

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

RELAZIONI AL PARLAMENTO:

Sulla pubblicità dei lavori	17
Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2017-2019 (<i>Esame e rinvio</i>)	17

RELAZIONI AL PARLAMENTO

Martedì 12 settembre 2017. — Presidenza del presidente Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Domenico Rossi.

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, avverte che è pervenuta la richiesta che della seduta sia data pubblicità anche mediante gli impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2017-2019.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del documento in esame.

Daniele MARANTELLI (PD) riferisce che il Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2017-2019 è stato trasmesso dal Ministro della

difesa – ai sensi dell'articolo 536, comma 1, del codice dell'ordinamento militare – con lettera pervenuta in data 28 luglio 2017.

Al riguardo, precisa che tale disposizione ha previsto la presentazione annuale, entro la data del 30 aprile, di un « piano di impiego pluriennale » finalizzato a riassumere oltre al quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive, anche l'elenco dei programmi d'armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati con risorse allocate nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, nonché le spese relative alla « funzione difesa », comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

Segnala, quindi, che da quando è entrata in vigore la citata disposizione normativa sono stati presentati quattro Documenti previsionali programmatici e che, rispetto alle precedenti edizioni, quella in esame si presenta rinnovata nella struttura e nella veste grafica, in modo da risultare di più agevole consultazione e

contenere specifici approfondimenti sulle principali tematiche che vedono impegnata la Difesa.

Ciò premesso, rileva che il Documento è composto di tre parti: la prima è riferita all'impegno nazionale nel contesto di riferimento; la seconda, allo sviluppo dello strumento militare; la terza, al bilancio della Difesa. Inoltre, il Documento reca sette allegati. In particolare, l'allegato C riporta schede descrittive delle singole missioni internazionali oggetto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2017.

Osserva, quindi, che in relazione alla prima parte – in linea di continuità con il precedente documento programmatico pluriennale (riferito al triennio 2016-2018) e nel solco dell'analisi geopolitica internazionale delineata nel Libro bianco per la sicurezza internazionale del 2015 – il documento in esame conferma l'esistenza di un contesto internazionale complesso, conflittuale e fortemente dinamico. Nelle parole del Documento, si registra « un crescente indebolimento e una crescente frammentazione delle tradizionali strutture statuali, sotto la spinta di fenomeni a forte caratterizzazione identitaria che rendono ancor più arduo gestire a livello centrale i caratteri complessi dell'attuale fase storica ». Rispetto al passato – così è sottolineato nel Documento – il contesto internazionale appare caratterizzato da numerosi focolai di tensione determinati da una pluralità di fattori « politici, sociali, economici, ambientali e confessionali, che sembrano radicarsi più agevolmente in aree dalle precarie condizioni economiche e sociali ».

Si esprime, inoltre, particolare preoccupazione, per l'indeterminatezza dei possibili attori e dei possibili luoghi dei futuri conflitti, con particolare riferimento allo sviluppo crescente di attacchi nel dominio cibernetico.

Come già evidenziato nel Libro bianco, questa tipologia di attacchi viene dalla Difesa reputata estremamente pericolosa ed in grado di determinare effetti distruttivi analoghi a quelli prodotti con armi convenzionali ed idonei ad incidere sull'e-

sercizio di libertà essenziali per il sistema democratico. Gli attacchi possono, infatti, originare da qualsiasi punto della rete globale e per le loro peculiarità – sono asimmetrici, trasversali e mutevoli – possono determinare rilevanti conseguenze sul funzionamento e sull'integrità della rete informatica di un Paese, ed in particolare sulle infrastrutture informatizzate critiche di interesse nazionale.

Per quanto riguarda le aree geografiche che destano maggiore preoccupazione in termini di sicurezza e stabilità, particolare attenzione viene data all'area euro-mediterranea e mediorientale, ai Balcani e all'Afghanistan.

In particolare, con riferimento all'area euro-mediterranea, nel Documento si esprime preoccupazione per la « delicata situazione in Libia, un Paese che da sempre ha rappresentato una priorità strategica per l'Italia, sia per ragioni storiche, sia a seguito dei recenti sviluppi in materia di sicurezza ed energia ».

Per quanto concerne, poi, i conflitti che riguardano l'area mediorientale, con particolare riferimento a quelli che investono la Siria e l'Iraq, il Documento sottolinea la complessità della situazione in tale regione, in cui sono coinvolte formazioni dell'estremismo jihadista e potenze di livello regionale e globale, mosse da obiettivi politici divergenti.

Al riguardo sono ritenuti necessari ulteriori sforzi da parte della comunità internazionale, sia in ambito politico-diplomatico, al fine di eliminare definitivamente la minaccia dell'ISIS nel teatro siro-iracheno e di dare al contempo un assetto politico stabile e pacificato a queste aree. Si sottolinea, inoltre, come l'instabilità che caratterizza quest'area rischi di estendersi al confinante Libano, dove – in seno alla missione delle Nazioni Unite UNIFIL – continua ad operare un consistente contingente militare nazionale. Si afferma nel Documento che « Il supporto a due Paesi chiave di quest'area, Iraq e Libano, costituisce ulteriore priorità nazionale, sia in ambito multilaterale, sia a

livello bilaterale, in particolare nel rafforzamento delle capacità autonome di difesa e sicurezza ».

Per quanto riguarda, poi, l'Afghanistan, il Documento manifesta preoccupazione a causa della presenza, oltre dei talebani, di elementi di al-Qaeda e dell'Isis. Al riguardo si segnala come sia in atto, a livello NATO, la revisione della missione *Resolute Support* (RSM), « che continuerà a fornire il necessario supporto alle autorità afgane nella lotta al terrorismo, al fine di pacificare e stabilizzare quest'area cruciale per gli equilibri globali ».

Infine, con riferimento all'area dei Balcani, il Documento sottolinea l'importanza strategica della partecipazione italiana alla missione NATO Kosovo Force (KFOR), in considerazione della necessità di prevenire lo sviluppo di minacce terroristiche nell'area e di contribuire al completamento del percorso dei Paesi della regione verso una piena integrazione nelle strutture europee ed euro-atlantiche.

In relazione agli impegni nazionali della Difesa il Documento programmatico pluriennale riferito al triennio 2017-2019 passa in rassegna una serie di attività che vedono coinvolte le Forze armate nell'espletamento dei diversi compiti istituzionali previsti dall'articolo 89 del codice dell'ordinamento militare.

In particolare, il Documento ricorda l'operazione « Mare sicuro » autorizzata per la prima volta dal decreto-legge n. 7 del 2015 e, da ultimo, prorogata fino al 31 dicembre 2017 con la deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2016, adottata dal Governo ai sensi della legge n. 145 del 2016.

Ulteriori operazioni della Difesa in ambito nazionale oggetto di analisi nel documento sono l'operazione « Strade sicure » e l'operazione « Sabina », attivate in seguito ai fenomeni sismici che hanno colpito l'Italia centrale nel secondo semestre del 2016 e alla conseguente richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento Protezione Civile (PRO-CIV) di un contributo delle Forze armate,

in coordinamento con le altre amministrazioni dello Stato, per fronteggiare l'emergenza.

La seconda parte del documento è dedicata allo « Sviluppo dello strumento militare ». In tale sezione sono individuati gli indirizzi strategici della Difesa nel prossimo triennio, le esigenze operative e le linee di sviluppo capacitivo di medio e lungo termine delle Forze armate, con particolare riferimento all'analisi dei principali programmi d'investimento della Difesa in corso di esecuzione e di quelli che si ritiene necessario avviare in una fase successiva nella misura in cui saranno reperite le necessarie risorse finanziarie.

L'analisi delle principali voci di spesa del comparto difesa è a sua volta trattata nella terza parte del Documento.

Preliminarmente e attraverso una serie di grafici, il Documento analizza l'andamento delle risorse stanziare per la Difesa, comprese quelle iscritte nel bilancio ordinario, degli stanziamenti per le missioni internazionali e dei finanziamenti allocato presso il Ministero dello sviluppo economico. Al riguardo viene rilevato come nell'ultimo decennio vi sia stato « un andamento altalenante a causa delle note circostanze legate alla crisi economica iniziata nel 2007 e dei discendenti interventi di revisione della spesa pubblica, passando dal valore di 23.655,6 milioni di euro del 2008 all'importo di 23.478,3 milioni del 2017 ». Si sottolinea, inoltre, il costante *trend* negativo delle citate risorse rapportate ai rispettivi valori di PIL dell'ultimo decennio, che passano dal valore di 1,51 per cento del 2008 all'attuale rapporto di 1,37 per cento.

Ciò premesso, in via generale, il Documento programmatico pluriennale ricorda che la legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232 del 2016) ha autorizzato il Ministero della difesa a spese finali in termini di competenza per 20.269,1 milioni di euro nel 2017 (pari al 1,19 per cento del PIL previsionale), 20.061,8 milioni per il 2018 e 20.027,2 milioni per il 2019.

A sua volta, l'articolo 1, comma 140, della stessa legge di bilancio 2017 ha previsto l'istituzione di uno specifico

fondo, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, finalizzato al « finanziamento degli investimenti e allo sviluppo infrastrutturale del Paese » in settori di spesa specificamente individuati, tra i quali rientra anche il settore della Difesa.

In particolare la Difesa risulta destinataria di 49,5 milioni nel 2017, 199,7 milioni nel 2018 e 251,4 milioni nel 2019. Complessivamente, le risorse destinate alla Difesa in tutto il quindicennio sono pari a poco meno di 10 miliardi.

Particolarmente significativa è poi la parte del Documento che analizza le previsioni di spese relative alle singole funzioni della Difesa, suddivise nei settori del personale, dell'esercizio e dell'investimento.

Il settore del personale raggruppa tutte le spese destinate alla retribuzione del personale (militare e civile) in servizio, con e senza rapporto continuativo d'impiego. Il settore esercizio include, invece, tutte le voci di spesa correlate alle attività di addestramento e formazione, piccola manutenzione dei mezzi, mantenimento delle scorte e altre voci destinate a garantire la funzionalità e l'efficienza dello strumento militare. Infine, il settore investimento, raggruppa le spese destinate all'ammodernamento e al rinnovamento (A/R) dello strumento militare e al suo sostegno (ricostruzione scorte e grandi manutenzioni), nonché alla ricerca.

In relazione alle richiamate componenti (personale, esercizio e investimento) il Documento programmatico pluriennale « mostra un'allocazione delle risorse sbilanciata a favore delle spese per il personale. Tale situazione – si sottolinea nel Documento – « rappresenta una criticità per la Difesa che nel tempo potrà essere mitigata attraverso la riallocazione sui settori dell'esercizio e dell'investimento di quelle risorse che si renderanno disponibili a seguito delle predette riduzioni del personale ».

Al riguardo, il DPP fa presente che « pur nel generale contesto riduttivo, sono comunque rilevabili incrementi nella categoria dei « Sergenti », dei « Volontari in

Ferma Prefissata » e, in via marginale, degli « Allievi » da ascrivere alle dinamiche relative al transito tra i vari ruoli nell'ottica del futuro conseguimento degli obiettivi organici ». Questa dinamica – in un quadro di riduzione delle unità verso l'obiettivo il numerico di 150.000 da conseguire entro il 2024 ai sensi della legge n. 244 del 2012 – « risulta, peraltro, coerente con gli obiettivi fissati nel Libro bianco che, nel confermare il suddetto volume organico complessivo, ne prevede una rimodulazione attraverso una diminuzione del personale in servizio permanente ed un contestuale incremento della percentuale del personale a tempo determinato ».

Per quanto concerne le previsioni di spesa relative all'esercizio, va detto che, da un punto di vista prettamente economico, in tale macro aggregato sono comprese tutte le spese afferenti all'acquisto di beni e servizi e, più in generale, correlate al mantenimento in efficienza e all'operatività dello strumento militare.

Il Documento segnala che la contrazione di risorse per il settore esercizio è stata particolarmente rilevante: si è arrivati in poco meno di 10 anni, dal 2008 al 2017, ad un taglio degli stanziamenti di circa il 52 per cento, passando da 2,7 miliardi di euro ai circa 1,3 miliardi di oggi. Per contenere gli effetti della contrazione subita dalla disponibilità di risorse sul settore esercizio, si è intervenuti sulla razionalizzazione e valorizzazione immobiliare.

Con riferimento, poi, al settore investimento, le risorse previsionalmente disponibili al settore dell'investimento ammontano per l'anno 2017 a 2.141,1 milioni di euro, 2.122,8 per il 2018 e 2.164,1 per il 2019.

Si evidenzia, inoltre, che sarebbe necessaria una programmazione più stabile degli investimenti e che l'adozione di una legge pluriennale sessennale potrà garantire quella la certezza dei finanziamenti che, come rilevato anche nel Libro bianco, costituisce « fattore essenziale per assicurare la corretta pianificazione d'utilizzo delle stesse ». Al riguardo è utile ricordare

che l'introduzione di una legge pluriennale sessennale per il finanziamento dei programmi di interesse della Difesa è prevista dal disegno di legge del Governo S. 2728, all'esame della Commissione difesa del Senato, che reca norme per la riorganizzazione dei vertici del Ministero difesa e prevede deleghe al Governo per la riforma dello strumento militare.

Con riferimento alla funzione « Sicurezza del Territorio », pertinente alle esigenze finanziarie dell'Arma dei carabinieri, il Documento ricorda che i compiti istituzionali dell'Arma sono attinenti alla sfera di ordine e sicurezza pubblica. Si aggiungono i compiti conseguenti all'assorbimento, da parte dell'Arma dei carabinieri, delle funzioni originariamente appartenenti al Corpo forestale dello Stato, quantificabili in circa 492 milioni di euro.

Lo stanziamento previsionale per l'esercizio finanziario 2017 ammonta a circa 6.519,8 milioni, al netto dei risparmi di spesa previsti dal decreto legislativo n. 177 del 2016. Dalle disponibilità di bilancio dovranno essere sottratte, nel corso del corrente esercizio finanziario, le risorse da attribuire alle altre Amministrazioni interessate dall'assorbimento del Corpo forestale dello Stato (come previsto dall'articolo 13 del citato decreto).

Il confronto analitico tra le previsioni di spesa incluse nella legge di bilancio 2017-2019 e quanto assegnato alla Funzione Sicurezza del territorio nel 2016 evidenzia un incremento nel corrente esercizio finanziario riconducibile al richiamato accorpamento del Corpo forestale dello Stato e un lieve calo negli stanziamenti per il prossimo biennio.

In relazione ai richiamati stanziamenti il Documento sottolinea come « le risorse disponibili a inizio esercizio finanziario, per il « funzionamento » (compresi 83 milioni destinati al « fondo scorta ») non garantiscono le esigenze incompressibili dell'Arma, consentendo di pianificare solo in maniera parziale taluni programmi approvvisionativi, sia di mantenimento della struttura, sia di ammodernamento e rin-

novamento, finalizzati ad assicurare i necessari livelli di efficienza e funzionalità operativa dei reparti ».

Proseguendo nell'analisi delle ulteriori previsioni di spesa, per quanto concerne le spese non direttamente collegate ai compiti istituzionali della Difesa queste trovano collocazione all'interno della cosiddetta voce « Funzioni Esterne », relativa al soddisfacimento di specifiche esigenze regolate da leggi e decreti.

Lo stanziamento previsionale per il 2017 ammonta a 141 milioni di euro, con un incremento di 23,2 milioni sulle assegnazioni 2016. Per gli anni 2018 e 2019 gli stanziamenti previsionali si assestano, rispettivamente, a 135, 6 e 135,3 milioni.

Infine, per quanto concerne le previsioni di spesa relative alle pensioni provvisorie del personale in ausiliaria per l'anno 2017, lo stanziamento previsionale ammonta a 396,5 milioni di euro, con un decremento di 16,7 milioni rispetto alla dotazione 2016, dovuto, in parte, alla riduzione, dal 70 al 50 per cento dell'indennità di ausiliaria prevista, già a decorrere dal 2015, dalla legge di stabilità 2015. Per gli anni 2018 e 2019 gli stanziamenti previsionali si attestano, rispettivamente, a 399,5 e 400,5 milioni di euro.

Una specifica parte del Documento è dedicata all'analisi dettagliata degli stanziamenti del Ministero dello sviluppo economico a favore del comparto difesa. Al riguardo si fa preliminarmente presente che attraverso questo contributo viene assicurato il finanziamento di alcuni specifici programmi che sostengono importanti attività in settori considerati ad alta valenza tecnologica ed industriale nei quali lo sviluppo o il mantenimento di presenza e capacità risulta di elevato interesse nazionale per i correlati ritorni in termini di competitività e crescita industriale, nonché per l'operatività dello Strumento militare ad alto contenuto tecnologico.

Viene, altresì, ricordato come nel corso degli anni sono state adottate una serie di iniziative legislative oggetto di progressivo rifinanziamento o rimodulazione tenuto

conto dello stato di maturazione dei singoli programmi e delle risorse finanziarie disponibili.

Per quanto concerne l'anno 2017, in particolare, la legge n. 232 del 2016 ha provveduto a rifinanziare o rimodulare il finanziamento per complessivi 2.550 milioni.

Il DPP segnala che in assenza d'interventi correttivi nei prossimi provvedimenti di finanza pubblica si attendono ripercussioni a partire dal 2018, principalmente sui seguenti programmi: elicottero NH-90 Tornado Mid Life Update (MLU); FREMM, in luce della decorrenza posticipata dei rifinanziamenti recati dalla legge n.232 del 2016 (legge di bilancio 2017); Eurofighter Typhoon (F-2000); VBM 8x8 (completamento seconda Brigata).

Un apposito paragrafo del Documento è dedicato al finanziamento delle missioni internazionali, con particolare riferimento all'impianto normativo previsto dalla legge n. 145 del 2016.

A questo proposito rammenta che è stato trasmesso dal Governo alle Camere, al fine dell'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante la ripartizione delle risorse del fondo tra le missioni internazionali. Il cui esame – da parte delle Commissioni affari esteri e difesa – dovrebbe iniziare domani.

Segnala, infine, che una parte particolarmente interessante del Documento è quella trattata nel paragrafo intitolato « Il bilancio della difesa in chiave NATO ».

Al riguardo ricorda come nella Dichiarazione conclusiva del Summit NATO tra Capi di Stato e di Governo, svoltosi in

Galles il 4 e 5 settembre del 2014, gli Stati membri dell'Alleanza abbiano sottoscritto un impegno formale per il raggiungimento di un obiettivo di spese militari in rapporto al PIL nazionale. In base alla dichiarazione, le Nazioni NATO si sono impegnate affinché le rispettive spese nazionali per la Difesa convergano in tempi definiti verso riferimenti comuni, tra cui una spesa per la Difesa pari al 2 per cento del PIL entro il 2024.

Ulteriori impegni riguardano una quota per le spese dedicate agli investimenti in equipaggiamenti pari al 20 per cento del complessivo delle spese per la difesa (corrispondente al 0,4 per cento del PIL) e la necessità – per i Paesi non ancora in linea con i parametri di spesa anzidetti – di operare a livello nazionale al fine di allineare, entro dieci anni, i propri parametri a quelli di riferimento. È stata inoltre riconosciuta la necessità di invertire eventuali *trend* negativi di spesa per la Difesa in presenza di parametri difformi, in difetto, rispetto ai riferimenti. Secondo i dati forniti alla NATO nel 2016, solo cinque Paesi rispettano il parametro del 2 per cento. L'Italia contribuisce alle spese militari nella misura dell'1,1 per cento.

Conclude esprimendo un giudizio estremamente positivo sul Documento in esame per la chiarezza e l'ampiezza dei dati riferiti restando a disposizione della Commissione per eventuali approfondimenti.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.