

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014. C. 3304 Governo, approvato dal Senato.

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015. C. 3305 Governo, approvato dal Senato.

Tabella n. 11 (Relazioni alla V Commissione) (*Esame e rinvio*) 36

SEDE CONSULTIVA

Martedì 22 settembre 2015. — Presidenza del presidente Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Giocchino Alfano.

La seduta comincia alle 14.30.

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014.

C. 3304 Governo, approvato dal Senato.

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015.

C. 3305 Governo, approvato dal Senato.

Tabella n. 11.

(Relazioni alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo.

Francesco Saverio GAROFANI *presidente*, ricorda che la Commissione inizia oggi l'esame congiunto, per le parti di

propria competenza, dei disegni di legge recanti il Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2014 (C. 3304) e l'Assestamento del bilancio per l'anno 2015 (C. 3305), approvati in prima lettura dal Senato.

Ricorda che l'esame di questi provvedimenti si conclude con l'approvazione di una relazione alla Commissione Bilancio su ciascuno dei due provvedimenti e che alle relazioni vengono allegati gli emendamenti eventualmente approvati nelle Commissioni di settore.

Quanto ai tempi di esame, avverte che la Commissione dovrà concludere i propri lavori entro domani. Ricorda infatti che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha previsto che la discussione sui provvedimenti in Assemblea inizi domani sera e che la Commissione Bilancio ha conseguentemente programmato di concludere i propri lavori nel primo pomeriggio di domani stesso. In considerazione di ciò, propone di fissare il termine per la presentazione di emendamenti alle ore 18 di oggi.

La Commissione concorda.

Giorgio ZANIN (PD), *relatore*, ricorda preliminarmente che il Rendiconto gene-

rale dello Stato è lo strumento attraverso il quale il Governo adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria annuale relativa alle amministrazioni dello Stato e ad alcune amministrazioni autonome e che il rendiconto è costituito da due parti: il conto del bilancio, che espone l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento, e il conto del patrimonio, che espone le variazioni intervenute nella consistenza delle attività e passività che costituiscono il patrimonio dello Stato.

Passando quindi all'esame del conto consuntivo della spesa del Ministero della difesa per il 2014, si sofferma innanzitutto sulle variazioni intervenute negli stanziamenti di competenza tra le previsioni iniziali di bilancio per il 2014 contenute nella legge di bilancio approvata a dicembre 2013 e le previsioni definitive, evidenziando che queste ultime si discostano dalle previsioni iniziali per un aumento complessivo di 739,8 milioni, pari al 9,64 per cento delle stesse previsioni iniziali. Infatti, mentre lo Stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 2014 (legge n. 148 del 2013) recava stanziamenti iniziali di competenza per 20.312,3 milioni, il rendiconto per il 2014 (di cui al disegno di legge in esame C. 3304) accerta una previsione definitiva pari a 21.052 milioni di euro.

Chiarisce che l'aumento delle previsioni iniziali è stato determinato essenzialmente da un incremento di 1.055,8 milioni di euro per le spese della Missione n. 5 « Difesa e sicurezza del territorio », compensato in parte da una diminuzione di 311,9 milioni a carico della Missione n. 33 « Fondi da ripartire ». In particolare, il Programma della Missione « Difesa e sicurezza del territorio » che ha visto il maggiore incremento (555,8 milioni) è il Programma 5.2 « Approntamento e impiego delle forze terrestri », mentre più contenuti risultano gli aumenti a carico degli altri programmi: Programma 5.3 « Approntamento e impiego delle forze navali » (+229,9 milioni), Programma 5.4

« Approntamento e impiego delle forze aeree » (+171,2 milioni) Programma 5.5 « Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare » (+18,6 milioni). L'unico programma a registrare un decremento, sia pure modesto, è il Programma 5.1 « Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza », con una diminuzione di 349 mila euro.

Evidenzia che, rispetto alla previsione definitiva di competenza, pari come già detto a 21.052 milioni di euro, gli impegni effettivi hanno riguardato 21.026,9 milioni e le economie 25,1 milioni.

Richiama quindi alcune valutazioni inerenti il bilancio e il patrimonio della Difesa riportate nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 2014 (Doc. XIV, n. 3). In particolare, alla luce della distribuzione percentuale della spesa primaria tra le diverse amministrazioni e tra le 34 missioni del bilancio dello Stato per il quadriennio 2011-2014, la Corte dei conti sottolinea l'inversione che si è registrata negli ultimi anni nell'andamento della spesa del Ministero della difesa. Infatti, a partire dal 2008, anno in cui è stato raggiunto l'apice, gli stanziamenti definitivi sono risultati, tranne che per il 2011, sempre in diminuzione.

A questo riguardo osserva che si tratta peraltro di una diminuzione quasi integralmente a carico delle spese relative all'Esercizio.

Quanto all'esercizio finanziario 2014, la relazione della Corte dei conti evidenzia che rispetto al 2013 sono state programmate minori spese per 1,1 miliardi (-5,14 per cento) e che anche le variazioni di bilancio intervenute in corso di esercizio 2014 sono risultate inferiori rispetto all'anno precedente, essendosi registrata un'integrazione degli stanziamenti di competenza pari a 740 milioni, mentre nel 2013 si erano avute variazioni di bilancio per un importo pari a 1,5 miliardi.

Con riguardo, invece, al personale, la Corte dei conti, nella sua relazione, segnala anche quest'anno l'esigenza di riconsiderare il termine del 2024 per il conseguimento dell'obiettivo finale di ri-

duzione del personale a 150 mila unità, come previsto dal nuovo modello professionale delle Forze armate. Infatti – sempre secondo la Corte – tale traguardo potrebbe essere raggiunto in tempi più rapidi, facendo ricorso, da una parte, al rallentamento del processo di avvicendamento del *turn over*, e, dall'altra, a procedure di mobilità obbligatoria alle quali assoggettare il personale in esubero.

Rileva poi come la Corte dei conti, dopo aver osservato che i programmi di armamento sono articolati al proprio interno in una pluralità di destinazioni per l'acquisizione di diversi sistemi d'arma e per il finanziamento di progetti ritenuti strategici per la piena efficacia dello strumento militare, anche con contributi a carico del Ministero dello sviluppo economico, evidenzia – come già nelle precedenti relazioni – che « la concentrazione delle spese per l'approvvigionamento degli armamenti in un unico programma di spesa non consente un'agevole riconducibilità delle spese sostenute dalle singole Forze armate ai rispettivi programmi di spesa » e che « ciò, quindi, affievolisce l'immediata leggibilità delle poste riferibili alle diverse componenti organizzative dello strumento militare ».

Ricorda a questo riguardo che già in occasione dell'esame del rendiconto 2013, lo scorso anno, la Commissione, nella sua relazione alla Commissione bilancio, evidenziò l'opportunità di individuare un meccanismo contabile in grado di consentire un'agevole lettura dei dati contabili e, soprattutto, la tempestiva riconducibilità ai vari programmi in essere.

Da ultimo, la Corte dei conti affronta la questione del patrimonio immobiliare della Difesa e delle misure adottate negli ultimi anni per una più economica gestione degli alloggi di servizio e per la dismissione delle strutture non più operative sia a livello centrale che periferico. I dati relativi al triennio 2012-2014 – rileva la Corte – evidenziano come sia stata finalmente avviata la vendita degli immobili non più utili (sono stati venduti 538 alloggi e incassati 80,89 milioni, il che rappresenta – a suo avviso – un risultato

importante) e come tale attività sia poi proseguita nel 2014 e abbia portato alla restituzione all'Agenzia del demanio di 103 immobili o porzioni immobiliari, nonché alla valorizzazione e alienazione di ulteriori cespiti.

Al riguardo ritiene opportuno sottolineare che le delicate tematiche relative alla gestione del patrimonio immobiliare della Difesa richiederanno un sempre più costante impegno, sia in relazione alle questioni relative agli alloggi di servizio, sia – soprattutto – per quanto attiene alle procedure di dismissione e valorizzazione degli immobili non più utili.

Passando al disegno di legge di assestamento del bilancio per il 2015 (C. 3305), ricorda preliminarmente che l'istituto dell'assestamento è volto a consentire un aggiornamento degli stanziamenti di bilancio a metà esercizio, anche alla luce dell'accertamento definitivo della consistenza dei residui dell'esercizio precedente effettuato in sede di rendiconto.

Per quanto riguarda lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, le previsioni iniziali – approvate a dicembre con la legge di bilancio per il 2015 (n. 191 del 2014) – recavano stanziamenti complessivi di competenza per 19.371,2 milioni e autorizzazioni complessive di cassa per 20.720,4 milioni, mentre la consistenza dei residui era valutata in 3.572 milioni.

Rispetto a queste previsioni iniziali le variazioni prospettate dal disegno di legge di assestamento in esame ammontano a 620,5 milioni di euro aggiuntivi per le previsioni di competenza e a 621,6 milioni di euro aggiuntivi per le autorizzazioni di cassa. Ricorda che, mentre le variazioni di competenza traggono origine dalle esigenze emerse dall'effettivo andamento della gestione, le modifiche alle autorizzazioni di cassa sono dovute alla necessità di tenere conto sia della nuova consistenza dei residui, sia delle variazioni proposte per la competenza.

Precisa che le variazioni indicate dal disegno di legge in esame per una parte rispecchiano le variazioni già introdotte in bilancio per effetto di provvedimenti legi-

slativi intervenuti nell'anno o di atti amministrativi adottati sulla base di norme di carattere generale e per l'altra parte espongono variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento stesso. In particolare, le variazioni derivanti da nuove leggi o da atti amministrativi – variazioni che non sono soggette ad approvazione parlamentare in sede di assestamento – hanno determinato complessivamente un aumento di 471,6 milioni di euro rispetto alle previsioni iniziali sia di competenza sia di cassa. Una voce rilevante (pari a 308 milioni) è quella del prelevamento dal fondo di riserva per le spese derivanti dalla proroga di missioni internazionali (di cui al cap. 3004 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze). Per quanto riguarda invece la manovra proposta con il disegno di legge di assestamento 2015, questa comporta un aumento di 148,9 milioni di euro nelle previsioni in termini di competenza e un aumento di 150 milioni nelle previsioni in termini di cassa.

In sintesi, per effetto tanto delle variazioni intervenute in dipendenza di atti amministrativi, quanto di quelle proposte con il disegno di legge in esame, le previsioni assestate di competenza salgono a 19.991,8 milioni di euro, che rappresentano il 3,2 per cento della spesa finale complessiva dello Stato; di questi, 19.521,1 milioni sono destinati alla Missione « Difesa e sicurezza del territorio ». A loro volta, le autorizzazioni di cassa passano a 21.342,2 milioni, di cui 20.836 milioni per la medesima Missione.

Scendendo nel dettaglio delle variazioni complessive proposte dal disegno di legge di assestamento 2015 nell'ambito delle diverse missioni e programmi dello stato di previsione del Ministero della difesa (Tab. 11), segnala che la missione « Difesa e sicurezza del territorio » presenta variazioni positive per 155,17 milioni. In particolare, il programma che registra la variazione positiva più rilevante, pari a 182,09 milioni, è il Programma « Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari ». I programmi « Approntamento e impiego dei

Carabinieri » e « Approntamento e impiego delle forze terrestri » registrano variazioni negative, rispettivamente per circa 3,59 milioni e per 31,66 milioni. I programmi « Approntamento e impiego delle forze navali » e « Approntamento e impiego delle forze aeree » presentano, invece, variazioni positive, rispettivamente per 15,93 milioni e per 18,88 milioni. In relazione al programma relativo agli interventi non direttamente connessi con l'operatività dello strumento, si registra, per contro, una variazione negativa, pari a -26,48 milioni.

Passando alle altre missioni, riferisce che la missione « Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche » registra un incremento di circa 3,8 milioni di euro, mentre la missione « Fondi da ripartire » vede un decremento di 10 milioni (tutti sul programma « Fondi da assegnare »). Non subiscono infine variazioni i fondi della missione « Ricerca e innovazione ».

Quanto ai residui accertati in sede di consuntivo 2014, questi sono pari, per il Ministero della difesa, a 3.035,3 milioni. Come chiarito dalla relazione del Governo al disegno di legge in esame, si tratta di 518 milioni di euro dal lato delle spese correnti, relativi a consumi intermedi, e di circa 2.500 milioni di euro in conto capitale, relativi a investimenti fissi lordi. La relazione della Corte dei conti sul rendiconto 2014 ha evidenziato che l'andamento dei residui, nel raffronto con l'esercizio precedente, mostra importanti segni di riduzione del fenomeno.

Ricorda, infine, che importanti stanziamenti per il settore della difesa si rinven- gono anche nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (di cui alla Tab. 3). In particolare, il disegno di legge di assestamento prevede – come segnala la relazione governativa di accompagnamento – un incremento in termini di cassa delle previsioni di spesa per gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative.

Conclude preannunciando che presenterà le sue proposte di relazione alla

Commissione Bilancio nella seduta di domani, riservandosi di valutare, ai fini della loro predisposizione, tutti gli spunti che dovessero emergere dal dibattito.

Donatella DURANTI (SEL) ringrazia il relatore che ha giustamente messo in rilievo come la Corte dei conti, nella sua relazione, abbia posto l'accento su alcune tematiche che sono fatte oggetto di attenzione da parte della Commissione sin dall'inizio della legislatura.

Ritiene necessario proseguire i dibattiti avviati in passato sia sulla trasparenza e la leggibilità del bilancio della difesa, sia sulle modalità di riduzione dello stesso bilancio, che non dovrebbe comunque compromettere l'obiettivo del riequilibrio tra le voci di spesa a favore della spesa per esercizio.

Quanto alla riduzione quantitativa del personale della difesa, prende atto che la Corte dei conti auspica di abbreviare i tempi per raggiungere l'obiettivo oggi stabilito al 2014, ma ritiene che si debba tenere conto anche dei diritti dei dipendenti, e non solo dei militari, ma anche dei civili. Fa presente a questo riguardo che si sta determinando un elevato transito del personale militare nei ruoli del personale civile della difesa, il che, oltre a modificare l'aspetto della componente civile dell'amministrazione, comporta un pregiudizio per i dipendenti civili, nei cui confronti è stabilito un analogo obiettivo di riduzione in termini di numero.

Apprezza, inoltre, lo spunto di riflessione del relatore riguardo alla contrazione del bilancio della difesa registrata negli ultimi anni, che ha interessato principalmente la voce relativa alle spese per l'Esercizio. Si tratta di un dato estremamente importante perché il sistema della difesa viene mantenuto in vita proprio dalle risorse destinate agli approvvigionamenti ed alla manutenzione e la necessità di operare un riequilibrio del bilancio della difesa in tale direzione è diventata oramai non più procrastinabile. Concorda infine sull'esigenza di maggiore trasparenza in merito alle spese per armamenti.

Ribadisce, in conclusione, la necessità che la Commissione continui a mantenere alta l'attenzione su tali argomenti, auspicando che possano essere adeguatamente approfonditi nei dibattiti che saranno svolti.

Gian Piero SCANU (PD) manifesta, anche a nome del gruppo del Partito democratico, soddisfazione per il lavoro svolto dal relatore, che ha offerto interessanti spunti di riflessione suscitando l'interesse ad approfondire e integrare gli elementi del dibattito.

Ritiene che i tempi prospettati dalla presidenza per l'esame dei provvedimenti siano congrui ed esprime il proprio convincimento che il relatore, nelle proposte di relazione che vorrà formulare, saprà tenere nella giusta considerazione anche le indicazioni che gli altri gruppi parlamentari vorranno fargli pervenire.

Elio VITO (FI-PdL), premesso che l'esame dei disegni di legge di rendiconto e di assestamento costituisce un'importante occasione di riflessione sulle politiche complessive del Governo nei diversi ambiti della sua attività, sottolinea come tra i temi di maggiore rilevanza nel settore della difesa ci siano quelli riguardanti il personale e il patrimonio immobiliare.

Ricorda poi che documenti di grande rilevanza per un confronto tra Parlamento e Governo sulle scelte di fondo nel campo della difesa sono anche il Documento programmatico pluriennale e il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa e auspica pertanto che la Commissione riprenda il dibattito sul Documento programmatico pluriennale 2015-2017, iniziato a giugno e non portato avanti, e avvii una riflessione anche sul Libro bianco.

Segnala, tra l'altro, che, stando ad alcune indiscrezioni di stampa, il Governo potrebbe inserire nel prossimo decreto-legge di proroga delle missioni internazionali una disposizione attuativa di un indirizzo contenuto nel Libro bianco in merito alla riorganizzazione dei comandi e alle commissioni di avanzamento. Se così

fosse, si tratterebbe, a suo giudizio, di un fatto sorprendente e grave, atteso che la modifica della disciplina su una materia così delicata non dovrebbe essere disposta dal Governo con lo strumento del decreto-legge, ma proposta attraverso ordinari disegni di legge, in modo da consentire al Parlamento di discuterne con tempi congrui.

Infine, sempre con riferimento alle questioni relative al personale, ritiene essenziale che la Commissione riprenda la discussione delle proposte di legge in materia di riforma della rappresentanza militare.

Francesco Saverio GAROFANI *presidente*, ricorda al deputato Vito che le decisioni in merito alla programmazione dei lavori della Commissione si assumono nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Massimo ARTINI (Misto-AL) ricorda che il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa preannuncia, tra l'altro, che il Governo predisporrà una nuova normativa volta al superamento dell'esistente tripartizione tra le spese per il personale, per il funzionamento e per l'investimento. A questo riguardo ritiene essenziale – sempre nell'ottica, fatta valere anche dalla Corte dei conti, di una più chiara leggibilità dei bilanci della difesa – che il nuovo sistema di ripartizione delle spese non impedisca di capire quanta parte delle risorse del Ministero è destinato all'esercizio.

Quanto al possibile ricorso, da parte del Governo, al decreto-legge per la proroga delle missioni per l'attuazione di una misura prevista dal Libro bianco, esprime

l'auspicio che l'indiscrezione di cui parlava il deputato Vito si riveli priva di fondamento e confida che sia così anche in considerazione del fatto che la ministra Pinotti, intervenendo in audizione per illustrare i contenuti del Libro bianco, il 14 maggio 2015, disse che per l'attuazione di alcuni indirizzi sarebbero stati necessari atti normativi e che il Parlamento sarebbe stato senz'altro coinvolto nella definizione di tali atti.

Tatiana BASILIO (M5S) ringrazia il relatore per il chiaro ed esaustivo lavoro svolto, che ha messo opportunamente in luce come le riduzioni del bilancio della difesa abbiano principalmente riguardato le spese per l'esercizio.

Manifesta, quindi, il proprio disappunto per le considerazioni della Corte dei conti, che vorrebbe accelerare il processo per la riduzione del personale militare e civile della difesa. Ritiene infatti che i tagli e le economie dovrebbero riguardare gli sprechi e non i lavoratori. Sottolinea, quindi, l'importanza di portare a compimento quanto prima l'*iter* delle proposte di legge in materia di riforma della rappresentanza militare ed auspica che le relazioni che la Commissione approverà possano essere frutto di un lavoro ampiamente condiviso.

Francesco Saverio GAROFANI *presidente*, preso atto che non vi sono altre richieste di intervento, ricorda che il termine per la presentazione di emendamenti è stabilito alle 18 di oggi e rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per le 8.30 di domani.

La seduta termina alle 15.