

COMMISSIONE IV

DIFESA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 OTTOBRE 1992

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

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

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ISAIA GASPAROTTO

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Seguito dell'audizione della Corte dei conti ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente:	
Gasparotto Isaia, <i>Presidente</i>	17, 23, 24, 28, 33
Baldanza Rosario Elio, <i>Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa</i>	17, 22, 31
Carabba Manin, <i>Relatore sul rendiconto generale dello Stato</i>	29
De Filippis Francesco, <i>Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento</i>	23
Folena Pietro (gruppo PDS)	22, 24
Ingrao Chiara (gruppo PDS)	26
Pappalardo Antonio (gruppo PSDI)	27
Tassone Mario (gruppo DC)	26

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'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 di essere ancora tra noi per continuare l'audizione iniziata la settimana scorsa. Ricordo che nella precedente seduta si era stabilito di rinviare ad oggi la trattazione dell'argomento relativo ai contratti della difesa, in particolare alla luce della legislazione vigente e dei problemi sorti in ordine ad un effettivo, efficace e trasparente controllo delle acquisizioni e dei contratti. Va inoltre considerato che al termine di questa seduta l'ufficio di presidenza discuterà nel merito il provvedimento che consente ai parlamentari di esprimere un parere sull'acquisizione di diversi sistemi d'arma, parere che deve essere espresso con la piena conoscenza degli elementi concernenti le acquisizioni del Ministero della difesa.

Do ora la parola al dottor Baldanza per integrare la sua pregevole relazione.

ROSARIO ELIO BALDANZA, *Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa*. L'attività di acquisizione di beni e servizi pone l'amministrazione della difesa al primo posto nella classificazione economica delle spese di categoria IV. Tale attività viene esplicitata sia con le forme contrattuali sia con il ricorso all'economia.

Il rilevante impegno finanziario che ne deriva ripone l'esigenza di apprezzare, nel campo della contrattualistica militare, procedure più snelle, anche perché già in precedenti audizioni la Corte dei conti aveva rilevato che le procedure contrattuali, da quelle preliminari a quelle approvative, impiegano mediamente otto-nove mesi, con un ulteriore impliamento dei tempi tecnici nei casi in cui occorra acquisire il doppio parere del Consiglio di Stato e del Consiglio superiore delle forze armate.

In questo ambito sono da sottolineare particolarmente, come sostitutivi di quello del Consiglio di Stato, i pareri espressi dagli appositi comitati costituiti dalle diverse leggi promozionali delle forze armate, il contenuto dei quali viene comunicato al Parlamento che è così posto a conoscenza del progressivo avanzamento e sviluppo delle attività programmate. Ricordo che le leggi promozionali sono per la marina la n. 57 del 1975, per l'aeronautica la n. 38 del 1977 e per l'esercito la n. 372 del 1977.

Da studi effettuati dall'università di Bologna si evince che i tempi per lo svolgimento dell'attività contrattuale si

sono notevolmente allungati, fino ad arrivare a dodici-tredici mesi ed anche a sedici mesi quando la procedura prevede l'intervento in sede consultiva del Consiglio superiore delle forze armate e del Consiglio di Stato. Viene al riguardo fornita una sorta di quadro sinottico in cui vengono indicati in dettaglio i tempi relativi alle diverse fasi contrattuali. Ad esempio, nel caso di una trattativa privata ai sensi dell'articolo 41, n. 2, del regolamento di contabilità generale dello Stato, per l'ordine di approvazione viene di solito previsto un tempo di tre mesi, per la consegna del progetto alla direzione generale altri due mesi, per il Consiglio superiore delle forze armate un mese, per il parere delle forze armate un altro mese, per la relazione al Consiglio di Stato un mese, per la firma del ministro si va da uno a due mesi, per i pareri che dovessero essere espressi dal Consiglio di Stato da quindici giorni ad un mese, per l'autorizzazione alla stipula del contratto un altro mese, per la firma dei decreti approvativi da parte del ministro all'incirca due mesi; infine per la registrazione della Corte sono indicati 20 giorni. Debbo onestamente dire che venti giorni non sono sufficienti, anche perché l'amministrazione finisce con lo scaricare la gran parte dei provvedimenti a fine esercizio. Pertanto, ci arrivano contemporaneamente un numero rilevantissimo di provvedimenti; tra l'altro, in quel periodo, il personale è in ferie per cui i tempi si allungano automaticamente. Lo stesso vale per il periodo estivo.

Va tenuto altresì presente che la categoria IV, nell'ambito della distinzione che si opera fra le categorie economiche — acquisto di beni e di servizi — detiene un primato consolidato per quanto riguarda il bilancio della difesa. Infatti, i dati in nostro possesso indicano che la categoria IV comprende dal 52 al 54 per cento della spesa globale effettuata nel bilancio dello Stato. Questo, naturalmente, vale per l'acquisto di beni e servizi.

Ovviamente ci riferiamo all'attività negoziale, non a quella contrattuale, cioè

a quella che si esplica attraverso le forme ordinarie di contrattazione (licitazione privata, trattativa privata, appalto concorso). In sede di controllo preventivo, vengono sottoposti alla Corte i provvedimenti approvativi dei contratti: si tratta di quelli tipici, cioè di quelli previsti espressamente dal regolamento di contabilità generale dello Stato.

Se partiamo dal 1984, constatiamo che la categoria IV comprende impegni per un importo di 8.455 miliardi, mentre l'attività contrattuale in senso stretto ammonta a 2.290,8 miliardi. Nel 1985, la stessa categoria, ha comportato impegni per 9.397 miliardi, con impegni di spesa per i contratti di 5.223 miliardi. Per arrivare ad anni più vicini, posso ricordare che nel 1989, per esempio, gli impegni di categoria IV ammontarono a 11.554,7 miliardi, mentre la spesa contrattuale si aggirava attorno ai 6.531 miliardi; nel 1990, a fronte di una spesa globale per la categoria di 11.705 miliardi, vi è stato un impegno per i contratti di 7.500 miliardi.

Per il 1991 i dati non si possono considerare altrettanto attendibili perché i nostri sistemi informativi hanno avuto una certa evoluzione, per cui — come accade quando si tenta di fare un passo in avanti — abbiamo avuto dati non perfettamente validi. Comunque, in linea di massima, per il 1991 vi sono stati 11.247,4 miliardi per la categoria IV e 7.149 miliardi per i contratti.

Per quanto attiene alle spese contrattuali, va detto che una valutazione complessiva dei comportamenti tenuti dall'amministrazione nella scelta del contraente confermano la prevalenza, in termini quantitativi, del sistema della contrattazione diretta, detto anche « ad economia ». Questo comportamento trova giustificazione in esigenze di celerità degli approvvigionamenti, di riservatezza di taluni acquisti, di specializzazione tecnica delle ditte e, in particolare, nella presenza sul mercato — talvolta — di una sola impresa produttrice dei materiali necessari per le specifiche esigenze della difesa (aerei, navi, elettronica, eccetera). Nel

1988, per esempio, abbiamo avuto contratti a trattativa privata per 5.402 miliardi, mentre nel 1989 si è scesi a 2.301 miliardi, anche se il numero dei contratti di questo tipo è inferiore a quelli stipulati in base alla licitazione privata. Infatti, sempre con riferimento al 1988, vi sono stati 1.285 contratti a trattativa privata e 3.500 a licitazione privata. Con riferimento al 1990, posso riferire che i contratti a licitazione privata furono 2.950 per un importo di 1.641 miliardi, mentre gli impegni assunti a trattativa privata ammontavano a 3.690 miliardi, per un totale di 1.034 contratti. Nell'ambito degli appalti concorso, sempre per il 1990, si sono assunti impegni per 1.118 miliardi relativi a 65 contratti.

Con questi dati ho voluto segnalare il divario abbastanza accentuato esistente fra gli impegni di categoria IV ed i contratti in senso stretto. Bisogna tenere presente, altresì, che nell'ambito della difesa un'ampia fetta dell'attività negoziale viene realizzata attraverso le procedure cosiddette « ad economia ». Tali procedure traggono origine dall'articolo 8 della legge di contabilità dello Stato n. 2440 del 1923. A questo riguardo mi corre l'obbligo citare il decreto del Presidente della Repubblica del 5 dicembre 1983, n. 239, che contiene un lunghissimo elenco dei lavori e servizi da eseguire in economia da parte degli organi centrali e periferici del Ministero della difesa. Questo lungo elenco comprende — cito soltanto alcune voci che possono maggiormente interessare — lavori e profitti che il ministro della difesa dichiara debbano rimanere segreti nell'interesse della sicurezza dello Stato. Si deve tenere presente che, in questi casi, all'ufficio di controllo preventivo, per lo più, arriva soltanto il decreto di impegno della spesa, poi tutto passa per ordine di accreditamento e la resa del conto viene fatta a consuntivo. Com'è noto, mentre i contratti tipici vengono tutti all'esame preventivo della Corte, per quanto riguarda l'attività negoziale ad economia, a presentare i rendiconti, che poi pervengono all'ufficio dei rendiconti amministrativi della difesa,

sono delegati i funzionari e, naturalmente, il controllo viene fatto a campione. Pertanto, queste spese vengono esaminate soltanto in una percentuale piuttosto ridotta.

L'elenco contenuto nella citata legge n. 939 comprende anche i lavori e le provviste per fronteggiare l'immediato pericolo per la difesa; lavori, provviste e servizi di ogni specie per i quali siano stati esperiti infruttuosamente i pubblici incanti (in questo caso siamo quasi nella norma); spese relative a corsi concernenti l'addestramento militare; provviste, lavori e prestazioni indispensabili per assicurare la necessaria continuità dei servizi. A questo proposito, si ricorre molte volte al sistema ad economia perché, data la lunghezza delle procedure, non è possibile procedere tempestivamente al rinnovo del contratto. Per un certo periodo si ricorre allora all'economia, sulla base della norma citata.

L'elenco comprende inoltre provviste, lavori e prestazioni di esclusiva produzione estera (anche in questo caso si ricorre all'economia); acquisto, riparazione di mobili ed arredi occorrenti per il minuto mantenimento; acquisto, noleggio, installazione, gestione e manutenzione di impianti di riproduzione, telefonici, telegrafici, radio telefonici, eccetera. Non voglio tediare ulteriormente l'uditore, ma ho ricordato alcune voci dell'elenco per evidenziare che la casistica comprende ben 25 ipotesi. Ciò significa che buona parte del bilancio della difesa per quanto riguarda la dotazione di beni e servizi, sulla base della normativa attuale, può essere effettuata con il sistema ad economia.

Da questa premessa discende anche il fatto che l'amministrazione della difesa, in effetti, è quella che produce annualmente, come si accennava anche nel corso della precedente audizione, la quota maggiore di residui. Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che tale amministrazione ha il primato dell'acquisto di beni e servizi (in una percentuale del 52-53 per cento) e che la lunghezza dei tempi, di cui ho parlato poc'anzi, portano le varie

fasi contrattuali ad andare oltre l'anno finanziario. Naturalmente, vi saranno anche altre cause, ma il fenomeno è dovuto principalmente a questo motivo.

Passando all'esame di alcuni campi in cui l'attività contrattuale si esercita in modo particolare, debbo dire che la cooperazione internazionale ha notevole importanza. A questo proposito, si deve ricordare che l'individuazione delle varie fasi dei programmi più impegnativi, i quali richiedono generalmente tempi lunghi di realizzazione, è caratterizzata, com'è noto anche a questa Commissione, da una successione di *memorandum*, annessi e supplementi che costituiscono lo strumento in uso per definire gli aspetti operativi dei programmi stessi e per determinare la ripartizione delle spese. Infatti, per lo più, la cooperazione si svolge attraverso tutta una serie di *memorandum* che, a seconda dei casi, vengono sottoscritti dal ministro o dal capo di stato maggiore.

Il *memorandum* contiene l'indicazione di massima dell'attività e ripartisce le quote tra i vari *partner*, ma dato che si tratta per lo più di programmi a lunga scadenza, al *memorandum* si aggiungono annessi e supplementi e, a volte, si succede tutta una serie di atti di questo tipo.

Per la realizzazione dei programmi si adotta una formula organizzativa, quella delle agenzie, molto in uso presso i paesi aderenti alla NATO. Tali agenzie (NAM, NEFMA, NAPMA, NAMSA e così via) si riconducono sul piano giuridico alla normativa NATO e sono riconosciute anche nel nostro ordinamento da disposizioni normative piuttosto recenti: cito, in particolare, l'articolo 4 della legge n. 436 del 1988 e l'articolo 10 della legge n. 770 del 1986 riguardante come ricorderete, l'acquisizione di beni ad alta tecnologia. Peraltro, tale legge ha avuto finora scarsa applicazione.

Queste agenzie sono abilitate, sulla base di accordi sottoscritti nei vari *memorandum*, a negoziare, stipulare e gestire i contratti inerenti alle varie fasi in cui si articolano i programmi di maggiore

impegno, ai quali sono spesso interessate le più importanti industrie, europee ed extraeuropee del settore. L'amministrazione della difesa fornisce i mezzi finanziari richiesti dalle agenzie sulla base dei documenti dimostrativi.

Com'è noto anche a questa Commissione, i programmi più importanti già operativi da vari anni sono stati sottoposti al parere, in particolare per quanto riguarda gli impegni pluriennali di spesa, dei comitati previsti dalle leggi promozionali ed ai riscontri degli organi di controllo; per i programmi più recenti, invece, l'iter procedimentale prevede anche l'intervento parlamentare attraverso il parere reso dalle competenti Commissioni (ai sensi del comma 1, lettera *b* della legge n. 436 del 1988).

Questi programmi attengono — mi ricollego a un discorso iniziato nella precedente audizione — sotto l'aspetto concettuale all'efficacia dello strumento militare. È quindi corretto che su di essi intervengano le valutazioni del Parlamento, anche al fine di assicurare loro la necessaria copertura finanziaria.

Al di fuori degli ambiti della cooperazione internazionale, per la quale risulta impegnata una cospicua quota del bilancio della difesa, destinata all'ammmodernamento ed al potenziamento dei mezzi, qualche annotazione può essere fatta anche per quanto riguarda una serie di contratti che ritroviamo frequentemente nell'amministrazione militare. Mi riferisco ai cosiddetti contratti aperti, che rispondono a particolari esigenze dell'amministrazione e si concretizzano in un appalto di servizi, cui è spesso connesso l'acquisto di parti di ricambio ad opera della società contraente, per una durata di tempo e per un apporto massimo indicato nel contratto che per le prestazioni maggiormente ricorrenti stabilisce i parametri di determinazione dei prezzi unitari.

Un'altra tipologia contrattuale abbastanza interessante è quella dei cosiddetti contratti a prezzo chiuso che, a quanto mi consta, finora è stata adottata soltanto nell'ambito dell'amministrazione militare,

mentre ritengo potrebbe trovare una più ampia applicazione anche in altri settori. La stessa amministrazione militare ha fatto ricorso al prezzo chiuso in determinati settori (in particolare in quello della costruzione di armamenti aeronautici e spaziali, sulla base delle norme dell'articolo 33, comma 4, della legge n. 41 del 1986 e dei criteri interpretativi), a suo tempo decisi dalla sezione del controllo con una delibera del 1987. Il vantaggio che presenta questa tipologia contrattuale consiste nella possibilità per l'amministrazione di predeterminare gli impegni finanziari, non soggetti alle frequenti controversie collegati alle revisioni: infatti, il prezzo chiuso è alternativo rispetto alla revisione prezzi.

In proposito, posso aggiungere alcune osservazioni, già contenute nelle nostre relazioni annuali: la richiesta di applicazione dell'istituto del prezzo chiuso proviene spesso dalle stesse imprese, in quanto la snellezza e la celerità di applicazione di tale procedimento rispetto a quello della revisione prezzi ne comportano la semplificazione, con conseguente diminuzione dei tempi e dei costi amministrativi del contratto. D'altra parte, l'amministrazione, con il ricorso a tale istituto, è in grado di conoscere anticipatamente l'effettiva incidenza sul bilancio: si tratta di un aspetto di grande importanza. I contratti a prezzo chiuso, nella maggior parte dei casi, sono stipulati dall'amministrazione militare con imprese a partecipazione statale, dato che si tratta di contratti molto rilevanti e con durata pluriennale.

Scendendo più nel dettaglio, con riferimento al prezzo chiuso, occorre ricordare che esso si applica all'importo base con il cosiddetto metodo a scalare, che consiste in un aumento per ogni anno intero pari al 5 per cento, calcolato per il primo anno sul valore complessivo del contratto e per gli anni successivi sul valore residuo dei lavori o forniture da eseguire all'inizio di ciascuno di essi. In sostanza, l'applicazione del sistema a scalare comporta che, man mano che

vengono effettuate le consegne, viene calcolato il 5 per cento sul residuo.

Per quanto concerne gli acquisti in economia, ho già accennato alla relativa normativa: l'amministrazione della difesa, come abbiamo già descritto in nostre precedenti relazioni, vi fa ampio ricorso, sia perché la normativa l'autorizza nelle ipotesi, abbastanza numerose, che ho citato, sia perché si tratta di un sistema più rapido, dato che non richiede l'acquisizione dei pareri. Esso, quindi, è particolarmente utile in casi di urgenza e di necessità. Nel settore dei lavori del genio, per esempio, il relativo regolamento prevede che tali lavori possano essere effettuati senza limiti nelle somme, sempre che ricorrano motivi di segretezza o di urgenza.

L'amministrazione, in pratica, ricorre all'espletamento di gare informali prima dell'emanazione del provvedimento autorizzativo della spesa: lo svolgimento delle procedure concorsuali, in un momento anteriore all'emanazione del provvedimento autorizzativo della spesa, costituisce una particolarità in seno al sistema in economia, perché dovrebbe avere luogo in uno spazio successivo all'atto autorizzativo. Tuttavia, tale modo di procedere consente di quantificare esattamente l'ammontare della spesa occorrente e di fissare in maniera certa il costo del correlativo impegno.

Sempre nell'ambito della contrattualistica, accennerò ora ai servizi di commissariato, poiché fra i centri operativi dell'amministrazione maggiormente impegnati nello svolgimento delle procedure contrattuali vi è la direzione generale dei servizi di commissariato, per la quale sussistono esigenze di coordinamento con gli enti periferici. Per la verità, l'attività del commissariato, almeno delle sue sedi periferiche, si è notevolmente incrementata per effetto dell'articolo 3 della legge n. 436 del 1988, che consente ai comandi territoriali periferici di effettuare in larga misura acquisti di viveri e di foraggi. Ciò avviene in relazione all'estensione delle competenze che spettano in materia ai

dirigenti civili e militari, che si è verificata, appunto, con la legge n. 436 del 1988.

Abbiamo riscontrato, in alcuni casi, che nel commissariato, dove i contratti dovrebbero essere essenzialmente a licitazione privata, l'amministrazione ha fatto ricorso alla trattativa privata; a giustificazione di ciò, si adduce l'assenza di capitolati tecnici per diversi settori merceologici ...

PIETRO FOLENA. Con quale percentuale e in quali casi si utilizza la trattativa privata ?

ROSARIO ELIO BALDANZA, *Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa*. Si tratta all'incirca di una percentuale del 5-8 per cento, ma non sono in grado di fornire un dato preciso. La giustificazione dell'amministrazione, ripeto, è la carenza di capitolati tecnici; mi consta, comunque, che l'amministrazione si stia attivando per realizzarli in diversi settori merceologici.

Per quanto concerne la specificità degli approvvigionamenti richiesti da ciascuna forza armata, come già osservavamo nella nostra relazione, sono allo studio la realizzazione di capitolati tecnici e le condizioni tecniche di fornitura per i successivi approvvigionamenti. I miei dati si riferiscono al 1989: negli ultimi anni, s'è fatto qualcosa per i capitolati tecnici, ma rimane molto da fare.

Un'indagine più specifica è stata svolta, per esempio, sulla spesa effettuata per l'acquisizione dei carri *Leopard*: la fornitura iniziale, prevista nel 1971, riguardava la costruzione di 600 carri armati, che doveva essere affidata a trattativa privata, in coproduzione alle società OTO Melara, FIAT e Lancia e venne formalizzato in un contratto del valore di 132 miliardi, per un costo unitario per carro di 220 milioni. Un ulteriore approvvigionamento, commissionato nel 1978, prevedeva la costruzione di 120 carri armati per un insieme di 96,4 miliardi ed un costo unitario di 631

milioni. La revisione del solo prezzo iniziale, basata su costi di materiali italiani ed esteri e di manodopera riferiti a variazioni intervenute anche in conseguenza del mutato valore dei cambi, ha comportato un onere complessivo pari a circa 164 miliardi, mentre per la seconda fornitura di carri l'onere revisionale ha raggiunto trenta miliardi. Nel corso dell'esecuzione contrattuale sono state introdotte, mediante il ricorso a sette atti aggiuntivi, varianti tecniche alla configurazione dei carri e sono state acquisite alcune parti accessorie per conseguire un miglioramento dei carri stessi, per una spesa di circa 7,5 miliardi. Le somme per compensi revisionali alle società co-produttrici hanno determinato un onere di 155,7 miliardi, che si riferisce a due soli atti aggiuntivi, mentre i rimanenti cinque non sono stati ancora definiti. Questo però è un discorso che si riferisce al 1988-1989, quindi non si tratta di dati aggiornati. La revisione prezzi riguardava a quell'epoca due atti aggiuntivi, per gli altri cinque non si era ancora arrivati alla definizione: ritengo che al momento attuale si sia probabilmente arrivati ad una conclusione della vicenda.

Pertanto, a diciotto anni dall'inizio della costruzione del carro *Leopard*, non è ancora possibile stabilire il costo effettivo unitario di ciascun mezzo, sia perché non sono state determinate tutte le quote di revisione, sia perché nel corso della realizzazione sono state apportate notevoli modifiche tecniche al modello iniziale, sicché a fronte dell'impegno assunto di circa 228 miliardi, l'attuale onere complessivo può ritenersi pari a 404,1 miliardi.

Il discorso si è fermato al 1989 e diventerebbe più complicato se proseguisse oltre. Ho voluto fare un esempio per ricordare che se anche l'attività dell'ufficio di controllo preventivo è segmentata, (appena ci perviene un contratto esaminiamo tutte le procedure per vedere se è opportuno fare rilievi oppure registrarlo) possiamo richiedere notizie ulteriori nel caso in cui intervenga un atto aggiuntivo, il che si verifica spessissimo.

A questo riguardo e per chiudere sull'argomento è necessario affrontare brevemente la questione relativa alle modifiche frequenti e alle variazioni in corso d'opera. Ancorché sia stato generalmente rispettato il criterio affermato dalla giurisprudenza, secondo cui tali modifiche non possono snaturare la fisionomia e l'importanza del contratto originario, esse sono da addebitare in alcuni casi a carenze progettuali, in altri da esigenze sopravvenute di varia natura. Resta il fatto che dette varianti, oltre ad elevare nella generalità dei casi i compensi contrattuali, determinano un prolungamento dei tempi, il che si traduce anche in maggiori aggravii revisionali.

È stato in proposito sostenuto di recente che maggiore rilievo dovrebbe essere dato alle valutazioni e alle analisi sulla congruità dei prezzi effettuate da specialisti della pubblica amministrazione che rivedano il contratto, in modo tale che l'onere della fornitura non consenta all'impresa di conseguire profitti elevati, che possano indurre a forme illecite di corruzione e di concorrenza.

Anche le varianti, in linea di massima da escludere, dovrebbero essere concordate e i relativi oneri imputati per metà all'appaltatore e per metà all'amministrazione committente (ricordo che l'appaltatore deve correre il cosiddetto rischio d'impresa).

Siamo nel campo delle proposte, poi sarà il legislatore a verificare, a considerare ed eventualmente a determinare la procedura formale necessaria.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Baldanza per la notevole mole di notizie e di informazioni fornite alla Commissione e do la parola al dottor De Filippis.

FRANCESCO DE FILIPPIS, Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento. L'illustrazione del collega Baldanza concerne principalmente l'attività di controllo della Corte dei Conti con riguardo alla legittimità degli atti. La Corte è consapevole che tale approccio non soddisfa intera-

mente le conoscenze, sia da parte del Governo, sia da parte soprattutto del Parlamento, in ordine all'attività di gestione compiuta da amministratori.

Sotto questo profilo è stato avviato un programma per poter fornire elementi sia in ordine alla economicità dell'azione nel settore contrattuale sia all'efficienza e all'efficacia dell'intervento.

Al momento attuale non sono stati ancora acquisiti gli elementi completi, per cui nella relazione del giugno 1992, riguardante l'esercizio finanziario 1991, la Corte si è limitata a fornire il quadro d'insieme in cui questa attività viene a collocarsi.

Tuttavia, circa le osservazioni formulate, una è di ordine generale e riguarda la mancata applicazione, da parte del Ministero della difesa, della legge 7 agosto 1990 n. 241. Per quanto riguarda l'attività contrattuale, in base a tale legge il ministero avrebbe dovuto fornire elementi di riferimento utili per quanto attiene sia ai tempi delle procedure, sia ai responsabili, sia soprattutto, nei casi consentiti, all'accesso ai documenti amministrativi da parte di coloro i quali possano essere interessati o addirittura di tutti i cittadini. Si tratta finora di un'omissione piuttosto notevole, tenuto conto dell'attività compiuta dell'amministrazione della difesa. A ciò si aggiunge che il profilo dell'economicità può essere sinora esaminato, in carenza di questo quadro normativo e amministrativo secondario, unicamente sotto il profilo della legittimità, su cui ha già riferito il collega Baldanza.

Poiché il controllo è preventivo, è chiaro che sotto questo profilo un contratto che viene posto in essere ed eseguito, non può che essere legittimo, ma questo non vuol dire che sia ugualmente economico, efficiente, efficace. Occorrerebbe procedere ad un'ulteriore analisi, che richiederebbe l'acquisizione di tutta una serie di elementi, che dovrebbero essere forniti proprio a seguito dell'attuazione della citata legge n. 241.

Inoltre, sempre per quanto riguarda l'economicità, occorre considerare il profilo della congruità dei prezzi, ma nor-

malmente si fa ricorso ad amministrazioni interne o esterne alla difesa. In genere manca un parametro di riferimento, anche perché l'amministrazione in via generale ricorre a contraenti nazionali e a volte vi è un solo contraente, per cui è difficile verificare se il prezzo sia veramente congruo o se fosse stato possibile ottenere un prezzo migliore.

L'aspetto che ha messo in rilievo la Corte dei conti nell'ultima relazione riguarda anche una certa inadeguatezza del profilo programmatico, soprattutto a livello politico, in relazione all'utilizzazione di queste risorse, che sono abbastanza ingenti. Infatti complessivamente l'attività contrattuale riguarda in gran parte le spese di esercizio, di ammodernamento e di rinnovamento del Ministero della difesa e scende a cifre dell'ordine di 10-12 mila miliardi annui secondo gli ultimi bilanci.

Conseguentemente, occorrerebbe che l'autorità politica desse l'indicazione di privilegiare in determinati settori le imprese nazionali o di procedere invece ad una valutazione più vasta ed eventualmente con quali modalità; occorre insomma sapere se è opportuno concentrare gli sforzi su un sistema di utilizzazione integrata del rinnovamento delle armi oppure no. Nell'esercizio dell'attività di controllo lo scorso anno ho cercato di rinvenire tali elementi senza riuscirci. Ho invece trovato una pianificazione effettuata dagli stati maggiori delle forze armate, riguardante l'utilizzazione delle somme allocate in bilancio secondo una chiave di ripartizione che riguarda la realizzazione di obiettivi immediati, mentre una programmazione a lunga scadenza, indispensabile nel caso dell'armamento, non è stata realizzata convenientemente perché le disponibilità finanziarie non sono state assicurate, per cui i capi di stato maggiore nello svolgere le loro attività navigano — se così si può dire — a vista.

Per quanto riguarda le spese di esercizio si deve procedere ad un ulteriore approfondimento soprattutto in ordine ai tempi di attuazione dell'attività contrat-

tuale, tempi che, qualora la programmazione fosse effettuata nell'anno precedente, potrebbero essere contenuti nell'ambito di un solo esercizio finanziario, nel quale si potrebbe concludere l'attività esecutiva tempestivamente iniziata.

Per la parte riguardante l'ammodernamento ed il rinnovamento occorre che la programmazione coinvolga, secondo precise direttive politiche, anche l'industria nazionale. Ho potuto constatare, infatti, sia pure ad un livello embrionale di studio, che normalmente l'industria — e il citato esempio del carro armato è emblematico al riguardo — viene informata di una fornitura quando è stata già assunta una decisione operativa. Poiché, per esempio, per costruire un carro armato occorre compiere uno studio preliminare di lunga durata, è necessario conoscere in anticipo in quale direzione l'industria dovrà muoversi. È chiaro che in questo settore l'amministrazione delle difese non provvede con sue industrie, che svolgono semplicemente funzioni cantieristiche, di riparazione e di manutenzione, ma si deve avvalere dell'industria nazionale.

Queste sono, sul piano del controllo di gestione, le prime valutazioni che intendo rimettere alla Commissione; si tratta naturalmente di elementi ancora in fase di elaborazione che spero possano tramutarsi in risultati più concreti nel prossimo futuro. Vi chiedo scusa di queste continue dichiarazioni di intenti, purtroppo però la nostra attività richiede un non indifferente impegno anche di natura temporale. Per noi è comunque molto utile conoscere i suggerimenti della Commissione, anche per poter effettuare nel modo migliore il controllo di gestione.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano chiedere chiarimenti sugli specifici temi ora affrontati.

PIETRO FOLENA. Nel ringraziare i consiglieri della Corte dei conti, rilevo l'estremo interesse della Commissione per il lavoro da loro svolto, che mi pare

confermi alcune valutazioni che in sede politica avevamo cominciato a maturare.

Approfitto di questa occasione per entrare nel dettaglio di alcune questioni sollevate, chiedendo fin d'ora scusa per l'eventuale ignoranza degli strumenti che la Corte dei conti ha a disposizione per esercitare la sua funzione di controllo.

Dalla relazione del consigliere Baldanza e dalle osservazioni del consigliere De Filippis mi sembra di capire che non esista nei fatti una struttura capace di esercitare un controllo sulle forniture militari a livello periferico. Immagino che esista un elenco dei fornitori che sarebbe interessante consultare per sapere nel complesso quali interessi economici si riproducono dietro a forniture di proporzioni così significative: parliamo, se non ricordo male, di 11 mila miliardi di previsione per il 1993.

Questo lo dico non solo perché intendo soffermarmi sulla questione morale emersa prepotentemente nell'ultimo periodo — e noi parlamentari abbiamo il dovere di esercitare una funzione di controllo, di conoscenza e di indirizzo nel momento in cui compiamo scelte decisive come quelle del bilancio dello Stato, della tabella 12 e così via — ma anche per avere qualche suggerimento al fine di esercitare una funzione di monitoraggio effettivo e non limitata ai grandi programmi di armamento attuati grazie alla legge n. 436 del 1988, che tuttavia abbiamo chiesto di ridiscutere. L'ufficio di presidenza ha infatti programmato una riunione proprio questa sera per riesaminare tale legge, verificando attraverso quali forme si possa accentuare l'attività di controllo, magari ispirandoci anche all'esperienza di altri paesi. Sarebbe molto interessante conoscere le esperienze maturate negli Stati Uniti d'America e le forme di controllo che quel Parlamento esercita sulle forniture.

Vorrei ritornare su quanto ha detto il consigliere Baldanza a proposito delle procedure cosiddette « in economia »; le forniture deliberate secondo questo sistema vengono decise soprattutto dai comandi territoriali periferici, per cui

sarebbe quanto mai opportuna una qualche forma di controllo. A questa considerazione si collega una seconda domanda: vorrei sapere se, da parte della Corte, vi sia stato un approfondimento in relazione ad alcune delle vicende che sono salite agli onori della cronaca di questi ultimi tempi. Mi riferisco ai fatti di corruzione che hanno riguardato alcuni ufficiali della marina militare: da questo punto di vista, vorrei sapere se avete svolto qualche approfondimento in relazione a questa o ad altre inchieste oggetto dell'attenzione della magistratura.

Infine, vorrei svolgere una riflessione sulla questione relativa al rapporto tra la spesa sostenuta per l'ammodernamento e quelle per il personale. Nel corso del nostro ultimo incontro, i consiglieri della Corte dei conti ci hanno riferito che la spesa per il personale è cresciuta nel corso degli ultimi anni, in qualche modo in contraddizione con gli indirizzi che lo stesso Parlamento aveva espresso. Ho intravisto tra le righe di quelle affermazioni una osservazione critica nei confronti dell'amministrazione che non sempre si è mossa sulle linee che le Camere avevano indicato. Tuttavia, ho l'impressione che vi sia una possibilità di intervento serio per arrivare ad un contenimento della spesa globale per la difesa. Come abbiamo avuto modo di dire nel corso dell'audizione del ministro Andò, anche altri paesi a sviluppo avanzato hanno ridotto in modo consistente la spesa militare e la sua incidenza sul complesso della spesa statale. Voi ci avete parlato di una incidenza del 3,33 per cento ed io mi domando se non si possa pervenire ad una diminuzione consistente attraverso una radicale riduzione della leva stessa. Una iniziativa di questo genere porterebbe con sé anche una diminuzione delle spese per le forniture e costringerebbe a ragionare entro dimensioni diverse, fermo restando che anche il Parlamento dovrà esprimere la propria opinione sul nuovo modello di difesa.

Sono dell'avviso che si debba fare tesoro dei suggerimenti presenti nelle relazioni dei consiglieri della Corte dei

conti in ordine alla necessità di intervenire in modo netto per riformare i vertici delle forze armate. Credo che il Parlamento debba tenere conto di questo messaggio.

Limito il mio intervento a queste osservazioni, domandando ai consiglieri se abbiano dei suggerimenti di tipo legislativo da fornirci. Sarebbero opportune, altresì, ulteriori informazioni — anche prescindendo dalla formazione del bilancio — a proposito dei fornitori: si tratta di un settore sul quale il Parlamento dovrebbe esercitare quel controllo che finora non ha potuto porre in essere.

MARIO TASSONE. Tralascierò tutte le valutazioni di ordine politico, poiché non è questa la sede per farle. I nostri ospiti hanno toccato il tema dell'equilibrio tra le spese per il personale e quelle per l'ammodernamento (che forse può essere meglio definito uno « squilibrio »), anche in riferimento alle funzioni, ai compiti ed ai ruoli sempre più frequentemente assegnati alle forze armate: a proposito di questo squilibrio, forse la Corte potrebbe operare qualche rilievo, ma capisco che è molto improbabile che possa intervenire una assunzione di iniziative da parte della Corte stessa che è chiamata semplicemente a valutare la legittimità della spesa.

Fatte queste premesse di ordine politico, vorrei rivolgere ai nostri ospiti una domanda che non vuole essere né provocatoria né ingenua. Non mi riferisco tanto al bilancio della difesa, quanto alla storia di questo Parlamento nel corso della quale la Corte ha fatto dei rilievi, ha consegnato delle relazioni all'interno delle quali erano contenute valutazioni di estrema gravità. Quei documenti sono stati consegnati al Parlamento per l'adozione di eventuali iniziative parlamentari o di Governo. Non mi riferisco tanto alla difesa, anche se la mia domanda potrebbe portarmi fuori tema, quanto al ruolo della procura generale della Corte anche rispetto ad alcune violazioni della legittimità della spesa. Non ho esempi da portare per quanto riguarda la difesa, ma

so che per quanto concerne i trasporti vi sono valutazioni molto gravi. Vorrei sapere allora quali iniziative potrebbe assumere la procura generale della Corte per riportare la spesa, anche attraverso un'azione dinamica, entro i confini della legittimità.

Ciò rispetto a violazioni non dell'impostazione di bilancio, ma di alcune norme fondamentali che rappresentano la fonte della legittimità. Nell'ordinamento giuridico nazionale vi sono norme di carattere primario e secondario su cui si fonda la legittimità; non si pone un problema di improvvisazione o di discrezionalità. Per questo non ho mai capito — è una mia curiosità — quale sia il ruolo della procura generale, perché finora mantenere un organo che non assume alcuna iniziativa ha rappresentato forse una spesa voluttuaria. Vi è una denuncia del problema, ma manca un'azione di prevenzione e non dico di repressione, ma di perseguimento di alcune violazioni.

A questo punto anche il vostro lavoro ed il vostro sacrificio potrebbero risultare inutili, così come i documenti — che avete consegnato al Parlamento e che nessuno legge — che riguardano anche un certo modo di essere della burocrazia e di operare all'interno dell'amministrazione, certamente non in sintonia con le norme ed i principi dell'ordinamento economico nazionale.

CHIARA INGRAO. Poiché sono già state poste numerose domande, mi limiterò ad avanzare due o tre interrogativi. In primo luogo vorrei che i rappresentanti della Corte dei conti ci fornissero dati più precisi ed anche una loro valutazione sul predominio dei contratti a trattativa privata. Mi chiedo se questa scelta sia o meno ineluttabile e se quegli elementi di discrezione e quei rapporti con le imprese che sono assicurati dalla trattativa privata possano essere garantiti — ed in che modo — attraverso strumenti più trasparenti e più suscettibili di controllo.

A questo proposito, vorrei anche conoscere il vostro parere sull'applicazione

della legge n. 770 del 1986, vale a dire sul fatto che molti contratti risultano relativi a beni ad alta tecnologia, anche quando ciò è piuttosto opinabile e questi strumenti finiscono con l'essere utilizzati più per la maggiore flessibilità che consentono che per l'effettivo ricorrere di determinate condizioni.

Vorrei sapere, quindi, se sia stata fatta una valutazione sull'uso della legge n. 770 e se sia possibile anche in questo caso ridurre la discrezionalità delle scelte rendendole più chiare. Mi sembra che lo stesso caso, ripetutamente citato, del *Leopard* ed il problema del controllo dei prezzi indichino la necessità di andare in questa direzione. In proposito, vorrei sapere quale sia la vostra valutazione sull'utilizzo del prezzo chiuso e sulle ragioni dello scarso uso di questo strumento.

Infine, vorrei un chiarimento sull'ipotesi poc'anzi avanzata sull'utilità di un coinvolgimento dell'industria nazionale a livello di programmazione. Vorrei sapere se tale coinvolgimento si ipotizzi sul piano della ricerca, della costruzione di nuovi strumenti o che altro. Sappiamo, purtroppo, che talvolta questo coinvolgimento avviene in modo improprio, più sotto forma di *lobby* o di pressione sulle scelte dell'amministrazione che non in sede di discussione. Se in proposito vi sono idee e proposte, penso sia interesse della Commissione ascoltarle.

ANTONIO PAPPALARDO. Vorrei fare una considerazione di carattere generale: poc'anzi si è solennemente affermato che il Parlamento esercita la funzione di controllo sugli atti del Governo e quindi della pubblica amministrazione. In effetti, è il singolo parlamentare che deve svolgere questa attività, perché il Parlamento in quanto tale è un'entità grande ed astratta.

Ebbene, a questo proposito, debbo parlare della mia esperienza rivolgendomi ai responsabili della Corte dei conti ed ai colleghi. Fino a qualche mese fa ero inserito in una struttura di stato maggiore dove, quando si doveva affrontare una questione di grande rilievo, essa

veniva studiata approfonditamente, valutandone tutti gli aspetti a 360 gradi — nel caso, per esempio, dell'acquisto di una nave — dopo di che si arrivava alla formulazione delle opportune valutazioni ed alla elaborazione di una proposta definitiva.

Da quando sono stato eletto parlamentare, sono privo di un sostegno tecnico perché, in verità, ciascuno di noi si trova solo con se stesso. Quando mi si dice che le indennità erogate al parlamentare sono eccessive, debbo rispondere che ciò è senz'altro vero se quell'indennità servisse per pagare un segretario incaricato a ricevere e fare raccomandazioni ed a rispondere agli interessati. Se, però, il parlamentare deve svolgere la sua attività propositiva e di controllo in maniera seria, concreta e produttiva, esaminando con attenzione tutti i problemi, soprattutto quelli di ordine tecnico, quei soldi non bastano. Nel momento in cui, anche in questa Commissione, mi si chiede a bruciapelo di esprimere un parere su problemi di questo tipo, mi chiedo, in che modo possa rispondere.

Come comandante di gruppo potevo contare su un complesso di organi di segreteria a dir poco impressionanti rispetto alla situazione che vivo attualmente, nella quale sono privo di qualsiasi sostegno. Non mi sembra di adempiere, in qualità di parlamentare, ad una funzione di minore importanza, tutt'altro. Invece, mi trovo catapultato a svolgere un'attività che, al momento opportuno, mi viene rinfacciata, perché coloro che ci votano ci chiedono conto di quanto abbiamo fatto e prodotto.

Ho fatto il carabiniere per venticinque anni ed ho sempre camminato in mezzo alla gente a testa alta, perché quei quattro soldi che mi dava lo Stato me li guadagnavo. Come parlamentare invece, vivendo una situazione di così grande precarietà, mi trovo talvolta a dire che se avessi avuto una conoscenza migliore dei problemi, possibile soltanto disponendo di una organizzazione di sostegno veramente efficace, sarei potuto intervenire in modo migliore. Per questo motivo mi

trovo in difficoltà e, secondo il mio modesto avviso, bisognerebbe fare realmente in modo che il nostro sistema statuale funzioni meglio e senza « scollamenti ».

Il dottor Baldanza diceva giustamente che gli stati maggiori fanno per i loro approvvigionamenti pianificazioni a lunga scadenza che però crollano nel momento in cui manca una vera programmazione governativa. Se, infatti, mancano programmazioni di indirizzo politico, gli stati maggiori possono fare le pianificazioni che vogliono, ma poi tutto crolla. Non riusciamo ancora a realizzare il nuovo modello di difesa; mi chiedo che pianificazioni possano fare gli stati maggiori! In questo contesto, tutti i loro programmi vanno a farsi benedire.

Ebbene, gli stati maggiori dispongono di un'organizzazione poderosa per attuare una pianificazione in tempi rapidi, mentre non si può dire altrettanto per i parlamentari. Ecco perché si incontrano difficoltà nel procedere e perché il sistema va in qualche modo rivisto. Se vi sono tante carenze e si riscontrano tante vicende di corruzione, ciò è dovuto al notevole scollamento esistente. Ai colleghi parlamentari ed ai funzionari della Corte dei conti dico che se vogliamo far funzionare uno Stato, dobbiamo mettere i suoi organismi in condizione di operare, altrimenti ci prendiamo in giro e quando qualcuno ci proporrà in questa sede di acquistare un certo sistema missilistico, a parte qualche deputato con specifiche conoscenze su determinati aspetti, ci dovremo limitare ad alzare o meno la mano al momento opportuno!

PRESIDENTE. Se non vi sono altri colleghi che desiderano intervenire, sottoporro personalmente alcune questioni ai nostri interlocutori. La prima è di carattere generale: naturalmente, la mancanza di una programmazione incide sul moltiplicarsi dei residui. Ritengo che si tratti di un punto cardine sul quale si debba concordare. La produzione dei residui si verifica per quanto riguarda sia l'acquisizione di beni e servizi sia per quanto

concerne l'ammodernamento ed il rinnovamento delle forze armate.

Dato che è stata individuata una carenza di carattere generale, domando ai rappresentanti della Corte dei conti, che insieme ad altri soggetti potranno fornirci un utile contributo in proposito come si possa, attraverso un'adeguata programmazione, abbreviare i tempi per le acquisizioni di beni e servizi, attraverso i diversi tipi di contratto che si possono stipulare. In che maniera e con quali concrete modifiche si può ottenere tale obiettivo? Non pretendo una risposta immediata e dettagliata, ma poiché è stata sollevata una questione di carattere generale, bisogna anche chiedersi, se fosse possibile fornire una risposta in termini di programmazione, quali ulteriori interventi concreti sulle procedure e sullo *status quo* dovremmo effettuare al fine di abbreviare in modo consistente i tempi.

Come si osservava in precedenza, sulla base dello studio compiuto dall'università di Bologna, si è accertato che se un contratto riguarda un lasso temporale di 18 mesi, la programmazione relativa all'acquisizione di servizi non può essere fatta due anni prima, o almeno deve essere accompagnata dall'avvio di una procedura che comporti durate più brevi. In sostanza, occorre perseguire contemporaneamente due obiettivi: la programmazione e le acquisizioni in tempi rapidi.

Concordo sulla mancanza di possibilità per stabilire l'economicità e la congruità di una determinata spesa: in proposito, dovrebbe essere effettuato un adeguato approfondimento, considerando fra l'altro che spesso gli stati maggiori e il Ministero della difesa non facilitano la nostra valutazione. Frequentemente, si è parlato a sproposito di inflazione militare; tuttavia, quasi sempre, di fronte alla proposta specifica dell'acquisizione di un missile, o di un carro armato, si incontrano rilevanti difficoltà ad entrare nel merito della congruità e dell'economicità della spesa. Si tratta, invece, di un problema da approfondire insieme: se ancora non siamo riusciti a stabilire quale sia stata la spesa complessiva che

ci siamo dovuti sobbarcare per l'acquisto dei carri armati *Leopard*, bisogna necessariamente effettuare un'approfondita riflessione, anche rispetto alle nuove acquisizioni.

Sono necessari, infatti, paletti e punti specifici di riferimento. Dovremo servirci del sistema a prezzo chiuso, eventualmente considerando i suggerimenti che possono essere avanzati al riguardo: l'erario non può farsi carico di tutti i problemi. In proposito, domando: come si può prevedere una casistica che eviti un contenzioso permanente? Se poniamo a carico delle imprese una parte delle modificazioni in essere, dovrà essere contemporaneamente prevista la relativa casistica tecnico-legislativa.

Per quanto concerne i contratti ad economia, è stato rilevato il problema delle acquisizioni da parte dei singoli reparti nelle realtà territoriali: si tratta di un problema reale, ma a volte la scelta di acquistare *in loco* le derrate alimentari o altri generi di prima necessità è comunque limitata.

In base alla mia esperienza, so che meno del 40 per cento degli acquisti avvengono con contratti in economia, per quanto concerne vitto e rifornimenti vari delle singole caserme. La maggior parte delle acquisizioni, invece, è centralizzata, attraverso maxiaccordi, che spesso rimangono nei depositi. È il caso, per esempio, dei grandi acquisti di carne, che rimangono per mesi, forse anche per qualche anno, nei frigoriferi: i prezzi spuntati per tali maxiaccordi sono finti ribassi. Se, infatti, acquisto carne per un valore di 20 miliardi e la tengo per un anno in frigorifero, pagando una certa somma per mantenere quella carne (ricordiamo che spesso i frigoriferi sono di ditte private), alla fine, probabilmente, ho acquistato carne — fra l'altro, spesso non buona — che quando sarà arrivata nella mensa della caserma sarà costata di più rispetto a quella acquistata fresca al mercato. Occorre, quindi, compiere una valutazione più pregnante sugli acquisti centralizzati, per i quali si spuntano

prezzi apparentemente ottimi, ma i cui risultati non sono spesso altrettanto buoni.

Nel processo di riforma che dovremo perseguire, non è ben chiaro quale dovrà essere la struttura ramificata di commissariato: serve ancora una distribuzione così dettagliata di strutture in tutto il paese? Essa poteva essere necessaria cento anni fa, quando una forza armata doveva tenere tutto il necessario, ma oggi, probabilmente, è più conveniente per lo Stato acquistare le merci presso il privato, che si occuperà della loro conservazione. Indubbiamente, quindi, dovremo compiere una serie di valutazioni complessive, ma nel frattempo dovremo approfondire anche la questione degli acquisti centralizzati, con contratti nei quali l'economicità e la congruità delle spese possono essere discutibili rispetto alla loro efficacia.

Avrei molte altre domande da rivolgere ai rappresentanti della Corte dei conti, ma non desidero dilungarmi eccessivamente, anche per i tempi che ci siamo assegnati; invito pertanto i rappresentanti della Corte dei conti a rispondere alle domande dei colleghi, eventualmente integrandole successivamente con risposte scritte ed ulteriore documentazione. Ci auguriamo, in tal modo, di raccogliere utili elementi per un'attenta discussione dello stato di previsione del Ministero della difesa per il 1993 e del relativo bilancio pluriennale 1993-1995.

MANIN CARABBA, *Relatore sul rendiconto generale dello Stato*. Prendo la parola per soffermarmi brevemente sull'osservazione dell'onorevole Tassone, che ha chiamato in causa le funzioni della Corte dei conti, e su due questioni di metodo.

Per quanto riguarda queste ultime siamo a disposizione della Commissione e i colleghi cercheranno, sia pure telegraficamente, di fornire ogni delucidazione. Tuttavia, data l'ampiezza assunta dalle domande poste e dato che, proprio per corrispondere alla richiesta della Commissione difesa, non abbiamo compiuto un passaggio per noi rituale, quale quello

di predisporre il referto esaminato dal collegio in sezioni riunite, mi permetto di suggerire che per eventuali ulteriori approfondimenti, anche a partire da una più esauriente risposta ai quesiti forniti oggi, si ricorra allo strumento della richiesta di referto specifico, ai sensi dell'articolo 148 del regolamento della Camera dei deputati.

La Corte dei conti è un organo ausiliario del Parlamento e, pertanto, è a disposizione di esso. Lo strumento del referto va, dunque, governato d'intesa con la presidenza della Commissione, al fine di porre la Corte nelle condizioni di rispondere alle domande poste, passando però attraverso il filtro collegiale. Sottolineo questo concetto in quanto la Corte deve esprimere delle valutazioni esercitando sia il controllo di legittimità sia esaminando gli andamenti registrati nel passato. Tali valutazioni sono in gran parte contenute nell'annuale relazione sul rendiconto e, come appare ovvio, sono formulate attenendosi al limite delle funzioni della Corte dei conti. Esse non debbono dunque travalicare in considerazioni politiche, ma la valutazione degli andamenti del passato può proiettarsi sul presente e sul futuro.

La Corte ha nella sua disciplina il diritto e il dovere di fornire suggerimenti al Parlamento, ma questo deve farlo con molta cautela. Esiste un confine, non sancito in nessun catechismo, fra valutazioni, che, partendo dall'esame dei fenomeni del passato, la Corte può legittimamente esprimere in ausilio delle funzioni sovrane del Parlamento e valutazioni dalle quali è bene che essa si astenga.

Debbo a questo punto dare una breve risposta ai suggerimenti e alle valutazioni, ma anche all'implicita e severa critica contenuta nell'intervento dell'onorevole Tassone: innanzitutto, la Corte non prova alcuna frustrazione in ordine alla propria attività di referto, ove essa trovi un riscontro debole negli organi della sovranità. Ognuno deve compiere il proprio dovere!

Noi riteniamo l'attività di referto molto seria; anzi, secondo la mia perso-

nale opinione, si tratta in prospettiva di un'attività cruciale, perché il fronte dell'attività della Corte deve sempre più esprimersi in controlli sui risultati della gestione, il cui esito non si configura in atti repressivi, ma nel referto.

La sovranità spetta naturalmente al Parlamento. Siamo lieti per il giudizio positivo espresso sui referti, che negli anni passati abbiamo puntualmente svolto anche in questa materia, pur consapevoli dei loro limiti. Quando inviamo i referti, riteniamo di svolgere un'attività seria e non di inviare al Parlamento una collezione di saggi a cura dei magistrati della Corte, cosa che possiamo fare come studiosi in altre circostanze di tempo e di luogo.

È vero che la Corte ha poteri d'interdizione o repressivi, che deve esercitare e che le valutazioni critiche su come questi compiti siano stati svolti dalla Corte sono più che legittime. È ovvio però che i recenti eventi hanno suscitato una discussione sul modo in cui tali funzioni vengono svolte. Si tratta di una discussione, che da un lato e in larga misura è autocritica, dall'altro fa riflettere sugli strumenti di controllo e sulla funzionalità di essi.

In primo luogo, come a mio avviso emerge per i contratti in materia di difesa, la strada da percorrere è quella di un rafforzamento dei controlli sui risultati della gestione. Parlo di controlli concomitanti sulle grandi gestioni contrattuali, che consentono di valutare l'efficacia e l'efficienza della spesa o la congruità delle valutazioni dell'amministrazione. In tal modo sul piano del controllo esterno della Corte si porrebbero problemi analoghi a quelli che emergono all'interno del Parlamento (essendo interni al Parlamento, non mi permetto di entrarci), come è stato evidenziato dall'onorevole Pappalardo.

I due problemi sono connessi. La Corte è strumento ed occhio del Parlamento, come si diceva nei vecchissimi manuali, e quindi è a disposizione del Parlamento stesso, però svolge una funzione di controllo esterno e terzo, non strettissima-

mente collegata alle decisioni da assumere, ma piuttosto ad una valutazione dell'andamento del passato, dei risultati della gestione, che servono ad illuminare le scelte.

Come è accaduto su un piano più generale, la Camera dei deputati e il Senato si sono dotati — l'abbiamo considerato non una concorrenza, ma un progresso — di uffici bilancio. Tali uffici svolgono in parte funzioni simili a quelle della Corte dei conti, soprattutto a quelle che questa svolge in sede di referto, ma esiste un ruolo della Corte che nella pratica si definisce in maniera diversa. Infatti l'ufficio servente diretto del Parlamento ha un ruolo, che è strettamente finalizzato alla decisione ed è guidato ovviamente sia dagli organi di Presidenza della Camera nel suo complesso, sia dalle Commissioni nella loro collegialità, mentre il compito della Corte è più distaccato e legato ad una magistratura.

Per quanto riguarda il controllo sulla gestione da parte della Corte, credo che il potenziamento di esso sia una strada da percorrere e, poiché diffido delle impostazioni generali, sarei lieto, per quanto riguarda la mia personale valutazione, che l'occasione di introdurre forme di controllo più penetrante sui risultati di gestione fosse affrontata da questa Commissione allorquando affronterà il problema del controllo sui contratti della difesa. Infatti le riforme si preparano molto meglio con puntuali interventi, piuttosto che con astratti e generali disegni.

Per quanto riguarda il rafforzamento di funzioni analoghe, conoscitive e di controllo, attraverso uffici direttamente dipendenti dalla Commissione, secondo l'esempio statunitense, che immagino fosse presente all'onorevole Pappalardo, si tratta di una materia la cui competenza appartiene naturalmente al Parlamento. In ogni caso, ciò non susciterebbe alcuna gelosia nella Corte dei conti, rispetto a funzioni in qualche modo concorrenti, perché credo che i ruoli siano talmente diversi, che un rafforzamento della struttura tecnica della sede decisionale del

Parlamento non potrebbe che contribuire a stabilire, nei fatti, sia una distinzione di confini, sia una sinergia fra i compiti delle strutture tecniche serventi del Parlamento e della Corte dei conti.

Per quanto riguarda il ruolo della procura generale della Corte, rilevo che i nostri colleghi della procura assumono informazioni su un universo enorme, che è difficile conoscere; essi partecipano alle camere di consiglio nelle quali si svolge l'attività per il referto al Parlamento, e quindi traggono alimento anche dal nostro lavoro.

Su questo aspetto non posso che registrare l'opinione dell'onorevole Tassone, limitandomi a sottolineare che l'azione della procura è molto attenta all'attività di referto che noi svolgiamo e che attraverso un contatto quotidiano con noi cerca di trarre tutti gli elementi che possono attivare le indagini ritenute indispensabili.

ROSARIO ELIO BALDANZA, *Delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa*. Una prima serie di domande riguarda gli elementi conoscitivi di cui il Parlamento deve disporre. Al riguardo preciso che all'articolo 1, comma 5, della legge n. 436 del 1988 si prescrive quanto segue: « In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, il Governo trasmette al Parlamento relazioni illustrative: a) sulla spesa complessiva prevista per il personale militare con indicazione degli oneri riferiti al personale in servizio permanente ed a quello in ferma di leva o volontario, distinguendo altresì i dati per grado o per stato giuridico, nell'ambito delle aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa della difesa; b) sullo stato di attuazione dei programmi di cui ai capitoli 4001, 4002, 4004, 4005, 4011, 4031, 4051, 4071, 5031 e 7010 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'esercizio finanziario 1988 e di cui ai corrispondenti capitoli degli esercizi finanziari successivi. Per ciascun programma sono indicati l'esigenza operativa, l'oggetto, la quantità, l'onere globale,

lo sviluppo pluriennale e la percentuale di realizzazione e sono altresì fornite indicazioni sui rapporti tra acquisti compiuti all'estero ed in Italia e sulla quota di questi effettuata nel Mezzogiorno ».

La tabella 12 riporta inoltre tutto il lavoro compiuto nell'anno da parte dei comitati; quindi, chi ha interesse ad approfondire tali aspetti dispone di informazioni e di una documentazione che forse in altre amministrazioni non esiste.

Per quanto riguarda l'elenco dei fornitori, basta chiederlo al Ministero della difesa che non avrà alcuna difficoltà a fornirlo.

Quanto al documento relativo al nuovo modello di difesa, esso è già da qualche tempo a disposizione del Parlamento anche se è tutto da discutere: ci sono soluzioni accoglibili ed altre che vanno riviste e approfondite. Ritengo anzi necessario addivenire ad una definizione del modello di difesa; quindi, il problema è strettamente connesso a quello della riforma dei vertici delle forze armate. Va tenuto conto, infatti, che la normativa sui vertici militari risale alla legge delegata del 1965, laddove il capo di stato maggiore era ed è considerato un *primus inter pares*; andrebbe dunque superata tale concezione al fine di meglio definire compiti e funzioni e di attuare una programmazione senza ricorrere a patteggiamenti fra i capi di stato maggiore delle tre forze armate.

Sull'applicazione della legge n. 770, che riguarda l'alta tecnologia, va rilevato che tale normativa non attiene solo alla difesa, ma è una norma di carattere generale che riguarda tutte le amministrazioni. Nella mia attività di controllo ho peraltro constatato che l'amministrazione della difesa ne ha fatto finora un uso scarsissimo, limitato ad alcuni contratti di qualche anno fa che riguardavano l'acquisizione di prodotti ad alta tecnologia. Non mi sembra che sia stato realizzato alcun programma di ricerca sulla base della legge n. 770. La spiegazione che al riguardo viene data è che nella norma è specificato che il tesoro dovrebbe emanare i decreti applicativi

per stabilire i metodi di valutazione dei progetti attinenti all'alta tecnologia.

Nel complesso ho manifestato un'opinione positiva sul sistema del prezzo chiuso, che probabilmente non viene utilizzato dalle altre amministrazioni perché non può allargarsi a tutta la tipologia contrattuale: va bene per i contratti a lunga durata, laddove ci sono consegne da effettuare in un ampio arco temporale, ma per i contratti che si risolvono nel corso dell'anno è di scarsa utilità. Peraltro, poiché con la conversione in legge del decreto legge n. 333 del 1992 la revisione prezzi è quasi venuta meno, forse questo elemento indurrà le amministrazioni a ricorrere al sistema del prezzo chiuso.

I contratti a trattativa privata, come ho precisato nell'esposizione precedente, trovano giustificazione in esigenze di celerità e di specializzazione tecnica delle ditte. Per esempio, con i sistemi di informatizzazione, che sono molto diffusi nelle amministrazioni dello Stato, una volta firmato un contratto con una determinata società si rimane vincolati: credo allora che la trattativa privata diventi quasi una necessità. Non va poi dimenticato che talvolta nel mercato ci troviamo di fronte ad una sola impresa in grado di garantire la fornitura richiesta.

Sul problema dei residui forse sarebbe necessario un approfondimento, anche se in materia nella mia esposizione ho avanzato qualche idea personale. I residui sono notevoli nel bilancio della difesa, dal momento che quest'ultimo settore è quello che sostiene le spese maggiori per quanto riguarda l'acquisizione di beni e servizi. Queste sono le ragioni per le quali, di anno in anno, ci trasciniamo questi residui. Finché i tempi saranno così lunghi, come accennavo prima, credo che questo problema rimarrà insoluto, per cui una maggiore celerità, forse, potrebbe portare ad una loro notevole riduzione.

Per quanto riguarda gli acquisti in economia, ho già detto che la spesa è rilevante e che esiste una norma — alla quale ho fatto cenno poc'anzi — che consente all'amministrazione di ricorrere

ad essi con frequenza. A proposito della centralizzazione degli acquisti, mi risulta che molti di essi vengano eseguiti in periferia, ma che l'esame del contratto e delle procedure venga effettuato al centro. Ricorderò che si tratta, nella maggior parte dei casi, di contratti a licitazione privata.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome di tutta la Commissione, i consiglieri della Corte dei conti che hanno partecipato a questo utile confronto. Penso, anzi, che non sarà l'ultimo, dal momento che abbiamo apprezzato la preparazione, la capacità e le conoscenze dei nostri ospiti; l'esperienza maturata dalla

Corte dei conti sarà assai utile al Parlamento per poter addivenire a provvedimenti adeguati e per operare il controllo sulla applicazione di quelle norme che, di volta in volta, verranno adottate.

Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per la loro disponibilità.

La seduta termina alle 17,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 19 ottobre 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO