

fra le componenti logistiche di tutte le Forze armate. Ciò potrebbe essere realizzato istituendo un unico centro di responsabilità, superando i problemi di separazione che, a causa di alcune rigidità della normativa vigente, ancora si riscontrano tra le diverse Forze armate. A questo riguardo, potrebbe risultare molto utile la realizzazione di un sistema informatico centralizzato che consenta di gestire unitariamente le scorte e la logistica con il contributo di tutte le Forze armate. Inoltre, qualora le imprese produttrici siano in grado di realizzare consistenti economie di scala e sappiano mettere a frutto l'esperienza che deriva dalla conoscenza diretta dei sistemi di armamento, potrebbe essere loro affidata la gestione della logistica e della manutenzione dei sistemi di armamento. Ciò non toglie, comunque, che si dovrebbe adeguatamente valorizzare l'area tecnico-industriale della Difesa, in modo da consentire la realizzazione di tali attività anche in economia, ove ciò risulti economicamente conveniente ovvero quando ne derivino vantaggi dal punto di vista operativo.

Infine, considerata la delicatezza della materia, dovrebbe essere attentamente valutata l'opportunità di prevedere il divieto per i responsabili del *procurement* militare di assumere incarichi dirigenziali nelle industrie degli armamenti per un congruo periodo di tempo decorrente dalla data di cessazione dal servizio.

2. I FINANZIAMENTI EROGATI DAL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa non esauriscono il quadro dei finanziamenti destinati ai programmi di armamento. Infatti, va considerato che una parte non trascurabile delle risorse in esame è allocata nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico, in quanto finalizzata alla valorizzazione e alla promozione dei settori produttivi a più elevato contenuto tecnologico, compreso appunto quello della difesa.

Come ha ricordato nel corso della sua audizione l'allora Ministro dello sviluppo economico, Claudio Scajola, l'industria della difesa per provvedere alle esigenze strategiche di tutela degli interessi essenziali di difesa nazionale necessita di tecnologie avanzate, di eccellenza, che comportano elevatissimi costi fissi in ricerca e sviluppo e lunghi periodi per il rientro finanziario non sostenibili realisticamente da alcun bilancio aziendale senza il concorso di finanziamenti pubblici.

Tale esigenza si è manifestata soprattutto a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, allorquando molti Governi, soprattutto quelli europei,

consolidarono vere e proprie *partnership* finanziarie con le maggiori aziende del settore, sollevandole, in tutto o in parte, dal rischio e dall'onere finanziario¹⁷.

Fu così che l'Italia, nel 1985, per dotarsi di strumenti comparabili a quelli che avevano appena lanciato la Francia e l'Inghilterra, istituì, con la legge n. 808, una misura di promozione pubblica del settore aerospaziale e dell'elettronica connessa alla difesa.

Dal 1988, inizio della sua effettiva attuazione, fino al luglio del 2008, la legge n. 808 ha consentito l'erogazione di finanziamenti per 2,9 miliardi di euro, di cui, 1,3 miliardi destinati ai progetti di ricerca e di sviluppo aziendali riguardanti la sicurezza nazionale.

In particolare, grazie a tale legge sono stati attuati importanti partenariati fra l'Italia e altri Paesi europei, soprattutto Francia e Regno Unito, per realizzare prodotti tecnologici di eccellenza: quali ad esempio lo sviluppo italo-francese della famiglia del bimotore ATR e il programma EH-101, nato dalla necessità delle Forze armate italiane e inglesi di disporre di un elicottero medio-pesante.

Il fenomeno del finanziamento pubblico dell'industria della difesa si consolidò ulteriormente in Italia agli inizi degli anni novanta quando la crisi della finanza pubblica, da un lato, si riflesse negativamente sui volumi pluriennali delle commesse militari a più elevato contenuto tecnologico, dall'altro, determinò maggiori difficoltà per le aziende e per tutto il sistema produttivo di accedere al credito ordinario a causa dell'impennata del debito pubblico che assorbiva ingenti risorse dal sistema creditizio.

Per superare queste difficoltà, contemperando le esigenze di politica industriale con quelle di sicurezza nazionale, la legge n. 421 del 1996 attribuì all'allora Ministero dell'industria, oggi Ministero dello sviluppo economico, la possibilità di finanziare programmi *hi-tech* di interesse delle Forze armate nel quadro delle esigenze prioritarie individuate dal Ministero della difesa. In seguito, con le leggi n. 388 del 2000 e n. 266 del 2005, venne estesa l'area di possibile applicazione degli strumenti della citata legge n. 421, razionalizzando l'impiego delle risorse pubbliche in tutto il settore.

Il Ministero dello sviluppo economico, su impulso e di concerto con la Difesa, ha così impiegato i fondi disponibili, pari a circa 4,7 miliardi di euro in tredici anni, per attuare programmi di grande importanza per le Forze armate e di rilievo strategico per lo sviluppo e l'innovazione delle industrie, in particolare dell'aerospazio e della difesa. Si pensi, ad esempio, al sistema elettronico di navigazione e di combattimento della portaerei Conte di Cavour, alla promozione dell'area dell'avionica militare e dell'industria nazionale nel settore delle comunicazioni, soprattutto nella difficile fase di passaggio dall'analogico al

¹⁷ Si veda in proposito l'Audizione del Ministro dello sviluppo economico, Claudio Scajola, nella seduta della Commissione Difesa del 16 settembre 2009.

digitale, alla realizzazione del programma FREMM, all'acquisizione di nuovi veicoli blindati per l'esercito e al grande programma, assolutamente innovativo denominato Forza NEC (*Network Enabled Capabilities*), ai programmi spaziali nell'area dell'osservazione della terra dal cielo, quali, nell'area delle telecomunicazioni, i programmi COSMO-Sky-Med e il SICRAL B che concorre a dare all'Arma dei carabinieri collegamenti protetti e cifrati.

Nell'ambito dei programmi finanziati congiuntamente dai due citati dicasteri, va inoltre ricordato il Programma Eurofighter, che è stato sostenuto dal Ministero dello sviluppo economico grazie alle risorse di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 7 agosto 1997, n. 266, e a quelle rese disponibili da successivi interventi legislativi.

Nonostante che i finanziamenti erogati dal Ministero dello sviluppo economico, risultino indispensabili per la realizzazione di programmi di armamento, il coordinamento tra Ministero dello sviluppo economico e Ministero della difesa ai fini dell'individuazione dei programmi da finanziare non è regolato da norme cogenti, ma più che altro è affidato al rapporto dialettico che di fatto si instaura tra i diversi soggetti coinvolti: Ministero dello sviluppo economico e imprese da un lato, Ministeri della difesa e dello sviluppo economico dall'altro. Questo modo di procedere, tuttavia, rischia di generare un'anomalia nel sistema del *procurement* militare, in quanto il Ministero della difesa per veicolare le proprie esigenze deve attivare un rapporto diretto non con le imprese, ma con il Ministero dello sviluppo economico a cui le imprese stesse avanzano delle proposte per la realizzazione di sistemi che ritengono utili sviluppare. In sostanza, i programmi nascono dall'incontro di due visioni (quella della difesa e quella del sistema industriale italiano) che trovano la loro sintesi grazie all'attività del Ministero dello sviluppo economico.

Potrebbe essere quindi molto utile rafforzare il coordinamento tra i due ministeri, attraverso l'introduzione di un'apposita disciplina che delinei con chiarezza ruoli e competenze degli stessi, per coniugare al meglio le esigenze strategiche della Difesa con gli obiettivi fondamentali di competitività del nostro sistema industriale.

In questo quadro, andrebbe altresì affrontato il tema del controllo parlamentare sui programmi di armamento finanziati dal Ministero dello sviluppo economico. A questo riguardo, va ricordato innanzitutto che la legge n. 808 del 1985, per quanto riguarda il settore aeronautico, prevede che ogni anno sia presentata al Parlamento la relazione sull'industria aeronautica redatta dal Ministro dello sviluppo economico. Tuttavia, per quanto attiene ai singoli programmi di armamento che attingono alle risorse stanziare dal Ministero dello sviluppo economico, va sottolineato come essi, derivando da finanziamenti approvati con legge, non rientrino nel novero di quelli che, ai sensi della legge Giacchè, devono essere trasmessi per il parere alle Commissioni parlamentari

competenti. Poiché, per altro, negli ultimi anni, il Ministero della difesa ha provveduto opportunamente a trasmettere per il parere anche i citati programmi, appare opportuno integrare la legislazione vigente prevedendo per il Governo un esplicito vincolo in tal senso.

Tutto ciò comunque non assicurerebbe alle Camere né una visione di insieme che consenta di ricollegare i singoli programmi alle strategie che sovrintendono all'erogazione delle risorse complessivamente disponibili nei due dicasteri né tanto meno strumenti idonei per poter incidere su tali strategie. Infatti, la stessa relazione sull'industria aeronautica - come ha avuto modo di sottolineare il Ministro dello sviluppo economico nel corso della sua audizione¹⁸ - pur offrendo una panoramica dell'intero settore, rappresenta soltanto uno "strumento *post*" cioè un documento di consuntivo, che non assicura un coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari nella fase della programmazione degli interventi.

Potrebbe quindi risultare opportuno far confluire nel medesimo documento riassuntivo di cui si è detto nel paragrafo precedente anche i programmi di armamento finanziati dal Ministero dello sviluppo economico, in modo da offrire al Parlamento un quadro della situazione veramente esaustivo.

¹⁸ Si veda in proposito la seduta della Commissione Difesa del 16 settembre 2009.

3. IL QUADRO FINANZIARIO

Nel corso dell'indagine conoscitiva particolare attenzione è stata dedicata al tema delle risorse finanziarie destinate ai programmi di armamento.

Un panorama delle risorse allocate nello stato di previsione del Ministero della difesa è stato fornito dai rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato. In particolare, è stato evidenziato che, a partire dal 2003 e fino al 2008, la spesa del Ministero della difesa è stata pari a circa l'1,5 per cento del prodotto interno lordo. Tale percentuale cresce intorno al 4,3-4,4 per cento se calcolata con riferimento alla spesa finale del bilancio dello Stato - cioè al totale delle spese correnti e di conto capitale - e si attesta intorno al 5 per cento, se computata in relazione alla spesa primaria - cioè alla spesa finale al netto degli interessi passivi, come risulta dalla tabella che segue:

Tabella 1

		Spesa finale del Ministero della difesa(*)					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008(***)
Stanziamenti definitivi di competenza	di	21.373	21.203	21.335	20.533	22.443	23.664
<i>di cui spesa primaria(**)</i>		21.369	21.198	21.331	20.512	22.438	23.660
% rispetto al PIL		1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%	1,5%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato		4,6%	4,5%	4,4%	4,3%	4,4%	4,3%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato		5,5%	5,3%	5,2%	5,1%	5,1%	5,1%
Impegni		21.221	21.064	21.276	20.398	21.743	22.787
<i>di cui spesa primaria (**)</i>		21.217	21.059	21.272	20.377	21.738	22.782
% rispetto al PIL		1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%
% rispetto al totale della spesa finale dello Stato		4,7%	4,7%	4,6%	4,4%	4,4%	4,3%
% della spesa primaria rispetto a quella dello Stato		5,6%	5,4%	5,4%	5,1%	5,1%	5,1%

(*) al netto del rimborso di passività finanziarie (Titolo III)

(**) al netto degli interessi passivi

(***) dati provvisori

Esaminando la composizione di tale spesa, è stato evidenziato come si registri una netta prevalenza della spesa di parte corrente, che ammonta a circa l'85 per cento del totale, di cui buona parte relativa al personale, rispetto alla spesa in conto capitale, che assorbe invece il rimanente 15 per cento, come emerge dalla seguente tabella, che raggruppa le spese per categoria economica:

Tabella 2

Ministero della difesa: impegni di spesa per raggruppamento di categoria economica (milioni di euro)						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Spese correnti	18.581	18.573	18.728	18.896	18.664	19.499
Personale (inclusa IRAP)	13.268	14.115	14.764	15.327	15.570	16.160
Consumi intermedi	5.017	4.145	3.649	3.203	2.754	2.991
Altre spese correnti	296	314	316	367	340	349
Spese in conto capitale	2.640	2.490	2.548	1.502	3.079	3.288
Investimenti fissi lordi	2.630	2.462	2.512	1.474	3.057	3.264
Altre spese in conto capitale	10	29	36	28	22	24
Totale spesa finale	21.221	21.064	21.276	20.398	21.743	22.787
Spese correnti	87,6%	88,2%	88,0%	92,6%	85,8%	85,6%
Personale (inclusa IRAP)	62,5%	67,0%	69,4%	75,1%	71,6%	70,9%
Consumi intermedi	23,6%	19,7%	17,1%	15,7%	12,7%	13,1%
Altre spese correnti	1,4%	1,5%	1,5%	1,8%	1,6%	1,5%
Spese in conto capitale	12,4%	11,8%	12,0%	7,4%	14,2%	14,4%
Investimenti fissi lordi	12,4%	11,7%	11,8%	7,2%	14,1%	14,3%
Altre spese in conto capitale	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Totale spesa finale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
* Dati provvisori						

La spesa del Ministero della difesa, per altro, nel periodo considerato, risulta caratterizzata da una sensibile riduzione della spesa per consumi intermedi che

passa dal 24 al 13 per cento delle spese totali. Su tale riduzione hanno inciso proprio le modalità di contabilizzazione delle spese per l'acquisto delle forniture militari che, con l'introduzione dei sistemi *dual use* utilizzabili sia in campo civile sia in campo militare, sono state progressivamente spostate tra quelle in conto capitale, ad eccezione di quelle destinate ad esclusivo uso militare, come risulta dalla tabella che segue:

Tabella 3

Ministero della difesa: stanziamenti definitivi di competenza per forniture militari (milioni di euro)									
Previsioni definitive di competenza	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Investimenti correnti:	2.484	1.552	1.351	971	923	447	187	174	110
Ammodernamento e rinnovamento	2.484	1.552	1.351	971	923	447	187	174	110
Investimenti C/Capitale:	324	1.306	1.805	2.698	2.629	2.434	2.490	1.467	3.192
Attrezzature e impianti	193	1.129	1.520	2.328	2.295	2.239	2.251	1.240	2.924
Ammodernamento e rinnovamento	-	99	147	239	179	80	124	158	190
Ricerca scientifica	132	78	138	131	155	115	115	69	78
Fondo investimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale investimenti	2.808	2.858	3.156	3.669	3.552	2.881	2.677	1.641	3.302
Investimenti classificati in parte corrente sul totale degli investimenti	88%	54%	43%	26%	26%	16%	7%	11%	3%
Investimenti classificati in conto capitale sul totale degli investimenti	12%	46%	57%	74%	74%	84%	93%	89%	97%

E' opportuno sottolineare che i criteri adottati per la registrazione di tali risorse nel bilancio dello Stato, ai sensi della legislazione contabile nazionale, risultano sensibilmente diversi da quelli applicati dall'ISTAT in conformità con le prescrizioni dettate dal Sistema europeo dei conti (cosiddetto SEC95), ai fini della determinazione di uno dei principali parametri di Maastricht, vale a dire l'indebitamento netto. Da qui la necessità per l'ISTAT di armonizzare, attraverso una serie di operazioni di rettifica e di integrazione, come meglio si vedrà in

seguito, i conti del bilancio dello Stato con i criteri contabili adottati in ambito comunitario, al fine di rendere tali dati omogenei con quelli presentati dagli altri Stati membri.

Come sottolineato dai rappresentanti dell'ISTAT, nel corso della loro audizione del 5 maggio 2009, l'ISTAT, nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica, elabora annualmente la ripartizione della spesa pubblica tra diverse funzioni - di primo e di secondo livello, secondo la classificazione internazionale COFOG (*Classification of the Functions of Government*) – sulla base dei servizi prodotti dall'amministrazione pubblica. Nell'ambito di tale ripartizione figura anche la spesa per il servizio «difesa», che viene comunicata sia all'Eurostat sia al Fondo monetario internazionale e, successivamente, pubblicata *on-line* nel sito Internet dell'ISTAT.

La classificazione COFOG prevede per la divisione difesa cinque gruppi di secondo livello che sono: difesa militare, difesa civile, aiuti militari all'estero, ricerca e sviluppo e, infine, altre spese della difesa non altrove classificate.

Dagli ultimi dati disponibili al momento dello svolgimento della citata audizione relativi all'anno 2007, è emerso che la spesa per la difesa è risultata pari a 21,6 miliardi di euro, corrispondenti al 2,9 per cento di tutta la spesa pubblica. Mediamente, nel periodo 2000-2006 tale percentuale è stata del 2,7 per cento, a fronte di una spesa media europea nel medesimo periodo che si è mantenuta intorno al 3 per cento della spesa pubblica.

Poiché la funzione difesa è l'unica in cui le spese non sono imputabili ad altri soggetti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche, ma sono a totale carico dello Stato, la fonte principale dei dati che l'ISTAT rielabora è rappresentata dal rendiconto generale dello Stato, redatto dalla Ragioneria generale, parificato dalla Corte dei conti e approvato dal Parlamento.

Tali dati debbono essere sottoposti ad aggiustamenti e trattamenti statistici di varia natura per essere ricondotti alle definizioni e agli schemi del Sistema europeo dei conti.

Per quanto riguarda la spesa per armamenti, un problema che costringe ad operare rettifiche sta nel fatto che, sebbene fin dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, che ha introdotto modifiche e integrazioni all'allora vigente disciplina contabile, sia stata formalmente adottata per il bilancio dello Stato la classificazione economica e funzionale della spesa prescritta dal SEC95, di fatto, gli schemi di contabilità europea non sono stati recepiti in pieno.

Ad esempio, per quanto riguarda la difesa, le spese per armamenti pesanti derivanti da contratti pluriennali, come accennato in precedenza, sono registrate tra gli investimenti, ancorché la classificazione SEC le consideri spese strumentali per la produzione del servizio «difesa» e ne preveda la registrazione nell'ambito dei consumi intermedi. Ciò comporta la necessità di rettificare i dati

contabili risultanti rendiconto generale dello Stato per trasferire nei consumi intermedi le spese per armamenti originariamente registrate tra gli investimenti.

Un altro importante motivo per cui sono necessari “aggiustamenti” dei dati contabili riguarda il momento di registrazione delle operazioni. Infatti, in Italia, la maggior parte degli enti, a cominciare dallo Stato per arrivare a tutti gli altri enti a diversi livelli di governo, usano delle contabilità di tipo finanziario che si avvalgono di due tipologie di registrazione: la competenza giuridica e la cassa, mentre il SEC95 richiede per tutti i settori istituzionali dell'economia l'adozione del principio *accrual* che prevede la rigorosa applicazione della competenza economica. Secondo tale principio, le operazioni debbono essere registrate nel momento in cui si verificano le transazioni economiche e sono prodotti gli effetti economici sugli operatori ossia esse debbono essere registrate nel momento in cui un valore economico è creato, trasformato o eliminato, o allorché crediti e debiti insorgono, sono trasferiti o vengono estinti. Le basi informative delle pubbliche amministrazioni, invece, poiché fondate sulla competenza finanziaria, ossia sulla competenza giuridica e sulla cassa, non lasciano individuare il momento della registrazione secondo la competenza economica. Al fine di colmare questa lacuna, l'ISTAT utilizza i dati disponibili nella contabilità finanziaria applicando il criterio della maggiore vicinanza di tali dati rispetto all'effettiva insorgenza di crediti o di debiti cioè rispetto al criterio della competenza economica.

E' stato così deciso che la competenza giuridica è più vicina alla competenza economica per le operazioni di produzione, quali redditi e consumi intermedi, e per le operazioni di redistribuzione, quali prestazioni e imposte. Per le rimanenti operazioni, invece, e soprattutto per le spese in conto capitale, le maggiori garanzie di avvicinarsi all'insorgere di crediti e debiti, sono offerte dalla cassa.

Nel caso specifico delle spese per la difesa, quindi, si utilizzano gli impegni di bilancio per i redditi da lavoro dipendente e per i consumi intermedi, mentre si usano i pagamenti, cioè i dati di cassa, per gli investimenti.

Tuttavia, per quanto riguarda i beni per uso militare, che essendo classificati come consumi intermedi dovrebbero essere contabilizzati al momento dell'impegno di spesa, si pone un problema specifico per le spese oggetto di contratti pluriennali per le quali Eurostat aveva rilevato una disomogeneità di trattamento tra i vari Paesi europei.

Nel 2006, dopo un acceso dibattito, approfondimenti e consultazioni, l'Eurostat ha preso una decisione riguardo al trattamento delle spese militari oggetto di contratti pluriennali che si fonda sulla considerazione che la spesa per l'acquisto di beni militari, in quanto compresa tra i consumi intermedi, deve essere registrata nel momento in cui avviene lo scambio tra venditori e acquirenti, ovvero allorquando i beni entrano come *input* nel processo produttivo, a

prescindere quindi dal momento in cui viene giuridicamente trasferita la titolarità del bene.

In applicazione di questo principio e al fine di ottenere un trattamento omogeneo, l'Eurostat, il 9 marzo 2006, ha pubblicato alcune regole di contabilizzazione che hanno riguardato prevalentemente due tipologie di acquisizioni di beni militari non convertibili a scopi civili: i contratti di *leasing* e gli acquisti nel quadro di contratti a lungo termine.

Nel caso dei contratti di *leasing* di beni militari non convertibili a scopi civili, si presuppone che il rischio dell'operazione rimanga a carico delle autorità militari committenti che, di fatto, ne acquisiscono subito la proprietà economica al momento della consegna. Al pari del *leasing* finanziario la registrazione dell'operazione avviene nei conti nazionali per un ammontare pari al valore totale dei beni nel momento di stipula del contratto, e non, quindi, alla chiusura del contratto. L'operazione finanziaria di contropartita fa nascere, quindi, un debito verso i fornitori che sarà estinto periodicamente con il pagamento del canone.

L'altra tipologia affrontata nella decisione dell'Eurostat riguarda gli acquisti di sistemi complessi di apparecchiature e mezzi ad esclusivo uso militare nel quadro di contratti a lungo termine, quali velivoli, navi, veicoli corazzati, sistemi complessi di difesa e così via. Secondo le regole generali, essi vanno registrati tra i consumi intermedi nel momento della consegna, quando cioè sono idonei a entrare nel processo produttivo.

Così, nel caso di consegne graduali di esemplari uguali, o parti simili di equipaggiamenti, la registrazione dei costi deve seguire la cadenza delle consegne e non la stipula o la conclusione del contratto. Lo stesso vale nel caso di sistemi complessi i cui costi devono essere registrati nel momento della consegna di ciascuna parte del sistema e non nel momento in cui termina il contratto.

Infine, nel caso di costruzioni a esclusivo impiego militare - quindi non convertibili per uso civile - i relativi costi debbono essere registrati nel momento della consegna delle stesse, ad ultimazione dei lavori, quando, cioè, esse entrano nel processo produttivo delle amministrazioni pubbliche e non in base agli stati di avanzamento dei lavori. Il bene militare è, infatti, considerato un bene intermedio e, quindi, può essere utilizzato come input solo nel momento in cui è effettivamente operativo.

Per altro, considerata la difficoltà di rendere retroattiva la citata decisione, che avrebbe potuto compromettere le registrazioni effettuate nel passato, l'Eurostat, con una specifica norma transitoria, ha dato la possibilità ai singoli Stati membri di applicare i nuovi principi a partire dal 2005, salvaguardando in tal modo tutte le registrazioni effettuate fino al 2004.

In Italia, per ottemperare alle decisioni dell'Eurostat, l'ISTAT ha stipulato, nel settembre del 2007, una convenzione con lo stato maggiore della difesa e la Ragioneria generale dello Stato per lo scambio di informazioni e dati sulle spese militari. In base a questa convenzione, i dati sulle consegne e i relativi pagamenti sono forniti dallo stato maggiore della difesa.

In particolare, l'articolo 3 della convenzione stabilisce che: "Il Ministero della difesa, di concerto con la Ragioneria dello generale Stato, si impegna a fornire trimestralmente le informazioni e i dati sulle spese militari per armamenti effettuate con contratti o convenzioni pluriennali con società pubbliche e private, nazionali e internazionali. I dati dovranno far riferimento all'ammontare delle consegne, all'ammontare dei pagamenti e all'ammontare delle chiamate di fondi avvenute nel trimestre di riferimento. Inoltre, per i nuovi programmi di spesa, il Ministero della difesa si impegna a fornire le informazioni sulle convenzioni e i contratti stipulati nel trimestre di riferimento, con i relativi piani finanziari e di consegna dei beni e servizi."

La convenzione sta trovando progressiva attuazione, dal momento che i dati sulle consegne sono forniti con regolarità dallo stato maggiore della difesa mentre, per quanto riguarda i pagamenti, poiché i relativi dati non sono ancora forniti dal Ministero per singoli programmi, l'ISTAT elabora le sue stime in modo forfetario sulla base dei soli mandati di pagamento. Il Ministero della difesa, per altro, si sta attrezzando per fornire anche una ripartizione dei pagamenti in base ai programmi, in modo da consentire all'ISTAT di quantificare eventuali differenze tra i pagamenti e le consegne in relazione ai singoli programmi e per determinare conseguentemente il sorgere di debiti o crediti.

Attualmente, comunque, ogni trimestre, lo stato maggiore della difesa fornisce il valore delle consegne suddiviso in dieci grandi gruppi di progetti che vanno dai sistemi satellitari, ai mezzi terrestri, navali e aerei e così via. Di questi dieci gruppi l'ISTAT, nel fornire i dati provvisori sino al 2008, quali risultanti dalla tabella che segue, ha auspicato di poter ottenere questa ripartizione anche per i pagamenti, completando, così, l'insieme delle informazioni di dettaglio.

Tabella 4

Spese pluriennali per armamenti (milioni di euro)					
Programmi pluriennali	Pagamenti effettuati a tutto il 2004	Consegne			
		2005	2006	2007	2008*
Sistemi satellitari	793,2	20,2	20,6	269,8	158,4
Mezzi terrestri	1.713,4	53,1	36,1	82,2	155,6
Mezzi navali	3.257,8	52,0	139,5	36,9	145,9
Mezzi aerei	11.180,7	1.448,1	1.423,6	1.403,2	1.623,3
Sistemi missilistici	1.881,4	121,4	90,1	543,5	524,8
Sistemi d'arma e materiali d'armamento	481,4	15,3	28,8	35,3	291,9
Sistemi c4i	263,1	26,3	41,9	201,4	154,5
Ricerca scientifica	563,4	117,6	71,6	71,7	62,6
Infrastrutture	884,5	178,2	159,7	207,4	336,5
Ammodernamenti minori, supporti addestrativi/operativi/logistici	3.637,7	65,3	194,4	161,3	313,6
Totale consegne	24.656,5	2.097,4	2.206,4	3.012,7	3.767,0
Pagamenti**	24.656,5	3.870,0	2.988,0	3.029,0	2.545,0
Differenza competenza-cassa	0,0	-1.772,6	-781,6	-16,3	1.222,0
* Dati provvisori					
** Per gli anni 2005-2008 stima Istat sui mandati di pagamento					

Per altro, è stato rilevato che, attualmente, non risultano modalità di concertazione tra le varie amministrazioni coinvolte (Ministero della difesa, ISTAT e Ministero dell'economia) per concordare i tempi di consegna dei sistemi di armamento al fine di minimizzarne l'impatto sui conti pubblici, evitando che, ove possibile, un eccessivo volume di consegne si verifichi nel medesimo esercizio finanziario. A tal fine, si potrebbe anche prevedere, sfruttando una possibilità

contemplata dalla decisione Eurostat del 2006, un'articolazione di ogni singolo programma per moduli di attuazione e consegna successivi in modo da ripartire gli oneri su più esercizi finanziari.

Più in generale, riguardo al rapporto tra le diverse amministrazioni, è emerso un difetto di coordinamento tra Ministero della difesa e Ragioneria generale dello Stato in merito agli impegni pluriennali assunti dall'amministrazione della difesa nell'ipotesi di programmi di armamento realizzati attraverso la cooperazione internazionale, che sfuggono al monitoraggio della Ragioneria in quanto i decreti ministeriali che li autorizzano non sono trasmessi a quest'ultima, ma soltanto alla Corte dei conti¹⁹.

Ciò comporta evidenti problemi soprattutto nel caso dell'adozione di misure di contenimento della spesa adottate dal Ministero dell'economia attraverso la tecnica della riduzione lineare degli stanziamenti di bilancio, poiché il rischio che si corre è quello di incidere su stanziamenti di bilancio sui quali erano già stati assunti impegni internazionali e da considerarsi per ciò stesso "incomprimibili". Tale rischio si è concretizzato nel 2006 quando, con la legge finanziaria, fu disposta la riduzione lineare degli stanziamenti per investimenti fissi lordi, tra cui anche quelli per armamenti nella misura del 40 per cento. Con riferimento a tale anno, come risulta dalle precedenti tabelle 2 e 3, si è assistito a una notevole riduzione della spesa per l'anno 2006, che è scesa a circa 1,5 miliardi di euro a fronte di un livello medio di circa 3 miliardi di euro. Tale riduzione non si è però registrata anche negli anni successivi, in quanto il nuovo livello di spesa, quale risultante dalla decurtazione precedentemente disposta, non era sufficiente all'attuazione degli accordi in essere. Si è reso così necessario, a partire dall'anno 2007, attraverso alcune norme contenute nelle finanziarie 2007, 2008 e 2009, riallineare gli stanziamenti del bilancio della difesa agli impegni presi a livello internazionale, con un conseguente "rimbalzo" rispetto agli stanziamenti 2006.

Da qui l'esigenza di modificare la legislazione vigente nel senso di prevedere che i decreti di autorizzazione dei programmi di armamento debbano essere adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, (o comunque sentito quest'ultimo) come per altro già previsto per i programmi concernenti la realizzazione dei programmi di investimento pluriennale per esigenze di difesa nazionale, derivanti anche da accordi internazionali, finanziati dall'apposito fondo istituito dalla citata legge finanziaria per il 2007²⁰.

¹⁹ Si veda al riguardo l'audizione del direttore generale del Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Biagio Mazzotta, nella seduta della Commissione Difesa dell'11 marzo 2009.

²⁰ In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 896, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), con decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le modalità e le procedure di assunzione di spesa anche a carattere pluriennale per i programmi derivati da accordi internazionali.

4. I CONTROLLI SUI PROGRAMMI DI ARMAMENTO: DISCIPLINA VIGENTE E PROCEDURA PARLAMENTARE

La disciplina legislativa vigente in materia di programmi di armamento presenta alcuni profili problematici che riguardano principalmente i rapporti Governo-Parlamento.

Innanzitutto, come già evidenziato in precedenza, ai sensi della citata disciplina, devono essere trasmessi per il parere parlamentare soltanto i programmi di armamento finanziati dal Ministero della difesa e non anche quelli sostenuti dal Ministero dello sviluppo economico.

Inoltre, nell'ambito dei programmi facenti capo al Ministero della difesa non devono essere altresì trasmessi per il parere quelli destinati al mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte. La logica sottesa a tale criterio sta nel fatto che si intende assicurare la possibilità di pronunzia da parte del Parlamento per i programmi riconducibili a un incremento delle capacità operative dello strumento militare, demandando invece alla sola decisione governativa le altre fattispecie, nel presupposto che per queste ultime la valutazione parlamentare sia già stata assolta in tempi precedenti.

Si tratta di un criterio che, tuttavia, suscita perplessità dal momento che essendo il quadro di riferimento molto dinamico, nulla esclude che in ordine al medesimo armamento di cui si intenda semplicemente mantenere le dotazioni, il Parlamento, in presenza di uno scenario mutato rispetto al passato, possa svolgere una diversa valutazione in termini di priorità e di opportunità.

Suscita altresì perplessità l'ulteriore criterio adottato ai fini dell'individuazione dei programmi che devono essere trasmessi per il parere ossia quello del relativo finanziamento a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio. La nozione di ordinario stanziamento di bilancio, infatti, 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. Infatti, tale articolo vieta la formulazione delle previsioni di spesa sulla base del mero calcolo della spesa storica incrementale e conferma la funzione programmatica del bilancio a legislazione vigente affermatasi negli ultimi anni, per effetto della quale, invece, sono consentite significative rimodulazioni tra molteplici voci di spesa.

Ne consegue che il concetto di ordinario stanziamento di bilancio risulta, oggi forse più di prima, quanto mai sfuggente poiché non consente di individuare una

netta linea di demarcazione tra ciò che dovrebbe essere autorizzato in via amministrativa e ciò che, invece, dovrebbe essere finanziato con legge.

A questo riguardo significativo è il fatto che il Ministro della difesa nell'audizione del 18 novembre 2008 ha sottolineato come dall'attuazione della legge Giacchè emerga un esclusivo utilizzo del bilancio ordinario come fonte di finanziamento, mentre non si è mai fatto ricorso a finanziamenti autorizzati per legge.

Tutto ciò considerato, risulterebbe forse opportuno ancorare a parametri obiettivi la distinzione tra programmi finanziabili con legge e quelli finanziabili a valere sul bilancio, salvo modificare la legislazione vigente nel senso di prevedere, come di fatto già avviene in via di prassi, che i programmi di armamento, a prescindere dalla propria forma di finanziamento, debbano essere trasmessi per il parere parlamentare.

A tale disciplina legislativa, per molti aspetti carente, si affianca una procedura parlamentare per l'esame dei programmi di armamento che appare presentare anch'essa numerosi profili problematici.

Innanzitutto, in entrambe le Camere i programmi di armamento sono assegnati per il parere alla sola Commissione Difesa e non anche alla Commissione Bilancio.

Ciò suscita più di una perplessità dal momento che 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, dal momento che, da un lato, la nozione di ordinario stanziamento, come detto, non risulta ancorata a parametri obiettivi, dall'altro, tali stanziamenti sono soggetti a frequenti rimodulazioni.

In primo luogo, andrebbe quindi valutata l'opportunità di prevedere che i programmi di armamento siano assegnati alla Commissione Bilancio ai fini dell'espressione del suo parere sui profili di carattere finanziario.

In secondo luogo, si potrebbe rendere la programmazione finanziaria relativa ai programmi stessi 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 stanziate, 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. Le rimodulazioni che si intendono introdurre attraverso legge finanziaria, potrebbero per altro essere opportunamente preannunciate e motivate dal Governo alle Commissioni parlamentari competenti, con congruo anticipo rispetto all'apertura della sessione di bilancio, all'atto della presentazione del documento riassuntivo che dovrebbe collegare i singoli programmi di armamento alle linee strategiche del dicastero, a cui d'ora in poi si è fatto cenno.

In terzo luogo, si potrebbe modificare la normativa vigente nel senso di prevedere una sospensione dei termini per l'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari nelle more della sessione di bilancio.

Va infatti considerato che le rimodulazioni delle risorse di bilancio risultano molto frequenti di anno in anno nel corso della sessione di bilancio che segna il passaggio dal quadro finanziario relativo al triennio in corso a quello successivo.

La programmazione finanziaria, quale risultante dal bilancio pluriennale, è infatti aggiornata annualmente per "scorrimento" durante la sessione di bilancio. Ciò comporta che le previsioni di spesa per il primo e il secondo anno del nuovo triennio si sovrappongano a quelle concernenti il secondo e il terzo anno del precedente triennio, mutandone, talvolta anche sensibilmente, l'ammontare.

E' evidente che in presenza di tali rimodulazioni l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti durante la sessione di bilancio non può fondarsi su un quadro finanziario stabile. Infatti, i programmi di armamento trasmessi per il parere continuano a fare riferimento al vecchio triennio finanziario i cui stanziamenti, per il secondo e terzo anno, risultano affievoliti, ma non ancora sostituiti, dal nuovo quadro finanziario risultante dai documenti di bilancio presentati dal Governo al Parlamento, in quanto essi possono essere oggetto di modifiche in sede di esame parlamentare.

La sospensione dei termini per l'espressione dei pareri durante la sessione di bilancio, quindi, consentirebbe alle Commissioni di esprimersi soltanto in presenza di un quadro finanziario divenuto definitivo con l'approvazione della manovra.

Inoltre, considerata la rilevanza che la spesa per armamenti riveste per la difesa nazionale, andrebbe valutata l'opportunità di stabilire che le deliberazioni del Governo che dispongono variazioni delle risorse destinate ai programmi di armamento siano sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa, in coerenza con quanto previsto per le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 18 febbraio 1997, n. 25. In questo modo, si riuscirebbe ad assicurare una sede qualificata di riflessione, fin dal momento della loro impostazione, sulle conseguenze di tali misure sulla difesa nazionale.