

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE. Atto n. 389 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio*) 32

SEDE CONSULTIVA:

Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010. C. 4621 Governo, approvato dal Senato.

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2011. C. 4622 Governo, approvato dal Senato.

Tabella n. 11 (Relazione alla V Commissione) (*Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 119, comma 8, del Regolamento, e rinvio*) 33

Sui lavori della Commissione 37

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 27 settembre 2011. — Presidenza del presidente Edmondo CIRIELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Giuseppe Cossiga.

La seduta comincia alle 14.05.

Schema di decreto legislativo recante disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE.

Atto n. 389.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto in titolo, rinviato nella seduta del 20 settembre 2011.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, ricorda che, nelle sedute delle Commissioni riunite difesa della Camera dei deputati e Senato della Repubblica della scorsa settimana, si sono svolte le audizioni richieste e che il termine per l'espressione del parere è fissato al 28 settembre prossimo.

Il sottosegretario Giuseppe COSSIGA si sofferma sui rilievi espressi dal relatore nella seduta del 7 settembre scorso. Con riferimento all'articolo 2, condivide l'opportunità di riformulare la disposizione con un esplicito riferimento anche al settore dei contratti della sicurezza non militare. Condivide, altresì, l'opportunità di espungere all'articolo 4, comma 2, la previsione di istituti con disciplina speciale rispetto al codice dei contratti pubblici.

Con riferimento al medesimo articolo 4, ricorda che era stata avanzata una riserva in ordine ai rischi di sovrapposizione normativa. Al riguardo evidenzia che

non tutta l'attività negoziale del Ministero della difesa è disciplinata dalla direttiva 2009/81/CE; residua, infatti, l'area delle cosiddette « commesse civili », che sono disciplinate dal citato codice per quanto riguarda la normativa primaria, ma che necessitano di un apposito regolamento. Quest'ultimo resta distinto da quello generale di cui all'articolo 5 del medesimo codice, in relazione a tutti quegli aspetti che, essendo legati alle peculiarità organizzative del Dicastero, richiedono una normativa *ad hoc*.

Quanto all'applicabilità in via residuale della disciplina del codice ai contratti misti, non contemplata dall'articolo 5, osserva che tale previsione non figura nello schema di decreto in quanto in tal modo si renderebbe applicabile all'intera fattispecie contrattuale una disciplina che di per sé non è applicabile ad alcuna delle sue parti.

Segnala, inoltre, che non sussistono problemi di delimitazione degli ambiti di applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo in esame e dell'articolo 17 del codice dei contratti per quanto attiene la parte riguardante i contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza. Infatti, la relazione illustrativa specifica che i contratti ex articolo 6 sono esclusi dall'applicazione sia del presente decreto, sia del codice dei contratti e, pertanto, anche da quanto previsto dall'articolo 17.

Valuta altresì opportuno riformulare l'articolo 8 nel senso di rendere applicabili i principi generali del codice dei contratti anche ai contratti esclusi dall'ambito di operatività del decreto legislativo.

In merito all'articolo 15, ritiene utile differenziare il regime operante per le imprese dell'Unione europea, rispetto a quelle stabilite in Paesi non appartenenti all'Unione europea.

Condivide inoltre l'esigenza di richiamare integralmente nell'articolo 20 i criteri di valutazione dell'offerta sanciti in via generale dall'articolo 83 del codice.

Infine, circa la necessità di prevedere direttamente nel bando la facoltà di non pubblicare talune informazioni, evidenzia

che l'articolo 23, comma 4 dello schema di decreto riproduce fedelmente il testo dell'articolo 30, ultimo comma, della Direttiva. Pertanto non esiste al riguardo alcuna obbligatorietà in merito a tale previsione.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 27 settembre 2011. — Presidenza del presidente Edmondo CIRIELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Giuseppe Cossiga.

La seduta comincia alle 14.10.

Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010.

C. 4621 Governo, approvato dal Senato.

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2011.

C. 4622 Governo, approvato dal Senato.

Tabella n. 11.

(Relazione alla V Commissione).

(Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 119, comma 8, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, ricorda che la Commissione esaminerà congiuntamente i disegni di legge C. 4621, approvato dal Senato, recante il « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010 » e C. 4622, approvato dal Senato, recante « Disposi-

zioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2011», limitatamente alla tabella 11 del rendiconto e alla tabella 11 del bilancio di assestamento. L'esame si conclude con la votazione di una relazione su ciascuna delle predette tabelle, cui saranno allegati gli emendamenti eventualmente approvati dalla Commissione.

Avverte, altresì, che, salvo diverse determinazioni assunte dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, l'esame dei due provvedimenti dovrà concludersi entro la seduta del 28 settembre. Pertanto, in conformità ai precedenti, propone di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 18.

La Commissione concorda.

Edmondo CIRIELLI, *presidente* rammenta, inoltre, che il disegno di legge di approvazione del rendiconto è sostanzialmente inemendabile, essendo ammissibili soltanto gli emendamenti volti ad apportare modifiche di carattere meramente formale. Per quanto concerne gli emendamenti al disegno di legge di assestamento, ricorda, altresì, che si applicano le consuete regole di ammissibilità concernenti gli emendamenti ai disegni di legge di bilancio. In particolare, nella Commissione di merito devono essere presentati gli emendamenti che recano variazioni compensative all'interno del singolo stato di previsione di propria competenza. In via di prassi, peraltro, tali emendamenti possono essere anche presentati direttamente presso la Commissione bilancio. Gli emendamenti tendenti a introdurre variazioni compensative fra diversi stati di previsione ovvero, nei limiti di ammissibilità, variazioni non compensative, possono essere presentati presso la Commissione di merito o presso la Commissione bilancio. Gli eventuali emendamenti approvati dalla Commissione sono allegati alla relazione trasmessa alla Commissione bilancio e si intendono presentati a nome dell'intera Commissione. Gli emendamenti respinti dovranno, invece, essere ripresentati

presso la Commissione bilancio, anche al solo fine di consentirne a quest'ultima la rieiezione ai fini della ripresentazione in Assemblea. Fanno eccezione a questa regola gli emendamenti compensativi all'interno dello stato di previsione di competenza della Commissione di merito che, ove respinti dalla Commissione, potranno essere ripresentati direttamente in Assemblea.

Americo PORFIDIA (PT), *relatore*, ricorda che il Rendiconto generale dello Stato è lo strumento attraverso il quale il Governo adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria annuale relativa alle amministrazioni dello Stato e ad alcune amministrazioni autonome.

Il Rendiconto generale dello Stato è costituito da due parti: il conto del bilancio, che espone l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato, rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento, e il conto del patrimonio, che espone le variazioni intervenute nella consistenza delle attività e passività che costituiscono il patrimonio dello Stato.

L'esposizione dettagliata delle risultanze della gestione è fornita dal conto del bilancio, che è costituito dal conto consuntivo dell'entrata e, per la parte di spesa, dal conto consuntivo relativo a ciascun Ministero.

Nel conto consuntivo della spesa del Ministero della difesa per il 2010, tali risorse sono suddivise in quattro missioni (Difesa e sicurezza, Ricerca e innovazione, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e Fondi da ripartire) a loro volta articolate in dieci programmi.

Gli impegni totali ammontano a 22.461,83 milioni di euro e rappresentano il 99,6 per cento delle previsioni definitive di competenza, pari a 22.546,72 milioni.

L'importo relativo alle autorizzazioni definitive di cassa è di 22.993,64 milioni di euro, mentre nel bilancio di previsione risultava pari a 20.427 milioni di euro.

I pagamenti, che assommano a 20.991,88 milioni di euro, rappresentano il 91,3 per cento delle autorizzazioni di cassa.

Infine, i residui, che nelle previsioni al 1° gennaio 2010 erano pari a 4.313,38 milioni di euro, ammontano a 5.776,44 milioni al 31 dicembre 2010, di cui 2.881,8 relativi alle spese correnti e 2.894,64 in conto capitale.

Per quanto concerne il disegno di legge recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 2011, ricorda che esso contiene – sia per lo stato di previsione dell'entrata, sia per ciascuno degli stati di previsione dei ministeri di spesa – le proposte di variazione degli stanziamenti di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Tali variazioni possono riguardare sia modifiche già apportate in forza di atti amministrativi fino al 31 maggio, sia variazioni proposte direttamente con il disegno di legge di assestamento medesimo. Queste ultime possono essere determinate, sul fronte delle entrate, dall'eventuale revisione delle stime del gettito e, sul fronte delle spese, dalla necessità di adeguare le spese aventi carattere discrezionale a esigenze sopravvenute. Per quanto riguarda le previsioni di cassa, poi, l'assestamento provvede alla rimodulazione di tali previsioni in funzione dell'effettiva consistenza dei residui attivi e passivi – ossia dei crediti e dei debiti iscritti in bilancio e provenienti da precedenti esercizi finanziari – quali effettivamente accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

Ai fini della formulazione delle previsioni assestate di spesa, giova altresì richiamare la disposizione in materia di flessibilità di bilancio di cui al comma 3, dell'articolo 33, della legge n. 196 del 2009, recante « Legge di contabilità e finanza pubblica » che prevede la possibilità di effettuare variazioni compensative, in corso d'anno, tra programmi della stessa missione, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, escludendo comunque l'utilizzazione di stanziamenti di conto capitale per

finanziare spese correnti, secondo quanto indicato dall'articolo 33 della medesima legge.

Per effetto sia delle variazioni intervenute in dipendenza di atti amministrativi, sia di quelle proposte con il disegno di legge in esame, le previsioni assestate di competenza risultano pari a 21.078,81 milioni di euro. Le autorizzazioni di cassa, dopo l'assestamento di bilancio, ammontano a 21.848,18 milioni.

Tal dati sono effetto delle variazioni complessive, che ammontano quindi ad una variazione di segno positivo di 521,96 milioni di euro per le previsioni di competenza, e di 1.182,23 milioni di euro per le autorizzazioni di cassa.

Nell'analisi delle variazioni per le previsioni di competenza evidenzia che le variazioni per atto amministrativo incidono per 706,81 milioni di euro. Si tratta di variazioni già introdotte in bilancio e, pertanto, non soggette ad approvazione parlamentare, riguardanti quasi integralmente le spese correnti (706,5 milioni di euro), e un incremento di 1.208 milioni di euro delle autorizzazioni di cassa. Tali variazioni sono derivate da provvedimenti legislativi intervenuti nell'anno o da norme di carattere generale. Dalla nota preliminare alla tabella 11 si desume che le variazioni hanno riguardato principalmente il fondo per le missioni internazionali, per complessivi 345 milioni di euro, e gli oneri relativi all'attuazione dei decreti del Presidente della Repubblica di recepimento degli accordi sindacali per le Forze armate e per le Forze di polizia, per un ammontare di 343,4 milioni. Per le sole autorizzazioni di cassa segnala, poi, l'integrazione delle dotazioni di capitoli deficitari mediante storno dall'apposito fondo di riserva, pari a 501,18 milioni di euro.

Per le medesime previsioni di competenza riferite allo stato di previsione del Ministero della Difesa, la variazione negativa disposta dal disegno di legge di assestamento 2011, come modificato dal Senato, ammonta a circa 184,8 milioni di euro delle previsioni in termini di competenza e a una riduzione di 25,8 milioni in termini di autorizzazioni di cassa. Se-

gnala, infine, che il disegno di legge originario presentato al Senato prevedeva, per quanto concerne le variazioni specificamente proposte dal disegno di legge, un incremento di 50,3 milioni di euro in termini di competenza e di 209,4 milioni in termini di cassa.

Peraltro, dopo le modifiche apportate dal Senato, i dati disponibili si limitano a riportare l'incidenza delle variazioni sulle missioni e sui programmi ma non contengono nel dettaglio la suddivisione tra spese correnti e spese in conto capitale. Non è pertanto possibile fornire una rappresentazione di sintesi del bilancio assestato del Ministero della difesa, ripartito tra spese correnti e spese in contro capitale. Al riguardo, auspica dunque un chiarimento da parte del Governo.

Per le previsioni di cassa, le variazioni per atto amministrativo ammontano a 1.207,99 milioni di euro, mentre le variazioni negative proposte dal disegno di legge in esame sono pari a 25,76 milioni di euro. Il complesso delle variazioni apportate dal disegno di legge di assestamento incrementa il volume dei residui di 1.662,87 milioni di euro rispetto alla valutazione iniziale, con un ammontare, al 1° gennaio 2011, di 5.776,44 milioni, ripartiti tra parte corrente e conto capitale in ragione, rispettivamente, di 2.881,80 e 2.894,64 milioni di euro. La massa spendibile corrisponde, quindi, a 26.855,25 milioni di euro, e conseguentemente il coefficiente di realizzazione passa dall'83,1 per cento all'81,4 per cento. La consistenza presunta dei residui al 1° gennaio 2011 era valutata in 4.113,68 milioni di euro.

Si riserva, dunque, di presentare le prescritte relazioni sulla base dei chiarimenti del Governo e degli ulteriori elementi di valutazione che dovessero emergere durante il dibattito.

Il sottosegretario Giuseppe COSSIGA si riserva di intervenire nel corso del prosieguo del dibattito.

Francesco Saverio GAROFANI (PD), pur ritenendo esaustiva la relazione svolta dal deputato Porfidia, osserva che l'abbon-

danza di dati forniti non serve a dissipare i dubbi sui documenti in esame, peraltro già espressi dal gruppo del Partito democratico in sede di esame dei documenti di manovra di bilancio dello Stato. Con riferimento al Conto consuntivo del Ministero della difesa per il 2010, osserva, infatti, che all'incremento degli stanziamenti registratosi, pari a circa 2.000 milioni di euro, non ha corrisposto un analogo incremento dei pagamenti disposti dalla Difesa, essendo tale incremento quasi interamente confluito nei residui passivi, aumentati di circa 1600 milioni di euro.

Inoltre, le variazioni introdotte con l'assestamento al bilancio 2011, che incrementano le risorse assegnate al Ministero della difesa di poco più di 500 milioni di euro, passando da circa 20.500 milioni a circa 21.000 milioni di euro, sono in gran parte riconducibili alle spese autorizzate per le missioni internazionali e a quelle derivanti dal recepimento degli accordi contrattuali per le Forze armate e per le Forze di polizia. Nel ritenere, dunque, che ci si trovi in presenza di una spesa per la difesa che non risulta accompagnata da scelte in grado di riqualificarla e razionalizzarla, conferma le critiche che la sua parte politica ha già avanzato a suo tempo e preannuncia un parere negativo sui provvedimenti sottoposti all'esame della Commissione.

Osserva, inoltre, che la criticità di risorse finanziarie fatta registrare in assoluto dagli stanziamenti per l'esercizio ha vanificato le norme che dovevano consentire – attraverso risparmi di spesa realizzati in altri settori – incrementi di risorse destinate al reclutamento del personale. Al riguardo, richiama l'attenzione sul fatto che i fondi destinati al reclutamento raggiungeranno alla fine del 2011 un punto di non ritorno. Infatti, nonostante un emendamento introdotto nell'ultimo decreto di proroga delle missioni militari abbia consentito di riportare a 304 milioni di euro le risorse per il reclutamento per l'anno 2011, le risorse sono largamente insufficienti a partire dal 2012. Per rimediare a tale situazione ritiene che il Governo, qualora sia realmente intenzionato a ga-

rantire una seria politica di reclutamento, potrebbe utilizzare parte dei residui attribuiti alla spesa di conto corrente per l'esercizio.

In conclusione, ribadisce il proprio giudizio negativo, rafforzato dalla circostanza che l'amministrazione della Difesa abbia mostrato una scarsa capacità di spesa a fronte di risorse disponibili giudicate insufficienti rispetto alle esigenze di esercizio.

Augusto DI STANISLAO (IdV) rileva che i documenti contabili in esame lasciano trasparire, senza dare ad esse adeguate risposte, le complesse problematiche del comparto. Ne costituisce principale testimonianza la formazione di residui di significativa entità imputabili ad una cattiva amministrazione, se non addirittura ad una consapevole intenzione di utilizzarli nella parte conclusiva della legislatura per finalità che, al momento, il Governo preferisce non dichiarare. Sarebbe, invece, opportuno attivare un virtuoso investimento in termini di riqualificazione, addestramento e formazione del personale del comparto, su cui vi sarebbe la convergenza anche delle forze di opposizione. Sembra invece prevalere la logica contabile di considerare le risorse destinate a tali obiettivi come spese e non come investimenti.

Per tali motivi, preannuncia che non voterà a favore delle relazioni di maggioranza.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, ricordando che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato alle ore 18 di oggi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sui lavori della Commissione.

Augusto DI STANISLAO (IdV) segnala alla Presidenza l'opportunità di attivarsi al fine di consentire alla Commissione difesa di trasmettere i propri rilievi in ordine allo schema di decreto legislativo correttivo del codice dell'ordinamento militare, assegnato in via primaria alla Commissione bicamerale per la semplificazione.

Evidenzia che l'atto in questione presenta aspetti di particolare interesse per la Commissione difesa, nonché un elemento di particolare problematicità. Si riferisce, in particolare, alla reintroduzione del reato di associazione militare, che ha già costituito oggetto di polemica politica a causa della sua abrogazione, da parte del codice militare, in palese assenza di una specifica delega legislativa.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, si riserva di sottoporre la questione all'attenzione del prossimo ufficio di presidenza.

La seduta termina alle 14.30.