

## COMMISSIONE IV

## DIFESA

(n. 1)

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 OTTOBRE 1995

*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)*AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI AI FINI DELL'ESAME PRELIMINARE  
DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTEPRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PAOLO BAMPO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MARIA SIMONA DALLA CHIESA**

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Audizione di rappresentanti della Corte dei conti ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente:</b>		De Filippis Francesco, <i>Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento</i> .....	3, 5, 15, 21, 22, 23
Bampo Paolo, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 10, 15	Dorigo Martino (gruppo misto) .....	13, 21, 22
Dalla Chiesa Maria Simona, <i>Presidente</i> .....	20, 21, 23	Gubetti Furio (gruppo forza Italia) .....	21, 22
Baldi Guido Baldo (gruppo lega nord) .....	5, 12 19, 20, 21	Lavagnini Roberto (gruppo forza Italia) ...	22
Benvissuto Giorgio, <i>Consigliere al controllo sulla spesa decentrata</i> .....	7, 18, 19, 20	Romani Paolo (gruppo forza Italia) .....	10, 11
Castiglione Giancarlo, <i>Consigliere al controllo della difesa</i> .....	8, 11, 20	Ucchielli Palmiro (gruppo progressisti-federativo) .....	14

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15.**

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

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

Sono presenti i consiglieri della Corte dei conti, dottori Francesco De Filippis, relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento, Giorgio Benvissuto, consigliere al controllo sulla spesa dell'entrata e Giancarlo Castiglioni, consigliere al controllo della difesa, ai quali rivolgo il nostro benvenuto.

L'audizione è stata richiesta dai commissari soprattutto per conoscere i meccanismi che hanno portato la Corte dei conti ad alcune conclusioni ed affermazioni sul bilancio del Ministero della difesa. La Commissione è interessata a conoscere in modo specifico le motivazioni della Corte, al di là delle enunciazioni riportate nella relazione, soprattutto in considerazione del fatto che a breve scadenza dovrà esaminare il bilancio di propria competenza. Vorremmo infine evitare che la Corte torni a ripetere il prossimo anno quanto ha dichiarato nel 1995 ed anche nel 1994. Se la Commissione sarà in possesso dei necessari elementi potrà aiutare il Ministero della difesa a predisporre un bilancio più in linea con le aspettative della Corte dei conti.

Do ora la parola al dottor De Filippis.

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.* Signor presidente, desidero ringraziare fervidamente a nome mio, dei colleghi presenti e soprattutto della Corte, i membri della Commissione per l'occasione offerta. La Corte è animata dalla volontà di stabilire il miglior collegamento con il Parlamento poiché, come prevede la Costituzione, essa opera anche al suo servizio. La Corte è davvero molto sensibile a tutte le esigenze avvertite dal Parlamento che coinvolgono il controllo e intende recepire eventuali valutazioni o inviti per meglio adempiere le proprie funzioni.

Il presidente ha sottolineato che alcune osservazioni della Corte non fanno altro che riprendere rilievi esternati precedentemente, ma ciò non è dovuto tanto al desiderio di ripetere cose già dette, quanto alla necessità di informare il Parlamento della circostanza che nonostante i rilievi formulati sia ponderata da parte dell'amministrazione una certa inerzia e che nessuna misura correttiva sembra essere stata posta in essere. Vorrei soffermarmi soprattutto sulle considerazioni che rivestono maggior rilievo; mi riferisco da un lato al nuovo sforzo che la Corte sta cercando di compiere per pervenire ad un controllo sulla gestione che possa fornire al Parlamento, nell'esercizio del suo potere di controllo politico, migliori elementi di valutazione non soltanto in sede di rendiconto, ma anche e soprattutto nella fase delle decisioni di bilancio. Non si tratta di un cammino agevole; non esistono peraltro indicazioni precise in materia di tecniche e di procedimento. Conseguo che dal 1994 la Corte si trova ad operare in una fase di

totale rinnovamento determinato dalle previsioni della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che ha modificato sostanzialmente il precedente quadro di riferimento, dando da un lato maggiore risalto al controllo sulla gestione e riducendo dall'altro in modo notevole l'ambito del controllo preventivo. Ciò ha comportato un grandissimo sforzo di organizzazione, di mutamento di tecniche operative di controllo e l'istituzione di nuovi collegamenti. La Corte ha realizzato quindi una nuova organizzazione che prima prevedeva determinati organi collegiali, i quali oggi sono stati modificati, secondo quanto previsto dalla legge citata.

Mi soffermo ora sui rilievi principali che la Corte sottopone alla valutazione del Parlamento e che si articolano su tre diversi piani. Il primo riguarda il modello attualmente esistente nell'apparato della difesa che sembra privilegiare — a giudizio della Corte — il profilo quantitativo in luogo di quello qualitativo. Il secondo livello concerne i parametri che possono essere assunti come punti di riferimento per un'analisi ed una valutazione necessaria per pervenire ad un giudizio complessivo sulla gestione finanziaria operata dai diversi centri responsabili della difesa. La terza osservazione attiene ai suggerimenti per migliorare la gestione. Tutto ciò deve avvenire in perfetta sintonia, armonia ed in ossequio dell'articolo 41 del testo unico n. 1214 del 1934, che impone alla Corte, nella relazione che presenta al Parlamento, di fare stato dei rilievi formulati nel corso dell'esercizio; di fare stato su come l'amministrazione si è comportata nella gestione finanziaria, nell'osservanza delle regole di ordine amministrativo e giuridico e infine di formulare — se il caso lo consente — proposte per il miglioramento della gestione. In questo quadro le serie storiche del bilancio del Ministero della difesa in cifre assolute — quindi senza scontare i processi inflattivi — danno il *trend* che ora illustrerò. Mentre le spese del personale tendono ad un costante incremento, si riscontra una stabilità, a volte anche una diminuzione, di quelle di esercizio, di ammodernamento e di rinnova-

mento. Le spese di esercizio sono tutte quelle che consentono all'apparato della difesa di funzionare e che riguardano l'utilizzazione logistica, le esercitazioni, la preparazione e la formazione del personale.

Le spese di ammodernamento e rinnovamento sono invece quelle che per sintesi sono chiamate anche « di armamento », attinenti cioè al rinnovamento dei mezzi tecnici che dovrebbero servire per la difesa; in particolare, si tratta delle armi di maggiore specializzazione.

Tutto ciò sta a significare che, poiché c'è un costante mantenimento — se non una diminuzione — di questo livello di spesa, specie se si tiene conto del processo inflattivo, in sostanza le spese si sarebbero ridotte, mentre quelle per il personale sono cresciute. È questa una prima disfunzione che viene posta in risalto: e ciò in quanto sul piano degli indicatori finanziari un moderno apparato di difesa deve privilegiare la fase di ammodernamento in primo luogo, poi quella di esercizio e poi eventualmente quella del personale.

Il secondo profilo che voglio sottoporre alla vostra attenzione riguarda la struttura di bilancio. Già nelle passate relazioni la Corte aveva formulato qualche osservazione in proposito; nella relazione attuale essa ha cercato — questo è l'aspetto innovativo — di dare un ulteriore contributo per passare da una fase critica ad una costruttiva, formulando un'analisi propositiva per cercare di rendere il bilancio di più agevole lettura e soprattutto di più facile valutazione dei costi rispetto ai risultati conseguiti.

Si tratta di un primo esperimento, che naturalmente non è perfetto ed è in corso di perfezionamento. Esso si inserisce nel quadro di una relazione presentata dalla Corte in Parlamento che è stata approvata in camera di consiglio il 24 giugno 1995. In essa la Corte stessa, dopo aver effettuato una propria analisi, avanza alcuni suggerimenti in tema di strutture e riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto.

L'attuale processo elaborativo di prospettazione contabile, basato soprattutto sulla politica delle competenze (cioè del-

l'organo competente a fare qualcosa) in realtà può spostarsi sui risultati e sull'analisi dei costi che si debbono sostenere per addivenire al risultato individuato dal Parlamento, dalle leggi e dalle autorità di Governo (in parole povere dal programma di quest'ultimo), in armonia con le norme, con le direttive e con gli orientamenti espressi dalle Camere, formulati in sede governativa o in altre sedi.

Si vuole tentare di compiere un'analisi dei costi in relazione ai risultati. Non è un compito estremamente semplice perché si tratta di trasformare i dati contabili — che si ispirano al bilancio finanziario — in componenti di un bilancio economico. Attualmente ciò è stato tentato e si deve precisare che non si può disporre di un'esatta e puntuale determinazione quantitativa dei costi. I dati che possono essere forniti sono approssimativi ma abbastanza vicini alla realtà. Lo scarto esistente può essere di lieve entità, tale comunque da non inficiare l'eventuale giudizio fornito al Parlamento.

Un terzo profilo che è stato esaminato riguarda la validità del sistema di controllo interno. A questo riguardo, la Corte — come aveva già fatto nelle passate relazioni — ha sollevato alcune obiezioni in quanto il controllo interno (pur esistendo un apposito ispettorato, definito ISPE-DIFE) in realtà opera ancora secondo metodologie tradizionali, che non riescono più a stare al passo con quelli che dovrebbero essere i veri controlli di gestione e che dovrebbero tendere al miglioramento del sistema operativo.

Tutto ciò è detto nella parte generale della relazione. Per dare qualche riferimento quantitativo, vorrei citare alcune cifre. Occorre tenere presente che da uno stanziamento iniziale di 26 mila miliardi si è passati, a fine 1994, a stanziamenti definitivi di 28 mila miliardi. In corso di esercizio è stato registrato un incremento di 2 mila miliardi, che è stato determinato in gran parte dalle spese per il personale.

Un altro elemento importante, sempre sul piano della gestione finanziaria, è rappresentato dal fatto che la massa spendibile — data dalla somma della competenza

e dei residui riportati negli anni precedenti — era pari all'inizio dell'anno a 38 mila miliardi. La massa impegnabile è stata pari a 28 mila miliardi ed ancora una volta vi è stata una notevole consistenza di residui passivi. Un apposito capitolo della relazione tratta in dettaglio questo argomento, anche se la Corte ha constatato per il 1994 un leggero miglioramento, in quanto da un volume che si attestava sui 10-11 mila miliardi, si è scesi a 9 mila miliardi. Tale somma non appare comunque alla Corte rappresentare una misura fisiologica in relazione al fenomeno. Per come è strutturato il bilancio dello Stato, e tenuto conto delle regole che presiedono all'attuazione della spesa, la formazione di residui passivi è un fatto naturale: non tutto può essere impegnato e pagato nel corso dello stesso esercizio. Vi è quindi la necessità di trasferire all'esercizio successivo alcuni pagamenti impegnati in quello precedente. Tutto ciò però deve essere contenuto in una percentuale che non può essere quella raggiunta dal Ministero della difesa. La Corte pone in risalto il fatto che tale percentuale è eccessiva.

Quanto ho detto si riferisce all'aspetto della gestione finanziaria ed illustra anche elementi quantitativi. I miei colleghi ed io siamo a disposizione della Commissione per fornire ulteriori notizie di carattere finanziario e quantitativo. So che presto inizierete l'esame del bilancio per il 1996 e del triennale 1996-1998, per cui queste informazioni potranno essere estremamente importanti.

GUIDO BALDO BALDI. A dire la verità non abbiamo ancora capito il 1995!

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento*. In ogni caso, la legge di assestamento per il 1995 è intervenuta pochi giorni or sono.

La Corte ha voluto porre in evidenza, con riferimento all'Arma dei carabinieri, che essa presenta una consistenza di effettivi in organico pari a 112 mila unità che si avvicina a quella degli effettivi delle altre armi (senza cioè considerare coloro

che sono di complemento, ausiliari o che si trovano in una situazione particolare che li esclude dal servizio permanente effettivo e naturalmente senza considerare le forze di leva).

Il bilancio di previsione per l'Arma dei carabinieri (cito approssimativamente) prevede circa 5.500 miliardi, comprensivi anche di una parte degli stanziamenti allocati nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Se sottraiamo questa somma al totale di 28 mila miliardi, ci rendiamo conto che i 23 mila miliardi residui sono a disposizione delle altre tre armi. Questo è un dato significativo che vogliamo sottoporre all'attenzione della Commissione, soprattutto se posto in relazione ai compiti ed alla vastissima rete dell'Arma dei carabinieri, che si compone di un numero elevatissimo di stazioni, di comandi e di compagnie, oltre agli effettivi e le spese per l'ammodernamento e l'armamento. Il dato è sensibilmente sperequato rispetto alle altre armi, pur in presenza di una ripartizione grossolana ed empirica, poiché nel 1994 il controllo non è stato particolarmente approfondito (si spera che lo sia il prossimo anno).

Nell'analisi dei dati riguardanti l'Arma dei carabinieri alcuni aspetti sono stati considerati dalla Corte cruciali perché influiscono sulla gestione. Il più importante è l'unità di comando e di gestione; la Corte, infatti, pone in risalto per il terzo anno consecutivo che l'apparato della difesa nella sua attuale strutturazione avrebbe potuto in via di fatto, non già in via legale, dopo la riforma del 1965, se correttamente applicata, presentare una diversa situazione, valorizzando il ruolo del capo di stato maggiore della difesa, quale massimo organo di direzione e gestione, in grado di operare con gli altri capi di stato maggiore e con il segretario generale. Ciò peraltro è proprio quanto si propone di realizzare il disegno di legge sui vertici militari approvato ieri dall'Assemblea della Camera. La Corte auspica che con questo ulteriore indirizzo legislativo la riforma del 1965 possa finalmente divenire effettiva e quindi eliminare tutte le discrasie che si verificano nella gestione

finanziaria ed amministrativa della difesa, discrasie che poi incidono anche nel settore operativo.

È stato inoltre rilevato che proprio la molteplicità di centri di comando è causa di numerosi problemi; la Corte nella sua relazione ne ha indicati 31, distinti nel seguente modo: 19 direzioni generali, 5 servizi dipendenti direttamente dal ministro, il capo di stato maggiore della difesa ed i 3 capi di stato maggiore delle diverse armi, il comandante generale dell'Arma dei carabinieri, ed altri centri che giocano un ruolo importantissimo, come il capo di gabinetto che sovrintende a tutti i servizi. I 31 centri dipendono tutti direttamente dal ministro; il numero sembra eccessivo e la loro attività finisce per complicare notevolmente i procedimenti amministrativi, anche perché il ruolo di coordinamento del segretario generale viene a trovarsi — a giudizio della Corte — in una posizione non determinante sul piano dell'efficienza e dell'efficacia. Egli infatti non riesce ad avere un'esatta conoscenza del lavoro svolto dalle direzioni generali, ma soprattutto non può assicurare immediata esecutività alle direttive impartite ai fini del buon funzionamento dell'amministrazione.

Sul piano generale la Corte ha inoltre rilevato l'inadeguatezza dell'impostazione dei criteri di determinazione delle spese iscritte in bilancio in quanto nella loro quantificazione risulta un divario — non è la prima volta — piuttosto sensibile tra previsioni e consuntivo. Appare opportuno seguire criteri più rigidi ed affidabili, visto il divario della struttura ministeriale rispetto al modello legislativo introdotto con la riforma del 1965 e constatate le incertezze della programmazione organizzativa in materia di armamenti, nonché l'incompleta attuazione del sistema di determinazione di monitoraggio dei carichi funzionali di lavoro, al fine di rendere più efficiente l'apparato della difesa. È stata rilevata altresì l'attuale inadeguatezza dell'area tecnico-industriale, poiché un intero capitolo evidenzia costi eccessivi e soprattutto rischi elevati nella fissazione dei prezzi da corrispondere al fornitore privato. La manutenzione, per esempio, di un

carro armato ha un determinato costo per una specifica tipologia di riparazione, che non viene eseguita esclusivamente dall'apparato interno della difesa, ma si ricorre, attraverso la stipulazione di contratti, ad operatori privati i quali conoscono i costi del ministero e cercano di collocarsi ad un livello percentualmente più basso. Se l'apparato amministrativo fosse veramente efficiente i costi sarebbero notevolmente inferiori e di conseguenza anche quelli dei privati. Si ritiene che tutto ciò possa essere migliorato; naturalmente occorre, oltre ad un mutamento di mentalità legislativa ed anche culturale, creare sinergie ed armonie in luogo di una certa separazione e difficoltà di comunicazione tra i diversi centri responsabili.

I colleghi Benvissuto e Castiglione potranno fornire maggiori particolari sugli aspetti riguardanti la gestione decentrata ed i profili contrattuali.

Desidero informare la Commissione che la riforma introdotta dalla legge n. 20 del 1994 sulla Corte dei conti ha mutato anche il sistema di gestione dell'apparato della difesa, nel senso che prima esisteva un controllo sui conti consuntivi, mentre adesso è effettuato sulla gestione decentrata. Nel Ministero della difesa soltanto il 30 per cento delle spese sono amministrate dal centro, poiché il restante 70 per cento è gestito, regolamentato ed eseguito in periferia. Tutta l'attività decentrata è rimessa alla responsabilità di analisi e ponderazione del collega Benvissuto.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor De Filippis per la sua esauriente relazione e do la parola al dottor Benvissuto.

**GIORGIO BENVISSUTO, Consigliere al controllo sulla spesa decentrata.** La spesa decentrata del Ministero della difesa viene effettuata in gran parte in contabilità speciale; è un sistema che serve soltanto a snellire la gestione della spesa che comunque figura in bilancio. Ritengo importante parlarne perché la spesa decentrata gestita in contabilità speciale ha subito nel 1994 una sorta di rivoluzione copernicana. L'amministrazione della difesa, infatti, per

le spese effettuate dai suoi centri periferici (enti militari) si è attribuita la facoltà di poter andare oltre lo stanziamento del capitolo. Per numerosi decenni il ministero ha sistematicamente sfondato lo stanziamento di parecchi capitoli. Esisteva infatti una norma di contabilità, risalente al 1928 e poi recepita nel regolamento di amministrazione e di contabilità delle tre armi, secondo la quale questi enti periferici, quando non possono pagare entro la fine dell'esercizio, devono trasferire la spesa nelle competenze dell'anno nuovo.

Il problema era quello di stabilire che tali enti, non avendo una gestione dei residui ma semplicemente di cassa, dovevano tener conto della spesa non effettuata entro il 31 dicembre nella contabilità del nuovo esercizio. In altre parole, queste somme venivano aggiunte alle nuove spese: ciò peraltro doveva avvenire solo in periferia. Questo è il punto su cui la Corte è intervenuta con la delibera dell'8 giugno 1994, nella quale si è stabilito che la spesa di questi enti effettuata dopo il 31 dicembre è inserita nel nuovo esercizio, ma deve essere finanziata con i fondi relativi all'esercizio scaduto e nei limiti degli stanziamenti di bilancio.

La norma non voleva attribuire al Ministero della difesa una facoltà che va contro un principio basilare della legge di contabilità generale dello Stato, quello dell'annualità del bilancio. Il testo unico del 1928, che è legge fondamentale per quanto riguarda le contabilità speciali del Ministero della difesa, non va contro le norme legislative di contabilità, ma semplicemente consente agli enti militari di avere una gestione di cassa per ragioni di semplicità. Si tratta di piccoli centri, come i reparti dislocati in sedi lontane, che devono operare con personale di grado non elevato e che quindi debbono disporre di una gestione molto semplificata.

La norma era stata intesa in altro senso ed aveva originato una prassi che proseguiva da molti decenni. Ciò negli ultimi dieci anni ha comportato per il bilancio dello Stato sfondamenti che andavano dai 250 ai 500 miliardi annui. La pronuncia della Corte ha costretto l'amministra-

zione a rivedere completamente la gestione delle contabilità speciali per rispettare il principio dell'annualità del bilancio e quindi per chiudere in pareggio nei limiti dello stanziamento. Sono state emanate una serie di direttive con le quali l'amministrazione — devo darne atto — si è prodigata per aderire, anche se in un primo momento non completamente, al principio affermato dalla Corte. Sono stati posti dei paletti precisi dall'amministrazione — che quindi ha ben operato — alla gestione della spesa.

Quest'ultima si articola nel seguente modo. Una parte dello stanziamento è assegnato a vari enti, i quali devono contenere le spese entro il limite di tale assegnazione. Le assegnazioni però sono promesse che devono essere mantenute, nel senso che l'ente alla fine dell'anno deve poter disporre dei fondi stanziati. Se al centro si mantengono queste promesse, non potranno essere sfondati i limiti del bilancio perché nell'assegnare una somma si deve tener conto delle disponibilità di ragioneria e non utilizzarle per altri fini forse ugualmente degni, ma che contrastano con il principio assoluto del rispetto dello stanziamento del capitolo. In conclusione, la Corte ha operato su questo fronte e l'amministrazione sta dando un nuovo assetto alla gestione della spesa periferica ed alle contabilità speciali.

Un altro settore sul quale la Corte ha soffermato la sua attenzione è quello della protezione sociale. Si tratta di un'attività che l'amministrazione della difesa ha sempre espletato nei confronti del suo personale: una prassi ultradecennale, trasformata in consuetudine, che poi la legge ha riconosciuto come uno dei fini istituzionali dell'amministrazione medesima. Il benessere del personale è stato sempre perseguito nell'interesse stesso della difesa; in questo senso il controllo della Corte si è attivato ed ha sempre tenuto presente che la spesa andava sostenuta: si tratta però di vedere entro quale limite.

La Corte ha messo in evidenza il fatto che il legislatore ha riconosciuto (prima indirettamente e poi direttamente con l'articolo 5 della legge n. 559 del 1993, che ha

soppresso le gestioni fuori bilancio) che l'amministrazione della difesa deve svolgere questa attività di protezione sociale e prevedere in bilancio le relative spese, ma che non ha fissato i relativi limiti finanziari, quasi rimettendosi ad una discrezionalità dell'amministrazione. La Corte ha quindi sentito il dovere, in una delibera del 16 maggio 1995 pubblicata di recente, di chiarire che si tratta di spese che non possono essere nascoste in capitoli che riguardano altri fini, come il funzionamento dei vari uffici. Sono somme erogate per il personale, che vanno evidenziate in appositi capitoli e devono rispondere al principio della razionalità. Il beneficio deve tener conto dei principi che hanno ispirato la legge n. 537 del 1993, in base alla quale tutte le amministrazioni pubbliche non possono elargire al personale fondi, né mettere a disposizione locali o altri beni patrimoniali.

Se l'amministrazione della difesa fa eccezione a questa regola, ciò deve avvenire entro limiti razionali: tale è il criterio che si è cercato di affermare e sicuramente l'amministrazione avrà un bel da fare per attenersi ad esso, anche perché attualmente è già in ritardo. Sappiamo che non potrà disporre immediatamente di capitoli appositi per la gestione di queste spese. Il tema è aperto e spetta all'ufficio di controllo seguire l'amministrazione nell'adozione delle misure necessarie a questo fine.

Credo di aver detto le cose essenziali, ma sono comunque a disposizione per fornire ulteriori chiarimenti per quanto riguarda la gestione delle spese delegate.

**GIANCARLO CASTIGLIONE**, *Consigliere al controllo della difesa*. Riferirò sul tema specifico della attività contrattuale, all'esame della quale sono addetto da diversi anni nell'ambito dell'ufficio di controllo sugli atti dell'amministrazione militare.

Come è stato già accennato, il controllo sulla materia contrattuale nel 1994 ha subito, per effetto della legge n. 20, un mutamento radicale. È stato detto che l'area del controllo preventivo si è notevolmente

ridotta a favore di quella del controllo sui risultati: si fa riferimento al cosiddetto controllo successivo sulla gestione.

Ciò nonostante, l'ufficio di controllo continua a svolgere un'attività che riguarda in parte il tradizionale riscontro preventivo sui singoli provvedimenti. Si tenga presente che il provvedimento che giungeva al controllo preventivo era il frutto di un procedimento e laddove si trattava di contratti rilevanti economicamente l'esame della fase esecutiva configurava un riscontro gestionale. I contratti della difesa, com'è noto, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato costituiscono un'attività rilevante (lavori, forniture e servizi); pertanto il Ministero della difesa è sempre stato un osservatorio privilegiato nella materia contrattuale. Dobbiamo peraltro distinguere l'attività contrattuale volta al mantenimento delle forze armate da quella dei settori di potenziamento ed ammodernamento: inoltre si deve evidenziare che in questi settori le imprese fornitrici del Ministero della difesa operano in un mercato specialistico e storicamente le stesse appartengono al sistema delle industrie a partecipazione statale.

Come ha già sottolineato il collega De Filippis, dall'esame del bilancio risulta che la quota di spese del Ministero della difesa per il settore dell'ammodernamento e del potenziamento segna un decremento; questo dato è molto significativo e fa riflettere sull'efficienza della struttura militare. Da un lato infatti le spese per il personale, il cui ammontare del resto è incompressibile, continuano a lievitare, dall'altro le economie incidono sugli aspetti più qualificanti della struttura militare. Se viene meno quel *quid* in più di qualificazione si riduce notevolmente il grado di efficienza delle forze armate in tutte quelle situazioni in cui le stesse sono chiamate ad intervenire.

Sempre per quanto riguarda gli aspetti contrattuali, l'ufficio di controllo ha continuato ad esaminare preventivamente quei contratti che superano una certa soglia. Il legislatore ha posto come soglia di intervento della Corte dei conti il valore di 5 milioni di unità di conto per i lavori, men-

tre per le forniture, anziché adottare il limite comunitario (200 ECU), ha assunto un decimo del valore dei lavori. Su tali basi la Corte ha formulato alcune osservazioni all'amministrazione della difesa sulle situazioni che di volta in volta venivano sottoposte al suo esame.

Come ho accennato, il controllo si sta trasformando da preventivo in successivo; l'ufficio si è fatto carico di individuare i programmi su cui svolgere il controllo di gestione e all'inizio dell'anno sono stati identificati i settori su cui effettuare tale controllo. A tal fine sono stati presi in esame programmi particolarmente rilevanti sotto il profilo finanziario e soprattutto quelli del settore aeronautico. Tra l'altro, tutte le grandi commesse militari, ed in particolare quelle riguardanti il potenziamento, non sono più realizzate da un singolo paese; tale circostanza per esempio si verifica per l'EFA, l'aereo del 2000. Anche la realizzazione di altre macchine belliche ha imposto l'intervento di più paesi, sia per gli ingenti mezzi finanziari richiesti, sia per la necessità di operare in un mercato più vasto dove poi allocare il prodotto.

La Corte dei conti, in particolare l'ufficio di controllo, ha individuato i settori su cui effettuare le verifiche di gestione; un programma di controllo - è in fase di approfondimento - riguarderà l'elicottero EH 101 realizzato al cinquanta per cento dall'Italia e dalla Gran Bretagna. È stato ultimato il programma di controllo sugli aerei a decollo verticale; è stato inoltre avviato un controllo sulle spese per le missioni in Somalia e Mozambico e sui costi relativi alle accademie militari.

La Corte, in attuazione della legge n. 20 del 1994, sta cercando di trasformare il suo sistema di controllo da preventivo in successivo e si trova quindi in una fase di transizione, poiché il nuovo sistema non è ancora ultimato.

La Corte, inoltre, ha esaminato le singole fattispecie che risultano nella relazione sul rendiconto. Credo di aver esaurito la mia esposizione e sono a disposizione dei commissari per eventuali richieste di chiarimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Castiglione per la completezza del suo intervento.

A proposito delle affermazioni del dottor De Filippis in merito ai numerosi centri di gestione, ritengo possibile - proprio ieri l'Assemblea della Camera ha approvato la nuova legge di riforma dei vertici militari - pervenire ad una loro semplificazione e riduzione e giungere così alla definizione di soggetti responsabili con modalità diverse dalle attuali.

Vorrei sapere dal dottor De Filippis se l'incremento di spesa in corso di esercizio per il personale, quantificato in circa due-mila miliardi (in linea di massima concordo allo stato attuale sulla sua incomprimibilità), sia imputabile alla normativa legislativa entrata in vigore nell'arco dell'anno, oppure sia attribuibile ad erronee previsioni dell'amministrazione.

Vorrei qualche chiarimento dal dottor Benvissuto sulla gestione decentrata in contabilità speciale che in alcuni casi risulta disordinata. Mi chiedo come mai essa non sia altrettanto disordinata, anzi ha ricevuto il plauso della Corte dei conti, per l'Arma dei carabinieri.

Nell'invitare i colleghi a contenere la durata dei propri interventi in modo da poter concludere l'audizione entro le 17, darò la parola ad un rappresentante per gruppo.

PAOLO ROMANI. Nel ringraziare i nostri ospiti, devo innanzitutto fare una premessa di carattere politico. La Commissione ha ritenuto opportuno lo svolgimento dell'audizione perché vuole capire le ragioni che determinano ogni anno una divaricazione tra le risultanze della Corte dei conti e le spese del Ministero della difesa. È un chiarimento necessario che può riguardare il passato, ma può consentirci di comprendere meglio il futuro. Ogni anno, infatti, ci troviamo di fronte ad una relazione della Corte che è una sorta di *auditing* superiore nei confronti del Ministero della difesa; se i risultati di tale verifica riguardassero un'azienda privata, il suo amministratore delegato dovrebbe lasciare l'incarico e andarsene a casa, per-

ché o i bilanci dell'azienda sono falsi, oppure l'amministrazione si è trovata coinvolta in qualche grande problema.

Devo dire che le relazioni della Corte suscitano in me una certa preoccupazione, ma in qualità di politico devo cercare insieme agli altri di trovare un'adeguata mediazione per capire se la Corte ha sempre avuto ragione o se, invece, esiste un problema di lettura differenziata del bilancio del Ministero.

Tale bilancio si espone - almeno da quanto ho capito dai rilievi dei nostri tre cortesi interlocutori - sostanzialmente a tre critiche. La prima consiste nella difficile lettura del bilancio, problema però che riguarda tutta l'amministrazione pubblica. La seconda è connessa ad un'analisi che non consente alla Corte, né alla Commissione - quindi al Parlamento - di comprendere quali siano le spese in conto economico e quali quelle di competenza finanziaria; il tutto è poi complicato dal fatto che i residui passivi - che sono competenza sostanzialmente di cassa - vanno ad incidere in parte sull'una ed in parte sull'altra voce.

La terza critica è completamente diversa dalle altre, che attengono alla qualità del bilancio. In sede privatistica spesso si assegna l'Oscar ad un bilancio non perché si guadagnino molti soldi ma perché è congegnato molto bene. La critica cui mi riferisco è quella relativa agli sprechi ed alla cattiva gestione: mi richiamo soprattutto alle pagine 12 e 13 della vostra relazione. A tale proposito, vi chiedo scusa perché quest'ultima è stata posta a nostra disposizione in modo un po' « vorticoso », per cui non siamo riusciti ad approfondire sufficientemente la sua lettura. Può darsi, quindi, che le domande che vi rivolgerò trovino già risposta nella vostra relazione.

Per quanto riguarda la prima critica, credo sia difficile - al di là dell'approvazione di una legge organica - modificare il bilancio in modo da consentirne una lettura più comprensibile. A proposito della seconda critica, vorrei spendere una parola sui residui passivi. Non è detto che il residuo passivo sia sempre un dato negativo: se si verificano ritardi nelle consegne

di materiali, ad esempio, è giusto che gli stessi non vengano pagati, dal che deriva tutto l'accumulo. Il fatto poi che la configurazione attuale del bilancio dia luogo ad una difficile lettura di ciò che rientra nella competenza finanziaria e di quanto invece attiene a quella economica costituisce un problema che ci portiamo dietro da sempre e che abbiamo rilevato anche in sede di esame della legge di assestamento del bilancio del 1994, nel quale bisognerebbe tener presente assolutamente i dati relativi alla competenza economica e non quelli relativi alla cassa.

L'aspetto sul quale vorrei puntare la mia attenzione è individuato dalla tabella che compare a pagina 12 della relazione, la quale si ripropone identica ogni anno e che in questa occasione elenca varie misure correttive che potrebbero essere adottate e che darebbero luogo ad un risparmio di 2.730 miliardi. Alle pagine 10 ed 11 si leggono una serie di definizioni « apodittiche » che sembrano far riferimento a sprechi e a cattiva gestione da cui deriva uno sperpero di 2.730 miliardi, che sarebbe poi la somma necessaria per procedere all'ammodernamento del sistema, e che invece mancano.

Devo dire che le cose sono ancora più complicate dall'affermazione che si legge a pagina 13, secondo la quale « la gestione prevalente interessa il personale (militare e civile), le cui spese, malgrado la riduzione della consistenza, sono passate nell'arco di tempo 1989-1994 da 11.943,2 a 16.230,7 miliardi ». Un'azienda è gestita male se c'è un esubero di personale; è gestita bene se i dipendenti vengono pagati di più, perché la normativa contrattuale è tale per cui vi sono incrementi di spesa relativi al personale. Non riesco quindi a capire quale sia il problema da questo punto di vista.

Avrei preferito — ciò purtroppo è irriuale in Parlamento — un confronto all'americana, nel senso di procedere ad un « botta e risposta » su dati concreti. Mi piacerebbe comunque instaurare questa procedura, nel senso che le risposte fornite oggi potranno essere confrontate con quelle che ci verranno date domani. Le re-

lazioni che avete svolto sono senz'altro organiche ed articolate, ma non ci consentono di capire il punto centrale.

I primi due problemi che ho elencato sono di difficile soluzione ed a mio avviso non è giusto risolverli oggi. Il terzo aspetto invece può essere compreso meglio. Che cosa intende dire la Corte quando sostiene che non sono state attuate misure correttive che avrebbero portato ad un risparmio di 2.730 miliardi? Forse che ciò non è avvenuto per cattiva volontà, oppure che era impossibile agire in quel senso? Quali sono le motivazioni che hanno spinto la Corte a questa sottolineatura? Se il problema fosse questo e si potesse risolverlo, probabilmente il bilancio del Ministero della difesa andrebbe molto meglio.

In secondo luogo, sappiamo tutti che la percentuale di spesa dedicata all'ammodernamento è il 16 per cento, un valore bassissimo rispetto al totale della spesa stessa. Si tratta però di un'erogazione automatica, sulla quale è difficile intervenire: in altre parole, quella percentuale è la conseguenza degli automatismi di un bilancio relativo ad un ente che ha più personale di quanto sia necessario, oppure che paga troppo il personale stesso.

**GIANCARLO CASTIGLIONE**, *Consigliere al controllo della difesa*. Sono spese incompressibili!

**PAOLO ROMANI**. Certo: ma la spesa incompressibile è appunto tale nella misura in cui non si può ridurre. Non si può accusare di questo il Ministero della difesa. O si deve mandare via della gente, ed allora si devono individuare chiaramente tutte le aree di disfunzione, oppure il personale è pagato in base a normative inesistenti (cosa che credo sia impossibile), oppure la spesa è effettivamente incompressibile. Le pagine 12 e 13 sono centrali nella vostra relazione e si ripropongono praticamente identiche ogni anno. Si parla di un valore percentuale che — se mi consentite — rappresenta un rilievo abbastanza singolare. Posso fare la somma di tutto quello che non funziona e avrò una certa percentuale, ma individuare le mi-

sure correttive riferendosi ad un dato percentuale mi sembra abbastanza strano.

Non so se sono stato chiaro, anche perché la materia è abbastanza complessa. In questa relazione mancano a mio avviso le motivazioni di fondo — di carattere concreto e non di tipo generale — che consentono di affermare che esistono sprechi e cattiva gestione.

GUIDO BALDO BALDI. Avevo qualche dubbio sull'eccessivo ammontare dei residui passivi, ma ritengo, tenendo presente che ora si approvano leggi pluriennali di spesa nel settore del rinnovamento degli armamenti, difficile fare conti esatti circa la spesa che può essere erogata in un determinato anno piuttosto che in quello successivo. Comunque, l'incidenza dei residui passivi è sicuramente esagerata.

Per quanto riguarda le spese di ammodernamento e rinnovamento, la Commissione dispone bene o male di una traccia: mi riferisco ai famosi pareri *ex* articolo 4 della legge n. 436, se non vado errato. Per quanto concerne le spese di esercizio, chiedo se la Corte dei conti sia in grado di valutarne la qualità oltre che la quantità. Ricordo che fra tali spese sono ricomprese quelle per l'acquisto di olio lubrificante, di combustibile, dei grassi per i cingoli dei carri armati, dei pneumatici per le *jeep*, e così via. C'è qualcos'altro di anomalo che ricade nella voce « funzionamento »?

La seconda domanda è la seguente. Si parla di spese a previsione e di spese a consuntivo. È come dire che è ancora in questione la definizione — come ha detto il consigliere Castiglione — del controllo di gestione, che sarebbe ancora in gestazione (perdonatemi il bisticcio di parole). Il controllo di gestione quindi riguarderà le spese di previsione ed il motivo per cui la spesa a consuntivo si è discostata dalle prime: quando entrerà a regime tale controllo? Vi chiedo poi se la vostra capacità di verifica si limiti alla mera amministrazione contabile oppure possa riguardare anche l'aspetto qualitativo.

Infine, il consigliere Benvissuto ha detto che lo sfondamento di 350-500 miliardi di contabilità speciale che potremmo

definire « extra centrale » sta lentamente rientrando e che i vari enti territoriali stanno adeguandosi alla legislazione in vigore. Chiedo conferma se nel 1995 non vi sarà nessuno « splafonamento » oltre lo stanziamento previsto nel bilancio di competenza.

Il dottor Benvissuto ha parlato di spese per il benessere del personale. Anch'io ho prestato servizio militare, sia pure trentuno anni fa, e ricordo di aver ricevuto 5 mila lire come premio di produttività; non sono mai stato punito, sottoposto agli arresti, né ho ricevuto richiami disonorevoli; in altri termini ho svolto bene il mio lavoro, che peraltro era molto semplice.

Ciò premesso voglio una risposta dal dottor Benvissuto — se è in grado di darmela, altrimenti mi dirà che non può rispondere — circa le spese per il benessere del personale; voglio sapere quali sono, a quanto ammontano e cosa si intende con l'espressione « spese per il benessere del personale ». Nella mia qualità di rappresentante del popolo desidero conoscere quanto viene speso dal Ministero della difesa per i circoli, le mense, gli ospedali, le colonie marine e montane, i viaggi turistici e le cure termali. Mi risulta, per esempio, che in alcuni alberghi di Abano Terme e Sirmione l'incidenza percentuale di ufficiali è molto elevata.

Chiedo inoltre al dottor Benvissuto di dirmi in quale capitolo sono riportate queste voci di spesa e, se è in grado, deve indicarmi i capitoli arma per arma o eventualmente, se ciò è impossibile, solo quelli del Ministero della difesa. La conoscenza di tali dati è importante dal momento che poi per acquistare un carro armato si devono fare salti mortali ed anche perché se risultasse che esse sono eccessive potrebbe procedersi ad una loro riduzione.

Come i colleghi sanno, è all'esame della Commissione la proposta di legge n. 1307, concernente la ristrutturazione delle forze armate ed il riordino del personale militare e civile della difesa, ivi compresa la leva; molti deputati sono convinti che tra non molto tempo il militare di leva si limiterà a svolgere questo compito e non anche quello di cameriere, addetto stampa e

così via. Ciò inciderà sulla gestione delle mense, dei bar, delle case-albergo, dei rifugi e quant'altro. Probabilmente mi sono dilungato nella mia domanda, ma la ringrazio anticipatamente della risposta.

MARTINO DORIGO. Anch'io ringrazio i consiglieri per aver accettato il nostro invito. Abbiamo ritenuto opportuno lo svolgimento di questa audizione in coerenza con i contenuti di una risoluzione approvata dalla Commissione; la nostra esigenza è quella di approfondire la capacità di analisi, di discussione, di confronto ed anche di giudizio politico sul bilancio del Ministero della difesa, che per tradizione non è particolarmente trasparente. Esprimo una valutazione personale, ma il problema avvertito dalla Commissione, che su tale questione ha approvato - ripeto - un atto di indirizzo, è quello che il Governo recepisca alcuni elementi di razionalizzazione per rendere il bilancio più leggibile. Tra l'altro, vorrei sapere dai nostri ospiti se, in base alla relazione di quest'anno ed a quelle degli anni precedenti, confermano il loro giudizio sul numero eccessivo ed onnicomprensivo dei capitoli di bilancio.

Vorrei sapere se i consiglieri possono darci qualche suggerimento per meglio identificare i percorsi politico-amministrativi con cui rendere più efficace la nostra richiesta di razionalizzazione e di maggiore visibilità dei capitoli di bilancio, anche al fine di una migliore comprensione della ripartizione della spesa, che deve essere più omogenea.

Ho verificato inoltre che tutte le relazioni della Corte dei conti contengono osservazioni sulla necessità di un maggior risparmio delle risorse. La somma posta sotto osservazione ammonta a 2.730 miliardi, una cifra considerevole, per cui abbiamo il dovere di approfondire il problema sul quale le opinioni ovviamente possono restare diverse, ma la Commissione può chiedere anche formalmente alla Corte un approfondimento.

La mia preoccupazione non riguarda tanto il fatto che la percentuale resta fissa, poiché se la distorsione è prodotta dall'ordinamento vigente è evidente che essa si

riproduce negli anni successivi, se nel frattempo non sono intervenuti correttivi. Ricordo che qualche anno fa tale somma ammontava a 2.400 miliardi ed ora per effetto dell'inflazione è aumentata a 2.730 miliardi. Al riguardo condivido la questione posta dall'onorevole Baldi, perché anch'io molte volte ho posto lo stesso problema in Commissione, nel senso che la Corte dei conti nell'indicare nelle precedenti relazioni (non ricordo se anche nell'ultima) le risorse da risparmiare si riferiva proprio alle spese esterne all'istituto. Poiché mi risulta che sono state effettuate indagini di monitoraggio, anch'io, come il collega Baldi, chiedo (se possibile) di ricevere la documentazione sulle gestioni fuori bilancio. Spetta ovviamente alla Commissione avanzare formale richiesta (eventualmente potrei farlo a nome del mio gruppo parlamentare), ma ritengo che l'ipotesi debba essere discussa con i colleghi. Per il momento pertanto mi limito a ribadire l'opportunità di un approfondimento della questione.

Uno dei centri sottoposto a verifica è quello aeronautico di Dobbiaco: è risultato che le spese di esercizio sono infinitamente superiori alle entrate, mentre questo genere di gestioni dovrebbero autofinanziarsi; nessuno nega peraltro che gli ufficiali, come avviene in altre amministrazioni, possano usufruire di alcuni servizi, ma l'importante è che ne sostengano le spese perché il bilancio deve essere in pareggio.

Resto convinto - non pretendo che la mia opinione sia condivisa dagli altri - dell'effettività degli sprechi, né ho difficoltà a credere che la somma di 2.730 miliardi sia verosimile, ma questo dato deve essere meglio analizzato.

Nella relazione odierna, ma anche verbalmente, i consiglieri della Corte hanno sottolineato l'aspetto incompressibile delle spese per il personale; non ritengo che siano tali per esempio gli straordinari e le spese relative all'indennità di missione. Ho l'impressione - posso anche sbagliare - che le voci sulla retribuzione siano esorbitanti e che vi sia un arricchimento su quelle ordinarie, e ciò si traduce in un ag-

gravio dei costi. Sono anche convinto che non tutte le spese per il personale siano incomprimibili anche se, è vero, allo stato attuale hanno una incidenza eccessiva.

Certamente esiste il problema della riduzione degli organici, peraltro non ancora realizzata; non ritengo che tutta l'esorbitanza derivi da cattiva volontà dell'amministrazione, sebbene una parte rientri nella sua competenza e responsabilità. In altri termini resto convinto che pur in presenza di organici ridondanti il costo del personale potrebbe essere più basso.

La Commissione ha il dovere di approfondire questi temi e recepisco positivamente le segnalazioni della Corte; credo di poter dire lo stesso per la Commissione che più volte si è espressa a favore del recupero di risorse da destinare all'ammodernamento. Tutti infatti riteniamo che non si debba spendere di più, quanto piuttosto spendere bene. Il mio gruppo peraltro si è sempre dichiarato contrario ad un incremento della spesa nel settore della difesa, ma non ha mai detto che non debba procedersi al suo ammodernamento; anzi, abbiamo sempre sostenuto che a questo settore debbono essere destinate maggiori risorse. Perciò è necessario affrontare il problema della ridondanza percentuale delle spese del personale rispetto a quelle di esercizio e di ammodernamento.

Da ultimo, desidero soffermarmi sulla questione dei controlli. Voi siete stati doverosamente sintetici nella vostra esposizione ma mi interessa far notare il problema ai colleghi della Commissione. Dalla relazione di quest'anno — ma credo anche da quelle degli anni scorsi — emerge che l'amministrazione della difesa ha un'incidenza percentuale di controlli amministrativi sugli enti pari a meno della metà di quella necessaria o di quella corrispondente ad uno standard abituale: si tratta di meno di un controllo l'anno sugli enti amministrati, quando normalmente il livello minimo accettabile nella pubblica amministrazione è di due controlli l'anno. Vi chiedo conferma di questo dato e se siano state prese iniziative in tal senso, perché credo che la Commissione debba

farsi carico anche di questo aspetto del problema.

**PALMIRO UCCHIELLI.** Desidero anzitutto ringraziare i nostri ospiti per la loro presenza: abbiamo parlato molto, attraverso i documenti che avete elaborato, anche in occasione del precedente bilancio.

Condivido le osservazioni del collega Romani, per cui sarebbe utile confrontarsi ogni tanto e non solo a fine anno, quando magari ci si rende conto che sono stati spesi 2 mila miliardi in più di quelli preventivati. La riforma dei vertici dell'amministrazione militare, quando e se entrerà in vigore, consentirà di avere — almeno in teoria — una struttura più snella con la quale confrontarsi; molte volte si ha la sensazione di avere a che fare con uno strumento pressoché inamovibile ed irrimediabile. Ciò crea non pochi problemi e difficoltà.

È molto utile quanto avete detto, ma vorrei porvi qualche domanda ulteriore. Le spese del personale sono notoriamente quelle principali per un'azienda e naturalmente possono essere fortemente ridotte: ritenete che ciò possa avvenire per il Ministero della difesa?

In secondo luogo, vorrei sapere se le spese che eccedono quelle previste per l'anno derivino da atti specifici (è uno dei problemi che ci poniamo spesso); mi riferisco ad avanzamenti, a spese per lo straordinario, all'applicazione di leggi che spesso non hanno copertura finanziaria e per le quali si fa riferimento al complesso del bilancio annuale per la difesa. Vorrei cioè capire se un avanzamento di carriera come quello previsto dalla nuova legge di riforma costi 200 o 500 miliardi in più. Infatti, occorre fare riferimento al bilancio per ogni atto che compiamo; se non c'è la copertura di bilancio, bisogna individuarla in un atto a parte.

Penso che il vostro apporto potrebbe essere molto utile nel prosieguo del nostro lavoro: non dico che dobbiamo incontrarci tutti i giorni, ma almeno due o tre volte l'anno. La struttura del bilancio è pressoché illeggibile ed i vostri rilievi al riguardo sono già stati ricordati nel dibattito. Voi

mi insegnate che nel momento in cui non si vuole far leggere una cosa, si può fare riferimento ad una serie di voci che, se fossero ben leggibili, probabilmente darebbero luogo ad un giudizio negativo.

Non dimentichiamo che il Ministero della difesa è uno di quelli che erogano le spese più consistenti, per cui i cittadini italiani hanno il diritto di sapere come siano effettivamente impiegati i 28 mila miliardi di cui si è parlato.

Devo poi dire che sono un nemico dei controlli, però è chiaro che quando non c'è alcuna verifica o se c'è è effettuata superficialmente da ciò può derivare a consuntivo uno « splafonamento », soprattutto nella spesa periferica, che costituisce il 70 per cento di quella complessiva. Non voglio esagerare, ma un controllo è necessario: ritengo che un sistema di difesa in sintonia con quello degli altri paesi europei sia indispensabile, ma molte voci (esistono moltissimi privilegi sui quali non mi soffermo) potrebbero essere eliminate producendo - come avete sostenuto - una maggiore efficacia delle spese, un'inversione di tendenza a favore dell'ammodernamento e di altri settori ugualmente importanti.

Un'ultima osservazione. La mia esperienza di amministratore locale mi dice che un residuo di circa 11 mila miliardi non è un buon segno perché vuol dire che la macchina non funziona. Può anche essere vero - come hanno sostenuto alcuni - che vi siano ritardi di pagamento o altri problemi; ma se la macchina è efficiente deve avere la capacità di spendere rapidamente restando nell'ambito dei preventivi che si è data. Questo discorso non riguarda solo l'amministrazione della difesa, se ho esaminato bene il rendiconto del bilancio dello Stato per il 1994 ed il bilancio di assestamento per i primi sei mesi del 1995. Un conto è la tendenza necessaria alla riduzione della spesa, altro conto è l'inefficienza della macchina dello Stato.

Quindi, abbiamo bisogno di questo controllo (lo dice uno che con i controlli non è mai andato tanto d'accordo) soprattutto per quanto riguarda gli enti periferici, che dovrebbero peraltro godere di autonomia nell'adozione dei propri atti. Se

ho ben capito, voi fate riferimento alla volontà di indirizzo e di controllo del Parlamento, entro la quale ci si dovrebbe muovere, cosa che non avviene per il Ministero della difesa: non sono quindi in contraddizione con quanto ho sempre sostenuto. Penso infine che anche nell'impostazione del bilancio per il 1996 questo scambio di punti di vista sarà sicuramente utile: pertanto, vi ringrazio nuovamente.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola ai nostri ospiti affinché rispondano alle domande poste dai colleghi.

**FRANCESCO DE FILIPPIS, Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.** Le domande che avete posto sono estremamente importanti ed abbracciano settori diversificati: cercherò quindi di dare risposte sistematiche per argomenti, lasciando poi la parola ai miei colleghi sugli altri temi, sperando di poter soddisfare coloro che hanno formulato le domande stesse.

L'onorevole Romani ha sollevato problemi di carattere sistematico ed anche metodologico. Vorrei fare una premessa. La Corte dei conti, nell'esercizio della sua funzione di controllo, si attiene scrupolosamente alle metodologie indicate dalla legge e dai regolamenti. Da essi noi ricaviamo che il potere di gestione deve inquadarsi nell'autorizzazione di bilancio. La Corte dei conti ritiene che, essendo la gestione finanziaria incentrata sul bilancio finanziario - il quale presuppone che a fondamento di ogni spesa vi debba essere un'autorizzazione di bilancio -, sia estremamente importante che il momento di previsione sia affidabile e sia effettuato nel modo migliore.

La Corte ha constatato che con la legge di approvazione del rendiconto consuntivo del 1994 il Parlamento ha dovuto sanare sfondamenti di bilancio e ciò è per la Corte estremamente grave.

Sul piano metodologico il controllo sulla gestione non è sostitutivo dell'inerzia di altri controlli previsti dall'ordinamento; quello effettuato dalla Corte è finalizzato a valutare il modo in cui sono stati compiuti

gli altri controlli ed eventualmente essa deve — qualora verificasse che l'esecuzione non è stata perfetta — porre in risalto le conseguenze di ordine finanziario che non possono essere quantificate in modo meticoloso, ma soltanto tendenziale. Del resto calcolare in modo preciso una maggiore erogazione è estremamente difficoltoso; non so nemmeno se la valutazione, in particolare, di una piccola spesa possa essere utile, poiché la verifica riguarda l'insieme della gestione, l'intera foresta e non la singola foglia. Se la foresta comincia ad essere diradata ed a colpo d'occhio si vede che non ha un colore uniforme vuol dire che qualcosa non ha funzionato e che quindi bisogna provvedere in via amministrativa sia in sede di gestione, sia in fase di controllo interno.

La Corte ha constatato, e posto in evidenza, che i controlli interni sono di natura tradizionale e non attengono alla gestione, né danno una valutazione del costo sostenuto per ottenere un determinato risultato. Ciò è abbastanza singolare, perché nel 1992 il ministro della difesa aveva costituito un comitato per la valutazione della spesa composto da cinque membri, tutti professionalmente di livello elevato. Ne facevano parte infatti il segretario generale Meloni, il capo di stato maggiore della difesa Corcione, il generale Caligaris, i professori Meldolesi e Soi. Il comitato ha svolto un grande lavoro e fornito materiale di analisi abbastanza interessante su cui la Corte ha avviato il proprio controllo; poi esso improvvisamente è caduto in una fase di letargo, nel senso che non è stato soppresso, ma molti membri sono stati collocati in quiescenza. La Corte si stupisce del fatto che il comitato, essenziale per una corretta gestione e valutazione della spesa amministrativa, sia stato posto in essere quando non era previsto da nessuna norma legislativa, ma consigliato soltanto dai principi di buona e corretta gestione. Il comitato invece è caduto in letargo proprio quando una disposizione giuridica imponeva alla suddetta amministrazione di istituire il controllo interno o il nucleo di valutazione. Con il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, il cosiddetto

decreto Amato-Cassese, è stato infatti imposto il controllo interno per una valutazione dei costi in relazione ai risultati. Voglio ribadire che il comitato non ha proseguito nel proprio lavoro proprio quando una norma attuativa della legge delega, votata dal Parlamento, ne richiedeva l'istituzione.

La Corte non può intromettersi e svolgere un controllo interno, poiché l'ordinamento non sembra privilegiare un suo intervento sostitutivo. Semmai l'ordinamento vuole che la Corte ponga in risalto nella relazione al Parlamento le disfunzioni da cui discende una gestione che produce diseconomie. La Corte inoltre può indicare, come ha fatto, tutte le misure correttive, ma spetta all'amministrazione della difesa provvedere.

Condivido i rilievi di quantificazione espressi dall'onorevole Romani; certamente il massimo risultato sarebbe stato quello — se mi fosse stato possibile — di quantificare caso per caso le diseconomie, tenuto conto anche delle energie che ho profuso per cercare di comprendere l'andamento dell'amministrazione della difesa e fornire al Parlamento un'adeguata informazione.

Nel mio lavoro ho dovuto prendere in considerazione dati percentuali; si ritiene per esempio che il personale militare in relazione al fabbisogno, per diverse ragioni, risulti eccedente. Conseguentemente, si ritiene che le spese destinate alla retribuzione ed agli emolumenti per il personale militare possano essere contenute nella misura ridotta del 5 per cento; ciò comporta, tenuto conto del *plafond* globale, una riduzione. Lo stesso accade per il personale civile, dove le diseconomie sono persino maggiori e si possono quantificare ad un livello doppio rispetto a quelle del personale militare. Problemi analoghi si pongono a livello di esercizio e per l'area industriale, che è stata passata al setaccio. Infatti, nella relazione riguardante l'esercizio finanziario 1993 sono evidenziate tutta una serie di considerazioni sui maggiori costi che la Corte non ha ritenuto opportuno ripetere nella rela-

zione di quest'anno per non appesantire un testo già molto laborioso.

Sono stati effettuati sopralluoghi negli stabilimenti ed eseguiti paragoni con i prodotti che può offrire il privato sulla base dei costi e dei contratti conclusi con il Ministero della difesa. È stato rilevato un notevole divario e tutto ciò ha avuto l'assenso degli organi amministrativi che non hanno avanzato contestazioni; si è svolto infatti un contraddittorio nel quale sono state presentate le osservazioni della Corte e gli organi amministrativi non hanno eccepito nulla sulle spese tecnico-industriali. La Corte ritiene che esse siano superiori alle previsioni nella misura del 50 per cento; ricordo che il *plafond* generale è di mille miliardi quindi la differenza è di 500 miliardi. Tutto ciò è stato fatto presente ed i responsabili hanno dichiarato che in realtà si potrebbero realizzare economie.

Gli onorevoli Romani, Baldi, Dorigo e Uccielli che mi hanno rivolto domande al riguardo, possono verificare che nei paragrafi 2 e 3 della relazione sono indicate le misure correttive che dovrebbero essere poste in essere.

Si parla cioè di tutta una serie di misure che dovrebbero porsi in essere per ricondurre la gestione nei canali dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, che sono le tre regole che devono presiedere ad ogni gestione finanziaria.

Non voglio dilungarmi. Desidero solo dire che la difesa ogni anno, in via generale, dispone di un *plafond* globale in materia contrattuale - tra ammodernamento ed esercizio - che si aggira sugli 11 mila miliardi; è una somma che deve essere spesa ogni anno e se non lo si fa entra in conto residuo. Sembra alla Corte che tutto ciò imponga l'elaborazione di una politica industriale; un *plafond* di spese così massiccio, sconosciuto ad ogni altra amministrazione, è gestito in proprio dalla difesa, la quale opera scarsissimi trasferimenti (a differenza di quanto avviene nello stato di previsione degli altri ministeri, i quali in gran parte trasferiscono le somme loro attribuite ad altri centri operativi: mi riferisco alla sanità o al sistema pensionistico).

Abbiamo constatato, a fronte di ciò, che manca una politica industriale. Non esiste un documento che faccia stato nel caso in cui la difesa intenda, ad esempio, acquistare il vettovagliamento in modo locale, decentrato o localizzato né che consenta di valutare se alcuni prodotti possano essere elaborati in modo centralizzato o se, in base agli studi di mercato, si possa definire una base di prezzo minimo cui le industrie devono ispirarsi. In parole povere, manca una politica industriale di approvvigionamento a fronte di una spesa di 11 mila miliardi, che deve essere comunque effettuata.

Il secondo problema estremamente importante discende dal fatto che, come abbiamo constatato, la programmazione avviene per bilanci. Si elabora cioè un processo di identificazione nel bilancio del programma che si deve realizzare. La Corte ritiene che il bilancio stesso rappresenti uno strumento finanziario di realizzazione del programma laddove siano necessarie delle spese, ma che quest'ultimo debba essere elaborato molto tempo prima della sua realizzazione. È stato poi constatato che il procedimento amministrativo prevede una serie infinita di passaggi. Ad esempio, per stabilire quale debba essere la quantificazione di un capitolo di spesa, si parte dallo stato maggiore della difesa, si passa a quelli delle tre armi, i quali a loro volta si rivolgono agli enti territoriali, fino a giungere all'ultimo livello, dove si opera una quantificazione: tutto viene raccolto, si opera una sommatoria e si ripercorre all'inverso la strada già seguita. Non abbiamo ravvisato l'esistenza di un organismo che presieda alla razionalizzazione ed al monitoraggio di tutto ciò, al fine di sapere se i dati raccolti, che costituiscono la sommatoria delle esigenze manifestate dagli organismi più piccoli, siano o meno corretti e rispondano effettivamente a necessità da soddisfare e non piuttosto a bisogni che potrebbero essere eliminati.

Per quanto riguarda la gestione, secondo la Corte alcune operazioni sono essenziali per raggiungere determinati obiettivi, mentre altre sono volontarie e potrebbero essere soppresse. Una buona ge-

stione, infatti, si identifica con l'essenzialità delle operazioni, senza le quali un obiettivo non può essere raggiunto. Una gestione più dispendiosa, invece, pone in essere una serie di operazioni che possono anche essere considerate valide ma la cui utilità è ristretta ad un numero limitatissimo di casi, nei quali potrebbe sopperire un'opera di monitoraggio o di controllo interno.

Per quanto concerne i residui, il *plafond* è veramente eccessivo: alcuni di essi vanno avanti dal 1988 e sono quantificati in un'apposita tabella. È stato un lavoro arduo quantificarli capitolo per capitolo nella categoria IV. Si dice che una parte di tali residui può essere il prodotto di contestazioni giudiziarie per cui, fino a che la lite non sarà risolta, non si dovrà pagare. Anche questo però, secondo la Corte, significa che la scelta del contraente — proprio in difetto di una politica industriale e contrattuale, oltre che di un'apposita strategia di pianificazione e di una politica di approvvigionamento a favore di operatori affidabili — dà luogo a simili inconvenienti. La controparte, quindi, può diventare conflittuale, pretestuosa o inadempiente.

Ho delineato il quadro generale: poiché le domande specifiche riguardano in gran parte l'attività di controllo sulla gestione decentrata, cedo la parola al collega Benvisuto.

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. Mi pare che io debba rispondere a due quesiti.

Per quanto riguarda gli sfondamenti che la Corte ha stigmatizzato in relazione alla spesa decentrata, mi si chiede se il fenomeno si sia verificato anche per l'Arma dei carabinieri e comunque come mai si sarebbe verificato per le tre forze armate, mentre per i carabinieri sembra che tutto vada bene.

Devo premettere che la spesa decentrata non è disordinata; diciamo che essa non ha avuto il giusto supporto finanziario e di bilancio dall'amministrazione centrale. Gli operatori di spesa decentrata si sono sempre attenuti — come sanno fare i militari — ai limiti posti alla loro gestione,

limiti che derivavano dall'assegnazione di fondi compresi nello stanziamento del capitolo. In passato succedeva che, non ritenendosi tenuta a rispettare queste assegnazioni, l'amministrazione centrale non accreditava tutti i fondi che erano stati promessi, per cui la periferia dava luogo a sfondamenti di bilancio. Il fenomeno si evidenziava soprattutto alla chiusura della contabilità speciale.

Stiamo ancora aspettando la chiusura del 1994; la contabilità speciale si protrae a tutto marzo dell'anno successivo, come stabiliscono i regolamenti. Inoltre, alcune spese — espressamente autorizzate — possono essere effettuate anche dopo il 31 marzo, per cui la chiusura avviene sempre nei mesi di luglio o agosto. Attualmente siamo un po' in ritardo perché l'amministrazione ha dovuto rinnovare tutte le direttive emanate in precedenza per riportare la chiusura a pareggio nei limiti degli stanziamenti dei vari capitoli.

L'ufficio del segretario generale della difesa ha dovuto richiamare tutti i centri di spesa all'osservanza del limite che la Corte ha fissato nella sua delibera. Può darsi benissimo che anche la spesa dell'Arma dei carabinieri sia stata interessata dal fenomeno, ma può essere stata lo stesso una spesa ordinata, come quella delle altre armi. Diciamo che il difetto non stava in periferia ma proprio nell'amministrazione centrale, che pensava di poter « giocare » tra assegnazioni e accreditamenti in modo da disporre di somme maggiori di quelle consentite dai capitoli: questa è la sintesi del discorso. Abbiamo definito la questione nell'alveo del principio dell'annualità del bilancio e del rispetto dei singoli capitoli; abbiamo verificato che vi è da parte dell'amministrazione un adeguamento alle recenti pronunce e la Corte è in attesa di analizzare la chiusura del 1994, la prima dopo la delibera dell'8 giugno dello stesso anno. In proposito non ho altro da aggiungere, ma sono pronto, per fornire ulteriori informazioni, ad interessare l'organo collegiale. Il problema della spesa decentrata peraltro non è molto diverso per l'Arma dei carabinieri.

Un'altra questione sulla quale molti deputati si sono soffermati riguarda l'attività di protezione sociale che impegna numerosi organismi; ne sono stati censiti circa duemila ed il numero varia perché ne vengono frequentemente soppressi e costituiti di nuovi. Si tratta dei circoli, sale-convegno, soggiorni marini e montani, spacci e mense, un insieme di attività di cui beneficia sicuramente il personale. La Corte si è chiesta quanto costino tali organismi, perché l'ammontare non è quello che risulta dalle gestioni fuori bilancio, che si limitano a mettere in evidenza le entrate e le uscite relative alla fornitura di alcuni servizi. Nelle gestioni fuori bilancio, infatti, compaiono movimenti finanziari di scarsa entità; per esempio la contabilità di un bar evidenzia tra l'altro il prezzo del caffè (che non credo superi in media le cento lire) e l'acquisto di qualche altro genere, ma non dà contezza della spesa a monte, che non è fuori bilancio: il punto è sapere su quali capitoli di bilancio essa grava e in quale misura.

La Corte ha chiesto questo, ma non ha potuto appurarlo, perché l'amministrazione stessa ha dichiarato di non saperlo. In realtà, la spesa di funzionamento grava sui capitoli più vari, perché l'amministrazione ha sempre provveduto all'attività del circolo, dello spaccio o del soggiorno (si è accennato a quello di Dobbiaco), allo stesso modo in cui provvede ad un ufficio; quindi le spese di mantenimento del soggiorno di Dobbiaco sono ricomprese in quelle per il funzionamento degli uffici. Per esempio le spese per l'acqua, il carburante per i trasporti e combustibili vari sono tutte disseminate in capitoli diversi.

Di sicuro non si tratta di uno o due capitoli di spesa, ma di tanti per i quali può verificarsi sovrapposizione. Di fronte all'attuale situazione spetta all'amministrazione provvedere e la sezione della Corte si è pronunciata in tal senso. Questo è l'invito rivolto all'amministrazione nell'ambito di un controllo sulla gestione che vuole essere ausiliario, per il Parlamento e la stessa amministrazione, che si cerca di svolgere secondo il dettato della legge n. 20 del 1994; l'amministrazione, ripeto,

è stata invitata ad uscire da questo cono d'ombra nel quale vengono mantenute le suddette spese.

A mio avviso sarebbe utile trasmettere alla Commissione una copia della delibera riguardante i circoli, le mense, gli spacci, i soggiorni di Dobbiaco e del Terminillo e tutti gli altri organismi simili.

GUIDO BALDO BALDI. Avete chiesto per iscritto queste informazioni, ed avete ricevuto risposta scritta?

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. Certo; e per iscritto ci è stato risposto che l'amministrazione può fornire soltanto i valori di inventario dei beni mobili o immobili; il prospetto in questione è stato sempre inserito nella relazione anche se in esso, tra l'altro, figura un errore materiale perché vi sono indicati miliardi e non milioni, ma tale errore si rileva *ictu oculi*.

GUIDO BALDO BALDI. Devo arguire dalla sua risposta interlocutoria che o la Corte dei conti non è stata chiara nella sua richiesta all'amministrazione della difesa, oppure quest'ultima ha fatto orecchie da mercante - uso un'espressione molto educata! - rispetto ad una precisa domanda. Non metto assolutamente in dubbio la sua parola, tuttavia mi chiedo se la domanda della Corte sia stata formulata con chiarezza. Sono sicuro che con un po' di buona volontà e buon senso - non credo sia necessario un ingegnere esperto di statistica, un revisore dei conti o un consulente fiscale - si potrebbe effettuare un'analisi delle spese dei suddetti enti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
MARIA SIMONA DALLA CHIESA

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. L'amministrazione ha ricevuto la nostra richiesta, ne ha compreso il significato ma non è in grado di fornire una risposta diversa da quella data, perché sui singoli circoli non vengono predisposti distinti programmi delle spese di funzionamento. L'ammini-

strazione militare redige un unico programma di spesa, nel quale, per esempio, il consumo di energia elettrica è calcolato per le necessità di tutta la caserma, compresi i circoli. L'amministrazione, quindi, non è in grado di rispondere in modo diverso, non è che non voglia o intenda glissare. Per tale motivo vi rinnovo l'invito a prendere visione della delibera. Del resto è la prima volta che la Corte assume una posizione netta su questi problemi, così come è la prima volta che ha chiamato i responsabili dell'amministrazione a rendere conto del circolo Barberini e di quelli della marina, di cui prima non rispondevano a nessun organo di controllo. La Corte pertanto sta avviando un processo di chiarezza e di trasparenza.

GUIDO BALDO BALDI. Se son rose, fioriranno!

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. Lo spero tanto. L'amministrazione non è insensibile; bisogna sempre convincerla che si agisce anche nel suo interesse.

GUIDO BALDO BALDI. Non lo metto in dubbio.

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. In merito alla spesa decentrata ed agli sfondi — come venivano chiamati in passato dai militari — dei capitoli, mi è stato chiesto se le maggiori spese per 250-500 miliardi siano state evitate. La chiusura a pareggio per il 1994 deve ancora pervenire; tuttavia confido che, in base alle nuove istruzioni e direttive, ciò avvenga.

Spero di essere stato chiaro e di aver risposto a tutte le domande; resto a disposizione dei commissari per qualunque richiesta di chiarimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Benvisuto per la chiarezza delle sue risposte e do la parola al dottor Castiglione.

GIANCARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa*. L'onorevole Baldi si è chiesto quando andrà a regime il

controllo di gestione; al riguardo ho l'obbligo di ricordare che la legge di modifica dei nostri sistemi di controllo è stata approvata soltanto nel 1994. La Corte, come istituto di controllo, era legata da secoli ad un meccanismo del tutto diverso e quindi cambiare *forma mentis* e struttura non è un mutamento di poco conto.

Oltre al tradizionale controllo preventivo, che continua ad essere svolto in forma contrattuale e per alcuni atti, abbiamo messo in cantiere i programmi di gestione i quali però, essendo a consuntivo, richiedono tempo. Nel 1995 scadono determinati programmi e per alcuni abbiamo già completato la relazione, per altri essa è in via di elaborazione, per altri ancora è a buon punto. Il meccanismo di controllo così mutato richiede il concorso di altri fattori, ma soprattutto del controllo interno. La legge che ha attribuito alla Corte il controllo successivo sulla gestione ha nel contempo — richiamandosi al decreto legislativo n. 29 — previsto per le amministrazioni pubbliche l'istituzione di controlli interni, tant'è che — secondo la dottrina migliore — il controllo di gestione della Corte è di secondo grado. D'altra parte, essa non potrebbe essere così penetrante nel controllo di gestione di tutte le pubbliche amministrazioni. La Corte vorrà quindi avere come strumento di controllo e come raffronto diretto l'operato di questi nuovi nuclei di valutazione interni, che però ancora tardano a venire.

GUIDO BALDO BALDI. Non ci sono?

GIAN CARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa*. No, non ci sono.

GUIDO BALDO BALDI. L'amministrazione della difesa non li ha ancora messi in atto?

GIAN CARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa*. L'istituto del controllore interno è previsto per tutte le pubbliche amministrazioni le quali, quindi, sono tutte carenti sotto tale profilo: sono poche quelle che hanno messo a punto i controlli interni. Alcune sono av-

viate in questa direzione, altre stanno per essere attivate: tutto ciò ritarda la possibilità di entrare a regime.

GUIDO BALDO BALDI. Non c'è dubbio, la mia obiezione però era un'altra: fra le amministrazioni pubbliche che ancora non si sono dotate di questo strumento interno di controllo dobbiamo annoverare anche la difesa?

MARTINO DORIGO. Ce l'aveva e l'ha soppresso: lo ha detto prima!

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento*. La difesa ha un apposito organismo che si chiama ispettorato per il controllo della difesa (ISPEDIFE) che espleta un controllo di tipo tradizionale: quello - per capirci - che si svolgeva nell'ottocento e che si continua ancora ad effettuare. Il Ministero della difesa aveva istituito un comitato di valutazione della spesa che avrebbe dovuto effettuare il controllo di gestione: si trattava di un'iniziativa antesignana, tant'è che nessun'altra amministrazione possedeva qualcosa di analogo.

Quando è intervenuta la legge che lo ha imposto, il comitato di valutazione è entrato in ibernazione; oggi esiste formalmente, ma non effettivamente. Infatti non dispongo dei risultati della sua attività.

GUIDO BALDO BALDI. Lei non li ha ed io la ringrazio per la sua risposta.

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento*. Volevo solo aggiungere - con il suo permesso, presidente, e facendo appello alla pazienza degli onorevoli deputati - che la Corte è estremamente grata dell'occasione offerta con questa audizione. Per quanto riguarda in particolare la nuova struttura del bilancio, la Corte, in allegato alla relazione sul bilancio della difesa, ha presentato una propria proposta che credo vi sia pervenuta: non sono al corrente di quello che vi è effettivamente trasmesso perché di que-

sta competenza si occupa un altro ufficio della Corte.

La Corte soprattutto desidera che queste occasioni d'incontro si ripetano, in particolare quelle riguardanti la struttura del bilancio. Il collega Manin Carabba, con la sua *équipe*, sta operando una nuova valutazione per fornire al Parlamento una serie di suggerimenti affinché il bilancio possa essere non solo più leggibile al fine delle decisioni politiche, ma soprattutto tale da consentire una valutazione costi-benefici in relazione ai risultati. Il tutto presuppone l'attuazione di un modello organizzativo che è quello delineato dalla riforma Amato-Cassese con il decreto legislativo n. 29: solo in quel modo sarà possibile modificare la struttura del bilancio.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare i nostri ospiti per aver partecipato a questo interessantissimo incontro e dar loro assicurazione dell'utilità del confronto svoltosi. È sicuramente necessario mantenere un rapporto costante perché, come avete visto, abbiamo bisogno di ottenere molti chiarimenti e di disporre di un « filtro » per leggere in modo più competente documenti di bilancio spesso ostici per chi non si intenda della materia.

Prima di concludere, do la parola per un breve intervento al collega Gubetti.

FURIO GUBETTI. Vorrei rivolgere una sola - e spero breve - domanda. Avete fatto un confronto fra il bilancio dell'Arma dei carabinieri e quello delle altre forze armate. Si potrebbe facilmente obiettare che si tratta di un confronto improprio perché la struttura, gli organici, le attrezzature e soprattutto gli obiettivi propri dell'Arma sono diversi e non confrontabili con gli altri. Avete pensato per il futuro di fare confronti tra situazioni omogenee? Mi riferisco, per esempio, ad un confronto tra il bilancio delle forze armate italiane e quello francese, tedesco o spagnolo.

Ho suggerito questi tre paesi perché sono europei ed hanno un sistema militare analogo al nostro; l'Inghilterra, come è noto, ha invece un esercito professionale.

Occorrerebbe tener presente in questo confronto alcuni indici di efficienza costituiti, ad esempio, dal rapporto tra il numero di addetti militari e civili della marina e le navi militari che si riescono a gestire; si potrebbe, ancora, confrontare quante basi aeree o velivoli si riescono a gestire con un certo numero di addetti.

Sarebbe un confronto molto meno criticabile rispetto a quello operato fra l'Arma dei carabinieri e le altre forze armate, confronto che, per quanto interessante e probabilmente anche correttissimo, coinvolge due realtà diverse. Come dicevano le nostre maestre, non si possono sommare mele e mattoni; cerchiamo allora di confrontare « mattoni » francesi o spagnoli con « mattoni » italiani.

**ROBERTO LAVAGNINI.** Volevo fare una domanda assolutamente analoga a quella dell'onorevole Gubetti per cui rinuncio ad intervenire.

**FRANCESCO DE FILIPPIS, Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.** Nel quadro del controllo sulla gestione il momento più complicato, difficile e delicato è la scelta dei parametri. Nella mia qualità di relatore ho approfondito lo studio degli indicatori assunti dalle altre forze armate; di fronte ad alcune mie osservazioni mi è stato immediatamente eccepito che le forze armate prese in considerazione operano in un sistema giuridico ed istituzionale diverso, con una struttura amministrativa non omogenea. Conseguentemente ogni tentativo di assumere indicatori per una comparazione risulta inficiato in partenza dalla estrema eterogeneità sistematica istituzionale. Questo è il motivo per il quale si è ripiegato su un'arma prestigiosa, operante all'interno del nostro paese, sottoposta alle stesse leggi ed ai medesimi regolamenti, che vive nella stessa realtà economico-sociale e quindi può costituire un parametro valido, ma non identico.

Rispetto al problema in questione siamo molto sensibili ed avevamo già tentato la strada — stiamo ancora tentando —

di valutare determinati indicatori, ossia i mezzi operativi utilizzati quali aerei, navi ed altri mezzi di assalto, nonché le forze sia operative sia amministrative. Non ho potuto verificare di persona il funzionamento delle forze armate in Germania, ma so che il suo apparato può avvalersi di una struttura civile di supporto di primissimo ordine. È noto che gli uffici pubblici tedeschi funzionano molto meglio di quelli italiani; di conseguenza, essendo l'apparato militare sorretto da una struttura civile efficientissima, il prodotto non può che essere migliore. Nell'apparato di difesa italiano, invece, per tutta una serie di ragioni legislative, amministrative, burocratiche e sindacali è difficile trovare lo stesso supporto. Quindi ogni comparazione risulterebbe in difetto proprio per la inidoneità degli elementi da porre in relazione. Tuttavia la Corte prosegue nella sua attività di ricerca, anche perché l'amministrazione della difesa, a differenza di tante altre entità che operano esclusivamente all'interno, ha valore in quanto possa essere competitiva con similari organismi stranieri; oggi è inimmaginabile che l'Italia possa assumere una posizione isolata sullo scacchiere mondiale, salvo che non sia d'intesa con altri paesi. Se, pertanto, deve operare di comune accordo con altre nazioni dovrebbe anche avere gli stessi standard operativi. Al momento ci accontentiamo di constatare che le altre forze possono raggiungere, eventualmente attraverso riforme legislative, regolamentari, procedurali ed amministrative, il grado di efficienza raggiunto dall'Arma dei carabinieri.

**FURIO GUBETTI.** Capisco che il confronto con la Germania può risultare difficile; spero non sia azzardato quello con la Spagna !

**FRANCESCO DE FILIPPIS, Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.** Si pongono gli stessi problemi.

**MARTINO DORIGO.** È comunque difficile sostenere che nel rimuovere un carro

armato in sette persone anziché in cinque incida la struttura amministrativa!

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento*. Nei rapporti che intrattengo con i responsabili della difesa ho constatato che le cause esogene di diseconomie sono riconducibili a tre fattori: lo stato caotico e farraginoso della legislazione; la inadeguatezza dei mezzi finanziari e la carenza di personale specializzato. Nella mia qualità di relatore ho cercato di verificare tale situazione e, in perfetta indipendenza ed imparzialità, ho concluso che alcune fasi interne potreb-

bero essere migliorate e la gestione finanziaria potrebbe raggiungere livelli ottimali.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per la disponibilità dimostrata ed i colleghi intervenuti all'audizione.

**La seduta termina alle 17,10.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 9 ottobre 1995.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO