

**COMMISSIONE IV
DIFESA****RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA****7.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MARZO 2009****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE EDMONDO CIRIELLI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del dottor Biagio Mazzotta, direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato:	
Cirielli Edmondo, <i>Presidente</i>	3	Cirielli Edmondo, <i>Presidente</i> ...	3, 4, 5, 8, 9, 10, 11
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ACQUISIZIONE DEI SISTEMI D'ARMA, DELLE OPERE E DEI MEZZI DIRETTAMENTE DESTINATI ALLA DIFESA NAZIONALE, A VENTI ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE 4 OTTOBRE 1988, N. 436		Mazzotta Biagio, <i>Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato</i>	3, 4, 5, 8, 9, 11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
EDMONDO CIRIELLI

La seduta comincia alle 14,45.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del dottor Biagio Mazzotta, direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, a venti anni dall'entrata in vigore della legge 4 ottobre 1988, n. 436, l'audizione del dottor Biagio Mazzotta, direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nel dare la parola al dottor Biagio Mazzotta, lo ringrazio per la partecipazione alla seduta odierna.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Signor Presidente, prima di iniziare il mio intervento, vorrei fare una piccola introduzione de-

scrivendo il quadro generale degli elementi che mi appresto a sottoporre alla vostra attenzione. È in distribuzione un piccolo documento che tira le fila del mio discorso di oggi in modo che possiate fare riferimento ad alcune tabelle che indicherò nel corso dell'intervento.

Io appartengo al Ministero dell'economia e delle finanze e quindi affronterò il tema delle forniture militari, spese per gli armamenti, sotto il profilo più squisitamente contabile, soprattutto — credo che questo possa interessarvi — dal punto di vista dell'effetto sui conti pubblici di questo tipo di spese, quindi dell'acquisizione di questi sistemi d'arma, tenuto conto soprattutto della situazione di crisi in cui ci troviamo.

Dunque, la mia discussione partendo da una brevissima introduzione che riguarda l'andamento storico delle spese del Ministero della difesa approfondirà poi, in particolare, il tema delle spese per le forniture militari — così come le leggiamo dai dati di bilancio — attraverso un approfondimento su queste spese di investimento per poi passare a dare una definizione delle spese di forniture militari secondo i criteri dei conti nazionali. Infatti, esse sono « purtroppo » diverse da quelle che normalmente siamo abituati a leggere sul bilancio dello Stato. Dunque, si tratta di criteri un po' diversi e vedremo quali sono le differenze. Infine — e questo è un argomento forse un po' più tecnico, ma cercherò di semplificare il più possibile — enuncerò i criteri di registrazione sui vari aggregati di finanza pubblica di queste partite sia sul bilancio dello Stato sia sul fabbisogno del settore pubblico, quindi sui pagamenti, e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, il quale rap-

presenta il parametro preso a riferimento ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo.

Questa è la panoramica a cui mi atterrò dal punto di vista della Ragioneria generale. Spero di essere riuscito a cogliere le indicazioni della documentazione che mi avete mandato. In ogni caso, resterò a disposizione per eventuali approfondimenti o richieste specifiche da parte della Commissione.

Cominciamo con una brevissima introduzione sul bilancio del Ministero della difesa. Come potete osservare, nella tabella n. 1 a pagina 3 del documento che ho fatto distribuire abbiamo messo in fila i numeri relativi al bilancio del Ministero della difesa a partire dal 2003. Nel premettere che non mi soffermerò sui valori assoluti che potrete guardare con più calma in seguito, posso dire che la spesa relativa al bilancio del Ministero della difesa corrisponde a circa l'1,5 per cento del prodotto interno lordo. Invece, rispetto al totale della spesa finale, cioè delle spese correnti e di conto capitale del bilancio dello Stato, tale valore si aggira intorno al 4,3-4,4 per cento, mentre rispetto alla spesa primaria — cioè la spesa al netto di quella per interessi passivi — questa percentuale sale intorno al 5 per cento. Come potete vedere dal profilo storico riportato, tale andamento è sostanzialmente stabile rispetto al PIL, mentre negli altri due casi è leggermente decrescente nel corso del tempo, ossia dal 2003 al 2008. I dati per il 2008 sono ancora provvisori perché, come sapete, non c'è ancora il consuntivo del bilancio dell'ultimo anno.

Lo stesso lavoro è stato realizzato oltre che per gli stanziamenti di bilancio anche per gli impegni presi effettivamente dal Ministero e per i pagamenti, e *grosso modo* le grandezze coincidono.

Un altro tipo di analisi che abbiamo prodotto è relativa alla composizione della spesa del Ministero per categoria economica, dunque in base alla natura della spesa. Da quest'analisi si comprende subito che la spesa del bilancio del Ministero della difesa riguarda per l'85 per cento, dunque per una grossa fetta, le spese

correnti. Quindi, il grosso è rappresentato da spesa corrente mentre un 15 per cento circa riguarda la spesa in conto capitale relativa a spese per investimenti.

Tale percentuale si è andata un po' evolvendo nel corso del tempo, pur essendo rimasta sostanzialmente tra il 12, il 13 e il 15 per cento, ad esclusione — parlo della spesa per investimenti — dell'anno 2006, nel quale c'è stato un calo abbastanza sostanzioso di cui approfondiremo in seguito i motivi.

Dalla composizione di questa spesa emerge un dato sicuramente significativo, ossia che una grande parte della spesa del bilancio del Ministero della difesa è assorbita dal personale. Questo è un dato che volevo evidenziare, ma non tratteremo oggi tale tema.

Procedendo velocemente, voi sapete che nel 2008 il bilancio dello Stato è stato riclassificato in base a missioni e programmi. Dunque, nella tabella n. 3 a pagina 5 potete osservare l'esposizione per gli anni 2008, 2009, 2010 e 2011 (quindi abbiamo preso tutto il bilancio triennale di riferimento) delle varie missioni: difesa e sicurezza del territorio, ricerca e innovazione, servizi istituzionali e generali, fondi da assegnare, con la ripartizione in programmi di tali missioni. Si tratta di una rappresentazione puramente contabile a scopo informativo per capire come il Ministero ripartisce i propri fondi tra i vari programmi.

Ad esempio, il primo riguarda il programma di approntamento e impiego dei carabinieri per la sicurezza, con le relative spese di attuazione. Il grosso è rappresentato dal funzionamento, come voi sapete bene.

PRESIDENTE. Anche il personale.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Anche il personale, assolutamente sì.

PRESIDENTE. I carabinieri hanno più truppe dell'esercito. Quasi ventimila unità in più.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Esatto. Si può osservare, inoltre, la distinzione tra programmi e impiego di forze terrestri, navali ed aeree e via dicendo. Segue poi l'argomento di cui ci occuperemo tra poco, ossia la parte relativa alle forniture militari, come potete vedere qui nel programma 6: « pianificazione generale delle forze armate e approvvigionamenti militari ».

Con questo io avrei esaurito molto velocemente il quadro generale delle spese del bilancio della Difesa.

Adesso cominciamo ad andare al nocciolo, quindi al tema della spesa per forniture militari. La definisco spesa per forniture militari perché in realtà sul bilancio del Ministero della difesa una parte di questa spesa è anche imputata in parte corrente. Quindi, si tratta di un *mix* tra spese correnti e in conto capitale, ossia l'imputazione al conto capitale non è pura al 100 per cento. Dunque, sicuramente troviamo il 90-95 per cento delle spese imputate al conto capitale, quindi alle spese per investimenti, ma una piccola quota è anche imputata in parte corrente. Nella tabella potete vedere come la spesa per investimenti fissi rappresenti circa il 99 per cento della spesa in conto capitale del Ministero. Quindi, possiamo dire che la parte relativa alle spese in conto capitale della Difesa è sostanzialmente quella relativa all'acquisizione di queste forniture. Ovviamente in questi numeri ci sono anche, per esempio, le spese relative ai carabinieri che rispetto al totale rappresentano una percentuale minima. In seguito viene riportata l'evoluzione della spesa per investimenti fissi lordi anche qui dal 2003 al 2008 per il quale, come ho già detto, i dati sono provvisori.

PRESIDENTE. Mi scusi, quindi questa prima voce « investimenti fissi lordi, acquisti di terreni »...

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Sì, quella è

la voce di categoria economica ed è standard. In realtà si potranno anche acquistare terreni, ma...

PRESIDENTE. È chiaro, ma vorrei capire se questi investimenti fissi riguardano anche l'acquisizione degli armamenti.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Esatto. L'investimento fisso nel caso del bilancio dello Stato significa soprattutto acquisizione di armamenti. Poi vedremo i disallineamenti rispetto ai conti pubblici, perché queste due voci sono disallineate.

In realtà, per quanto riguarda l'evoluzione delle spese di conto capitale della Difesa, osservando la tabella n. 5 a pagina 7 potrete vedere come nel corso del tempo essa sia andata fortemente variando. In particolare, la tabella n. 5 mostra come dal 1999 al 2007 le spese di investimento sono passate dai 330 milioni del 1999 ai 3 miliardi e 200 milioni del 2007.

Cosa è successo negli anni 1999, 2000 e 2001 ? Essenzialmente c'è stato un travaso, ossia una riclassificazione. Infatti, fino al 1999 le spese per forniture militari erano classificate nell'acquisto di beni e servizi, quindi tra i consumi intermedi.

PRESIDENTE. Cioè sarebbero investimenti correnti secondo la tabella. Infatti, si passa da 2.400 a 110.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Esatto. Erano lì fino a tutto il 1999. A partire dal 2000 con l'introduzione — voi ne sapete molto più di me quindi correggetemi se sbaglio, almeno la Difesa così li ha motivati — dei sistemi *dual use* (i *dual use*, voi sapete, sono beni che possono essere utilizzati sia in campo civile sia in campo militare) si è cominciato a spostare una buona parte di queste risorse in conto capitale. Probabilmente — qui esprimo una mia opinione personale — ciò è avvenuto per motivi di convenienza perché quelli erano gli anni in cui l'acquisto di beni e

servizi veniva particolarmente sottoposto alla mannaia delle varie manovre di finanza pubblica. Quindi, lo spostamento in conto capitale di queste risorse poteva anche significare salvarle da una serie di razionalizzazioni. Dunque, a causa di questo progressivo travaso — come potete vedere — rimane ben poco: 100-150 milioni circa di questo tipo di spese in parte corrente mentre il resto rimane contabilizzato tra quelle in conto capitale. Lo stesso *trend* permane non solo fino al 2007 ma anche per gli anni 2008 e 2009.

Rispetto a questa operazione di trasferimento da corrente a capitale poi faremo i confronti — ripeto — con quello che invece fa l'ISTAT, che compie tutt'altro in questo settore.

Dopo questa breve panoramica sulle modalità di contabilizzazione di tali spese sul bilancio dello Stato faccio un brevissimo cenno alle modalità di finanziamento delle spese per forniture militari. Sostanzialmente esistono due tipi di modalità, almeno da quanto emerge dall'esperienza di questi anni. Secondo la prima modalità tali spese vengono finanziate con i fondi difesa, ossia fondi freschi stanziati anno per anno con il bilancio di previsione a valere sui quali vengono presi impegni pluriennali anche per l'attuazione di questi programmi.

L'altra modalità, che si è sviluppata in questi ultimi anni, è quella che vede coinvolto il Ministero dello sviluppo economico. In questo caso, non si utilizzano i soldi freschi appostati in bilancio, ma quelli che noi chiamiamo « contributi pluriennali o quindicennali ». Sostanzialmente, tali contributi consistono in rate di mutuo che lo Stato paga a fronte di operazioni finanziarie poste in essere dalle società che devono realizzare la fornitura.

Faccio un esempio: per l'*Eurofighter* — ma potrebbe essere anche per le FREMM o quant'altro — il soggetto realizzatore della fornitura che deve, ad esempio, costruire una portaerei, chiede alla banca di attualizzare il contributo che ha ricevuto e contrae un prestito. Il Ministero dello sviluppo economico, in questo caso, rimborserà la banca, mentre la società che

realizza l'opera incassa subito la cifra che le consente di avviare la realizzazione del bene, ossia la fornitura che, come voi sapete meglio di me, non si esaurisce in un anno. Infatti, i tempi di realizzazione di una fornitura sono abbastanza lunghi e arrivano anche a sei anni.

Dunque, queste sono le due modalità di finanziamento: soldi freschi e contributi pluriennali che noi definiamo « attualizzati » e che nella sostanza sono mutui con oneri a totale carico dello Stato. Si tratta di mutui accesi non dai ministeri ma dall'impresa che viene eletta per la realizzazione della fornitura.

Ho appena descritto quello che accade nel bilancio dello Stato; magari in seguito vedremo più approfonditamente qualche numero.

Passiamo adesso a vedere cosa succede nei conti nazionali in modo da far emergere il disallineamento esistente tra come il bilancio vede questo tipo di forniture e quello che, invece, viene effettivamente registrato sui conti pubblici. La prima differenza fondamentale ed enorme consiste nel fatto che queste spese, secondo i criteri di contabilità nazionale, sono classificate nell'acquisto di beni e servizi. Quindi, esse non sono considerate come spese di investimento, bensì come consumi intermedi. Dico subito che si tratta di una convenzione statistica, che credo abbia le sue origini negli anni Cinquanta quando, con la guerra fredda, esisteva l'idea che questo tipo di bene venisse distrutto immediatamente andando in guerra e pertanto, ad esempio, un aereo da guerra non poteva essere considerato, almeno eticamente, un bene di investimento. Quindi, è stata adottata questa convenzione che è tuttora in vigore.

Tuttavia, vi anticipo che EUROSTAT — l'organismo statistico europeo che si occupa di ciò — sta rivedendo la questione. Il nuovo SEC (Sistema europeo dei conti economici integrati), che dovrebbe vedere la luce intorno al 2010, sembra andare nella direzione di riclassificare queste spese tra le spese in conto capitale. Quindi, anche su questi temi c'è un po' di andirivieni ma resta il fatto che, allo stato

attuale, tali spese vengono classificate come spese correnti. Pertanto, nel momento in cui l'ISTAT — l'organismo deputato alla chiusura dei conti pubblici — chiude i conti italiani riclassifica queste spese dalla parte capitale alla parte corrente. Quindi, nei conti pubblici tali spese rientrano nell'acquisto di beni e servizi mentre sul bilancio dello Stato sono in conto capitale, ossia sono classificate come spese di investimento. Si tratta dunque di un'operazione di riclassificazione effettuata dal nostro istituto di statistica. Questo per quanto riguarda il trattamento dei nostri dati.

Adesso complico leggermente la descrizione perché mi appresto a mostrarvi quali sono i criteri di registrazione sui conti di queste spese.

Sappiamo tutti che sul bilancio dello Stato vale lo stanziamento autorizzato da norma e su tale stanziamento viene preso l'impegno e poi si procede al pagamento. Queste sono le regole tipiche della contabilità finanziaria quale quella del bilancio statale.

Per quanto riguarda, invece, i conti nazionali non si seguono queste regole o perlomeno si seguivano queste regole in passato, ovvero l'ISTAT ha preso impegni e pagamenti fino a tutto il 2006. Dal 2006 è intervenuta una decisione dell'Eurostat che per garantire una sorta di omogeneità di trattamento di queste spese in tutti i Paesi europei ha stabilito che sui conti pubblici fosse registrato non tanto l'impegno o il pagamento — quindi né la cassa, né la competenza — ma il valore della consegna del bene nel momento in cui quel bene viene consegnato. Quindi, si tratta di un tipo di contabilità completamente nuova in relazione alla quale noi oggi, anche come Ragioneria generale dello Stato, non siamo attrezzati. Infatti, noi prendiamo gli impegni e i pagamenti: questa è la nostra contabilità e tutti i nostri sistemi informativi sono tarati con questo livello.

Invece, la decisione Eurostat ha stabilito diversamente: che bisogna considerare le consegne, ovvero il momento in cui il

bene — l'aereo, per esempio — viene consegnato per un importo pari al valore del bene stesso.

Ebbene, il valore che corrisponde al bene consegnato è quello che viene imputato sui conti pubblici. Per fare ciò l'ISTAT ha dovuto stipulare una convenzione con noi, come Ragioneria generale, e anche con il Ministero della difesa dal momento che nemmeno noi avevamo a disposizione tutti i dati che occorreavano. In effetti, devo dire che questa convenzione sta funzionando bene e in base ad essa, a partire dal 2006, il Ministero della difesa comunica a noi e all'ISTAT questi dati in modo tale che l'ISTAT è in grado di ricostruire addirittura a livello trimestrale anche i conti della pubblica amministrazione per questo particolare tipo di spese.

Va detto che il concetto di consegna non è così semplice e chiaro. La stessa decisione di Eurostat fa riferimento a diversi tipi di consegne. Infatti, per le consegne scaglionate nel tempo di beni e servizi che sono identici, ad esempio gli aerei come nel caso di *Eurofighter*, la spesa viene iscritta nel momento di effettiva consegna dell'aereo per il valore corrispondente all'aereo stesso. Questo è uno dei casi; tuttavia ci sono anche consegne di equipaggiamenti individuali che sono autonomamente operativi ma che compongono sistemi più complessi. Infatti, se nell'ambito di un sistema una parte è estrapolabile in modo tale da avere una propria autonomia, ossia in modo da essere utilizzata per conto proprio; ebbene in questo caso quel componente di tale sistema viene imputato all'anno in cui viene prodotto.

Il terzo caso è, ad esempio, quello della portaerei. La spesa per la portaerei viene imputata nel momento in cui viene effettivamente consegnata, ossia nell'anno di consegna. La portaerei *Cavour*, varata qualche anno fa, è stata imputata sui conti per il costo pieno, nell'anno in cui è stata effettivamente consegnata a prescindere da quelli che erano gli stanziamenti di bilancio.

Un ulteriore caso è quello dell'*Eurofighter*. Noi stiamo spendendo per l'*Eurofi-*

ghter dalla fine degli anni Ottanta, ossia dall'anno in cui è cominciata la progettazione e via dicendo. Per l'*Eurofighter* l'impatto sui conti si è cominciato a verificare a partire dall'anno 2004, cioè dall'anno in cui hanno cominciato a consegnare i primi sei aerei, se non sbaglio. Quindi, potete vedere le differenze.

La situazione è abbastanza complessa, io ho fatto l'esempio di EFA (*Euro Fighter Aircraft*) ma tenere i conti di tutto questo non è semplice. Forse sto allungando...

PRESIDENTE. No, è interessante. Anzi, io la voglio interrompere anche se forse la domanda che le pongo è un po' troppo specifica.

Noi abbiamo questo nuovo progetto *Joint Strike Fighter* che prevede anche una imponente spesa iniziale sull'investimento tecnologico. Come viene calcolata? Mi rendo conto che potrebbe essere...

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Sì, adesso avrei bisogno di approfondire la questione. Tuttavia, sicuramente in base allo studio di fattibilità magari ci potranno essere spese che si sostengono prima...

PRESIDENTE. Effettivamente si tratta di una procedura completamente nuova rispetto a quello che è accaduto. Infatti, c'è stato un intervento finanziario imponente, un miliardo di dollari, nella fase di progettazione peraltro imputata ad un *partner* straniero e non ad un consorzio...

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. In realtà, qui bisogna effettivamente approfondire. Facciamo l'esempio del *JSF*, anche se io non conosco i dettagli...

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, perché mi rendo conto che è molto particolare e non è un esempio specifico, per cui magari possiamo anche rimandare.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. No, se vuole, mi posso anche riservare di mandarvi una pagina di approfondimento su questo argomento perché non lo conosco benissimo. Però, mi sento di dire che certamente se fosse autorizzata una spesa di un miliardo — dico un numero a caso — tutta in un anno, nel 2010 per esempio, per la realizzazione di questo progetto, sicuramente il miliardo dovrebbe essere stanziato, quindi dovrebbe essere presente in bilancio. Per quanto riguarda l'impatto sui conti pubblici, non è detto. Anzi, molto probabilmente...

PRESIDENTE. Andrà alla consegna sempre...

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Andrà alla consegna oppure se si tratta di una di quelle opere che si realizza attraverso sistemi complessi, verrà imputata man mano che le singole parti e componenti — che però devono avere una loro autonomia — verranno prodotte.

Quindi, se si stanziava un miliardo di euro tutto insieme, è chiaro che il fabbisogno impatta sulla cassa nel momento in cui si paga lo stato di avanzamento dei lavori. Pertanto, quando il consorzio — supponiamo che sia un consorzio — chiama i fondi, in quel momento questo impatta sul debito.

Invece, questo potrebbe non verificarsi sul deficit valido ai fini di Maastricht. Anzi, molto probabilmente non si verificherà, poiché vale il momento in cui il bene viene consegnato, oppure se esso è composto da più parti separabili che hanno una loro autonomia verrà imputato all'anno il valore del singolo componente che sarà consegnato in quell'anno. Però sicuramente avremo una situazione spalmata nel tempo.

PRESIDENTE. Perfetto, grazie.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Quindi, come potete vedere, il concetto di consegna è molto diverso dal concetto di impegno del bilancio dello Stato che noi adottiamo e che penso tutti conosciate.

Dunque, l'ISTAT nel momento in cui costruisce i conti pubblici riclassifica queste partite spostando questi blocchi di spesa da capitale a corrente. Nella tabella n. 7 a pagina 11 ho riportato un esempio di riclassificazioni. So che avete in mente di sentire anche l'ISTAT, quindi non mi addentro in questioni strettamente statistiche perché loro saranno sicuramente più bravi di me a spiegare questi argomenti. Tuttavia, questa tabella mostra i più e i meno tra consumi intermedi, cioè acquisto di beni e servizi, e investimenti fissi lordi nel momento in cui l'ISTAT costruisce i conti nazionali.

Detto questo, nella tabella n. 8 a pagina 12 abbiamo riportato la serie storica — questa sì coerente con i conti nazionali — della spesa per funzioni, in particolare per la funzione difesa. Questo è un dato particolarmente importante perché consente di fare confronti omogenei anche con gli altri Paesi. Infatti, tale dato è costruito sulla base di criteri comuni che riguardano i conti nazionali. Quindi, sul totale della spesa per la pubblica amministrazione del bilancio dello Stato italiano circa il 3 per cento è rappresentato da spese di difesa.

In questi numeri rientrano non solo il bilancio della difesa ma anche la quota di investimenti fissi che viene finanziata dallo sviluppo economico. Dunque, si tratta di un dato sicuramente omogeneo e proprio questo dato deve essere considerato nel caso in cui si debbano fare dei confronti internazionali. Non è aggiornatissimo perché l'ISTAT non ha ancora prodotto i dati relativi alla classificazione funzionale per il 2008. Tuttavia questo è, ad oggi, il dato ufficiale per quanto riguarda le spese per la difesa.

È molto facile fare confusione, perché il bilancio dello Stato tratta in una maniera...

PRESIDENTE. Ovviamente considerando anche la spesa per i carabinieri, giusto?

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Se c'è n'è una quota imputabile, sì. Anche se — non sono sicuro — probabilmente viene riclassificata da ISTAT nella categoria «ordine pubblico e sicurezza». Potreste chiedere un chiarimento in merito all'ISTAT quando verrà ascoltato, ma penso che vi diranno che è così. I carabinieri vengono riclassificati a livello di conti nazionali all'interno della categoria «ordine pubblico e sicurezza» ancorché svolgano una funzione di difesa.

Ci avviamo alla conclusione. L'ultima parte un po' più tecnica — di essa, in realtà, ho già detto abbastanza — riguarda i criteri di registrazione delle spese sui vari saldi di finanza pubblica. Sul bilancio dello Stato tale registrazione viene effettuata in base agli stanziamenti autorizzati dal Parlamento, il quale può autorizzare un contributo pluriennale per quindici anni o anche, per esempio, il rifinanziamento del Fondo investimenti difesa per uno, due o tre anni a seconda delle disponibilità.

Sul fabbisogno, che è l'altro saldo di finanza pubblica importante — quando parlo di fabbisogno intendo la cassa che lo Stato deve tirar fuori per far fronte ai propri debiti — impatta ovviamente il momento del pagamento, ossia il momento in cui l'amministrazione effettivamente paga, quindi il Ministero della difesa o il Ministero dello sviluppo economico a seconda dei casi. Invece, per quando riguarda l'indebitamento c'è il valore della consegna effettuata.

Questi sono i criteri che oggi adottiamo per la costruzione dei tendenziali di finanza pubblica. Dunque, nei nostri tendenziali ci sono questi i numeri. In particolare, sul deficit/PIL c'è il numero del valore delle consegne. È chiaro che non siamo noi ad inventare questi numeri. Infatti, per effetto della convenzione stipulata con il Ministero della difesa e con

il Ministero dello sviluppo economico ci viene data qualche informazione e quindi siamo in grado ricostruire una previsione attendibile di quello che potrebbe essere il valore delle consegne sulla base dello stato di avanzamento della realizzazione delle varie forniture. Quindi, noi siamo allineati a questi nuovi criteri.

Inoltre, nella definizione della previsione di spesa — come avete potuto vedere nelle tabelle precedenti — per quanto riguarda le spese per gli investimenti fissi, quindi per forniture militari, in corrispondenza dell'anno 2006 si può osservare un picco in senso negativo. Infatti, la spesa della Difesa per queste forniture, che normalmente si aggira intorno ai 3 miliardi, per quell'anno si dimezza sostanzialmente. Ebbene, il 2006 è l'anno della famosa manovra che aveva tagliato il 40 per cento degli stanziamenti degli investimenti fissi. Si trattava di una manovra a regime, per cui, sicuramente, lo stanziamento della Difesa si era allineato a quell'importo nel triennale dell'epoca, ossia nelle proiezioni di allora. Quindi, in pratica era stato effettuato un taglio netto di circa il 50 per cento dello stanziamento. La decisione dell'Eurostat paradossalmente ha fatto emergere un elemento di cui noi, almeno come Ragioneria, non eravamo a conoscenza e che era legato alle procedure di spesa previste dalla legge Giacché: gli accordi presi a livello internazionale, quindi anche quei beni che vengono realizzati attraverso l'utilizzo di agenzie, sono emersi per noi, come Ragioneria, in quel momento perché prima non ne eravamo a conoscenza.

Quindi, quel taglio operato nel 2006 e negli anni successivi faceva sì che gli stanziamenti effettuati dopo quel taglio non fossero più sufficienti a coprire il livello di spesa, quindi a portare avanti gli accordi in essere. Nel 2007 ce ne siamo accorti anche per effetto del taglio previsto e per i contatti avuti con il Ministero della difesa. Sono emersi, dunque, tutti gli accordi e a partire dal 2007, attraverso alcune norme contenute nelle finanziarie 2007, 2008, 2009 (potete vederle a pagina 14), abbiamo cercato di riallineare l'impe-

gno preso a livello internazionale e gli stanziamenti del bilancio della Difesa che erano stati fortemente ridotti. Quindi, con gli interventi degli anni 2007, 2008 e 2009 abbiamo cercato di recuperare il *gap* che si era creato. Probabilmente c'è ancora qualcosa da recuperare, ragion per cui nelle prossime finanziarie ci sarà bisogno di finanziare le ultime code — per esempio dell'*Eurofighter* — di alcuni programmi che erano partiti alla fine degli anni Ottanta. Dunque, si tratta di situazioni molto lontane nel tempo di cui noi, però, non conoscevano l'esistenza. Se non ricordo male, la legge Giacché prevede che il decreto vada direttamente in Corte dei conti e non passi per la Ragioneria. Quindi, ci sono dei programmi di cui noi non eravamo a conoscenza.

Fortunatamente questa decisione ha fatto emergere la situazione e quindi, con le finanziarie successive, abbiamo cercato di mettere un tampone anche per evitare di avere scarsa credibilità a livello internazionale sotto questo profilo. Ciò ha consentito poi al Ministero della difesa e al Ministero dello sviluppo economico di portare avanti i propri programmi.

Rimango a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Mazzotta, per la relazione e soprattutto per aver messo in evidenza alcuni aspetti importanti, che sono di grande utilità per la nostra indagine.

Io volevo soltanto porle una domanda relativa all'ultima valutazione. Ovviamente, è importante che la Ragioneria abbia potuto affrontare nella valutazione la questione relativa a queste spese che non erano conosciute nel complesso dal Ministero. Infatti, questa rappresenta proprio una delle preoccupazioni per le quali abbiamo dato inizio alla presente indagine conoscitiva, la quale parte dall'esigenza di far comprendere allo Stato nel suo complesso che le spese in materia militare rappresentano un investimento non paragonabile a quelli di qualunque altro Ministero. Ciò in particolare per l'aspetto strutturale dell'organizzazione stessa, sulla

quale a volte alcuni tagli possono avere effetti non previsti che provocano ulteriori spese. In questo senso, vale la pena ricordare come ci siano anche delle penali internazionali; quindi il risparmio che si intende perseguire finisce per non ottenere l'effetto voluto.

Dunque, le chiedo se effettivamente abbiamo avuto modo di verificare se la manovra del 2006 abbia provocato degli effetti indiretti dal punto di vista dell'indebitamento, in termini di ulteriori spese non valutate nel momento in cui è stata effettuata.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Sicuramente la manovra del 2006 — che se ricordo bene ha tagliato il 40 per cento sia dell'acquisto di beni e servizi sia degli investimenti fissi nei quali erano in quel momento classificate queste partite — qualche danno probabilmente lo ha prodotto in termini di ritardo. Tuttavia, una volta accortici di questa situazione abbiamo tamponato attraverso le successive leggi finanziarie e quindi sicuramente abbiamo recuperato.

È chiaro che gli interventi inseriti in quelle leggi finanziarie sono serviti a coprire i programmi pluriennali già in essere mentre molto poco di quanto è stato stanziato va a finanziare nuovi programmi. Dunque, esse hanno consentito semplicemente di mantenere gli accordi presi in quel momento.

Cito come esempio *Eurofighter*: i soldi stanziati per EFA consentono di mantenere l'accordo per l'acquisizione delle prime due *tranche* ma non della terza per

la quale sarà necessario sicuramente un nuovo stanziamento. Questo è accaduto perché, nel momento in cui abbiamo appurato quella situazione per ricostruire i conti pubblici e costruire il tendenziale vero, ci siamo basati sugli accordi in essere in quel momento; in quel caso la terza *tranche* dell'EFA non era ancora stata sottoscritta come accordo e credo che ciò non sia ancora avvenuto. Quindi, nei nostri tendenziali non potevamo considerare quella partita come in essere ma come un qualcosa ancora da venire.

Chiaramente se in futuro il Parlamento vorrà finanziare questa prosecuzione dovrà stanziare i fondi e quindi trovare la relativa copertura finanziaria, perché in quel caso impatti sui conti ce ne saranno.

PRESIDENTE. La ringrazio nuovamente, dottor Mazzotta, per il suo contributo che è stato molto interessante.

BIAGIO MAZZOTTA, *Direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*. Grazie a voi.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 15 aprile 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,35



16STC0003280