

DIFESA (4ª)
GIOVEDÌ 13 LUGLIO 2017
245ª Seduta

Presidenza del Presidente
LATORRE

Interviene, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il Capo di Stato maggiore della Difesa, generale Claudio Graziano.

La seduta inizia alle ore 8,35.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

In apertura di seduta, il presidente **LATORRE** informa la Commissione che è in distribuzione il documento, aggiornato a ieri, che sintetizza gli esiti della consultazione scritta precedentemente deliberata in merito al disegno di legge n. **2738**, oltre che recare in allegato il testo integrale degli stessi. Precisa inoltre che, poiché alcuni contributi potrebbero essere ancora in fase di invio, pur a termini scaduti, tale documento verrà aggiornato ulteriormente, al fine di pervenire a una versione definitiva entro la corrente settimana e procedere poi alla sua pubblicazione.

Rende inoltre noto che sul citato disegno di legge n. **2728** il prossimo 18 luglio avrà luogo, nel pomeriggio, l'audizione del Ministro della difesa.

La Commissione prende atto.

Il **PRESIDENTE** ipotizza poi di fissare per venerdì 21 luglio, alle ore 12, il termine per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno allo stesso disegno di legge n. **2728**.

Il senatore **BATTISTA** (*Art.1-MDP*) si pone problematicamente sul termine ipotizzato dal Presidente, osservando che sarebbe più opportuno approfondire la questione nel corso di un apposito Ufficio di Presidenza.

Il presidente **LATORRE**, preso atto di quanto osservato dal senatore Battista, propone di convocare un Ufficio di Presidenza, se possibile anche nella giornata odierna, in un orario che sarà successivamente stabilito in relazione all'andamento dei lavori dell'Assemblea.

La Commissione conviene.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente **LATORRE** comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Capo di Stato maggiore della Difesa, generale Claudio Graziano, in relazione all'esame del disegno di legge n. 2728 concernente la riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e deleghe al Governo per la riforma dello strumento militare

Il presidente **LATORRE** ringrazia il generale Graziano per la sua disponibilità, cedendogli contestualmente la parola.

Il generale GRAZIANO pone innanzitutto l'accento sulla centralità delle linee di riforma tracciate dal "Libro bianco" del 2015, volte ad implementare uno strumento militare in cui sia rafforzata la dimensione interforze.

Tale modello, peraltro, è imposto da un contesto strategico connotato da una diffusa instabilità a seguito del proliferare di minacce asimmetriche, che spaziano dal terrorismo di natura confessionale agli attacchi cibernetici, .contesto che ha più volte spiazzato la comunità internazionale, talvolta impreparata a fornire una risposta rapida e globale e a cui si aggiunge il riemergere di minacce dirette alla sicurezza collettiva dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica, che richiedono un netto riesame della capacità di difesa e della prontezza operativa.

L'Italia, peraltro, rimane uno dei Paesi più esposti alla mutevolezza del quadro geostrategico e, in ragione di ciò, il "Libro bianco" del 2015 individuava due aree di interesse strategico: la regione euro-atlantica e quella euro-mediterranea, congiungendo zone con caratteristiche assai differenti. Proprio in relazione alla seconda area (denominata "fianco sud" in ambito NATO), si registra inoltre una situazione di complessa emergenza.

I fenomeni cui oggi si assiste, prosegue l'oratore, non rappresentano poi che un passaggio di un flusso delle crisi connotato da una cadenza decennale in cui la comunità internazionale è chiamata a confrontarsi con l'insorgere di nuove minacce, con conseguente mutamento dell'approccio strategico. Tale andamento impone allora un nuovo approccio temporale a lungo termine, proiettato su più decenni, al fine di rendere efficace il processo di trasformazione volto a garantire la stabilità di tutti i settori dello strumento militare: funzionamento operativo, reclutamento, formazione, cooperazione internazionale e investimenti.

In tale contesto, il "Libro bianco" del 2015 e il connesso disegno di legge n. 2728 risultano uno strumento indispensabile per adeguare lo strumento militare alle nuove esigenze di sicurezza, mettendo a sistema tutte le esperienze maturate negli ultimi 40 anni in ambito nazionale e internazionale. Esperienze che, a partire dalla riforma dei vertici militari operata dalla legge n. 25 del 1997, hanno trovato una progressiva attuazione attraverso la legge n. 331 del 2000 sul modello professionale, la legge n. 244 del 2012 sulla sua revisione ed il recentissimo decreto legislativo n. 94 del 2017 relativo al riordino delle carriere del personale. Peraltro, già la riforma del 1997 strutturava le Forze armate intorno al Capo di Stato maggiore della Difesa quale comandante di vertice interforze, anche se sorsero, poi, delle difficoltà in fase applicativa, cui oggi il disegno di legge all'esame della Commissione intende rimediare.

Il processo di evoluzione in chiave interforze delineato dal "Libro bianco", inoltre, si colloca in linea con i processi di riforma nell'ambito dei principali paesi europei, come la Gran Bretagna, la Francia e la Germania. Quest'ultimo Paese, in particolare, ha realizzato la trasformazione più radicale, prevedendo che ben sei componenti dello strumento (includendo, oltre a quelle tradizionali, la logistica interforze, la sanità e l'organizzazione per la ciberdifesa), siano alle dipendenze del Capo di Stato maggiore della Difesa.

Inoltre, prosegue l'oratore, la dimensione globale del settore della Difesa si pone in linea con le politiche perseguite sia in ambito NATO che europeo: soprattutto in quest'ultimo ambito, pur comportando una progressiva interdipendenza e una condivisione di sovranità, la compenetrazione con la difesa di altri Paesi appare una scelta razionale e una priorità politica, conformemente, peraltro, agli indirizzi espressi dalla 14^a Commissione permanente del Senato nel suo parere sul disegno di legge.

L'oratore passa quindi alla disamina del disegno di legge n. 2728, composto da 11 articoli divisi in norme di diretta applicazione volte a rivedere la *governance* dello strumento (articoli da 1 a 7) e deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze armate, del modello professionale di difesa e del sistema della formazione.

Per quanto attiene alla revisione della *governance*, l'elemento centrale consiste nella revisione a 360 gradi dello strumento, passando da una attuale 'visione interforze' delle Forze armate a una maggiore e concreta integrazione fra le varie componenti. Attraverso una serie di interventi mirati si perverrà pertanto all'eliminazione delle odierne duplicazioni organizzative e funzionali, riducendo i livelli gerarchici e semplificando le procedure, contestualmente

all'introduzione di una cabina di regia interforze per la conduzione delle operazioni. Tale organizzazione, in linea con il disposto della legge n. 25 del 1997, continuerà ad impennarsi sul Capo di Stato maggiore della Difesa, che sarà in grado di sviluppare la massima sinergia operativa nei diversi domini di impiego (incluso quello cibernetico), tramite un Vice comandante per le operazioni, cui sarà attribuita, su delega del Capo di Stato maggiore, la responsabilità di condurre e pianificare tutte le operazioni delle Forze armate. A tal fine, al Comando operativo di vertice interforze (COI) faranno capo i Comandi operativi di Forza armata.

Tale organizzazione, prosegue l'oratore, è stata peraltro il frutto di un'intensa attività di analisi condotta dalla Difesa (tenendo conto anche delle esperienze di altri Paesi), e comporterà anche una revisione dell'attuale fisionomia degli Stati maggiori di Forza armata, in relazione ai quali si procederà ad individuare le funzioni comuni da transitare in area interforze. Alle predette autorità, peraltro, resterà in capo l'importante e delicata responsabilità della generazione e della preparazione delle forze (ossia l'approntamento), mentre i Comandi operativi di Forza armata costituiranno l'interfaccia verso il citato COI. In sintesi, si realizzerà un minor peso organico degli Stati maggiori a favore dei rispettivi comandi operativi e dell'area interforze ed una maggiore sinergia ed integrazione delle strutture operative poste alle dipendenze del Vice comandante per le operazioni, consentendo una riduzione dei livelli decisionali e quindi un incremento della velocità nell'attività di pianificazione e condotta delle operazioni.

La responsabilità nello sviluppo delle operazioni ricadrà inoltre (seppur con diversa intensità e sotto il comando operativo dello Stato maggiore della Difesa), sul Comando operativo delle Forze speciali, sulla compagine logistica interforze, sul Comando interforze per le operazioni cibernetiche e sul comparto della Sanità militare interforze. Il Comitato di vertice delle Forze armate sarà quindi l'organo di consulenza del Capo di Stato maggiore della Difesa, a garanzia di un armonico equilibrio fra direzione unitaria ed esigenze delle singole Forze armate.

Relativamente all'organizzazione della logistica, l'oratore pone quindi l'accento sui limiti mostrati dall'attuale configurazione (dove, ad esempio, una stessa linea di elicotteri è supportata da più linee di manutenzione, una per ciascuna Forza armata), che impone di evolvere verso un concetto di supporto logistico integrato che gestisca tutto il ciclo di vita di un sistema operativo, dal processo di acquisizione e di introduzione in servizio fino alla dismissione. In tale contesto, peraltro, va inquadrata la soluzione individuata dal disegno di legge n. 2728, che prevede la nuova figura del Direttore nazionale degli armamenti e responsabile per la logistica (DNAL).

Tale figura potrà essere scelta, oltre che tra i generali di corpo d'armata, anche tra i dirigenti civili di prima fascia o, con contratto a tempo determinato, tra le persone con specifiche qualità professionali già previste dal decreto legislativo n. 165 del 2001, sarà alle dipendenze del Capo di Stato maggiore della Difesa, riunirà le competenze relative al *procurement* e le funzioni di supporto generale e logistico (oltre alle competenze in materia di politica industriale di interesse della difesa per cui risponderà direttamente al Ministro) e garantirà piena continuità con le funzioni già svolte dall'attuale Segretario generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti nonché una sempre più spinta integrazione interforze.

Con riferimento alla Sanità militare, precisa quindi che l'obiettivo primario della riforma è quello di riunire sotto la responsabilità del vertice sanitario interforze gli organismi deputati alle funzioni di prevenzione, diagnostica, ricovero e cura di medicina legale, i cui servizi sono già al giorno d'oggi in gran parte fruibili in ambito interforze ma con gestioni facenti capo alle singole Forze armate. Si potranno inoltre generare in ambito interforze assetti sanitari da proiettare in teatro operativo.

L'oratore sottolinea, altresì, il progetto evolutivo interforze della formazione, con la costituzione di un Comando per la formazione interforze coincidente proprio con il Centro alti studi per la difesa, dal quale dipenderanno un polo per l'alta formazione e la ricerca e un ispettorato per la specializzazione interforze, responsabile per la direzione e il coordinamento della formazione specialistica a carattere interforze.

Procede quindi alla disamina del secondo ambito di intervento del disegno di legge, relativo all'adeguamento del modello operativo delle Forze armate al fine di ridefinire la struttura delle forze, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello strumento militare (per elevarne le capacità e le caratteristiche di interoperabilità in contesti multinazionali complessi), soffermandosi innanzitutto sul potenziamento delle capacità cibernetiche: le Forze armate, infatti, hanno già costituito un nucleo iniziale di formazione del Comando interforze per le operazioni cibernetiche, con la prospettiva di conseguire entro il 2019 la capacità di condurre l'intero spettro di operazioni in tale ambito. A livello nazionale, peraltro, si sta procedendo al reclutamento straordinario di personale con particolari esperienze nel campo informatico.

Passando alle Forze speciali, rileva che, alla luce degli attuali scenari internazionali, il ruolo di questi assetti assume un valenza sempre più indispensabile, quale strumento a disposizione del vertice politico-militare, in grado di intervenire con ridottissimi tempi di reazione ed in qualsiasi ambiente operativo a salvaguardia degli interessi nazionali o degli organismi internazionali di riferimento. Si tratta infatti di assetti che anche quando di ridotte entità operano sempre a livello strategico e gli ingenti sforzi sinora condotti per ottimizzare gli aspetti capacitivi, procedurali ed organizzativi riceveranno un ulteriore stimolo in senso evolutivo.

Strettamente interconnessa alla revisione del modello operativo è poi la rimodulazione del sistema professionale, tesa a favorire una maggiore efficacia operativa ed efficienza di impiego dello strumento militare per rispondere ancora meglio alle esigenze delle Forze armate, oggi avviate ad un fenomeno di progressivo invecchiamento. Tale rimodulazione si realizzerà mediante una revisione del sistema delle ferme, tesa al graduale raggiungimento di un modello opportunamente bilanciato tra personale in servizio permanente e personale in ferma prefissata. Ciò produrrà l'abbassamento dell'età media del personale esecutivo e dovrà essere accompagnato da un sistema organico di misure intese ad agevolare il reinserimento nel mondo del lavoro del personale militare che non potrà essere stabilizzato. Pertanto, la validità innovativa del modello si fonda sulla possibilità di garantire al personale che si arruola per un periodo iniziale che può durare fino a tre anni e a cui può seguire una rafferma di quattro anni (in totale 7 anni), le stesse possibilità occupazionali, nelle Forze armate, nelle Forze di polizia ma anche presso altre amministrazioni pubbliche o strutture private. Occorrerà, in tal senso, porre in essere ogni utile iniziativa per valorizzare la professionalità, le competenze e le conoscenze, acquisite nel corso della vita militare, attraverso il riconoscimento dei titoli professionali, al fine di renderle effettivamente utilizzabili nel mercato del lavoro.

Dopo aver posto l'accento sulla piena coerenza tra il disegno di legge all'esame della Commissione e i recenti provvedimenti di riordino delle carriere del personale militare, si sofferma sull'istituzione della Commissione unica interforze per la valutazione dei generali di brigata e di divisione (e gradi corrispondenti). Tale organo, infatti, non solo costituirà una razionalizzazione dell'attuale assetto (che prevede quattro Commissioni di vertice, ossia una per ogni Forza armata e Arma dei carabinieri), ma consentirà altresì di valorizzare l'esperienza e la professionalità maturate dagli ufficiali in campo interforze. Tutto ciò senza pregiudicare la componente di vertice della Forza armata alla quale appartiene il giudicante che, peraltro, rimane prevalente dal punto di vista numerico.

Per quanto attiene, da ultimo, alla politica industriale e di innovazione tecnologica della Difesa, nel precisare che la tematica non sarebbe di precipua competenza dell'area tecnico-operativa, sottolinea l'importanza dell'introduzione di modelli organizzativi che assicurino una collaborazione ad ampio spettro tra la Difesa, l'industria e il mondo universitario e della ricerca. In tale alveo si muove infatti l'attribuzione al Ministro della difesa delle responsabilità di approvare la strategia di sviluppo tecnologico e industriale dello specifico settore, intesa quale programmazione delle più idonee soluzioni tecnico-operative in termini di struttura delle forze, mezzi e sistemi d'arma per l'adeguamento e l'evoluzione dello strumento militare, nonché la previsione di un potere di direttiva in materia di politica industriale nel settore della difesa. Una delle tematiche centrali affrontate dal Libro bianco è infatti la certezza, nel medio termine, delle risorse finanziarie, garantita dal disegno di legge di spesa pluriennale per il finanziamento (che copre un arco di tempo di sei anni), volto a fornire al Parlamento la massima visibilità sulle attività di acquisizione programmate.

Il senatore **GUALDANI** (*AP-CpE-NCD*), nell'esprimere apprezzamento sugli strumenti di programmazione delineati dal disegno di legge, evidenzia come dalle parole del generale Graziano emerga una delimitazione dell'area di responsabilità tra il Capo di Stato maggiore della Difesa e i Capi di Stato maggiore di Forza armata in continuità con l'evoluzione degli ultimi decenni.

Il senatore **GASPARRI** (*FI-PdL XVII*), nel rilevare la necessità di una riforma dello strumento militare volta ad adeguarlo alle innovazioni già realizzate dai principali Paesi *partner*, nonché che il disegno di legge all'esame della Commissione incontra, nel suo complesso, un atteggiamento favorevole da parte della propria parte politica, propone spunti di riflessione su alcune problematiche.

Andrebbe, in particolare, approfondita la natura non rinnovabile del mandato triennale dei vertici delle Forze armate, che configurerebbe un quadro forse troppo stringente, così come, stante la perdita delle funzioni di Direttore nazionale degli armamenti, ben potrebbe essere valutata la possibilità di abolire la carica del Segretario generale della Difesa.

Conclude soffermandosi sulla composizione delle Commissioni di avanzamento: molti contributi pervenuti alla Commissione nell'ambito della consultazione scritta avrebbero, infatti, sottolineato sul punto parecchie criticità.

Il senatore **MARTON** (*M5S*) domanda in che modo la riduzione degli organici delle Forze armate a 150.000 unità (quale già prefigurata dalla legge n. 244 del 2012), possa conciliarsi con l'attribuzione alle stesse di nuovi e rilevanti compiti operativi (come la ciberdifesa).

Domanda inoltre, a titolo personale, delucidazioni sulla configurazione del Vice comandante per le operazioni.

Il senatore **VATTUONE** (*PD*) domanda, con riferimento all'introduzione della legge sessennale di bilancio, se una programmazione di sei anni sia effettivamente congrua e rispondente alle finalità sottese alla legge stessa.

Chiede inoltre delucidazioni sulle misure adottate dal disegno di legge n. **2728** in ambito sanitario.

Domanda infine se la futura Commissione unica di avanzamento interforze non possa, nei fatti, essere ostacolata nel proprio lavoro dal rilevante numero di persone da valutare.

Replica il generale **GRAZIANO** osservando che, già ad oggi, numerosi ufficiali delle Forze armate svolgono compiti di natura interforze nell'ambito degli incarichi operativi loro assegnati, con compiti molteplici e delicati. L'istituzione di una Commissione unica di avanzamento appare pertanto una necessità imprescindibile. Inoltre, nell'ambito del predetto organo, la singola Forza armata di provenienza del valutato non risulterebbe affatto sottorappresentata.

Dopo aver osservato che le linee di riforma proposte dal disegno di legge n. **2728** obbediscono a criteri già ampiamente affermati nell'ambito delle Forze armate dei principali paesi europei, precisa che le misure in esso contenute consentirebbero di dare effettiva attuazione ad un quadro già ampiamente delineato dalla legislazione vigente.

Interviene quindi il senatore **COTTI** (*M5S*), rimarcando la necessità di introdurre, nel disegno di legge all'esame della Commissione, specifiche norme per vietare a coloro che hanno rivestito cariche importanti all'interno delle Forze armate (e in particolare legate all'attività di *procurement*, come il futuro Direttore nazionale degli armamenti e responsabile della logistica), di ricoprire, successivamente, posizioni di vertice all'interno delle aziende dell'industria della Difesa, al fine di prevenire l'insorgere di evidenti conflitti di interessi.

Dopo un dibattito sull'ordine dei lavori nel corso del quale intervengono i senatori **Luciano ROSSI** (*AP-CpE-NCD*) e **GASPARRI** (*FI-PdL XVII*) e il presidente **LATORRE**, la Commissione delibera di rinviare ad altra seduta il seguito della procedura informativa.

Il seguito della procedura informativa è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.