

COMMISSIONE IV

DIFESA

(n. 2)

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 OTTOBRE 1995

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

**AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO
E DEGLI AFFARI FINANZIARI DEL MINISTERO DELLA DIFESA,
GENERALE FRANCESCO ALTOMARE, AI FINI DELL'ESAME
PRELIMINARE DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PAOLO BAMPO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **PAOLO ROMANI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, generale Francesco Altomare, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente:		Crucioli Piergiorgio, <i>Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa</i>	42, 43, 44, 48
Bampo Paolo, <i>Presidente</i>	27, 30, 34	Guidi Galileo (gruppo progressisti-federativo)	33, 38, 39, 42, 43, 44
Romani Paolo, <i>Presidente</i>	30, 31, 42, 43, 49	Lavagnini Roberto (gruppo forza Italia) ...	39
Altomare Francesco, <i>Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa</i>	27, 31, 32, 34 36, 37, 38, 39, 42, 44, 47, 49	Metallo Giovanni, <i>Capo del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa</i> ..	38 39, 47
Baldi Guido Baldo (gruppo lega nord)	32 33, 36, 37	Silvestri Stefano, <i>Sottosegretario di Stato per la difesa</i>	44
		Uccielli Palmiro (gruppo progressisti-federativo)	40, 47

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

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

Audizione del direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, generale Francesco Altomare, 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, del direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, generale Francesco Altomare, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

Sono altresì presenti i generali Piergiorgio Crucoli, capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa, Giovanni Metallo, capo del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari ed il maggiore Salvatore Farì, capo sezione del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari, che ringrazio per la loro disponibilità.

La Commissione ha ritenuto opportuno lo svolgimento di questa audizione, così come quella che si è tenuta ieri con i consiglieri della Corte dei conti, per approfondire alcune questioni sul bilancio del Ministero della difesa. Peraltro non essendo possibile, come auspicato dall'onorevole Romani, un « confronto all'americana » abbiamo potuto soltanto organizzare in giornate consecutive le due audizioni che in particolare hanno lo scopo di consentire

alla Commissione una migliore conoscenza delle problematiche e della posizione della Corte dei conti sulla gestione del bilancio dell'amministrazione della difesa. Siamo certi che i chiarimenti forniti permetteranno alla Commissione stessa di affrontare serenamente la prossima sessione di bilancio.

Desidero anche ringraziare i consiglieri dell'ufficio resoconto stenografico delle Commissioni che, sebbene fossero soltanto in due, sono riusciti ad assicurare la disponibilità del verbale dell'audizione di ieri, protrattasi per oltre due ore, in tempo utile per la seduta odierna.

Do ora la parola al generale Altomare.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Desidero anzitutto ringraziarvi per avermi concesso l'onore di essere ascoltato dalla Commissione. In verità ritenevo di dover intervenire sul bilancio del 1996; mi viene chiesto invece di soffermarmi — se ho ben afferrato — sulle linee rappresentate nella giornata di ieri dai consiglieri della Corte dei conti in merito alla gestione del bilancio della difesa.

In un assetto generalizzato e nel rispetto che la difesa ha sempre nutrito, e continua a nutrire, nei confronti dei consiglieri del citato organo di controllo, desidero sottolineare che i rilievi mossi — ancorché da noi recepiti nella giustizia con la quale siamo abituati ad essere sollecitati — non possono trovare piena condivisibilità.

Mi riferisco, in particolare, ad un assunto che la Corte sostiene da tempo e con costanza: in uno spaccato della sua relazione (probabilmente a pagina 13) la

Corte, centrando il suo discorso sul personale civile e militare, sull'esercizio e sull'area industriale, fa riferimento a percentuali in base alle quali il Ministero della difesa potrebbe ricavare economie qualora agisse con maggiore professionalità e profondità di pensiero.

Non voglio elevare lai o lamenti nel caso in questione, tuttavia ho il dovere di rappresentare che questo pensiero sembra costruito su basi « panoramiche », senza che il magistrato amministrativo abbia avuto la possibilità di approfondire un discorso che forse è diretto a stimolare l'amministrazione a produrre maggiori economie, ma che certamente non trova possibilità di riscontro sul piano della fattualità oggettiva.

Invece che di 2.730 miliardi si poteva parlare - a mio parere - anche di 1.877 o 3.421: il discorso non sarebbe mutato. Gli è che, invero, la Corte dei conti, pur reiterando il suo concetto di risparmio, non fornisce indicatori né monitorizza nel corso degli anni il riferimento a determinati gangli vitali sui quali si potrebbe meditare più attentamente. La Corte afferma che, ad esempio, riducendo la conflittualità tra i militari, eliminando le gestioni fuori bilancio, o riducendo le qualifiche apicali e unificando i ruoli degli ufficiali di commissariato e di amministrazione, si potrebbero ricavare 2.730 miliardi di risparmio: ho ragione di dubitare che la Corte conosca lo spirito con il quale facciamo sì che il riscontro che porgiamo al rispetto della relazione sia strettamente correlato ad un pensiero caratterizzato da onestà di intenti, da trasparenza e correttezza.

Sono stato a capo del corpo di amministrazione per quasi sette anni: ora sono direttore centrale dell'ufficio del bilancio degli affari finanziari. Gli ufficiali del corpo di amministrazione, dell'entità di un migliaio, sono sparsi per la penisola, ma sono insufficienti perché vi sono reggimenti che, invece di essere amministrati da ufficiali del corpo, sono gestiti da colleghi delle armi. Talché, qualora il corpo di amministrazione si coniugasse con il valorosissimo corpo di commissariato, a mio parere non

avremmo la possibilità di ricavarne benefici in termini economici e di risorse. Gli ufficiali di commissariato e quelli di amministrazione fondendosi non farebbero altro che continuare ad agire come stanno facendo oggi.

Inoltre mi sembra che la panoramica generalizzata, alla quale ho fatto riferimento, tracci un quadro di insieme (non vorrei essere scortese nei confronti dei consiglieri della Corte ora assenti) abbastanza approssimativo. Indubbiamente, i due disegni di legge sulla ristrutturazione delle forze armate e sulla riforma dei vertici militari potranno consentire di guardare in modo molto più approfondito ad alcune tematiche che nel caso in questione vengono rappresentate dalla Corte. A mio parere, però, non è possibile (vi prego di credermi perché sono abituato a parlare con sovrana correttezza con tutti e non soltanto con la Commissione: è una mia modalità comportamentale) fare più di quanto stiamo già facendo.

Non nascondo che questa incidenza di carattere particolare abbia solleticato i responsabili della conduzione del bilancio ad esporsi in un modo, non dico virulento, ma almeno critico nei confronti di chi ha tracciato il prospetto. Nè vi nascondo che in tutto vi è la possibilità di miglioramento: tenteremo di muoverci in questa direzione ma sicuramente non saremo mai in grado - non lo dico per assumere una spendibilità di facciata - di raggranellare i miliardi di cui parla la Corte.

Accanto al problema dei 2.730 miliardi credo che la Corte abbia affrontato anche quello dei residui passivi. Questi ultimi rappresentano un aspetto fisiologico non soltanto dell'amministrazione della difesa ma dell'intero apparato statale. Se si approfondisse il discorso sul piano culturale inteso in senso antropologico, ci renderemmo conto che la difesa presenta, rispetto al resto dello Stato, una flessione nell'entità dei residui stessi.

Si dà il caso infatti (mi sia consentito fornire alcune cifre) che mentre i residui dello Stato dal 1991 al 1994 sono saliti da 113 mila a 137 mila miliardi (113 mila nel 1991, 123 mila nel 1992, 126 mila nel

1993, quasi 138 mila nel 1994) la percentuale di quelli del Ministero della difesa è in ribasso. Il dato è dell'11 per cento nel 1991, del 9 per cento nel 1992, dell'8 per cento nel 1993 e del 6,8 per cento nel 1994.

Avuto riguardo alla provenienza, è da aggiungere che per lo Stato i residui di vecchia origine sono aumentati del 10,7 per cento (da 41.935 miliardi si è passati a 47.003), mentre quelli di nuova formazione si sono incrementati del 7,2 per cento (da 84.182 miliardi si è passati a 90.759), laddove invece per il Ministero della difesa i residui sono diminuiti del 7,6 per cento (da 4.506,1 miliardi a 4.163,5) per quanto riguarda quelli di vecchia provenienza, mentre gli altri sono diminuiti del 6,2 per cento (da 5.655 miliardi a 5.303). I dati che ho citato sono ricavati dalla legge n. 404, di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 1995.

Sempre per quanto concerne i residui, è da porre in evidenza che essi emergono maggiormente sui capitoli relativi agli investimenti ed al supporto tecnico, il cui procedimento di produzione è più lento, mentre appaiono in misura men che marginale in quelli relativi al supporto logistico individuale e collettivo, che presentano processi produttivi più rapidi. Infatti, in questo settore merceologico (mi riferisco a quello comunemente definito dei materiali pronti in commercio) l'ordinazione è quasi contestuale alla consegna.

Voglio riferirmi alla causa di formazione dei residui, tentando di far emergere la ragione per cui quelli del Ministero della difesa vengono proposti dai rappresentanti della Corte in un'aulica dimensione. Si dà il caso che nella IV categoria (acquisto di beni e servizi) si annoverino le spese per ammodernamento e rinnovamento le quali, per loro natura, dovrebbero figurare nel titolo II, nella parte in conto capitale, così come prevede la legge sulla contabilità generale dello Stato. Si trovano invece nella IV categoria per una raccomandazione formulata, sebbene nel lontano 1957, dall'ONU e raccolta nel 1964 dal collegio dei ragionieri.

La massa dei residui trova attestazione significativa proprio in questa categoria nella parte relativa alle spese per ammodernamento e rinnovamento, ed in particolare nei capitoli 4011, 4031 e 4051, concernenti l'ammodernamento ed il rinnovamento dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, tant'è che rispetto ai 9.466 miliardi di residui i citati capitoli evidenziano una massa di residui passivi superiore agli 8 mila miliardi.

In merito è da sottolineare che la fascia alla quale ho fatto riferimento (la IV categoria, acquisto di beni e servizi) ha uno spaccato particolarissimo e per l'intero apparato statale coinvolge un ordine di grandezza di 28 mila miliardi. Per l'amministrazione della difesa la sola IV categoria, inserita nei 28 mila miliardi ai quali ho fatto riferimento, supera i 10 mila miliardi. Se si pone a raffronto il Ministero della difesa con qualsiasi altro dicastero va da sé che i residui passivi propri della difesa quasi per fisiologia naturale devono trovare un loro terreno di sedimentazione.

Faccio un'altra esemplificazione. Nel comparto contrattuale del Ministero della difesa si sono determinati capitoli d'oneri che prevedono il pagamento non al momento della consegna del materiale ordinato o al termine dei lavori programmati. Allorquando il manufatto viene reso o il lavoro presentato, il ministero pretende infatti che lo stesso sia sottoposto, oltre che al normale collaudo, ad un anno di stasi affinché si possa rilevare se il materiale fornito, o il lavoro reso, sia senza difetti o assoggettabile a penalità o a restituzione.

Vi sono poi risvolti specifici che si attagliano al « pianeta difesa ». Per quanto riguarda in particolare i capitoli che ho menzionato, vengono acquistati materiali di sofisticata tecnologia, che certamente non possono essere immediatamente utilizzati: occorrono collaudi ed il pronunciamento di determinate commissioni tecniche. Ci sono peraltro difficoltà di carattere tecnico nello stesso approvvigionamento dei materiali di particolare sofisticazione: c'è — come sottolineavo — la necessità di

procedere con particolare cautela, cura e sicurezza all'effettuazione dei collaudi dei materiali di armamento; ci sono — lo sappiamo tutti — le lungaggini dei tempi di esecuzione dei contratti in dipendenza della realizzazione degli armamenti; c'è la possibilità, specialmente nei programmi a livello pluriennale, di un cambio di rotta verso un materiale che possa essere meglio utilizzato nel settore operativo; ci sono impegni perfezionati al limite della chiusura finanziaria; c'è una restrizione di bilancio la quale non consente alla difesa (peraltro, per onestà, anche agli altri settori della pubblica amministrazione) di impegnare la somma prevista in stanziamento prima che siano trascorsi sei mesi. Si dispone, in sostanza, del 50 per cento degli stanziamenti iscritti in bilancio.

L'assestamento — ed è un ringraziamento che rivolgo al Parlamento — quest'anno si è tradotto in termini accettabilissimi, ma in passato esso si rendeva operativo nel campo amministrativo nel mese di novembre; ed impegnare le somme ormai alla fine dell'anno è quasi impossibile.

I residui non sono altro che un risvolto naturale dell'assunto che ho presentato. Va da sé che ci sono anche altri impedimenti normativi ai quali mi limito ad accennare: la famosa legge n. 241 sulla trasparenza, che ha innovato il diritto amministrativo, ha previsto che tutte le amministrazioni si diano dei tempi per rispondere. Ebbene, allorquando presentiamo alla ragioneria determinati atti, la stessa può esprimersi entro 90 giorni, che aggiunti a quelli per i collaudi, per le commissioni e per i pareri dei vari organi consultivi, producono inevitabili rallentamenti. Inoltre, per i tipi di materiali cui ho fatto riferimento e per i quali ho detto che vengono a prodursi tali residui, non si può d'acchito discernere e al contempo decidere; occorrono tempi che possono rivelarsi lunghi, e questo non per mancanza di professionalità, ma soprattutto per onestà intellettuale, professionale e militare.

La panoramica che ho effettuato vuole essere la difesa di un prodotto, quello del dicastero, che non è di costume ma che

comporta attente valutazioni. La mia vuole essere anche una difesa di tutti i colleghi che lavorano veramente con passione e con attaccamento alle istituzioni.

La Corte dei conti ha posto l'accento sulle gestioni fuori bilancio, che a norma di legge continuano ad essere presenti nella nostra amministrazione fino al 31 dicembre di quest'anno. I rilievi della Corte sono stati centrati sul fatto che tali gestioni (che vengono delineate quali circoli, soggiorni, sale convegno, spacci, posti di ristoro, mense e sale cinematografiche) assorbono una notevole quantità di fondi a disposizione delle forze armate. La Corte sostiene inoltre che le gestioni fuori bilancio danno protezione sociale non soltanto ai militari alle armi ma anche ai loro familiari. Ciò è vero, però soltanto, per i soggiorni che costituiscono una minima parte delle gestioni fuori bilancio (su 1.866 gestioni fuori bilancio i soggiorni sono circa 130) riconosciute di effettiva utilità istituzionale, cioè dirette a dare sostegno e ristoro al militare alle armi, il quale altrimenti dovrebbe chiudersi nella sua cameretta e rimanere malinconicamente solo. Riteniamo che le gestioni fuori bilancio, consentite da una cornice normativa che tutela l'entità degli stanziamenti erogati dallo Stato e dal ministero, debbano continuare ad esistere nella misura ritenuta opportuna dal Parlamento. Voglio nuovamente sottolineare che i soggiorni determinano comunque una scarsa implicazione della spesa.

Nel concludere sono a disposizione dei commissari per eventuali domande e richieste di chiarimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il generale Altomare della sua esposizione e desidero tranquillizzarlo sul fatto che la Commissione è perfettamente consapevole che quanti operano all'interno dell'amministrazione della difesa sono animati da spirito di dedizione e passione.

PAOLO ROMANI. Ringrazio il generale Altomare per la sua introduzione che ha avuto uno svolgimento diverso da quello previsto; in effetti l'attuale audizione più

che riguardare problematiche future ha per oggetto l'esame della situazione attuale.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Effettivamente pensavo di illustrare aspetti relativi al bilancio del 1996.

PAOLO ROMANI. Il suo intervento è stato comunque molto puntuale. Il compito della Commissione è quello di mettere in evidenza le contraddizioni esistenti tra i rilievi della Corte dei conti e le osservazioni del ministero sul bilancio dell'amministrazione della difesa.

Nell'audizione di ieri i consiglieri della Corte hanno affrontato tra l'altro quattro questioni che si riferiscono alla famosa e criticata tabella del ministero.

La prima osservazione si riferisce al fatto che i rappresentanti della Corte nello svolgimento del proprio lavoro hanno dovuto prendere in considerazione dati percentuali. Questa è stata la risposta ad una mia obiezione: ho chiesto infatti di sapere come sia possibile calcolare uno spreco solo su dati percentuali. Se si è in presenza di uno spreco vuol dire che esso è stato individuato nel corso di una determinata analisi, dopodiché viene effettuata la sommatoria di tutti gli sprechi il cui risultato è un valore assoluto sul quale viene poi calcolata la percentuale. Il metodo utilizzato dalla Corte sembra invece essere un altro. Al mio rilievo la risposta è stata la seguente: « si ritiene per esempio che il personale militare, in relazione al fabbisogno, per diverse ragioni, sia 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 ». Sempre a giudizio della Corte: « 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 ». Sono affermazioni molto vaghe sulle quali vorrei conoscere l'opinione dei nostri ospiti.

La seconda osservazione si riferisce al fatto che: « 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 illustrate le osservazioni della Corte e gli organi amministrativi non hanno eccepito nulla sulle spese tecnico-industriali. La Corte ritiene » — questo punto è particolarmente importante — « che esse siano superiori alle previsioni nella misura del 50 per cento; poiché il *plafond* generale è di 1.000 miliardi, la differenza è di 500 miliardi ».

La terza osservazione riguarda il *plafond* globale di circa 11 mila miliardi, che viene speso per l'ammodernamento e per i costi di esercizio; è uno stanziamento rilevante che, come ha detto poco fa il generale, è *magna pars* dei 28 mila miliardi attribuiti a tutto il bilancio dello Stato. La Corte ha osservato che « manca una politica industriale »: è un'accusa molto importante, perché vuol dire che il personale del ministero non sa fare il proprio lavoro se è carente proprio nel settore industriale. La Corte ha altresì osservato che: « Non esiste un documento che faccia stato nel caso in cui il ministero intenda, per esempio, acquistare il vettovagliamento in modo locale, decentrato o localizzato » ed ha proseguito sostenendo: « se, in base agli studi di mercato, si possa definire una base di prezzo minimo cui le industrie devono ispirarsi ». In altre parole questo significa che quanto potrebbe essere acquistato a 1.000 lire viene invece pagato 3.000 lire dal ministero.

Relativamente all'ultima questione la Corte ha rilevato che: « È stato poi constatato che il procedimento amministrativo prevede una serie infinita di passaggi. Per 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 questo viene raccolto, si effettua 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».

Su questi quattro punti vorrei conoscere l'opinione dei nostri ospiti, perché sulla base di esse la Corte ha denunciato uno spreco di ben 2.730 miliardi sul bilancio del Ministero della difesa.

A mio modestissimo avviso non si riesce a capire, peraltro l'audizione di ieri non mi ha fornito elementi per giustificare i rilievi della Corte, la giustezza di alcune obiezioni. A questo punto, visto che la Corte non ha approfittato dell'occasione fornita, mi auguro che almeno i rappresentanti del Ministero della difesa possano darci chiarimenti; non vorrei che il prossimo anno la Corte avanzasse analoghe obiezioni (tra l'altro ogni anno ripete le stesse cose) e le risposte che i nostri ospiti ci daranno oggi possono servire anche a questo scopo.

GUIDO BALDO BALDI. Ringrazio per la presenza il generale Altomare e i suoi valenti collaboratori.

Le domande e le osservazioni che formulerò non sono assolutamente polemiche: vi assicuro che non vi è in esse alcuna *vis* polemica, né ironica.

Pongo alcune domande nella mia qualità di rappresentante del popolo ed in virtù del mio diritto-dovere di conoscere, sapere e suggerire.

Il collega Romani ha già posto il problema dei 2.730 miliardi; mi chiedo tra l'altro quando riusciremo a sapere chi ha ragione e chi ha torto — la verità potrebbe essere nel mezzo — su tale questione.

I residui passivi sono fondi stanziati e non spesi e, secondo quanto ha dichiarato il generale Altomare, essi sono scesi al 6,8 per cento. Vorrei sapere — potrei non aver capito bene — se al 31 dicembre 1994 essi ammontavano a 5.303 miliardi.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli af-*

fari finanziari del Ministero della difesa. Nel bilancio del Ministero della difesa i residui di competenza, che si determinano nell'anno in corso, sono distinti dagli altri.

GUIDO BALDO BALDI. Tali residui sono pari a 5.303, cui devono essere aggiunti i precedenti residui passivi: a quanto ammontano questi ultimi?

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Ad oltre 4.000.

GUIDO BALDO BALDI. Per un totale di 9 mila miliardi, che riguardano soprattutto il campo dell'investimento e del supporto tecnico. È ormai noto il livello raggiunto dalla moderna tecnologia e scienza delle costruzioni produttive, in particolare nel settore militare dove i miglioramenti sono non dico annuali, ma addirittura semestrali. Abbiamo dimostrazioni che sistemi d'arma considerati all'avanguardia circa due, tre o quattro anni fa oggi risultano superati. Vorrei sapere se nei 4 mila miliardi in questione rientrano programmi, già finanziati con appositi stanziamenti, che ormai sono divenuti obsoleti e probabilmente non più realizzabili, perché la loro tecnologia è ormai superata: se la risposta alla mia domanda è « sì », le chiedo perché non cancellarli. È possibile farlo dal punto di vista tecnico del bilancio, oppure no?

Signor generale, lei ha parlato di 1.866 gestioni fuori bilancio: devo intendere che si tratta di 1.866 bar, ristoranti, alberghi, rifugi e case di cura?

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Case di cura speriamo di no!

GUIDO BALDO BALDI. Lei ha poi detto che esisteranno fino al 31 dicembre del 1995.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'Ufficio centrale del bilancio e degli af-*

fari finanziari del Ministero della difesa. Forse mi sono espresso male: la legge prevede che le gestioni extrabilancio possano continuare ad esistere con le modalità attuali fino al 31 dicembre 1995.

GUIDO BALDO BALDI. Allora sicuramente sarà in grado di rispondere alla seguente domanda: a quanto ammontano le gestioni fuori bilancio (lei non ha fatto cenno a somme di denaro)? L'amministrazione della difesa è in grado di ripartire le gestioni fuori bilancio tra capitoli significativi (tanto per i bar, tanto per i ristoranti, e così via)?

GALILEO GUIDI. Questa discussione è estremamente interessante e ringrazio il generale Altomare per le precisazioni che ci ha fornito; mi auguro che essa possa avere un seguito costruttivo per l'intero sistema della difesa italiana.

Avevamo già sentito affermare negli anni precedenti quello che la Corte dei conti ha detto ieri. Anche nel 1994, durante la discussione della legge finanziaria, avevamo posto alcuni problemi, cui oggi si fa cenno nella relazione della Corte stessa. Su determinate questioni abbiamo proposto ed approvato ordini del giorno: basta rileggere gli atti parlamentari.

Oltre alle osservazioni che i colleghi hanno già formulato, vorrei porre un problema più ampio, per introdurre il quale mi servirò dei documenti finanziari presentati dal Governo quest'anno al Senato. A pagina 278 dello stampato relativo al disegno di legge di bilancio, alla tabella 12 — Ministero delle difesa — leggo una nota conclusiva che contiene considerazioni e proposte complessive. In essa è scritto che i tre programmi di ricerca e di sviluppo hanno raggiunto, a tutto il 1994, un costo di 2.565 miliardi, mentre il relativo finanziamento di legge era pari a 996 miliardi.

Voglio trattare un aspetto che riguarda la programmazione della spesa ed i rapporti esistenti tra il Ministero della difesa — e quindi l'apparato tecnico che la gestisce — e l'organismo di programmazione, che è rappresentato dal Governo e dal Parlamento. Nell'ambito del Ministero

della difesa esistono situazioni per cui il Parlamento mette in moto programmi, indicandone la spesa presunta su segnalazione degli organismi tecnici; poi nel corso degli anni — per i motivi più disparati che voi avete elencato — si registra un notevole aumento dei costi, sul quale il Parlamento non ha più voce in capitolo. Ciò è tanto vero che voi stessi avete affermato che per finanziare questi programmi, ritenuti indispensabili per l'ammodernamento dell'esercito, si spendono i fondi stanziati nel bilancio ordinario: si ritorna cioè al concetto — cui si riferiva il generale — del trasferimento dal titolo II al titolo I di generi di spesa che troverebbero nel primo di essi una più adeguata collocazione.

Voglio quindi sollevare il problema sostanziale del rapporto tra l'organismo tecnico (l'esercito) e quello di governo e programmazione (il Parlamento). In relazione a molti programmi, assistiamo ad un aumento consistente delle spese, certo motivato (non voglio insinuare alcun elemento di sospetto: nella relazione vengono fornite ampie spiegazioni circa tale aumento), ma comunque rilevante. Resta il fatto che l'organismo di governo delle risorse finanziarie destinate all'esercito — il Parlamento — non ha più voce in capitolo sul fenomeno.

È chiaro che l'esercito si trova nel dilemma di dover portare avanti i programmi già deliberati in base ad una indicazione di stanziamento che il Parlamento ha definito in una certa misura, che nel tempo si rivela insufficiente per attuarli, oltre alle spese per l'ordinaria manutenzione che rientrano nella tabella di cui ho parlato.

Si tratta di un problema generale che presenta molti altri aspetti e che mi porta a sottolineare un elemento al quale tengo molto. Quando si parla di nuovo modello di difesa e di ristrutturazione del suo strumento, se accanto alla riforma della leva (sulla quale la Commissione ha lavorato in modo molto approfondito) non si prendono in considerazione le norme necessarie alla pianificazione della spesa, modificando quelle già esistenti, rischiamo di trovarci fra le mani uno strumento che

non funziona bene. Ciò è dovuto al legame tra gli investimenti nei programmi di ammodernamento e le risorse che il Parlamento destina a questo scopo: parlo del provvedimento di modifica della legge n. 436, che questa Commissione ha già cominciato ad esaminare.

Invito quindi il Governo ed anche l'esercito ad impegnarsi affinché al provvedimento possa essere riservata una corsia preferenziale, considerandolo fondamentale per poter modificare l'apparato della difesa nel nostro paese: altrimenti, si rischia di non raggiungere l'obiettivo che tutti ci prefiggiamo, consistente nel disporre di uno strumento efficace. Discuteremo e potremo dividerci sulle dimensioni di quest'ultimo, ma è chiaro che se non si modificano anche i meccanismi di programmazione ed esecuzione della spesa rischiamo di trovarci di fronte ogni anno agli stessi problemi.

Le difficoltà cui lei accennava, generale, devono trovare una risposta normativa: lei ha detto che certe spese vengono ricomprese in determinate categorie e che se fossero previste in categorie diverse darebbero miglior frutto. Lei ha parlato anche di impedimenti ordinativi e quindi della necessità di marciare nella direzione che ho indicato.

Abbiamo esaminato le proposte contenute nel bilancio di previsione capitolo per capitolo. Ad esempio, al capitolo 1872, sono registrati 1.289 miliardi di residui a fronte di 978 miliardi di competenza: siamo al cospetto di situazioni per cui è maggiore il livello dei residui rispetto a quello della competenza. C'è quindi qualcosa che non va, e dobbiamo impegnarci per farvi fronte.

Posso fare altri esempi. Al capitolo 4011 (mezzi e materiali), a fronte di 1.492 miliardi di residui sono previsti 1.034 miliardi di competenza; per quanto riguarda il capitolo relativo alle infrastrutture militari, i residui presunti sono pari a 243 miliardi, mentre la competenza è di 158 miliardi. Siamo in presenza, insomma, di una macchina che non riesce a spendere rapidamente le risorse messe a disposizione.

Torno a ripetere, i problemi sono molti ma quello della modifica normativa è estremamente importante.

A proposito del bilancio e della legge finanziaria per il 1996, avrei da porre questioni specifiche per quanto riguarda l'articolo 2 del provvedimento collegato. In tale articolo, al comma 1, si prevede una delega al Governo per la riduzione del numero dei comandi operativi e territoriali delle strutture periferiche della difesa; al comma 2 si parla del numero degli arsenali, degli stabilimenti, dei centri tecnici del ministero, eccetera. Anche alla luce di quanto chiedeva poc'anzi il collega Romani, circa una politica industriale che dovrebbe stare a monte di decisioni che riguardano il comparto industriale della difesa, vorrei conoscere i criteri con cui si procede a questo tipo di programmi.

PRESIDENTE. Do ora la parola al generale Altomare per la replica.

FRANCESCO ALTOMARE, Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Per quanto riguarda i quesiti posti dall'onorevole Romani ed in particolare per quelli riferiti ai dati percentuali sulla eccedenza di personale, nonché sulla eventuale di effettuare una riduzione del 5 per cento, non faccio che reiterare il pensiero che ho esposto in precedenza. Sono numeri che non possono essere condivisi perché non sono centrati su paletti rispetto ai quali ci si possa esprimere con concretezza.

Non conosco le percentuali cui fa riferimento la Corte, che in particolare si chiede perché si è registrato un aumento « finanziario » per il personale civile. Certamente non perché siano stati corrisposti lauti stipendi al personale civile. Posso anche dire che nel caso in questione un autista, quindi un operaio, dopo 36 anni di servizio percepisce mensilmente circa 1 milione 600 mila lire, con moglie e figli a carico. Fatta questa precisazione, perché è bene ancorare una pietra al principio di realtà, non posso che sottolineare che tali percentuali sfuggono completamente al

mondo concettuale che ha permeato e continua a permeare il comparto del bilancio e degli affari finanziari del ministero. Non è improbabile che nel concetto del nuovo modello di difesa e nella ristrutturazione delle forze armate si possa addivenire ad una riduzione delle spese per il personale, ma certamente il balzo in avanti di tali oneri non è stato determinato da gratificazioni corrisposte al personale.

Posso fare al riguardo un esempio molto significativo, che si raccorda al bilancio 1996. Il personale della difesa per predisporre la propria pensione rende al conto tesoro l'8,20 per cento dei propri emolumenti; il rimanente importo, per arrivare — se non erro — al 32 per cento, è stato finora incamerato dal Ministero del tesoro. In una recente normativa, che ha trovato attuazione in questo scorcio d'autunno, si è previsto un aumento di oltre 4 mila miliardi, dei quali però 3.900 miliardi vengono utilizzati esclusivamente per una partita di giro. Chiarisco: il finanziamento erogato dal Ministero del tesoro entrerà nei capitoli del bilancio di quello della difesa solo attraverso una partita compensativa (che io chiamo partita di giro), perché le somme saranno rimesse alla ragioneria che, a sua volta, le rimetterà alle sezioni provinciali di tesoreria.

Fra tre o quattro anni, se non addirittura l'anno venturo, si dirà che le spese per il personale della difesa, in un precipitato finanziario, si sono rinvigorite, ma non è così. C'è anzi da rilevare che l'aumento delle spese per il personale della difesa è determinato anche dagli emolumenti corrisposti a coloro che hanno compiuto missioni in Italia e all'estero. Non ritengo, comunque, opportuno dilungarmi su questo argomento perché mi sembra che le osservazioni dell'organo di controllo possano trovare ampio riscontro nelle considerazioni che all'uopo esprime il Ministero della difesa.

Sulle spese tecniche industriali, superiori al 50 per cento, in qualità di direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari, non ho la possibilità di entrare nel merito dell'argomento; mi ri-

servo pertanto di far pervenire alla Commissione un documento dopo che avrò ricevuto raggugli dall'ufficio del segretario generale che sovrintende a quanto in questione. Ritengo però di dover segnalare, essendone a conoscenza, che si sta effettuando un'attenta valutazione da parte di organi espressamente all'uopo incaricati affinché le valutazioni del massimo organo di controllo vengano guardate con l'onestà intellettuale e professionale, alle quali ho fatto riferimento.

Per quanto attiene agli 11 mila miliardi per oneri gravanti sui capitoli 4011, 4031 e 4051, non ritengo possa dirsi che manchi una politica di indirizzo industriale. Abbiamo adottato anzi una politica industriale — con ciò rispondo anche ad un quesito posto dall'onorevole Guidi — che guarda lontano ed abbiamo predisposto programmi pluriennali che risentono della valorizzazione delle tecniche che affasciano questo particolare settore del nostro mondo in continua evoluzione.

Un impegno di spesa costituito in un determinato periodo, che debba essere necessariamente modulato, allorché il contratto non sia stato ancora realizzato, comporterà sicuramente un aggravio di spesa. Non si reca ludibrio allo stanziamento dal quale si parte; la differenza, cui si è fatto riferimento, trova diritto di cittadinanza, perché non è soltanto il settore della difesa che vede aumentare alcuni oneri. Credo che il comparto riguardante le infrastrutture nazionali abbia ricevuto uno stop, proprio perché i costi aumentavano continuamente. Tale decisione ha poi prodotto l'isteresi o la stasi di determinati assetti non soltanto del Ministero della difesa, ma di comparti nazionali, rendendo residui gli stanziamenti di competenza. Voglio infatti sottolineare che determinati rallentamenti politici o normativi hanno prodotto lentezze amministrative o contrattuali; non mi soffermo ulteriormente su questo punto perché credo che il problema sia noto a tutti.

Per quanto riguarda gli stanziamenti destinati all'ammodernamento, non ci sono da parte del ministero, come ho già detto, tentennamenti; anzi posso testimo-

niare che le direzioni generali, preposte all'acquisto di materiale, seguono con vigile operosità e con molta attenzione la sorte del loro stanziamento al fine di evitare l'accentuazione quantitativa delle rimodulazioni.

Nel caso del ministero posso dire, in qualità di direttore centrale del bilancio, che le rimodulazioni vengono presentate al ministro della difesa, il quale le sottopone al collega del tesoro; quest'ultimo concede l'autorizzazione all'impegno, che deve essere registrata dalla Corte dei conti. In altri termini, le rimodulazioni portate avanti, che fanno lievitare la spesa, sono attentamente valutate non soltanto dall'amministrazione della difesa, ma anche da quella del tesoro e della Corte.

Sul procedimento amministrativo la Corte ha sottolineato l'esistenza di una serie numerosa di passaggi; ritengo che tale osservazione non possa essere condivisa, perché si tratta di passaggi dovuti, imposti dalla legge. Esiste infatti una normativa pressante e noi dobbiamo operare nella perfetta osservanza delle disposizioni di legge. Non è colpa del ministero se esistono leggi particolari o normative (non vorrei definirle proibitive) che non consentono nell'immediato di acquisire un determinato prodotto.

È stato sottolineato che esiste una distonia fra la necessità di accorciare gli aspetti temporali della definizione della spesa ed i tempi materialmente impiegati per la realizzazione della stessa. Al contempo, però, si invoca la presenza dell'organo di controllo per evitare qualsiasi discrezionalità dei soggetti responsabili di determinati stanziamenti. Rispetto all'obiezione sollevata sembra che il rimedio sia un'accelerazione del procedimento al quale potremmo anche adeguarci, ma fin quando esistono certi paletti, certi passaggi obbligati, non possiamo sottrarci agli stessi.

L'onorevole Baldi ha chiesto chiarimenti sui 9.466 miliardi di residui passivi; oltre 5 mila miliardi sono residui di competenza del 1994, mentre i restanti 4 mila miliardi si riferiscono a residui di precedenti esercizi. Determinati capitoli di bi-

lancio, come quelli dell'ammodernamento e rinnovamento, si trascinano per cinque anni. Tali capitoli — rispondo alle osservazioni dell'onorevole Guidi — ancorché figurano nella parte corrente del bilancio della difesa sono ancorati alla disciplina dettata dall'articolo 36 della legge sulla contabilità di Stato (disciplina che riguarda per altro i capitoli d'investimento) che consente di trascinare — ripeto — tali stanziamenti per cinque anni. Pertanto i capitoli dell'ammodernamento, ancorché collocati nella parte corrente, sono effettivamente capitoli di investimento; per tale ragione i residui hanno ragione di prodursi nella misura indicata. Non voglio giustificare la somma di 9.466 miliardi, ma i residui vengono trasferiti negli anni successivi, perché mantenuti in bilancio al massimo per un quinquennio. Alcune variazioni dipendono dal processo evolutivo e sofisticato dei materiali della difesa.

GUIDO BALDO BALDI. Questo significa che gli oltre 4 mila miliardi degli anni precedenti sono ricompresi nel quinquennio?

FRANCESCO ALTOMARE, Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Senz'altro.

GUIDO BALDO BALDI. Non vi sono quindi residui passivi del 1988-89?

FRANCESCO ALTOMARE, Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Assolutamente no.

GUIDO BALDO BALDI. Perché in quel caso sarebbero stati cancellati.

FRANCESCO ALTOMARE, Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Esatto.

Per quanto riguarda le gestioni fuori bilancio mi è stato chiesto di indicare l'ammontare della ripartizione per capitolo; vi è un'entità della gestione che è stata quantificata nel 1994 in 265 miliardi

576 milioni. Qualcuno ha pensato — erroneamente — che si trattasse di oneri a carico del Ministero della difesa, invero sono miliardi in entrata e in uscita per il funzionamento dei suddetti presidi. Per esempio, in un soggiorno militare le persone che vi trascorrono un periodo di tempo pagano una certa quota, che viene incamerata; con tali risorse il presidio procede all'acquisizione di ciò che è necessario allo svolgimento della sua attività istituzionale.

Tali gestioni ammontavano a 1.866 nel 1994; a 1.919 nel 1993; a 1.916 nel 1992 e a 2.172 nel 1991. Queste cifre dimostrano che vi è uno sforzo da parte del ministero anche in questo campo per cercare di affievolire le gestioni fuori bilancio, così come ritenuto opportuno dagli organi di controllo.

Per quanto concerne la ripartizione per capitoli, la Corte ha osservato che nei normali sovvenzionamenti previsti dalla normativa vigente per talune gestioni extrabilancio vi sono buchi oscuri. In virtù di essi, tali gestioni riceverebbero in forme oscure sovvenzionamenti da parte del bilancio dello Stato. Chiarisco che una gestione fuori bilancio che abbia necessità, ad esempio, di tinteggiare il muro esterno imbrattato, deve ricorrere all'opera di un muratore; nel caso in questione, la Corte ritiene che si debba indicare con chiarezza l'entità dell'onere. Posso riferire in merito che l'ufficio del segretario generale della difesa, sollecitato sul problema, ha nominato un'apposita commissione che sta esaminando in profondità la questione e che speriamo possa dare in tempi brevi le risposte che la Corte attende.

GUIDO BALDO BALDI. Generale, lei ha detto che i costi delle 1.866 gestioni fuori bilancio ammontano a circa 265 miliardi.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Mi sono espresso in merito.

GUIDO BALDO BALDI. La domanda è questa: i 265 miliardi rappresentano il co-

sto totale di gestione di queste strutture? Sicuramente gli ufficiali, i sottufficiali ed i soldati, quando si recano in un soggiorno marino con le loro famiglie, pagano una certa somma, ma non credo che essa copra le spese totali del soggiorno. Forse lo Stato integra per 265 miliardi il costo di queste gestioni?

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. La mia risposta è dichiaratamente «no»: i 265 miliardi non rappresentano finanziamenti dello Stato, ma la sommatoria delle entrate; lo Stato concorre al mantenimento delle gestioni attraverso stanziamenti iniziali: ciò peraltro vale solo per determinate gestioni fuori bilancio. Il Ministero della difesa concorre in questo senso perché ciò è previsto. La Corte vuole rendere note le spese che non sono tali; in altre parole, indipendentemente dagli stanziamenti, essa ritiene che debbano essere conosciute le spese con cui l'amministrazione affronta il problema delle gestioni in questione, indipendentemente dall'entità delle entrate e delle uscite.

Bisogna sottolineare che la Corte ha fatto riferimento anche ai soggiorni: esistono circoli e sale che non vengono utilizzati per il ricevimento di parenti né di familiari e che vengono gestiti con ciò che lo Stato offre al soldato in armi. La Corte si riferisce a tali gestioni e le prende in considerazione sotto il profilo dell'attività di protezione sociale svolta verso i dipendenti della difesa ed i loro familiari, ma non evidenzia che tali finalità sono perseguite soltanto dai soggiorni marini e montani, i quali costituiscono un'entità trascurabile (130 sul totale delle gestioni extrabilancio). Le restanti gestioni si indirizzano soprattutto al supporto individuale della comunità militare mediante l'apprestamento di strutture e mezzi quali circoli, sale convegno, spacci per l'acquisto di generi indispensabili anche ai fini dell'impiego del tempo libero del militare alle armi.

Per quanto riguarda l'indicazione degli oneri e dell'entità delle gestioni, si eviden-

zia ancora che i dati offerti dalla Corte dei conti sono quelli che emergono dall'allegato 15 alla tabella 12, relativa allo stato di previsione del mio dicastero, che la stessa difesa esibisce nel quadro della massima trasparenza finalizzata al controllo parlamentare.

GALILEO GUIDI. Generale, rischio di non capire. Si tratta di gestioni speciali, per cui le entrate non vanno a far parte del capitolo concernente il Ministero del tesoro?

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Assolutamente no.

GALILEO GUIDI. Qual è la cifra reale che grava sul bilancio dello Stato: si tratta di 240 miliardi?

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. È quanto vuole conoscere la Corte dei conti.

GALILEO GUIDI. Anche a noi interesserebbe saperlo.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Ho voluto precisare che la cifra di 265 miliardi alla quale ha fatto riferimento la Corte dei conti non è la somma che il ministero ha offerto per le gestioni fuori bilancio, ma è quella che emerge dai movimenti delle entrate e delle uscite che le gestioni stesse realizzano nell'ambito della loro attività.

Per quanto attiene invece al finanziamento che il ministero opera nei confronti delle gestioni, non ho i dati precisi per poterle rispondere. Quello che posso dire è che esiste uno stanziamento iniziale e delle contribuzioni: la Corte vuole conoscere l'entità delle spese con le quali il ministero concorre in modo velato a tali gestioni. Lascio ora la parola al mio collega,

il quale forse potrà chiarire meglio questo aspetto.

GIOVANNI METALLO, *Capo del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Il carico finanziario iscritto annualmente per queste gestioni è esiguo in quanto la normativa consente di erogare l'occorrente per l'iniziale dotazione, che poi viene ammortizzato a scomputo durante gli anni. L'onere annuale è comunque rinvenibile: basta scorrere qualcuno dei capitoli contenuti nella rubrica relativa alla direzione generale delle assistenze. Si tratta di somme dell'ordine di qualche decina di miliardi ed anche inferiori. Le centinaia di miliardi cui allude la Corte si riferiscono esclusivamente a movimenti finanziari che avvengono all'interno di queste gestioni e che consistono in entrate ed uscite necessarie per consentirne l'operatività.

Tra l'altro, queste gestioni — prive di personalità giuridica — sono inserite in enti, comandi e distaccamenti, cioè sono a tutto titolo parte del supporto logistico delle forze armate. Essendo parti integranti di un comando o di un distaccamento, esse insistono in un'area che dà origine sicuramente a spese di carattere generale. È di questo concorso su tali spese che la Corte intende avere contezza per operare — in un'ottica complessiva — una rilevazione completa.

Tuttavia, il bilancio non dà conto degli oneri indotti perché non esiste uno strumento adatto: occorre operare una rilevazione particolare. L'ufficio del segretario generale, interessato alla vicenda, ha nominato la commissione, di cui si è fatto cenno, per poter allestire uno strumento di rilevazione che dia conto anche di questo settore della spesa. Le erogazioni, comunque, devono essere contenute in limiti davvero molto ridotti.

Alla rubrica 10 del capitolo 3101 si vede chiaramente che le erogazioni per il mantenimento o l'impianto delle attrezzature è dell'ordine di una ventina di miliardi.

GALILEO GUIDI. Dal disegno di legge finanziaria, a pagina 391, si ricava che il totale generale è di 275 miliardi 576 milioni, con 1.461 unità di personale civile addetto.

GIOVANNI METALLO, *Capo del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Lei sta leggendo il consuntivo, una relazione che per legge si redige ogni anno. Quella cifra, di oltre 200 miliardi, indica i movimenti finanziari dei libri mastri interni che danno conto delle entrate e delle uscite delle gestioni.

GALILEO GUIDI. D'accordo, ma queste 11.560 unità di addetti sono personale del Ministero della difesa oppure no?

GIOVANNI METALLO, *Capo del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. In parte sono dipendenti del ministero.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Devo rilevare che questo personale non può essere posto a totale e completa disposizione delle gestioni fuori bilancio.

È previsto infatti che una gestione fuori bilancio sia dotata di un gestore e di una commissione composta di tre persone. I dati contenuti nella relazione citata dall'onorevole Guidi non tengono conto che la commissione in questione è composta da militari i quali disimpegnano la normale attività prevista per il loro grado e qualifica, e nel tempo libero, marginalmente, svolgono le funzioni di presidenti o membri di commissione; lo stesso dicasi per il gestore. Talché si rileva che il numero di addetti al quale lei ha fatto riferimento non ha riscontro nella realtà, perché almeno parte di quel personale attende ad altre funzioni. Questo è un dato significativo ed importante: non si deve infatti ritenere che il personale indicato sia esclusivamente impiegato per quel compito, che invece viene, in via generale, svolto a *latere*.

ROBERTO LAVAGNINI. Vorrei anzitutto precisare che il mio intervento è basato sui rilievi mossi dalla Corte dei conti. Premetto che sono perfettamente conscio che il comparto della difesa si trova in un periodo di transizione (nel passaggio dal vecchio al nuovo modello di difesa); prendo atto che lo stesso ministero ha dichiarato che c'è una quota di personale in eccedenza e che è in atto una drastica riduzione di quello sia militare sia civile. Sono anche consapevole che gli stipendi che il Ministero della difesa eroga ai propri dipendenti non sono adeguati alla dignità delle loro prestazioni.

La Corte ha però fatto presente che rispetto al processo inflattivo registrato nel paese c'è una discrasia tra le spese per il personale e quelle per l'ammodernamento ed il rinnovamento, anche tenuto conto che queste ultime dovrebbero essere prioritarie in quanto darebbero maggiore efficienza alla difesa.

Un secondo rilievo si è incentrato sulla validità dei sistemi di controllo interni all'amministrazione. La Corte ha accusato la direzione di Ispedife di usare sistemi arcaici nel controllo e nel monitoraggio della spesa per la difesa. Vorrei sapere se ritengono inoppugnabile tale giudizio, oppure se si può sostenere che è *in itinere* un processo di rinnovamento in questo campo.

Con la nuova legge sui vertici militari, approvata dalla Camera, e speriamo presto definitivamente anche dal Senato, l'unità di comando e di gestione viene attribuita al capo di stato maggiore della difesa. Speriamo che questa sia l'occasione per realizzare l'auspicio della Corte, e cioè che all'analisi dei costi e dei risultati sia addetta una nuova struttura in grado di predisporre un bilancio economico vero e proprio. Anche per la Corte il controllo di gestione del Ministero della difesa risulta arduo: i relativi capitoli risultano infatti poco chiari. I membri della Commissione hanno del resto formulato, in precedenti occasioni, lo stesso giudizio, tanto da sollecitare un bilancio se non più trasparente almeno più chiaro.

PALMIRO UCCHIELLI. Voglio svolgere alcune considerazioni anche in vista del prossimo esame della legge finanziaria e della tabella del Ministero della difesa per il 1996. È chiaro che nel momento in cui siamo chiamati a giudicare, come del resto l'anno scorso, una manovra economico-finanziaria che se non riduce le spese deve aumentare le entrate, dobbiamo compiere ogni sforzo per vedere se e dove ridurre la spesa, soprattutto nei ministeri ai quali sono attribuite somme consistenti. Non è in gioco il rapporto di fiducia e di stima nei confronti degli apparati del Ministero della difesa, così come degli altri dicasteri; il problema è di riuscire ad avere una chiave di lettura chiara e leggibile dei documenti finanziari che ci vengono sottoposti.

Ieri ho ascoltato molto attentamente le considerazioni dei rappresentanti della Corte: non credo si divertissero a dire quello che hanno detto; tutti rilievi tra l'altro che risultano per iscritto, comprese le eventuali soluzioni per ridurre talune spese che, a loro giudizio, sarebbero esagerate, esorbitanti.

Il generale Altomare ritiene che non saremo mai in grado di recuperare i 2.730 miliardi; si tratta di una cifra enorme e personalmente non sostengo che tale recupero sia possibile, né credo che quanto affermato ieri dai rappresentanti della Corte sia oro colato (mi guardo bene dal pensarlo). Poiché ho fatto varie esperienze a livello locale, mi sono persuaso che i controlli debbono essere successivi, ma anche preventivi, interni alla struttura stessa e che comunque spetta al Parlamento ed alle istituzioni locali pronunciarsi per ultimi.

Ciò premesso la Corte ha riscontrato un divario enorme nel conto consuntivo di oltre 2 mila miliardi: la spesa prevista infatti ammontava a circa 26 mila miliardi e a consuntivo superava i 28 mila miliardi, con una maggiorazione appunto di ben 2 mila miliardi. Se si fosse registrato uno « splafonamento » analogo nei rendiconti di tutti i ministeri si sarebbero posti problemi non indifferenti, perché sarebbero

state necessarie altre manovre e « manovre » da parte del Parlamento.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO ROMANI

PALMIRO UCCHIELLI. Dobbiamo fare in modo che il Parlamento, sulla base delle indicazioni delle strutture amministrative (in questo senso potete darci un valido contributo), possa conoscere meglio la situazione e soprattutto comprendere le poste, le voci ed i capitoli di bilancio. Tra l'altro il dibattito che si è svolto in Commissione l'anno scorso, in occasione dell'esame del bilancio, ha riguardato proprio la scarsa leggibilità del bilancio del ministero, che deve essere reso più snello e più chiaro. Il problema non è quello di effettuare un supercontrollo nei confronti di qualcuno, ma quello di migliorare l'impostazione generale del documento di bilancio, perché ciò ci consente di rispondere alle obiezioni della Corte e dei cittadini, che qui rappresentiamo, che vogliono sapere per quale motivo è necessario stanziare nel bilancio di previsione per il 1996 la somma di 27 mila 500 miliardi. In tale quadro, giudico particolarmente utile il documento relativo all'alienazione del patrimonio, perché consente una maggiore capacità e rapidità nelle operazioni di alienazione di un bene che in molti casi non si sa nemmeno più a chi appartenga.

Non vorrei che la spesa decentrata, la quale ammonta al 70 per cento del totale, finisse per gravare sul rendiconto, essendo tra l'altro questa la tesi sostenuta ieri dai rappresentanti della Corte. Diversa è la situazione per gli enti territoriali locali, istituzioni dotate di propria autonomia con l'obbligo del pareggio di bilancio. A me pare che nella situazione in esame manchi qualsiasi tipo di controllo, nel senso che gran parte delle spese indicate in bilancio derivano da impegni incontrollati assunti a livello periferico; non dico che questa mia supposizione sia esatta, ma è un problema che mi pongo per cercare di capire meglio la situazione. Ritengo per esempio che la tinteggiatura di una caserma, oppure l'or-

ganizzazione di una manifestazione, debbano essere effettuati soltanto se si dispone delle necessarie risorse; quindi, se il Parlamento stabilisce che le spese del Ministero della difesa devono essere contenute in 26 mila miliardi, questo tetto non deve essere superato. Se invece devono essere sostenuti costi per 600-700 miliardi al fine di assicurare la nostra presenza nel contesto europeo — penso alla Bosnia — la decisione spetta al Parlamento che provvederà con un apposito stanziamento.

Ho ricoperto la carica di sindaco e so benissimo che di fronte ad una spesa fuori bilancio è necessario reperire le risorse; oggi non è più possibile infatti ricorrere alle gestioni fuori bilancio, per cui la realizzazione di determinate opere può essere portata a termine solo con le risorse disponibili.

Oggi ci troviamo in una situazione difficile ed i problemi al nostro esame devono essere affrontati nel merito; naturalmente non è possibile farlo questa sera, ma sarebbe opportuno prevedere qualche nuova iniziativa, un'esigenza avvertita anche dall'onorevole Romani che ha auspicato una sorta di « confronto all'americana ». Del resto, è evidente che la vostra conoscenza della struttura e degli ingranaggi interni del bilancio del ministero sia superiore alla nostra e a quella della Corte. Su molte questioni si è fatta teoria, ma non può essere completamente sbagliata, visto che è stata verificata una differenza di oltre 2.700 miliardi ed un aumento delle spese di 2 mila miliardi; evidentemente qualche meccanismo non funziona e il nostro compito è di cercare di individuarlo.

In tale situazione l'amministrazione della difesa può dare utili suggerimenti; spetta poi al ministro assumere i relativi atti politici ed indicare le ipotesi di riforma. Proprio in questi giorni tra l'altro la Camera ha approvato la cosiddetta riforma dei vertici militari che dovrebbe produrre, almeno in teoria, una riduzione della spesa, anche relativamente ai militari di leva.

Chiedo ai nostri ospiti di rispondere, nei limiti del possibile, ai quesiti che ho

posto, perché ciò è utile al lavoro che ci accingiamo a svolgere. Non è possibile che la lettura dei documenti di bilancio sia così difficoltosa; è necessario ridurre il numero dei capitoli e chiarirne la destinazione. Se dobbiamo autorizzare i soggiorni vogliamo sapere su quale capitolo gravano le relative spese; non avanzo alcuna critica sulla loro utilità, però voglio sapere come, dove e quanto costano. Ritengo che questo sia un diritto-dovere per un parlamentare, anche per poter sostenere se effettivamente quei 27 mila miliardi sono necessari; se invece risultassero eccessivi dobbiamo poter contribuire al risanamento del bilancio dello Stato.

Stiamo attraversando una fase di enorme difficoltà e il nostro paese ha bisogno di molti anni — chiunque si troverà a compiere le necessarie scelte politiche — per completare il risanamento economico; per questo è importante verificare che in tutti i ministeri, specialmente in quelli più consistenti dal punto di vista delle dotazioni, si realizzino economie.

Per quanto riguarda alcune strutture mi è parso di capire che il controllo sulla loro attività è solo eventuale, mentre la Corte dei conti auspicerebbe, oltre al suo controllo esterno, anche una rigida verifica interna. Anzi, su questo punto la critica della Corte è stata abbastanza forte, tant'è che nella relazione ha indicato l'esempio concreto di un tentativo di riforma che poi si è interrotto. Si lamenta il fatto che su tali attività manchi una verifica trimestrale, necessaria per evitare sorprese nel rendiconto relativamente a spese impegnate che devono poi essere pagate.

Vorrei fare un'ultima osservazione. Ho avuto modo di esaminare il rendiconto del 1994 ed il bilancio di assestamento per i primi mesi del 1995: effettivamente si nota — come diceva il generale Altomare — un recupero dei residui e quindi una maggiore capacità di funzionamento della macchina che di per sé è elefantica, centralizzata e quindi fa più fatica ad operare in modo efficiente. Comunque 11 mila miliardi di residui — come rileva la Corte dei conti — sono sempre molti, anche se vi è stata una loro riduzione percentuale ri-

spetto agli altri ministeri. Per esempio, quello dei lavori pubblici presenta una percentuale molto più alta di residui rispetto all'amministrazione della difesa. Questo però non significa che non si debba migliorare ancora, evitando quando possibile di originare residui.

PRESIDENTE. Do la parola al generale Altomare affinché risponda agli ulteriori quesiti formulati.

GALILEO GUIDI. Attendo ancora una risposta alle mie domande relative alle procedure e alle ipotesi di politica industriale in relazione all'articolo 2 della legge collegata alla finanziaria.

FRANCESCO ALTOMARE, Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Mi ripromettevo appunto di risponderle, onorevole Guidi; non ho potuto farlo prima perché ho in larga parte accomunato le sue domande con quelle dell'onorevole Baldi.

Per quanto riguarda la politica industriale e l'articolo 2 da lei citato, non ritengo di essere in grado di rispondere perché non mi occupo di questo settore, bensì di quello cosiddetto bilancistico e del risparmio. Vi sono altri comparti che si occupano della materia relativa alla politica industriale della difesa.

Cedo quindi la parola al generale Cruciani, il quale ritengo potrà rispondere al suo quesito.

GALILEO GUIDI. Cosa pensate delle modifiche delle procedure propedeutiche al nuovo modello di difesa o alla ristrutturazione delle forze armate? Dobbiamo mettere mano a questo settore oppure bisogna lasciare le cose come stanno?

PRESIDENTE. Direi che è opportuno esaurire le domande relative al tema trattato oggi; l'onorevole Guidi vi ha rivolto una domanda che riguarda il futuro, alla quale potrete eventualmente rispondere successivamente.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. Non è semplice fornire direttamente una risposta: avrei preferito riprendere il tema generale perché siamo andati al di là di quanto ci aspettavamo. È stato attaccato il bilancio della difesa, la politica industriale e forse neanche il ministro sarebbe in grado di rispondere.

So comunque che il ministro della difesa e il capo di stato maggiore dovrebbero essere auditi dalla Commissione il 10 e l'11 del corrente mese: stiamo predisponendo tutta la documentazione necessaria per supportare le audizioni alle quali i nostri superiori prenderanno parte. È stato anche elaborato un documento - denominato « modello di difesa aggiornato » - che verrà distribuito dal ministro nel corso della prossima audizione: non sono naturalmente autorizzato ad anticipare determinati aspetti di esso.

Se quindi entrassi nel merito della sua domanda, onorevole Guidi, dovrei parlare di un documento che il ministro vi consegnerà, nel quale sono esattamente indicate le misure di ristrutturazione della difesa che si intende porre in essere per quanto riguarda le tre componenti delle forze armate e l'organismo centrale. Ci si occupa anche dell'organizzazione di vertice, dei tagli, dell'organizzazione territoriale, del settore amministrativo e logistico. Si tratta, insomma, di tutte le misure che intendiamo applicare una volta che siano approvati i provvedimenti relativi alla ristrutturazione dei vertici delle forze armate e alla pianta organica delle stesse. Devo quindi rimandare la risposta a quell'audizione.

Per quanto riguarda la domanda sulle procedure di acquisizione e sulla modifica della legge n. 436, il mio ufficio ha proprio il compito di seguire l'applicazione di tale legge. Abbiamo fissato una procedura interna al riguardo: mi lascia però alquanto perplesso il suo riferimento ai programmi e alla lievitazione della spesa da 996 miliardi a più di 2 mila e 500. Con gli stanziamenti che il Parlamento ci ha destinato, abbiamo realizzato programmi il cui

stato di avanzamento è sottoposto ogni anno alla conoscenza delle due Camere; essi tuttavia non consentivano di completare tali programmi e ogni volta che abbiamo elaborato progetti aggiuntivi, li abbiamo singolarmente sottoposti, come prevede la legge, all'approvazione del Parlamento stesso. Sono quindi rimasto perplesso quando lei ha affermato che il Parlamento non è stato informato: siamo scrupolosi e puntuali nel rispetto della normativa vigente.

PRESIDENTE. Se posso interpretare le intenzioni dell'onorevole Guidi, egli sottolineava che un programma - quando viene richiesto il parere su di esso - può costare, ad esempio, 1.000 lire e poi nel corso degli anni arrivare a costarne 3.000; poiché non ci sono strumenti parlamentari che ci consentano - dopo aver espresso il parere iniziale - di seguire l'attuazione del programma stesso, quali procedure dovrebbero essere applicate per capire quali fattori hanno determinato tale incremento?

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. La somma di 996 miliardi dovrebbe essere attualizzata, perché la legge risale al 1987; dobbiamo anche tenere presente i termini monetari della questione.

GALILEO GUIDI. Ma come si arriva a tali aumenti? Questo è il problema. Se il programma viene realizzato solo parzialmente, non si riesce ad avere una visione complessiva della questione.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. Posso dirle che abbiamo intravisto la possibilità di modificare la situazione.

PRESIDENTE. Visto l'incremento del valore nominale della lira in base all'inflazione, si pone il problema del relativo incremento di valore del programma: l'onorevole Guidi cerca di capire quali fattori

stanno alla base dell'aumento e come si attivano le procedure di controllo. La sua paura è che, per finanziare un programma il quale, nel momento della sua realizzazione definitiva, viene a costare più di quanto previsto, si utilizzino stanziamenti diversi di quelli previsti. Mi sembra però che il generale Crucoli negasse questa possibilità.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. È assolutamente impossibile.

GALILEO GUIDI. Nello stato di previsione per il 1996 del Ministero della difesa si legge che il maggior onere di 1.569,09 miliardi relativo ai tre programmi di ricerca e sviluppo è stato sostenuto dalle forze armate attingendo ai fondi stanziati sul loro bilancio ordinario. Ciò ha comportato il rinvio di altri programmi di notevole importanza, inizialmente pianificati dalle forze armate sui fondi del loro bilancio ordinario. Che cosa vuol dire tutto ciò?

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. Vuol dire che la previsione di spesa per questi tre programmi, che risale al 1986 ed alle conoscenze di allora, ha indicato un'esigenza finanziaria, la quale nel processo di sviluppo di acquisizione dei mezzi non si è rivelata congrua; è evidente, quindi, che i 996 miliardi erano sottostimati. Una seconda considerazione da fare è che nel corso dello sviluppo dei programmi ci sono state variazioni, comunque dettate da esigenze interne della difesa e non imposte da altri. I miliardi appostati dalla legge speciale non hanno quindi consentito di realizzare i programmi secondo le intenzioni iniziali perché c'è stata una errata valutazione finanziaria; inoltre nel corso della realizzazione di tali programmi sono nate nuove esigenze che sono state fronteggiate con fondi del bilancio ordinario, in particolare con i capitoli concernenti l'ammodernamento ed il rinnovamento.

La considerazione, così come è scritta, può confondere: non sono stati sottratti 1.500 miliardi, destinati peraltro ad altri progetti; quei programmi erano prioritari nell'esigenza del Ministero della difesa, ed anche la modifica o l'aggiornamento...

GALILEO GUIDI. Il motivo per cui il costo del programma è aumentato non mi interessa: prendo per buono quello che mi dite. Il fatto è che un bilancio annuale di ammodernamento di 10 mila miliardi è ipotecato da progetti il cui prezzo scivola senza alcuna previsione e va a discapito della programmazione ordinaria perché i fondi utilizzati per la loro realizzazione gravano sul bilancio ordinario.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. Abbiamo un processo interno di pianificazione decennale e quindicennale.

GALILEO GUIDI. Perché non variamo una legge di programma?

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. L'abbiamo proposta un'infinità di volte!

GALILEO GUIDI. Occorre una legge che modifichi le procedure di spesa!

PIERGIORGIO CRUCIOLI, Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa. Questa pianificazione è per noi scorrevole, ma dobbiamo fare i conti con le disponibilità concesse dal Parlamento. Abbiamo sempre chiesto di avere un minimo di sicurezza nelle risorse finanziarie con un parametro agganciato al PIL: ci venga dato l'1,2, l'1,4, che è la percentuale più bassa tra i paesi della NATO, ma deve essere un dato certo, altrimenti non riusciamo ad attuare una pianificazione corretta! Non realizzeremo il nuovo modello di difesa che abbiamo delineato quattro o cinque anni fa, lo faremo più ridotto, ma qualche risultato dobbiamo pure conseguirlo! Se, invece, in corso di bilancio ci vengono ta-

gliati 1.800 miliardi dallo stato di previsione, come è successo due anni fa, laddove ormai le spese per il funzionamento (stipendi ed attività addestrativa) sono incompressibili, i tagli possono essere effettuati solo nel settore dell'ammodernamento e rinnovamento. È una scelta obbligata. Si immagini poi, quando si decide di rimodulare la programmazione anche relativa ad un solo anno, quali conseguenze derivano nel comparto industriale dove si è lanciato un programma, si è decisa una modulazione e si è assunto un impegno pluriennale! Si deve dunque tener conto delle ricadute operative nelle industrie, con le quali si sono stipulati accordi, quando si procede a consistenti tagli di bilancio.

STEFANO SILVESTRI, Sottosegretario di Stato per la difesa. Credo che alla fine del suo intervento il generale abbia dato il chiarimento essenziale, e cioè che il ministero non è affatto contrario ad una legge di programma. La richiesta che spesso l'amministrazione della difesa avanza di poter contare su una percentuale di bilancio è un'altra maniera di dire la stessa cosa: o viene attribuita una entrata certa, oppure deve essere approvata una legge programmatica a lungo termine.

GALILEO GUIDI. Non c'è legge programmatica che consenta di pagare un programma tre volte il suo prezzo iniziale.

STEFANO SILVESTRI, Sottosegretario di Stato per la difesa. La legge programmatica consente di considerare gli stanziamenti in rapporto ai vari programmi e di effettuare tra di essi, anno dopo anno, una valutazione comparativa. Sarebbe necessario, ripeto, assicurare certezza agli stanziamenti oppure, se questo non è possibile, approvare una legge di programma. Quest'ultima soluzione è del resto adottata in molti paesi, a cominciare dalla Francia e dalla Germania.

FRANCESCO ALTOMARE, Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.

L'onorevole Lavagnini ha ricordato che la Corte dei conti ha posto in evidenza la discrasia esistente fra le spese per il personale e quelle per il settore dell'ammodernamento ed il rinnovamento, ed ha altresì sostenuto che quest'ultimo dovrebbe essere prioritario.

La Corte ha in verità offerto un'analisi dettagliata della spesa militare a consuntivo del 1994, indicando la ripartizione del *budget* finale di 28.066 miliardi tra le spese per il personale (pari a 16.230,7 miliardi), quelle di esercizio (pari a 7.438 miliardi) e quelle per l'ammodernamento ed il rinnovamento (pari a 4.697 miliardi). La Corte ha inoltre sottolineato il maggiore incremento delle spese per il personale che nel sessennio 1989-1994 sarebbe stato pari al 38,5 per cento per il personale militare ed al 18,3 per cento per quello civile, contro l'8,2 per cento delle spese di esercizio; essa ha infine rilevato una diminuzione del 18 per cento per le spese di ammodernamento e rinnovamento.

Preciso che le spese effettive per il personale della difesa non consistono in 16.230 miliardi, bensì in 14.255 miliardi, non potendosi includere in tale somma i quasi 2 mila miliardi necessari per il personale in quiescenza, che è solo amministrato con trattamento provvisorio dal dicastero della difesa. Mentre per gli altri comparti ministeriali il personale in quiescenza viene amministrato dalle direzioni provinciali del tesoro, quello della difesa continua ad amministrare il personale in tale stato ed a ricevere il relativo finanziamento da parte del Ministero del tesoro. Ritenere tale finanziamento parente stretto dello stanziamento per il personale mi sembra dunque improprio.

Il reale incremento di dette spese, che per il 1989 è di 10.942 miliardi e per il 1994 di 14.255 miliardi, è risultato pari a 3.313 miliardi; esso trova giustificazione parziale — come sottolineavo prima — nella naturale lievitazione delle retribuzioni collegate agli automatismi normativi ed in parte agli incrementi stipendiali — come dicevo prima invero marginali — recati dall'ultimo contratto. Ancora più significative in quest'ultimo sessennio sono

le missioni all'estero del personale (Golfo Persico, Albania, Somalia, Mozambico, ex Jugoslavia, eccetera). Ne consegue pertanto che le spese per il personale, lungi dall'incrementarsi in termini reali, presentano solo apparentemente valori percentuali più consistenti che in passato.

Nell'ambito del bilancio del 1996 — su cui non ho avuto modo di intervenire — che è lievitato ad oltre 31 mila miliardi, le spese per il personale ammonteranno ad oltre 20 mila miliardi; abbiamo quasi superato i due terzi dell'ammontare, ma questo incremento non può essere attribuito all'amministrazione, né si può presumere che essa abbia qualche responsabilità. È vero che le spese di ammodernamento e rinnovamento hanno subito un significativo decremento, tant'è che nel 1994 ammontavano a 4.397 miliardi, mentre nel 1989 erano 5.367 miliardi. A ben vedere il decremento è ancora maggiore, perché in tali valori sono ricompresi anche le spese di ammodernamento e rinnovamento dell'Arma dei carabinieri che, pur presenti nel bilancio della difesa, partecipano alla funzione di sicurezza pubblica, distinta da quella nazionale.

Dimostrato pertanto che le spese per il personale sono aumentate non perché non ci siamo potuti suicidare, ma per loro lievitazione naturale, passo ora ad affrontare la questione del controllo interno. In merito all'interpretazione sulla spesa incontrollata a livello periferico o sulla scarsa vigilanza in tale ambito, voglio sottolineare che il controllo interno viene effettuato da un organo insediato presso il ministero, l'ufficio centrale delle ispezioni (Ispedife). Tale organo, nella sua attività di controllo, viene affiancato da ispettori di finanza del Ministero del tesoro i quali attendono a verifiche molto dettagliate su determinati presidi militari. Alcune volte i loro controlli hanno una traduzione temporale di 2, 3, anche 4 mesi durante i quali gli stessi ispettori sostano presso gli enti in questione per effettuare anche l'analisi dei costi.

Vorrei far osservare che l'esercito è presente su tutto il territorio nazionale, come del resto anche le altre due forze ar-

mate; per esempio su un distaccamento sito in Bolzano la prima forma di controllo amministrativa è effettuata dal reggimento; la seconda dalla brigata; la terza dal centro amministrativo regionale; la quarta dalla direzione di amministrazione e infine dalla Corte dei conti. Ispedife, inoltre, opera sia in sede centrale, sia in sede periferica attraverso i nuclei periferici ispettivi insediati presso le direzioni di amministrazione. Ci sforziamo di dare alla fase del controllo una marcata efficacia; qualche volta non ci riusciamo, ma le intenzioni sono purissime.

La Corte inoltre sottolinea l'insufficienza dei controlli interni oggi in atto che si sostanziano in ispezioni amministrative coordinate da Ispedife ai comandi periferici sovraordinati, rilevando che il sistema dei controlli non deve solo mirare a garantire i profili formali, ma soprattutto attendere all'obiettivo di verificare il rispetto dei principi di buona gestione finanziaria. In tale attività si fa riferimento agli articoli 3 e 4 della legge n. 20, del 1994, la quale prevede il controllo di efficienza e di efficacia da parte della Corte. Inoltre, i rappresentanti della Corte hanno sottolineato che le carenze dei controlli assumono una particolare rilevanza ove si consideri che la spesa del sistema difesa viene erogata in forma decentrata nella percentuale del 70 per cento. È naturale che ciò avvenga, perché la forza armata alla quale appartengo non è concentrata a Roma; in tal caso il controllo sarebbe centralizzato e non vi sarebbero spese periferiche. In realtà esiste l'istituto delle contabilità speciali in virtù del quale poniamo a contatto il centro con la periferia in modo che quest'ultimo, in un sistema ordinato e ideato a suo tempo da validissimi amministratori, possa nel più breve tempo possibile soddisfare le esigenze della spesa.

Onorevoli deputati, posso testimoniare che in determinate aree della nostra penisola, dal nord-est alla Sicilia, allorché non viene pagato il fornitore di frutta e verdura, perché non arrivano i rifornimenti dall'area centrale, si rischia di restare senza approvvigionamenti. Ho citato questo esempio affinché possa essere me-

glio compresa la mia chiarificazione sulla valenza produttiva del riscontro periferico.

In passato ho ricoperto l'incarico di vicedirettore centrale di Ispedife, i cui sistemi di controllo sono stati successivamente rinnovati ed innovati; per quanto riguarda il rafforzamento del quadro di controllo, Ispedife ha già avviato le necessarie azioni, mentre relativamente all'aspetto dell'informatizzazione è in via di realizzazione una struttura volta alla memorizzazione ed alla comparazione dei rilievi ispettivi, che una volta portati a regime dovrebbero consentire un monitoraggio completo dell'attività gestionale degli organismi della difesa. Le intenzioni sono lodevoli; anzi Ispedife si è proposto all'attenzione del segretario generale per incrementare la propria dotazione organica; ciò perché secondo un dettato — a mio avviso — borbonico si ritiene che ogni ente debba essere ispezionato annualmente. In base alla mia esperienza credo che sarebbe sufficiente effettuare tale controllo ogni due anni; poiché la norma prevede che esso sia annuale, gli ispettori di Ispedife debbono in un certo senso moltiplicarsi ed eseguire i previsti controlli anche di notte. Ricordo che durante il periodo in cui sono stato vicedirettore, un generale dell'aeronautica, probabilmente non abituato ad un lavoro così duro, è stato ritrovato la mattina successiva in pessime condizioni di salute. Ritengo che la nostra professionalità non possa essere etichettata con l'aggettivo arcaico (la Corte così si è espressa nei riguardi del controllo); naturalmente propendiamo per una migliore professionalità e per una maggiore profondità nelle ispezioni, ma occorrono uomini e mezzi.

Per quanto si riferisce all'unità di comando del capo di stato maggiore della difesa, mi sia consentito non rispondere, perché la questione non rientra nella mia competenza e mi sembra, tra l'altro, che abbia già risposto il generale Crucoli.

Quando la Corte rileva la scarsa chiarezza dei capitoli, può anche darsi che abbia ragione; non affermo che i suoi rilievi siano da « antagonizzare » — per carità! — ma la sua relazione suggerisce una più dif-

fusa partizione ed aggregazione dei capitoli. Non voglio sembrare poco garbato nei confronti dei magistrati amministrativi, verso i quali nutro il massimo rispetto, se affermo che nei loro rilievi vi è una certa discrasia. La Corte infatti sostiene che i capitoli dell'ammodernamento sono particolarmente complessi, contengono troppe voci, mentre dovrebbero essere più chiari e disaggregati; in un altro punto della relazione invece sostiene che i capitoli debbono essere aggregati. Noi, acquiescenti alle osservazioni che la Corte ha formulato negli anni passati, abbiamo aggregato alcuni capitoli. Sono stati posti in essere, per il bilancio del 1996, 11 nuovi capitoli, ma ne abbiamo aggregati 31. Per esempio, gli 8 o 9 capitoli che riguardavano le missioni sono stati disaggregati e nuovamente aggregati in tre semplici capitoli di bilancio.

Credo di aver risposto alle domande sulla spesa incontrollata a livello periferico e su quella decentrata per il 70 per cento.

Prima di cedere la parola al mio validissimo collaboratore, generale Metallo, che risponderà sugli altri quesiti, voglio ribadire che comunque, gli 11 mila miliardi di residui cui lei, onorevole Uchielli, ha fatto riferimento per il 1994 in realtà ammontano a 9.466.

PALMIRO UCCHIELLI. Sono i dati della Corte !

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Mi permetto di ribadire categoricamente che si tratta di 9.466 miliardi.

GIOVANNI METALLO, *Capo del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Vorrei fornire qualche elemento in più all'onorevole Uchielli, perché mi sembra che alcuni aspetti non siano stati colti nel loro significato reale. Muovendo dai rilievi della Corte e guardando i risultati del consuntivo del 1994, l'onorevole Uchielli rileva un divario nella spesa rispetto al preventivo di 2 mila miliardi; egli riferisce

di questa somma come di una spesa incontrollata, considerandola quasi uno sfondamento.

In realtà le cose stanno diversamente. Se esaminiamo i consuntivi precedenti al 1994, ed anche quello relativo al 1995, che è in corso di elaborazione, ci rendiamo conto che c'è sempre stato — e sempre ci sarà, probabilmente — un divario tra il preventivo ed il consuntivo. I motivi sono diversi e risiedono nelle variazioni conseguenti ad atti amministrativi — talora dovuti in seguito a leggi *in itinere* — emanati nel corso dell'anno. Di tali variazioni, peraltro, il Parlamento prende atto in sede di valutazione dell'assestamento di bilancio con riferimento al primo semestre dell'anno; poi se ne producono altre.

Ad esempio, esiste un decreto-legge, più volte reiterato, che riguarda le attività di controllo sul territorio nazionale svolte dall'esercito per rispondere a fenomeni di criminalità organizzata. Questo atto legislativo sta producendo maggiori spese nell'ordine di un paio di centinaia di miliardi, peraltro non completamente coperte dal provvedimento medesimo, tanto è vero che attualmente siamo scoperti per una cinquantina di miliardi. Una parte di tali spese sono state affrontate con l'assestamento, ma la parte restante è rimasta scoperta.

Ci sono poi altre motivazioni alla base di queste variazioni, che sono puntualmente censite dal Ministero del tesoro. Si tratta di oscillazioni dovute a residui perenti, ossia a pagamenti di attività contrattuali ulteriormente finalizzate, per le quali si pone il problema di una reinscrizione nel bilancio. Vi sono poi altri casi di variazioni di natura amministrativa: nell'anno corrente, ad esempio, abbiamo assistito al recepimento di contrattazioni collettive per il personale civile di tutti i ministeri. Si tratta di oneri aggiuntivi per oltre 100 miliardi. Più di recente, sono intervenuti i decreti legislativi di equiordinazione, nonché gli atti di recepimento della cosiddetta contrattazione per i militari delle forze armate e dell'Arma dei carabinieri, i quali comportano spese ulteriori per complessivi 480 miliardi.

Pertanto, nel consuntivo del 1995 sarà puntualmente censito un divario che ora non saprei quantificare, ma che difficilmente potrà essere inferiore a 2 mila miliardi.

Si potrebbe dire qualcosa di più anche sullo sfioramento cui accenna l'onorevole Uccielli, riportato nella relazione della Corte dei conti. In effetti uno sfioramento c'è stato nella valutazione del consuntivo del 1994, ma se verifichiamo la sua consistenza, ci rendiamo conto che esso è pari a 53 miliardi. Questi 53 miliardi, che si pongono come eccedenza di spesa nel consuntivo del 1994, sono costituiti da un mancato impegno su un limite fissato nel 1993 col decreto-legge n. 149, convertito dalla legge n. 237 (interventi a favore dell'economia), riguardano il programma delle fregate *Lupo*. Tale impegno non si è potuto costituire nell'anno stesso di iscrizione in bilancio (nel 1993) perché la conversione è intervenuta a metà di quell'anno. Pertanto, il relativo impegno di spesa è stato adempiuto solo in parte; è mancata la formalizzazione dell'impegno stesso per il settore aereo del programma. Dobbiamo però tener conto che per uno stanziamento reso operativo nell'ultimo trimestre dell'anno, un fatto del genere può essere comprensibile.

Il mancato impegno, che avrebbe dovuto essere censito come residuo di stanziamento per consentirne l'impegno effettivo in un momento successivo, per una ragione strettamente tecnica (non si trattava infatti di uno stanziamento come gli altri ma della restituzione al sistema creditizio della proiezione di spesa concernente un decennio), ha costretto a ricorrere alla finzione giuridica della registrazione come eccedenza di spesa. Si è trattato comunque di un'operazione contabile che la stessa Ragioneria generale dello Stato ha approvato e censito.

Per quanto riguarda quindi le valutazioni della Corte sullo sfioramento di 53 miliardi, essi rappresentano — ripeto — la conseguenza di un impegno di spesa differito dal 1993 al 1994.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo dell'ufficio di programmazione generale finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Se lei mi consente, presidente — visto che è stato criticato in questa sede il bilancio della difesa — vorrei fare una breve precisazione, prima di fornire ulteriori elementi di risposta ai quesiti posti dagli onorevoli deputati.

Sono il primo a dire che dobbiamo essere chiari e trasparenti di fronte al Parlamento ed ai cittadini su come spendiamo i soldi: di questa necessità siamo i primi — ripeto — ad essere convinti, tant'è che la difesa — credo che ciò venga riconosciuto da tutti — è l'unica amministrazione che oltre al proprio stato di previsione presenta una nota aggiuntiva che nel tempo si è cercato di rendere sempre più aderente alle esigenze manifestate dal Parlamento e dal Governo (anche a questa Commissione abbiamo rivolto l'invito a renderci note tutte le sue critiche: siamo disposti a riceverle e a migliorarci). Nella nota aggiuntiva è spiegato il modo in cui si costruisce e si articola il bilancio, ed è specificato a fronte di che cosa vengono chiesti gli stanziamenti.

Per quanto riguarda il tema specifico dei 2 mila miliardi, mi sembra che i miei colleghi abbiano già risposto. Per quanto attiene alle eccedenze di personale, non credo di aggiungere niente affermando che ci si mantiene nei limiti della legge n. 804 del 1973 che ci impone rigidi limiti di organico. C'è il problema delle promozioni a seguito dei ricorsi, ma anche in quel caso tutto si è svolto secondo le prescrizioni legislative. In ogni modo, allo scopo di evitare che la materia costituisca oggetto di ricorrenti diatribe tra l'amministrazione della difesa e la Corte dei conti, nella legge di avanzamento, che è all'attenzione del Parlamento, si potrebbe far coincidere i numeri chiusi con le dotazioni organiche di legge e con i fabbisogni delle unità. Così speriamo di chiudere il contenzioso, questo *misunderstanding*. Oggi come oggi, comunque, nulla esula dalle prescrizioni normative: del resto, le stesse posizioni organiche extratabellari, dovute a provvedimenti amministrativi e decisioni giurisdic-

zionali, sono imposte dalla legge che regola l'amministrazione della difesa.

Se verranno presi tutti i provvedimenti che la Corte dei conti elenca nella tabella (peraltro già predisposti, come la legge sui vertici militari e la ristrutturazione delle piante organiche delle forze armate, o da predisporre, come il nuovo modello di difesa) si perverrà senz'altro ad un risparmio, la cui quantificazione però al momento è difficile.

Sull'obiezione che ci è stata mossa circa le differenze nel bilancio della difesa tra consuntivo e previsionale, ho tutti i dati elaborati tra il 1991 e il 1994 che indicano le ragioni di ogni scarto tra i due documenti. Nel 1991, in effetti, al bilancio della difesa sono stati assegnati 1.491 miliardi in più, ma, controllando meglio, si trova la spiegazione logica di questa apparente discrasia. Il SISMI, per esempio, non entra mai nel bilancio previsionale per cui in quello consuntivo c'è un delta che lo rende inconfondibile con l'altro. Anche i rimborsi ricevuti per le operazioni militari all'estero vanno sotto quelle voci, ed ammontano a 500-600 miliardi. In ogni caso qualsiasi maggiore entrata che figura nel consuntivo è giustificata voce per voce.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per gli elementi di valutazione forniti che potranno aiutarci nell'affrontare l'esame del bilancio 1996.

FRANCESCO ALTOMARE, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Desidero ringraziare lei e i suoi colleghi soprattutto per il clima che in verità non credevo di trovare così amichevole. Ero preparato per altri cimenti; ho visto invece che la cortesia ha aleggiato sui sorrisi di tutti.

PRESIDENTE. Vi ringrazio sinceramente del vostro intervento e ci riserviamo, se sarete disponibili, di risentirvi in seguito quando entreremo nel vivo della discussione dei documenti finanziari.

La seduta termina alle 17,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia l'11 ottobre 1995.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO