

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale. C. 5569 Governo, approvato dal Senato (*Esame e rinvio*) 38

SEDE REFERENTE

Martedì 13 novembre 2012. — Presidenza del presidente Edmondo CIRIELLI. — Interviene il Ministro della difesa, Giampaolo DI PAOLA.

La seduta comincia alle 13.35.

Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale.

C. 5569 Governo, approvato dal Senato.

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Edmondo CIRIELLI, *presidente e relatore*, avverte che la proposta di legge C. 4740, a prima firma Reguzzoni, vertendo su materia identica, ove non vi siano obiezioni, sarà abbinata al provvedimento in esame.

La Commissione concorda.

Edmondo CIRIELLI, *presidente e relatore*, in qualità di relatore, osserva che il disegno di legge in esame reca una delega al Governo per realizzare un ampio programma di riforma nel settore della difesa,

da esercitarsi entro dodici mesi dall'approvazione definitiva del provvedimento, salva la facoltà di emanare disposizioni correttive anche nel successivo biennio. In questo ristretto arco temporale dovranno essere dunque adottate – previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari – norme destinate a incidere profondamente, nei prossimi anni, sulle strutture organizzative e logistiche, nonché sul personale delle Forze armate.

Le ragioni e la necessità di sviluppare un processo di revisione dello strumento militare di così ampia portata sono note e generalmente condivise, anche se non si può nascondere che esistono profili di criticità dettati, soprattutto, dalle contingenze finanziarie che hanno imposto l'adozione di provvedimenti comportanti drastiche riduzioni ai bilanci delle pubbliche amministrazioni. Esse sono state già illustrate dal ministro Di Paola nelle sedi istituzionali e sostenute dalla maggior parte delle forze politiche. Per tale ragione, al Senato il provvedimento ha ricevuto un assenso quasi unanime.

In estrema sintesi, l'obiettivo del disegno di legge è quello di preconstituire, in un periodo di congiuntura economica non favorevole, uno strumento militare in grado di rispondere efficacemente ai nuovi compiti cui è chiamato nel moderno con-

testo internazionale e nei prevedibili sviluppi degli scenari di crisi. Occorre, quindi, assicurare un riequilibrio nell'allocatione delle risorse, favorendo un incremento in termini percentuali delle spese destinate all'esercizio e all'investimento, adeguato ad elevare il livello qualitativo e tecnologico delle Forze armate, in modo da renderle sempre più integrabili con il sistema di difesa e sicurezza dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica, e di rafforzarne, in particolare, le capacità di proiezione nei teatri operativi.

Richiama, quindi, i principali filoni di intervento del provvedimento.

Il primo riguarda il tema della razionalizzazione delle risorse. Al riguardo evidenzia che le ragioni e la necessità di operare una riforma dello strumento militare poggiano sulla consapevolezza che la congiuntura economica in atto non consentirà presumibilmente di incrementare il bilancio della Difesa, che già negli ultimi anni ha subito tagli drastici, forse in misura maggiore rispetto ad ogni altro ramo della Pubblica amministrazione. Peraltro, sottolinea come le Forze armate abbiano tradizionalmente evidenziato livelli di spreco assai bassi che hanno spinto la Commissione difesa della Camera a sollevare più volte, nel corso della legislatura, perplessità su alcune norme contenute nei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica.

Come è apparso chiaro anche durante l'esame al Senato, per assicurare che il sistema rimanga in piena efficienza occorre una ristrutturazione, in senso riduttivo, degli apparati e degli organici, essendo quelli attuali ormai insostenibili sul piano economico e tali da determinare uno squilibrio nell'allocatione delle risorse attualmente impiegate nel *budget* della Difesa. La riforma non vuole però semplicemente realizzare risparmi. Un esame delle norme di carattere prettamente finanziario consente di evidenziare anche il tentativo di conseguire una migliore allocatione delle risorse. Si prevede, infatti, in primo luogo, che le risorse recuperate – al netto dei tagli operati da ultimo con il decreto-legge « *spending review* » n. 95 del

2012, che sono fissati in 236,1 milioni di euro per il 2013, in 176,4 milioni nel 2014 e in 269,5 milioni per il 2015, – siano destinate al riequilibrio dei principali settori di spesa del Ministero della Difesa, con la finalità di assicurare il mantenimento in efficienza dello strumento militare e di sostenerne le capacità operative (articolo 4, comma 1, lett. *c*). Ciò allo scopo di avvicinare la ripartizione delle risorse a un modello che prevede la destinazione del 50 per cento al personale, e il 25 per cento, rispettivamente, alle spese di esercizio e di investimento, secondo un equilibrio ritenuto ottimale dalle analisi elaborate e generalmente accettate a livello europeo. Inoltre, i risparmi conseguenti alle misure di « ottimizzazione organizzativa e finanziaria » confluiranno nei fondi destinati alle fondamentali esigenze delle Forze armate, ovvero al funzionamento, ammodernamento e manutenzione e supporto dei mezzi, dei sistemi, dei materiali e delle strutture in dotazione alle Forze armate, inclusa l'Arma dei carabinieri (articolo 4, comma 1, lettera *d*). Sempre per finalità di ottimale impiego delle risorse, la delega consente all'Esecutivo di prevedere per un periodo massimo di tre anni la sperimentazione di una maggiore flessibilità gestionale di bilancio (articolo 4, comma 1, lettera *e*)).

Inoltre, al fine di implementare le fonti di finanziamento, il testo reca norme per consentire il ristoro al Ministero della Difesa per i servizi resi dalle Forze armate a favore o in supporto di altre amministrazioni o di privati (articolo 2, comma 1, lettera *c*), ivi comprese le prestazioni rese in supporto del servizio sanitario nazionale (articolo 2, comma 1, lettera *b*) n. 5)). Con disposizione immediatamente precettiva, si prevede anche un analogo ristoro per il concorso a titolo oneroso reso dalle Forze armate per attività di protezione civile (articolo 549-*bis* del codice dell'ordinamento militare, introdotto dall'articolo 4).

Evidenzia, inoltre, come il testo rechi una disciplina immediatamente precettiva, finalizzata ad assicurare massima trasparenza sul piano finanziario e pieno coin-

volgimento parlamentare. Già il testo licenziato dal Governo impegnava l'Esecutivo a fornire – in apposito allegato del DEF – informazioni di dettaglio sui risultati conseguiti nell'attuazione del processo di riconfigurazione dello strumento militare, anche sotto il profilo del recupero delle risorse e sulle previsioni di reindirizzamento delle medesime (articolo 4, comma 1, lettera a)). A tale disposizione si è aggiunto, al Senato l'impegno a trasmettere alle Camere, sotto forma di bilancio consolidato, un documento recante tutte le spese relative alla « funzione difesa », comprensive quindi delle risorse assegnate da altri Ministeri. Ciò, consentirà finalmente di disporre di un quadro certo di conoscenze, ponendo fine ai periodici balletti di cifre che generano spesso attacchi privi di fondamento sulle reali dimensioni delle spese destinate a tale settore (articolo 536, comma 2 del codice, come riformulato dall'articolo 4).

La medesima *ratio* è alla base della nuova disciplina riferita ai programmi d'arma, introdotta al Senato ma sostanzialmente ispirata dalle conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta dalla nostra Commissione, su cui appare opportuno soffermarsi in modo specifico.

In primo luogo, il Senato ha inserito uno specifico principio di delega, secondo cui i decreti legislativi dovranno definire « criteri per la verifica dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma basata sulla rimodulazione degli impegni che non risultano in linea con l'attuale processo di razionalizzazione della spesa pubblica e sulla necessità di favorire – fatte salve le prioritarie esigenze operative – il processo di definizione della politica europea di sicurezza e difesa comune » (articolo 2, comma 1, lettera e)). In secondo luogo, il testo approvato dal Senato riforma la disciplina della « legge Giacchè » (n. 436 del 1988), sia sul piano della documentazione da presentare alle Camere, sia sul procedimento di espressione del parere parlamentare. Il nuovo procedimento – in linea con quanto auspicato nelle conclusioni della menzionata indagine conoscitiva – raf-

forza notevolmente le funzioni di informazione e controllo parlamentare, prefigurando anche la possibilità che la pronuncia delle Commissioni possa concretizzarsi persino in un vero e proprio potere di veto – da esprimere con votazione a maggioranza assoluta – sui progetti di acquisizione o ammodernamento dei sistemi d'arma proposti dal Governo (nuovo articolo 536 del codice, come novellato dall'articolo 4).

Un secondo filone di intervento riguarda la funzionalità dello strumento militare.

Sul punto, il disegno di legge prefigura un'ampia ridefinizione dell'attuale assetto organizzativo – ivi compresa l'Arma dei carabinieri limitatamente ai compiti militari – con l'obiettivo dichiarato di assicurare che lo strumento militare sia dimensionato in modo coerente con le risorse disponibili e che sia pienamente efficiente e rispondente ai livelli qualitativi e operativi più elevati.

Opportunamente al Senato si è inteso specificare che l'azione di riforma, accanto alla piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali, dovrà muoversi « nella prospettiva di una politica di difesa comune europea ». Senza entrare nel dettaglio dei principi e criteri direttivi che dovranno orientare la revisione dell'assetto strutturale e organizzativo, evidenzia come sia posto un obiettivo chiaro: giungere ad una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento, entro sei anni (articolo 2, comma 1, lettera b)). Ciò imporrà di intervenire mediante accorpamenti, unificazioni di funzioni in ottica interforze, e ridefinizione di procedure e compiti delle aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa (articolo 2, comma 1, lettera b), nn. 1 e 2). Conseguentemente, è prevista la riorganizzazione degli organismi di vertice e territoriali, delle strutture preposte al settore infrastrutturale e alla formazione e addestramento (articolo 2, comma 1, lettera b) nn. 6 e 8), degli arsenali e dei poli di mantenimento, nonché degli stabilimenti e dei centri manutentivi (articolo 2, comma 1, lettera d)). In funzione di una sempli-

ficazione delle procedure e degli organismi, è disposta, con norma precettiva, la soppressione del Consiglio superiore delle Forze armate nei prossimi sei mesi (articolo 5, comma 1), che peraltro è un organo che per struttura e composizione, non si configura in modo particolarmente complesso. Per le suddette finalità si attribuisce al Capo di stato maggiore della difesa il compito di emanare direttive ai fini dell'esercizio di tutte le attribuzioni dei Capi di stato maggiore di Forza armata, del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, per i compiti militari, e delle attribuzioni del Segretario generale della difesa (articolo 2, comma 1, lettera a)). Come precisato nella relazione illustrativa, il criterio in esame è inteso a rafforzare i poteri di direzione del Capo di stato maggiore della difesa in funzione dell'esigenza di assicurare l'unitarietà del comando per una più efficace conduzione dello strumento militare.

Segnala, inoltre, due aspetti riferiti alla delega, su cui la Commissione ha mostrato particolare attenzione. Il primo aspetto concerne la ristrutturazione organizzativa del Servizio sanitario militare, secondo criteri interforze e di specializzazione. Al riguardo evidenzia che il principio di delega mira a creare le premesse di un'apertura delle strutture sanitarie militari ai cittadini, anche favorendo l'attività in regime di *intra moenia* (articolo 2, comma 1, lettera b), n. 5). Il secondo aspetto si riferisce alla previsione di interventi di riorganizzazione e razionalizzazione delle procedure per la valorizzazione, la dismissione e la permuta degli immobili militari, nonché per la realizzazione del programma pluriennale degli alloggi di servizio, anche attraverso la loro semplificazione e accelerazione, ferme restando le finalizzazioni dei relativi proventi previste dalla legislazione vigente in materia (articolo 2, comma 1, lettera b), n. 7).

Un terzo filone riguarda il punto più delicato del provvedimento, quello dell'impatto sul personale della revisione dello strumento. La delega prevede la riduzione delle dotazioni organiche del personale militare a 150.000 unità, nonché del per-

sonale civile del Ministero della difesa a 20.000 unità, da conseguire entro l'anno 2024, salvo proroghe (articolo 3, comma 1 e articolo 5, comma 2). La previsione secondo cui il suddetto termine può essere prorogato con decreto annuale del Presidente del Consiglio dei ministri e previo parere parlamentare, appare piuttosto singolare. Infatti, si rimette a una fonte di rango secondario la possibilità di modificare un termine legislativamente prefissato che attiene all'oggetto e alle finalità della delega legislativa.

In particolare, quanto al personale militare dirigente, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, sono fissati i limiti di organico (articolo 3, comma 1, lettera b), di 310 unità per gli ufficiali generali e ammiragli, da attuare in un arco temporale massimo di sei anni e di 1566 unità di colonnelli e capitani di vascello, da attuare in massimo dieci anni.

Quando è stato proposto il provvedimento, nell'aprile del 2012, si stimava che la riduzione dall'organico di diritto da 190.000 unità a 150.000 unità dovesse avvenire sulla base della consistenza effettiva stimata al 1° gennaio 2013, che era pari a 181.538 unità (di cui 143.909 unità in servizio permanente e 37.629 non in servizio permanente). In base all'ordinario *trend*, la relazione tecnica allegata al testo prevedeva quindi che, nel prossimo decennio, sarebbero cessate dal servizio 30.798 unità, di cui 23.371 per collocamento in congedo del personale e 7.427 per altre cause.

Tale valutazione dovrà essere aggiornata alla luce di due fattori sopravvenuti che incideranno profondamente su tali previsioni. Il primo fattore è costituito dal taglio di personale imposto con la « *spending review* », su cui ricorda il parere estremamente critico espresso dalla Commissione difesa, con particolare riguardo al blocco del *turn-over* del comparto, inaccettabile soprattutto nella parte in cui ha pregiudicato l'assunzione di virtuali vincitori di concorsi già espletati. Il Consiglio dei ministri dello scorso 4 ottobre ha approvato lo schema di regolamento che, attuando l'articolo 2 del decreto-legge

n. 95 del 2012, disciplina la riduzione delle dotazioni organiche complessive delle Forze armate (ad esclusione dell'Arma dei carabinieri e del Corpo delle Capitanerie di porto) da 190.000 unità a 170.000 unità. Il medesimo schema prevede anche disposizioni transitorie per realizzare la graduale riduzione dell'organico complessivo entro il 1° gennaio 2016. Sul punto evidenzia come non possano più essere accettate misure che riducano gli ingressi nelle Forze armate o che, addirittura, influiscano – come recentemente accaduto – sulle graduatorie di concorsi le cui prove si erano già concluse. Il secondo fattore riguarda – come noto – l'adozione di un nuovo regime pensionistico: anche in questo caso il Consiglio dei ministri ha già approvato, lo scorso 26 ottobre, lo schema di regolamento che gradualmente incrementa i requisiti richiesti per l'accesso al sistema pensionistico del personale militare delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, sia sul versante della pensione di vecchiaia che per quanto concerne accesso alla pensione anticipata. Pertanto, le stime operate sulla base dell'attuale normativa riguardante il collocamento in congedo del personale militare andranno inevitabilmente aggiornate, ovvero dovrà da subito essere messo in conto uno slittamento del conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione del personale.

Su questo aspetto nutre forte preoccupazione per le notizie riguardanti le forme di armonizzazione del regime pensionistico in cantiere. Sembrerebbe che nell'attuare l'articolo 24, comma 18, del decreto-legge n. 201 del 2011, non si sia data adeguata valorizzazione al principio di specificità del comparto difesa e sicurezza, da cui non può non discendere una disciplina peculiare. Ogni tentativo di riduzione del personale in servizio sarebbe evidentemente vanificato ove sia significativamente innalzata l'età per il collocamento a riposo, o siano introdotte pesanti penalizzazioni per l'uscita anticipata.

Venendo alla disciplina riferita alla revisione dello strumento militare dal lato del personale, ricorda come, già in sede di

illustrazione della risoluzione Cirielli 7-00816, aveva manifestato l'esigenza di operare sulla base di quattro punti fermi: prevedere adeguati incentivi, al fine di favorire l'adesione volontaria agli istituti che disciplinano il transito nei ruoli civili e la mobilità verso altre amministrazioni del personale militare; valorizzare la pregressa esperienza nelle Forze armate per favorire l'ingresso in alcuni settori del lavoro civile; rafforzare la qualificazione professionale e creare meccanismi di incentivi, anche fiscali, per l'assorbimento del personale che esce dall'ambito militare; far leva sugli istituti dell'aspettativa per riduzione quadri (ARO) e dell'agevolazione all'esodo pensionistico.

Questa impostazione non sembra contraddetta dal disegno di legge in esame.

Per realizzare la riduzione del personale militare, il provvedimento affida ai decreti delegati la disciplina di diversi istituti che dovrebbero consentire un « esodo » non traumatico del personale. Su questi punti sarà comunque necessario porre la massima attenzione, a piena tutela di coloro che vestono l'uniforme.

In estrema sintesi, gli strumenti sono messi in campo sono i seguenti: possibilità di transito nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa o di altre amministrazioni, con riconoscimento al personale transitato della corresponsione, sotto forma di assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, della differenza fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione all'area funzionale e alla posizione economica di assegnazione (articolo 3, comma 1, lettera e); destinazione di una quota parte del fondo di produttività del personale civile del Ministero della difesa a favore dei militari che transitano nei ruoli civili (articolo 3, comma 1, lettera f); estensione delle riserve di posti nei concorsi per le assunzioni presso le amministrazioni pubbliche, le aziende speciali e le istituzioni degli enti locali (articolo 3, comma 1, lettera g); revisione delle misure di agevolazione per il reinserimento nel mondo del lavoro dei volontari delle Forze armate congedati,

prevedendo sia la partecipazione a corsi di formazione o di apprendistato, sia forme temporanee di sostegno al reddito a favore dei volontari in ferma prefissata quadriennale che, ultimato il periodo di ferma e di rafferma, ancorché idonei, non transitano nel servizio permanente, nell'ambito dei risparmi conseguenti al processo di revisione dello strumento militare (su tale aspetto sarebbe utile avere chiarimenti dal Governo in ordine alla tipologia di misure che si ipotizza di istituire, atteso che per le Forze armate non sono operativi i classici strumenti di sostegno al reddito previsti dall'ordinamento), nonché l'applicazione del requisito dell'assolvimento del servizio di leva — ove sia requisito di accesso a determinate professioni — con riferimento a coloro che hanno prestato servizio per almeno un anno nelle Forze armate (articolo 3, comma 1 lettera *h*); riconoscimento ai volontari di truppa congedati dei titoli e requisiti minimi professionali e di formazione per poter essere nominati guardia particolare giurata e per l'iscrizione nell'elenco prefettizio degli addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi (articolo 3, comma 1, lettera *l*) della cui introduzione è particolarmente soddisfatto in quanto già oggetto di una sua iniziativa parlamentare; disposizioni per l'estensione dell'istituto dell'aspettativa per riduzione di quadri anche ad altre categorie di personale (articolo 3, comma 1, lettera *m*); ricorso a eventuali forme di esenzione dal servizio, da disporre a domanda dell'interessato e previa valutazione da parte dell'amministrazione delle proprie esigenze funzionali, per consentire il transito presso altre pubbliche amministrazioni del personale militare in servizio permanente (articolo 3, comma 1, lettera *m*); un piano di programmazione triennale scorrevole, correlato alle misure di riorganizzazione di strutture e funzioni, nonché di ruoli e profili, che sia informato prioritariamente al consenso degli interessati, ai fini del transito in altre amministrazioni, nonché alla maggiore anzianità, ai fini dell'esonero dal servizio e del-

l'aspettativa per riduzione di quadri (articolo 3, comma 1 lettera *n*) e lettera *o*)).

Altri criteri di delega riferiti al personale militare riguardano la revisione della disciplina concernete i ruoli e i profili di impiego, nonché il reclutamento, la formazione, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare (articolo 3, comma 1, lettera *c*) e lettera *d*)).

Osserva, altresì, che al Senato è stato anche introdotto uno specifico principio di delega per introdurre misure di assistenza in favore delle famiglie dei militari, prioritariamente di quelli impegnati nelle missioni internazionali, nonché per favorire l'assegnazione in sedi limitrofe di coniugi entrambi dipendenti della Difesa (articolo 3, comma 1, lettera *i*) e lettera *p*)).

Con riferimento al personale civile, la riduzione delle dotazioni organiche potrà avvenire anche con: agevolazioni della mobilità interna; trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale; il ricorso a forme di lavoro a distanza; trasferimenti presso altre pubbliche amministrazioni (articolo 3, comma 2, lettera *d*)). La delega dovrà comunque uniformarsi a principi e criteri direttivi volti all'adozione di « piani di miglioramento individuale della professionalità » (articolo 3, comma 2, lettera *b*), alla garanzia della continuità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, nonché della funzionalità operativa delle strutture anche attraverso la previsione, in via transitoria, fino al 31 dicembre 2024, di riserve di posti nei concorsi banditi per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia e per la copertura dei posti di funzione dirigenziale generale (articolo 3, comma 2, lettera *c*)).

Infine, la delega consente, « fermi restando i requisiti di accesso al beneficio previsti dalla legislazione vigente, interventi normativi volti a semplificare le procedure delle cause di servizio », con riguardo al personale civile.

Conclusivamente, si tratta di un provvedimento di grande rilievo, per il quale auspica che la Commissione possa svolgere in tempi serrati l'istruttoria più ampia e approfondita possibile, compatibilmente

con i tempi di esame dettati dalla necessità di concluderne l'esame parlamentare entro la fine della legislatura.

Il ministro Giampaolo DI PAOLA ricorda che sul provvedimento si è svolto un ampio ed approfondito dibattito presso l'altro ramo del Parlamento, e che in quella sede sono state apportati numerosi miglioramenti al testo originario che hanno consentito di registrare nella votazione finale un ampio consenso.

Come evidenziato nella relazione del presidente Cirielli, si tratta di un disegno di legge di grande rilievo in quanto mira a delineare il futuro delle Forze armate, affrontando con realismo e lungimiranza le sfide che derivano dal mutato contesto economico, ma anche dall'evoluzione del quadro geostrategico e degli scenari internazionali in cui l'Italia è chiamata a fornire il proprio contributo.

Evidenzia come la riforma che si propone con il provvedimento si colloca nel solco delle altre riforme che il Parlamento ha già approvato negli ultimi decenni, dalla ristrutturazione dei vertici militari, all'introduzione del servizio militare femminile, alla professionalizzazione delle Forze armate. Non si pone, in questo momento, l'esigenza di modificare il modello di difesa, ma di riconfigurarla per continuare a disporre di Forze armate moderne, efficienti ed efficaci.

Il Governo, nel suo insieme, annette grande importanza alla revisione dello strumento militare, come testimoniato dal Presidente Monti nel corso della sua recente visita in Afghanistan, e il progetto di riforma ha ricevuto un significativo apprezzamento anche da parte del Presidente della Repubblica. Ciò in quanto esso si orienta verso una modernizzazione dello strumento militare che consentirà all'Italia di assolvere con il consueto impegno alle responsabilità che ricadono sul nostro Paese dalla sua partecipazione all'Unione europea e all'Alleanza atlantica.

Ritiene opportuno ribadire di essere un convinto sostenitore della necessità di moltiplicare gli sforzi per giungere quanto prima alla costruzione di un efficace mo-

dello europeo di difesa comune, che adesso finalmente comincia a muovere i primi passi. Tuttavia, per trovarsi nelle condizioni di poter realmente fornire il proprio contributo il giorno in cui tale processo si compirà, occorre che da subito l'Italia si impegni in una profonda riorganizzazione che garantisca l'efficienza delle proprie Forze armate pur in una congiuntura economica negativa.

Le ragioni per le quali un Governo formato da ministri tecnici si è convinto della necessità della riforma sono infatti principalmente legate ad una visione improntata al realismo.

Le risorse per la difesa sono costantemente diminuite nel corso dell'ultimo decennio, sia in termini nominali che reali, e nulla lascia prevedere un'inversione di tendenza. Le spese destinate all'esercizio ed all'investimento – in quanto qualificate come spese rimodulabili – hanno subito una drastica contrazione, riducendosi del 60 per cento. Parallelamente, è invece inevitabilmente cresciuto l'ammontare complessivo delle spese per il personale, che assorbono più del 70 per cento delle risorse complessive. Ricorda, al riguardo, i dati riportati con riferimento alle strutture di bilancio dei 27 Paesi dell'Unione, dall'*European Defense Agency*, secondo cui la media europea nel 2010 (anno cui viene fatto riferimento) del peso dei bilanci europei rispetto al PIL era dell'1,61 per cento. Il bilancio della funzione Difesa per l'Italia, relativamente allo stesso dato, era dello 0,9 per cento. L'EDA riporta anche che la media europea della spesa del personale, rispetto al totale del bilancio della Difesa, è del 51 per cento.

I dati riferiti dimostrano che in Italia non solo si spende meno in tale settore, ma anche che l'allocazione delle risorse non è certo ottimale, in virtù del sovra-dimensionamento strutturale del personale. Non essendo percorribile la strada di un incremento del *budget* per la difesa, che non appare auspicato da nessuna forza politica, la scelta obbligata è quella di riqualificare la spesa per orientarla verso obiettivi di maggiore formazione ed addestramento del personale, di ammo-

dernamento degli equipaggiamenti, di implementazione delle capacità e di interoperabilità dei nostri contingenti. Solo così saranno realmente soddisfatte al massimo livello qualitativo possibile le richieste che rivolgono all'Italia l'Unione europea e la NATO.

Esprime inoltre apprezzamento per i miglioramenti al testo apportati durante l'iter al Senato, con particolare riferimento alle modifiche alla lettera *h*) dell'articolo 3, comma 1, a salvaguardia dei volontari in ferma prefissata quadriennale e all'introduzione della norma che ha sostanzialmente recepito le conclusioni dell'indagine conoscitiva condotta nel 2010 dalla IV Commissione della Camera sulla legge Giacchè. Tale innovazione, a suo avviso, consentirà al Parlamento di esercitare in modo più responsabile e penetrante le proprie funzioni di controllo in sede di approvazione dei programmi di ammodernamento dei sistemi d'arma.

Deve infine ricordare che il Ministero della difesa non si è sottratto all'esigenza di contribuire agli obiettivi di risparmio previsti dal recente decreto-legge di *spending review*, ma ha comunque ottenuto di poter reimpiegare nel proprio settore gli ulteriori risparmi che deriveranno dall'attuazione della riforma. Analogamente, rispetto alla prevista armonizzazione del regime pensionistico in cantiere, è fiducioso sulla possibilità che il testo finale possa non essere particolarmente penalizzante per il personale e tenga in conto l'esigenza di adottare una disciplina peculiare per il comparto. In ogni caso, proprio per gli impatti che potrebbe avere, è stato saggio garantire meccanismi di flessibilità nella fissazione del termine entro cui portare a compimento l'intero processo di riforma.

Conclusivamente, nel ribadire la sua disponibilità ad un confronto a tutto campo in sede parlamentare, auspica che la Commissione possa organizzare i propri lavori in modo da favorire l'approvazione finale del provvedimento nei tempi dettati dalla imminente scadenza della legislatura.

Salvatore CICU (PdL) rileva, preliminarmente, che l'esigenza di procedere a una riforma dello strumento militare è avvertita da lungo tempo e, adesso, anche in maniera urgente a causa della costante e progressiva riduzione delle risorse destinate al bilancio della Difesa.

Condivide, dunque, l'analisi svolta dal relatore e dal Ministro Di Paola e si dichiara convinto dalle linee tracciate che danno continuità al modello di difesa attualmente esistente. Richiama, infatti, l'importanza del ruolo che svolgono le nostre Forze armate nel garantire la legalità e la pace internazionale attraverso le missioni di stabilizzazione all'estero. Per tali ragioni apprezza l'invito a procedere con rapidità nei lavori affinché il provvedimento possa giungere alla definitiva approvazione entro il termine della legislatura. Evidenzia come il suo gruppo sia soddisfatto del proficuo lavoro svolto presso l'altro ramo del Parlamento che ha portato a migliorare il testo originario introducendo anche alcuni aspetti di sensibilità e di vicinanza al personale impegnato da questa profonda riforma come, ad esempio, la norma sul ricongiungimento dei coniugi.

Pur non nascondendosi la delicatezza di una riforma che inciderà su un elevato numero di persone, ribadisce il pieno sostegno del suo gruppo al provvedimento che, nel prefigurare un traguardo di maggiore efficienza dello strumento militare, mostra anche di voler accompagnare nei prossimi anni con dignità quanti hanno finora abbracciato il mondo militare.

Antonio RUGGHIA (PD), condivide l'esigenza manifestata dal relatore di svolgere in tempi serrati un'istruttoria ampia e approfondita. Giudica, inoltre, positivamente il lavoro compiuto dal Senato, in particolare nell'emendare la norma relativa ai volontari in ferma prefissata quadriennale, già citata dal Ministro, nonché quella che renderà più agevoli i ricongiungimenti tra coniugi. D'altra parte, un provvedimento che comporta una riduzione così marcata del personale militare e civile della Difesa non può non accompagnarsi a

misure di comprensione per i problemi che riguardano tale personale.

Sottolinea che gli obiettivi di fondo della riforma – che il suo gruppo condivide – erano stati posti all’attenzione dal Partito democratico non solo quando il Ministro li ha manifestati nel suo intervento sulle linee guida del dicastero, ma anche prima. D’altra parte che le risorse destinate all’esercizio e, quindi, alla manutenzione dei mezzi e alla formazione del personale fossero quasi ridotte al minimo è una tendenza che è stata denunciata dal suo gruppo in numerose occasioni.

Apprezza, dunque, il fatto che il Governo abbia finalmente preso atto della realtà e che, senza far finta che i problemi non esistano, abbia avvertito l’impossibilità di mantenere l’attuale modello di difesa che sarebbe dovuto entrare a regime nel 2021. Concorde inoltre sulla necessità di procedere ad un riequilibrio tra i settori di spesa della difesa improntato alla ripartizione generalmente accettata a livello europeo delle percentuali tra personale, esercizio e investimento di 50, 25 e 25.

Manifesta particolare apprezzamento per l’introduzione al Senato delle norme che disciplinano le procedure per l’espressione del parere parlamentare sui programmi di armamento, accogliendo le conclusioni cui era giunta l’indagine conoscitiva svolta dalla Commissione difesa della Camera.

Evidenzia, tuttavia, perplessità in ordine a due aspetti: il primo riguarda il rischio che per i decreti attuativi possa trovare applicazione la regola del silenzio assenso con riguardo all’espressione dei pareri parlamentari; il secondo riguarda la necessità di difendere le scelte operate dal provvedimento evitando che gli obiettivi prefissati possano essere pregiudicati con altre misure, come avvenuto con il decreto-legge di *spending review* e come potrebbe avvenire con il citato regolamento di armonizzazione.

Augusto DI STANISLAO (IdV) ritiene che il provvedimento debba essere accompagnato non solo da un’approfondita discussione, ma debba essere anche am-

piamente rappresentativo delle varie posizioni in Parlamento. Sotto questo aspetto, avrebbe preferito che uno dei due relatori fosse scelto tra i membri dell’opposizione.

Osserva che il disegno di legge, mentre affronta con dovizia di particolari le misure che condurranno a una forte riduzione del personale della Difesa entro il 2024, risulta invece molto più vago nella parte che disciplina i cambiamenti nel settore degli investimenti. Non riesce, inoltre, a rintracciare quali siano i punti che rendano coerenti le disposizioni del disegno di legge in esame con quelle dettate nel decreto-legge che ha introdotto le misure di contenimento della spesa pubblica o quelle in via di elaborazione recate dallo schema di decreto sulle misure di armonizzazione del sistema pensionistico e previdenziale del personale militare e delle Forze dell’ordine.

Manifesta poi perplessità riguardo alla possibilità di adottare i decreti di attuazione della delega in tempi tali da cadere in un periodo in cui il Parlamento non sarebbe in grado di esprimere il proprio parere.

Tutte queste considerazioni fanno sorgere delle domande sui motivi di tale fretta e sul perché si metta mano a questa importante riforma proprio durante la vigenza di un Governo tecnico.

Condivide la necessità di avvicinare lo strumento militare italiano agli standard degli altri Paesi europei e dell’Alleanza atlantica, tuttavia si domanda se vi siano attualmente le condizioni per conseguire gli obiettivi prefissati, oppure se tali obiettivi non siano irreali per la situazione economica del nostro Paese. Al riguardo, rileva che i pilastri su cui si fonda uno Stato, ovvero il sistema di *welfare* e quello di difesa e sicurezza nazionale non dovrebbero mai essere privati delle risorse adeguate.

Pertanto, la Commissione non dovrebbe accettare di ratificare il provvedimento, quanto piuttosto dovrebbe riaprire il dibattito per cercare di migliorare il testo anche ascoltando i suggerimenti che potrebbe fornire la Ragioneria generale dello Stato con riguardo agli effetti prodotti

dalle modifiche apportate dagli emendamenti approvati al Senato. Nell'auspicare, dunque, che non venga licenziato un provvedimento basandosi solo sull'appoggio da parte di una maggioranza del Parlamento o del Governo, invita a valutare la possibilità di modificare opportunamente il testo del provvedimento in discussione.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, precisa che i relatori sono scelti nell'ambito delle forze di maggioranza anche in ragione del fatto che, come risulta dall'intervento dell'onorevole Di Stanislao, quest'ultimo non ha una visione coincidente con quella espressa dalle forze politiche che sostengono l'Esecutivo. Ricorda, peraltro, che il regolamento della Camera dei deputati assicura il pieno dispiegarsi delle prerogative dell'opposizione, anche attraverso l'istituto del relatore di minoranza di cui all'articolo 79, comma 12 del regolamento medesimo.

Francesco BOSI (UdCpTP) osserva che nell'ambito dei Paesi appartenenti alla NATO, solo l'Italia spende meno dell'1 per cento del proprio PIL per la Difesa. D'altra parte con una spesa per il personale che

si avvicina al 70 per cento, quanto poco fa affermato dal Ministro – ossia che in Italia si spende poco e male – non può essere contraddetto.

Evidenza, tuttavia, quanto ha già affermato nella recente audizione alla Camera del Ministro Fornero sul regolamento che disciplinerà il sistema pensionistico degli appartenenti al comparto difesa e sicurezza, ossia che una riduzione e un invecchiamento del personale in conseguenza del blocco del *turn-over* e dell'allungamento dell'età pensionabile rischiano di generare uno spreco anziché un risparmio, facendoci inevitabilmente allontanare dalla fatidica percentuale di 50, 25 e 25. Ritiene che la specificità del personale militare debba essere salvaguardata non tanto per corporativismo, quanto perché occorre mantenere uno strumento militare efficiente in modo da evitare qualsiasi spreco di risorse pubbliche.

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

La seduta termina alle 14.55.