

COMMISSIONE IV

DIFESA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 SETTEMBRE 1992

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AI FINI DELL'ESAME PRELIMINARE
DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GASTONE SAVIO

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione della Corte dei conti ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente:	
Savio Gastone, <i>Presidente</i>	3, 4, 9, 11, 13, 15
Baldanza Rosario Elio, <i>Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa</i>	5
Carabba Manin, <i>Relatore sul rendiconto generale dello Stato</i>	3, 12, 14
Caroli Giuseppe (gruppo DC)	12
De Filippis Francesco, <i>Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento</i>	9
Dorigo Martino (gruppo rifondazione comunista)	12, 13
Gasparotto Isaia (gruppo PDS)	9, 13
Ingrao Chiara (gruppo PDS)	14
Pappalardo Antonio (gruppo PSDI)	11
Poti Damiano (gruppo PSI)	12

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,10.

Audizione della Corte dei conti ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

Sono presenti i consiglieri della Corte dei conti professor Manin Carabba, relatore sul rendiconto generale dello Stato, dottor Rosario Elio Baldanza, delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa e dottor Francesco De Filippis, relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Avverto che alle 17,30 sono previste votazioni in Assemblea, per cui dovremo sospendere i nostri lavori. Invito pertanto i nostri ospiti e i colleghi che intendranno porre quesiti di essere il più stringati possibile. Darei ora la parola al professor Carabba per l'introduzione iniziale a cui seguiranno il dottor Baldanza e il dottor De Filippis.

MANIN CARABBA, Relatore sul rendiconto generale dello Stato. Signor presidente, vorrei innanzitutto ringraziare lei e i membri della Commissione per l'occasione offertaci. La Corte dei conti è in primo luogo organo ausiliario del Parlamento; questo incontro è per noi particolarmente importante. Questa è la seconda volta che la Corte dei conti è invitata dalla Commissione difesa ad

esprimere il proprio punto di vista sul bilancio a legislazione vigente. Siamo stati avvertiti dell'audizione soltanto pochi giorni fa, esattamente il 25 settembre; abbiamo avuto poco tempo per preparare i nostri documenti, faccio presente agli onorevoli membri della Commissione che nel caso in cui volessero avere ulteriori informazioni, potrebbe ricorrere allo strumento del referto specifico previsto dall'articolo 148 del regolamento della Camera.

Vorrei limitarmi ad alcune brevi considerazioni. La Corte dei conti è consapevole dei limiti che incontra il regime del controllo sulla legittimità degli atti nelle sue forme tradizionali; controllo che è certamente di grande utilità, anche se forse sarebbe più ragionevole limitarlo ad alcune categorie di atti. Un controllo analitico sui risultati della gestione, soprattutto per quanto riguarda l'attività contrattuale di maggior rilievo, aiuterebbe a seguire l'andamento della stessa. Abbiamo cercato (il primo risultato del nostro lavoro è sotto i vostri occhi ed è il capitolo riferito al Ministero della difesa contenuto nella relazione dello scorso anno) di orientare il referto verso un controllo sulla gestione. Il fondamento normativo di questo tipo di controllo è però debole; è auspicabile che in sede normativa il controllo della Corte sia concepito, almeno per i contratti maggiori, come controllo magistratuale finalizzato ad un referto sui risultati della gestione.

Per quanto riguarda altri profili organizzativi e gestionali del personale, qualche tentativo di esaminare gli andamenti e l'efficienza della gestione è stato com-

piuto dal dottor De Filippis che ha curato il capitolo relativo al Ministero della difesa per quanto riguarda il referto di quest'anno. Naturalmente ci proponiamo di far meglio in futuro, anche sulla base degli impulsi, dei suggerimenti di questa Commissione della quale ci consideriamo strumento. Desidero fornire un'informazione che può creare problemi all'attività di questa Commissione, ove il procedimento iniziato si concludesse con esiti di accoglimento delle tesi della Corte dei conti da parte della Corte costituzionale. La Corte dei conti, in particolare la sezione del controllo, con una decisione del 17 settembre ha inviato sei leggi alla Corte costituzionale per mancanza di copertura. Tra queste vi sono anche la legge n. 217 di conversione del decreto-legge n. 9 e la legge n. 216 di conversione del decreto-legge n. 5.

La Corte, pur consapevole dell'importanza, del peso, e del rilievo sostanziali di tali normative, non è entrata — né poteva farlo dato il taglio con cui ha esaminato la materia — nel merito delle scelte legislative che sono ovviamente fuori discussione per un organo come la Corte. Tuttavia, nell'ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale essa pone un problema molto grave e serio. Sostanzialmente si mettono in evidenza due questioni: l'inaccettabilità della mancanza di copertura per gli anni successivi al terzo, quando si tratti di spese continuative ancorché rispondenti alla lettera della legge n. 362 sul bilancio. Per gli anni successivi al terzo, riteniamo quindi debba essere fornita una qualche indicazione di copertura, secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale che scaturiscono dalla sentenza n. 384 del 1991 nonché dalla sentenza n. 1 del 1966.

Nella ordinanza di rinvio — che non è stata ancora firmata ma della quale posso indicare il significato sostanziale — si pone alla Corte costituzionale il problema di una non ragionevole copertura, quindi della violazione dell'articolo 81 per mancanza di adesione al criterio di ragionevolezza, della proiezione 1993-1994 della

legge finanziaria 1992. Il problema è quindi ampio; tant'è che si può presumere che altre leggi saranno allo stesso titolo inviate dalla sezione del controllo all'esame della Corte costituzionale. Come dicevo, abbiamo posto la questione della non persuasiva copertura della legge finanziaria per gli anni successivi al primo; e ciò per una serie di ragioni che abbiamo già esposto al Parlamento nel referto quadrimestrale sulle leggi di spesa, il terzo del 1991 che aveva ad oggetto la legge finanziaria.

Debbo dire che, nonostante nel referto quadrimestrale questi forti dubbi sulla persuasività della copertura complessiva della legge finanziaria per gli esercizi successivi al primo fossero esposti con chiarezza, il ciclo legislativo del primo quadrimestre del 1992 (che, per usare un termine caro ai politologi può essere definito come « ciclo elettorale ») è stato molto espansivo ed ha utilizzato pressochè interamente ed anche per gli anni successivi al primo (1993-1994) gli accantonamenti della legge finanziaria.

Su queste leggi la Corte ha riferito al Parlamento con la prima relazione sulla legislazione di spesa del 1992 (primo quadrimestre).

Tutto ciò ha dato luogo ad un esame attento in sede di controllo delle variazioni di bilancio conseguenti a queste leggi, quasi tutte intervenute nei mesi di febbraio, marzo ed aprile. Nel momento in cui tali leggi sono arrivate alla fase della variazione di bilancio (che è il primo atto amministrativo che viene sottoposto al controllo) la questione posta in sede di referto è riemersa come questione oggetto di valutazione di legittimità, costituzionale sotto il profilo della persuasività e ragionevolezza della copertura finanziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Carabba per l'esposizione ed anche per

aver voluto suonare questo campanello d'allarme rispetto ad attività legislative pregresse.

Non esprimo giudizi anche perché non posso assolutamente anticipare quanto deciderà la Corte costituzionale, oppure presumere che le sue determinazioni si muoveranno in un senso piuttosto che in un altro.

Do pertanto la parola al dottor Baldanza.

ROSARIO ELIO BALDANZA, *Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa*. La Corte dei conti, da tempo nelle sue relazioni annuali, ha prospettato l'esigenza di una elaborazione del bilancio di spesa in versione programmatica che attui un collegamento delle risorse disponibili con gli obiettivi da perseguire, da determinare eventualmente anche facendo riferimento — secondo la tesi sostenuta da molti — ad una percentuale del prodotto interno lordo. Tali obiettivi necessitano, ovviamente, di talune certezze finanziarie in relazione alle proiezioni future, che devono corrispondere ai canoni enunciati dal modello di difesa.

Credo che queste stimolazioni della Corte stiano trovando rispondenza in alcuni studi avviati dall'amministrazione della difesa. In effetti, vi è una presa di coscienza sull'esigenza di pervenire ad un modello di difesa che faccia da punto di riferimento anche e soprattutto per le decisioni di bilancio da assumere. Solo in questo modo sarà possibile stabilire una soglia minima al di sotto della quale non si può scendere e, quindi, frenare — in una fase di severe restrizioni di bilancio — riduzioni casuali ed estemporanee che inciderebbero negativamente sulla programmazione e che potrebbero avere un impatto sfavorevole sulla funzionalità stessa delle nostre forze armate.

Bisogna dire che vi è un ritardo notevole nell'approccio sistematico alla valutazione della spesa pubblica della difesa, contrariamente a quanto avvenuto

in altri paesi industrializzati, in alcune indicazioni programmatiche che ritroviamo in certi settori della pubblica amministrazione. L'approccio a queste problematiche non è certamente semplice, ma quello che qui preme rilevare è che appare necessario stabilire un modello di difesa come punto di riferimento. Tale modello va costruito tenendo conto che il bene pubblico difesa non ha di per sé un prezzo che si ricava dal mercato, ma è il risultato di un flusso di decisioni che riguardano l'organizzazione militare nel suo complesso (brigade, battaglioni, flotta e quanto altro), e di un insieme di principi di strategia e di regole di organizzazione occorrenti per il funzionamento della struttura stessa, che la collettività deve decidere di darsi e conseguentemente di finanziare, operando attraverso il Parlamento scelte che richiedono anche corretti dati informativi.

Dato che per il bene pubblico difesa non esiste il riscontro di mercato, il valore di tale bene per la collettività può essere ricavato soltanto tramite un'attenta valutazione dei costi e dei benefici nei periodi di breve, medio e lungo termine; insomma, i 25 o i 27 mila miliardi che costituiscono l'entità globale del bilancio della difesa, a partire dal 1990, di cui una consistente quota da destinare ad investimenti di alto contenuto tecnologico, esigono un metodo di valutazione tecnica ed economica che ricorra a parametri appropriati — da cui non si può prescindere —, avendo sempre come punto di riferimento il modello di difesa che incorpora quell'insieme di principi strategici e di regole di comando di cui innanzi si è detto.

Una tecnica di valutazione che si potrebbe prospettare è quella che va sotto il nome di struttura di programmazione. Questa appare come lo strumento adatto per funzioni di spesa, come è appunto quella della difesa, rispetto alle quali non è agevole determinare e quantificare i benefici anche perché intervengono forti interazioni in un quadro programmatico. Una struttura di programma deve con-

sentire da un lato di effettuare analisi rigorose a livello microeconomico dei singoli progetti che compongono un programma, e dall'altro di inserire in un quadro programmato, da cui scaturiscano priorità relative, interazioni e sinergie tra progetti.

Fatta questa premessa e passando ad esaminare aspetti più immediati rappresentati dalla Corte dei conti nella sua ultima relazione sul rendiconto 1991, emergono nel bilancio della difesa alcuni fattori di rigidità, il primo dei quali è l'aumento dei costi del personale, che superano certamente il 50 per cento del totale della spesa. Tale aumento è conseguente a rinnovi contrattuali, all'orario di lavoro del personale militare e alle conseguenti indennità di straordinario. Questi fattori di rigidità vanno contenuti, tenendo presente che il fine istituzionale della difesa è quello della sicurezza nazionale e che tale finalità si raggiunge solo se il paese può contare su uno strumento militare credibile e su forze armate che siano motivate, addestrate ed equipaggiate in modo adeguato.

Sempre al fine di perseguire la sicurezza nazionale occorre che determinate risorse siano destinate all'addestramento delle unità — sostegno logistico — e all'operatività dei comandi. Queste risorse afferiscono alle cosiddette spese di esercizio, le quali devono essere utilizzate da un lato per il mantenimento dell'efficienza operativa, dall'altra per dare efficacia allo strumento militare. Tale efficacia significa costruire, ammodernare e potenziare il sistema stesso; significa valutare ed approvare determinati programmi che poi spetta all'autorità politica approvare e, quindi, finanziare durante tutto il periodo di tempo che occorre affinché il programma venga portato a termine.

Queste indicazioni trovano un correlato nella legge n. 436 del 1988 laddove si richiede un intervento del Parlamento nel caso di programmi che attengono all'efficacia del sistema.

Le spese di esercizio sono volte al mantenimento e quindi all'efficienza del sistema; sono continue e costanti e, come è facile arguire, crescono con il crescere del contenuto tecnologico dei sistemi d'arma. La spesa militare dovrebbe tener conto del potenziamento e del mantenimento secondo una formula variabile la cui ottimizzazione dipende da una buona e razionale programmazione finanziaria.

La linea di condotta recentemente assunta dal Parlamento in sede di approvazione del bilancio — a cominciare dal 1991 — è stata quella di ridurre le spese di esercizio a favore dei maggiori investimenti e, quindi, di comprimere — per quanto le esigenze lo consentissero — alcuni capitoli per assegnare maggiore risorse ai tre fondamentali capitoli relativi all'ammodernamento dello strumento militare (4011, 4031 e 4051). Ciò al fine di consentire la realizzazione di programmi d'arma, alcuni dei quali già in via di svolgimento.

In sede di assestamento del bilancio 1991, mentre si è dato incremento ai capitoli 4301 (+ 18 miliardi) e 4051 (+ 145 miliardi), per quanto riguarda l'ammodernamento dell'esercito, precisamente al capitolo 4011, vi è stata una riduzione di circa 193 miliardi. Da ciò deriva la critica rivolta in sede parlamentare, mi riferisco alla discussione che si tenne in sede di assestamento del bilancio 1991, circa l'uso non congruo da parte dell'amministrazione del potere discrezionale, talora contrastante con le indicazioni parlamentari.

La linea di tendenza espressa dal Parlamento, volta alla ricapitalizzazione e all'ammodernamento dello strumento militare, è stata parzialmente seguita dall'amministrazione nell'impostazione del bilancio 1992 poiché nel complesso, in via previsionale, alla rubrica 12 (che comprende i tre capitoli sopra citati) è stata assegnata una maggiore disponibilità di risorse: 4.439 miliardi rispetto alle previsioni formulate in termini di competenza per l'esercizio 1991, quando furono assegnati a detta rubrica miliardi 4.004.

Nelle enunciazioni contenute nella nota aggiuntiva allo stato di previsione 1992 era esplicitamente detto — faccio una breve storia degli ultimi due anni — che il criterio della « quotizzazione » era da mettere definitivamente da parte perché si sarebbe dato rilievo ad alcuni programmi ritenuti di primaria importanza dai vertici militari. Il bilancio 1992 è rappresentato nella nota aggiuntiva come un bilancio di transizione perché avrebbe recepito alcuni postulati del modello di difesa e nello stesso tempo avrebbe abbandonato il criterio dell'incremento puramente meccanico e percentuale per le forze armate, criterio che vigeva e che vige ancora, sia pure in una forma più stemperata.

Infatti le buone intenzioni non sono mancate se si osservano i tre capitoli riguardanti l'ammodernamento ed il rinnovamento dello strumento militare. Nelle previsioni 1991 nel capitolo 4011 era iscritta una spesa di 1.264 miliardi; nel 1992 vi è stato un decremento perché tale spesa è scesa a 1.238 miliardi e a 1.092 miliardi nelle previsioni assestate di tale anno. Nelle previsioni 1993 la spesa prevista è di 1.208,4 miliardi.

Per quanto riguarda il capitolo 4031, relativo all'ammodernamento della marina, la spesa prevista per il 1991 era di 993,6 miliardi; quella per il 1992 di 1.043,8 miliardi mentre le previsioni assestate del 1992 hanno dato luogo ad una previsione di 653,2 miliardi. Va tenuto presente che questi sono i capitoli maggiormente falcidiati a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 333.

Per il 1993 è iscritto in bilancio uno stanziamento pari al 977,5 miliardi. Quanto al capitolo 4051, relativo all'ammodernamento dell'aeronautica, la previsione per il 1991 era di 1.404 miliardi, quella per il 1992 era stata portata a 1.632,8 miliardi perché evidentemente si pensava che con l'EFA si potesse andare avanti; le previsioni assestate scendono a 1.137 miliardi. Anche questo capitolo ha subito un forte calo sempre in virtù di

quanto detto prima, mentre le previsioni per il 1993 salgono a 1.697,3 miliardi.

Il 1992 è stato l'anno delle grandi difficoltà per la finanza pubblica e anche il bilancio della difesa ha dovuto essere sottoposto alla scure che si è abbattuta senza troppi riguardi sulle risorse ad esso assegnate.

Ricordo che per effetto del decreto-legge n. 333, convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359, al bilancio della difesa sono stati sottratti in una sola volta 1.500 miliardi. Il sacrificio maggiore ha riguardato i capitoli dell'ammodernamento, come già detto, e precisamente il 4051 (meno 350 miliardi), il 4031 (meno 250 miliardi), il 4005 (meno 150 miliardi), riguardanti le spese relative alle costruzioni, il rinnovo e l'ammodernamento delle infrastrutture militari. Sono stati toccati anche i capitoli della rubrica 6, motorizzazione e combustibili (meno 50 miliardi), il 2102, rubrica 7, commissariato (meno 50 miliardi), il 2501 (meno 100 miliardi), il 2502 riguardante il vestiario, rubrica 8, lavori, demanio e materiale del genio (meno 150 miliardi), rubrica 4, costruzioni, armamenti terrestri, navali e aeronautici, rispettivamente decurtati di 50, 100 e 150 miliardi.

Le altre variazioni di bilancio rientrano nelle normali procedure di aggiustamento delle dotazioni di capitolo, di guisa che si è tenuto conto del maggior fabbisogno per le pensioni provvisorie (più 245 miliardi), dei maggiori oneri connessi con la partecipazione dell'Italia a operazioni di carattere internazionale (più 53 miliardi), nonché delle variazioni intervenute per atto amministrativo nel periodo gennaio-maggio 1992, nella misura di 177 miliardi, e altre variazioni di minor rilievo. Indubbiamente non può non convenirsi con quanto è stato fatto presente da questa stessa Commissione e cioè che i tagli apportati incidono in settori strategici rilevanti del bilancio della difesa tanto da compromettere l'efficienza e l'efficacia del nostro strumento militare.

I tagli al bilancio della difesa colpiscono prevalentemente la spesa per investimenti e finiscono per abbassare il livello tecnologico della struttura militare e per accentuare la crisi dell'industria della difesa.

Pochi cenni occorre fare al bilancio di previsione 1993. La spesa globale è indicata in 27.500 miliardi, di cui circa 590 in conto capitale. Rispetto alle previsioni 1992, pari a 26.317 miliardi, l'incremento è del 4,5 per cento. Se si tiene conto delle previsioni assestate 1992 (miliardi 24.994,4), l'incremento risulta all'incirca del 10 per cento. Lo stato di previsione della difesa rappresenta il 3,33 per cento rispetto alla complessiva spesa statale.

Allo stato attuale non è ancora disponibile la nota aggiuntiva al bilancio 1993, sicché mancano quegli elementi di chiarezza informativa e conoscitiva sulla politica di difesa nazionale che sono necessari per comprendere le linee guida del progetto di bilancio.

Dalle brevi note preliminari si evince che la complessiva spesa corrente di 26.910 miliardi include le spese per il personale in attività di servizio, ossia 13.507 miliardi, con un incremento del 4,3 per cento rispetto alle previsioni assestate del 1992, avendo riguardo alla situazione di fatto del personale.

Le spese per il personale in quiescenza ammontano a 1.679,5 miliardi, le spese per acquisto di beni e servizi, categoria 4, sono previste per un importo pari a 11.203,3 miliardi. Il divario tra le spese di personale e quelle di categoria 4 è abbastanza marcato. Difatti, sommando i 13.507 miliardi per spese di personale in servizio ai 1.679 miliardi per oneri pensionistici, si ha un totale di 15.186 miliardi contro la previsione di 11.203,3 miliardi; sicché, mettendo nel conto le variazioni che potranno verificarsi nel corso dell'anno, è da ritenere che anche nel 1993 il bilancio della difesa avrà una misura non trascurabile un carattere occupazionale, con spese per il personale

che continueranno probabilmente a mantenersi sul 55 per cento dello stanziamento complessivo.

È in proposito da rilevare una certa inversione di tendenza dal 1987 ad oggi. Se, infatti, ci riferiamo ai dati di quell'anno vediamo che le spese per il personale in attività di servizio incidono per il 42 per cento sul totale degli impegni, mentre nel 1990 tale valore è aumentato al 47,8 per cento. Nello stesso arco di tempo le spese per acquisto di beni e servizi, che ammontavano nel 1987 al 51,1 per cento, nel 1990 sono scese al 45,2 per cento degli impegni, denotando un rallentamento nel ritmo di aggiornamento tecnologico dell'amministrazione.

Si potrebbero fare anche altre analisi, peraltro compiute dalla stessa amministrazione che, come è noto, si fondano sulla ripartizione tra spese vincolate e spese discrezionali. Le spese vincolate, secondo i dati dell'amministrazione, si attesterebbero sui 13.779 miliardi, mentre quelle discrezionali sui 13.721 miliardi. Le spese discrezionali si ripartiscono tra programmi di forza, che ammonterebbero a 2.793 miliardi con un decremento del 10,8 per cento, spese di esercizio pari a 5.938 miliardi, con un incremento dell'8,6 per cento, e spese per investimento pari a 4.989 miliardi con un incremento del 4,2 per cento.

Si fa inoltre riferimento alle cosiddette spese extraistituzionali (servizio aviazione civile, servitù militari, rifornimento idrico alle isole minori, programmi satellitari, eccetera) per 2.068 miliardi, pari al 7,5 per cento del bilancio. Le spese per l'Arma dei carabinieri, 5.455 miliardi, costituiscono il 19,8 per cento del bilancio, sicché gli stanziamenti inerenti alla funzione difesa in senso stretto non raggiungerebbero i 20 mila miliardi.

In conclusione sembra di ritenere che anche il bilancio della difesa per il 1993 è da considerarsi di transizione perché ci troviamo di fronte a profondi cambiamenti dello scenario politico internazionale, ad una grave crisi economica che impone drastiche misure per il risana-

mento della finanza pubblica, ad una amministrazione invecchiata con strutture obsolete non ancora in grado di recepire le profonde trasformazioni, una gestione antieconomica e spesso paralizzata dalla frammentazione delle competenze, ancora priva di un modello di riferimento che fornisca le certezze di un quadro programmatico.

A questo punto mi fermerei, salvo poi intervenire nuovamente trattando la parte contrattuale in un momento successivo.

PRESIDENTE. Ritengo che quella esposta rappresenti materia sufficiente.

ISAIA GASPAROTTO. Non so se questa sera riusciremo ad affrontare la parte contrattuale, che rappresenta un punto sul quale dobbiamo far luce da molto tempo.

PRESIDENTE. Do ora la parola al dottor De Filippis.

FRANCESCO DE FILIPPIS, Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento. Nella relazione dell'esercizio 1991 la Corte dei conti ha schematizzato alcune discrasie emerse nella gestione delle spese allocate sul bilancio del Ministero della difesa. Tali discrasie dovrebbero scomparire con la riforma che il Governo, nella passata legislatura, ha sottoposto all'esame del Parlamento, relativa al nuovo modello di difesa. Ed è proprio per questo motivo che la Corte dei conti ha ritenuto di soffermarsi su questo documento ed ha enunciato tre ordini di considerazioni miranti ad informare il Parlamento che la riforma non risolverebbe i problemi che attualmente esistono nel settore della difesa con susseguente negativa incidenza sulla buona gestione di una ingente massa finanziaria e sul migliore e più economico conseguimento degli obiettivi della difesa nazionale.

È stato quindi rilevato che il progetto mira principalmente a ristrutturare la parte operativa delle forze armate; che le

nuove misure omettono di dettare le linee direttrici su cui dovrebbe incanalarsi la riforma del settore tecnico-amministrativo (è l'altro versante cui opera il Ministero della difesa ed interagisce sull'efficienza dei reparti operativi); che infine il documento non fornisce un quadro esauriente e soprattutto persuasivo in ordine alle risorse finanziarie necessarie per realizzare questo nuovo modello.

L'ordinamento della difesa nelle sue strutture e nella sua organizzazione (questo è il motivo per cui la Corte ha ritenuto opportuno allegare l'organigramma della struttura ministeriale) è fermo al 1965; quindi, a seguito del mutamento della realtà politica, della tecnologia e del momento strategico, una sua riforma è quanto mai auspicabile. Tale riforma, che sembrerebbe incanalarsi nell'orientamento espresso dal Parlamento nella passata legislatura, ad un esame approfondito non è stata tuttavia ritenuta dalla Corte soddisfacente in ordine ai punti che ho citato.

Un'altra considerazione svolta dalla Corte dei conti concerne il sistema dualistico attualmente esistente, (con ai vertici la parte operativa, articolata nello stato maggiore della difesa e negli stati maggiori dell'esercito, dell'aeronautica e della marina, e la parte tecnico-amministrativa, incardinata soprattutto nel segretario generale con le sue molteplici articolazioni) il quale, in realtà dà luogo a disfunzioni, nel senso che gran parte del potere è di fatto esercitato dagli stati maggiori delle tre armi, per cui l'azione dello stato maggiore della difesa, che dovrebbe essere la più incisiva e tale da assicurare l'integrazione operativa delle tre forze armate, nella pratica risulta estremamente ridotta.

D'altro canto, il coordinamento del segretario generale, impegnato in una vasta area che lo vede coordinare l'azione di cinque servizi (che dipendono direttamente dal ministro ma sottoposte al coordinamento del Segretario generale con duplicità di intervento che è difficile armonizzare) e di 19 direzioni generali, fa

sì che la sua attività non possa esplicarsi nel modo migliore. Infatti, un'azione di coordinamento non può riguardare un numero infinito di organi ma si deve concentrare, secondo i principi della scienza dell'organizzazione, su cinque o sette aree al massimo. È appunto questo che la Corte ha ritenuto di porre in evidenza.

Per quanto attiene all'attività contrattuale, al momento si è dato un quadro normativo e sistematico, con la riserva di approfondirlo con riguardo a specifici contratti. La Corte ha esaminato il progetto EFA, che allorquando è stata compiuta l'analisi appariva come il futuro non solo dell'aeronautica ma anche di una strategia integrata; oggi tale progetto sembra invece essere posto in crisi dal fatto che uno dei partner essenziali, la Repubblica federale di Germania, vuole rivedere la propria posizione e soprattutto la contribuzione finanziaria. La Corte ha, tuttavia, rilevato che per questo progetto, (che è articolato su un decennio e che potrebbe andare anche oltre), l'impegno finanziario è stato calcolato attualmente intorno ai 20 mila miliardi. Va peraltro osservato che, mentre nel passato esercizio finanziario c'è stata qualche difficoltà nel reperire la quota di 530 miliardi cui l'Italia era tenuta per accordo internazionale, nulla viene detto in ordine al modo con cui saranno fronteggiati gli ulteriori oneri. Si richiama, pertanto, l'attenzione del Parlamento — in accordo con quanto osservato dal collega Carabba — sulla necessità di indicare i mezzi per fronteggiare nuove spese.

Sul personale non ritengo che ci sia da spendere molte parole giacché in proposito la relazione è abbastanza chiara. L'unica osservazione è che si nota — come del resto le tabelle allegate evidenziano — una certa ridondanza a livelli di vertice e, secondo le unità organiche (che però il modello di difesa pone in discussione), una certa insufficienza nei gradi di più basso profilo. La stessa considerazione si può fare per il personale civile della difesa.

Naturalmente tali strutture dovranno essere analizzate ed approfondite in sede politica, dal Parlamento e dal Governo, perché è chiaro che riformando la strategia, gli obiettivi, la programmazione, il modo di intervenire sul piano internazionale, anche il sottostante apparato necessita di un'adeguata ristrutturazione. Quindi, il *trend* attuale, che vede le spese per il personale aumentare costantemente con una progressione sensibile (nell'ultimo esercizio si sono attestate intorno al 55 per cento), pregiudica il raggiungimento degli obiettivi che sono enunciati nel modello di difesa e che dovrebbero essere, ad avviso della Corte, ulteriormente sviluppati ed integrati per comprendere anche l'area tecnico-amministrativa e per far sì che il quadro programmatico a livello politico e gestionale possa essere convenientemente descritto, costituendo così un valido punto di riferimento per gli operatori del settore, siano essi militari o civili.

Un ulteriore aspetto che desidero sottolineare è quello che riguarda la gestione dei residui. In materia, la Corte ha iniziato un'indagine in quanto il fenomeno appare, in relazione a quanto accade sotto il profilo amministrativo-contabile in altri settori, alquanto anomalo. Tra il 1990 ed il 1991, infatti, circa 12 mila miliardi risultano portati in conto residui interessanti in massima parte le spese di parte corrente, laddove normalmente per la parte corrente i residui sono molto limitati, afferendo alla parte in conto capitale.

Il bilancio della difesa si presenta secondo le indicazioni tradizionali; e la Corte lo rileva, tant'è che in relazione è stata presentata una diversa prospettazione finanziaria e contabile. Il bilancio, così come è articolato, consiste tutto nella parte di spese correnti, mentre le spese dovrebbero essere articolate diversamente: quelle per il personale sono naturalmente di parte corrente perché attingono al funzionamento del ministero, mentre quelle di esercizio e quelle di ammodernamento e rinnovamento, che

vengono considerate sempre di parte corrente, in realtà potrebbero anche necessitare di una regolamentazione differenziata da quella che viene loro riservata.

Questi sono i punti più salienti che tenevo a sottolineare; resto comunque a disposizione per qualsiasi ulteriore delucidazione.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti che, con i loro interventi, hanno delineato un quadro ben definito. Resta da affrontare la parte contrattuale, che potrà essere oggetto di un successivo incontro.

Poiché l'Assemblea è convocata alle 17,30, il tempo a nostra disposizione è limitato. Invito perciò i colleghi che intendano intervenire ad essere estremamente sintetici ed a porre soltanto quesiti specifici, anche considerando che non è questa la sede per svolgere un dibattito dal quale emergano le varie posizioni.

ANTONIO PAPPALARDO. Desidero rivolgere una domanda al dottor Carabba, relativa all'ordinanza della Corte di conti di rinvio alla Corte costituzionale del decreto attuativo dei famosi disegni di legge approvati in periodo elettorale.

Il dottor Carabba sa meglio di me che il cittadino vede lo Stato come un insieme di istituzioni che operano in sintonia per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Lo invito perciò a mettersi nei panni dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, che in 25 mila hanno fatto ricorso, lo hanno stravinto ed hanno avuto ragione sulla base di ben sei sentenze. Nel momento in cui hanno ottenuto ragione, lo Stato ha bloccato il giudizio per l'ottemperanza che essi stavano per iniziare, presentando un disegno di legge, poi approvato, con il quale si stabiliva il pagamento in tre anni, non in un'unica soluzione come per gli ufficiali che, avendo vinto un ricorso, hanno ricevuto immediatamente i soldi.

I sottufficiali dell'Arma hanno dovuto accettare questo tipo di pagamento triennale, anche se sarebbe stato loro diritto

esser pagati immediatamente, e non si sono opposti al fatto che insieme a loro sono stati pagati anche sottufficiali che non avevano presentato ricorso. Dopo tutto ciò si sono sentiti dire dalla Corte dei conti che quel disegno di legge non aveva la copertura finanziaria e che quindi l'accordo raggiunto in merito al pagamento rateizzato non era praticabile.

Mettendosi in quei panni lei potrà rendersi conto che questo giusto intervento è stato visto come un atto iniquo nei loro confronti. Le domando perciò cosa si debba dire ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri che si sono trovati in tale situazione.

DAMIANO POTÌ. Prendo atto che, anche per quest'anno, la Corte sostiene che ci troviamo in un anno in transizione, che non c'è alcuna certezza sul modello di difesa e che quindi si procede empiricamente anche nelle previsioni e nell'accertamento della validità dei conti.

Proprio perché è difficile per tutti esprimere un giudizio, per noi come per il Governo, vorrei che i rappresentanti della Corte dei conti ci chiarissero in quali aree e settori hanno verificato sprechi, in modo da poter individuare le possibili correzioni da apportare al bilancio per il 1993.

Quanto al blocco delle assunzioni, stabilito dal Governo nell'ambito della manovra economica, vorrei indicazioni circa eventuali mobilità in grado di rendere più efficace il servizio a parità di costi. Vorrei inoltre sapere quali tagli possano essere apportati nella parte corrente per meglio centrare l'attenzione sull'ammodernamento e sugli investimenti, cioè verso quelle spese che interessano maggiormente il Governo e la Commissione.

GIUSEPPE CAROLI. Il presidente ha ragione quando afferma che dai rappresentanti della Corte dei conti dobbiamo avere elementi di giudizio per poter poi assumere le decisioni nella maniera più

ponderata, avendo come interlocutore il Governo. Mi limiterò, pertanto, a tre domande.

È stata delineata una comparazione tra i dati relativi al 1992 ed il bilancio di previsione per il 1993. Vorremmo sapere se la Corte dei conti possa fornire il dato concernente il tasso di incremento della spesa di parte corrente negli ultimi dieci anni (o, quanto meno, negli ultimi cinque anni) rapportato all'incremento o al decremento della spesa in conto capitale.

Abbiamo appreso che, per le attività contrattuali, ci sono stati controlli nel periodo che va dal 1990 al 1992. Vorrei sapere se questi siano preventivi o successivi, se siano di legittimità ovvero se possano riguardare almeno la sproporzione tra l'impegno di spesa per l'acquisto di un determinato oggetto o strumento e l'entità reale della spesa nel momento in cui si è perfezionato l'acquisto. Questa domanda si rende necessaria soprattutto considerando quanto sta accadendo negli ultimi tempi.

I residui passivi ammontano ad 11 mila miliardi. Giustamente si osservava che desta sorpresa il riferimento alla parte corrente; anch'io, pur essendo incompetente, mi sarei stupito meno se il fenomeno avesse riguardato la parte in conto capitale. Considerato che in tutte le articolazioni della pubblica amministrazione si registra un incremento della spesa di parte corrente, a volte priva anche di copertura, vorrei sapere se esista una ragione di questa particolarità. La formazione di tali residui non riguarda certamente il personale, visto che stipendi e pensioni sono stati pagati; dipenderà forse dall'acquisto di merci, per cui mi chiedo: in quale settore si sono registrati questi residui passivi di parte corrente?

MARTINO DORIGO. Ci riserviamo di analizzare prima i resoconti stenografici, poiché è stato difficile seguire, nonostante il nostro interesse, le relazioni dei consiglieri della Corte dei conti, che erano indubbiamente molto dettagliate ed interessanti. Trattandosi tuttavia di compa-

razioni di cifre, dovremo ricorrere ad una seconda audizione; nel frattempo avremo esaminato la documentazione sulla cui base porremo quesiti più specifici di quelli che oggi formuleremmo in modo piuttosto generico.

MANIN CARABBA, *Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa*. Mi permetto di segnalare all'onorevole Dorigo che sostanzialmente le analisi quantitative e le informazioni sono contenute nella relazione che la Corte dei conti ha varato il 26 giugno scorso e della quale la Commissione dispone da tempo per la parte riguardante il Ministero della difesa. Il grosso delle analisi quantitative è quindi già a disposizione, essendo contenuta nella relazione annuale della Corte dei conti.

MARTINO DORIGO. Mi riferivo al commento sui dati ...

PRESIDENTE. La vivacità del commento orale ha alimentato il nostro interesse!

ISAIA GASPAROTTO. Ringrazio i relatori per la precisazione e la puntualità con cui hanno esposto i problemi, dando indubbiamente un ulteriore contributo nel momento in cui ci accingiamo ad affrontare l'esame della tabella 12 (Difesa) del bilancio di previsione per il 1993 e delle proiezioni pluriennali.

Vorrei ricevere ulteriori chiarimenti in ordine all'ordinanza del 17 settembre 1992 sui decreti riguardanti in modo particolare i sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, al fine di apprenderne bene il contenuto e di comprendere come il problema possa essere in concreto immediatamente risolto, stante una situazione derivata da un ricorso, frutto di una volontà politica ripetutamente espressa in questa sede, che tuttavia non si era mai tradotta in provvedimento legislativo. Ora, questa legge a suo tempo approvata non avrebbe sul piano pluriennale la necessaria copertura. È dunque impor-

tante conoscere tale ordinanza per evitare che i sottufficiali finiscano per non avere quello che si aspettano; se esistono problemi, è importante che in un settore tanto delicato il legislatore sia messo nella condizione di poterli affrontare con urgenza.

In ordine al modello di difesa, vorrei sapere quali punti di riferimento avete adottato. Si dice che mancando tale modello — lo abbiamo più volte sottolineato anche in questa sede — vengano meno i punti di riferimento specifici necessari per compiere scelte di carattere programmatico. Nell'esprimere questo giudizio di carattere generale e quelli che avete sintetizzato nelle relazioni inviate al Parlamento vi siate riferiti forse all'elaborazione in parte già avviata? Sul modello di difesa, infatti, era stata depositata una prima relazione; avete forse considerato quel documento per esprimere determinati giudizi?

Si è fatto riferimento alla crescita del personale; pongo una domanda che è insieme una riflessione. Essendo mutato lo scenario internazionale — avete giustamente accennato all'EFA — in un mondo in cui non vi sono più competizioni ad altissimo livello, l'Europa non viene più minacciata sul piano militare e con ogni probabilità è finita la contrapposizione tra est ed ovest; viene perciò meno la prospettiva di una spesa per sistemi d'arma sempre più potenti, distruttivi e sofisticati. L'EFA rappresentava una risposta rispetto ad ulteriori sofisticazioni che dovevano venire dall'est; ora, mutando tale previsione, a chi dovrebbe rispondere? Mi riferisco in genere ai vari sistemi d'arma, su cui molto spesso si concentra la maggior parte degli investimenti.

Sta viceversa crescendo attorno alle decisioni e agli impegni assunti dall'ONU la presenza di personale addestrato e preparato; vi è indubbiamente un salto di qualità che probabilmente in prospettiva farà risultare la quantità delle risorse destinate al personale in qualche modo un dato di per sé non negativo.

Gradirei infine ricevere un'ulteriore specificazione sui residui passivi, che anche a noi — abbiamo già avuto modo di sottolinearlo durante l'esame dell'assestamento di bilancio — pare essere una anomalia, al fine di trovare la strada giusta per far sì che questa situazione venga superata. Comprendo che spetta a noi la ricerca delle soluzioni, ma gli aiuti, i contributi, le sollecitazioni ed i suggerimenti sono sempre ben accolti.

PRESIDENTE. Qualora i nostri ospiti siano d'accordo, ritengo che si potrebbe dar luogo al secondo incontro nella giornata di martedì prossimo alle 15,30.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

MANIN CARABBA, *Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa.* Dopo una lunga riflessione abbiamo ritenuto opportuno sottoporre alla Corte costituzionale un problema di prima grandezza, ossia quello che attiene agli equilibri della finanza pubblica, che non ha nulla a che vedere con le scelte di merito, anche se ci rendiamo conto che in questo caso si toccano problemi di grande rilievo.

All'inizio dell'anno ci siamo posti il problema se non si potesse rinviare il bilancio dello Stato e la legge finanziaria alla Corte costituzionale; eravamo infatti persuasi (abbiamo cercato di motivarlo tecnicamente nella terza relazione quadrimestrale 1991 della quale sottolineo l'importanza) che quei documenti finanziari (mi sembra che gli eventi verificatesi nell'estate di quest'anno ci abbiano dato ragione) fossero privi di copertura. Il Presidente della Repubblica di allora parlò di falso in bilancio e, lasciando a lui la forza di quell'espressione, devo dire che non era troppo distante dalla verità.

Certo si toccano scelte di merito fondamentali. Il rimedio è quello di integrare le coperture previste; ed ovviamente noi siamo disponibili, ove richiestoci, a fornire il contributo tecnico. Al riguardo

devo però dire che il *dominus* tecnico è la Ragioneria generale dello Stato.

Il problema è stato posto da noi non per il 1992, bensì per il 1993 e per il 1994. Dal canto nostro chiediamo l'adozione di formule che siano in armonia con gli insegnamenti e la giurisprudenza della Corte costituzionale, almeno così come noi la leggiamo. Naturalmente questo suggerimento viene fornito in maniera irrituale perché il problema sorgerà soltanto se la suprema Corte accoglierà la nostra tesi. Noi ovviamente riteniamo la nostra preoccupazione fondata. Siamo infatti persuasi che compito precipuo della Corte (custode degli equilibri della finanza pubblica) sia quello di porre problemi come questi. Ovviamente non abbiamo alcuna intenzione di operare con *blitz*; infatti ho approfittato di questa occasione, d'intesa con il Presidente della Corte dei conti Carbone, per informare la Commissione affinché abbia modo di valutare se i problemi da noi posti siano o meno fondati. Ove il Parlamento ritenesse che le considerazioni della Corte dei conti abbiano fondamento, in ordine alla copertura di queste leggi, esso potrebbe agire in tempi brevi.

Non è nostro compito avanzare suggerimenti, però se la Commissione difesa trovasse un rimedio *ad hoc* e quindi coperture specifiche che superassero i problemi di ordine generale da noi posti, saremmo a disposizione, come del resto è nostro dovere, per fornire tutto il nostro aiuto.

CHIARA INGRAO. Quando parla di coperture *ad hoc* si riferisce alla legge finanziaria ?

MANIN CARABBA, *Delegato sul controllo degli atti del Ministero della difesa*. Queste leggi mancano di copertura finanziaria innanzitutto perché non si prov-

vede in alcun modo alla copertura finanziaria oltre il primo triennio; in secondo luogo perché la copertura individuata per il 1993 e per il 1994 è priva di ragionevolezza (per usare un termine tecnico) dal momento che l'equilibrio complessivo degli esercizi successivi al primo si fonda su entrate in larga misura affidate a strumenti straordinari (che valgono quindi solo per il 1992 e non per gli anni successivi). Inoltre si includono i fondi speciali negativi iscritti nel bilancio senza che in Parlamento sia stato presentato alcun disegno di legge specifico, contrariamente a quanto prescrivono le leggi generali sul bilancio. Si registra infine una endemica sovrastima delle entrate e sottostima delle spese, la più clamorosa delle quali è quella relativa alla sanità. Per tutte queste ragioni l'equilibrio della legge finanziaria per quanto attiene alla copertura degli esercizi 1993 e 1994, appare fragile, non persuasiva ed irragionevole; e quindi le leggi che si basano su queste proiezioni sono prive di copertura. Il rimedio a nostro giudizio sarebbe quello di trovare per tali leggi nuove entrate o di ridurre le spese, ossia di predisporre una copertura vera. È difficile che con i tempi che corrono, acquistino credibilità coperture affidate a proiezioni macroeconomiche. Le coperture vere sono quelle che si affidano a riduzioni di spesa o ad aumenti di entrate.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato a martedì 6 ottobre alle 15,30.

La seduta termina alle 17,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 9 ottobre 1992.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO