

Legislatura 16° - 4ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 39 del 09/12/2008

DIFESA (4ª)

MARTEDÌ 9 DICEMBRE 2008

39ª Seduta

Presidenza del Presidente

CANTONI

Interviene, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il generale di corpo d'armata Aldo Cinelli, Segretario Generale della Difesa, accompagnato dal generale di divisione aerea Maurizio Lodovisi, dal generale di brigata Potito Genova, dal capitano Federico Iaione e dal maresciallo capo Vito Iaia.

La seduta inizia alle ore 15,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente CANTONI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

AFFARE ASSEGNATO

Assetto organizzativo della componente tecnico-amministrativa della Difesa: audizione del Segretario generale della Difesa (n. 82)

Il presidente CANTONI ringrazia il Segretario generale della Difesa della disponibilità dimostrata e gli dà la parola.

Il generale CINELLI fa presente che l'attuale organizzazione dell'area tecnico-amministrativa scaturisce da un significativo processo di riorganizzazione, che si è sviluppato nell'ultimo decennio dando luogo ad un consistente ridimensionamento di tutte le strutture dapprima esistenti ed ispirato a criteri di accorpamento delle funzioni, di razionalizzazione delle risorse e contenimento della spesa. Si sofferma quindi sulla natura delle proprie responsabilità nei confronti del Ministro della difesa e del Capo di Stato maggiore della Difesa, relative rispettivamente all'attuazione degli indirizzi politico-amministrativi e di alta amministrazione dell'area tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della Difesa, e all'armonizzazione degli obiettivi in materia di sperimentazione e sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d'arma con la politica economico-industriale e tecnico-scientifica nazionale.

Chiarisce quindi che in qualità di organo programmatore interforze, il Segretario generale della Difesa concorre alla formazione del bilancio e al relativo esercizio, ed è membro del Comitato dei Capi di Stato maggiore e membro ordinario con diritto di voto del Consiglio Superiore delle Forze armate.

Per quanto riguarda la struttura del Segretariato/Direzione nazionale degli armamenti, specifica che esso è **suddiviso in sei reparti, riuniti in due aree**. L'area del Segretariato generale, in cui operano il primo e secondo reparto alle dipendenze del Vice Segretario generale, svolge le attività di direzione relative a: **ordinamento dell'area tecnico-amministrativa; reclutamento, stato giuridico e avanzamento, trattamento economico ed affari giuridici del personale militare e civile; infrastrutture e demanio; antinfortunistica e prevenzione; coordinamento amministrativo; coordinamento generale in materia contrattuale e controllo di gestione della spesa**. L'area della Direzione Nazionale degli Armamenti è costituita dai restanti reparti, alle dipendenze del Vice Segretario generale e Vice Direttore nazionale degli Armamenti, le cui attività riguardano: la cooperazione internazionale; la politica industriale; il controllo delle esportazioni e compensazioni industriali; i programmi di armamento, spaziali e di comando e controllo; la ricerca nei settori scientifico e tecnologico e l'armonizzazione degli obiettivi della Difesa con la politica tecnico-scientifica nazionale; studi e sistemi informatici e telematici; standardizzazione e assicurazione di qualità dei materiali; statistica e documentazione tecnico-scientifica nei settori d'interesse della Difesa. In particolare, per quel che riguarda la cooperazione internazionale e l'attività di promozione dell'industria d'interesse della Difesa, la Direzione Nazionale degli Armamenti opera con iniziative bilaterali e multilaterali, partecipando attivamente ai vari

consessi internazionali. In particolare, sul piano bilaterale, ricorda che l'Italia collabora nel campo degli armamenti con circa ottanta paesi, sia appartenenti all'Alleanza atlantica che estranei ad essa.

L'evoluzione dello scenario geo-strategico ha comportato ancor più che in precedenza, la necessità di sistemi d'arma di elevato livello tecnologico, indispensabili per operare in maniera integrata nel contesto internazionale. Le quantità ridotte e gli elevatissimi costi di sviluppo impongono quindi di ricorrere alla cooperazione internazionale per conseguire la necessaria interoperabilità con economie di scala e costi complessivi più contenuti. I contesti nell'ambito dei quali l'Italia ricerca e promuove le collaborazioni internazionali sono la NATO e l'Europa, dove l'Italia partecipa attivamente alle principali iniziative. Esse possono essere a livello allargato, come l'Agenzia Europea della Difesa, destinata a divenire struttura di eccellenza nel campo dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, degli armamenti, e per il rafforzamento della base tecnologica ed industriale della difesa dell'Unione. In ambito più ristretto l'Italia è fra i paesi fondatori di due iniziative di grande valenza e successo. La prima è l'Agenzia multilaterale di gestione di programmi di cooperazione OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement*) con Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna, ormai matura ed efficiente. La seconda è rappresentata dall'Accordo Quadro (conosciuto come "Lettera di Intenti" - LoI) firmato anche da Francia, Gran Bretagna, Germania, Svezia e Spagna, destinato a dare regole comuni in settori determinanti per la cooperazione. Inoltre, nell'ambito della Commissione UE, l'Italia partecipa attivamente al lavoro di coordinamento volto ad individuare soluzioni idonee a rendere il mercato della difesa più efficiente e competitivo, per cui sono state già realizzate numerose iniziative.

In particolare l'adozione della "Strategia per la base tecnologica ed industriale della difesa europea" impone anche all'Italia la necessità di mettere in atto specifiche linee guida per assicurare un'attiva ed efficace partecipazione al processo di ristrutturazione del mercato europeo. L'obiettivo è quello di sostenere l'industria nazionale al fine di favorire la specializzazione e il rafforzamento delle aree di eccellenza tecnologica in un quadro di progressiva internazionalizzazione. Soprattutto a causa delle limitate dimensioni della domanda interna, le prospettive di crescita sono legate alla costruzione di un mercato di riferimento continentale che consenta una collaborazione transatlantica in termini meno squilibrati. L'Italia, inoltre, promuove concrete attività di cooperazione a livello bilaterale per incrementare la conoscenza e la fiducia reciproca e trarre mutuo vantaggio da iniziative comuni. Per tale scopo, esistono accordi di collaborazione internazionale e di cooperazione bilaterale con ottantuno Paesi, di cui cinquantuno ratificati.

Con riferimento ai maggiori programmi di acquisizione, il generale Cinelli rileva che l'Italia è impegnata in numerose iniziative di sviluppo e produzione di equipaggiamenti e sistemi d'arma. **Lo stanziamento di fondi nel settore investimento per il triennio 2009-2011 si attesta su valori ridotti rispetto alle aspettative, in quanto inferiori alle risorse disponibili sia del 2007 sia del 2008.**

Richiama quindi la propria responsabilità rispetto – oltre all'impiego dei fondi destinati ai programmi d'armamento – all'indirizzo e al coordinamento nel settore della ricerca tecnologica, cui provvede in ambito nazionale attraverso la definizione e la gestione del Piano nazionale di ricerca militare, strettamente correlato con il Piano nazionale di ricerca e, sul piano internazionale, attraverso la partecipazione ai consessi preposti a coordinare le iniziative in tale campo, col duplice obiettivo di evitare duplicazioni ed ottimizzare l'impiego delle risorse. Il ruolo svolto dal Segretariato generale in questo settore si esplica attraverso la sensibilizzazione degli organi istituzionali circa l'importanza della ricerca, l'analisi delle idee e delle proposte provenienti dalla Difesa e dall'industria e il coordinamento dei programmi da attuare, per ciascun esercizio finanziario, nel quadro del Piano nazionale di ricerca militare, per la definizione del quale il Segretariato generale si interfaccia con diversi soggetti che si occupano di ricerca sia in Italia che in ambito europeo e NATO. Tale sforzo è attuato privilegiando le aree di ricerca di interesse prioritario e valorizzando al massimo le posizioni di eccellenza dei centri di ricerca e dell'industria nazionale, nonché agendo a livello internazionale.

Nel soffermarsi sulle direzioni generali, specifica che il personale ivi impiegato ammonta a circa 4.000 unità, di cui il 58 per cento è rappresentato da civili e il 42 per cento da militari. Le direzioni generali operano in tre aree di attività. Quattro di esse sono direttamente coinvolte nell'acquisizione di materiali di armamento e nell'attività di ricerca tecnologica e sono responsabili dello studio, sviluppo tecnico, standardizzazione e alienazione degli equipaggiamenti, nonché della stesura dei regolamenti tecnici, delle attività contrattuali e della gestione dei rispettivi bilanci: Direzione generale degli armamenti terrestri, Direzione generale degli armamenti navali e Direzione generale degli armamenti aeronautici e Direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate. Tre si occupano del personale: Direzione generale del personale militare; Direzione generale del personale civile; Direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva. Tre sono preposte ai servizi: Direzione generale dei lavori e del demanio, Direzione generale della sanità militare, Direzione Generale del commissariato e dei servizi generali.

Prosegue anticipando che, in attuazione della legge finanziaria 2007 e del decreto-legge n. 112 del 2008, nella sola area tecnico-amministrativa, **si procederà, tra l'altro, con apposito regolamento di organizzazione, all'ulteriore soppressione di quattro uffici di livello dirigenziale generale e di cinquantasette uffici di livello dirigenziale non generale.**

Quanto all'area tecnico-industriale, costituita dagli arsenali e dagli stabilimenti di lavoro della Difesa, ricorda la profonda riorganizzazione iniziata negli anni Novanta: di trentacinque enti, dodici arsenali e stabilimenti di lavoro sono transitati dall'area tecnico-amministrativa all'area operativa, mentre i rimanenti ventitre enti sono stati posti alle dipendenze del Segretario generale della Difesa, quale passaggio intermedio di un processo di transizione che avrebbe dovuto definirne lo *status* finale. Nel 1999, in seno al Segretariato generale della Difesa è stato costituito l'Ufficio

Generale per gli Enti dell'area tecnico industriale (UGGEATI) con il compito di guidare la transizione, studiando possibili collocazioni produttive per ciascuno di essi. Attraverso una serie di decreti, i ventitre enti hanno trovato destinazione: cinque sono stati dismessi, quattro sono confluiti nell'area territoriale alle dipendenze della Direzione generale degli armamenti terrestri, tre si sono aggiunti a quelli già di competenza dell'area operativa, otto sono stati affidati in gestione all'Agenzia Industrie per la Difesa e tre sono tuttora alle dipendenze del Segretariato Generale.

Riguardo a questi ultimi, rileva che – per l'Arsenale di La Maddalena è stata avviata la procedura di soppressione con decorrenza dal 1° gennaio 2009, con reimpiego di 141 dipendenti presso altri enti della Difesa presenti in zona ed il trasferimento dell'area arsenalizia alla Regione autonoma della Sardegna, con un immediato utilizzo per il G8 del 2009. Per lo Stabilimento di Pavia, è stato invece recentemente formalizzato il mancato interesse strategico per la Difesa, e pertanto è stata presentata un'ipotesi di ricollocazione del personale civile presso altri enti del Dicastero presenti in zona; per lo Stabilimento di Capua è in corso un approfondimento per verificare la possibilità di una parziale ripresa operativa in sinergia con industrie del settore privato.

Rileva poi come l'Agenzia Industrie Difesa, posta sotto la vigilanza del Ministro, sia un soggetto con personalità giuridica di diritto pubblico che è, sostanzialmente, una sorta di *holding* gestionale operante secondo norme civilistiche. La legge istitutiva prevede che vengano stipulate convenzioni con la Difesa per regolare i servizi di volta in volta forniti, ma è importante che gli enti dell'Agenzia possano trovare commesse remunerative anche sul libero mercato. In attesa della definizione di un proprio bilancio autonomo, l'Agenzia è ancora sostenuta con fondi previsti nella legge di bilancio per quanto concerne le esigenze di funzionamento e potenziamento, cui vanno aggiunte le spese relative al personale militare e civile di cui essa si avvale, che sono a carico del bilancio della Difesa. Attualmente è inoltre attesa la definizione, tra il Ministro e il Direttore dell'Agenzia, della nuova convenzione triennale 2009-2011, documento di valenza programmatica e strategica, anche con riferimento al futuro delle unità produttive.

Rileva quindi come lo scenario geo-strategico attuale e il contesto finanziario nazionale pongano la necessità di obiettivi ben definiti, **in un'ottica di ulteriore ottimizzazione di strutture e funzioni, secondo criteri di più accentuata caratterizzazione interforze e razionalizzazione dei relativi compiti, restando indispensabile non penalizzare in modo irreversibile la funzionalità dell'Amministrazione, che deve assicurare, anche attraverso l'efficienza della struttura amministrativa, l'operatività delle Forze armate ed il rispetto degli impegni internazionali.** In tale contesto, proseguirà l'impegno verso il personale civile, che deve essere considerato quale risorsa di alta valenza del sistema Difesa, in grado di farsi responsabilmente carico di settori crescenti, qualificati e sempre più diversificati dell'Amministrazione.

Relativamente alla politica degli armamenti, richiama il rapido e incessante processo di modernizzazione in corso, che influenza non solo le tecniche produttive, ma perfino i concetti operativi. Simmetricamente, le industrie per la Difesa affrontano processi di integrazione in un mercato non più limitato entro i confini nazionali, dovendo adeguarsi a modelli che permettano maggiori sinergie e una più efficace gestione dei programmi. Dal punto di vista della Difesa si è recentemente adottato il sistema della creazione di gruppi integrati di progetto, costituenti una formula innovativa per i programmi più complessi, che consente di verificare costantemente l'andamento del processo di acquisizione attraverso l'armonizzazione dei requisiti operativi con le procedure tecnico-amministrative e il supporto in vita del sistema d'arma. A livello internazionale, analogamente, la costituzione dell'Agenzia europea ha costituito una tappa fondamentale per favorire programmi strategici di collaborazione europea e anche transatlantica; i risultati che essa conseguirà dipenderanno strettamente dall'impegno degli Stati partecipanti.

In conclusione, rileva che le nuove sfide del contesto internazionale e nazionale fanno emergere l'esigenza di avvalersi di strutture e strumenti adeguati per sfruttarne al meglio le potenzialità, per realizzare e mantenere uno strumento pienamente rispondente alle esigenze operative.

Il presidente [CANTONI](#) ringrazia il generale Cinelli per l'ampia e puntuale relazione, esprimendo apprezzamento per la chiarezza dell'esposizione.

Il senatore [DEL VECCHIO](#) (PD) domanda se, pur dopo l'impegno di razionalizzazione che è stato posto in essere negli ultimi anni, **vi siano ancora significativi margini di recupero di efficienza anche nelle aree che hanno una meno diretta incidenza per l'attività delle Forze armate,** e dunque per ciò che attiene agli enti dell'Area tecnico industriale rimasti all'interno dell'area tecnico-amministrativa.

Al riguardo, chiede se, in vista della ripresa dell'impegno su tale versante, ci si debba attendere una riproposizione delle resistenze che hanno a vario titolo frenato le misure di razionalizzazione promosse nel passato.

La senatrice [NEGRI](#) (PD) chiede quali siano le coordinate dell'impegno dell'Italia nel quadro della cooperazione nel settore degli armamenti, tenuto conto che, in aggiunta alle iniziative nel contesto dell'Unione europea - che dovrebbero avere carattere prioritario - si accompagnano in materia molteplici *partnership*, da quella istituita con la cosiddetta Lettera di Intenti ai rapporti di collaborazione internazionale e cooperazione instaurati su base bilaterale con 81 Paesi. A tale ultimo proposito, ricorda come taluni di questi Paesi presentino problematiche di criticità per quanto attiene al rispetto delle prescrizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185.

Chiede infine ragguagli sullo *status* giuridico dell'Agenzia industrie della difesa e sul suo ruolo nell'attuale contesto della Difesa.

Il senatore [PEGORER](#) (PD) chiede, con riferimento a quanto dichiarato dal generale Cinelli circa l'esigenza nella quale la Difesa si è venuta a trovare di adattare la pianificazione degli **investimenti alla luce dei tagli apportati alle pertinenti dotazioni di bilancio, se ciò inciderà in modo significativo sulle capacità dello strumento militare.**

Il senatore [TORRI](#) (LNP) **chiede raggugli circa le prospettive di riallocazione del personale civile attualmente addetto allo Stabilimento di lavoro della Difesa di Pavia, e destinato a cessare la propria attività.**

Il senatore [RAMPONI](#) (PdL) chiede quale sia la valutazione dell'audit circa le prospettive di affermazione di un ruolo incisivo dell'Agenzia europea della Difesa e circa **lo stato dei programmi diretti a promuovere una migliore integrazione dell'industria della difesa nazionale con gli omologhi settori a livello europeo e transatlantico.** Domanda infine quali siano le prospettive di un riequilibrio fra l'Europa e gli Stati Uniti in termini di spesa per gli investimenti nel settore della Difesa.

Il senatore [GALIOTO](#) (PdL) chiede chiarimenti circa l'assetto organizzativo dell'Agenzia Industrie Difesa quale si è venuto a determinare dopo il recente intervento di razionalizzazione, e circa la possibilità che l'Agenzia stessa venga collocata in futuro sul mercato. Chiede inoltre raggugli circa le funzioni di studio, sviluppo, produzione e approvvigionamento del materiale medico e farmaceutico svolte dalla Direzione Generale della Sanità Militare.

Il senatore [GAMBA](#) (PdL) **chiede se le previste riduzioni degli stanziamenti comporteranno un rallentamento dei programmi di ammodernamento già in atto o si tradurranno piuttosto nella rinuncia ad avviarne di ulteriori.**

Il generale CINELLI, intervenendo in replica, fa in primo luogo riferimento al **mandato nei giorni scorsi conferitogli dal Ministro della difesa per l'elaborazione di un piano finalizzato al riordino e all'adeguamento dell'area tecnico-amministrativa.** Prosegue rilevando l'attenzione costantemente conferita dai vertici di ciascuna Forza armata in relazione all'esigenza di garantire ai militari impiegati nelle missioni all'estero il massimo livello di sicurezza.

Quanto al citato Accordo Quadro, fa presente come esso abbia in origine riguardato i sei Stati più rilevanti dal punto di vista della capacità industriale nel settore, specificamente allo scopo di consentire un'interazione utile a creare le basi per il funzionamento di un effettivo mercato europeo, anche in una prospettiva di riequilibrio rispetto al medesimo settore negli Stati Uniti. Tale iniziativa è stata quindi ampliata a livello comunitario **con la creazione dell'Agenzia europea della Difesa, specificamente deputata allo sviluppo industriale e tecnologico.** Ricorda quindi le interazioni internazionali del sistema industriale italiano, rilevanti ai livelli di NATO e Unione europea, ma anche nell'ambito di iniziative bilaterali. In riferimento all'Agenzia Italiana Difesa, sottolinea l'esigenza dello sviluppo di linee strategiche adeguate a garantire la competitività degli stabilimenti controllati che, ricorda, sono di proprietà della Difesa.

Con riferimento poi al quesito rivolto dal senatore Pegorer circa le possibili conseguenze della scelta di assegnare per il triennio 2009-2011 al settore investimento risorse inferiori rispetto a quelle rese disponibili nel 2007 e nel 2008, ricorda preliminarmente che, **a fronte di una quantificazione delle esigenze per il 2009 pari a 3.189 milioni di euro, le previsioni di bilancio sono pari a 2.885 milioni di euro. Si tratta di un divario sensibile – anche se meno di quello rilevabile nel settore dell'esercizio** – al quale si farà fronte con una rimodulazione della partecipazione ai programmi internazionali a carattere pluriennale, secondo le priorità che saranno indicate dal Capo di Stato maggiore della Difesa.

Per quanto riguarda lo Stabilimento di lavoro della Difesa di Pavia, al quale si è riferito il senatore Torri, fa presente che i 222 dipendenti civili coinvolti saranno ricollocati, sulla base di domande individuali, presso strutture della Difesa delle province di Milano e Piacenza.

Ancora con riferimento al ruolo dell'Agenzia Europea per la Difesa, al quale si è riferito il senatore Ramponi, ricorda come l'iniziativa della sua istituzione abbia inteso supportare gli Stati membri dell'Unione europea anche di minori dimensioni nell'impegno per integrare le rispettive capacità difensive, assicurando loro un'opportunità che in precedenza era stata di fatto riservata ai soli Stati, di dimensioni maggiori, che erano parte di Accordi come il cosiddetto Accordo quadro e l'OCCAR. In seno all'Agenzia, egli prosegue, ogni Stato membro dispone di uguali diritti di voto, il che certo rende più complessi i percorsi decisionali, ma è in atto uno sforzo per assicurare un migliore amalgama in funzione dell'affermazione di una Difesa europea, ed anche in vista di un riequilibrio con gli Stati Uniti in termini di impegno di spesa per il settore.

Per quanto attiene all'impegno, oggetto del quesito posto dal senatore Galioto, relativo alle funzioni di studio, sviluppo, produzione e approvvigionamento del materiale medico e farmaceutico svolte dalla Direzione generale della sanità militare, precisa che il ruolo attribuito in proposito a tale Direzione generale è di coordinamento non solo fra le varie strutture delle Forze armate, ma anche nei confronti delle istituzioni esterne.

Con riferimento infine al quesito posto dal senatore Gamba, fa presente come in relazione alle risorse disponibili l'adeguamento dello strumento militare debba necessariamente procedere secondo le priorità stabilite dallo Stato maggiore della Difesa.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il [PRESIDENTE](#) ricorda che domani la Commissione si riunirà alle 13,30, al termine della seduta antimeridiana dell'Assemblea, per audire il Ministro della difesa sulle problematiche inerenti alla partecipazione delle Forze armate alle missioni internazionali, in vista dell'adozione del prossimo decreto-legge di autorizzazione alla prosecuzione delle missioni.

Il Ministro ha preannunziato che dovrà lasciare il Senato intorno alle 14,45. Terminata l'audizione, la Commissione riprenderà l'esame congiunto dei cinque atti del Governo relativi ai programmi di acquisizione di sistemi d'arma all'ordine del giorno.

In proposito, ricorda che la Commissione è chiamata a dare il suo parere al Governo entro l'11 dicembre.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 16,15.

www.dirittieroveschi.it