Vi è, poi, il dubbio circa la dizione: « in servizio ».

PRESIDENTE. Tale dubbio è stato chiarito dal Governo, nel senso di escludere dal provvedimento i giovani deceduti in licenza e di comprendervi, invece, i giovani morti durante lo svolgimento del servizio militare in caserma o durante le esercitazioni.

Proprio oggi, l'associazione dei genitori ha consegnato ai gruppi parlamentari un documento in cui, sulla base dei dati da voi forniti, si ritiene di potere quantificare in 100 miliardi di lire il costo di tutto l'arretrato.

LEONARDO CAVALLO, Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. È un conteggio non facile.

PRESIDENTE. Per la verità, ve lo stiamo chiedendo da tre anni.

Bisogna chiarire se siano compresi i giovani in permesso o in libera uscita all'interno del presidio.

LEONARDO CAVALLO, Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Purtroppo, i casi di incidenti stradali in cui siano coinvolti

giovani a bordo di automezzi o di motocicli privati sono frequentissimi.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI, All'interno del presidio ?

LEONARDO CAVALLO, Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Non so dirlo.

GIUSEPPE PISANU. Si era detto tra l'altro in uno sforzo estremo di comprensione nei confronti del Governo, che si sarebbe potuto accedere al concetto di causa di servizio...

GIUSEPPE ZAMBERLETTI. ... qualora il militare fosse stato mandato per assolvere compiti di istituto, non qualora fosse andato a spasso.

LEONARDO CAVALLO, Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. In tale caso, sarebbe più facile individuare i casi da comprendere nel provvedimento e quelli da escludere da esso e sarebbe più facile anche effettuare i relativi conteggi.

MARIO TASSONE. Non è stata fatta alcuna ipotesi su tale aspetto, ammiraglio Cavallo. Abbiamo dovuto costruire tutto da noi, perché ci era stato detto che non c'era nulla di preciso. Non vi è stato neppure un dialogo costruttivo per trovare una soluzione. Proprio l'altro giorno, abbiamo ricercato una soluzione rispetto alle ipotesi formulate.

PRESIDENTE. Per il futuro mi domando se non sia pensabile stipulare un'assicurazione.

LEONARDO CAVALLO, Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. In proposito abbiamo svolto un'indagine; però la spesa è risultata rilevante. Esiste un margine di guadagno della compagnia di assicurazione — la quale ovviamente non lavora gratis — che potrebbe essere assunto dallo Stato nel senso che il pagamento avver-

rebbe direttamente anziché attraverso l'assicurazione.

MARIO TASSONE. È una soluzione razionale.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Non si dimentichi che le compagnie di assicurazione calcolano il premio in base ai dati statistici dei decessi o delle infermità permanenti. Effettuando direttamente il pagamento, si eliminerebbe il profitto delle assicurazioni.

PRESIDENTE. Nel 1990 risultano 287.411 uomini in forza sotto le tre armi, di cui 14.022 ufficiali, 19.902 sottufficiali e 253.687 unità di truppa. Di questi ultimi, quanti sono i giovani di leva e quanti quelli in ferma prolungata?

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Nel 1990, nell'esercito le unità in ferma prolungata sono 10.150 su 195.794, che nel 1991 scenderanno a 8.897. Nella marina, le unità in ferma prolungata sono 5.287 nel 1990, che scenderanno a 4.473 nel 1991; nell'aeronautica, infine, si passerà da 2.550 a 2.010.

Nell'esercito, la truppa risulta composta da 195.794 uomini, di cui 10.150 in ferma prolungata; nella marina sono presenti 27.658 uomini di truppa, di cui 5.287 in ferma prolungata; nell'aeronautica, la truppa è costituita da 30.235 uomini, di cui 2.550 in ferma prolungata. Nell'ipotesi relativa al 1991, nell'esercito vi saranno 178.119 uomini di truppa, di cui 8.897 in ferma prolungata; nella marina, 23.763, di cui 4.473 in ferma prolungata; nell'aeronautica, 29.355 di cui 2.070 in ferma prolungata. I dati che ho citato riguardano soltanto i militari in servizio di leva, non quelli in servizio permanente effettivo.

PRESIDENTE. Vorremmo conoscere, però, anche i dati relativi a coloro che prestano il servizio sostitutivo presso il

Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la Polizia di Stato, la Guardia di finanza ed il Corpo degli agenti di custodia.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Non disponiamo di tali dati, anche perché alcuni dei corpi che sono stati indicati non dipendono dal Ministero della difesa: mi riferisco, per esempio, alla Guardia di finanza, che non rientra nella nostra competenza, ed alla Polizia di Stato, che dipende direttamente dal Ministero dell'interno. Per il resto, ci attiveremo per fare pervenire alla Commissione tutti i dati che le interessano.

PRESIDENTE. Durante l'esame del bilancio preventivo per il 1990 si affermò in questa sede che i giovani di leva delle forze armate sarebbero stati, quest'anno, 187.500. Stando ai dati che ci sono stati oggi forniti, invece, il totale della truppa ammonta a 253.687 uomini.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. La previsione di circa 187 mila uomini cui lei ha fatto riferimento, signor presidente, è relativa al solo esercito, non al totale delle forze armate, e corrisponde effettivamente ai dati che abbiamo fornito.

PRESIDENTE. La ringrazio per il chiarimento, ammiraglio Cavallo.

GIUSEPPE ZAMBERLETTI. A mio avviso, nella presente fase, in cui stiamo discutendo del modello nazionale di difesa, dobbiamo compiere uno sforzo diretto ad una analisi del costo reale della leva, stabilendo non solo quanto costa il soldato di leva in termini di vitto, uniforme e così via dicendo, ma anche quanto si spende complessivamente per il « sistema soldato », comprendendovi le esercitazioni, il logorio dei mezzi, eccetera. Per esempio, il costo di un carrista dev'essere calcolato anche in considerazione della maggiore usura del mezzo in relazione al fatto che il carrista cambia ogni anno.

Dobbiamo, quindi, conoscere tutti gli elementi che indicano il costo effettivo del soldato di leva, compresi i viaggi, l'accasermamento ed altro. Se non possiamo dati specifici, è molto difficile per noi discutere su quanto costano nella realtà lo strumento militare e la leva.

Il costo che ci viene ora indicato è quello vivo, integrato, nella tabella che ci viene fornita, con altre voci, soprattutto con quella della ferma prolungata, la quale ha però un costo obiettivamente diverso.

MARIO TASSONE. Vorrei sottolineare un altro aspetto, facendo eco a quanto è già stato osservato da altri colleghi. Quando l'ammiraglio Cavallo ha accennato all'insufficienza delle risorse da destinare all'ammodernamento ed al rischio conseguente di perdere un patrimonio esistente, a mio avviso, egli ha richiamato un dato di fatto molto importante e significativo: che, al di là del costo unitario del militare, vi sono considerevoli costi relativi ad una serie di strumenti, mezzi ed armamenti. Mi rendo conto del fatto che la richiesta dei dati relativi a questi ultimi può comportare una ricerca difficile; però non vi è dubbio che si tratta di un aspetto estremamente grave.

L'onorevole Zamberletti, per esempio, ha accennato al carrista, la cui specializzazione comporta costi aggiuntivi rispetto a quelli sostenuti per il semplice fante. Sono da considerare, in proposito, quei mezzi e quegli strumenti che sono fatiscenti e non possono essere ammodernati, ma che continuano a pesare sul bilancio della difesa, costituendo i cosiddetti « rami secchi », che in realtà tali non sono, essendo in attività, per altro in termini negativi in relazione al dispendio di risorse ed energie che l'uso di essi comporta.

LEONARDO CAVALLO, *Direttore centrale del bilancio e degli affari finanziari del*

Ministero della difesa. Mancando l'ammodernamento, compromettiamo il futuro perché non abbiamo la possibilità di sostituire i mezzi man mano che divengono obsoleti. Non possiamo continuare ad utilizzare un mezzo obsoleto oltre un certo limite, anche per la sicurezza del personale. Per esempio, la vita media di una nave è di 25 anni, ma non è da escludere che una nave in buone condizioni possa essere mantenuta in attività anche per 26 o 27 anni; non di più, però. È sicuro, inoltre, che negli ultimi due anni il servizio che tale nave potrà rendere sarà — per così dire — « di serie B », perché si tratterà di una nave meno affidabile (che, per esempio, non manderemmo sicuramente nel Golfo Persico).

Mi dichiaro, comunque, disponibile per fornire tutti i dati statistici richiesti di cui disponiamo.

PRESIDENTE. È necessario ricevere dati specifici relativi al numero dei giovani che prestano servizio sostitutivo presso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la Polizia di Stato, la Guardia di finanza ed il Corpo degli agenti di custodia.

Ringrazio ancora l'ammiraglio Cavallo ed il colonnello Gori per il contributo odierno e per la documentazione che ci forniranno in seguito.

La seduta termina alle 18,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 27 novembre 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO