

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
EDMONDO CIRIELLI

La seduta comincia alle 14,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, a venti anni dall'entrata in vigore della legge 4 ottobre 1988, n. 436.

Con la presentazione del documento in esame si avvia a conclusione l'indagine conoscitiva in oggetto iniziata ormai quasi due anni or sono, il 15 ottobre 2008.

Si è trattato di una indagine assai complessa che ha preso le mosse dall'esigenza di assicurare un adeguato controllo parlamentare sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse destinate al finanziamento dei programmi di armamento, in considerazione del carattere di investimento strategico che tali programmi rive-

stono per la difesa nazionale e per lo sviluppo tecnologico e produttivo del nostro paese.

Nel corso dell'indagine sono state svolte 15 audizioni di esponenti delle istituzioni, del mondo imprenditoriale, degli apparati amministrativi coinvolti sia a livello nazionale che europeo, nonché di istituti di ricerca.

Il documento conclusivo, che riassume questo complesso lavoro, *(vedi allegato)* è articolato in sei paragrafi in cui sono illustrati, rispettivamente, i seguenti argomenti principali: il quadro normativo e organizzativo del Ministero della difesa; i finanziamenti erogati dal Ministero dello sviluppo economico; il quadro finanziario; i controlli sui programmi di armamento (disciplina vigente e procedura parlamentare); l'evoluzione del contesto europeo; le industrie della difesa.

Al termine di ciascun argomento sono state svolte alcune considerazioni conclusive volte a prospettare spunti di riflessione in merito alle questioni di maggiore problematicità.

Alla fine del documento, tutti questi spunti di riflessione sono stati riepilogati in una cornice unitaria sotto il titolo « conclusioni ».

Nella seduta odierna, quindi, mi limiterò ad evidenziare tali conclusioni, invitando comunque i componenti della Commissione ad una lettura analitica del documento testé distribuito, che sarà esaminato nelle prossime sedute.

Ciò premesso, rilevo innanzitutto che gli elementi emersi nel corso dell'indagine conoscitiva convergono su un dato e cioè che nel breve e nel medio periodo la difesa dovrà provvedere al *procurement* militare attraverso risorse che, a causa della crisi

economica internazionale, appaiono sempre più limitate. Si tratta, ovviamente, di un problema che non riguarda solo l'Italia, ma che si pone a livello internazionale.

In ambito europeo, si sta cercando di affrontare la situazione attraverso numerosi interventi di razionalizzazione del settore che, dal lato dell'offerta, mirano all'integrazione e all'apertura ad una maggiore concorrenza dei mercati nazionali e dal lato della domanda sono volti allo sviluppo della cooperazione, all'armonizzazione dei requisiti e delle tecnologie disponibili.

Sul primo versante si collocano le due recenti direttive relative, rispettivamente, agli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza e alla semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa, nonché la modifica all'articolo 16 dell'Accordo quadro che riguarda la cosiddetta «licenza per componenti». Sul secondo versante, invece, possono essere sostanzialmente poste l'istituzione dell'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) e dell'Agenzia europea della difesa.

Si tratta di iniziative da cui si attendono benefici in termini di riduzione dei costi e che non solo necessitano di essere recepite tempestivamente nell'ordinamento nazionale, ma richiedono comportamenti conseguenti sia da parte delle imprese private sia da parte del committente pubblico.

Nel corso dell'indagine è infatti emerso che le imprese nazionali si troveranno sempre più esposte alla competizione internazionale e dovranno poter contare su interventi pubblici che consentano di porle su un piano di parità rispetto alle concorrenti straniere, salvaguardando le eccellenze nazionali. In particolare, è stata sottolineata l'esigenza che l'Italia si ponga sempre più come parte attiva nello sviluppare relazioni con altri governi, in ambito sia europeo sia atlantico, al fine di promuovere efficacemente i prodotti di eccellenza nazionale, sviluppare nuovi prodotti e sistemi in collaborazione con

partner internazionali. In questa prospettiva, è stata sottolineata la necessità sia di incrementare le risorse destinate alla ricerca, che appaiono sensibilmente inferiori a quelle investite dai principali *partner* europei, sia di assicurare maggiore puntualità nell'erogazione delle risorse, posto che eventuali ritardi penalizzano soprattutto le piccole e medie imprese che hanno minori possibilità di accedere al credito. Al fine di liberare risorse da destinare a tali finalità, potrebbe risultare vincente una strategia che miri a razionalizzare l'utilizzo delle risorse destinate alla logistica e alla manutenzione dei sistemi di armamento. Ciò potrebbe essere realizzato sia accentrandone la responsabilità sul Capo di stato maggiore della difesa, superando problemi di separazione che, a causa di alcune rigidità della normativa vigente, ancora si riscontrano tra le diverse Forze armate, sia affidandone la gestione alle imprese produttrici, che potrebbero contare sulla realizzazione di economie di scala e sull'esperienza che deriva dalla conoscenza diretta dei sistemi di armamento.

La centralità del tema delle risorse destinate ai sistemi d'armamento è dimostrata dalla sempre maggiore attenzione che in ambito europeo viene riconosciuta al problema dell'individuazione di adeguati criteri di contabilizzazione delle spese per armamenti. La decisione assunta da Eurostat nel 2006 dopo accesi dibattiti, approfondimenti e consultazioni, in merito al trattamento delle spese militari oggetto di contratti pluriennali, che sostanzialmente prescrive l'imputazione dell'onere in bilancio non già al momento del pagamento, ma all'atto della consegna del bene, imporrà giocoforza un maggiore coordinamento da parte delle amministrazioni interessate non solo ai fini di una corretta registrazione contabile della spesa, ma anche in vista di una minimizzazione dell'impatto della stessa sul bilancio annuale. Va quindi valutata molto positivamente la convenzione stipulata nel 2007 tra stato maggiore della difesa e la Ragioneria generale dello Stato per lo scambio di informazioni e dati sulle spese

militari. Si tratta, per altro, solo di un primo passo che si auspica conduca, nel prossimo futuro, alla definizione di opportune procedure che, ferma restando la necessità di rispondere tempestivamente alle esigenze operative, consentano, ove possibile, di modulare le consegne in vista di una oculata ripartizione della spesa sui bilanci annuali. In particolare, sfruttando una possibilità già contemplata dalla decisione Eurostat del 2006, i programmi di spesa della difesa, a tal fine, potrebbero essere articolati in diversi moduli di consegna.

Tali misure, tuttavia, sebbene utili sotto il profilo finanziario, non consentono di dare una risposta esaustiva al principale elemento di criticità della pianificazione generale e del connesso processo di acquisizione delle capacità operative, che è stato rilevato nel corso dell'indagine conoscitiva, ossia quello dell'incertezza delle disponibilità finanziarie nel medio e nel lungo termine, insita nella modalità di predisposizione del bilancio della difesa che avviene con le medesime regole vigenti per tutti i dicasteri e che, quindi, è legato a decisioni e scelte effettuate sostanzialmente nella contingenza dell'anno finanziario di riferimento.

Tali decisioni, ovviamente, si riflettono anche sui programmi di armamento, posto che tali programmi, in quanto finanziati in gran parte attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della difesa, subiscono all'atto della costruzione del bilancio lo stesso trattamento delle altre voci di spesa.

La nozione di ordinario stanziamento infatti non è di per sé idonea ad assicurare la stabilità nel tempo delle risorse destinate ai programmi di armamento, in quanto essa non ha mai trovato una puntuale definizione normativa a causa della difficoltà di collegarla a parametri obiettivi.

Tale difficoltà risulta oggi ancora più evidente ove si consideri che la legge n. 196 del 2009, recante la nuova disciplina contabile, all'articolo 23, sembra implicitamente escludere la possibilità di collegare tale nozione al parametro forse più

obiettivo utilizzato in via di prassi nel passato, ossia quello della spesa storica.

La nozione di ordinario stanziamento, quindi, in mancanza di un adeguato coordinamento tra il Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone le eventuali misure di contenimento della spesa, e il Ministero della difesa, responsabile della programmazione di settore, si è quindi rivelata del tutto inidonea a preservare le risorse da misure di riduzione trasversale degli stanziamenti di bilancio, anche nel caso in cui tali misure risultino suscettibili di incidere su impegni internazionali già assunti, come avvenuto, ad esempio, in occasione della manovra finanziaria per l'anno 2006. Per evitare tali inconvenienti, si potrebbe rendere la programmazione finanziaria più stringente, senza tuttavia escludere quei margini di flessibilità normalmente necessari a piani di investimento che si protraggono per numerosi anni. Un simile obiettivo potrebbe essere realizzato attraverso quegli strumenti previsti dalla vigente disciplina contabile che consentono alla legge finanziaria — divenuta ora legge di stabilità — di riprogrammare talune autorizzazioni di spesa in funzione delle effettive esigenze. Tale soluzione, che implicherebbe innanzitutto il trasferimento degli stanziamenti di bilancio in materia di armamenti nell'alveo della legislazione sostanziale di spesa, avrebbe il pregio di mantenere fermi i vincoli finanziari derivanti dal *plafond* delle risorse stanziare, rendendo però del tutto trasparenti le eventuali rimodulazioni operate nel corso degli anni dalla stessa legge di stabilità, opportunamente illustrate da un'apposita relazione tecnica, che potrebbe recare una proiezione delle risorse programmate anche per un congruo periodo successivo al triennio.

I problemi di coordinamento tra amministrazioni competenti si accentuano ove si consideri che una parte non trascurabile delle risorse destinate ai programmi di armamento è iscritta nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico in quanto finalizzata alla valorizzazione e alla promo-

zione dei settori produttivi a più elevato contenuto tecnologico, compreso appunto quello della difesa.

Alla luce di tali difficoltà, dovrebbero essere introdotte più stringenti modalità di coordinamento tra le diverse amministrazioni, valorizzando adeguatamente l'esperienza maturata nei rapporti tra Ministero della difesa e Ministero dello sviluppo economico, nonché quanto previsto dall'articolo 1, comma 896, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), riguardo al coinvolgimento del Ministero dell'economia e delle finanze nelle procedure di assunzione di spesa nei programmi derivati da accordi internazionali.

In questa prospettiva, dovrebbe essere attentamente considerata la possibilità di facilitare il dialogo tra le diverse amministrazioni fin dai primi atti di programmazione, attraverso la predisposizione da parte del Ministero della difesa di un *rolling document*, ossia di un documento di programmazione pluriennale da aggiornare di anno in anno, che dovrebbe tenere conto anche degli specifici contributi resi dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda, rispettivamente, le risorse destinate alla ricerca e il quadro complessivo delle risorse disponibili. A tal fine, considerata la rilevanza che la spesa per armamenti riveste per la difesa nazionale, andrebbe valutata l'opportunità di stabilire che tale documento nonché le deliberazioni del Governo che dispongono variazioni delle risorse destinate ai programmi di armamento siano sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa — nella sua qualità di organo di alta consulenza e informazione del Presidente della Repubblica — in modo da assicurare una sede qualificata di riflessione, fin dal momento della loro impostazione, sulle conseguenze di tali misure sulla difesa nazionale.

In particolare, il documento dovrebbe uniformare le diverse informazioni — aggiornate sulla base dell'evoluzione della situazione sia gestionale sia programmatica — esponendo in un contesto unitario e dinamico il quadro strategico, i pro-

grammi di armamento in corso, quelli da avviare e le risorse disponibili e potrebbe essere trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari con congruo anticipo rispetto all'apertura della sessione di bilancio.

Si tratterebbe, infatti, di un documento prezioso dal punto di vista del controllo parlamentare considerato che, al momento, tale controllo si manifesta esclusivamente attraverso l'espressione sui singoli programmi di armamento e non anche sul quadro complessivo della programmazione.

Non si è infatti rivelato uno strumento adeguato a tal fine la nota integrativa che correda lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa il cui esame parlamentare risulta assorbito all'interno della più ampia procedura di esame dei documenti di finanza pubblica che ha ad oggetto non solo il citato stato di previsione, ma anche il disegno di legge finanziaria che quasi inevitabilmente finisce per catalizzare la discussione.

La presentazione al Parlamento di un autonomo documento di programmazione consentirebbe alle competenti Commissioni di aprire una discussione su questo specifico argomento che potrebbe sfociare anche nell'adozione di atti di indirizzo al Governo sulle linee strategiche della programmazione. Al tempo stesso ciò darebbe modo di collocare i singoli programmi su cui sarà espresso il parere da parte delle medesime Commissioni in una cornice unitaria, collegandoli a chiari indirizzi strategici.

Sempre sul fronte parlamentare, dovrebbero essere risolte le numerose questioni ancora aperte che rendono il controllo svolto dalle Commissioni competenti non pienamente soddisfacente.

In primo luogo, dovrebbe essere definito in modo esaustivo il novero dei programmi oggetto del controllo parlamentare, includendo in esso tutti i programmi di armamento a prescindere dalla loro forma di finanziamento, a valere o meno sugli ordinari stanziamenti del Ministero della difesa, compresi quelli destinati al mantenimento delle dotazioni o al ripia-

namento delle scorte, in ordine ai quali il Parlamento, in presenza di uno scenario mutato rispetto al passato, potrebbe svolgere nel tempo una diversa valutazione in termini di priorità e di opportunità.

In secondo luogo, in sede di controllo, dovrebbero essere maggiormente approfonditi i profili finanziari dei programmi di armamento sui quali le Commissioni competenti sono chiamate ad esprimere il proprio parere, in quanto, come detto, il finanziamento di tali programmi a valere sugli stanziamenti ordinari di bilancio non risulta di per sé garanzia sufficiente ad assicurarne nel tempo la copertura finanziaria. A tal fine, dovrebbe essere valutata l'opportunità, da un lato, di assegnare tali programmi anche alla Commissione bilancio, affinché essa possa esprimersi sui profili di carattere finanziario, dall'altro, di prevedere una sospensione dei termini per l'espressione dei pareri nelle more della sessione di bilancio, allorquando il quadro finanziario per il nuovo triennio non è ancora ben definito.

In terzo luogo, non è stata ancora prevista alcuna procedura di controllo sistematico dell'attuazione dei programmi di armamento su cui le Commissioni parlamentari si sono già pronunciate. Si tratta di una lacuna non trascurabile che si va ad aggiungere alla mancata previsione normativa di un obbligo per il Governo di comunicare alle Commissioni parlamentari competenti, analogamente a quanto avviene in altri ordinamenti, eventuali sensibili superamenti dei limiti di spesa originariamente previsti, ovvero differimenti o rinunce a programmi sui quali le Commissioni hanno già espresso il loro parere.

Proprio al fine di colmare tali lacune, si potrebbe valutare l'opportunità di istituire all'interno della Commissione difesa un Comitato permanente simile a quello che fu costituito dalla IV Commissione della Camera dei deputati nella X Legislatura, il 31 gennaio 1989, in sede di prima attuazione della legge Giacchè, aggiornandone adeguatamente le funzioni.

A tale Comitato potrebbe essere affidato non solo il compito di provvedere alla

fase istruttoria, preliminare alla deliberazione del parere sui singoli programmi di armamento da parte della Commissione, ma anche quello di monitorare lo stato dei programmi già deliberati ai fini della presentazione di una relazione periodica alla Commissione.

Così facendo, infatti, non solo si riuscirebbe ad avere una visione complessiva e dinamica dei programmi in corso, ma si disporrebbe, all'interno di una sede particolarmente qualificata, di elementi istruttori dettagliati sull'evoluzione di ciascun programma. Ciò risulterebbe di particolare rilievo sia ai fini dell'esame del citato documento riassuntivo sia in relazione al controllo sui programmi più complessi che, essendo realizzati in più fasi e richiedendo una pronuncia parlamentare sull'avvio di ciascuna di esse, necessitano di una conoscenza approfondita sul loro stato di attuazione.

Infine, andrebbe affrontato il tema del carattere vincolante o meno del parere espresso dalle Commissioni parlamentari competenti. In proposito, al di là dei problemi pratici a cui darebbe luogo l'attribuzione del carattere vincolante al parere parlamentare — a causa della difficoltà di rendere convergenti i pareri espressi dalle due Camere in mancanza di un meccanismo di navette — si rileva che, in tal modo, si finirebbe per introdurre una forma di codecisione Governo-Parlamento non prevista dalla Carta costituzionale.

Una soluzione sicuramente meno problematica, anche perché già ampiamente sperimentata in altre occasioni, potrebbe essere invece quella di prevedere un obbligo per il Governo di tornare nuovamente davanti alle Commissioni, qualora non intendesse recepire il parere da esse reso, spiegandone le ragioni, fermo restando che, in tale caso, a conclusione del nuovo passaggio parlamentare il programma potrebbe essere comunque adottato dal Governo.

Si tratta, come è evidente, di una pluralità di interventi, coerente con la complessità e l'ampiezza dei profili legati all'acquisizione dei programmi di arma-

mento, che richiederebbero una complessiva « risistemazione » della disciplina vigente. Non di meno, per altro, alcuni interventi, soprattutto quelli relativi al controllo parlamentare e ai rapporti Governo-Parlamento, quali ad esempio la periodica presentazione da parte del Governo di un complessivo documento di programmazione, potrebbero essere realizzati, in mancanza di sostanziali impedimenti derivanti dalla legislazione vigente, anche attraverso l'adozione di atti di indirizzo che impegnino il Governo a darvi seguito.

Ringrazio i deputati presenti per l'attenzione e, se nessuno chiede di intervenire, rinvio il seguito dell'esame del documento conclusivo ad altra seduta.

La seduta termina alle 14,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 5 ottobre 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sull'acquisizione del sistema d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, a venti anni dall'entrata in vigore della legge 4 ottobre 1988, n. 436

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ACQUISIZIONE DEI SISTEMI D'ARMA, DELLE OPERE E DEI MEZZI DIRETTAMENTE DESTINATI ALLA DIFESA NAZIONALE, A VENTI ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE 4 OTTOBRE 1988, N. 436.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

| | |
|---|----|
| <i>Indice</i> | 1 |
| <i>Premessa</i> | 2 |
| <i>1. Il quadro normativo e organizzativo del Ministero della difesa</i> | 5 |
| <i>2. I finanziamenti erogati dal Ministero dello sviluppo economico</i> | 14 |
| <i>3. Il quadro finanziario</i> | 17 |
| <i>4. I controlli sui programmi di armamento: disciplina vigente e procedura parlamentare</i> | 26 |
| <i>5. L'evoluzione del contesto europeo</i> | 30 |
| <i>5.1 L'OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement)</i> | 31 |
| <i>5.2 L'Agenzia europea della difesa</i> | 35 |
| <i>5.3 Le più recenti iniziative assunte dall'Unione europea e dagli Stati membri</i> | 37 |
| <i>6. Le industrie della difesa</i> | 40 |
| <i>6.1 Finmeccanica</i> | 41 |
| <i>6.2 Fincantieri</i> | 43 |
| <i>6.3 Iveco</i> | 45 |
| <i>6.4 Avio</i> | 49 |
| <i>Conclusioni</i> | 52 |

Premessa

L'indagine conoscitiva sull'acquisizione dei sistemi d'armi, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, che la Commissione Difesa ha deliberato nella seduta del 15 ottobre 2008, ha preso le mosse dall'esigenza di assicurare un adeguato controllo parlamentare sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse destinate al finanziamento dei programmi di armamento, in considerazione del carattere di investimento strategico che tali programmi rivestono per la difesa nazionale e per lo sviluppo tecnologico e produttivo del nostro paese.

Come è noto, il controllo parlamentare sui programmi di armamento è attualmente disciplinato dalla legge 4 ottobre 1988, n. 436 (cosiddetta legge Giacchè)¹, che ha delegificato per buona parte la procedura di finanziamento di tali programmi, assicurandone, al contempo, il controllo parlamentare attraverso il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti chiamate ad esprimere il proprio parere al riguardo.

Il sistema di controllo che ne è di fatto derivato, se da un lato ha consentito di instaurare un costante rapporto dialettico tra Commissioni parlamentari e Governo al momento dell'avvio delle diverse fasi della programmazione (ricerca, sviluppo, produzione), dall'altro non ha consentito di ottenere quella visione d'insieme del settore capace di ricollegare i singoli programmi alle linee strategiche che dovrebbero ispirarli, né tanto meno ha permesso di seguire sistematicamente il loro sviluppo, o di valutare eventuali cambiamenti di rotta o ritardi nella loro attuazione. Tali lacune appaiono tanto più preoccupanti ove si consideri che negli ultimi anni i programmi di armamento sono stati oggetto di numerosi interventi di rifinanziamento e di definanziamento, attraverso provvedimenti *omnibus* di iniziativa governativa, di cui è stato difficile valutare, in sede parlamentare, l'effettiva *ratio* e i reali effetti, in mancanza di una visione complessiva e dinamica dell'intero settore.

Si avverte, quindi, in modo sempre più palmare, l'esigenza di ricondurre alla sede parlamentare questo flusso di informazioni e di fare il punto sull'acquisizione dei citati programmi, anche in considerazione del fatto che dalla

¹ Si ricorda che le disposizioni della citata legge sono state riprodotte nel codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, che entrerà in vigore il 9 ottobre 2010. A decorrere da tale data, pertanto, ai sensi dell'articolo 2268, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sarà abrogata la legge n. 436 del 1988.

data di entrata in vigore della legge n. 436 ad oggi, la difesa ha subito trasformazioni epocali di cui non si può non tenere conto, anche e soprattutto in relazione al settore degli armamenti.

Ciò è vero, in primo luogo, con riferimento al quadro strategico europeo ed internazionale che si è determinato in conseguenza della caduta del muro di Berlino e dei conseguenti processi di allargamento della NATO e dell'Unione europea, nonché dell'avvio da parte di quest'ultima di un'autonoma politica europea di sicurezza e difesa comune (PESD) e, in secondo luogo, con riguardo al quadro normativo interno in materia di armamenti caratterizzato da significativi processi di riforma sollecitati da una più ampia opera di riorganizzazione del Ministero della difesa attuata attraverso la legge 18 febbraio 1997, n. 25², recante riforma dei vertici militari.

L'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata dalla Commissione Difesa per conseguire diversi obiettivi conoscitivi, anche al fine di supportare future iniziative in merito ad eventuali modifiche ed integrazioni della normativa vigente in materia. In particolare, l'indagine ha riguardato l'acquisizione di informazioni in merito ai seguenti profili:

- ai procedimenti amministrativi che conducono alla definizione dei singoli programmi, con particolare riferimento alle procedure adottate per assicurare coerenza tra singoli programmi e strategia di difesa, anche alla luce del quadro euro-atlantico, agli organismi coinvolti nei processi decisionali e ai criteri adottati per la scelta del contraente e per la relativa remunerazione;

- alle procedure seguite dai principali Paesi europei in relazione all'acquisizione dei predetti programmi nonché alla possibilità di coordinare gli impegni finanziari dei Paesi UE, non solo in funzione dell'adozione di strategie e di strumenti comuni di difesa, ma anche in vista degli effetti positivi che conseguirebbero dalla razionalizzazione e riqualificazione della spesa dei Paesi stessi;

- agli aspetti finanziari afferenti ai citati programmi, con particolare riguardo all'ammontare complessivo delle risorse attualmente destinate alla loro realizzazione, alle modalità attraverso le quali avviene la programmazione finanziaria concernente i programmi stessi, ai criteri seguiti per l'allocazione degli stanziamenti tra i diversi stati di previsione della spesa del bilancio dello Stato e all'eventuale incidenza delle recenti decisioni EUROSTAT sulla programmazione finanziaria dei programmi in corso, nonché sulle risorse investite dai principali Paesi dell'Unione europea e della NATO;

² Si ricorda che le disposizioni della predetta legge sono state riprodotte nel codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, che entrerà in vigore il 9 ottobre 2010. A decorrere da tale data, pertanto, ai sensi dell'articolo 2268, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sarà abrogata la legge n. 25 del 1997.

- alle caratteristiche dei programmi di armamento in corso, verificando, in particolare, quanta parte di questi ultimi sia qualificata *dual use*, quali siano le principali imprese che risultano assegnatarie dei programmi stessi e la distribuzione territoriale dei relativi impianti di produzione;

- ai possibili effetti dell'evoluzione della disciplina comunitaria sulle future acquisizioni dei menzionati programmi;

- all'efficacia dell'attuale sistema di controllo parlamentare, anche alla luce dell'esperienza maturata nei principali Paesi europei, esaminando, in particolare, la possibilità di prevedere nuove forme di controllo, verificando quanti programmi in corso sono stati assoggettati al parere parlamentare e quali sono stati i criteri adottati per differenziare, nell'ambito dei programmi di armamento, quelli concernenti il mantenimento delle dotazioni e il ripianamento delle scorte.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono state svolte 15 audizioni a partire dalla prima audizione del Ministro della difesa, Ignazio La Russa, che ha avuto luogo il 18 novembre 2008.

Successivamente hanno avuto luogo, qui riportate in ordine cronologico, le audizioni: del Capo di stato maggiore della Difesa, generale Vincenzo Camporini; del Segretario generale della Difesa, Generale di corpo d'armata Aldo Cinelli; di rappresentanti dell'Istituto Affari Internazionali (IAI); di rappresentanti dell'Associazione Industrie per l'Aerospazio, i Sistemi e la Difesa (AIAD); del direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Biagio Mazzotta; del presidente di Finmeccanica, Pier Francesco Guarguaglini; di rappresentanti dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT); dell'amministratore delegato di Fincantieri, Giuseppe Bono; del Comandante Michele Cosentino, Capo della Divisione di supporto alla gestione dei programmi dell'Ufficio centrale dell'OCCAR-EA; del Capo esecutivo per le strategie dell'*European Defence Agency* (EDA), generale Carlo Magrassi; del Ministro dello sviluppo economico, Claudio Scajola; del Sottosegretario di Stato per la Difesa, Giuseppe Cossiga; di rappresentanti dell'IVECO Spa.

Il ciclo di audizioni è stato poi concluso da una nuova audizione del Ministro della difesa, Ignazio La Russa, svoltasi il 17 febbraio 2010.

Infine, nell'ambito dell'indagine conoscitiva alcuni rappresentanti della Commissione Difesa hanno svolto due missioni: una presso il Polo di Armamento e Munizionamento Leggero di Terni (il 18 febbraio 2009), l'altra presso gli stabilimenti dell'AVIO di Colleferro – Roma (il 7 ottobre 2009).

1. IL QUADRO NORMATIVO E ORGANIZZATIVO DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 436 del 1988, poiché il finanziamento dei programmi di armamento avveniva con legge, non si poneva, in senso proprio, un problema di controllo parlamentare su tali programmi, dal momento che la valutazione riguardo all'opportunità di avviarli o meno era assolta dal Parlamento all'atto dell'approvazione della legge stessa. Si trattava, per altro, di una procedura di autorizzazione assai complessa che, in quanto legata alla durata dell'*iter* legislativo, poteva richiedere tempi lunghi non sempre conciliabili con le esigenze operative delle Forze armate.

Negli anni settanta, al fine di assicurare un significativo ammodernamento dei mezzi a disposizione delle singole Forze armate attraverso la realizzazione nel lungo termine di programmi di armamento di vasta portata, furono approvate le cosiddette leggi "promozionali":

- la legge 22 marzo 1975, n. 57, recante costruzione e ammodernamento di mezzi navali della Marina militare, che stanziò per tale finalità 1.000 miliardi di lire nel periodo 1975-1984;

- la legge 16 febbraio 1977, n. 38, recante ammodernamento dei mezzi dell'Aeronautica militare, che autorizzò la spesa di 1.000 miliardi di lire nel periodo 1977-1986, per la realizzazione di programmi relativi all'approvvigionamento di moderni velivoli, apparati radar di vario tipo e sistemi missilistici;

- la legge 16 giugno 1977, n. 372, recante ammodernamento degli armamenti, dei materiali, delle apparecchiature e dei mezzi dell'Esercito, che stanziò 1.115 miliardi di lire nel periodo 1977-1986, per la realizzazione di programmi relativi all'approvvigionamento di artiglierie, sistemi missilistici, lanciarazzi, elicotteri armati; mezzi ruotati, cingolati e corazzati (da trasporto, da combattimento e ausiliari), stazioni radio, apparecchi TLC e apparati per l'automazione delle operazioni di gestione del materiale.

Tali finanziamenti furono utilizzati per l'acquisizione di numerosi mezzi, come i carri Leopard, le fregate classe Maestrone e il velivolo Tornado, che hanno caratterizzato per lungo tempo le dotazioni delle Forze armate e che, come rilevato nel corso dell'indagine conoscitiva dal Ministro della difesa, Ignazio La Russa, sono giunti ormai al termine della loro vita tecnico-operativa³.

³Si veda la seduta della Commissione Difesa del 18 novembre 2008.

Con l'entrata in vigore della legge n. 436 del 1988, cosiddetta legge Giacchè, invece, si è assistito ad una significativa semplificazione della procedura di autorizzazione dei programmi di armamento attraverso una notevole opera di delegificazione a cui ha fatto da contrappeso l'introduzione di meccanismi di controllo parlamentare.

In particolare, la legge Giacchè ha stabilito che i programmi riguardanti il rinnovamento e l'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni destinati direttamente alla difesa nazionale, debbano essere approvati secondo una duplice modalità, ossia, con legge – e quindi con il diretto coinvolgimento del Parlamento - se richiedono finanziamenti di natura straordinaria, oppure con decreto del Ministro della difesa qualora risultino finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio. In quest'ultimo caso, considerato che, in mancanza dell'intervento legislativo, i programmi sfuggirebbero al vaglio parlamentare, si prevede che il relativo decreto di approvazione - salvo che per il mantenimento delle dotazioni o per il ripianamento delle scorte⁴- sia trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari, ai fini dell'espressione di un parere non vincolante. La legge Giacchè ha altresì previsto specifici obblighi di relazione nei confronti delle Camere da parte del Ministero della difesa quali, ad esempio, l'obbligo di indicare, nell'allegato allo stato di previsione della spesa, dettagliate informazioni circa i programmi di acquisizione di armamenti.

A tale processo di riforma, meno di dieci anni dopo, ne è seguito un altro di più vasta portata e non meno significativo per gli effetti che ha comportato sulle procedure di acquisizione dei programmi di armamento, ossia quello della riorganizzazione del Ministero della difesa attuata mediante la riforma dei vertici militari di cui alla legge 18 febbraio 1997, n. 25, e successive modificazioni.

Da un punto di vista concettuale, tale legge si pone sulla scia della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo riservata agli organi di governo e l'attività di gestione tecnico-amministrativa attribuita alla dirigenza, introdotta dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29⁵.

Con tale riforma, ferma restando la posizione di preminenza del Ministro della difesa, che rimane il massimo organo gerarchico e disciplinare preposto all'Amministrazione, è stato rafforzato il ruolo del Capo di stato maggiore della difesa, che è diventato, tra i Vertici militari, l'unico organo in rapporto di dipendenza diretta con il Ministro. Quindi, se da un lato, il Ministro della difesa

⁴ A tali eccezioni, la legge Giacchè, in realtà, ne aggiunge un'altra, vale a dire quella concernente "i piani di spesa destinati al completamento di programmi pluriennali finanziati nei precedenti esercizi con leggi speciali, quando non richiedano finanziamenti integrativi". Tale eccezione, però, sembra riferirsi sostanzialmente alla categoria residuale dei programmi finanziati con leggi speciali negli esercizi precedenti l'entrata in vigore della nuova disciplina legislativa e, all'epoca, non ancora ultimati.

⁵ Successivamente abrogato dall'articolo 72 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo ed emana le direttive in merito alla politica militare, all'attività informativa e di sicurezza nonché all'attività tecnico-amministrativa, dall'altro, il Capo di stato maggiore della difesa è il responsabile della pianificazione, predisposizione e impiego delle Forze armate nel loro complesso e predispone, sentiti i Capi di stato maggiore di Forza armata, la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze, definendo i conseguenti programmi tecnico finanziari.

Tali responsabilità sono state attribuite al vertice militare interforze, ossia al Capo di stato maggiore della difesa, per rispondere all'esigenza di rendere i processi decisionali nell'ambito delle diverse Forze armate i più coerenti ed efficienti possibili, evitando gli inconvenienti che si erano manifestati in passato allorquando ogni Forza armata poteva procedere in relativa autonomia alle attività acquisitive dei propri mezzi, applicando logiche di ripartizione delle risorse che rendevano il sistema soggetto a possibili duplicazioni e sovrapposizioni di priorità.

In questa prospettiva, è stata valorizzata l'unitarietà del comando, poiché i singoli Capi di stato maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica e il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, pur mantenendo la responsabilità dell'organizzazione e dell'approntamento delle rispettive Forze armate ed esercitando il pieno comando su di esse, vengono posti in rapporto di dipendenza rispetto al Capo di stato maggiore della difesa, che è il responsabile dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso.

Proprio per tale ragione, da un lato, la legge 18 febbraio 1997, n. 25 ha affidato al Capo di stato maggiore della difesa il compito di definire le linee di sviluppo delle capacità operative delle Forze armate, dall'altro, il relativo regolamento di attuazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1999, n. 556, ha assegnato allo stesso Vertice militare interforze il controllo operativo dei fondi destinati al settore dell'investimento e del funzionamento⁶.

Spetta quindi allo stato maggiore della Difesa, come meglio si vedrà più avanti, il compito di formulare le esigenze e i requisiti operativi che saranno poi trasformati nelle soluzioni tecniche individuate e acquisite a cura dell'area tecnico-amministrativa del Ministero della difesa che fa capo al Segretario generale. Quest'ultimo, nella sua qualità di Direttore nazionale degli armamenti e avvalendosi delle direzioni generali competenti, ha altresì la specifica responsabilità di individuare e promuovere i programmi di ricerca tecnologica e di

⁶ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 2269, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, le disposizioni del citato regolamento saranno abrogate a decorrere dal 9 ottobre 2010. Tali disposizioni sono state infatti riprodotte nel Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, che entrerà in vigore sempre il prossimo 9 ottobre, come disposto dall'articolo 2272 del medesimo decreto legislativo n. 66 del 2010.

sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d'arma, sostenendo la politica degli armamenti in ambito internazionale e in seno alle varie organizzazioni a cui l'Italia prende parte.

L'Amministrazione, al fine di supportare il Capo di stato maggiore della difesa nell'espletamento delle sue funzioni, ha sviluppato nel corso del tempo un processo di pianificazione generale per lo sviluppo e la concretizzazione della pianificazione delle risorse, per l'individuazione e la definizione delle esigenze operative generali e particolari, per assegnare ad esse la corretta priorità e, infine, per pervenire al loro soddisfacimento in termini di efficacia ed economicità.

Da un punto di vista pratico, la pianificazione generale si realizza attraverso un processo ciclico di definizione, verifica e aggiornamento dello strumento militare denominato «ciclo di pianificazione della Difesa», che consente di collegare le linee strategiche di indirizzo politico a quelle strategico-militari e, attraverso queste ultime, alla programmazione finanziaria e al progetto di bilancio.

Nell'ambito di tale processo si possono individuare tre livelli di responsabilità: i primi due competono all'autorità politica, mentre il terzo è proprio del vertice militare.

Il primo livello, a carattere politico, risulta sostanzialmente riconducibile al rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento e riguarda la formulazione delle linee guida della politica di sicurezza e difesa nazionali. In particolare, esso definisce la cosiddetta *ground strategy*, ossia il contesto generale all'interno del quale sono individuati gli obiettivi che la Nazione intende perseguire nel campo della protezione e tutela dei suoi cittadini, del territorio, degli interessi vitali e/o strategici.

Il secondo livello, sempre a carattere politico, fa capo al Ministro della difesa che fa proprie le predette linee guida identificando le responsabilità e le aspettative affidate alla componente della Difesa, attraverso tre documenti cardine: la direttiva ministeriale inerente alla politica militare, che identifica gli intendimenti politici in termini di obiettivi e criteri di sviluppo dello strumento militare; l'atto di indirizzo pluriennale per l'avvio del ciclo integrale di programmazione strategica e per la formazione del bilancio di previsione; la direttiva generale annuale sulle attività amministrative e sulla gestione per l'esercizio finanziario.

Il terzo livello, a carattere strategico-militare, rientra nella responsabilità del Capo di stato maggiore della difesa, che traduce in obiettivi militari gli intendimenti politici espressi dalla direttiva ministeriale, indicando dettagliatamente le missioni assegnate allo strumento militare e, conseguentemente, definendo i requisiti e le capacità che lo stesso dovrà possedere al fine di assolverle.

Dalla pianificazione generale trae origine, la procedura di acquisizione dei sistemi d'arma che si sviluppa in tre fasi:

- 1) la definizione dell'esigenza operativa, che rientra nella competenza del Capo di stato maggiore della difesa;
- 2) l'analisi e valutazione, condotta congiuntamente dallo Stato maggiore della Difesa e dal Segretariato generale della difesa;
- 3) l'acquisizione, effettuata dal Segretariato tramite le sue direzioni generali o tramite accordi internazionali gestiti da agenzie di programma – quali l'OCCAR - o agenzie NATO.

Nella prima fase si provvede innanzitutto all'individuazione delle minacce e alla definizione della cosiddetta "esigenza operativa" - tradotta in un apposito documento elaborato dal Capo di stato maggiore della difesa - che non individua specifici prodotti o sistemi d'arma, ma solo le *capacità operative* che devono essere acquisite. Successivamente, si provvede a precisare meglio tali capacità operative attraverso l'elaborazione di un documento denominato "requisito operativo preliminare" che viene analizzato nell'ambito del "Comitato di valutazione interforze dei requisiti operativi" (COVIRO), al fine di verificare la rispondenza di tali *capacità* alle *esigenze* operative che l'hanno originato. Subito dopo si provvede a redigere un nuovo documento denominato "requisito operativo definitivo" attraverso il quale sono individuate le caratteristiche tecniche del sistema destinato a soddisfare le esigenze e alla definizione del relativo sostegno finanziario.

Tale sostegno finanziario viene assicurato attraverso la programmazione finanziaria che prevede un'interazione continua tra tutti gli organi a vario titolo interessati alla quantificazione delle esigenze, sia dell'area tecnica-operativa, cioè gli stati maggiori, sia dell'area amministrativa, ossia Segretario generale e direzioni generali. La valutazione dei costi che emerge nelle diverse fasi, infatti, è utilizzata per definire ed affinare progressivamente tanto la pianificazione finanziaria pluriennale, quanto la previsione di spesa annualmente presentata, a livello governativo, per la predisposizione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa e tiene conto anche dei correlati oneri di gestione e impiego, stimati secondo la metodologia del *life cycle cost*.

In particolare, il Capo di stato maggiore della difesa, in conformità con l'atto di indirizzo pluriennale del Ministro della difesa, sentiti i Capi di stato maggiore delle singole Forze armate, provvede ad elaborare un apposito documento denominato Piano di impiego pluriennale (PIP), sottoposto all'approvazione del Ministro stesso, che compendia tutti i sistemi d'armamento in corso o ancora da avviare, definiti secondo le modalità descritte in precedenza, e le risorse ad essi assegnati per un periodo non inferiore a quello cui si riferisce il documento di