

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 46

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ACCAME, DI VAGNO, COLUCCI, LABRIOLA

*Presentata il 20 giugno 1979*

Norme per la programmazione delle spese  
per la difesa nazionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — È noto che il bilancio dello Stato, ed in particolar modo la parte riferita alla difesa, pur avendo un suo indubbio contenuto economico-finanziario, resta pur sempre prevalentemente un documento di natura amministrativa, finalizzato essenzialmente alla determinazione delle facoltà e dei limiti di gestione nei confronti degli organi amministrativi preposti al relativo servizio. Tali caratteristiche puramente contabili ed amministrative, enfatizzate oltretutto dalla rigorosa determinazione di competenza del bilancio (imputato infatti a ciascun esercizio finanziario, e senza alcun collegamento di natura programmatica con gli esercizi antecedenti e seguenti), non consentono la conoscenza del costo economico delle diverse componenti, in specie di quello dello strumento militare. Tale esigenza è stata avvertita dallo stesso comitato a suo tempo costituito in seno alla Commissione bilancio e par-

tecipazioni statali in questo ramo del Parlamento per l'espletamento nel 1969 dell'indagine conoscitiva sui temi della contabilità pubblica in rapporto alla pubblica spesa, ed ha già trovato una sua concreta, prima significativa valutazione in sede tecnico-normativa attraverso la recente legge 19 maggio 1976, n. 335, contenente « principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni ».

Tanto più opportuna appare poi una riconsiderazione dei criteri di formulazione del bilancio nel settore della difesa, sol che si consideri che le attività del servizio di difesa presentano una maggiore omogeneità rispetto agli altri pubblici servizi, per i quali, in effetti, più difficile risulta essere il controllo sulla economicità delle gestioni loro riferibili. Così che al settore della difesa appare utilmente applicabile un sistema di programmazione collegata al bilancio del tipo PPBS, già

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sperimentato con successo a partire dal 1963 da prima negli Stati Uniti, e poi nel Regno Unito, nel Canada, in Francia, nella Repubblica federale, in Belgio ed in Olanda: oltretutto risultando successivamente esteso in alcuni di quei paesi dal settore della difesa anche ad altri rami della pubblica amministrazione (vedi in Francia il metodo RCB).

Scopo del PPBS è per l'appunto la precisa individuazione dei fini di difesa e la determinazione degli obiettivi per la loro realizzazione (attraverso una prima fase di pianificazione a lungo termine); quindi, l'esame analitico degli obiettivi e delle risorse, la valutazione delle eventuali alternative e le conseguenti decisioni per la formulazione dei programmi e dei loro elementi (in quella fase di programmazione, in genere a scadenza quinquennale, che vede necessariamente l'intervento e la sua sanzione mediante apposita legge-quadro da parte del Parlamento); ed infine, la realizzazione della programmazione finanziaria pluriennale sulla base dei mezzi di spesa annualmente disponibili (attraverso il *budgeting*, cioè la costruzione del documento annuale di bilancio). Ciò presuppone naturalmente quella considerazione periodica (in genere, come si è accennato, quinquennale) delle attività di difesa, programmate nella sede parlamentare sulla base di una pianificazione operativa a lungo termine predisposta dal Governo, ed oltre tutto con un preciso necessario collegamento nei confronti della stessa programmazione economica del paese (analogamente a quanto avviene in Francia con una apposita legge-quadro militare quinquennale collegata al programma economico nazionale).

Solo una programmazione obbligatoria, infatti, rende possibile quella determinazione degli obiettivi di politica militare, il perseguimento dei quali è affidato al servizio della difesa, e reso possibile dai mezzi finanziari messi a disposizione (ed annualmente riepilogati nel documento di bilancio). Il metodo PPBS riesce, infatti, ad affiancare, o per meglio dire a « giustapporre » mediante idonea visualizzazio-

ne tabellare al tradizionale bilancio di competenza a rilevanza meramente contabile-amministrativa, un documento di natura programmatico-operativa, con funzione previsionale del costo economico delle principali componenti dello strumento militare riferito alla loro progettazione all'investimento ed allo stesso esercizio su base pluriennale, e quindi correlato all'efficacia sul piano operativo delle componenti medesime.

Di qui il rilievo recentemente conseguito dall'analisi econometrica in questo peculiare settore della pubblica amministrazione, attraverso una metodologia di correlazione « beneficio-costi », e « costi-efficacia » per la quale si rende effettivamente possibile il controllo sul piano dell'efficienza dei più rilevanti settori operativi della difesa. Solo attraverso questo metodo, infatti, sembra possibile una razionale programmazione su base pluriennale, tanto più necessaria, in quanto la progettazione e l'approntamento dei moderni sistemi d'arma implica un arco di tempo non inferiore ai 3-5 anni: rendendosi possibile, ancora, una precisa traduzione nel *budgeting* annuale (sia pure con i necessari criteri di elasticità) delle diverse *tranches* dello stesso bilancio pluriennale, che oggi risultano invece frantumate e disperse in una miriade di capitoli di bilancio di cui la unica rilevanza, si è detto, risulta essere quella meramente amministrativo-contabile.

È da notare, da ultimo, che solo attraverso un metodo siffatto potrebbero attuarsi le attuali procedure in sede di determinazione di bilancio, che vedono tutti i singoli capitoli di spesa meccanicamente riportati da un esercizio finanziario all'altro con una maggiorazione forfettaria globalmente « contrattata » con il Tesoro (salvo i tagli indiscriminati che possono abbattersi di tanto in tanto), e generalmente rapportata ad un tasso del 4 per cento annuo. Tale sistema, oltretutto, trova una sua pur logica motivazione nella impossibilità più volte attestata dal Tesoro di controllare, per quanto di sua competenza, la razionalità degli stessi criteri

di impostazione del bilancio previsionale dei singoli dicasteri.

La proposta che si vuole qui formulare è quella in sostanza di obbligare il Governo e gli organi tecnico-militari a considerare le diverse componenti dello strumento militare, attraverso un apposito documento « struttura di programmi » che ne consenta l'analisi costo-efficacia e conseguentemente un controllo economico-operativo (il cui rilievo politico sembra del tutto evidente). A questo fine, sembra possibile individuare una serie di programmi maggiori (vedi la tabella n. 1 allegata), a loro volta disaggregabili in sottoprogrammi, categorie ed infine elementi di programmi: tuttavia con un vincolo nei confronti di questi ultimi di non oltrepassare un numero razionale di unità (ad esempio..., secondo quanto già praticato dalla gran parte dei paesi che hanno fatto ricorso a tale strumento).

Resta inteso, infatti, che gli elementi di programma dovranno ricordare « l'integrazione di installazioni, armi, equipaggia-

menti, personale cui può essere attribuito in modo unitario, sotto il profilo operativo, un costo proiettato su un periodo dato » (generalmente, si è visto intorno ai cinque anni).

Il necessario collegamento del bilancio per programmi con il bilancio tradizionale, caratterizzato dalla sua consueta ripartizione in capitoli, viene realizzato — come già accennato — mediante un procedimento di *crosswalk* (secondo la terminologia anglosassone): il quale consiste in definitiva in una semplicissima tabella doppia entrata, che visualizza verticalmente le componenti di costo di ogni programma (e relativa suddivisione) che si riflettono nei competenti capitoli del bilancio tradizionale (vedi quale esempio in allegato la tabella allegata alla presente relazione).

È appena il caso di accennare che la compilazione di una siffatta tabella è resa possibile dall'ausilio dei centri di elaborazione dei dati che risultano già da tempo nella disponibilità del Ministero della difesa.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

## BILANCIO PER

## Programma n. 3: Forze aeree di difesa - Sottoprogramma

(in milioni)

Capitoli di bilancio (stato di previsione della spesa del Ministero della difesa) CATEGORIE DEI COSTI	1871	1874	1872	1875	1876	2103	1481	1482
I) Ricerca e sviluppo:								
Spese per la ricerca scientifica . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
II) Investimenti:								
Aerei ed equipaggiamenti . . . . .	1000	—	—	—	—	—	—	—
Armamento . . . . .	—	500	—	—	—	—	—	—
III) Esercizio:								
Manutenzione aerei, motori, strumenti, ecc.	—	—	700	—	—	—	—	—
Manutenzione armi di bordo . . . . .	—	—	—	200	—	—	—	—
Munizionamento, manutenzione macchinari . . . . .	—	—	—	—	300	—	—	—
POL . . . . .	—	—	—	—	—	600	—	—
Ufficiali servizio permanente effettivo . . . . .	—	—	—	—	—	—	150	—
Ufficiali complemento, ecc. . . . .	—	—	—	—	—	—	—	100
Sottufficiali servizio permanente effettivo . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Sottufficiali complemento e truppa . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Personale civile . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Operai . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Viveri . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Vestiaro ed equipaggiamento . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Casermaggio . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanità . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Benessere . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Riepilogo per EP:								
Ricerca e sviluppo . . . . . L.	—	—	—	—	—	—	—	—
Investimenti . . . . . »	—	—	—	—	—	—	—	—
Esercizio . . . . . »	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale . . . . L.	—	—	—	—	—	—	—	—
Totali . . . .	1000	500	700	200	300	600	150	100



**PROPOSTA DI LEGGE****ART. 1.**

Il Governo deve predisporre, a partire dal quinquennio 1979-1984, un programma quinquennale per il conseguimento degli obiettivi della difesa nazionale, che sottoporrà per l'approvazione al Parlamento.

**ART. 2.**

La programmazione di cui all'articolo precedente deve realizzarsi sulla base della classificazione per programmi maggiori di cui alla tabella allegata.

Con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del tesoro e previo parere di una commissione tecnica integrata da 10 parlamentari (5 deputati, 5 senatori), sono determinate le necessarie suddivisioni dei programmi maggiori di cui al comma precedente, fino al livello di elementi di programma.

**ART. 3.**

Deve essere considerato elemento di programma ogni integrazione di installazioni, armi, equipaggiamenti e personale della quale possa determinarsi il costo di progettazione, di investimento e di cinque anni di esercizio.

TABELLA

STRUTTURA DEI PROGRAMMI

- 1) Forze terrestri di difesa.
- 2) Forze navali di difesa.
- 3) Forze aeree di difesa.
- 4) Trasporti navali ed aerei.
- 5) Supporto logistico (incluse scorte e manutenzione).
- 6) Armamento e munizionamento.
- 7) Addestramento.
- 8) Ricerche e sviluppo.
- 9) Organi direttivi e di comando (centrali, territoriali e periferici).
- 10) Carabinieri.