

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Sulla pubblicità dei lavori	34
Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019. C. 2572 Governo.	
Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020. C. 2573 Governo.	
Tabella 11: Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 2020 (Relazioni alla V Commissione) (<i>Esame congiunto e rinvio</i>)	34
Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020, di cui alla III Sezione del Documento di economia e finanza 2020. Doc. LVII, n. 3-Sezione III-Allegati I-VII (Parere alla V Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	39
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	41
RISOLUZIONI:	
Sulla pubblicità dei lavori	39
7-00493 Aresta: Sul protocollo sanitario Covid-19 (<i>Rinvio del seguito della discussione</i>) ...	39
COMITATO DEI NOVE:	
Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo. C. 875-1060-1702-2330-A/R	40

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 luglio 2020. — Presidenza del presidente Gianluca RIZZO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Angelo Tofalo.

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

Gianluca RIZZO, *presidente*, avverte che della seduta sarà data pubblicità anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019.

C. 2572 Governo.

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020.

C. 2573 Governo.

Tabella 11: Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 2020.

(Relazioni alla V Commissione).

(*Esame congiunto e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti.

Gianluca RIZZO, *presidente*, ricorda che – ai sensi dell'articolo 119, comma 8

del Regolamento – dopo la relazione del deputato Enrico Borghi e dopo gli eventuali interventi degli altri colleghi, vi potrà essere una fase emendativa. Ricorda, altresì, che il termine per la presentazione delle proposte emendative, che potranno riguardare solo il disegno di legge di assestamento, è fissato per le ore 19 di oggi e che, ai fini dell'ammissibilità, le proposte emendative devono essere riferite alle unità di voto parlamentare e possono avere ad oggetto tanto le previsioni di competenza quanto quelle di cassa. Non possono invece avere ad oggetto l'ammontare dei residui iscritti nelle predette unità di voto, in quanto essi derivano da meri accertamenti contabili. Gli emendamenti riferiti alle previsioni di entrata sono ammissibili soltanto se fondati su valutazioni tecnico-finanziarie adeguatamente documentate, tali da comprovare la necessità di modificare le previsioni di entrata di competenza e/o di cassa. In ogni caso le proposte emendative non possono comportare un peggioramento dei saldi di finanza pubblica e pertanto, ove risultino onerose, devono essere compensate mediante l'utilizzo di risorse iscritte in altre unità di voto parlamentare, anche se facenti parte di altra missione o di altro stato di previsione. È considerata emendabile l'intera dotazione dei programmi di spesa, ivi compresa l'eventuale quota potenzialmente riferibile agli oneri inderogabili, in mancanza di puntuali indicazioni nel testo del disegno di legge di assestamento circa l'ammontare dei predetti oneri in relazione a ciascun programma di spesa. È comunque esclusa la possibilità di compensare l'incremento di stanziamenti di spesa di parte corrente mediante riduzione di stanziamenti di spesa di conto capitale. Evidenzia, poi, che per quanto riguarda gli stanziamenti di cassa deve tenersi conto di un ulteriore criterio di ammissibilità. In particolare, essi sono emendabili a condizione che, nel caso di emendamenti volti ad incrementare l'autorizzazione di cassa, lo stanziamento derivante dall'emendamento non superi la cosiddetta « massa spendibile », costituita dalla somma dello stanziamento di com-

petenza e dei relativi residui passivi. Aggiunge che, per quanto concerne il regime di presentazione degli emendamenti riferiti al disegno di legge di assestamento, in sede consultiva possono essere presentati emendamenti riferiti alle rispettive parti di competenza di ciascuna Commissione con compensazioni a valere sulle medesime parti di competenza ovvero su parti di competenza di altre Commissioni, nonché emendamenti migliorativi dei saldi – e in quanto tali privi di compensazione finanziaria – riferiti alle predette parti di competenza di ciascuna Commissione. Tutte le citate tipologie di emendamenti possono essere altresì presentate anche direttamente in Commissione bilancio. Gli emendamenti approvati durante l'esame in sede consultiva sono trasmessi alla Commissione bilancio come emendamenti di iniziativa della Commissione che li ha approvati; quelli respinti devono essere presentati nuovamente in Commissione bilancio, anche al solo fine di permetterne la successiva ripresentazione in Assemblea. Sia gli emendamenti approvati, sia quelli respinti in sede consultiva e ripresentati in Commissione bilancio, sia quelli presentati per la prima volta presso la V Commissione sono da quest'ultima esaminati in sede referente. Solo gli emendamenti approvati dalla Commissione bilancio entrano a far parte del testo elaborato in sede referente ai fini dell'esame in Assemblea. Fa presente, inoltre, che l'esame in sede consultiva si conclude con l'approvazione di una relazione per ciascun disegno di legge. Nel caso del disegno di legge di assestamento, l'esame può anche concludersi con l'approvazione di una relazione per ciascuno stato di previsione di competenza della Commissione. Possono essere presentate relazioni di minoranza. Le relazioni approvate, unitamente alle relazioni di minoranza e agli emendamenti approvati, sono trasmessi alla Commissione bilancio.

Enrico BORGHI (PD), *relatore*, riferisce che il rendiconto generale dello Stato è lo strumento attraverso il quale il Governo, alla chiusura del ciclo di ge-

stione dell'anno finanziario, adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria. Ricorda, quindi, che – ai sensi dell'articolo 36 della legge n. 196 del 2009 – il rendiconto generale dello Stato, articolato per missioni e programmi, è formato da due parti, costituite rispettivamente dal conto del bilancio, che espone l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento, e dal conto del patrimonio, che espone le variazioni intervenute nella consistenza delle attività e passività che costituiscono il patrimonio dello Stato. L'esposizione dettagliata delle risultanze della gestione è invece fornita dal conto del bilancio, che risulta costituito dal conto consuntivo dell'entrata e, per la parte di spesa, dal conto consuntivo relativo a ciascun Ministero. Osserva, quindi, che l'analisi delle risultanze del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2019 consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nell'ambito del perimetro dell'amministrazione statale. Il rendiconto viene, in tal modo, raccordato con il conto economico dello Stato, che costituisce un sotto-settore di rilievo del più generale conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono i conti delle amministrazioni locali e quello degli enti di previdenza. A sua volta, il disegno di legge di assestamento ha la funzione di consentire – a metà esercizio – un aggiornamento degli stanziamenti del bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto al 31 dicembre precedente. Per questo profilo, esso si connette funzionalmente con il rendiconto del bilancio relativo all'esercizio precedente: l'entità dei residui, attivi e passivi, sussistenti all'inizio dell'esercizio finanziario, che al momento dell'elaborazione e approvazione del bilancio di previsione è stimabile solo in misura approssimativa, viene poi definita in assestamento sulla base delle risultanze del rendiconto. Con il

disegno di legge di assestamento le previsioni di bilancio formulate a legislazione vigente sono adeguate in relazione all'eventuale revisione delle stime del gettito, per quanto riguarda le entrate, ad esigenze sopravvenute, per quanto riguarda le spese aventi carattere discrezionale e alla consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente, per quanto riguarda la determinazione delle autorizzazioni di pagamento, in termini di cassa. Il disegno di legge di assestamento riflette, dunque, la struttura del bilancio dello Stato, organizzato in missioni e programmi, che costituiscono le unità di voto ed è predisposto nell'ambito del quadro normativo definito dalla legge di contabilità.

Fatta questa premessa generale, passa ad esaminare i profili di competenza della Difesa contenuti nei richiamati disegni di legge ed osserva, innanzitutto, che per quanto riguarda il rendiconto generale dello Stato per l'anno 2019, lo stato di previsione del Ministero della difesa, contenuto nella legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018), recava previsioni di spesa iniziali pari a 21.432,2 milioni di euro. A seguito della legge di assestamento e delle variazioni intervenute per atto amministrativo in corso d'anno, il Rendiconto per il 2019 reca stanziamenti definitivi di competenza per complessivi 23.580,4 milioni di euro, con una variazione in aumento di circa 2.148,1 milioni di euro. Nello specifico, in relazione alle previsioni iniziali si registra un aumento complessivo di 2.148,1 milioni di euro, di cui 1.893,1 milioni di euro di spese correnti e 255 milioni di euro di spese in conto capitale. A tal proposito ricorda che la spesa del Ministero della difesa è prevalentemente di parte corrente (21.294,4 milioni di euro), infatti esse incidono sugli stanziamenti complessivi per oltre il 90 per cento, mentre quelle in conto capitale per il 9,7 per cento (2.285,9 milioni di euro). Le spese finali definitive del Ministero della difesa ammontano al 3,8 per cento della spesa finale definitiva del rendiconto dello Stato per il 2019. Passa, quindi, ad analizzare le spese di competenza definitive

delle 3 missioni del Ministero ed evidenzia che la missione 5 « Difesa e sicurezza del territorio » (21.978,7 milioni di euro) è quella che assorbe quasi totalmente il complesso delle spese totali del Ministero stesso (93,2 per cento) che ha registrato un aumento pari a 2.212,2 milioni di euro. Tutti i programmi della missione 5 subiscono, comunque, una variazione di segno positivo. Nello specifico, il Programma 5.2 (Approntamento e impiego delle forze terrestri), concernente le spese per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Esercito italiano, ha visto un incremento maggiore rispetto agli altri pari a 679 milioni di euro. A sua volta il Programma 5.1 (Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza), ha visto un incremento di 625,2 milioni di euro. Tale programma riguarda le spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Arma dei Carabinieri, escluse le esigenze direttamente riguardanti la componente forestale, che gravano sul programma della missione 18. Leggermente più contenuti risultano gli aumenti a carico del Programma 5.6 (Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari, intestato al centro di responsabilità Segretariato generale della Difesa) pari a 439,8 milioni di euro, del programma 5.4 (Approntamento e impiego delle forze aeree, gestito dall'Aeronautica militare) pari a 277,1 milioni di euro e, infine, con l'incremento minore il programma 5.3 (Approntamento e impiego delle forze marittime, riguardante il centro di responsabilità della Marina militare), pari a 191,1 milioni di euro. La missione 18 « Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente », destinata alle esigenze della componente del Corpo forestale confluita nell'Arma, ha registrato una variazione pari a 44,5 milioni di euro, mentre la missione 32 « Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche » ha subito un decremento pari a 108,5 milioni di euro. In relazione, invece, ai residui totali della Difesa alla data del 31 dicembre 2019, i medesimi risultano

aumentati di 76,9 milioni di euro rispetto a quelli presenti al 1° gennaio 2019, l'aumento è imputabile esclusivamente alle spese in conto capitale.

Prima di passare all'esame del disegno di legge di assestamento, fa presente che la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2019 (Vol. II) analizza, tra l'altro, la gestione finanziaria del Ministero della difesa con riferimento alle spese allocate nelle missioni, nei programmi ed in alcune categorie economiche, indicando i principali risultati. In estrema sintesi, segnala che la Corte dei Conti ha fatto presente che nel 2019, dopo alcuni anni di incremento, sono calati gli stanziamenti definitivi del Ministero della difesa (-3,43 per cento ovvero circa 663 milioni) da 23,83 a 23,17 miliardi. La Corte, osserva, inoltre, come le necessità generate dalla situazione economica radicalmente mutata nel 2020 per la pandemia da Covid-19, richiedano una riconsiderazione delle priorità della Difesa, specialmente alla luce degli effetti finanziari che ogni scelta comporta. Con riferimento, poi, in generale, alla spesa militare, la Corte rileva come la medesima continui ad essere sbilanciata a favore delle spese di personale: nel 2019 le percentuali di ripartizione degli impegni assunti per la Funzione difesa sono risultate pari al 74,36 per cento per il personale, al 13,9 per l'esercizio ed all'11,73 per l'investimento. Tali percentuali si muovono in senso opposto all'obiettivo che si era prefissata la cosiddetta « Riforma Di Paola » che fissava il rapporto tendenziale nella combinazione percentuale 50-25-25, rispettivamente tra spese di personale, di esercizio ed investimento. Con riferimento, poi, agli obiettivi NATO, la Corte, nel far presente che il *budget* assegnato alla Funzione Difesa è al di sotto dei richiamati obiettivi fa, altresì, presente che l'Italia, con 24,4 miliardi di dollari, si colloca al quinto posto per spesa in termini assoluti tra i paesi della NATO, dopo gli Stati Uniti (730 miliardi), il Regno Unito (60,7 miliardi), Germania (54,75 miliardi) e Francia (50,7 miliardi), e al tredicesimo posto, in termini *pro capite*. Infine, in relazione

all'emergenza Covid-19, la Corte ricorda che il Ministero della difesa è stato impegnato fin dall'inizio della pandemia mettendo a disposizione tutte le risorse e le capacità disponibili delle Forze armate. Fino al 31 marzo 2020 il contributo delle Forze armate è consistito, oltre alla partecipazione e al contributo al Comitato Operativo della Protezione Civile, nell'impiego di assetti aerei, ad ala fissa e rotante da trasporto, inclusa la capacità di biocontenimento, sia per il recupero di connazionali da paesi esteri, sia per il trasporto in emergenza su territorio nazionale, con l'aggiunta di 253 unità all'operazione « Strade sicure », nell'offerta di 6.000 posti letto, di 2.291 stanze, di strutture militari, materiali e personale per esigenze nazionali di quarantena, isolamento e trattamento contagiati (dall'inizio dell'emergenza sono state 644 le persone ospitate).

Quanto al disegno di legge di assestamento, ricorda che la legge di bilancio 2020-2022 (legge n. 160 del 2019) ha autorizzato, per lo stato di previsione del Ministero della difesa, spese finali, in termini di competenza, pari a 22.941,8 milioni di euro nel 2020. La consistenza dei residui presunti al 1° gennaio 2020, risulta, nel progetto di bilancio presentato al Parlamento, di 1.007,6 milioni di euro di cui 256,7 per la parte corrente e 750,9 per il conto capitale. Rileva, quindi, che il disegno di legge di assestamento del bilancio interviene sulle previsioni iniziali, sia per l'incidenza di atti amministrativi intervenuti nel periodo gennaio-maggio 2020 (792,1 milioni di euro), che hanno già prodotto i loro effetti sulle poste di bilancio, sia per le variazioni contenute nel disegno di legge in esame (-155,9 milioni di euro).

La variazione proposta con il disegno di legge di assestamento 2020 pari a +838,4 milioni di euro, è dovuta principalmente alla variazione della missione « Difesa e sicurezza del territorio » pari a + 951,1 milioni di euro, segue poi una variazione pari a + 24,1 milioni di euro per la missione « Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente » ed, infine, se-

gnala la variazione negativa pari a -136,8 milioni di euro per la missione « Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche ».

In conclusione, le previsioni per il bilancio 2020 pari a 22.941,8 milioni di euro vengono ad assestarsi in 23.780,9 milioni di euro, per la competenza. Le previsioni iniziali di cassa, pari a 23.268,9 milioni di euro si assestano in 24.108 milioni di euro, e le previsioni iniziali per i residui, pari a 1.007,6 milioni si assestano in 1.603,3 milioni.

Il sottosegretario Angelo TOFALO ringrazia il relatore per avere riferito puntualmente su entrambi i disegni di legge, evidenziando come nella relazione sia stato ripercorso lo sforzo fatto dal Governo e dal dicastero della difesa, in questi ultimi mesi, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica della pandemia da Covid-19.

Salvatore DEIDDA (FDI) apprezza la chiarezza della relazione che ha illustrato i provvedimenti in modo oggettivo. Osserva che essi presentano sicuramente aspetti positivi, con riguardo ai dati riferiti alle risorse finanziarie assegnate al bilancio della difesa; tuttavia non può fare a meno di evidenziare che nulla è stato fatto sotto il profilo delle riforme che sono necessarie per mantenere in efficienza lo strumento militare. Sottolinea come la spesa militare necessiti di essere incrementata, soprattutto in considerazione dell'accresciuto novero degli impieghi richiesti al personale militare e ribadisce il proprio convincimento che la legge n. 244 del 2012 è una legge profondamente sbagliata e che il Ministero della difesa deve autonomamente gestire gli investimenti che riguardano la dotazione strumentale delle nostre Forze armate.

Roberto Paolo FERRARI (LEGA) si riserva di intervenire più dettagliatamente sui dati finanziari nella seduta già programmata per domani, osservando comunque, sin da adesso, che l'incremento delle risorse assegnate alla difesa debba essere attribuito ai provvedimenti emanati dal

precedente Governo, cui faceva parte il suo gruppo. Al contrario, se si considerano le richieste di scostamento dal bilancio autorizzate quest'anno dal Parlamento, non si può non rilevare come, rispetto ad altri settori, gli incrementi della spesa militare siano molti più contenuti di quello che sarebbe stato auspicabile. Rileva, quindi, che la via principale per riequilibrare le percentuali di spesa delle voci che compongono il bilancio della difesa passa per un incremento del *budget* da mettere a disposizione che, secondo le sue previsioni, dovrebbe essere quasi raddoppiato.

Giovanni RUSSO (M5S) ringrazia il relatore per l'ottimo lavoro che ha opportunamente evidenziato lo sforzo compiuto durante questi difficili mesi funestati dalla pandemia del Covid-19 e auspica che la strada intrapresa dal Governo possa sempre più consolidarsi, consentendo di rimodulare le voci di spesa del bilancio della difesa tendendo a quelle percentuali generalmente riconosciute come ottimali.

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

Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020, di cui alla III Sezione del Documento di economia e finanza 2020.

Doc. LVII, n. 3-Sezione III-Allegati I-VII.

(Parere alla V Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame rinviato nella seduta del 15 luglio 2020.

Giovanni RUSSO (M5S), *relatore*, presenta la sua proposta di parere favorevole.

Il sottosegretario Angelo TOFALO la condivide.

Roberto Paolo FERRARI (LEGA) rileva che il nostro Paese è stato l'ultimo a presentare il piano nazionale delle riforme, come evidenziato anche da alcune agenzie di stampa. A parte ciò, condivide i contenuti del documento presentato e auspica che si riesca, in futuro, ad incidere più profondamente sulle riforme per promuovere una più forte ripresa dell'Italia.

Salvatore DEIDDA (FDI) concorda con le considerazioni del collega Ferrari, tuttavia sottolinea come sia evidente che le spese militari subiranno una diminuzione in tutta l'Europa. Si rammarica, quindi, per il fatto che il documento appare troppo timido e manifesta poca fiducia nella possibilità che le Istituzioni europee e il Governo riescano ad attuare quelle riforme necessarie per risollevare le economie degli Stati membri dell'Unione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere presentata dal relatore (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 14.35.

RISOLUZIONI

Martedì 21 luglio 2020. — Presidenza del presidente Gianluca RIZZO.

La seduta comincia alle 14.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

Gianluca RIZZO, *presidente*, avverte che della seduta sarà data pubblicità anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

7-00493 Aresta: Sul protocollo sanitario Covid-19.

(Rinvio del seguito della discussione).

Giovanni Luca ARESTA (M5S), in considerazione dell'imminente ripresa dei lavori dell'Assemblea, domanda di rinviare il seguito dell'esame della risoluzione ad altra seduta.

Gianluca RIZZO, *presidente*, non essendovi obiezioni, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.

COMITATO DEI NOVE

Martedì 21 luglio 2020.

Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo.

C. 875-1060-1702-2330-A/R.

Il Comitato si è riunito dalle 14.50 alle 15.15.

ALLEGATO

Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020, di cui alla III Sezione del Documento di economia e finanza 2020. (Doc. LVII, n. 3-Sezione III e Allegati).

PARERE APPROVATO

La IV Commissione (Difesa),

esaminato, per i profili di competenza, il Programma Nazionale di Riforma 2020 (Doc. LVII, n. 3. Sez- III) nelle sedute del 15 e 21 luglio 2020;

considerato che:

il Programma Nazionale di Riforma 2020 illustra le politiche che il Governo intende adottare per il rilancio della crescita, l'innovazione, la sostenibilità, l'inclusione sociale e la coesione territoriale nel nuovo scenario determinato dal Coronavirus e traccia, altresì, le linee essenziali del Programma di Ripresa e Resilienza (Recovery Plan) che il Governo metterà a punto alla luce della Comunicazione della Commissione Europea del 27 maggio per la creazione di un nuovo Strumento Europeo per la Ripresa (Next Generation EU);

rilevato che:

le capacità sanitarie ed industriali del comparto Difesa possono svolgere un importante ruolo nella gestione delle emergenze sanitarie, come dimostrato nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare l'emergenza Covid-19;

tra le aree prioritarie rientranti nella strategia di riforma per il rilancio del Paese, il PNR 2020 precisa che non è possibile prescindere dal supporto alle esportazioni e all'internazionalizzazione e, pertanto, occorrerà promuovere anche specifiche filiere, tra cui, in particolare, anche quelle della Difesa —:

esprime

PARERE FAVOREVOLE