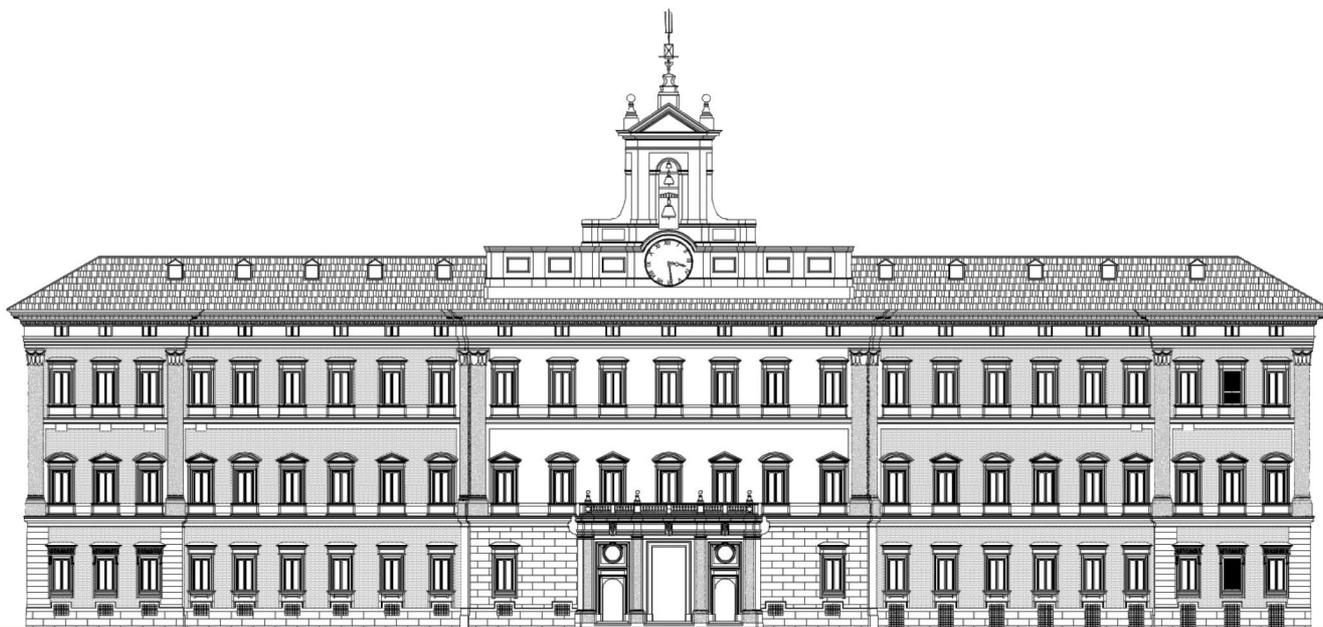




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 1666

Proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi,
materiali ed equipaggiamenti militari in favore
dell'Ucraina

*(Conversione in legge del DL n. 200/2023 - approvato dal Senato
A.S. 974)*

N. 175 – 7 febbraio 2024



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 1666

Proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi,
materiali ed equipaggiamenti militari in favore
dell'Ucraina

*(Conversione in legge del DL n. 200/2023 - approvato dal Senato
A.S. 974)*

N. 175 – 7 febbraio 2024

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA.....	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 3 -
ARTICOLO 1	- 3 -
PROROGA DI TERMINI IN MATERIA DI CESSIONI DI MEZZI, MATERIALI ED EQUIPAGGIAMENTI MILITARI.....	- 3 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	1666
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 21 dicembre 2023, n. 200, recante disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato:	sì
Relazione tecnica (RT)	presente
Relatori per le Commissioni di merito:	Calovini (FdI), per la III Commissione; Bicchielli (NM(N-C-U-I)-M), per la IV Commissione
Commissioni competenti:	III (Affari esteri) e IV (Difesa)

PREMESSA

Il disegno di legge in esame, approvato dal Senato¹, dispone la conversione in legge del decreto-legge 21 dicembre 2023, n. 200, recante disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina.

Il testo originario del provvedimento, composto di due articoli, è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le disposizioni considerate dalla relazione tecnica e le altre norme che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1

Proroga di termini in materia di cessioni di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari

Normativa vigente. La legge n. 185 del 1990 individua, in termini generali, alcune fattispecie di divieto ad esportare e importare materiali d'armamento nonché i requisiti necessari per poter operare nel settore, fissando altresì le modalità e le varie fasi dei procedimenti autorizzativi e le misure sanzionatorie in caso di

¹ A.S. 974.

violazione delle norme. Gli articoli 310 e 311 del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'Ordinamento militare-COM), disciplinano, rispettivamente, la cessione a titolo oneroso e gratuito di beni mobili da parte del Ministero della difesa.

La norma proroga, fino al 31 dicembre 2024, previo atto di indirizzo delle Camere, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative ucraine, di cui all' articolo *2-bis*, del decreto-legge n. 14 del 2022. La richiamata disposizione prevede che le menzionate cessioni possano essere effettuate in deroga alla legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311, del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'Ordinamento militare-COM), attraverso decreti interministeriali² che definiscono l'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione, nonché le modalità di realizzazione della stessa, anche ai fini dello scarico contabile (comma 1).

Il testo vigente del richiamato articolo 2-bis, del decreto-legge n. 14 del 2022 prevede, altresì, al comma 3, che il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri, con cadenza almeno trimestrale, riferiscano alle Camere sull'evoluzione della situazione in atto anche alla luce di quanto disposto dal medesimo articolo. Si rammenta che alla norma in riferimento non sono ascritti effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica. Si evidenzia, inoltre, che l'articolo 29-bis, del decreto-legge n. 21 del 2022 ha introdotto all'articolo in riferimento il comma 2-bis, in base al quale le somme in entrata derivanti dai decreti ministeriali che definiscono l'elenco dei mezzi, dei materiali e degli equipaggiamenti militari oggetto di cessione alle autorità governative dell'Ucraina, devono essere riassegnate integralmente sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa. Anche a tale disposizione non sono ascritti effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

All'attuazione della disposizione si provvede nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente (comma 2).

In attuazione dell'articolo 2-bis, del decreto legge n. 14 del 2022, sono stati finora adottati otto decreti (DM 2 marzo 2022, DM 22 aprile 2022, DM 10 maggio 2022, DM 26 luglio 2022, DM 7 ottobre 2022, DM 31 gennaio 2023, DM 23 maggio 2023 e DM 19 dicembre 2023) che disciplinano la cessione a titolo non oneroso per la parte ricevente di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari. L'entità di tali mezzi è individuata in documenti rispettivamente allegati agli stessi decreti di cui viene, altresì, omessa la pubblicazione in quanto classificati. Ciascun decreto autorizza, inoltre, lo Stato maggiore della difesa ad adottare le procedure più rapide per assicurare tempestivamente le attività di consegna.

Si evidenzia che le suddette cessioni sono sottoposte ad un meccanismo di parziale rimborso, da parte dell'Unione europea mediante i fondi dello Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility - EPF*), in favore degli Stati membri cedenti³. Il suddetto Strumento è stato istituito nel marzo del 2021 con una dotazione di circa 5,7 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 ed è destinato a finanziare una serie di azioni

² Difesa di concerto con Esteri ed Economia

³ Allo strumento partecipano tutti gli Stati membri, ad eccezione della Danimarca, che contribuiscono in proporzione al proprio prodotto interno lordo.

esterne dell'UE (non finanziabili a valere sul bilancio comune) con implicazioni nel settore militare o della difesa.

La relazione tecnica ribadisce il contenuto della norma e precisa che dall'attuazione della disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto che i materiali e i mezzi oggetto di cessione sono già nelle disponibilità del Ministero della difesa e del fatto che non sussiste una correlazione diretta tra la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti e l'esigenza di ripianamento delle relative scorte, dato che le acquisizioni da parte del Ministero della difesa vengono effettuate sulla base di una programmazione pluriennale, in conformità a parametri finanziari predeterminati.

Nel corso dell'esame in 5^a Commissione al Senato, il **Governo**, in risposta alle osservazioni formulate ha confermato⁴ che la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti non determina un maggior fabbisogno dovuto alla necessità di sostituzione dei beni ceduti e che le FF.AA. interessate potranno fare fronte alle esigenze funzionali anche senza le dotazioni in argomento. A tale riguardo è stato evidenziato che le acquisizioni di sistemi, piattaforme e armamenti da parte del Ministero della difesa vengono effettuate sulla base di una programmazione con profondità pluriennale, che risponde alla duplice esigenza del rispetto dei perimetri finanziari tracciati e, contestualmente, alla necessità di adeguare lo "strumento militare" alle necessità strategiche discendenti dall'analisi degli scenari geopolitici. Non sussisterebbe, pertanto, alcuna corrispondenza diretta tra il materiale ceduto e l'esigenza di ripianamento delle scorte, la cui programmazione, così come l'acquisizione di nuovi equipaggiamenti, è indipendente dalle cessioni. In ogni caso è stato ribadito come la norma non comporti oneri diretti, ma riconosca la facoltà, previo atto di indirizzo delle Camere, di cedere materiali all'Ucraina con procedure semplificate. È stato, altresì, precisato che il riferimento alle "cessioni a titolo gratuito" appare, inoltre, fuorviante nella misura in cui i decreti si inquadrano anche nel contesto dello strumento finanziario dell'*European Peace Facility*. Pur non essendo, infatti, previste specifiche procedure di verifica parlamentare in ordine agli effetti finanziari dei decreti interministeriali, gli stessi si ascrivono e si inquadrano nel più ampio contesto delle decisioni del Consiglio dell'Unione europea 2022/338 e 2022/339 concernenti il ricorso allo strumento europeo per la pace per sostenere l'Ucraina. È stato, inoltre, ribadito quanto già affermato in occasione del precedente intervento di proroga, ovvero che anche le spese di trasporto, così come il valore dei materiali ceduti, risultano eventuali e variabili in relazione agli elenchi contenuti nei decreti interministeriali, ma soprattutto in relazione alle esigenze rappresentate e coordinate in ambito NATO e UE. In ogni caso tale tipologia di spesa viene sostenuta nell'ambito di contratti già attivi per le medesime esigenze.

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia che la norma proroga fino al 31 dicembre 2024 l'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle

⁴ Nella nota istruttoria messa a disposizione della Commissione bilancio del Senato. Cfr. Senato della Repubblica - 5^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 188 del 16 gennaio 2024.

autorità governative ucraine, prevista dall'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 14 del 2022, disponendo, altresì, che all'attuazione di tale misura si provvede nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente. A tale disposizione e all'articolo 1 del decreto-legge n. 185 del 2022 che ne ha da ultimo prorogato l'efficacia a tutto il 2023, non sono stati ascritti effetti a fini dei saldi di finanza pubblica. Al riguardo, la relazione tecnica ribadisce che dall'attuazione della norma non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In proposito, si prende atto di quanto confermato dal Governo al Senato con specifico riguardo agli eventuali fabbisogni determinabili per effetto delle cessioni di mezzi e dotazioni militari e in merito ai costi per il trasporto e la consegna degli stessi al beneficiario della cessione. In particolare, il Governo ha riferito che non sussiste alcuna corrispondenza diretta tra la cessione del materiale e l'esigenza di ripianamento delle scorte, la cui programmazione pluriennale, così come l'acquisizione di nuovi equipaggiamenti, è indipendente dalle cessioni. Quanto alle spese di trasporto, è stato rilevato che queste risultano eventuali e variabili in relazione agli elenchi contenuti nei decreti interministeriali e verranno sostenute nell'ambito di contratti già attivi. In ogni caso è stato riferito che i suddetti decreti si inquadrano anche nel contesto dello strumento finanziario dell'*European Peace Facility* – EPF.

Riguardo al tema del ripianamento delle scorte, appare opportuno evidenziare che, se da un lato la relazione tecnica sottolinea che non sussiste una correlazione diretta tra la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti e l'esigenza di ripianamento delle relative scorte, dall'altro lato, si ricorda che il Ministro della difesa, in occasione delle sue Comunicazioni sulle linee programmatiche del suo dicastero, nella seduta del 25 gennaio 2023, davanti alle Commissioni riunite 3^a (Affari esteri e difesa) del Senato e IV (Difesa) della Camera, ha affermato, tra l'altro, che "in un momento come questo nessun Paese è in grado di tagliare gli investimenti per la difesa, anche perché [...] l'aiuto che abbiamo dato in questi mesi all'Ucraina in qualche modo ci impone di ripristinare le scorte che servono per la difesa nazionale [...]". Su tale aspetto appare pertanto necessario acquisire un chiarimento da parte del Governo.

Si ricorda, per altro, che durante l'esame, in sede consultiva, da parte della V Commissione della Camera, del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 185 del 2022, recante disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle

Autorità governative dell'Ucraina (C. 761), nella seduta del 24 gennaio 2023, il rappresentante del Governo aveva affermato, in risposta alle richieste di chiarimento del relatore, che le acquisizioni di sistemi, piattaforme e armamenti da parte del Ministero della difesa vengono effettuate sulla base di una programmazione pluriennale che risponde alla duplice esigenza del rispetto dei vincoli finanziari esistenti e dell'adeguamento dello «strumento militare» alle necessità strategiche derivanti dall'analisi degli scenari geopolitici. Non riteneva, pertanto - analogamente a quanto ora riportato nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del presente decreto-legge – che potesse sussistere alcuna corrispondenza diretta tra il materiale militare ceduto e l'esigenza di ripianamento delle scorte, la cui programmazione, così come l'acquisizione di nuovi equipaggiamenti, è indipendente dalle predette cessioni. Prendendo atto di tale chiarimento la V Commissione aveva quindi deliberato un parere favorevole sul testo del provvedimento.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si fa presente che il comma 2 dell'articolo 1 reca una clausola di invarianza finanziaria secondo cui dall'attuazione del medesimo articolo si provvede nell'ambito delle "risorse previste a legislazione vigente".

Al riguardo, fermo restando quanto rilevato in merito ai profili di quantificazione, non si hanno osservazioni da formulare, nel presupposto che la clausola di invarianza in commento s'intenda comunque riferita all'utilizzo delle "risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"⁵.

⁵ In proposito, si ricorda che anche la precedente proroga, fino al 31 dicembre 2023, delle disposizioni di cui all'articolo 2-*bis* del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, disposta dall'articolo 1 del decreto-legge 2 dicembre 2022, n. 185, era assistita da una clausola di invarianza finanziaria formulata nei medesimi termini di quelli ora in commento.