

ogni caso perché si interviene sul centro decisionale. È chiaro che in questo modo si sposta l'asse decisionale e al momento l'aspetto operativo finisce per prevalere. Forse questo è anche logico sul piano strategico, ma pone successivamente problemi in ordine alla ricognizione, al monitoraggio ed al controllo del dato finanziario.

Cito ovviamente l'Arma dei carabinieri, in quanto costituisce una zona importantissima nel contesto della difesa e in quello più ampio dell'ordine pubblico per quanto attiene alla funzione che noi abbiamo definito di sicurezza interna. In questo quadro — prescindendo poi dalle inferenze degli approvvigionamenti finanziari derivanti dal bilancio del Ministero dell'interno che, come è noto, affluiscono anche all'Arma dei carabinieri — va certamente considerato che l'unità del centro decisionale, la possibilità di disporre di risorse tratte, appunto, anche da altro bilancio e, inoltre, una programmazione piuttosto consolidata sono elementi di particolare favore. È chiaro, infatti, che vi è una valutazione sostanzialmente positiva dell'andamento finanziario relativo all'Arma dei carabinieri, ma è anche vero che l'amministrazione della difesa è assai più complessa, se la intendiamo sotto il profilo dell'insieme delle sue funzioni e della sua organizzazione.

Se il presidente Carabba lo ritiene opportuno, potrei introdurre il tema del bilancio a legislazione vigente e della manovra finanziaria.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezioni riunite del servizio relazioni al Parlamento*. Faccio presente che non disponiamo ancora del testo del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti collegati; abbiamo ricevuto solo alcuni appunti grazie alla collaborazione da parte del gabinetto del ministero.

GIOVANNI COPPOLA, *Consigliere della Corte dei conti*. Ci scusiamo dunque per l'approssimazione delle valutazioni.

Quanto al tema del bilancio a legislazione vigente — che è già stato oggetto di una audizione nella scorsa settimana e che, comunque, sarà ulteriormente affi-

nato nel corso di una prossima audizione che riguarderà anche la manovra finanziaria — esiste un andamento che potrebbe sembrare abbastanza paradossale per l'amministrazione della difesa. Si registra, infatti, un consistente incremento dei dati relativi alla cosiddetta funzione di difesa nazionale, funzione che, in realtà, finisce per aggregare buona parte delle spese per il funzionamento del settore. Va anche detto, però, che vi è una ragione generale sul piano nazionale: mi riferisco al famoso trasferimento all'INPDAP della gestione delle pensioni provvisorie; è ovvio, pertanto, che in ogni stato di previsione sia inserito un opportuno rimpinguamento a questi fini. Il dato del 24 per cento di aumento, che sarebbe eccessivo, va perciò letto in tale ottica; in realtà, in concreto quella voce finisce per non aumentare più di tanto e va considerato — ragionando in termini di manovra — che la diminuzione delle spese per missioni straordinarie chiaramente inciderà sul bilancio della difesa. Poiché nella relazione si è già precisato che la parte dei residui e delle economie è esigua (più o meno 260 miliardi rispetto ad una gestione di circa 13 mila), il margine operativo per questo tipo di spesa finirà per appiattirsi. Vi è invece un aumento effettivo per quanto attiene alla funzione armamenti, vale a dire alle spese di investimento: potremmo dire così con una certa approssimazione, perché è chiaro che vi sono spese di investimento anche nell'ambito della difesa e della sicurezza interna. Il dato che concerne questo aspetto è del 22 per cento; la funzione relativa alla sicurezza interna registra un aumento considerevole, fino al 24 per cento; teniamo presente che in tale ambito esiste l'aggregazione dovuta all'Arma dei carabinieri, per la quale si pongono gli stessi discorsi relativi alle spese di funzionamento che abbiamo già anticipato.

Il dato a legislazione vigente per il 1997 è di circa 17.323 miliardi: più o meno siamo sui livelli del 1996 (circa 17.700 miliardi). Qualora tali aumenti fossero confermati dalla manovra, dalle variazioni successive, dall'assestamento, si potrebbe arrivare ad un incremento, per la catego-

ria seconda (relativa alle spese di funzionamento vere e proprie), addirittura di 21.827 miliardi. Si tratta, comunque, di *trend* ipotetici: nessuno assicura che saranno confermati.

Per la categoria quarta, acquisto di beni e servizi, il dato assoluto a legislazione vigente 1997 è di poco superiore a quello attualizzato al 1996: per attualizzato 1996 intendiamo quasi il preconsuntivo 1996; dico quasi perché solo ad oggi possiamo avere il dato al riguardo. Avremmo quindi per la categoria quarta, ove si confermasse la tendenza, un aumento a 11.346 miliardi.

È importante notare, per quanto attiene alla leva, che il sistema di aggregazione di capitoli di bilancio seguito quest'anno ha comportato una maggiore difficoltà di lettura. Notoriamente, in precedenza il Ministero della difesa aveva i dati relativi agli ufficiali, alla truppa e alle tre forze armate distinti per capitolo, il che era molto utile perché permetteva di conoscere gli oneri relativi, mentre l'aggregazione, chiaramente, arrecherà qualche sofferenza in termini di lettura del dato finanziario.

Nella logica del disegno di legge per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo è interessante rilevare che si verificherà il fenomeno (peraltro indicato anche nella manovra finanziaria) dello spostamento dei costi per i cosiddetti esuberi, da un lato, e per l'obiezione di coscienza, dall'altro. Quanto ai primi, avremo sicuramente un fatto nuovo, cioè l'impiego di chi è in esubero nello svolgimento di grandi funzioni di utilità sociale (o almeno individuate come tali: polizia municipale e custodia dei musei), perché è previsto che gli oneri conseguenti siano a carico delle amministrazioni che ne usufruiscono. Lo stesso identico *trend*, in base alla manovra, si manifesterà per l'obiezione di coscienza; si tratta di una novità, in quanto finora quei costi gravavano spesso sull'amministrazione della difesa.

Per quanto concerne ulteriori aspetti della manovra, sicuramente è di partico-

lare rilevanza quello relativo alla cooperazione internazionale, alla quale si dà particolare attenzione: mi riferisco all'articolo 38, il quale verte sulla riduzione dell'anticipazione al 5 per cento, ma per quanto concerne l'amministrazione della difesa presenta altri aspetti di particolare interesse, cioè consente di ragionare in termini di revisione prezzi.

Infine, vorrei ricordare la dismissione degli immobili, di cui si tratta nell'articolo 61.

ELIO BALDANZA, *Consigliere della Corte dei conti*. Nella mia esposizione mi atterrò in particolare ad alcune notazioni sull'attività contrattuale dell'amministrazione della difesa, che comporta ogni anno l'erogazione di un livello di spesa molto rilevante in termini sia assoluti sia relativi nell'ambito del bilancio dello Stato.

Come si rileva dai dati forniti dalla Corte dei conti relativi all'esercizio 1995, la spesa per acquisti di beni e servizi ha superato la somma di 9.650 miliardi che, in base alla ripartizione per funzioni-obiettivo, possono così riassumersi: 4.426 miliardi per la funzione difesa nazionale; 3.071 miliardi per la funzione armamenti; 875 miliardi per la funzione sicurezza interna-Arma dei carabinieri. Naturalmente siamo lontani dalla spesa di 11.800 miliardi impegnata nell'esercizio precedente (1994), che starebbe a significare che la cosiddetta sindrome della firma non ha risparmiato l'amministrazione della difesa. Tutto ciò ha portato, di conseguenza, ad un accrescimento della massa dei residui, pari a 9.312 miliardi nel 1995, a fronte della somma di 8.783 miliardi registrata nell'esercizio precedente.

Le questioni più rilevanti in sede di controllo preventivo di legittimità sono state esposte nell'ultima relazione.

Riferirò quindi molto sommariamente alcune brevi notazioni, rilevando in premessa che le esigenze dell'amministrazione della difesa e le conseguenti prestazioni di beni e servizi esulano spesso dal mercato che potremmo definire ordinario, perché implicano un livello tecnologico talmente elevato da presupporre

una mirata specializzazione delle ditte in grado di farvi fronte.

Nella realtà vengono a crearsi situazioni di monopolio di fatto in vari settori dell'industria bellica e questo fenomeno tende ad ampliarsi con l'accorpamento di varie società. Ricordo, per esempio, il raggruppamento, intervenuto a seguito di accordi tra importanti industrie del settore, di Finmeccanica, Alenia, Marconi ed altre; dobbiamo altresì ricordare, più recentemente, la fusione per incorporazione nella Finmeccanica di Alenia Spazio, Agusta, Oto-melara, Alenia Elsag, Sistemi navali, Breda meccanica bresciana, Elicotteri meridionali e Officina Galileo. Questo fenomeno di aggregazione tra attività che hanno influenza sul circuito dei servizi della difesa impone attenzione nell'osservazione delle garanzie di appalto, al fine di tutelare il principio della effettività della concorrenza.

Illustrerò qualche altra notazione sommaria che si evince dall'osservatorio del controllo preventivo. Sono state riscontrate carenze nei procedimenti metodologici cui devono attenersi le commissioni incaricate dell'analisi dei costi e della congruità dei prezzi. Non è un buon metodo, per esempio, quello di fare riferimento unicamente ai prezzi ed alle prestazioni degli anni precedenti, maggiorati dei dati inerenti a fattori inflattivi o a perdita di cambio. Analisi più elaborate dovrebbero in molti casi tenere conto dei miglioramenti economici della produttività derivanti dall'evoluzione tecnologica, dal progresso tecnico ed organizzativo delle prestazioni professionali.

Le varie componenti di costo non sempre vengono raffrontate con i prezzi praticati da altre ditte estere, in particolare nell'area della NATO per prestazioni identiche o similari. In qualche caso poi la base data risulta determinata secondo valutazioni scarsamente coerenti con le condizioni di mercato, che però possono compromettere fin dall'inizio l'economicità dell'azione amministrativa.

In taluni casi, anche in base al parere espresso dal Consiglio di Stato, l'amministrazione della difesa è stata invitata ad

inserire, con la clausola che impegna la ditta ad applicare il prezzo più favorevole praticato ai migliori clienti pubblici o privati, una clausola analoga volta a stabilire l'impegno della ditta a praticare la tariffa ed i prezzi offerti per prestazioni analoghe alla migliore clientela. Tale clausola è stata inserita anche in ambito internazionale per importanti contratti di importo superiore ai 20 miliardi, riguardanti l'acquisto di circa 1700 tipologie di parti sostituibili afferenti a supporto logistico. Un contratto siffatto costituisce indubbiamente un fattore migliorativo rispetto al passato, anche per merito di precedenti notazioni critiche della Corte, considerato che gli acquisti di apparati o pezzi di ricambio erano effettuati con iniziative frammentarie in relazione ad esigenze contingenti.

Negli ultimi tempi si sono verificate offerte ritenute palesemente basse. In questi casi l'ufficio di controllo, facendo riferimento all'articolo 16 del decreto legislativo n. 358 del 1992, riguardante la disciplina delle pubbliche forniture in applicazione delle direttive CEE, ha chiesto che venisse fornita una dettagliata analisi dei costi, oltre ad acquisire gli elementi per valutare la regolarità dell'aggiudicazione ad altre imprese che avevano indicato un prezzo più elevato, ma nel contempo più affidabile ai fini del buon andamento e della buona esecuzione del contratto.

A proposito delle direttive CEE, accenno brevemente ad un argomento che ha una sua rilevanza. Deve essere sottolineato che tali direttive non si applicano, come è noto, ai contratti aventi ad oggetto la fornitura di materiali destinati a fini specificamente militari e perciò rientranti, presentando tali caratteristiche, nell'elenco di cui all'articolo 223 del trattato di Roma. In tali casi le gare vengono esperite secondo le antiche procedure della contabilità generale dello Stato, fra le quali sussiste ancora l'aggiudicazione in base all'offerta più vantaggiosa per l'amministrazione, purché contenuta entro i limiti della scheda segreta. Questo metodo di aggiudicazione viene ancora seguito, in taluni casi, dall'amministrazione della difesa, an-

corché esso non sia più contemplato dalle direttive comunitarie e forse non più in linea con i principi di trasparenza dell'azione amministrativa di cui alla legge n. 241 del 1990.

La sezione di controllo della Corte, ad ogni modo, ha ritenuto legittima siffatta consolidata procedura del nostro ordinamento giuridico nei limiti in cui ad essa può ancora farsi ricorso fin quando il legislatore non darà luogo ad interventi correttivi o abrogativi.

Passo ora ad illustrare qualche altra considerazione, sempre sul piano metodologico, del controllo successivo sulla gestione, che costituisce la grande novità della riforma in materia di controllo introdotta dalla legge n. 20 del 1994. Come è noto, trattasi di un controllo sul quale la Corte si è impegnata in tutti i suoi componenti a livello di magistrati e di personale amministrativo, superando notevoli difficoltà dovute ad una lunga abitudine ad eseguire controlli cartolari molto attenti per verificare l'atto esclusivamente sotto il profilo della corrispondenza formale alla norma. Il controllo di gestione, come è altrettanto noto, esige il ricorso al parametro normativo, che è sempre fondamentale in ogni tipo di controllo, e la valutazione degli atti o, per meglio dire, dell'attività in riferimento ad altri parametri costituiti anche da canoni non giuridici correlati a variabili, medie, standard, da valutare ad opera di chi esegue il controllo, ossia dati mutuati dalle scienze e dalle situazioni peculiari che vengono in considerazione.

L'ufficio di controllo si è fatto carico di individuare i settori sui quali effettuare la verifica della gestione e a tal fine sono stati presi in esame i programmi particolarmente rilevanti, soprattutto nell'ambito della contrattualistica militare. Alcuni di questi programmi di controllo si riferiscono all'esame sotto il profilo dell'economicità, tenendo conto anche delle valutazioni delle varie vicende che hanno avuto incidenza sui ritardi o sulle inadempienze di contratti aventi durata pluriennale, dell'insieme delle attività esplicate dall'amministrazione della difesa per portare a com-

pimento taluni importanti progetti di ammodernamento dei mezzi militari.

È il caso del programma *EH-101* che viene realizzato al 50 per cento dall'Italia e per il restante 50 per cento dalla Gran Bretagna. Si tratta di un programma che attiene alla produzione di elicotteri multi-ruolo, per un periodo di 8-10 anni; di conseguenza, analisi e valutazioni di ordine economico e di politica industriale saranno nei prossimi mesi portati all'esame della sezione, prima di formare oggetto della relazione al Parlamento.

La Corte, in sede di controllo preventivo, si è peraltro già pronunciata quando ha esaminato il contratto concernente l'acquisizione di 16 elicotteri *EH-101* di produzione Agusta, come chiarirò di qui a poco.

Altro programma di controllo in corso d'opera riguarda la verifica e la regolarità delle cospicue somme erogate per gli interventi delle forze armate nelle operazioni in Somalia e in Mozambico.

Queste missioni hanno comportato l'erogazione di spese che hanno inciso su una molteplicità di capitoli; di conseguenza, arrivare ad una attendibile determinazione dei costi di tutta l'operazione non appare impresa agevole. Sarebbe auspicabile anche per situazioni del genere, dettate per lo più da esigenze di emergenza, le quali determinano lo sconvolgimento delle attività pianificate, la creazione di un unico centro di imputazione di spesa allo scopo di rendere più fluida la rendicontazione finale.

PIETRO GIANNATTASIO. Sono quattro anni che lo chiediamo!

ELIO BALDANZA, *Consigliere della Corte dei conti*. Mi sembra inoltre opportuno ricordare che, in base alla legge n. 20 del 1994, la Corte sta applicando, sia pure con notevoli sforzi e difficoltà organizzative, i programmi di controllo ora indicati, che si concluderanno — come prevede la suddetta legge — con apposita pronuncia della sezione di controllo. Tale pronuncia verrà poi trasmessa al Parlamento per offrire un quadro il più possibile completo

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

degli impegni finanziari assunti e delle relative compatibilità finanziarie. Si spera, insomma, di colmare in questo modo una lacuna, un difetto di informazione sui programmi pluriennali di armamento, o almeno su alcuni di essi, come da più parti è stato rilevato.

Il Parlamento comunque è già stato destinatario di due relazioni riguardanti programmi di controllo che hanno illustrato, fin dagli inizi dell'anno in corso, lo svolgimento delle due commesse relative ai velivoli *Harrier* e alle blindocentauro, commesse che non hanno ancora esaurito gli obblighi di consegna dei relativi mezzi. Quanto al primo programma, relativo all'acquisizione di velivoli a decollo verticale destinati all'equipaggiamento della nave *Garibaldi*, va rilevato molto sinteticamente che esso, secondo gli intendimenti degli stati maggiori, avrebbe dovuto realizzarsi nell'arco di sette anni e secondo uno sviluppo finanziario che prevedeva una spesa complessiva di 871 miliardi. Tale somma non è stata sufficiente neppure ad acquistare i due velivoli addestratori e il primo lotto di tre unità; la spesa erogata al 31 dicembre 1994 aveva già superato i 948 miliardi, atteso che la flotta è costituita in tutto da 18 velivoli. Secondo i dati riportati nella relazione medesima, il programma non ancora portato a termine aveva comportato, al dicembre 1995, una spesa superiore ai 1.609 miliardi; naturalmente, di tali rilevanti scostamenti rispetto alle previsioni iniziali si dà contezza nella relazione della Corte, che contiene poi una serie di notazioni e di considerazioni, alcune delle quali volte a fare massima chiarezza su aspetti contabili e organizzativi dell'amministrazione committente.

Mi soffermerò ora brevemente sul programma *Centauro*, relativo all'acquisizione di 400 autoblindo, che sono state realizzate o sono in via di realizzazione dal consorzio FIAT-IVECO-Oto-melara. I primi studi di fattibilità risalgono al novembre 1985; il programma pluriennale venne approvato dal ministro *pro tempore* nel dicembre 1989 ed il contratto, stipulato nello stesso anno, prevedeva una spesa di 1.530,4 miliardi, riportati in tre esercizi fi-

nanziari. Il costo unitario — 1.450 milioni, in base allo studio di fattibilità: siamo nel 1985 — è lievitato, già alla data di stipula del contratto, nel luglio 1989, a 3.515 milioni, per modifiche tecniche ed aumento, intervenuto nel frattempo, del costo dei materiali bellici. Ritardi si sono verificati anche per le vicende dell'EFIM che hanno coinvolto la controllata Oto-melara, sicché la continuazione del programma, fissata per la metà del 1995, è slittata in pratica alla fine del 1996. Naturalmente dei ritardi, degli scostamenti rispetto alle previsioni, delle diverse vicende che si sono susseguite nel corso dell'esecuzione del programma si è trattato nella relazione trasmessa al Parlamento.

Sulla base delle osservazioni formulate, l'amministrazione della difesa è tenuta a compiere, in osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, un riesame del complesso delle attività eseguite sotto i profili della regolarità, efficacia, efficienza ed economicità di gestione ed a far conoscere in tempi ravvicinati le misure conseguenzialmente adottate.

Per quanto riguarda il controllo di gestione sono in corso di svolgimento altri due programmi approvati dalla sezione. Il primo riguarda alcune scuole ed accademie militari; il secondo una unità organizzativa importante del Ministero della difesa, come la direzione generale della leva. Credo che sull'attività formativa della difesa e sui problemi della leva, molto discussi in tutte le sedi che si occupano di questioni militari, sarà interessante conoscere le conclusioni cui approderanno le indagini della Corte dei conti.

Abbiamo condotto a termine un'altra indagine per la quale vale il discorso fatto per le due precedenti, che sono state esaminate collegialmente. L'oggetto riguarda i lavori del Genio militare per la realizzazione di infrastrutture con fonti di compartecipazione NATO.

Vorrei soffermarmi, prima di concludere, sulla problematica più recente, che concerne l'*EH-101*, anche perché su di essa ho trovato un certo riscontro nell'articolo 38 del provvedimento collegato al

disegno di legge finanziaria, citato poc'anzi dal collega, nel quale mi pare siano state recepite talune valutazioni e che tenta di colmare un certo vuoto normativo. Mi riferisco al fatto che l'articolo 44 della legge n. 724 del 1994 stabilisce che tutti i contratti ad esecuzione periodica continuativa debbono recare una clausola di revisione del prezzo. In pratica, poiché la durata della commessa era superiore ad otto anni, con il contratto si è cercato di prevenire gli aumenti di costo che si sarebbero verificati durante quel lasso di tempo e quindi si è fatta una previsione di massima nel senso di un incremento annuale pari al 4,5 per cento. Nel prezzo complessivo indicato era compresa tale eccedenza che poi, riferita agli otto anni, avrebbe comportato un incremento del 25,38 per cento dell'onere complessivo. Tuttavia, poiché la possibilità di procedere ad una revisione del prezzo è consentita unicamente per i contratti ad efficacia continuata, come quello di somministrazione, in effetti le commesse della difesa vengono a trovarsi al di fuori della normativa attuale. Perciò è da tener conto della circostanza che le imprese si troverebbero in difficoltà ove dovessero mantenere fermo ed immutabile il prezzo stabilito fin dall'inizio; d'altro canto, non è neppure corretto fare previsioni non collegate né all'indice di svalutazione programmato né ad altri indici ufficiali e indicizzare il prezzo, conglobandolo in quello iniziale.

**PRESIDENTE.** Faccio presente che il tempo a nostra disposizione sta per esaurirsi e, quindi, a questo punto sarebbe opportuno lasciare un po' di spazio ai commissari che intendano eventualmente formulare domande. Naturalmente, potremmo acquisire le relazioni che sono state predisposte.

**PIETRO GIANNATTASIO.** Ringrazio innanzitutto i rappresentanti della Corte dei conti per aver chiarito la loro attività nei confronti dell'amministrazione della difesa. Alcune parole mi hanno un po' intimorito, come « trasparenza », « chiarezza »; è giusto, talvolta anche noi non

comprendiamo nulla dei bilanci della difesa, ma mi sembra un po' pesante usare quei termini, perché significa che si è vicini a raccontare cose non vere.

Quanto ai residui passivi, sappiamo bene che l'iter contrattuale, soprattutto quando supera certi livelli, comporta lungaggini pazzesche; sappiamo anche che vi sono programmi che consentono la reversibilità triennale di quanto stanziato nei fondi di bilancio per poter arrivare ad una conclusione. È stato citato l'esempio del contratto delle autoblindo: è stato stipulato nel 1985 e la prima produzione è arrivata nel 1991. Si tratta di residui passivi propri o impropri? Nell'ultimo piano del palazzo di via XX Settembre vi è l'ufficio della ragioneria dove, utilizzando un computer, è possibile verificare a quanto ammonta la spesa in un determinato giorno dell'anno per tutti i capitoli; ci si può pertanto rendere conto personalmente se un determinato capitolo sia « trascinabile » oppure no.

È importante conoscere la situazione relativa ai residui passivi, sapere in quale modo vengano considerati e se siano realmente tali o se invece si tratti di somme impegnate che saranno spese successivamente.

Con riferimento al bilancio della difesa, si è parlato di « connotato equivoco », una espressione che mi ha lasciato molto perplesso: vi chiedo di chiarire, per favore, questo concetto. In sostanza, voi ritenete che nella formulazione del bilancio della difesa vi sia un « connotato equivoco ».

Siamo perfettamente d'accordo sull'esigenza di adottare un nuovo modello di difesa e noi ci stiamo battendo per la sua adozione, perché riteniamo che esso sia il punto di partenza su cui poi elaborare i programmi per attuarlo.

L'equilibrio tra le due aree, tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, esiste: io ho operato nella prima area e la difendo. In pratica, la parte tecnico-amministrativa è quella che esegue le decisioni della parte tecnico-operativa. Il tecnico amministrativo non è altro che il notaio che traduce gli atti amministrativi (i contratti) in atti specifici, decisi dal tecnico-

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

operativo: è quest'ultimo che accerta le esigenze operative da cui scaturiscono gli acquisti e quant'altro.

Per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, come è noto, essa ha una struttura completamente diversa — beata lei! — perché il loro comandante assomma in sé la funzione di comandante operativo e di direttore generale; quindi decide lui ciò che è necessario e provvede anche agli acquisti: magari lo potessero fare i capi di stato maggiore dell'esercito, della marina o dell'aeronautica, che devono invece ricorrere alle direzioni generali. La situazione, come è evidente, è ben diversa.

In merito alla cooperazione internazionale, è un problema sul quale ci stiamo battendo da quattro anni, ma sia il Ministero degli esteri, sia quelli del tesoro e della difesa non hanno mai accettato la costituzione di un fondo preventivo per fronteggiare l'esigenza di impieghi all'estero. Di conseguenza si ricorre a tasse e quant'altro, *absit iniuria verbis*, ed il Ministero della difesa invia il conto globale dove inserisce tutto.

Non so se conosciate la storia del mulo e degli alpini: quando un mulo cade in un precipizio viene redatto il verbale dal quale risulta che l'animale trasportava mezza caserma sul basto. Nello stesso modo vengono redatti i verbali per dichiarare fuori uso una serie di materiali. È stato giustamente osservato che nei conti totali relativi all'operazione in Somalia ed in Mozambico sono state inserite tante voci che poi in realtà non trovano una spiegazione.

Per quanto concerne la questione della dismissione di immobili, un problema che il presidente Spini sta portando avanti con forza, ritengo che se affrontata potrà dare una risposta alle tante esigenze dell'amministrazione della difesa, ma sappiamo che il demanio-finanza fa valere il suo diritto di primogenitura e di proprietà, lasciando a noi ben poco.

Sono tante le domande che vorrei formulare, perché giustamente l'azione di controllo della Corte garantisce lo Stato e, quindi, anche la Commissione, che deve poi approvare determinati programmi, ma

il poco tempo a disposizione mi costringe ad essere breve.

Si è fatto riferimento al costo iniziale dell'autoblindo, che già oggi supera i 4 miliardi. La Commissione ha approvato un programma per la sperimentazione di tre autoblindo il cui costo per unità è di 8 miliardi e 600 milioni.

Il Ministero della marina, pur di avere in dotazione gli *Ariel*, presentò un progetto a basso costo: oggi esso è arrivato a 1.609 miliardi.

Non è stato citato — bontà vostra! — il progetto EFA, per la realizzazione di un intercettore europeo. Il costo iniziale era di 20 miliardi ed oggi è arrivato a 70 miliardi al pezzo, e soltanto perché abbiamo eliminato dal progetto alcune caratteristiche.

Desidero esprimere un ringraziamento vivissimo per quanto ci avete riferito e vi prego di lasciare a disposizione della Commissione i documenti che avete predisposto, auspicando per il futuro un rapporto diretto, che sarebbe particolarmente utile per la Commissione nel momento in cui dovrà affrontare determinati problemi e soprattutto approvare programmi che implicano rilevanti spese.

**PRESIDENTE.** Questa audizione apre nuovi orizzonti rispetto al tema oggetto dell'audizione. Vorrei peraltro sottolineare che non abbiamo ricevuto la relazione sul progetto *Ariel* e perciò sarebbe opportuno predisporre una specie di riepilogo di tutti i documenti che potrebbero essere utili al nostro lavoro ed anche per costituire una piccola biblioteca, completa ed aggiornata, presso la Commissione.

L'audizione è talmente importante e le domande poste dall'onorevole Giannattasio sono così impegnative che non credo sia possibile concludere oggi la discussione. Per non comprimere il dibattito e non ritardare l'audizione di rappresentanti della commissione tecnica per la spesa pubblica, già prevista per oggi alle 11, potremmo rinviare a domani il seguito della discussione.

Nel dare la parola all'onorevole Bampo, lo invito a contenere la durata del proprio intervento.

PAOLO BAMPO. Devo rivolgere ai nostri ospiti una domanda precisa alla quale — visti i tempi — potranno rispondere anche domani. I rappresentanti della Corte hanno sempre sottolineato meritoriamente l'incidenza eccessiva dei costi per il personale rispetto a quelli per l'ammodernamento ed hanno altresì sempre sottolineato, ed anche oggi l'hanno ribadito, la cattiva leggibilità del bilancio della difesa, che è una valutazione formulata anche dalla Commissione.

A proposito dell'incidenza dei costi, mi risulta dalle tabelle presentate che i costi del personale per la difesa a terra ammontano al 70,3 per cento. Ho fatto un rapido calcolo (è anche possibile che non sia esatto), ma per la difesa marittima la percentuale è addirittura del 73 per cento, per la difesa aerea del 61 per cento e per la difesa interforze del 59 per cento. La media resta comunque notevolmente al di sopra di qualsiasi altra media europea, che si attesta intorno al 76,8 per cento.

Nel provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria che il Governo sta per presentare al Parlamento, vi è un capitolo — non ricordo se l'8 o il 9 — che prevede una riduzione della spesa attraverso la diminuzione della durata della leva. Vorrei che i nostri ospiti ci aiutassero a capire se le dichiarazioni del ministro Andreatta, peraltro anticipate in interviste alla televisione, sul risparmio della spesa per la leva siano fondate. Vorrei sapere in particolare se attraverso la riduzione del servizio militare si realizzerà tale risparmio e soprattutto vorrei capire quale sarà la *magnitudo* del fenomeno, anche per verificare il peso che deve essere dato alle affermazioni del ministro.

Vorrei infine sapere se avete elementi per capire quali siano state le valutazioni in merito alla riduzione del personale di leva.

PRESIDENTE. Il dibattito ha ampliato l'orizzonte delle questioni da affrontare, ma vorrei ricordare che oggetto dell'audizione è l'esame preliminare dei documenti economico-finanziari a legislazione vigente. Pertanto la discussione non può ri-

guardare, per evidenti ragioni, il provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria.

Nel ringraziare i nostri ospiti, rinvio — non registrandosi obiezioni — il seguito dell'audizione alla seduta di domani, alle ore 12.

#### **Audizione di rappresentanti della commissione tecnica per la spesa pubblica.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, l'audizione di rappresentanti della commissione tecnica per la spesa pubblica, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente. Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto l'invito della Commissione e do senz'altro la parola al presidente Petretto.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Ringrazio a mia volta il presidente per l'invito rivolto alla commissione, che ho l'onore di presiedere, ad illustrare le proprie ricerche nel settore della difesa. Data la ristrettezza dei tempi a nostra disposizione, ho fatto predisporre un documento che consegno agli uffici: il mio intento è quello di illustrarne il contenuto e di spiegare le tabelle ivi riprodotte; se i commissari sono interessati, possono instaurare a tal fine un rapporto con la commissione.

Il documento tratta quattro argomenti strettamente connessi l'uno all'altro. In primo luogo, il ruolo del bilancio dello Stato a legislazione vigente, con particolare riferimento a quello della difesa come strumento di decisione politica. La seconda parte del documento analizza la difesa, considerata come centro di costo all'interno del bilancio dello Stato; si tratta di una riclassificazione che la commissione per la spesa pubblica ha effettuato. La terza parte riguarda un'ulteriore riclassificazione del bilancio della difesa, che consente di verificare alcune tendenze strutturali di tale comparto di spesa negli ultimi anni, nonché la sua composizione e la sua dinamica. La quarta parte consi-

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

dera il settore della difesa all'interno del processo di risanamento della finanza pubblica degli ultimi anni.

Io mi soffermerò rapidamente sui primi due punti e cederò poi la parola al dottor Catalano, più esperto di me sugli aspetti specifici del comparto della spesa per la difesa.

Svolgerò ora alcune brevi considerazioni sul bilancio a legislazione vigente come strumento conoscitivo di due elementi fondamentali: il processo di formazione delle previsioni ed una possibile valutazione degli obiettivi e delle finalità che attraverso le previsioni di bilancio si perseguono. È a tutti noto come tali fondamentali esigenze conoscitive non siano soddisfatte dall'attuale impianto del documento di bilancio in generale, ma anche in particolare, per quanto riguarda l'amministrazione della difesa. Innanzitutto perché il bilancio dello Stato non si occupa che in un quadro molto limitato dell'allocatione della spesa. È bene ricordare che attraverso il bilancio non si alloca la spesa in alcuni importanti comparti come la sanità, la previdenza ed i trasporti, ai quali vanno i trasferimenti.

Da questo punto di vista il settore della difesa è in realtà completamente gestito dal bilancio dello Stato per cui un'analisi critica delle esigenze informative che derivano dal bilancio della difesa è opportuna, possibile e percorribile. Tuttavia, l'attuale impianto del bilancio della difesa, riproduce, in modo emblematico, i principali difetti strutturali di quello dello Stato. Un esempio di tali disfunzioni è la numerosità dei capitoli (sono circa 5 mila nel bilancio dello Stato e circa 275 in quello della difesa). I relativi stanziamenti vanno da un milione per le spese di acquisto ed incisione di insegne metalliche relative a ricompense al valore militare (capitolo 1122) a 6.600 miliardi per il 1996 per il capitolo concernente gli stipendi, assegni ed altre indennità per il personale militare.

Altre disfunzioni riguardano l'intestazione onnicomprensiva dei capitoli che sono veri e propri « calderoni ». L'esempio classico è il capitolo 1.802 relativo alla di-

fesa nucleare, batteriologica, chimica e della mascalcia. In questo quadro, ci domandiamo se il Parlamento, nel momento in cui approva lo stanziamento relativo a tale capitolo, è più preoccupato della difesa nucleare o degli zoccoli dei cavalli.

Anche il capitolo 1.832 è un « calderone » che comprende la manutenzione di mezzi navali e la bonifica dell'inquinamento del mare. È curioso verificare come i capitoli 1.802 e 1.832 si riferiscano entrambi ad armamenti, mentre, per la stessa materia, il Ministero della marina utilizza cinque capitoli che insistono tutti sulla stessa tematica della manutenzione. Ve ne è, per esempio, uno soltanto per la manutenzione di impianti elettrici.

Vi sono poi problemi di riferimento normativo multiplo, data la difficoltà di raggruppare le varie leggi che hanno generato i capitoli. Trattandosi di un'operazione molto complessa, come voi sapete, si utilizza il nomenclatore, uno strumento molto imperfetto. Peraltro la ricognizione legislativa dei capitoli è materia di cui dovrebbero occuparsi gli studiosi e non i parlamentari che devono poi assumere decisioni.

Vi sono inoltre capitoli con contenuto disparato ed anche in questo caso vi sono esempi classici molto importanti, come quello delle spese riservate agli stati maggiori degli organi centrali e territoriali della difesa in cui non si spiega in che senso deve essere intesa tale riserva.

Il capitolo « mitico » è il 1.085 relativo a spese casuali, che ha già una denominazione curiosa, essendo strano che un capitolo del bilancio si riferisca a fenomeni casuali. Tra l'altro alcuni capitoli sono collocati nel bilancio del Ministero della difesa, ma potrebbero avere collocazione diversa.

Tutti questi problemi rendono il bilancio a legislazione vigente uno strumento di ratifica di decisioni pregresse; in sostanza un documento che inibisce una valutazione globale dell'azione pubblica al mutare delle priorità e delle circostanze.

L'effetto più preoccupante del meccanismo di formazione del bilancio, dal nostro punto di vista, è il suo impatto sulla spesa pubblica. Il processo di formazione dal

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

basso verso l'alto ha in passato, ed attualmente continua, a favorire la dilatazione della spesa e rappresenta un'occasione perduta di intervento.

Dalle considerazioni degli esperti del Fondo monetario internazionale, peraltro riportate nel nostro documento, si evince che la formazione del bilancio dello Stato in Italia crea sin dall'inizio nei ministeri della spesa e, quindi, anche in quello della difesa, un'attesa, quasi una titolarità affinché le politiche esistenti continuino in futuro e sono spinti a gonfiare le esigenze finanziarie implicite nella legislazione vigente. Cito testualmente le considerazioni espresse dagli esperti del Fondo monetario internazionale: « Lungi dall'essere motivati al risparmio, i ministri della spesa hanno tutto l'interesse nel formulare, sin dall'inizio, richieste più elevate possibili, onde stabilire una migliore base negoziale e costringere il Tesoro alla difensiva ». Forse il suddetto giudizio è impietoso, ma certamente pone l'accento su alcune questioni reali.

Se viceversa potessimo prefigurare (non so in che direzione ciò potrà realizzarsi con la riforma del bilancio dello Stato), un assetto formativo dall'alto verso il basso; se il Consiglio dei ministri deliberasse preventivamente l'impostazione del nuovo bilancio in modo che molta della discrezionalità e dei controlli fosse esercitata dai funzionari responsabili dell'amministrazione, probabilmente si registrerebbe una minore dilatazione della spesa pubblica.

Un altro effetto derivante dalla dilatazione della spesa pubblica indotto dalle procedure di bilancio riguarda la legislazione di assestamento, che viene utilizzata l'anno successivo come punto di riferimento per le previsioni, sostanzialmente a copertura delle spese a piè di lista.

Al riguardo deve essere sottolineato che il bilancio della difesa ha storicamente tratto beneficio da tale procedura. Dai dati relativi alle tabelle si può osservare come il passaggio dalle previsioni nel bilancio a legislazione vigente, attraverso l'assestamento e le previsioni finali, ha prodotto incrementi consistenti: è significativo l'e-

sempio del 1995, dove tale aumento è stato di circa il 10 per cento.

Altri problemi derivanti dalle procedure di formazione del bilancio dello Stato sono tutte inerenti alle relazioni che sussistono tra decisioni politiche e responsabilità amministrative.

Nel nostro paese, a differenza di altri, esiste una forte dicotomia tra i due aspetti: quello della decisione politica e quello della responsabilità amministrativa. Ciò ha generato assenza di flessibilità per cui tutto deve passare attraverso la legge. Si assiste, infatti, ad un eccesso di legislazione, perché ogni intervento, anche quelli solamente correttivi di conti pubblici, devono passare attraverso una norma giuridica, una legge. Quindi, più si entra nel dettaglio, più si riesce a mantenere lo *statu quo*.

Vi è inoltre assenza di informazione di ritorno, nel senso che una volta assunta la decisione politica, non ritornano al Parlamento le informazioni necessarie per capire come l'amministrazione ha reagito di fronte alle innovazioni introdotte.

Dalla riforma del bilancio dello Stato dobbiamo aspettarci molti risultati positivi. Come sapete, il 2 agosto di quest'anno è stato presentato ed approvato dal Consiglio dei ministri un disegno di legge sulla riforma del bilancio dello Stato, incentrata, rispetto al passato, proprio sulla relazione che deve esistere tra decisione politica e responsabilità amministrativa in materia di spesa. Come è altresì noto, la nuova unità elementare di bilancio è l'unità previsionale di base e sarà questa l'oggetto dell'approvazione parlamentare e, quindi, della decisione politica. L'unità previsionale di base farà riferimento ad aree omogenee di attività, mentre la ripartizione in capitoli avrà soltanto funzioni e finalità di gestione e di rendicontazione.

Il Parlamento vota, ripeto, sulle finalità complessive ed all'interno delle finalità date, l'amministrazione viene sottoposta, con criteri predefiniti, ad un controllo successivo e chiamata a specificare in che modo tali finalità vengono poi allocate tra i singoli beneficiari di spesa.

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

Voglio dimostrare come potrà cambiare anche per il Ministero della difesa l'unità previsionale di base che sarà relativa — ripeto — ad un'area omogenea; per esempio al settore lavori del demanio o materiali del genio, oppure a quello costruzione delle armi ed armamenti aeronautici e spaziali continuerà fondamentalmente a far capo una direzione generale alla quale verrà imputata tutta una serie di spese che oggi sono ricomprese in capitoli *omnibus*, in particolare quello del personale.

L'idea è che l'area di riferimento deve costituire un centro di costo e di responsabilità in cui possono essere individuate non soltanto le funzioni svolte dall'area previsionale, ma anche i costi sostenuti per sviluppare questa funzione. All'interno dell'area previsionale di base avremo la suddivisione in spese correnti, per il personale e di funzionamento; quindi, ogni unità previsionale dovrà avere un suo riferimento alla spesa per il personale ad essa imputata: adesso, invece, esiste una serie di direzioni generali, gli oneri per il personale rientrano nei grandi capitoli da 6-7 mila miliardi.

In questo quadro può trovare spazio anche il meccanismo della legislazione sui controlli interni alla pubblica amministrazione, che stenta moltissimo a trovare attuazione. È da domandarsi se una riforma del bilancio dello Stato con queste caratteristiche non debba essere accompagnata anche da una riorganizzazione degli uffici; la sensazione infatti è che i due aspetti non possano essere separati.

In direzione di una riforma del bilancio dello Stato la commissione tecnica per la spesa pubblica ha sviluppato negli ultimi anni un documento — denominato bilancio dello Stato per centri di costo — con l'obiettivo precipuo di isolare, all'interno del bilancio dello Stato, finalità complessive che non coincidono necessariamente con i ministeri ma con spese che, all'interno dei dicasteri, specificamente indirizzano ...

PIETRO GIANNATTASIO. Centri di costo o centri di spesa ?

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Centri di spesa, ma l'idea è quella di individuare il costo della funzione.

Nella tabella 2.1 viene presentato un esercizio di questo tipo, effettuato per il Ministero della difesa, nel quale sono stati operati alcuni scorpori concernenti la spesa relativa all'Arma dei carabinieri (che è stata allocata nel bilancio del Ministero dell'interno data la prevalente attività di ordine pubblico svolta dal Corpo), e le pensioni militari, che sono state imputate ad un centro di costo che non indicasse l'onere della funzione difesa. Quest'ultimo, infatti, non può registrare fra le sue imputazioni ...

PIETRO GIANNATTASIO. I 6 mila miliardi relativi all'Arma dei carabinieri, presenti nel bilancio dell'anno scorso, sono stati qui considerati o scorporati ?

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. In questo esercizio risultano separati; come può rilevare, vi è una differenza fra il bilancio della difesa, così come riportato nel documento, e il nostro computo (che è ridotto) della spesa dell'Arma dei carabinieri ...

PIETRO GIANNATTASIO. Quindi, solo funzione difesa.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Sì, e quella è una sede storica per verificare come la funzione di spesa si sia caratterizzata nel tempo.

PRESIDENTE. Naturalmente, tutto ciò è a fini conoscitivi.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Sì, si tratta solo di studi. Il dottor Catalano si soffermerà sulla riclassificazione del bilancio e, soprattutto, sulla disamina degli aggregati della spesa della difesa.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Da qualche anno, in seguito ad un lavoro condotto in collaborazione con il Servizio bilancio del Senato, abbiamo messo a punto uno schema di riclassificazione del bilancio della difesa che consenta di districarsi fra quei 250 capitoli per avere una chiave di lettura economica — o, per altri versi, di politica della difesa — che sia sintetica. Abbiamo presentato qui tale riclassificazione — sugli aspetti tecnici della quale non mi dilungo — attraverso l'analisi dei dati di consuntivo relativi ad un quindicennio e degli ultimi cinque-sei anni dal punto di vista dell'andamento della previsione di bilancio.

Un elemento integrativo si può rilevare dalla tabella 3.7. Dal progetto, infatti, emerge con chiarezza come, nel caso della difesa, dalla previsione della legge di bilancio approvata dal Parlamento, che complessivamente era di 25.974 miliardi, si giunga ad impegni di spesa in consuntivo superiori di circa 2.300 miliardi (8,85 per cento in più): il fenomeno si riferisce al 1995, ma si verifica tutti gli anni.

Esiste anche lo scostamento non trascurabile di un migliaio di miliardi fra l'approvazione dell'assestamento, che interviene già in una fase avanzata dell'anno, ed il consuntivo. Tale classificazione, peraltro, ci consente di verificare come il fenomeno si ripartisca in modo molto diverso fra le singole voci di spesa; in alcuni casi esso è trascurabile, in altri — mi permetto in particolare di segnalare la voce relativa all'ammodernamento dei mezzi e dei materiali — l'incremento fra la previsione di bilancio e l'impegno in consuntivo è del 30 per cento circa.

PIETRO GIANNATTASIO. Si è tenuto conto delle penali pagate per lo slittamento dei programmi?

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Questo è un dato di capitolo aggregato; probabilmente, in alcuni casi vi sono spiegazioni ragionevoli del fenomeno che non possono emergere dal consuntivo.

PRESIDENTE. Come per esempio le missioni all'estero non preventivate.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Vi sono tutti questi fenomeni. Però, il fatto che con una certa regolarità si verifichi uno scostamento rilevante non riscontrabile fra previsioni iniziali approvate dal Parlamento e consuntivo merita di essere approfondito. Naturalmente, un'impostazione così schematica non consente anno per anno, voce per voce, di affrontare il problema; tuttavia, in relazione alla concezione del bilancio di previsione come strumento di valutazione politica del Parlamento, credo sia un dato sul quale riflettere.

Detto questo, mi permetto di segnalare alcuni aspetti di una certa rilevanza che emergono dai grafici allegati alle tabelle. Il grafico 3.1 registra l'andamento della spesa del Ministero della difesa e della spesa per la difesa, cioè al netto della voce relativa all'Arma dei carabinieri e, in questo caso, anche di alcune funzioni di tipo civile svolte dal dicastero negli ultimi quindici anni. Ciò consente di analizzare — i dati sono a prezzi costanti, quindi in termini reali — l'andamento del fenomeno, che cresce fino al 1989 e poi accusa, nell'ultimo periodo, una riduzione non trascurabile in termini reali. Il fenomeno è pressoché identico per quanto riguarda sia la spesa totale del ministero, sia la spesa militare in senso stretto, cioè depurata delle funzioni svolte dai carabinieri ed attività civili.

La nostra classificazione consente di apprezzare cosa è successo dentro il bilancio della difesa. Dal grafico 3.2 si rileva come si siano mosse, nell'ambito di questo trend generale, le singole voci di spesa, almeno quelle principali. Mentre dal 1981 al 1989 assistiamo ad una crescita pressoché uniforme delle singole componenti, quando dal 1988-1989 si inverte il ciclo della spesa militare, registriamo una sostanziale diversificazione nel loro andamento. L'aspetto più rilevante che emerge è la forbice che si crea tra l'andamento della spesa per il personale militare e

quello degli oneri per l'ammodernamento. Tale fenomeno è naturalmente spiegabile in base al fatto che in situazioni in cui è necessario ridurre la spesa, l'unica componente realmente accessibile è quella concernente l'acquisto di beni e servizi, mentre gli oneri per il personale e per l'intera struttura del ministero non sono contenibili significativamente se non si procede a riduzioni ...

PRESIDENTE. Si passa dal 39-27 per cento del 1988, al 51-20 per cento del 1995.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Esattamente. Lo si rileva dalla tabella 3.2. Si tratta di un dato consolidato negli ultimi quattro anni, fino al 1995. Vedremo poi che emerge qualche elemento di novità. La spesa per il personale — incluse le pensioni, in questo caso — è pari al 51 per cento del bilancio complessivo della difesa: ovviamente, è leggermente inferiore se non si considerano le voci relative al personale in quiescenza.

La tabella 3.3 presenta lo stesso fenomeno in termini relativi, per cui il rapporto fra la spesa per il personale in servizio, quindi al netto delle pensioni, e quella per i mezzi e materiali (cioè manutenzione ed armamenti) raggiunge un picco dell'1,6 per cento intorno al 1991-1992, ma alla fine del periodo si mantiene intorno all'1,4 per cento. Cioè, la spesa per il personale è pari ad 1,4 volte la spesa per gli armamenti.

PIETRO GIANNATTASIO. È un monitoraggio compiuto a cose fatte, manca la ricerca sui motivi.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. In alcuni nostri documenti e, parzialmente, anche in quello che abbiamo consegnato oggi ai membri della Commissione, abbiamo illustrato i risultati cui siamo pervenuti. La commissione inoltre ha realizzato in questi anni numerose ricerche più approfondite che hanno affrontato singoli aspetti. Ovviamente, in questo

caso, per ragioni di brevità non è stato possibile analizzarli compiutamente, ma la commissione può mettere a vostra disposizione i risultati di tali studi ed anch'io sono a disposizione per eventuali chiarimenti ed informazioni.

PRESIDENTE. Le domande le porremo al ministro, quando verrà in Commissione.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Devo segnalare che nel 1995 si assiste ad una piccola inversione di tendenza che, pur essendo tale, deve essere sottolineata. Se, infatti, osserviamo il grafico 3.2 riportato a pagina 17 del nostro documento, constatiamo che la forbice — ripeto — comincia a chiudersi. Nel 1995 assistiamo ad una riduzione della spesa del personale e ad un incremento della spesa per l'ammodernamento. Quindi, nel 1995 si registra un primo segnale di novità, sia pure — ripeto — in termini molto lievi.

La situazione relativa al 1996, illustrata dal grafico 3.2-bis, è aggiornata fino ai giorni nostri, poiché comprende anche i dati previsionali del 1997 e la nota di variazione appena approvata dal Governo. Al grafico 3.2 è stato aggiunto il grafico 3.2-bis per alcune cautele metodologiche derivanti dal fatto che i dati non sono omogenei, poiché i dati consuntivi vengono confrontati con quelli dell'assestamento e di previsione. Inoltre, come sapete, dal 1996 in poi, il confronto con gli anni, anche quando avremo a disposizione i dati consuntivi, non è più possibile in termini omogenei, perché a partire da tale data i capitoli relativi alle spese di personale saranno gravati degli oneri relativi a contributi previdenziali per il pagamento delle pensioni, che la legge n. 335, del 1995 ha imposto di rendere non più figurativi, ma espliciti. In realtà tale operazione non si traduce in un aggravio di spesa, perché i contributi affluiscono in forma di compensazione al Ministero del tesoro, ma consente di computare in maniera più appropriata il costo effettivo del personale sia militare, sia civile. Il « picco » del perso-

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

nale militare nel 1996 è sostanzialmente spiegato da questo dato.

Esiste poi il noto problema della consistenza dei residui passivi del Ministero della difesa per i capitoli relativi a beni e servizi, la cui entità è illustrata in una specifica tabella. Dal nostro documento, nella tabella 3.3, si evince con una certa chiarezza qualche segnale di miglioramento nei primi anni novanta. Si rileva infatti globalmente una tendenza dei residui alla riduzione, sia pure modesta, anche se dobbiamo considerare che essi ammontano a cifre molto considerevoli e superiori all'ammontare dello stanziamento di competenza di ciascun anno.

Anche in questo caso sarebbe necessario un approfondimento, perché una parte dei suddetti residui sono di stanziamento e questo è il fatto più rilevante; un'altra parte sono residui in senso proprio, relativi allo stato di avanzamento di programmi complessi, che hanno un loro elemento di tipo fisiologico. Comunque anche i residui di stanziamento hanno un peso non trascurabile.

Un'altra osservazione di tipo metodologico è che il bilancio della difesa non consente di attribuire la spesa agli enti programmatori della spesa stessa. In molti altri ministeri le rubriche sono intestate all'ente programmatore della spesa, ma nel caso del Ministero della difesa — ripeto — tali rubriche hanno una natura di tipo funzionale. L'unico modo, il quale però non è sottoposto né alla valutazione ed all'approvazione del Parlamento, né alla verifica *ex post*, per interpretare questo problema, è quello che abbiamo seguito nelle tabelle 3.9, 3.10 e 3.11. Il Ministero della difesa predispone, a fini interni, il cosiddetto bilancino, nel quale è possibile « leggere » nell'ambito di ciascun capitolo la responsabilità dell'ente programmatore di spesa. Noi abbiamo sintetizzato per un singolo anno questo dato ed abbiamo verificato che da esso emergono alcune considerazioni interessanti sulla responsabilità di spesa dei diversi enti ed organismi interni al ministero, un dato che non traspare dal bilancio previsionale, né emerge dal bilancio consuntivo. Ovviamente, es-

sendo tale strumento predisposto dal ministero — ripeto — a fini interni per la gestione del suo bilancio, noi disponiamo soltanto di dati previsionali e non possiamo effettuare confronti con dati di consuntivo che invece sarebbero particolarmente interessanti.

Per quanto riguarda il settore della difesa nel risanamento della finanza pubblica italiana, segnaliamo che esistono margini per una riduzione di una spesa della difesa, senza che ciò comporti una perdita di efficacia dello strumento militare. In primo luogo, ciò potrebbe avvenire se, avvalendosi della possibilità di ritorno in vita che la cosiddetta legge sui vertici militari consente alle deleghe del disegno di legge collegato dello scorso anno ...

PRESIDENTE. La Camera ha approvato quel provvedimento: confidiamo nella buona volontà del Senato.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Se il Senato facesse ritornare in vita queste deleghe ed il Governo le esercitasse nei tempi, purtroppo abbastanza ristretti, ancora disponibili, si aprirebbe la via per cominciare ad affrontare alcuni dei nodi strutturali della macchina complessiva della difesa e ciò consentirebbe di realizzare economie di spesa non trascurabili. Di per sé, l'approvazione della legge sui vertici militari offre al ministro ed al Capo di stato maggiore della difesa — dando una più corretta allocazione alle responsabilità, alle funzioni ed agli strumenti — una forza in più per attuare questo tipo di ristrutturazioni, anche vincendo alcune delle resistenze in atto nell'attuale gestione da parte delle singole forze armate.

Un punto importante ormai noto a tutti perché anticipato dalla stampa è che con il provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria per il 1997 si aggredisce in modo significativo, e per la prima volta, uno degli aspetti fondamentali dell'attuale struttura del Ministero della difesa. Si prevede infatti una riduzione del 25 per cento delle dotazioni organiche e consistenze effettive degli ufficiali in servi-

zio permanente, indicandone non solo, appunto, le dimensioni, ma anche i tempi e le modalità. Anche questo costituisce un elemento di novità rispetto alle ipotesi precedenti ed allo stesso provvedimento collegato alla legge finanziaria approvato lo scorso anno. Un ulteriore elemento di novità sta nel fatto che la richiesta delega del Governo sull'avanzamento, reclutamento e stato giuridico degli ufficiali contiene clausole di vincolo finanziario. Cioè, provvedimenti tendenzialmente rischiosi sul versante della spesa prevedono nei principi direttivi della delega il rispetto del vincolo finanziario in maniera abbastanza chiara e in proporzione molto precisa sotto il profilo delle economie che derivano dalla riduzione del numero degli ufficiali.

Un aspetto ulteriore che a nostro avviso presenta alcuni elementi di preoccupazione è dato dalla transizione verso il modello misto di esercito, preannunciato dal ministro, da realizzarsi con l'introduzione di volontari. Questa innovazione comporterà sicuramente un incremento di spesa sotto il profilo sia retributivo sia dell'insieme della struttura che deve essere modellata in quella direzione. Se ciò avverrà senza corrispondenti, significative riduzioni della consistenza del personale in servizio permanente, della leva e della stessa struttura nel suo complesso, c'è il rischio che la trasformazione non sia indolore sul piano della spesa.

PIETRO GIANNATTASIO. Come avete fatto ad eseguire questi calcoli se non sappiamo ancora come sarà il futuro, se non disponiamo di dati certi? Tutti vorremmo conoscere il nuovo modello di difesa e voi avete già effettuato questi calcoli!

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. La nostra è un'impostazione di tipo metodologico. Non disponiamo di numeri, ma ci siamo esercitati, con una serie di ricerche piuttosto approfondite, su alcune delle precedenti ipotesi di modello di difesa, sottoposte all'esame del Parlamento, poi non approvate. L'elemento di tipo me-

todologico che si trae è che l'incremento degli oneri derivante dall'introduzione di volontari (naturalmente neppure i tempi e i numeri sono trascurabili) sia tale da provocare pericoli e tensioni se non si riducono in maniera significativa ...

PIETRO GIANNATTASIO. Il rapporto è di 20 a 1!

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Noi potremmo fornire qualche dato in relazione ai nostri vecchi studi, che facevano riferimento a dati precisi delle proposte del ministro dell'epoca. In questo caso non è opportuno, ma si tratta di un aspetto metodologico importante.

PRESIDENTE. La Commissione ha deliberato un'indagine conoscitiva sulla leva connessa allo strumento militare; se poteste inviarci una documentazione specifica sull'argomento, eventualmente potremmo discuterne.

GIUSEPPE ALEFFI. E per quanto riguarda la riduzione della durata della leva?

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Tale innovazione — almeno questo si rileva dalle relazioni tecniche accluse al provvedimento collegato — sembrerebbe non comportare immediatamente risparmi di spesa.

PIETRO GIANNATTASIO. Si avrebbe un incremento degli oneri pari al 17 per cento solo per il vestiario, le munizioni ed il carburante!

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Gli ultimi dati, ed anche quelli relativi al bilancio a legislazione vigente del 1997, confermano la tendenza che abbiamo segnalato, nel senso di una crescita della spesa per l'ammodernamento dei mezzi e materiali della difesa, che negli ultimi due anni ha assunto un certo rilievo e che rappresenta uno degli elementi di

cambiamento — almeno sulla base dei dati di cui disponiamo — strutturale del complesso del bilancio della difesa, così come emerge dalle tabelle dei dati che abbiamo disponibili in questo momento.

**PIETRO GIANNATTASIO.** Ringrazio il presidente per averci posto nella condizione di ascoltare prima i rappresentanti della Corte dei conti che si interessano dei problemi della difesa e, poi, di venire a conoscenza dello studio quanto mai interessante presentato dalla commissione tecnica per la spesa pubblica.

Vorrei chiedere se, all'interno del Ministero del tesoro, vi sia l'autorità o la possibilità di intervenire per la semplificazione dei 275 capitoli del bilancio della difesa. Tra l'altro (mi riferisco alla famosa tabella 12), faccio presente che noi non abbiamo l'indicazione del contenuto dei capitoli di bilancio, ma dobbiamo aspettare il famoso libro azzurro (il cosiddetto bilancino) che contiene una più ampia analisi di ciò che i capitoli stessi comprendono. Voi avete questa autorità o possibilità?

La seconda domanda che vorrei formulare riguarda i famosi capitoli « calderone »: sapete dirci da cosa derivino? Un tempo, nell'esercito italiano, e prima ancora nel regio esercito, esisteva il materiale del gruppo C: l'elenco relativo comprendeva sia il chiodo per il ferro da cavallo sia il carro armato; il gruppo A riguardava il vestiario e l'equipaggiamento ed il gruppo B il casermaggio. Vorrei conoscere le ragioni che hanno portato ai capitoli « calderone » e se vi sia la possibilità di predisporre capitoli più articolati, più analitici, più comprensibili, oserei quasi dire più seri.

Quanto ai divari che sono stati registrati nel 1997, da lei messi giustamente in evidenza, quando il potenziamento dei mezzi è arrivato al massimo per poi scendere e quindi dar vita ad una forbice con i capitoli relativi al personale, esiste una versione secondo la quale è preferibile avere il personale contento di fare quello che fa e disporre di un carro armato in meno; ve ne è un'altra, però, secondo la quale la diminuzione del bilancio e l'au-

mento del valore inflattivo concernente i materiali della difesa non hanno consentito di portare avanti determinati programmi di potenziamento. Ad esempio, abbiamo dovuto pagare determinate penali perché avevamo stipulato certi contratti e quindi si è ridotta la possibilità di acquisto degli strumenti per il potenziamento.

**ALESSANDRO PETRETTO, Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.** L'autorità viene data al Ministero del tesoro con legge delega. Il disegno di legge approvato il 2 agosto di quest'anno, che prefigura la riforma del bilancio dello Stato, è oggetto di studio da parte di una commissione ai lavori della quale parteciperanno i responsabili dei singoli ministeri per l'accorpamento dei capitoli e, fondamentalmente, la generazione delle unità previsionali di base. L'autorità, quindi, sostanzialmente viene dalla legge; l'operazione richiederà probabilmente i prossimi sei mesi e la commissione tecnica per la spesa pubblica dovrebbe essere fortemente coinvolta in questo processo perché forse dovrebbe rappresentare la segreteria di questa commissione, coordinata dal dottor De Ioanna, capo di gabinetto del ministro del tesoro.

**PRESIDENTE.** È prevedibile che il prossimo bilancio sia redatto sulla base della riforma.

**ALESSANDRO PETRETTO, Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.** Sì, senz'altro. Tra l'altro, la riforma del bilancio non nasce ovviamente dal nulla, ma è il risultato, per così dire, di una combinazione di proposte che sono già inserite nel bilancio sperimentale della Ragioneria dello Stato ed il frutto di altre iniziative che vengono portate avanti anche dalla Corte dei conti.

La Commissione ha una composizione mista ed i suoi membri sono rappresentanti del Ministero del tesoro, della Ragioneria e della Corte.

Come dicevo, procederemo all'aggregazione dei 275 capitoli e, dopo questa riclassificazione, essi saranno 15.