

COMMISSIONE IV

DIFESA

IX

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA DIFESA, ONOREVOLE SALVATORE ANDÒ, SUI
RISULTATI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO DI VALUTAZIONE DELLA SPESA,
ISTITUITO PRESSO IL MINISTERO DELLA DIFESA**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GASTONE SAVIO

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro della difesa, onorevole Salvatore Andò, sui risultati dell'attività svolta dal comitato di valutazione della spesa, istituito presso il Ministero della difesa:	
Savio Gastone, <i>Presidente</i>	190, 196
Andò Salvatore, <i>Ministro della difesa</i>	190
Luca Meldolesi, <i>Componente del comitato di valutazione della spesa</i>	194

La seduta comincia alle 11,5.

Audizione del ministro della difesa, onorevole Salvatore Andò, sui risultati dell'attività svolta dal comitato di valutazione della spesa, istituito presso il Ministero della difesa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro della difesa, onorevole Salvatore Andò, sui risultati dell'attività svolta dal comitato di valutazione della spesa, istituito presso il Ministero della difesa.

Desidero innanzitutto ringraziare, anche a nome dei colleghi, il ministro per aver aderito al nostro invito. A seguito dell'iniziativa da lui assunta in ordine all'istituzione del comitato di valutazione della spesa, si realizza uno stretto rapporto di collaborazione tra il Parlamento ed il Ministero della difesa per quanto riguarda l'annosa questione della redazione del bilancio e quella ancora più delicata del controllo che deve essere esercitato dal Parlamento. Ricordo che le Camere, oltre alla loro funzione legislativa, devono svolgere quella importantissima del controllo della spesa dei vari ministeri.

Più di una volta ci siamo lamentati sia per la difficile lettura del bilancio sia per le notevoli aggregazioni di spesa contenute nello stesso. L'obiettivo da raggiungere è dunque quello di avere un bilancio il più trasparente possibile, in modo da poter distribuire le risorse in modo ottimale ed in funzione del nuovo modello di difesa.

Prima di dare la parola al ministro ed ai suoi collaboratori, avverto che intorno alle 11,45 sono previste votazioni in aula, per cui dovremo sospendere i nostri lavori.

SALVATORE ANDÒ, *Ministro della difesa.* Ringrazio il presidente ed i membri della Commissione difesa per avermi invitato. Condivido, nello spirito e nella lettera, quanto affermato dal presidente Savio, non soltanto ai fini di una corretta e completa informazione in ordine agli intendimenti del Governo sul processo riformatore di cui ci stiamo occupando, ma anche relativamente alle esigenze, avvertite dallo stesso Governo, di acquisire il maggior numero possibile di contributi qualificati, quali quelli provenienti da una Commissione parlamentare.

Sulla base di tali contributi è possibile chiarire i diversi aspetti connessi alla riforma del sistema difesa, anche avvalendosi di esperienze e professionalità non tutte riconducibili in modo organico al Ministero della difesa. Ritengo che da questo punto di vista il metodo seguito dalla Commissione sia più che valido e possa sostenere il processo riformatore, non soltanto nel momento dell'assunzione di determinate scelte o decisioni politiche, ma anche in un momento successivo, allorquando si dovrà tradurre la decisione politica in azione amministrativa, avvalendosi di un sistema di « sensori » che faccia capire come il sistema amministrativo reagisce alle decisioni politiche.

Proprio a questo fine il 21 ottobre 1992 ho costituito un gruppo di valutazione della spesa che opera all'interno del ministero composto dai seguenti membri: generale Domenico Corcione, generale Luciano Meloni, generale Luigi Calligaris, professor Luca Meldolesi e professor Adriano Soi. In questi primi quattro mesi il comitato di valutazione della spesa ha svolto un lavoro intenso: si trattava so-

prattutto di sensibilizzare la struttura del Ministero della difesa rispetto alla necessità di ancorare i processi decisionali a criteri di razionalità e di trasparenza. Si poteva fare questo soltanto attraverso un contatto che fosse il più diretto possibile con i responsabili dei diversi settori, affinché essi comprendessero bene gli scopi pratici che attraverso questo organismo si intendevano perseguire.

Si trattava, quindi, di promuovere — ritengo che il termine sia corretto — una cultura di allocazione e di gestione delle risorse che fosse la più oculata possibile e, contemporaneamente, di comprendere come i problemi della trasparenza e della gestione economica delle risorse dovessero essere riferiti a modelli organizzativi in continua evoluzione. Vi è quindi da un lato una conoscenza dei nuovi modelli organizzativi e, dall'altro, una riconversione delle culture gestionali che devono tener conto del processo riformatore ed agevolarlo.

In questo senso, signor presidente, i contributi che verranno dalla Commissione difesa attraverso le audizioni che si stanno svolgendo costituiranno un materiale fondamentale per realizzare questo disegno. Lo scopo è quello di attuare una collaborazione non formale, in una situazione a regime, non coinvolgendo il Parlamento in un'attività di gestione minuta, ma affidando ad esso il controllo dei processi di gestione dell'attività amministrativa, di guisa che, in sostanza, sia l'attività di controllo sia la decisione politica siano riferibili ad un disegno unitario. Se si verificheranno disarmonie, sull'uno o sull'altro piano, questo disegno organico, difficile da perseguire per mille ragioni, mancherà sistematicamente i suoi obiettivi.

Ritengo che esistano obiettivamente le condizioni perché si realizzino identità di vedute tra Ministero della difesa e Parlamento, e le audizioni che si sono svolte confermano la mia opinione. Credo, fra l'altro, che nelle materie come quella di cui ci stiamo occupando non esistano più differenze ideologiche che fino a ieri non ci consentivano un confronto limpido, fino a giungere alle estreme conseguenze. Sono

inoltre convinto che non esistano difficoltà di dialogo per il fatto che è il Governo che formula le proposte, mentre l'ultima decisione spetta al Parlamento. Sul terreno dei principi e delle scelte fondamentali, esistono probabilmente le condizioni perché entrambi gli organi procedano insieme, soprattutto sulla base di una reale identità di vedute.

Il problema della verifica della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa è un tema ormai all'ordine del giorno. Esso si è ulteriormente valorizzato sul terreno del confronto politico grazie al processo riformatore delle istituzioni che, sia pure faticosamente, sta muovendo i suoi primi passi. Non si tratta di un'esigenza sorta improvvisamente all'interno della pubblica amministrazione, se ne occupò il Parlamento nel corso dell'VIII legislatura ed il famoso rapporto Giannini, che rappresenta la prima riforma globale della pubblica amministrazione, fu addirittura recepito dal Senato. Sarebbe stato naturale attendersi che sulla base di quella decisione politica venissero scelte conseguenti: quanto meno il Parlamento, sulla base del voto espresso dal Senato, avrebbe dovuto tener conto delle indicazioni programmatiche. Purtroppo ciò non è avvenuto! Soprattutto in tema di politica del personale i criteri pianificatori indicati nel rapporto Giannini non hanno orientato l'attività politica. Spesso siamo stati costretti ad inseguire le sollecitazioni più diverse, dato che in questa materia i cosiddetti provvedimenti a grappolo hanno determinato effetti di rincorsa per cui, una volta stabilito un precedente, tutto si spostava con un balzo in avanti. Il resto della pubblica amministrazione, infatti, si allineava a quell'avamposto disgraziatamente conseguito da questo o quel settore specifico.

In termini strettamente giuridici il controllo sull'attività amministrativa spetta al Parlamento e agli organi giurisdizionali secondo le loro competenze; l'esercizio del potere di controllo, però, può costituire, per l'amministratore pubblico particolarmente attento e sensibile, un formidabile

stimolo rispetto alla domanda di trasparenza, correttezza, semplicità, efficacia e comprensibilità dell'azione amministrativa. Da questo punto di vista, sono stato ben lieto di constatare che molte delle osservazioni mosse dalla Corte dei conti (mi riferisco alla relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario della difesa, anno 1991) riproducono raccomandazioni e direttive che avevo già rivolto all'amministrazione. Il Ministero della difesa non vuole essere controparte della Corte dei conti, ma prende atto con soddisfazione che molte delle critiche sollevate dall'organo di controllo trovano accoglimento nelle raccomandazioni e nelle direttive impartite dall'amministrazione da me diretta. In particolare due punti del documento della Corte dei conti ci interessano da vicino. Innanzitutto essa ci stimola a seguire una politica finanziaria e di bilancio più aderente alla programmazione pluriennale che il passaggio dal vecchio al nuovo modello di difesa necessariamente impone. Inoltre, sempre la Corte, richiede che la politica di efficienza della spesa non comporti eccezione alcuna alle regole di garanzia e di evidenza pubblica dell'attività contrattuale. Non si tratta quindi solo di realizzare la gestione più economica delle risorse, ma anche di garantire una razionalità preventiva a livello di spesa pubblica.

Da parte mia, in riferimento alle indicazioni pervenuteci dalla Corte dei conti, avevo già dato precise e puntuali disposizioni agli uffici in ordine ai criteri da seguire. Anzitutto applicare nel modo più rigoroso i criteri per la concessione della revisione prezzi per quanto attiene ai contratti già stipulati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge del luglio 1992, con il quale l'istituto della revisione prezzi è stato, come è noto, abolito; inoltre, limitare drasticamente il ricorso alla trattativa privata ed alle procedure in economica, assoggettando comunque ai principi normativi in materia di pubblicità e di trasparenza, con le sole eccezioni espressamente previste dalla legge, tutti i contratti, ivi compresi quelli da stipulare,

ricorrendone i presupposti normativi, in economia; adottare poi criteri il più possibile restrittivi ai fini del ricorso ai cosiddetti atti aggiuntivi, evidenziando la necessità di maggior rigore nella fase progettuale; infine, garantire l'attuazione della *par condicio* e del principio di massima partecipazione nelle nostre gare di appalto e per le forniture.

Per affrontare adeguatamente le risorse di cui si dispone, ritengo che occorra appoggiarsi ad un organismo, come il comitato di valutazione della spesa. Ritengo inoltre coerente con gli obiettivi che si intendono perseguire che il comitato sia composto da membri per così dire misti. Di esso fanno infatti parte membri interni all'amministrazione della difesa e membri esterni.

La valutazione dell'efficacia della spesa non può essere compiuta da chi spende. Il comitato deve avere una connotazione prevalentemente « laica », deve costituire uno strumento, per il Governo e per il Parlamento, di assoluta neutralità, di sicura imparzialità, pur non potendosi prescindere dall'elevata qualità delle competenze specifiche necessarie. Tale organo, almeno nel mio intendimento, dovrà procedere ad un monitoraggio, non episodico ma costante, di attuazione dei progetti di riforma dall'esterno ed in modo imparziale. Il fine è quello di avere un'amministrazione abilitata ad avvalersi, come normalmente avviene nelle aziende private, di strutture di controllo qualità sufficientemente attendibili. Il grado di attendibilità sarà direttamente proporzionale al grado di preparazione, ma anche di indipendenza dei valutatori. Guai se in un organo di questo tipo ci si dovesse far carico delle esigenze proprie di una cassa di compensazione interorganica (mi riferisco ovviamente ai diversi comparti del ministero) e si fosse oppressi da una cultura mediatrice che costringerebbe i propri componenti a barcamenarsi tra diverse esigenze.

Quando affermiamo che i processi decisionali vanno ancorati ai criteri di razionalità e di trasparenza, al fine di garantire la più oculata gestione delle risorse dispo-

nibili, siamo mossi da una motivazione economica che per forza di cose è collegata alle fondamentali scelte politiche. Tale motivazione può essere compiutamente valorizzata solo se sapremo chiarire, oltre ogni ragionevole dubbio, ciò che vogliamo dal sistema difesa e, in ultima analisi, dalle forze armate. Solo su questa base sapremo alla fine dire quale prodotto avremo diritto di esigere e solo così potremo sapere se le risorse saranno state ben impiegate.

Il controllo così inteso sulla spesa non è altro che un'operazione economica voluta dall'organo politico. Questi aspetti saranno meglio chiariti dal professor Meldolesi che si è occupato molto del problema del controllo e dell'efficacia della spesa. Egli inoltre è autore di un pregevole libro intitolato *Spendere meglio è possibile* ed io vorrei che i criteri in esso contenuti fossero applicati alle scelte che si compiono nel settore della difesa.

Vi è poi il problema organizzativo che riguarda principalmente la razionalizzazione, in chiave di integrazione e di riduzione, del sistema difesa che, rispetto agli altri, è stato quello più frequentemente e più profondamente riformato. Tuttavia le riforme ogni volta deludono a causa della parzialità degli sforzi, della loro autonomia tendenziale dal disegno politico, della loro approssimazione, della timidezza dei loro traguardi. Un macrosistema complesso, qual è quello della difesa, forse il più complesso tra gli apparati dello Stato, non può essere riformato solo in chiave tecnica e con il frequente ricorso a misure surrettizie e parziali non sempre benefiche, che si fanno carico di risanare questo o quel settore, questa o quella parte dell'amministrazione. In pratica anche le riforme settoriali devono essere riferite ad un processo riformatore di carattere globale. Nel momento in cui questa condizione politica, nonostante i diversi punti di vista e le diverse proposte, si sta realizzando (tutti ci stiamo muovendo nell'ottica di organizzare proposte settoriali, riferendole sempre ad una visione globale dei bisogni e delle forme organizzative attraverso cui quei

bisogni vengono soddisfatti), occorre confrontarsi con il processo riformatore anche sul terreno della valutazione dell'efficacia della spesa. Si tratta quindi di sostenere, anche con adeguati meccanismi decisionali, la cultura del risultato al fine di risanare il settore della difesa. Dobbiamo pertanto disporre di misuratori che ci consentano di verificare la convergenza o la divergenza della nostra azione rispetto ai risultati da conseguire. Soltanto misurando il prodotto della nostra attività si potrà stabilire se il risultato è stato raggiunto o meno, in che misura ciò sia avvenuto, per quali ragioni sia stato di un determinato tipo. Naturalmente la misurazione impone una valutazione continua — da ciò la necessità di un nucleo di valutazione della spesa — che sia *ex ante* ed *ex post*, al fine di ridurre ovunque gli errori e migliorare la qualità del prodotto. Degli aspetti organizzativi vi parlerà il generale Luigi Calligaris che ha grande esperienza dei maxiprogetti, anche di quelli internazionali.

Gli obiettivi che ho indicato possono forse sembrare eccessivi, tenuto anche conto della notevole provvisorietà che finora ha regnato in una situazione di emergenza e soprattutto della scarsità delle risorse a disposizione. Organizzare un processo così ambizioso, avendo come unica preoccupazione quella della sopravvivenza, è infatti cosa materialmente impossibile. Ritengo, però, che la riforma globale — mi si consenta questa espressione — sia l'ultima occasione per le forze armate, come ha giustamente osservato, nel corso dell'audizione svoltasi presso questa Commissione, il generale Domenico Corcione.

Sono certo che sussistano le condizioni perché su queste scelte intervenga il convinto consenso del Parlamento ma, proprio per costruirlo, ritengo che non basti sollecitare soltanto un giuramento di fedeltà ad una singola scelta o progetto, ma occorra avere a disposizione quei materiali di conoscenza che, una volta espressa una convinzione, consentano di sostenerla sulla base delle acquisizioni informative in corso

d'opera. Ciò significa non soltanto conoscere quello che fa concretamente l'amministrazione, ma saper misurare la reazione che essa ha nel momento in cui è sollecitata ad assumere decisioni particolarmente importanti.

Purtroppo un limite generale della nostra organizzazione amministrativa è rappresentato dall'inesistenza di un sistema che ci consenta, a regime, di provvedere alla copertura amministrativa dei provvedimenti, per cui non siamo nelle condizioni di simulare le reazioni della pubblica amministrazione, neanche a fronte della più impegnativa delle riforme. La gestione della riforma, dal punto di vista della scelta politica, avviene quindi nel momento successivo alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, quando le scelte politiche sono divenute pubbliche e vincolanti. Il modo come reagirà lo specifico settore dell'amministrazione pubblica di fronte ad una riforma sfugge purtroppo alle nostre capacità di previsione.

Cosa avviene spesso nel nostro sistema? Riforme importanti, che hanno avuto una gestione lunga ed hanno richiesto, per esempio, dieci anni di lavoro parlamentare, non essendo collegate ad una previsione a lungo termine e ad una simulazione degli effetti, dopo essere state pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* richiedono immediatamente un processo di controriforma. Ecco allora che si procede subito ad una riforma della riforma. Sembra una contraddizione in termini, ma non lo è, se pensiamo che non abbiamo gli strumenti per simulare la gestione dei nuovi strumenti normativi!

Sono convinto, signor presidente, che il concorso del Governo e del Parlamento al processo riformatore richieda un'informazione completa ed anche competente. Quest'ultima ha bisogno, appunto, di una documentazione, la più dettagliata possibile, sull'intero sistema delle reazioni amministrative rispetto alle nuove scelte che si intendono compiere.

A mio avviso, la scelta operata dalla difesa di dotarsi di un nucleo di valutazione sull'efficacia della spesa va nella

direzione di rendere ancora più trasparente il rapporto Governo-Parlamento, e soprattutto di rendere realmente efficace il controllo parlamentare, non soltanto nei grandi momenti canonici connessi alle scelte importanti, ma ogni giorno. In sostanza, il Parlamento deve essere nelle condizioni di conoscere il destino delle decisioni politiche che assume, sul piano della realizzazione e della reattività dell'amministrazione alla quale si riferiscono tali scelte.

LUCA MELDOLESI, *Componente del comitato di valutazione della spesa*. Ringrazio innanzitutto la Commissione difesa per l'opportunità che mi viene offerta di esprimere alcune idee su un tema importante come quello della valutazione della spesa militare, aspetto parziale del grande problema che riguarda il funzionamento dello Stato italiano. La mia vera passione è proprio questa: far funzionare lo Stato ed il paese. D'altro canto, essendo un professore di politica economica, mi trovo di fronte a persone che ne sanno molto più di me sul piano delle conoscenze militari.

Negli ultimi decenni il tema della valutazione si è affermato nel mondo molto rapidamente; personalmente ad esso ho dedicato un mio lavoro dal quale ho tratto alcune delle idee che ho espresso nel comitato di valutazione della spesa.

Mi permetto innanzitutto di fare una distinzione fra valutazione e controllo, distinzione che mi è divenuta sempre più chiara dopo aver partecipato al convegno promosso dalla Corte dei conti in occasione del suo centotrentennale. Per chi volesse approfondire la questione nel merito, lo invito a leggere alcune mie considerazioni pubblicate in un articolo della rivista *Quadrante*.

A mio avviso, vi è un problema di controllo ed uno di valutazione rispetto ai quali, ripeto, opero una distinzione. Considero il controllo responsabilità degli organi specificamente preposti ad esercitarlo, ed essenzialmente la Corte dei conti e la ragioneria generale dello Stato, ma anche il Parlamento, il quale svolge una specifica funzione di controllo giuridico ed ammi-

nistrativo. Ritengo, però, che allo stesso tempo sia indispensabile sviluppare una funzione di valutazione, come funzione di governo, vale a dire come qualcosa che serva a far conoscere le cose per migliorarle, problema questo sia del Governo, sia del Parlamento.

In sostanza, la valutazione è un metodo per conoscere e per cambiare le cose; è uno strumento di politica economica che coinvolge la soggettività degli interessi e delle persone e che punta al massimo rendimento della spesa. Quindi è un qualcosa legata alla cultura del risultato, per creare la quale è necessaria una specifica inclinazione mentale tesa ad un continuo miglioramento dei risultati. Tutto ciò rappresenta una sorta di stella polare per i soggetti politici, tecnici, amministrativi dediti alla tutela dell'interesse pubblico. Quest'ultimo, in relazione agli interessi individuali e settoriali, ha incontrato nel funzionamento dello Stato non poche difficoltà.

La fase del controllo deve essere distinta da quella della valutazione, ma nello stesso tempo entrambe devono essere combinate tra loro. In pratica il Governo ed il Parlamento devono procedere all'unisono ed avere costanti rapporti. Certo, spendere meglio è possibile e la nostra macchina statale non è condannata ad essere peggiore di quella dei nostri *partner* europei, anche se fino ad oggi non ha brillato per efficienza. Il problema è essenzialmente legato alla capacità degli uomini che la dirigono.

Nel momento in cui il ministro mi ha chiamato a far parte del comitato di valutazione della spesa, ho cercato di perseguire alcuni obiettivi. Se si ha veramente a cuore l'idea che una corretta valutazione della spesa possa portare ad un incremento del suo rendimento, bisogna innanzitutto rispettare l'esperienza di coloro che ricoprono incarichi di responsabilità nell'amministrazione dello Stato. Di recente è stato pubblicato un libro di Don Shon, docente del MIT di Boston, intitolato *The reflective practitioner*, ossia la conoscenza che deriva dalla pratica. Nel Ministero

della difesa ho incontrato molte persone in possesso di una ottima conoscenza delle cose derivante dalla pratica e soprattutto ho avuto la possibilità di esaltare certe capacità umane. Effettivamente questa è stata per me un'esperienza molto significativa che mi ha permesso di partecipare alla costituzione del progetto di riforma che nasce non dalla mia mente di professore, bensì dall'esperienza di uno straordinario gruppo di militari.

Non si tratta di imporre una ricetta, al contrario bisogna sostenere e rafforzare idee giuste, solide, radicate nell'esperienza. Tali idee ci sono e nel momento in cui abbiamo avviato questo comitato di valutazione della spesa le cose hanno cominciato a marciare nel verso giusto. Certo non credevo che in un breve lasso di tempo si sarebbe potuto realizzare un progetto così ambito.

L'altro elemento importante di questo processo è rappresentato dal senso di responsabilità dei militari che hanno mostrato capacità di organizzazione, dedizione al dovere, moralità, attaccamento alle istituzioni democratiche, capacità di confrontarsi a livello internazionale. A costoro abbiamo detto che il lavoro che avevamo in mente di compiere non era finalizzato solo a migliorare la struttura difesa, ma soprattutto era a vantaggio del paese. In effetti vi è stato molto interesse allorquando abbiamo precisato che era nostra intenzione far sì che la macchina statale funzionasse al meglio. I militari italiani hanno sofferto durante il periodo post bellico, almeno fino alla caduta del muro di Berlino, di una sorta di separazione dal resto della società, mentre al loro interno è cresciuta la volontà di legarsi e di radicarsi alla nostra democrazia.

Sarà compito del generale Caligaris spiegare nel dettaglio il progetto ed il funzionamento dei quattordici gruppi di lavoro, nonché descrivere l'attuale situazione in cui versa il comparto della difesa che, come voi certamente saprete, è di estrema penuria per quanto riguarda i servizi, le munizioni, il vitto. È in atto un

processo di trasformazione, che ormai si impone, nel funzionamento delle forze armate. Quando il Parlamento, espressione della volontà popolare, decide l'invio di truppe all'estero, vuole certamente che i nostri militari siano bene organizzati, che tutto funzioni bene, che si trovino nelle migliori condizioni per svolgere i loro compiti.

PRESIDENTE. Mi rincresce interrompere il professor Meldolesi, ma nell'immi-

nenza di votazione qualificate in Assemblea, sono purtroppo costretto a concludere questa seduta.

La seduta termina alle 11,55.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 18.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO