



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 624

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 24 maggio 2012

I N D I C E

Commissioni riunite

1^a (Affari costituzionali), 5^a (Bilancio):

Plenaria *Pag.* 3

Commissioni permanenti

1^a - Affari costituzionali:

Plenaria (*)

4^a - Difesa:

Plenaria *Pag.* 11

8^a - Lavori pubblici, comunicazioni:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 150) » 17

Commissioni bicamerali

Per la sicurezza della Repubblica:

Plenaria *Pag.* 18

(*) Il riassunto dei lavori della Commissione 1^a (Affari costituzionali) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 624^o Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 24 maggio 2012.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

COMMISSIONI 1^a e 5^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali)

5^a (Bilancio)

Giovedì 24 maggio 2012

Plenaria

35^a Seduta

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione

VIZZINI

indi del Presidente della 5^a Commissione

AZZOLLINI

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Ceriani e alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE REFERENTE

(3284) Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 22 maggio.

La senatrice INCOSTANTE (PD) osserva che la relazione del ministro Giarda alle Commissioni bilancio congiunte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica reca elementi per la revisione della spesa pubblica, sulla base delle analisi di alcune strutture. L'arretratezza del funzionamento della pubblica amministrazione è dovuta, a suo avviso, a una scarsa cultura dell'amministrazione, ma anche a gravi inadeguatezze della politica, nonostante i passi avanti che sono stati compiuti. Essa si traduce in termini di mancato sviluppo e di ridotta attrattività del sistema economico, ma anche in aumento della spesa pubblica improduttiva; in partico-

lare, nota che la pubblica amministrazione è costituita piuttosto da un agglomerato di funzioni burocratiche, mentre si perde di vista l'obiettivo della produzione di servizi ai cittadini e alle imprese, sia a livello centrale sia a livello periferico.

Il successo di una revisione della spesa pubblica è strettamente legato a una tempestiva trasformazione innovativa della pubblica amministrazione. In proposito, segnala l'anomalia – verificata anche dai dati riportati dalla relazione del ministro Giarda – per cui, al netto degli interessi e della spesa per pensioni, si registra una crescita eccessiva della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi, un differenziale nei costi fra il Nord e il Sud d'Italia e un differenziale di crescita tra la spesa pubblica e quella privata. Soprattutto, tale differenziale è accompagnato da un divario molto forte di innovazione del settore pubblico rispetto a quello privato. Occorre, pertanto, perseguire una drastica riduzione dei costi di produzione e per l'acquisto di beni e servizi, sia attraverso la riproposizione di modelli come quello della Consip, la cui efficienza deve essere incrementata rispetto all'esperienza pregressa, sia con le azioni per migliorare il funzionamento quotidiano delle strutture. A tal fine, suggerisce di individuare una struttura responsabile per la revisione della spesa affidata a dirigenti, ai quali il Governo potrà impartire direttive e che potranno essere valutati per i risultati ottenuti. Per una revisione della spesa pubblica nelle Regioni e negli enti locali, il Governo potrà concludere appositi patti e prevedere un accompagnamento da parte dello Stato, nonché misure di premialità e di incentivazione.

In secondo luogo – ma questo riguarda un orizzonte di più lungo periodo – occorre innescare un processo di innovazione e riorganizzazione della pubblica amministrazione. Per tale obiettivo, è indispensabile predisporre un sistema effettivo per il controllo di gestione e per la valutazione, orientato al perseguimento di risparmi e all'innovazione dei processi e dei prodotti.

Il senatore AGOSTINI (PD), nel riconoscere al Governo il merito di aver avviato la procedura di implementazione della *spending review*, auspica, tuttavia, che su tale tema l'Esecutivo adotti un'interlocuzione stabile con il Parlamento, conformemente a quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge in esame, in base al quale il Presidente del Consiglio o il Ministro da lui delegato deve riferire semestralmente alle Camere sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica.

Al riguardo, ricorda che sono già trascorsi i quindici giorni dalla nomina del Commissario straordinario, senza che questi abbia presentato al Comitato interministeriale il programma di lavoro previsto dall'articolo 3, comma 1. Pur nella consapevolezza che il Commissario dovrà attenersi alle indicazioni del predetto Comitato, ricorda che il dottor Bondi, sulla base dell'articolo 6 del decreto, opererà in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, dunque secondo parametri che lo collocano in una posizione di terzietà, sul modello delle autorità amministra-

tive indipendenti, non configurandosi, quindi, come un mero esecutore delle direttive governative.

Per quanto riguarda, poi, gli aspetti sostanziali del provvedimento, esso risulta fortemente concentrato sui profili della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, che risulta propedeutico ad individuare quei risparmi di spesa pari a circa 4,2 miliardi per il 2012 e a 7 miliardi annui a regime, necessari ad evitare che, dal prossimo 1° ottobre, scatti l'incremento di due punti percentuali delle aliquote IVA previsto dalle manovre finanziarie dello scorso anno. Ne deriva che l'azione del Commissario straordinario sarà improntata su due livelli: uno propedeutico, per l'appunto, ad escludere l'aumento delle aliquote IVA, attraverso un'immediata razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi; l'altro, proiettato oltre il mandato annuale del Commissario, consistente nella riorganizzazione della macchina amministrativa e della spesa pubblica.

Per quanto riguarda il livello della spesa pubblica, infatti, occorre tenere in considerazione un aspetto economico e un aspetto organizzativo. In merito al primo aspetto, risulta necessario utilizzare la leva della spesa pubblica per sostituire una domanda aggregata di beni e servizi negativa con una domanda aggregata di buon livello, che permetta al Paese di inserirsi nel processo di rilancio dell'economia globale; con riferimento, invece, al profilo organizzativo, la revisione della spesa risulta essenziale per conformare la macchina amministrativa ai parametri, più volte invocati, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità di gestione.

Dopo aver ricordato che il provvedimento in esame si inquadra nel più ampio contesto della riorganizzazione della pubblica amministrazione prevista nelle manovre economiche dello scorso anno e nei programmi di analisi e valutazione della spesa disciplinati dalla legge di contabilità, si sofferma sul già menzionato articolo 4 del disegno di legge n. 3284, auspicando che il confronto tra Parlamento e Governo sulla *spending review* non si esaurisca nella semplice trasmissione di relazioni periodiche, ma, secondo le migliori pratiche adottate dal Congresso statunitense, assuma la veste di un continuo flusso informativo, che metta il Parlamento nella condizione di effettuare un monitoraggio costante e stringente sull'attività dell'Esecutivo.

Si sofferma, infine, sulle problematiche applicative dell'articolo 12, riguardante l'aggiudicazione di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, chiedendo una riflessione al Governo circa le modalità di applicazione e gli effetti della clausola transitoria recata nel comma 3 del medesimo articolo, preannunciando, sul punto, possibili miglioramenti in sede emendativa.

Il presidente VIZZINI ricorda che l'articolo 3, comma 2, del decreto-legge stabilisce che il Commissario presenti un programma di lavoro al Comitato interministeriale entro 15 giorni dalla nomina; inoltre, ai sensi dell'articolo 4, il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce ogni sei mesi al Parlamento sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica.

Da quanto risulta, il Commissario straordinario non ha ancora presentato il suddetto programma e il Presidente del Consiglio potrà informare il Parlamento solo quando sarà probabilmente scattato l'aumento di due punti percentuali dell'aliquota, previsto dal prossimo mese di ottobre, in mancanza di una riduzione della spesa tale da compensare il gettito previsto.

Pertanto, sottolinea l'esigenza che il Commissario straordinario illustri quanto prima al Parlamento il piano approvato dal Comitato interministeriale.

Interviene il sottosegretario CERIANI, il quale, nel prendere atto del rilievo svolto dal presidente Vizzini e degli altri emersi finora dal dibattito, osserva che l'aumento dell'aliquota IVA è già previsto dalla legge. Il rinvio dell'aumento dell'aliquota è generalmente auspicato, ma implica una decisione normativa e dunque lo svolgimento di lavori parlamentari, che non potranno non essere preceduti da una relazione del Governo che indichi una riduzione della spesa compensativa dell'aumento dell'IVA. Sia nel caso che si tratti di provvedimenti amministrativi, sia in quello di disposizioni legislative, il Governo dovrà dunque svolgere una comunicazione al Parlamento distinta dalla relazione semestrale – un termine comunque ordinatorio non cogente – prevista dall'articolo 4 del decreto-legge, che presuppone l'andata a regime del processo di revisione della spesa pubblica.

Il senatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) reputa paradossale il tentativo del Governo di voler utilizzare la *spending review* come strumento per individuare risparmi immediati volti a posticipare l'incremento delle aliquote IVA previsto per il prossimo 1° ottobre, in quanto il problema principale consiste, invece, nella individuazione degli strumenti indispensabili ad evitare l'incremento dell'imposizione indiretta che si avrebbe, comunque, negli anni successivi. Oltretutto, questa sorta di operazione mediatica, tesa a procrastinare l'immediato aumento dell'IVA, appare ancor più paradossale, in considerazione del fatto che non sarà possibile conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013, visto che esso slitterà, nella migliore delle ipotesi, all'anno successivo.

Osserva, poi, come la *spending review* altro non sia che il tentativo di individuare i livelli *standard* dei costi e dei fabbisogni, previsto già dal precedente Governo, con la legge delega sul federalismo fiscale.

Per raggiungere l'obiettivo dei costi *standard*, ritiene che occorra agire su due aspetti: il primo, in materia di razionalizzazione dei consumi intermedi delle pubbliche amministrazioni; il secondo, relativo alla riduzione del personale nel pubblico impiego. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, evidenzia che lo snellimento del personale pubblico di circa 500.000 unità, come peraltro previsto dal Governo britannico, risulta fattibile in considerazione di un *turn over* nelle amministrazioni pubbliche che oscilla tra il 4 e il 5 per cento e tenuto conto che, secondo gli studi più recenti, mediamente un dipendente pubblico lavora 24 giorni in meno, ogni anno, rispetto ad un dipendente privato, per cui il recupero delle ore

effettive lavorate renderebbe fattibile il blocco del *turn over* e la conseguente riduzione graduale del numero di dipendenti.

Il presidente VIZZINI, considerato l'imminente inizio della seduta dell'Assemblea del Senato, propone di sospendere i lavori.

Le Commissioni riunite convengono.

La seduta, sospesa alle ore 9,30, riprende alle ore 10,45.

Il senatore GIARETTA (PD) ribadisce il carattere strategico del programma di *spending review*, in considerazione del fatto che la principale problematica della spesa pubblica in Italia riguarda non tanto il suo livello complessivo, quanto la composizione interna e l'efficienza dei programmi di erogazione.

In considerazione dell'importanza del processo di *spending review*, giudica positivamente la nomina di un Commissario straordinario in grado di rimuovere le inerzie dell'apparato burocratico; altresì, ritiene che il Ministro incaricato di seguire il processo di *spending review* si debba occupare esclusivamente di tale tematica, trattandosi di una questione che richiede un impegno a tempo pieno.

Nel riepilogare gli interventi normativi che si sono stratificati nel corso degli anni, rammenta il ruolo della Commissione tecnica per la spesa pubblica, la cui relazione adottata nel 2008 conserva ancora oggi una forte attualità.

Da ultimo, ricorda che, in base all'articolo 01 del decreto-legge n. 138 del 2011, il Governo dovrebbe presentare un programma di riorganizzazione della pubblica amministrazione, che risulta ineludibile ai fini della ottimale implementazione della *spending review*.

Il senatore DIVINA (LNP) ricorda la rigidità della composizione del bilancio dello Stato, assorbito in misura prevalente dalle spese correnti che, per loro natura, sono incomprimibili. A suo avviso, è tardi per porre rimedio a tale condizione, ma nondimeno è indispensabile individuare le risorse economiche da destinare alla riduzione dell'imposizione fiscale e all'aumento degli investimenti.

Nota che il Commissario straordinario – per la cui attività è previsto un compenso che incrementa ulteriormente la spesa corrente – dovrà contare sul supporto degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri: ciò significa che esistono risorse umane e organizzative che attualmente sono scarsamente utilizzate.

A suo avviso, un risparmio consistente potrebbe essere assicurato dalle liberalizzazioni, in attuazione del principio di sussidiarietà, trasferendo al settore privato servizi erogati dal sistema pubblico. Inoltre, si potrebbero eliminare duplicazioni e sprechi, ad esempio con la riconduzione alle ambasciate delle funzioni di promozione precedentemente svolte dal-

l'Istituto per il commercio estero: invece, il Governo si è adoperato per revocare gli indirizzi promossi in tal senso dal Governo precedente.

Una revisione della spesa, a suo avviso, dovrebbe servire anche a far valere le responsabilità dei dirigenti delle strutture che non esercitano efficacemente le funzioni di controllo, analogamente a quanto accade nel settore privato. Inoltre, anche nel settore pubblico si dovrebbero realizzare analisi per verificare l'efficiente utilizzo delle risorse umane e dei mezzi. In particolare, si dovrebbe intervenire per razionalizzare l'organizzazione delle forze armate e delle forze di polizia. Infine, nota che i poteri del Commissario straordinario nei confronti delle pubbliche amministrazioni che non ottemperino alle direttive per la revisione della spesa pubblica non sono adeguati e denotano la debolezza del Governo tecnico, motivo essenziale per cui la sua parte politica chiede che si torni subito a votare.

Il senatore LEGNINI (PD) auspica che su un tema strategico come la *spending review* si instauri un confronto continuativo e proficuo tra il Parlamento ed il Governo.

Nel sottolineare come tale decreto affronti soprattutto aspetti procedurali, piuttosto che di merito, giudica necessario chiarire alcuni profili non del tutto evidenti, come l'ambito di operatività dell'azione del Commissario, poiché, contrariamente a quanto sostenuto da altri senatori, l'articolo 1 del decreto non sembra limitarsi alla sola razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi, ma coinvolge una gamma di interventi più ampia.

Ritiene poi indispensabile che l'ottimale implementazione del processo di *spending review* sia accompagnata da modifiche alla normativa vigente, giacché una semplice azione propositiva e ricognitiva sarebbe insufficiente ad aggredire questioni delicate come, a titolo esemplificativo, i trasferimenti alle imprese.

Reputa poi opportuna una riflessione sui soggetti destinatari del provvedimento, in considerazione del fatto che il decreto non si applica agli organi costituzionali e alle Regioni, fatta eccezione per quelle coinvolte nei processi di rientro dai disavanzi sanitari.

Infine, ritiene che le prerogative attribuite al Commissario straordinario siano di assoluto rilievo: basti pensare a quanto previsto dal comma 5, lettera a), dell'articolo 5, ove si prevede, su iniziativa del Commissario, la possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri o per il Presidente della Regione di adottare misure di sospensione, revoca o annullamento d'ufficio, anche per ragioni di opportunità, di singole procedure relative all'acquisto di beni o servizi. A tale riguardo, chiede chiarimenti circa il corretto ambito applicativo di tale previsione.

La senatrice BASTICO (PD) ritiene che una revisione della spesa pubblica sia fondamentale per evitare l'aumento dell'aliquota IVA, una misura regressiva che genera inflazione e riduzione dei consumi. Inoltre, l'individuazione di risorse aggiuntive consentirà di finanziare gli investi-

menti e la spesa per la formazione, che ha un significato strategico per lo sviluppo del Paese, anche se è classificata tra le spese correnti.

Il meccanismo della revisione della spesa pubblica non ha dato finora risultati significativi. È per questo che il Governo ha immaginato modalità attuative diverse dal passato; in particolare, si tratta di superare le resistenze delle amministrazioni, non come si è fatto finora con l'applicazione di tagli lineari, bensì con decisione qualificate. Finora sono state penalizzate soprattutto le spese per l'innovazione, in particolare quelle per l'istruzione e per la sicurezza, determinando una contrazione dei servizi di utilità sociale per i cittadini. Sono stati limitati anche i contributi alle famiglie, sia quelli orientati alla formazione sia quelli per il sostegno alla genitorialità: ciò ha determinato una riduzione del tasso di natalità, mentre alla famiglia è stata lasciata una impropria funzione redistributiva.

Dunque, la revisione della spesa dovrà essere concepita in termini politici e non tecnici, attraverso la partecipazione delle forze politiche, non solo nel confronto sul provvedimento in esame, bensì in modo articolato e continuo nelle Commissioni parlamentari.

Nel merito, apprezza il tentativo di concentrare le azioni di razionalizzazione sull'acquisto di beni e servizi, sugli appalti, sugli affitti, come pure la rinuncia a intervenire con tagli al personale.

Inoltre, sottolinea l'importanza di una razionalizzazione dell'ambito provinciale, anche attraverso le disposizioni contenute nella Carta delle autonomie: si tratta del bacino di riferimento anche per la riorganizzazione delle strutture dello Stato, con conseguente risparmio di risorse, considerato il trasferimento di molte funzioni amministrative agli enti locali.

La proposta di razionalizzazione della spesa coinvolge entità economiche di grande rilievo e richiede l'attuazione di operazioni dal significato anche simbolico: ad esempio, è opportuno che il Governo valorizzi i suggerimenti pervenuti dai cittadini e si adoperi per un accorpamento delle numerose celebrazioni che ogni anno coinvolgono diverse amministrazioni, in particolare i corpi di polizia.

Sottolinea la necessità di meccanismi premiali, per incoraggiare la razionalizzazione delle strutture amministrative centrali e periferiche.

Infine, condivide la proposta della senatrice Incostante, di promuovere patti con le Regioni e con gli enti locali, al fine di assicurare il loro contributo all'attuazione della revisione della spesa pubblica.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (*PdL*) ritiene difficile esprimere una valutazione compiuta sulla bontà o meno del decreto, trattandosi di un provvedimento che reca norme di carattere per lo più metodologico o procedimentale, apparendo più un contenitore, che non un decreto teso a disciplinare gli aspetti concreti della *spending review*.

Esprime, poi, una forte perplessità sugli articoli 1 e 2, ritenendo che non fosse necessario nominare né un Comitato interministeriale né, pur nel rispetto per le qualità professionali della persona, un apposito Commissario straordinario, poiché i poteri a questi conferiti possono essere esercitati

dal Consiglio dei ministri e, più in generale, dalle ordinarie strutture di Governo.

Nel reputare necessario sopprimere o ridurre gli enti superflui, procedendo però con grande cautela per quanto riguarda i poli erogatori di servizi reali, quali la scuola, la sanità e la giustizia, osserva come il decreto in esame rappresenti un pericoloso precedente, poiché alla nomina di un Commissario straordinario per la *spending review* potrebbe far seguito la nomina di ulteriori figure di consulenti tecnici, così sostanzialmente eludendo il circuito della dialettica democratica tra Parlamento e Governo.

Il senatore PARDI (*IdV*) conferma l'interesse della sua parte politica all'opera di razionalizzazione della spesa pubblica, che deve essere perseguita con la massima trasparenza. In tale ottica, esprime perplessità sulla nomina del Commissario basata su criteri di cui il Parlamento prende atto solo in sede di conversione del decreto-legge. Inoltre, invita a precisare l'ammontare del compenso del Commissario straordinario.

Il senatore CICOLANI (*PdL*) esprime profonda delusione quanto ai contenuti del provvedimento in esame, che affronta soltanto aspetti marginali, anziché i nodi centrali della spesa pubblica.

Ritiene, altresì, che l'attività di *spending review* potrebbe essere svolta dalle ordinarie strutture amministrative, senza la nomina di un Commissario straordinario, oltretutto affiancato da due subcommissari; peraltro, la razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi, da parte delle amministrazioni pubbliche, sarebbe attuabile attraverso delle semplici circolari, senza necessità di ricorrere alla decretazione d'urgenza.

Infine, nel rilevare alcuni elementi di contraddizione tra il preambolo del decreto e le singole previsioni normative, annuncia l'intenzione di presentare emendamenti finalizzati ad affrontare i nodi centrali della revisione della spesa, senza limitarsi agli aspetti secondari.

Il presidente VIZZINI dichiara chiusa la discussione generale e informa che i Relatori hanno comunicato di rinunciare alla replica, riservandosi di rispondere ai quesiti emersi nel dibattito in sede di esame degli emendamenti.

Il sottosegretario MALASCHINI, a nome del Governo, si riserva di intervenire in sede di trattazione degli emendamenti.

Su proposta del PRESIDENTE, le Commissioni riunite convengono di fissare alle ore 18 di lunedì 28 maggio il termine per la presentazione di emendamenti, da riferire al testo del decreto-legge.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,55.

DIFESA (4^a)

Giovedì 24 maggio 2012

Plenaria**290^a Seduta**

Presidenza della Vice Presidente
PINOTTI

Interviene, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il Capo di Stato maggiore dell'Aeronautica militare, generale di squadra aerea Giuseppe Bernardis, accompagnato dal Capo del I reparto, generale di brigata aerea Nicola Lanza de Cristoforis.

La seduta inizia alle ore 8,45.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La presidente PINOTTI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito interno 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.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Capo di Stato maggiore dell'Aeronautica militare, in relazione all'esame del disegno di legge n. 3271 concernente la legge-delega per la revisione dello strumento militare

Il generale BERNARDIS osserva che l'esigenza di contrarre lo strumento aereo è stata avvertita da tempo, ma negli ultimi anni ha subito un'accelerazione a causa di una serie di fattori tali da ampliare progressivamente la divergenza tra le risorse necessarie al funzionamento del sistema e quelle invece rese disponibili dal Paese, e ciò nonostante la considerevole riduzione già realizzata. La sensibile riduzione dei bilanci in

termini reali, quantificabile intorno al 30 per cento considerando come riferimento il 2004, ha infatti comportato una serie di successive contrazioni strutturali che se da un lato, e positivamente, hanno necessariamente richiesto una migliore utilizzazione delle risorse assegnate, dall'altro hanno messo a dura prova il sistema che deve comunque ricercare e consolidare nuovi equilibri per poter rispondere con prontezza, efficienza ed efficacia alle esigenze di sicurezza nazionale e della comunità internazionale.

Non possono pertanto che essere condivisi i principi ispiratori del disegno di legge n. 3271, orientati a ricercare un ulteriore miglioramento qualitativo dello strumento aereo per renderlo pienamente integrabile e interoperabile nell'ambito dei contesti di cooperazione internazionale.

Ricorda quindi che, negli ultimi venti anni, la forza armata ha perseguito un processo di revisione in senso riduttivo, tuttora in corso, che ha coinvolto tutta la struttura e il cui risultato più evidente è stata la diminuzione degli organici di oltre il 45 per cento passando dalle 79.000 unità del 1990, alle attuali 42.000. La struttura ha subito una contrazione di circa 75 enti e 25 sedi, e ridotto da 42 a 21 il numero complessivo degli aeroporti militari. Nell'insieme sono stati interessati un centinaio di enti e adottati oltre centosessanta provvedimenti di soppressione, accorpamento e razionalizzazione. Ad oggi la dotazione complessiva dei velivoli (ala fissa ed elicotteri) si è ridotta da 615 a 360 in *front-line* e, segnatamente per la componente da combattimento, da 310 a 140 assetti, con un conseguente decremento dell'attività di volo da 150.000 a 90.000 ore l'anno. Il volume finanziario dedicato all'efficienza linea negli ultimi anni si è praticamente dimezzato e ciò ha costretto a concentrare la manutenzione e l'attività di volo su un numero di velivoli decisamente inferiore a quelli in inventario.

È con queste esperienze e consapevolezza quindi che la forza armata ha partecipato all'attuale revisione dello strumento militare. Grazie al lavoro fin qui svolto, è stato comunque raggiunto un livello di efficienza soddisfacente.

Con la revisione dello strumento difesa a 150.000 unità, l'Aeronautica dovrà quindi ridurre ulteriormente gli organici. Anche il personale civile subirà una contrazione dalle attuali 4.472 unità. Con il nuovo assetto dovranno necessariamente cambiare gli equilibri interni in termini di ripartizione tra le categorie ufficiali, sottufficiali, truppa e personale civile. Stante la sua caratteristica di Forza armata che si realizza attraverso assetti ad alto contenuto tecnologico. Per l'Aeronautica l'unità combattente è infatti il sistema d'arma, ossia il pilota, il velivolo, l'armamento, i sensori. Una Forza armata, quindi, con caratteristiche sostanzialmente differenti dalle altre, che per poter funzionare necessita di personale altamente qualificato e specializzato, in particolare ufficiali e sottufficiali. Per quanto riguarda la truppa, le esigenze risultano in proporzione inferiori, senza tuttavia eccedere la soglia critica sia nel servizio permanente che nella ferma prefissata. A quest'ultima sono assegnati alcuni servizi essenziali che non possono essere delegati, *in primis*, ma non solo, la protezione delle basi aeree. Lo stesso vale per il personale civile che svolge compiti di assoluta utilità, dove è comunque possibile operare una riduzione bilanciata. Per

tutti, naturalmente, considerando una contrazione complessiva delle strutture sul territorio non inferiore al 30 per cento.

L'orizzonte temporale posto per la contrazione degli organici militari a 150.000 unità (dicembre 2024) rappresenta indubbiamente – a suo avviso – la vera sfida. Attendere venti anni per conseguire lo stesso obiettivo in maniera «naturale» ossia per limiti d'età, diventerebbe infatti eccessivo, stante l'urgenza di ribilanciare le voci di spesa. La soluzione è indubbiamente difficile, ma bisogna fare molta attenzione a non cercare scorciatoie che in un secondo momento possano compromettere la solidità del comparto Difesa. In questa fase gli arruolamenti hanno poi già subito una significativa contrazione e procedere ulteriormente in questo senso provocherebbe una serie di scompensi irreversibili. Ancora di più a preoccupare è anche la possibilità di individuare provvedimenti tali da risultare davvero equi per favorire l'uscita anticipata del personale che rappresenta la risorsa primaria. Andrebbe pertanto posta molta attenzione a tutti i meccanismi e ai loro effetti nel tempo sulle pensioni, per evitare situazioni che vadano a penalizzare il personale militare che per la sua specificità è certamente diverso da quello appartenente ad altri settori del pubblico impiego.

In particolare, il sistema pensionistico contributivo è direttamente connesso all'età anagrafica di uscita dal lavoro e quindi privilegia una tendenziale prospettiva di invecchiamento, che si pone in antitesi con l'esigenza di un comparto dove al personale invece è richiesta un'età anagrafica non elevata per poter essere efficacemente impiegato. Ed è per questa ragione che in tutti i paesi con i quali l'Italia si confronta, esiste una differenziazione tra i limiti d'età dei militari e quelli del pubblico impiego. Andrebbero pertanto ricercate formule per l'introduzione, il ripristino o l'ampliamento di strumenti di «deflusso» del personale che tengano conto della specificità del comparto, anche in termini di anzianità minima contributiva.

Un consistente taglio della dirigenza, assoggettato ad una gradualità minore rispetto a quella indicata per il conseguimento dei volumi organici complessivi, e quindi sensibilmente accelerato, potrebbe inoltre essere conseguito senza significativi scompensi.

L'oratore ritiene infine che debba tenersi conto anche del blocco, fino al 2014, dei trattamenti economici, e ciò per evitare effetti combinati particolarmente penalizzanti per il personale, che non vedrà riconosciute, nemmeno ai fini della pensione, le maggiori responsabilità assunte attraverso i progressi di carriera negli ultimi anni di servizio.

Prosegue quindi ribadendo che la differente tempistica per realizzare la contrazione strutturale (sei anni) e la riduzione del personale (dodici anni) determinerà per l'Aeronautica militare una ridondanza di personale di circa 5.000 unità che si ritroverà privato per un arco temporale non breve di un adeguato inquadramento ordinativo-organico. Questa situazione causerà impatti negativi sulla motivazione di quanti improvvisamente si troveranno ad avere poche certezze sul proprio futuro. Peraltro

gli effetti non potranno essere circoscritti ai militari, ma inevitabilmente interesseranno le loro famiglie e il tessuto sociale ove essi sono integrati.

L'obiettivo di lungo termine tracciato dalla Forza armata prevede, poi, la progressiva contrazione dello strumento aereo fino al raggiungimento di un assetto basato su 334 velivoli (da combattimento, addestramento e supporto) ed un numero ridotto di personale.

Il percorso individuato passa – prosegue l'oratore – attraverso una serie di provvedimenti di soppressione, riorganizzazione, accorpamenti e razionalizzazione che coinvolgono 92 enti ed articolazioni, con la conseguente riduzione sulle strutture e sulla presenza sul territorio di oltre il 30 per cento. Alcuni di questi provvedimenti sono già in atto o previsti per il corrente anno. Nel triennio 2012-2015 ammonteranno a 31 gli enti soggetti ad un processo di trasformazione nelle more dell'emanazione della legge delega. In termini macroscopici, l'intervento di riordino individuato è stato quello di passare da una struttura territoriale ad una funzionale e, parallelamente, sostenere ed alimentare il processo interforze. Ciò anche per trovare possibili sinergie ed incidere quanto più possibile sulla sovrastruttura, eliminando ridondanze e il superfluo. Allo stesso modo la Forza armata sostiene da tempo la ricerca di sinergie all'interno della NATO e dell'Unione europea, attraverso la partecipazione a forme spinte di cooperazione, segnatamente la *smart defence* della NATO e il *pooling and sharing* dell'*European Defense Agency*, al fine di ridurre la spesa e migliorare l'*output* capacitivo e la sostenibilità.

Le risorse disponibili sono indirizzate pertanto verso le capacità operative che si concretizzano in segmenti del potere aereo in grado di essere prontamente e totalmente integrabili nei contesti internazionali di riferimento, segnatamente la NATO e l'Unione europea, per contribuire in maniera qualitativamente adeguata, ancorché contenuti nelle dimensioni, alla sicurezza nazionale e collettiva.

Osserva quindi che le capacità che l'Aeronautica militare deve essere in grado di esprimere, commisurata al ruolo del Paese nella comunità internazionale riguardano la difesa degli spazi aerei nazionali e dell'alleanza realizzata attraverso sensori, velivoli e strutture di comando e controllo; la componente d'attacco; il consolidamento e completamento delle capacità di supporto e delle capacità abilitanti fondamentali per il supporto logistico ed operativo alle forze di superficie; e la capacità *missile defense*, per ora almeno in termini di sensori e sistemi di comando e controllo, in rete con la struttura NATO. Nella componente d'attacco, peraltro, spicca il velivolo JSF, che costituirà la spina dorsale delle aeronautiche dei maggiori Paesi *partner*, che rimarrà in servizio per oltre quarant'anni e che, in 75 esemplari, dovrà sostituire circa 137 Tornado e AMX ormai in via di obsolescenza.

I programmi aeronautici insistono quindi in un settore operante nella fascia alta della tecnologia che, per la loro natura interdisciplinare (aerodinamica, meccanica fine, elettronica, materiali avanzati, ecc.), richiedono ingenti sforzi in attività di ricerca e sviluppo prolungati nel tempo.

Sempre più spesso, poi, il conseguimento delle capacità viene perseguito congiuntamente ai principali Paesi alleati mediante la partecipazione ad accordi internazionali di programma per i quali è sempre richiesto un impegno finanziario certo per periodi di tempo significativamente lunghi. L'assolvimento di impegni pluriennali, spesso in contesti internazionali nei quali la partecipazione è vincolante, impone, pertanto, la necessità di poter contare, con ragionevole certezza, su investimenti stabili nel tempo, a fronte di una pianificazione strategica di medio-lungo termine. In assenza di tale prospettiva, diventerebbe concreto il rischio di un deca-dimento repentino delle capacità esprimibili dalla Forza armata nei teatri operativi nei quali è chiamata ad operare.

Conclude rilevando che, per operare nell'ambito dei moderni scenari geo-strategici, l'Aeronautica militare intende continuare con energia e determinazione, in stretta integrazione con le altre Forze armate, nell'opera di razionalizzazione delle proprie strutture per realizzare uno strumento più contenuto nelle dimensioni, ma capace di rispondere con efficacia ed efficienza alle attese del Paese, equilibrato nelle sue componenti di combattimento, di supporto e di formazione del personale. Tutto questo senza mai dimenticare che al centro del sistema difesa rimane sempre l'uomo, con i suoi doveri, le sue responsabilità, le sue competenze ed i suoi meriti.

La senatrice NEGRI (*PD*) chiede delucidazioni sulle delicate problematiche afferenti alla materia pensionistica, ed in particolare quale sia l'orientamento della Forza armata anche alla luce delle difficoltà di implementazione della previdenza complementare.

L'oratrice si sofferma anche, brevemente, sui possibili riflessi, per l'Aeronautica, derivanti dalle conclusioni del recente vertice NATO di Chicago, sugli effetti dei nuovi investimenti della Russia in tecnologie militari e sulla riduzione dell'acquisizione dei velivoli JSF, dal mero punto di vista costi/benefici ed a prescindere da qualsiasi giudizio di valore.

Il senatore TORRI (*LNP*) domanda se siano previste ulteriori riduzioni dello strumento aereo.

Il senatore COMPAGNA (*PdL*) domanda se ed in quale misura si potranno coniugare le esigenze di riduzione dello strumento con le particolari specificità dell'arma aerea.

Il senatore RAMPONI (*PdL*) pone l'accento sulle future evoluzioni tecnologiche dei sistemi d'arma non pilotati.

Il senatore CARRARA (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*) domanda, da ultimo, quali siano i concreti effetti derivanti dalla riduzione del numero di velivoli in dotazione alla Forza armata.

Replica agli intervenuti il generale BERNARDIS, precisando innanzitutto che la materia pensionistica è trattata, in seno alle Forze armate, prevalentemente a livello interforze. Considerati i tempi necessari per l'implementazione di un regime di previdenza complementare, auspica comunque la definizione di un efficace regime transitorio.

Osserva quindi che la specificità dell'Arma aeronautica si incentra soprattutto sui velivoli, che costituiscono il cuore del sistema d'arma, di cui l'elemento umano è – pur nella sua fondamentale importanza – una delle componenti (a differenza, ad esempio, dell'Esercito, dove l'elemento umano stesso costituisce il sistema d'arma). Per quanto attiene, in particolare, all'acquisizione dei velivoli JSF, il numero globale, conseguente alle riduzioni effettuate, di 90 esemplari tra Aeronautica e Marina dovrebbe risultare adeguato (tenuto anche conto della proposta di unificare la componente di atterraggio corto e decollo verticale). Relativamente, quindi, al personale, osserva che la particolare specificità della Forza armata impone la necessità di personale qualificato che ruota intorno al mezzo utilizzato. Ciò giustifica, ad esempio, l'elevato numero di sottufficiali impiegato sia a bordo sia a terra. Una brusca diminuzione del personale, pertanto, rischierebbe di vanificare il sistema d'arma stesso e ciò impone la presenza di un numero di uomini calibrato e proporzionato alle esigenze.

L'oratore passa quindi ad analizzare le tematiche inerenti all'utilizzo di mezzi senza pilota, rilevando che, ancorché si sia ancora in una condizione di subordinazione rispetto agli Stati Uniti, l'utilizzo dei sistemi di questo tipo è sempre maggiore, anche e soprattutto nei teatri operativi (come in Afghanistan o, recentemente, nel controllo del regolare svolgimento delle elezioni kosovare). Gli indirizzi, da un punto di vista tecnologico, appaiono definiti: tuttavia, da un punto di vista realizzativo sembrano mancare, a livello europeo, delle intese efficaci.

Conclude osservando che l'attuale strumento aereo, frutto delle riduzioni effettuate, risulterà idoneo a coprire le esigenze, ma, proprio in ragione di ciò, dovrà essere conservato e mantenuto.

La presidente PINOTTI, nel ringraziare il generale Bernardis per la sua disponibilità, dichiara quindi conclusa la procedura informativa, annunciando altresì che i documenti e le memorie presentati saranno disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,30.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Giovedì 24 maggio 2012

**Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti
dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 150

Presidenza del Presidente
GRILLO

Orario: dalle ore 8,40 alle ore 9,30

AUDIZIONI DI CNA, CONSORZIO PROPOSTE 2000, FISE-ARE, AISP SULLE PROBLEMATICHE RELATIVE ALLE SPEDIZIONI, ALLA DISTRIBUZIONE E AL RECAPITO NEL SETTORE POSTALE

COMITATO PARLAMENTARE per la sicurezza della Repubblica

Giovedì 24 maggio 2012

Plenaria

Presidenza del Presidente
Massimo D'ALEMA

La seduta inizia alle ore 8,40.

Audizione dell'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica

Il Comitato procede all'audizione dell'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, Giovanni DE GENNARO, prefetto, il quale svolge una relazione e risponde alle osservazioni e ai quesiti formulati da Massimo D'ALEMA (PD), presidente, dai deputati Fabrizio CICCHITTO (PDL), Pietro LAFFRANCO (PDL) e Ettore ROSATO (PD) e dai senatori Felice BELISARIO (IdV), Gaetano QUAGLIARIELLO (PDL), Achille PASSONI (PD) e Francesco RUTELLI (Per il Terzo Polo-ApI-FLI).

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Massimo D'ALEMA (PD), Presidente, svolge comunicazioni concernenti l'organizzazione dei lavori sulle quali intervengono i deputati Fabrizio CICCHITTO (PDL) e Ettore ROSATO (PD) e i senatori Felice BELISARIO (IdV) e Gaetano QUAGLIARIELLO (PDL).

La seduta termina alle ore 9,25.

