

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 VIGENTE**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO BAMPO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE MARIA SIMONA DALLA CHIESA

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

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 incompressibilità), sia imputabile alla normativa legislativa entrata in vigore nell'arco dell'anno, oppure sia attribuibile ad erranee previsioni dell'amministrazione.

Vorrei qualche chiarimento dal dottor Benvisuto 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