



Legislatura 18ª - 4ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 11 del 07/11/2018

DIFESA (4ª)

MERCOLEDÌ 7 NOVEMBRE 2018

11ª Seduta

Presidenza della Presidente

TESEI

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Tofalo.

La seduta inizia alle ore 15.

MATERIE DI COMPETENZA

(Doc. CCXXXIV, n. 1) Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020

(Esame e rinvio)

Il relatore **CANDURA** (*L-SP-PSd'Az*) rileva preliminarmente che il documento programmatico pluriennale 2018-2020 si divide in tre parti, corredate da sette allegati. La prima parte concerne l'impegno italiano interno e internazionale; la seconda riguarda lo sviluppo dello strumento militare; la terza, infine, è dedicata al bilancio della difesa. Per quanto riguarda gli allegati, rilevano in particolare, l'allegato C (che reca le schede descrittive delle missioni internazionali oggetto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2017), l'allegato D (che illustra le priorità politiche che sono alla base del bilancio finanziario della Difesa per il prossimo triennio 2019-2021), e l'allegato G (che riporta le condizioni contrattuali e le eventuali clausole penali relative ai singoli programmi d'armamento e di ricerca in corso di svolgimento).

Con particolare riferimento alla prima parte del documento, rileva che esso sembra porsi in sostanziale linea di continuità con il precedente documento programmatico pluriennale riferito al triennio 2017-2019 e con l'analisi geopolitica internazionale delineata nel Libro bianco del 2015, confermando un contesto internazionale complesso, conflittuale e fortemente dinamico, influenzato da molteplici aspetti che incidono sugli equilibri geopolitici mondiali. Si rileva, in particolare "un ritorno della competizione militare fra gli Stati, declinata sia nell'incremento degli investimenti per l'acquisizione di moderni sistemi di armamento e la ricostituzione di capacità convenzionali progressivamente abbandonate nei decenni passati, sia nel ritorno della minaccia missilistica e nucleare e nell'accentuarsi di quella cibernetica, in costante *trend* di crescita in termini di sofisticazione, pervasività e persistenza".

In relazione alla natura delle minacce, particolare attenzione viene poi data agli attacchi compiuti con strumenti cibernetici, definiti estremamente pericolosi ed in grado di determinare effetti distruttivi analoghi a quelli prodotti con armi convenzionali, nonché idonei ad incidere sull'esercizio di libertà essenziali per il sistema democratico.

In relazione, poi, alle aree geografiche che destano maggiore preoccupazione in termini di sicurezza e stabilità, particolare attenzione viene prestata all'area euro mediterranea e mediorientale, all'area del Sahel, al Libano, all'Afghanistan e ai Balcani. In particolare, per quanto

concerne l'area del Mediterraneo allargato, particolarmente importante per gli interessi italiani, il documento sottolinea come le sanguinose guerre civili abbiano favorito il diffondersi del terrorismo e della criminalità transnazionale nella regione, che continua ad essere attraversata da profondi sconvolgimenti politici, economici e sociali. Le precarie condizioni di sicurezza di alcuni Paesi dell'area e l'assenza di effettive capacità di controllo del territorio da parte delle legittime autorità locali, continuano poi ad alimentare flussi migratori diretti verso l'Europa, con contestuale proliferazione di traffici illeciti che pongono a rischio, tra l'altro, la libera circolazione marittima e commerciale e la sicurezza energetica.

Tra gli impegni nazionali della Difesa vengono quindi elencate una serie di attività che vedono coinvolte le Forze armate. Nel dettaglio, viene posta particolare attenzione sull'operazione "Mare sicuro" (avviata nel 2015 e volta a far fronte a straordinarie esigenze di prevenzione e contrasto del terrorismo nonché ad assicurare la tutela degli interessi nazionali, incrementando adeguatamente gli assetti aeronavali di sorveglianza), e sull'operazione "Strade sicure" (iniziata il 4 agosto 2008 e che vede al momento impegnato un contingente di circa 7.000 unità).

Relativamente alla seconda parte del Documento, che concerne l'analisi dei principali compiti istituzionali assegnati alle Forze armate (indirizzi strategici), alle singole componenti che costituiscono lo strumento militare, alle rispettive esigenze operative e alle connesse future linee di sviluppo capacitivo, l'oratore rileva che nella sezione viene, inoltre, dato conto dei principali programmi d'investimento della Difesa. In particolare sono riportati i programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale in corso di esecuzione, da avviare o in attesa della necessaria disponibilità di finanziamento.

Uno specifico capitolo è quindi dedicato all'approntamento e all'impiego dell'Arma dei carabinieri per la difesa e la sicurezza del territorio e alla programmazione infrastrutturale della Difesa.

Le esigenze operative, delle Forze armate vengono poi distinte in sei capacità operative fondamentali (preparazione delle forze, consultazione comando e controllo, superiorità decisionale, protezione e capacità di ingaggio, proiezione delle forze e sostegno delle forze) in ordine alle quali vengono disposte delle linee di sviluppo capacitivo. In particolare, spiccano lo sviluppo del Comando interforze per le operazioni cibernetiche, l'implementazione delle misure per il contrasto della minaccia rappresentata dagli ordigni inesplosi, la necessità di assicurare un corretto bilanciamento della componente terrestre e l'ammodernamento delle capacità di proiezione e di supporto logistico.

Con riferimento al settore infrastrutturale, il Documento si sofferma sulla particolare ampiezza dell'attuale patrimonio immobiliare della Difesa e sulle connesse esigenze di ammodernamento e rinnovamento. In relazione alla delicata tematica degli alloggi di servizio sono ipotizzate nuove politiche che consentano di individuare diverse e innovative soluzioni in grado di soddisfare le esigenze abitative del personale. Inoltre, al fine di assicurare adeguato supporto ai nuclei familiari del personale dipendente è intenzione della Difesa completare nel corso del biennio 2018-2019 il programma relativo alla realizzazione di asili nido.

Con riferimento alla terza parte del documento, dedicata principalmente all'analisi delle principali voci di spesa del comparto difesa, l'oratore osserva innanzitutto che il documento reca una serie di grafici che descrivono e analizzano l'andamento delle risorse disponibili su un periodo di dieci anni.

Con riferimento all'andamento del bilancio relativo alle "Risorse destinate alla difesa" (comprendente delle spese per le missioni internazionali, dei finanziamenti allocati presso il Mi.S.E. e dei costi relativi alla funzione di polizia dei Carabinieri), il documento registra come nell'ultimo decennio vi sia stato un andamento altalenante, sottolineando inoltre il costante andamento negativo delle citate risorse rapportate con i rispettivi valori del prodotto interno lordo (PIL), che passano dal valore di 1,51 per cento del 2008 all'attuale rapporto di 1,4 per cento. Le risorse dedicate alla partecipazione italiana nelle missioni internazionali hanno avuto invece un andamento tendenzialmente decrescente negli ultimi anni.

Un apposito paragrafo del documento analizza poi il bilancio del dicastero della Difesa nella sua tradizionale articolazione per funzioni.

Al riguardo il relatore ricorda che la "Funzione difesa" comprende tutte le spese necessarie all'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, nonché

dell'Area interforze e della struttura amministrativa e tecnico-industriale del Ministero. A sua volta la "Funzione sicurezza" del territorio, comprende tutti gli stanziamenti destinati all'Arma dei carabinieri, ivi compresi quelli derivanti dall'assorbimento dell'ex-Corpo Forestale dello Stato. Le "Funzioni esterne", attengono alle esigenze correlate ad attività affidate al Dicastero, ma non specificamente rientranti nei propri compiti istituzionali. Infine, la quarta funzione attiene alle Pensioni provvisorie del personale in ausiliaria, che sono relative ai trattamenti economici corrisposti al personale militare in ausiliaria e a talune altre esigenze non correlate al trattamento economico in attività. Anche in questo caso attraverso l'ausilio di grafici e tabelle viene descritta l'evoluzione nel tempo degli stanziamenti relativi alle richiamate funzioni.

Il documento rileva quindi che nel 2018 la spesa totale è pari a 20.969 milioni di euro. 13.797 milioni per la funzione difesa, 6.632 milioni per funzione sicurezza del territorio, 147 milioni per le funzioni esterne e 391 milioni per le pensioni provvisorie del personale in ausiliaria.

Particolare attenzione merita poi l'analisi della "Funzione difesa", suddivisa nei settori del personale, dell'esercizio e dell'investimento e che rappresenta, nell'anno in corso, circa il 66 per cento della spesa totale.

Con riferimento al personale, (che impegna, nel 2018, risorse per circa 10 miliardi di euro e che rappresenta ben il 73 per cento della spesa della funzione difesa), viene segnalato che la progressiva riduzione degli organici, tesa al raggiungimento del traguardo (previsto per il 2024) di 150.000 unità per tutte le Forze armate, si realizza di fatto con provvedimenti di contenimento della spesa pubblica nel settore che incidono in maniera significativa sulle capacità di assunzione della componente militare, ovvero, con notevole riduzione dei reclutamenti nell'intero comparto.

Relativamente all'esercizio (ossia all'aggregato che comprende tutte le spese afferenti all'acquisto di beni e servizi e, più in generale, al mantenimento in efficienza e all'operatività dello Strumento militare, e che nel 2018 rappresenta il 10 per cento della spesa della funzione difesa), viene rilevata una significativa contrazione delle risorse, che registra, dal 2008 al 2018, un taglio degli stanziamenti di circa il 47 per cento, passando da 2,7 miliardi di allora ai circa 1,4 miliardi attuali.

Relativamente, infine, agli investimenti, le risorse, secondo la legge di Bilancio 2018, ammontano a 2 miliardi e 305 milioni per l'anno 2018 e rappresentano il 17 per cento della spesa della funzione difesa. In materia, il documento auspica un'opera di riforma e di adeguamento della programmazione attraverso l'adozione di una legge pluriennale (almeno sessennale), per i maggiori investimenti della Difesa. Viene anche segnalata una criticità nell'utilizzo delle risorse contenute nel fondo di sviluppo industriale istituito dalla Legge di bilancio 2017, concentrate prevalentemente nel periodo dal 2027 in poi. Tale disposizione, infatti, potrebbe rendere difficoltoso l'avvio in tempi brevi di taluni programmi per l'acquisizione di mezzi considerati ad alta valenza strategica.

In sintesi, prosegue l'oratore, le risorse disponibili per gli investimenti, al netto delle quote destinate a specifiche esigenze, saranno impiegate, prioritariamente, per: la prosecuzione di programmi a sviluppo pluriennale discendenti da impegni già assunti in passato; il sostegno di programmi volti ad assicurare la disponibilità delle componenti dello strumento operativo; l'avvio di selezionati programmi tesi a mitigare particolari criticità in determinati settori di spesa (quali la difesa cibernetica, le bonifiche, nonché le infrastrutture della Difesa ed il loro adeguamento sismico); il finanziamento di programmi volti ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze urgenti espresse dai contingenti nei teatri operativi.

Sempre con riferimento agli investimenti, merita attenzione anche quanto riportato dal documento in relazione alle sinergie presenti con il Ministero dello sviluppo economico. La collaborazione tra i due Ministeri (Mi.S.E. e Difesa), infatti, ha consentito di avviare e sostenere nel tempo importanti programmi, tra cui spiccano i velivoli Eurofighter, le fregate europee multimissione FREMM, i Veicoli Blindati Medi VBM 8x8, l'elicottero medio NH-90 nonché una nuova serie di acquisizioni per la flotta militare nazionale, comunemente nota come Legge Navale. Anche la funzione sicurezza beneficia di tale collaborazione, che si estende al Sistema di Controllo del Territorio per l'Arma dei carabinieri (noto come Si.Co.Te.).

Il documento segnala che la nota di aggiornamento al DEF ha previsto una generale razionalizzazione delle spese a sostegno di taluni programmi di ammodernamento e rinnovamento. In particolare, nell'ambito delle risorse rese disponibili sul bilancio del MiSE dalla legge di bilancio 2017 stanziata sul citato fondo investimenti (articolo 1, comma 140) ed a rifinanziamento della legge n. 266 del 1997, si è proceduto ad articolare una rimodulazione

decennale dei volumi finanziari destinati ai programmi NH-90, VBM 8x8 e Tornado, mirata a ridurre i livelli di spesa nel brevissimo periodo. L'intervento ha così consentito di recuperare, con riferimento al 2019, un volume pari a circa 370 milioni di euro, che verrà adeguatamente dilazionato e rimodulato a favore delle citate progettualità in un arco temporale decennale.

Conclude soffermandosi sui dati riportati sul bilancio della Difesa in chiave NATO, quale rappresentazione del bilancio elaborato in base a parametri e criteri indicati dall'Alleanza, rilevando che il Paese è ancora lontano dal traguardo concordato nel vertice di Varsavia del 2016, ossia del 2 per cento di spesa per la difesa rispetto al prodotto interno lordo. La percentuale italiana, infatti vede l'1,12 per cento nel 2016, l'1,15 per cento nel 2017 e nel 2018 e un valore stimato dell'1,13 per cento nel 2019. Il documento rileva, tuttavia, che anche in occasione del *summit* di Bruxelles (tenutosi nel luglio di quest'anno), l'Italia ha sostenuto con forza la necessità di una visione unitaria e di insieme degli obiettivi e delle finalità, nella convinzione che solo da una lettura armonica e convergente di tutti e tre i parametri (da considerare in egual misura tutti essenziali), sia possibile fotografare il reale impegno nazionale a condividere con gli Alleati gli oneri della sicurezza collettiva.

Si apre la discussione generale.

La senatrice **GARAVINI (PD)** ringrazia il relatore per la puntuale e dettagliata esposizione, sottolineando la linea di continuità dei contenuti del documento con l'operato dei precedenti esecutivi, soprattutto con riferimento all'impegno internazionale del Paese.

Gli indirizzi programmatici contenuti nell'atto all'ordine del giorno risultano tuttavia compromessi dai prospettati tagli alla Difesa, di natura, peraltro, assai generica, preannunciati nella prossima manovra di bilancio. Tali tagli potrebbero, tra le altre cose, avere un pesante impatto negativo sugli investimenti e sul comparto industriale della Difesa e sui connessi livelli occupazionali.

Una riduzione degli investimenti, peraltro, potrebbe comportare un impatto negativo anche sulla posizione italiana in Europa, ed in particolare nell'ambito dei programmi connessi alla cooperazione strutturata in materia di difesa.

Auspica una tempestiva audizione del Ministro della difesa sul documento, allo scopo di meglio chiarire le problematiche sopra elencate.

Anche ad avviso della senatrice **RAUTI (FdI)** gli indirizzi programmatici contenuti nel documento programmatico pluriennale rischiano di risultare incompatibili con le risorse concretamente messe a disposizione del comparto, che sarebbero peraltro connotate, stando alle ultime notizie rese disponibili dagli organi di stampa, da inopportuni tagli agli investimenti ed al personale.

Condivide la necessità di un'audizione del Ministro della difesa, al fine di appurare l'effettiva portata ed incidenza delle predette riduzioni.

Il senatore **CASTIELLO (M5S)** esprime il proprio apprezzamento in ordine ad alcune parti significative del documento, soffermandosi in particolare sulla programmata dismissione degli immobili non più utili a fini istituzionali che favorirebbe una più efficace riallocazione delle risorse in favore della manutenzione di quelli realmente funzionali alle esigenze della Difesa e che, dall'altro potrebbe risultare funzionale alle esigenze di altre amministrazioni dello Stato, come, ad esempio, quella penitenziaria, che ha manifestato il proprio interesse in relazione ad alcune caserme dismesse. Particolarmente significative sono anche le previsioni sulle bonifiche ambientali dei poligoni (volte a garantire una efficace tutela della salute del personale militare), sugli alloggi di servizio e sull'attuazione del programma relativo alla realizzazione di asili nido, per le positive ricadute sulla qualità della vita del personale della Difesa.

La senatrice **MINUTO (FI-BP)** pone l'accento sulla contraddizione esistente tra le linee programmatiche descritte nel documento e le ipotizzate riduzioni alle risorse del comparto. Auspica sul punto una specifica audizione dei Ministri della difesa e dello sviluppo economico.

Il sottosegretario TOFALO precisa che la razionalizzazione della spesa per la Difesa operata dal Governo è stata rappresentata in maniera non del tutto corretta dagli organi di stampa.

L'unico taglio effettivo, infatti, concernerà la realizzazione di una struttura logistico-militare per gli uffici del Ministero (indicata dalla stampa col nome di "Pentagono italiano"), con un risparmio di oltre un miliardo di euro. Non vi saranno invece conseguenze negative sul comparto industriale, perché ogni intervento di rimodulazione di spesa nel settore degli investimenti sarà infatti effettuato d'intesa con le aziende interessate.

Conclude rimarcando la particolare attenzione del Governo nei confronti dell'industria italiana della Difesa.

La presidente TESEI osserva che alcuni elementi sulle tematiche evidenziate nel dibattito potranno essere approfondite già nel corso della prossima prevista audizione del Segretario generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(909) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 8^a e 13^a riunite. Esame. Parere favorevole)

Introduce l'esame la relatrice PUCCIARELLI (*L-SP-PSd'Az*), rilevando che decreto-legge reca una serie di disposizioni urgenti volte a fronteggiare situazioni particolarmente emergenziali concernenti, in particolare, il sostegno e la ripresa economica del territorio del comune di Genova e la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti a seguito del crollo del ponte Morandi, nonché alcune misure di sostegno per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica nei territori dei Comuni dell'isola di Ischia, è esaminato dal Senato in seconda lettura e che la Camera dei deputati è intervenuta con numerose modificazioni e aggiunte di articoli.

Dopo aver sommariamente illustrato il contenuto dei cinque capi di cui si compone l'articolato, si sofferma sui profili di competenza della Commissione, segnalando innanzitutto la norma (dell'articolo 6, comma 2) che stanziava la somma di euro 375.000, per l'anno 2018, e di euro 875.000, per l'anno 2019 per le esigenze di carattere operativo e logistico in ambito portuale della Direzione marittima-Capitaneria di Porto di Genova, aumentate in conseguenza del crollo del ponte Morandi. Tale norma non ha subito modifiche sostanziali nel corso dell'esame in prima lettura e su di essa la Commissione difesa della Camera si è pronunciata in senso favorevole.

Quale ulteriore profilo, ancorché marginale, si sofferma sulle procedure di condono di cui all'articolo 25, comma 1, rilevando che, per la definizione delle istanze, trova esclusiva applicazione la disciplina dettata dai capi IV e V della legge n. 47 del 1985, che escludono dalla sanatoria le opere in contrasto con vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna.

Si apre la discussione generale.

La senatrice GARAVINI (*PD*) esprime, a nome della propria parte politica, forte contrarietà ai contenuti del decreto-legge, ed in particolare alle norme relative al condono edilizio, che, nei fatti, costituirebbero un incentivo all'abusivismo, che è anche una delle cause dei tragici episodi

recentemente verificatisi a seguito delle avverse condizioni meteorologiche. Desta inoltre perplessità il mancato ricorso a fondi europei già stanziati dalla Banca europea degli investimenti.

La presidente **TESEI** invita incidentalmente gli oratori ad effettuare interventi maggiormente focalizzati sui profili di competenza della Commissione.

Il senatore **FEDE** (*M5S*) replica brevemente alla senatrice Garavini osservando che le norme sui condoni concernono esclusivamente le controversie già pendenti, talvolta anche da decine di anni.

Non essendovi altri iscritti a parlare, la presidente **TESEI** dichiara chiusa la discussione generale.

Replica la relatrice **PUCCIARELLI** (*L-SP-PSd'Az*), formulando una proposta di parere favorevole.

La presidente **TESEI** constata che non vi sono iscritti a parlare per dichiarazione di voto. Previa verifica del numero legale, pone quindi in votazione la proposta di parere favorevole della relatrice, che risulta approvata.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Proposta di nomina del Generale di corpo d'armata Agostino Biancafarina a Presidente della Cassa di previdenza delle Forze armate (n. 9)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta. Esame. Parere favorevole)

La presidente **TESEI** (*L-SP-PSd'Az*), in qualità di relatrice, illustra brevemente il documento, nel quale il Governo propone che il generale di corpo d'armata Agostino Biancafarina venga nominato Presidente della Cassa di previdenza delle Forze armate, in sostituzione del generale Massimiliano Del Casale, che cessa dal servizio attivo per raggiunti limiti di età.

Con riferimento al *curriculum* del candidato segnala quindi che attualmente, dal luglio 2015, il Generale Biancafarina ricopre l'incarico di Comandante militare della Capitale, incarico che fa seguito al comando dell'Istituto geografico militare di Firenze, dal 2012 al 2015.

Ricorda che la Cassa di previdenza delle Forze armate (istituita con il decreto del Presidente della Repubblica n. 211 del 2009) deriva dal riordino e accorpamento delle preesistenti Casse militari di Forza armata ed ha il compito istituzionale di gestire i fondi previdenziali integrativi, con criteri ispirati a efficienza gestionale, secondo le norme del codice dell'Ordinamento militare. Rispetto alle preesistenti casse militari, pertanto, rimane inalterata la missione del nuovo istituto, che è quella di garantire agli iscritti una maggiore tutela economico-previdenziale nel corso e al termine della vita lavorativa. Sono organi dell'istituto il Presidente, il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori.

Considerato il *curriculum* del candidato, propone alla Commissione di formulare un parere favorevole sulla proposta di nomina.

Poiché non vi sono iscritti a parlare viene posta ai voti, a scrutinio segreto, la proposta di parere favorevole formulata dalla Presidente.

Partecipano alla votazione i senatori **BERARDI** (*FI-BP*), **BUCCARELLA** (*Misto*), **CANDURA** (*L-SP-PSd'Az*), **CASTIELLO** (*M5S*), **CIRIANI** (*FdI*), **DONNO** (*M5S*), **FEDE** (*M5S*), **FUSCO** (*L-SP-PSd'Az*), **GARAVINI** (*PD*), **GASPARRI** (*FI-BP*), **GRIMANI** (*PD*) (in sostituzione del senatore Marcucci), **MINUTO** (*FI-BP*), **ORTIS** (*M5S*), **PUCCIARELLI** (*L-SP-PSd'Az*), **RAUTI** (*FdI*), **ROJC** (*PD*), **ROMANO** (*M5S*) e **TESEI** (*L-SP-PSd'Az*).

La proposta di parere risulta approvata con 9 voti favorevoli, 2 voti contrari e 7 voti di astensione.

La seduta termina alle ore 15,55.