

## IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

### S O M M A R I O

#### RELAZIONI AL PARLAMENTO:

Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2014-2016 ( <i>Seguito esame ai sensi dell'articolo 124 del regolamento e rinvio</i> ) .....	106
ALLEGATO 1 ( <i>Intervento conclusivo del relatore, onorevole Scanu</i> ) .....	110
ALLEGATO 2 ( <i>Intervento dell'onorevole Artini</i> ) .....	112

#### RELAZIONI AL PARLAMENTO

*Mercoledì 6 agosto 2014. — Presidenza del presidente Elio VITO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Gioacchino Alfano.*

#### La seduta comincia alle 15.20.

##### Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2014-2016.

*(Seguito esame ai sensi dell'articolo 124 del regolamento e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del documento programmatico, rinviato nella seduta del 24 luglio 2014.

Elio VITO, *presidente*, segnala che è pervenuta la richiesta affinché della seduta odierna sia data pubblicità mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone, pertanto, l'attivazione. Segnala che i colleghi Scanu e Artini hanno predisposto degli interventi che sintetizzano gli elementi emersi nel corso del dibattito sul provvedimento in titolo (*vedi allegati 1 e 2*).

Gian Piero SCANU (PD), *relatore*, osserva che il Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2014-2016 – trasmesso Parlamento in adempimento al dettato dell'articolo 536, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il Codice dell'ordinamento militare, come modificato dalla legge 31 dicembre 2012, n. 244 – valorizza la funzione di indirizzo e di controllo esercitata dal Parlamento in materia di difesa e sicurezza grazie ad un rafforzato contributo informativo e di trasparenza assicurato negli ambiti della pianificazione, dell'ammodernamento e della operatività dello strumento militare.

Coglie l'occasione per segnalare l'emergere di una tendenza, a suo avviso, volta a snaturare la portata della citata legge n. 244 del 2014 e, conseguentemente, le deliberazioni parlamentari che la sua attuazione comporta. Tale tendenza si è manifestata, a suo giudizio, in talune prese di posizione dell'Esecutivo e dello stesso Consiglio supremo della difesa, funzionali al conferimento di una sorta di carattere cogente al Libro bianco sulla difesa, al di là di quanto formalmente tale atto di squisita natura politica potrà avere. Tale tendenza si declinerebbe anche in talune

opinioni assunte pubblicamente da commentatori ed esperti in materia di difesa, che contribuiscono a rafforzare una visione ideologica e non istituzionale del ruolo che il Parlamento nel suo complesso intende svolgere in tale ambito. Al riguardo auspica, anche a nome del suo gruppo, che le forze politiche presenti in Parlamento vogliano contrastare le evidenze di questo fenomeno, assicurando autorevolezza e coerenza alle decisioni di volta in volta assunte.

Sottolinea, quindi, che il Documento, pur se presentato in ritardo rispetto al termine del 30 aprile, rispetto all'edizione del 2013 presenta un più elevato grado di completezza informativa, in accoglimento delle richieste allora formulate dalla Commissione, come dimostra anche il contributo conoscitivo assicurato dal Ministro della difesa in occasione della sua audizione del 24 giugno 2014, soprattutto con riferimento allo stato di attuazione del programma di acquisizione dei velivoli F-35 e al programma di parziale rinnovamento dei mezzi della Marina militare.

Sul piano dell'analisi geopolitica, il Documento delinea un quadro caratterizzato da perdurante instabilità dello scenario internazionale e, in particolare, del quadrante mediterraneo e mediorientale.

Al riguardo, esprime un apprezzamento per quanto i colleghi del Movimento Cinque Stelle hanno voluto manifestare con il loro contributo in riferimento ai nuovi scenari di crisi emersi lungo i confini orientali dell'Europa, nel grande Medio Oriente e nel Nordafrica, da cui deriverebbe l'esigenza di una riflessione più approfondita sulle strategie di difesa, sia a livello nazionale che regionale. È necessario, di conseguenza, che il Documento sia aggiornato e sia meglio contestualizzato rispetto al contesto geopolitico più attuale.

Al quadro di rafforzate minacce e di rischi che incombono sul continente europeo corrisponde, tuttavia, da parte di molti Paesi europei la riduzione degli investimenti nella difesa e da ciò deriva l'esigenza di promuovere il rafforzamento della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea. In linea con tale

tendenza per il nostro Paese il Documento accerta una riduzione dal 2008 ad oggi nei settori dell'investimento e dell'esercizio pari ad oltre il 27 per cento, con un decremento di oltre il 60 per cento per i consumi intermedi.

Tuttavia, rapportando i dati disponibili rispetto su un intervallo di tempo più ampio, a partire dall'anno 2004, e includendo nel calcolo le risorse destinate al bilancio del Ministero dello sviluppo economico, gli stanziamenti complessivi per la Funzione Difesa si collocano nella media di quelli previsti nell'arco dell'ultimo decennio.

Dall'esame del Documento emerge che, quanto al contributo assicurato dalla Difesa al complessivo processo di riduzione della spesa pubblica, anche alla luce del grave disagio arrecato dal perdurare del blocco delle retribuzioni e degli effetti economici delle promozioni, occorre garantire al Dicastero una pianificazione sostenibile delle risorse finanziarie, essendo queste correlate all'operatività dello strumento militare.

Il Documento e il relativo Addendum forniscono, inoltre, un quadro esaustivo dei programmi pluriennali della Difesa, da cui si evincono gli effetti delle misure di riduzione della spesa in termini di indebitamento netto, disposte dall'articolo 8, comma 11, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pari a 400 milioni di euro per l'anno 2014. Al riguardo, è da auspicare l'esplicitazione nel dettaglio delle singole variazioni, anche con riferimento agli stanziamenti previsti nell'anno 2013.

Quanto al programma di rinnovamento della Marina militare, che include un programma di « Supporto Logistico Integrato » di durata quasi ventennale e il cui costo complessivo stimato ammonta a 5.800 milioni di euro, si ricorda che la Commissione dovrà esprimere un parere ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera b), del Codice dell'ordinamento militare, secondo quanto stabilito dal comma 39 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014.

In tale materia si rende necessario che il Governo sottoponga al parere parlamentare anche i programmi finanziati con risorse del Ministero dello sviluppo economico al fine di garantire un adeguato controllo sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse destinate al finanziamento dei programmi di armamento, in considerazione del carattere di investimento strategico che tali programmi rivestono per la difesa nazionale e per lo sviluppo tecnologico e produttivo del nostro Paese, come ribadito anche nei documenti conclusivi delle indagini conoscitive sui sistemi d'arma approvati dalla Commissione in questa e nella scorsa legislatura. Anche su tale questione esprime apprezzamento per il contributo di riflessione portato dal collega Artini.

In merito al programma Forza NEC, ricordando le criticità già segnalate dai sopra citati documenti conclusivi, derivanti dalla carente integrazione tra gli analoghi programmi in corso di esecuzione in altri Paesi europei, auspica che il Governo si confronti con il Parlamento senza procedere ad ulteriori fasi del programma, in analogia con quanto avvenuto con il programma F-35, e provveda alla necessaria interlocuzione sul piano europeo nel semestre di presidenza di turno dell'UE.

Richiamando l'impegno profuso in molteplici occasioni dalla Commissione sulla questione dei due fucilieri di Marina, Massimiliano Latorre e Salvatore Girone, un'ulteriore questione rappresentata dal Documento concerne i Nuclei militari di protezione, rispetto ai quali occorrono elementi informativi allo stato non disponibili sulle modifiche da apportare alla convenzione stipulata tra il Ministero della difesa e CONFITARMA.

Osserva che l'esame del Documento ha rappresentato l'occasione per affrontare un tema oggetto di disciplina da parte del decreto-legge n. 90 del 2014, attualmente in corso di conversione alla Camera, che esclude, a partire dal 2016, la possibilità di richiamare in servizio personale militare collocato in ausiliaria, laddove lo stesso Documento contempla espressamente tale possibilità, seppur in maniera limitata,

ritenendo, quindi, ancora utile, per il 2016 il ricorso a questo istituto, pur nel quadro del processo di riduzione del personale militare e civile della Difesa.

Conclusivamente, sottolinea che la rilevanza del Documento discende anche dal suo carattere preparatorio rispetto al Libro Bianco sulla difesa, di cui sono state trasmesse al Parlamento le Linee Guida, che dovrà definire gli assetti futuri dello strumento militare e rispetto al quale il prossimo Documento programmatico pluriennale rappresenterà una prima manifestazione attuativa.

A tal fine e sulla base delle richiamate Linee Guida, un Comitato permanente *ad hoc*, costituito ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, rappresenta, a suo avviso, la sede parlamentare più idonea allo svolgimento di un'opportuna azione conoscitiva e di studio, ancor più utile nel quadro delle decisioni assunte dal Governo di procedere alla stesura del Libro Bianco con il metodo della più ampia consultazione dei cittadini e di soggetti esperti.

Massimo ARTINI (M5S) ringrazia il collega Scanu e illustra il proprio contributo di sintesi della portata del Documento in titolo, presentato a nome del gruppo del M5S, sottolineando la necessità di ripristinare coerenza tra tale provvedimento e il decreto-legge di proroga del finanziamento delle missioni internazionali. Quest'ultimo, infatti, attinge in modo più che significativo al bilancio della Difesa, con riferimento alle spese di esercizio, laddove il Documento lamenta la carenza di risorse che continua a gravare su tali capitoli. Si compiace, inoltre, per la condivisione manifestata dal relatore circa le annotazioni riferite al bilancio del Ministero dello Sviluppo economico, auspicando un recepimento complessivo del suo contributo.

Il sottosegretario Gioacchino ALFANO rileva che il Documento ritrae la situazione relativa al momento in cui esso è stato redatto, che in questo caso risale alla fine del 2013. Manifesta piena di-

sponibilità rispetto ad ogni rilievo critico che sia formulato in chiave costruttiva e migliorativa. Quanto al tema del rapporto tra bilancio della Difesa e dello Sviluppo economico, comprende e condivide l'esigenza di chiarezza e trasparenza manifestata dall'onorevole Artini e dallo stesso relatore, ma ritiene che essa sia non praticabile sul piano tecnico, alla luce dell'impostazione del bilancio dello Stato e delle norme che lo regolano. Quanto alla necessità di un ripensamento del concetto strategico della NATO, ritiene che si tratti di temi complessi, che chiamano in causa anche la competenza del Ministero degli affari esteri e del Governo nel suo complesso.

Elio VITO, *presidente*, ritiene che le questioni evidenziate dai colleghi Scanu e Artini, nonché dal sottosegretario Alfano, siano tutte caratterizzate da un intento costruttivo e abbiano pari dignità, pur nella considerazione delle diverse competenze di cui sono titolari Governo e Parlamento.

Gian Piero SCANU (PD) condivide le considerazioni del presidente Vito e pro-

spetta l'intenzione di ricondurre a sintesi i contributi di fonte parlamentare, in ragione della rilevanza dei temi sollevati, ad esempio in riferimento al concetto strategico della NATO, e nel rispetto delle diverse sensibilità in campo. Preannuncia la presentazione di una proposta al riguardo in una prossima seduta della Commissione.

Massimo ARTINI (M5S) prende atto della circostanza che vede il Documento in titolo essere stato redatto a fine 2013 ed essere stato presentato in Parlamento con un mese di ritardo rispetto al termine di legge del 30 aprile. Auspica che il collega Scanu possa individuare un punto di equilibrio tra le diverse questioni per permettere alla Commissione nel suo complesso di fare un significativo passo avanti rispetto a temi ormai ineludibili.

Elio VITO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.50.**

## ALLEGATO 1

**Documento programmatico pluriennale  
per la Difesa per il triennio 2014-2016.****INTERVENTO CONCLUSIVO DEL RELATORE, ONOREVOLE SCANU**

Il Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2014-2016 – trasmesso Parlamento in adempimento al dettato dell'articolo 536, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il Codice dell'ordinamento militare, come modificato dalla legge 31 dicembre 2012, n. 244 – valorizza la funzione di indirizzo e di controllo esercitata dal Parlamento in materia di difesa e sicurezza grazie ad un rafforzato contributo informativo e di trasparenza assicurato negli ambiti della pianificazione, dell'ammodernamento e della operatività dello strumento militare.

Il Documento, infatti, pur se presentato in ritardo rispetto al termine del 30 aprile, rispetto all'edizione del 2013 presenta un più elevato grado di completezza informativa, in accoglimento delle richieste allora formulate dalla Commissione, come dimostra anche il contributo conoscitivo assicurato dal Ministro della difesa in occasione della sua audizione del 24 giugno 2014, soprattutto con riferimento allo stato di attuazione del programma di acquisizione dei velivoli *F-35* e al programma di parziale rinnovamento dei mezzi della Marina militare.

Sul piano dell'analisi geopolitica, il Documento delinea un quadro caratterizzato da perdurante instabilità dello scenario internazionale e, in particolare, del quadrante mediterraneo e mediorientale. Al contesto di rafforzate minacce e di rischi che incombono sul continente europeo corrisponde, tuttavia, da parte di molti Paesi europei la riduzione degli investimenti nella difesa e da ciò deriva l'esigenza di promuovere il rafforzamento

della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea. In linea con tale tendenza per il nostro Paese il Documento accerta una riduzione dal 2008 ad oggi nei settori dell'investimento e dell'esercizio pari ad oltre il 27 per cento, con un decremento di oltre il 60 per cento per i consumi intermedi.

Tuttavia, rapportando i dati disponibili rispetto su un intervallo di tempo più ampio, a partire dall'anno 2004, e includendo nel calcolo le risorse destinate al bilancio del Ministero dello sviluppo economico, gli stanziamenti complessivi per la Funzione Difesa si collocano nella media di quelli previsti nell'arco dell'ultimo decennio.

Dall'esame del Documento emerge che, quanto al contributo assicurato dalla Difesa al complessivo processo di riduzione della spesa pubblica, anche alla luce del grave disagio arrecato dal perdurare del blocco delle retribuzioni e degli effetti economici delle promozioni, occorre garantire al Dicastero una pianificazione sostenibile delle risorse finanziarie, essendo queste correlate all'operatività dello strumento militare.

Il Documento e il relativo *Addendum* forniscono, inoltre, un quadro esaustivo dei programmi pluriennali della Difesa, da cui si evincono gli effetti delle misure di riduzione della spesa in termini di indebitamento netto, disposte dall'articolo 8, comma 11, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pari a 400 milioni di euro per l'anno 2014. Al riguardo, è da auspicare l'esplicitazione

nel dettaglio delle singole variazioni, anche con riferimento agli stanziamenti previsti nell'anno 2013.

Quanto al programma di rinnovamento della Marina militare, che include un programma di «Supporto Logistico Integrato» di durata quasi ventennale e il cui costo complessivo stimato ammonta a 5.800 milioni di euro, si ricorda che la Commissione dovrà esprimere un parere ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera b), del Codice dell'ordinamento militare, secondo quanto stabilito dal comma 39 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014.

In tale materia si rende necessario che il Governo sottoponga al parere parlamentare anche i programmi finanziati con risorse del Ministero dello sviluppo economico al fine di garantire un adeguato controllo sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse destinate al finanziamento dei programmi di armamento, in considerazione del carattere di investimento strategico che tali programmi rivestono per la difesa nazionale e per lo sviluppo tecnologico e produttivo del nostro Paese, come ribadito anche nei documenti conclusivi delle indagini conoscitive sui sistemi d'arma approvati dalla Commissione in questa e nella scorsa legislatura.

In merito al programma Forza NEC, ricordando le criticità già segnalate dai sopra citati documenti conclusivi, derivanti dalla carente integrazione tra gli analoghi programmi in corso di esecuzione in altri Paesi europei, si auspica che il Governo si confronti con il Parlamento senza procedere ad ulteriori fasi del programma, in analogia con quanto avvenuto con il programma *F-35*, e provveda alla necessaria interlocuzione sul piano europeo nel semestre di presidenza di turno dell'UE.

Richiamando l'impegno profuso in molteplici occasioni dalla Commissione sulla

questione dei due fucilieri di Marina, Massimiliano Latorre e Salvatore Girone, un'ulteriore questione rappresentata dal Documento concerne i Nuclei militari di protezione, rispetto ai quali occorrono elementi informativi allo stato non disponibili sulle modifiche da apportare alla convenzione stipulata tra il Ministero della difesa e CONFITARMA.

Si osserva che l'esame del Documento ha rappresentato l'occasione per affrontare un tema oggetto di disciplina da parte del decreto-legge n. 90 del 2014, attualmente in corso di conversione alla Camera, che esclude, a partire dal 2016, la possibilità di richiamare in servizio personale militare collocato in ausiliaria, laddove lo stesso Documento contempla espressamente tale possibilità, seppur in maniera limitata, ritenendo, quindi, ancora utile, per il 2016 il ricorso a questo istituto, pur nel quadro del processo di riduzione del personale militare e civile della Difesa.

Conclusivamente, la rilevanza del Documento discende anche dal suo carattere preparatorio rispetto al Libro Bianco sulla difesa, di cui sono state trasmesse al Parlamento le Linee Guida, che dovrà definire gli assetti futuri dello strumento militare e rispetto al quale il prossimo Documento programmatico pluriennale rappresenterà una prima manifestazione attuativa.

A tal fine e sulla base delle richiamate Linee Guida, un Comitato permanente *ad hoc*, costituito ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, rappresenta la sede parlamentare più idonea allo svolgimento di un'opportuna azione conoscitiva e di studio, ancor più utile nel quadro delle decisioni assunte dal Governo di procedere alla stesura del Libro Bianco con il metodo della più ampia consultazione dei cittadini e di soggetti esperti.

## ALLEGATO 2

**Documento programmatico pluriennale  
per la Difesa per il triennio 2014-2016.****INTERVENTO DELL'ONOREVOLE ARTINI**

Al contributo del collega Scanu sul Documento programmatico pluriennale è intenzione del gruppo del M5S integrare i seguenti punti, che trattano la parte di premesse del Documento, le missioni e le premesse della sezione che tratta il bilancio della Difesa. Di seguito sono indicate le parti che, secondo il gruppo, sono da integrare.

*Premesse e considerazioni geopolitiche*

Il Documento si apre giustamente sul quadro internazionale « caratterizzato da numerose crisi interne a singoli Stati e da focolai di tensione, più o meno latenti, l'ultima in ordine di tempo l'Ucraina... ».

Il Documento è probabilmente stato scritto alcune settimane fa, perché, come dimostra l'azione di guerra d'Israele a Gaza, denominata « Margine sicuro », il quadro internazionale è pericolosamente deteriorato. L'abbattimento dell'aereo della *Malaysia Airlines* con la strage di 298 tra passeggeri e equipaggio parla inoltre di una tragica *escalation* e di una potenziale internazionalizzazione della stessa crisi ucraina. La proclamazione di un califfato tra la Siria e l'Iraq, da Aleppo a Diyala, sul modello dell'Impero Ottomano, guidato dall'Isil (Esercito dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante) e dal *leader* jihadista Al Baghdadi, è l'altro elemento di « novità » che dovrebbe indurre il Governo italiano e la NATO ad un serio esame di coscienza sulle responsabilità dell'Occidente nel aver promosso in quell'area guerre a ripetizione con questi risultati non proprio esaltanti.

Al Baghdadi ha rotto con *Al Qaeda* e gode di un prestigio crescente tra i musulmani sunniti, mentre il suo movimento cresce a vista d'occhio avendo a disposizione oltre diecimila miliziani, finanziamenti ed equipaggiamento militare mai avuti in precedenza da *Al Qaeda*, armi e soldi che arrivano, copiosi, dal Golfo Persico, i cui emirati sono stati impegnati in prima fila a sostenere ogni gruppo armato radicale sunnita in funzione anti Assad. Si vorrebbe fare notare sommessamente, che alcuni di questi emirati sono alleati strategici dell'Italia e degli USA e che è in questi Paesi che ci sono le basi logistiche e le nostre retrovie per la missione in Afghanistan. Che l'Iraq vada in frantumi e che il fondamentalismo islamico – contro il quale avevamo armato il nostro Nuovo Modello di Difesa e la sua proiezione esterna « ovunque gli interessi nazionali siano messi in discussione » – sembra non riguardare il Documento, che procede nel suo dettagliare missioni, sistemi d'arma e funzione delle Forze Armate ignorando del tutto questi fallimenti.

Il Documento è da integrare con il seguente commento:

« I nuovi mutati scenari ci impongono invece di cambiare la nostra strategia politica della difesa ed imporrebbero anche una rinegoziazione del concetto strategico della NATO. Le guerre « umanitarie e preventive », l'espansione sconsiderata della NATO ad est, l'asse con l'Arabia Saudita e il Qatar in Medio Oriente, il silenzio davanti alla mattanza israeliana a

Gaza, sono tutti fatti da mettere sotto la lente della critica avendo portato larga parte del pianeta in un vicolo cieco.

Ripensare il concetto strategico della NATO significa ripensare anche i sistemi d'arma di cui l'Italia si deve dotare. Non farlo e proseguire sulla stessa lunghezza d'onda del presente significa pianificare nuova instabilità, nuove guerre che a sua volta ne porteranno di nuove. Non possiamo pensare — con questa omissione di fondo — neanche di affrontare la vicenda di Mare nostrum visto che larga parte dei « migranti » — in verità rifugiati o profughi di guerra — scappa proprio da quelle guerre spesso figlie dell'iniziativa militare — diretta o per interposta soggetto — dell'Occidente ».

#### *Missioni internazionali*

A differenza della scorsa sessione di analisi del Documento, dove venne consegnato anche un documento più dettagliato sulle missioni internazionali (se pur carente della parte finanziaria), è opportuno aggiungere e richiedere al Governo i dettagli dei costi delle missioni, di ogni singola missione, anche perché non è speci-

ficato (come invece indicato nell'indagine conoscitiva sui sistemi d'arma) l'impatto totale delle missioni internazionali sul bilancio dello stato, lasciando così il documento carente di informazioni programmatiche fondamentali.

#### *Bilancio della difesa*

Nelle valutazioni iniziali del bilancio della difesa, che esprimono i sommari dei capitoli divisi tra personale, esercizio e investimenti non sono presi in considerazione i tagli indicati nell'*Addendum*, lasciando così il Documento pluriennale programmatico originale con informazioni errate, che potrebbero falsare eventuali successive valutazioni sui bilanci della difesa.

Inoltre, pur essendo mostrato con chiarezza le « missioni » del bilancio della difesa e le loro competenze economiche, e pur essendo mostrato analiticamente la specifica di assegnazione dei fondi da parte del Ministero dello sviluppo economico o del Ministero della Difesa negli allegato « C », non è riportato il totale degli investimenti che fanno capo al Ministero dello sviluppo economico, falsando così il bilancio reale programmatico della Difesa.