

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

RELAZIONI AL PARLAMENTO:

Documento Programmatico pluriennale per la Difesa, per il triennio 2023-2025. Doc. CCXII, n. 1 (<i>Esame e rinvio</i>)	88
--	----

RELAZIONI AL PARLAMENTO

Martedì 21 novembre 2023. – Presidenza del presidente Antonino MINARDO.

La seduta comincia alle 10.

Documento Programmatico pluriennale per la Difesa, per il triennio 2023-2025.

Doc. CCXII, n. 1.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del Documento.

Pino BICCHIELLI (NM(N-C-U-I)-M), *relatore*, riferisce che il documento programmatico pluriennale per la difesa (DPP) si inserisce nel quadro complessivo delle relazioni che il Ministero della difesa è tenuto a trasmettere al Parlamento. Al riguardo osserva che tale documento viene trasmesso al Parlamento ai sensi dell'articolo 536, comma 1, del codice dell'ordinamento militare, entro il 30 aprile di ogni anno, ed è finalizzato a riassumere: il quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive; l'elenco dei programmi d'armamento e di ricerca in corso; le spese relative alla fun-

zione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

Segnala, quindi, che il DPP 2023-2025 è stato trasmesso lo scorso 11 ottobre, con notevole ritardo rispetto al termine previsto dalla legge e, pertanto, sarebbe auspicabile che in futuro la trasmissione avvenisse nei tempi previsti dalla legge.

Rileva, infine, che la struttura del DPP 2023-2025 non è dissimile da quella degli analoghi documenti trasmessi negli anni precedenti, anche se il Governo ha annunciato l'avvio di un percorso teso a separare la funzione divulgativa del documento da quella programmatica. A partire dal 2024, l'intenzione è infatti quella di provvedere ad una divisione in due documenti distinti, scindendo le sue due finalità.

Venendo, quindi, al documento in esame, il tomo I – composto da tre parti e da sette allegati – definisce nella parte prima l'approccio strategico nazionale, delineando il contesto di riferimento, la cooperazione per la sicurezza internazionale e l'evoluzione degli impegni operativi. Nella parte seconda viene invece affrontato il tema dello sviluppo dello strumento militare, sia per quanto riguarda gli indirizzi strategici, sia con riferimento alle esigenze operative, alle linee di sviluppo capacitivo e ai programmi per la sicurezza del territorio. Infine, la parte terza è dedicata al bilancio della difesa e individua il quadro delle

risorse disponibili, articolate in missioni, programmi, nonché in funzioni e settori.

Entrando nel dettaglio, in relazione agli impegni nazionali della Difesa (Tomo I parte prima), il DPP 2023-2025 passa in rassegna una serie di attività che vedono coinvolte le Forze armate nell'espletamento dei diversi compiti istituzionali, tra cui si segnalano, in particolare, le operazioni « Strade sicure », a fianco delle forze dell'ordine in funzione di contrasto alla criminalità e al terrorismo in numerose città italiane, e « Mediterraneo sicuro », con il compito di sorvegliare e proteggere le installazioni nazionali *off-shore* prospicienti la costa libica, di proteggere i mezzi nazionali impegnati in attività di ricerca e soccorso (SAR), nonché di deterrenza e contrasto dei traffici illeciti.

Nella parte seconda del Tomo I, relativa allo sviluppo dello strumento militare, vengono analizzate le principali linee di sviluppo capacitivo relative alle quattro missioni istituzionali (difesa dello Stato, difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei, contributo alla pace e sicurezza internazionali e interventi di pubblica utilità). Al riguardo il DPP 2023-2025 sottolinea che la Difesa proseguirà la sua attività volta a realizzare uno strumento militare di dimensioni più contenute, ma più efficiente nell'operatività e pienamente integrato nel contesto dell'Unione europea e della NATO. In sostanza, uno strumento più piccolo, più giovane, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata rispetto al passato, sostenuto da risorse per l'operatività, per il mantenimento, l'addestramento e la preparazione del personale che li deve gestire. In particolare, con riferimento alla componente terrestre, verrà mantenuto un bilanciamento di forze leggere, medie e pesanti, proiettabili, modernamente equipaggiate e opportunamente strutturate in unità idonee ad esprimere le differenti capacità con criteri di formazione modulare. Per la componente navale, l'obiettivo è disporre di unità in grado di operare in ambienti caratterizzati anche da rischi elevati, oltre che di una componente per la prolungata sorveglianza e il pattugliamento in aree a minore rischio. La componente aerospaziale dovrà garantire

alta rischierabilità, adeguate capacità di difesa e superiorità aerea, di sorveglianza e di ricognizione, di supporto al suolo e d'ingaggio di precisione anche in profondità. Particolare attenzione è poi dedicata al dominio cibernetico, in cui opera il Comando interforze per le operazioni cibernetiche (CIOCC), che ha il compito di dirigere, coordinare e condurre operazioni militari nello spazio cibernetico ad ampio spettro, in stretto coordinamento con le autorità nazionali, UE e NATO.

La parte terza del Tomo I è invece dedicata all'analisi delle principali voci di spesa del comparto difesa, distinguendo tra risorse proprie del bilancio ordinario della difesa e risorse del bilancio integrato, ovvero quelle destinate alla difesa comprensive delle spese per le missioni internazionali (allocate nello stato di previsione del MEF) e dei finanziamenti allocati presso il MIMiT. Al riguardo, il DPP 2023-2025 evidenzia innanzitutto che il *trend* del bilancio integrato relativo all'ultimo decennio registra un andamento altalenante ma comunque in crescita, passando dal valore di 23.655,6 milioni di euro del 2008 all'importo di circa 30.758,8 milioni del 2023, con un *trend* in crescita che si consolida nel biennio 2022-2023. Anche con riferimento ai finanziamenti allocati presso il MIMiT e destinati ad investimenti nel settore della difesa si registra un andamento tendenzialmente crescente, con risorse che passano da 1.515,2 milioni di euro nel 2008 a 2.719,5 milioni nel 2021. Lo stesso andamento altalenante si registra per il *trend* del bilancio ordinario della difesa, dove si è passati da un valore pari a 21.132,4 milioni di euro nel 2008 a 27.748,5 milioni nel 2023. Viene poi evidenziato che le spese finali del Ministero della difesa autorizzate per il 2023 dall'ultima legge di bilancio rappresentano circa il 3,2 per cento delle spese finali del bilancio dello Stato, percentuale che si considerano anche gli stanziamenti di interesse del settore della Difesa presenti negli stati di previsione del MEF e il MIMiT sale al 3,6 per cento.

Un apposito paragrafo analizza il bilancio del dicastero della Difesa nella sua tradizionale articolazione per funzioni. In

particolare, viene ricordato che la Funzione difesa comprende tutte le spese necessarie all'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, nonché dell'Area interforze e della struttura amministrativa e tecnico-industriale del Ministero. A sua volta, la Funzione sicurezza del territorio, comprende tutti gli stanziamenti destinati all'Arma dei carabinieri, mentre le Funzioni esterne, attengono alle esigenze correlate ad attività affidate al Dicastero, ma non specificamente rientranti nei propri compiti istituzionali. Infine, la quarta Funzione attiene alle pensioni provvisorie del personale in ausiliaria, che sono relative ai trattamenti economici corrisposti al personale militare in ausiliaria e a talune altre esigenze non correlate al trattamento economico in attività.

Quanto alle previsioni di spesa relative alla Funzione difesa – notoriamente suddivise nei tre settori del personale, dell'esercizio e dell'investimento – il documento espone che le risorse complessive a questa assegnate ammontano a 19.555,9 milioni di euro, di cui 11.118,8 milioni per il personale, 6.100,5 milioni per l'investimento e 2.336,6 milioni per l'esercizio. In sintesi, la distribuzione delle risorse è in massima parte assorbita dalle spese per il personale pari al 56,9 per cento, mentre all'investimento e all'esercizio vengono destinate, rispettivamente, il 31,2 per cento e l'11,9 per cento.

Il DPP 2023-2025 ricorda poi che, negli ultimi venti anni, si sono susseguiti una serie di provvedimenti normativi che, intervenendo in modo riduttivo sulle dotazioni organiche, hanno avviato il passaggio da un modello di Forze armate basato sulla coscrizione obbligatoria, di circa 300.000 unità complessive, al modello a 190.000 unità, successivamente ridotte a 150.000 unità da conseguire, inizialmente, entro il 2024 e, come recentemente rideterminato, a 160.000 unità dal 1° gennaio 2034. Sempre con riguardo al personale, si segnala che permane alta l'attenzione del Governo sugli obiettivi di mantenere una significativa percentuale di personale giovane all'interno delle Forze armate, di realizzare

un incremento delle dotazioni organiche delle Forze armate nella misura di un contingente massimo di 10.000 unità, di valorizzare le professionalità e le esperienze maturate nei periodi di impiego operativo nell'ottica di fornire un più incisivo impulso alle misure volte ad agevolare l'inserimento, ovvero il collocamento preferenziale nel mondo del lavoro civile, dei volontari in ferma congedati, nonché di adoperarsi per mantenere, se non innalzare, le attuali percentuali di riserve di posti per l'accesso nelle carriere iniziali delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare a favore dei volontari in ferma prefissata e/o iniziale, e, infine, adottare specifiche iniziative volte a rendere maggiormente proficui gli strumenti reclutativi orientati a reperire professionalità nei settori *cyber* e spazio. Con riferimento al personale civile della Difesa, viene sottolineata l'esigenza di raggiungere l'obiettivo delle complessive 20.000 unità alla data del 1° gennaio 2025, ricordando che è tuttora in corso la progressiva riduzione delle consistenze effettive soprattutto mediante il collocamento in quiescenza del personale.

Passando al settore dell'esercizio, viene innanzitutto evidenziata la rilevante contrazione di risorse negli anni dal 2008 al 2022, arrivando ad un taglio degli stanziamenti di circa il 22 per cento. Il DPP 2023-2025 rileva, tuttavia, che nel 2023 si registra un'inversione di tendenza, riconducibile all'inclusione in bilancio delle risorse rinvenienti dai provvedimenti sulla crisi in Ucraina, dal finanziamento delle spese per la realizzazione dell'infrastruttura del Polo strategico nazionale, dall'integrazione delle risorse finanziarie per il pagamento dei canoni relativi alle utenze e per l'acquisto di carbo-lubrificanti, nonché dall'aumento degli stanziamenti correlati alla stabilizzazione delle somme versate all'entrata del bilancio connesse con prestazioni e servizi resi dalle Forze armate in ambito missioni internazionali.

Con riguardo, invece, alle disponibilità finanziarie ricomprese nel settore investimento, il DPP 2023-2025 segnala che permane la necessità di stabilizzare ed incrementare, non appena il quadro comples-

sivo lo consentirà, il *trend* d'investimento nelle spese militari, contemplando nelle opportune sedi la formalizzazione di provvedimenti specifici che possano garantire – con il più largo anticipo e i massimi benefici organizzativi possibili per l'industria nazionale – un adeguato livello di certezza finanziaria per la Difesa. Al proposito nel documento viene ricordato che la legge di bilancio 2021-2023 ha segnato un importante passo in avanti in tale direzione grazie alla garanzia offerta al Dicastero di un congruo volume di risorse caratterizzato da un profilo e un'agibilità tecnica senza precedenti e ripartito con consistenti disponibilità iniziali già nel primo triennio di riferimento. Infatti, ai tradizionali stanziamenti recati sui capitoli a fabbisogno, nel tempo si sono aggiunti quelli derivanti da provvedimenti normativi *ad hoc*, convenzionalmente noti come Fondi di investimento, in particolare, gli stanziamenti del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese e del Fondo per il rilancio degli investimenti per le amministrazioni centrali, mentre dalla legge di bilancio 2021-2023 in poi, il legislatore ha, invece, inteso fare ricorso ad un particolare Fondo (il Fondo per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenze di difesa nazionale), destinato ad alimentare direttamente i capitoli di spesa a fabbisogno riportati nello stato di previsione del dicastero.

Passando alla Funzione sicurezza del territorio – pertinente alle esigenze finanziarie dell'Arma dei carabinieri – il DPP 2023-2025 segnala che lo stanziamento previsionale per l'esercizio finanziario 2023 ammonta a circa 7.617,3 milioni di euro, mentre per il 2024 e 2025 si attesterà rispettivamente a 7.769,7 milioni e 7.819,8 milioni, con un incremento di 152,4 milioni per il 2024 e di 202,5 milioni per il 2025. Nel dettaglio, per il 2023 le risorse per il personale ammontano a 6.760,1 milioni, suddivise tra la missione 5 « Difesa e sicurezza del territorio » e la missione 18 « Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente »; le spese per il settore esercizio ammontano a 574,5 milioni, di cui 536,3 milioni riferiti alla missione 5 « Di-

fesa e sicurezza del territorio », e 38,2 milioni alla « missione 18 »; infine, le somme assegnate al settore investimento ammontano complessivamente a 282,7 milioni (277,4 milioni nell'ambito della « missione 5 », e 5,4 per la « missione 18 »). Le spese non direttamente collegate ai compiti istituzionali della Difesa si integrano con la struttura del bilancio dello Stato, articolato per Missioni e Programmi, per mezzo dell'aggregato finanziario delle Funzioni esterne, relativo al soddisfacimento di specifiche esigenze regolate da leggi e decreti. Al riguardo, nel Documento si evidenzia che lo stanziamento previsionale per il 2023 ammonta a 162,9 milioni (in lieve incremento sulle assegnazioni dell'anno 2022), mentre per il biennio successivo gli stanziamenti previsionali si assestano a 160,3 milioni per il 2024 e a 141,5 per il 2025.

Con riguardo all'ultima funzione, relativa alle pensioni provvisorie del personale in ausiliaria, il DPP 2023-2025 ricorda che la categoria dell'ausiliaria comprende il personale militare che, a seguito di cessazione dal servizio per raggiungimento del limite di età previsto per il grado rivestito o a domanda, ha manifestato la propria disponibilità a prestare servizio nell'ambito del comune o della provincia di residenza presso l'amministrazione di appartenenza o altra amministrazione. Tale particolare istituto è volto a remunerare vincoli ed obblighi posti dal legislatore in capo a soggetti che abbiano già raggiunto i limiti d'età vigenti, ma ancora idonei sotto il profilo fisico-sanitario ed il cui trattamento ordinario, diversamente, sarebbe erogato dall'INPS. La norma devolve infatti la gestione del trattamento di ausiliaria all'Amministrazione della Difesa, dal momento che la mutabilità del trattamento economico durante il periodo di ausiliaria non consente la determinazione, in via definitiva, del trattamento di quiescenza all'atto della cessazione dal servizio effettivo. Quanto ai dati di bilancio, per l'anno 2023 lo stanziamento previsionale ammonta a 412,4 milioni, in aumento di 2,9 milioni rispetto al 2022, mentre per ciascuno degli anni 2024 e 2025 gli stanziamenti previsionali si attestano a 410,9 milioni.

Altro tema rilevante è quello degli stanziamenti per le missioni internazionali che hanno avuto un andamento crescente, dal 2008 al 2011, in ragione dell'aumentato impegno del Paese, passando da un importo di 1.008 milioni ad un ammontare di 1.497 milioni, per poi diminuire gradualmente fino ai 1.035 milioni del 2016. Dal 2017, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 145 del 2016, le esigenze del « fuori area » sono state finanziate da un Fondo appositamente istituito nello stato di previsione del MEF e, a partire da tale anno, gli stanziamenti a favore della Difesa hanno evidenziato un andamento costante, con una tendenza al rialzo a seguito dei maggiori impegni assunti in ambito internazionale, in particolare a seguito della crisi Ucraina per il potenziamento del fianco est della NATO, fino ad attestarsi a circa 1.409,51 milioni nel 2022.

Il tomo II è dedicato alla programmazione della difesa, con l'indicazione dei programmi di previsto avvio, di quelli operanti e delle ulteriori esigenze prioritarie da finanziare. Al riguardo il Documento fa presente che le risorse in afflusso attraverso la legge di bilancio 2023 consentono di continuare il consolidato processo già avviato con le precedenti leggi di bilancio 2021 e 2022, mirante al rinnovamento di molteplici segmenti capacitivi ormai non più adeguatamente rispondenti ai moderni requisiti operativi nonché, soprattutto, alle disponibilità qualitative dei possibili *competitor*. Si sottolinea, poi, che i programmi d'investimento della Difesa descritti sono una naturale prosecuzione della pianifica-

zione avviata, orientati alla realizzazione, con principale orizzonte temporale al 2026, di una forza di intervento nazionale con capacità multidominio, che dovrà assicurare prontezza all'impiego in scenari anche ad alta intensità. In aggiunta alle consuete componenti dello strumento è stata approntata anche una nuova categoria denominata « Programmi congiunti » all'interno della quale sono riportati i programmi d'investimento della Difesa, gestiti da uno o più componenti (Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri), che riguardano l'ammodernamento/rinnovamento delle capacità che la Difesa deve esprimere per raggiungere i *target* prefissati. In essa è rappresentata anche una programmazione contenente numerosi ulteriori interventi in diversi ambiti di riferimento, caratterizzati dall'impiego di risorse a valere sia sul bilancio della Difesa, sia su quello del Ministero delle imprese e del *made in Italy*. Nel complesso, per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenze di difesa nazionale il DPP 2023-2025 ripartisce 4.623 milioni per i programmi di previsto avvio e 10.727 milioni per i programmi operanti, mentre le risorse integrative messe a disposizione della Difesa sul Bilancio del MI-MiT con la legge di bilancio 2023-2025 sono interamente dedicate a programmi operanti, per un totale di 2.190 milioni.

Antonino MINARDO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame.

La seduta termina alle 10.10.