

Infine, va sottolineato come non sia stata ancora prevista alcuna procedura di controllo sistematico sull'attuazione dei programmi di armamento su cui le Commissioni parlamentari hanno espresso il proprio parere. 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 funzioni²¹.

Si ricorda che a tale Comitato fu demandato, oltre all'espressione dei pareri sui progetti di legge, anche *“l'esame delle questioni relative ai sistemi d'arma e quindi lo svolgimento dell'attività istruttoria in ordine alle richieste dei relativi pareri da parte del Governo, restando inteso che, nella fattispecie, tale esame preliminare deve sfociare in una proposta alla Commissione, competente in via esclusiva all'espressione di tali pareri, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento”*²². In questo modo, in sostanza, pur rimanendo correttamente in capo alla Commissione plenaria la deliberazione di un parere rivolto al Governo, si attribuiva a tale organismo specializzato, lo svolgimento della fase istruttoria, preliminare alla deliberazione del parere. Al Comitato, tuttavia, non venivano affidate funzioni particolarmente innovative, in quanto non era previsto lo svolgimento di alcuna specifica attività funzionale alla fase istruttoria.

Sulla base di quanto visto in precedenza, invece, si potrebbe pensare all'ipotesi di affidare a tale Comitato anche il compito di monitorare lo stato di attuazione dei programmi già deliberati, ai fini della presentazione di una relazione periodica alla Commissione, che dovrebbe avvenire prima della scadenza del termine per la trasmissione alle Camere del citato documento riassuntivo da parte del Governo. 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. In tal modo, potrebbe

²¹ Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, *“Le Commissioni possono istituire nel proprio interno Comitati permanenti per l'esame degli affari di loro competenza. Le relazioni di ciascun Comitato sono distribuite a tutti i componenti la Commissione e di esse vien fatta menzione nell'ordine del giorno della seduta successiva. Ciascun componente la Commissione può chiedere, entro la seconda seduta successiva alla distribuzione, che siano sottoposte alla deliberazione della Commissione plenaria”*.

²² Si veda al riguardo l'intervento del Presidente della Commissione Difesa, Lelio Lagorio, nella seduta del 31 gennaio 1989.

svolgersi in maniera strutturata tutta quella complessa attività di controllo, attualmente dispersa negli atti di sindacato ispettivo dei singoli deputati che, per quanto preziosi, risultano per loro stessa natura inidonei ad offrire una sistematica visione d'insieme della materia. 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.

Inoltre, anche alla luce della recente evoluzione della disciplina comunitaria, di cui si dirà tra breve, andrebbe altresì previsto che le relazioni illustrative, che corredano i programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, dovrebbero precisare se si intenda ricorrere alla deroga prevista dall'articolo 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, anche per esigenze di segretezza, indicandone le ragioni. La stessa precisazione, per altro, dovrebbe essere contenuta nel predetto documento riassuntivo, con riferimento a ciascun programma d'arma, compresi quelli *in itinere*, per i quali si sia già fatto ricorso alla medesima deroga.

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 di un vincolante carattere al parere parlamentare - a causa della difficoltà di rendere convergenti i pareri espressi dalle due Camere in mancanza di un meccanismo di *navette*²³ - 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.

5. L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO EUROPEO

L'esigenza di programmazione e razionalizzazione della spesa del settore della difesa si è posta anche a livello europeo. A questo proposito, nel corso dell'indagine, è stato osservato come sia necessario superare il frazionamento del mercato europeo della difesa. Infatti, se a livello di organizzazione societaria,

²³ Tali problemi, per altro, potrebbero essere risolti riconoscendo carattere vincolante ai due pareri soltanto nelle parti che recano identiche prescrizioni.

l'industria europea si è notevolmente razionalizzata, in quanto attraverso acquisizioni, alleanze e scambi di pacchetti azionari è giunta alla costituzione di quattro gruppi di dimensioni europee (EADS, Thales, BAE System e Finmeccanica), a livello industriale, invece, non è avvenuto altrettanto, posto che tali società, anche a causa della difficoltà a integrare le produzioni a livello transnazionale, come si vedrà in seguito, continuano ad avere impianti, linee di produzione e uffici dislocati nelle diverse nazioni.

In questa situazione, il mercato europeo risulta non solo quantitativamente più ristretto di quello statunitense,²⁴ ma soprattutto caratterizzato dalla netta prevalenza di alcuni mercati nazionali e dalla dispersione delle risorse su numerosi programmi di armamento. Sotto il primo profilo basti pensare che circa il 75 per cento della spesa è concentrata in Francia, Gran Bretagna e Germania, mentre il restante 25 per cento fa capo ai rimanenti Stati membri dell'Unione europea; sotto il secondo profilo, invece, va sottolineato come gli Stati Uniti, sebbene destinino ai programmi di armamento risorse di gran lunga superiori a quelle investite dall'Europa, hanno in corso di sviluppo 27 programmi principali contro gli 89 europei censiti dalla Commissione europea²⁵.

Per fare fronte a questa situazione, sono in corso diverse iniziative per giungere alla realizzazione di un mercato europeo integrato della difesa, in un processo che è oramai in corso dagli anni Novanta.

5.1 L'OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*)

La prima iniziativa, in ordine di tempo, per giungere alla realizzazione di un mercato unico della difesa è stata la costituzione dell'OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*), che è un'organizzazione multinazionale per la gestione dei programmi di armamento in cooperazione, creata attraverso una convenzione, ratificata da sei Stati (Belgio, Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito).

L'inizio dell'Organizzazione è stato segnato dalla dichiarazione franco-tedesca di Baden Baden, a valle delle missioni di Petersberg del 1992, con l'enunciazione dei principi sulla cooperazione internazionale, che sono stati trasformati successivamente nei principi dell'OCCAR.

²⁴ In particolare, nel 2006 la spesa europea per le acquisizioni e la ricerca è stata di 40 miliardi di euro a fronte dei 141 miliardi di euro degli Stati Uniti; quella per la ricerca è stata di 10 miliardi di euro contro i 58 miliardi di euro degli Stati Uniti. Si vedano al riguardo i dati forniti dall'Eda – *European Defence Agency*, <http://www.eda.europa.eu>.

²⁵ Si veda la riguardo l'audizione di rappresentanti dello IAI, nella seduta della Commissione Difesa del 13 gennaio 2009.

Nel 1998, completata l'attività preparatoria, si è giunti alla firma della convenzione e al processo di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali delle prime quattro nazioni partecipanti, che si è concluso nel 2001, a cui hanno aderito poco dopo il Belgio, nel 2003, e la Spagna, nel 2005. L'Italia ha ratificato la convenzione nel 2000, con la legge 15 novembre 2000, n. 348.

I principi istituzionali su cui si fonda l'organizzazione sono cinque: favorire il rapporto costo-efficacia nella gestione delle cooperazioni in materia di programmi di armamento; armonizzare i requisiti delle varie nazioni e le tecnologie disponibili; creare una base industriale competitiva in ambito europeo; rinunciare al principio del *juste retour* e aprire alle altre nazioni²⁶.

In concreto la missione dell'OCCAR consiste nell'agevolare e gestire i programmi di collaborazione nel campo degli armamenti e dei dimostratori tecnologici durante tutta la durata del sistema: dalla definizione alla dismissione e ritiro dal servizio.

Ai programmi possono partecipare anche Stati non membri attraverso la stipula di appositi accordi internazionali ratificati dai Parlamenti nazionali²⁷.

L'OCCAR è formata oltre che dai sei Stati membri, anche dall'amministrazione esecutiva, denominata OCCAR-EA (OCCAR *Executive Administration*) il cui ufficio centrale è a Bonn, che si occupa della gestione diretta dei programmi di armamento.

Al di sopra degli organi amministrativi vi sono alcuni comitati specialistici formati dalle sei nazioni partecipanti (*In-Service Support committee, Future Task & Policy committee, Finance committee, Security committee, Programme Committees*).

Il massimo organo decisionale dell'OCCAR è il cosiddetto «*Board of Supervisors*» formato dai Ministri della difesa dei sei Paesi membri che ne hanno delegato la partecipazione ai Direttori nazionali degli armamenti o ai loro equivalenti.

Attualmente vi sono poi sette divisioni, ognuna delle quali incaricata di gestire un programma, vale a dire:

- il programma A400M per la realizzazione di un velivolo di trasporto strategico;

²⁶ La rinuncia al principio del *juste retour*, ossia al principio che prevede un ritorno in termini di lavoro per le industrie nazionali pari ai costi sostenuti da quella nazione per la partecipazione al programma di armamento, implicherebbe che tale ritorno dovrebbe essere valutato non sul singolo programma ma su più programmi suddivisi in più anni. Tuttavia, per ragioni di politica industriale, questo principio non viene sempre seguito e per la maggior parte dei programmi OCCAR si continua a usare il principio per cui il finanziamento concesso da ciascun paese deve essere uguale al ritorno in termini di lavoro per le rispettive industrie nazionali.

²⁷ Ai sensi del Capitolo X della Convenzione, infatti, l'OCCAR può cooperare sia con altre organizzazioni e istituzioni internazionali, quali ad esempio la NATO, sia con Paesi non membri.

- il programma Boxer per la realizzazione di un veicolo blindato multiruolo a cui partecipano la Germania e l'Olanda, sebbene quest'ultima non aderisca all'OCCAR;

- il programma Cobra per la realizzazione di un sistema radar a controbatteria a cui partecipano Francia, Germania e Regno Unito, che già si trova nella fase di sviluppo e produzione e che è anche stato usato in combattimento in Iraq e Libano;

- il programma Fregata Europea Multi-Missione (FREMM), che riguarda la realizzazione di fregate multimissione italo-francesi, il cui piano di finanziamento cominciato nel 2006 dovrebbe concludersi nel 2022. Per l'Italia sono previste 10 unità navali, di cui 6 già ordinate e confermate, da consegnare fra il 2013 e il 2017, e le 4 rimanenti legate alla conferma delle cosiddette *tranches conditionnelles*, ossia le opzioni;

- il programma di comunicazione *European Secure Software Defined Radio* (ESSOR) a cui partecipano oltre a tre nazioni OCCAR, fra cui l'Italia, anche la Finlandia, la Polonia e la Svezia;

- il programma Tigre per la realizzazione di un elicottero da combattimento multiruolo in tre versioni (una per la Francia, una per la Germania e una per la Spagna);

- il programma missilistico FSAF-PAAMS a cui partecipano tre nazioni (Italia, Francia e il Regno Unito).

Il portafoglio complessivo, ossia il costo totale dei citati programmi calcolato in funzione delle singole fasi della programmazione, supera di poco i 45 miliardi di euro²⁸.

Ai fini della gestione dei programmi, l'OCCAR opera su incarico degli Stati (anche non membri) che glieli affidano in gestione dopo aver realizzato una pianificazione comune di sviluppo.

L'integrazione di un nuovo programma richiede la firma di tre documenti: una *integration decision*, a cura del *Board of Supervisors*; un *memorandum of*

²⁸ A tali programmi se ne aggiungono altri di prossima integrazione, ossia:

- il programma MUSIS (*Multinational Space-based Imaging System*), un sistema di sorveglianza satellitare che riunisce cinque nazioni OCCAR (Italia, Francia, Germania, Spagna e Belgio) più la Grecia. Il programma ha lo scopo di sviluppare un sistema di satelliti, che sostituiranno, in Italia, il COSMO-SkyMed e, in Francia e in Germania, i satelliti di osservazione dell'attuale generazione;

- il programma UGTV (*Unmanned Ground Tactical Vehicle*), relativo alla realizzazione di un veicolo tattico terrestre non pilotato;

- il programma BIO EDEP, finalizzato alla realizzazione di una famiglia di sistemi per la scoperta di agenti biologici;

- il programma *Advanced Unmanned Air Vehicles* (A-UAV), effettuato in cooperazione fra Spagna, Germania e Francia per la realizzazione di un aereo non pilotato a grande autonomia;

- il programma DIRCM, relativo ad un sistema di contromisure per i missili aria-aria sviluppato da Francia e Germania.

understanding, sviluppato non sotto la responsabilità dell'OCCAR, ma sotto quella delle nazioni, anche se l'OCCAR facilita il dialogo fra di esse; infine, il documento più importante, la *programme decision* che specifica le obbligazioni fra gli Stati partecipanti e l'OCCAR ed è legalmente vincolante per tutti gli Stati partecipanti al programma, siano o meno essi Stati membri dell'OCCAR.

In particolare, la *programme decision* stabilisce gli obiettivi del programma con riferimento ai tempi di realizzazione del sistema, ai costi e alle prestazioni tecnico-operative, l'impegno finanziario per l'intera durata del programma, la procedura contrattuale e i vari livelli di approvazione e, infine, tratta gli aspetti della sicurezza in due documenti allegati denominati *programme security instruction* (PSI) e la *security classification guide* (SCG).

Con riferimento agli aspetti legati alla sicurezza, è importante inoltre ricordare che, attualmente, vige un accordo di sicurezza che coinvolge i sei Stati membri dell'OCCAR. Se alcuni Paesi non membri dell'OCCAR partecipano a un programma, è necessario un accordo di sicurezza separato, in modo da permettere la trattazione degli aspetti di sicurezza anche per i Paesi non membri. Questo accordo di sicurezza viene negoziato in parallelo con il *memorandum of understanding* e con la *programme decision*.

Per quanto riguarda la NATO, è stato sottoscritto dal Segretario generale della NATO e dal Direttore dell'OCCAR un accordo di sicurezza per lo scambio di informazioni sulla gestione dei programmi OCCAR che potrebbero richiedere l'accesso a informazioni NATO classificate.

Durante il processo di integrazione, l'OCCAR si occupa anche della negoziazione del contratto con la controparte industriale. Il documento necessario per gestire un programma è il contratto firmato dal Direttore dell'OCCAR, in nome e per conto delle Nazioni partecipanti, e le controparti industriali, a cui sono allegati i citati documenti in materia di sicurezza.

Il sistema di gestione dei programmi è basato su un insieme di norme, regolamenti e direttive, denominato OCCAR management procedures (OMPs), approvati dal *Board of Supervisors*. Le OMPs sono costituite da dodici procedure gestionali che trattano vari aspetti (gestione dei programmi, integrazione, aspetti legali, *procurement*, *term and condition* contrattuali, personale, reclutamento, eccetera) e sono oggetto di revisione periodica. Inoltre, ogni anno, il *Board of Supervisors* approva l'OCCAR *business plan*, in cui viene fornito il quadro dei piani di gestione dei diversi programmi.

Per quanto concerne le relazioni fra i vari organismi dell'OCCAR e le nazioni, per ogni programma viene indicato il *Programme board*, che è una versione ridotta del *Board of Supervisors*, in quanto vi partecipano solamente i Direttori nazionali degli armamenti delle nazioni partecipanti al programma e ha la funzione di fornire le direttive strategiche al programma stesso. Al di sotto del

Programme board si colloca il *Programme committee*, l'organismo deputato alla supervisione del programma, formato dai capi del *procurement* interessato.

Il Direttore dell'OCCAR è direttamente responsabile verso il comitato di programma; a sua volta, la divisione di programma, a capo della quale vi è il *programme manager*, è direttamente responsabile verso il direttore dell'OCCAR.

L'organizzazione vanta un *budget* operativo di circa 4 miliardi di euro per l'anno 2009, ossia la quantità di danaro che le nazioni partecipanti hanno approvato per il medesimo anno, un personale di 230 unità²⁹ a fronte di un bilancio dell'Unione europea destinato alla difesa di circa 50 miliardi con 20.000 addetti, per la parte governativa, e circa 150.000 addetti, per la parte industriale.

Nell'ottica dell'evoluzione della politica europea di sicurezza e difesa, si prevede che nel 2015-2020 l'OCCAR possa giungere a gestire per conto dell'Agenzia europea della difesa, come meglio si vedrà in seguito, 10-15 programmi di armamento e, quindi, che possa espandersi in modo da soddisfare i requisiti operativi armonizzati nell'ambito dell'Agenzia stessa.

5.2 L'Agenzia europea della difesa

La seconda iniziativa in ordine di tempo è stata l'istituzione dell'Agenzia europea degli armamenti. Tale Agenzia, a differenza dell'OCCAR, non è espressione di una cooperazione multilaterale di alcuni Stati membri dell'Unione, ma rappresenta una realtà istituzionale dell'Unione, costituita per dare supporto alla politica europea di sicurezza e difesa (PESD) avviata nel 1999. Lo scopo dell'Agenzia europea della difesa è quello di supportare 26 degli Stati membri dell'Unione³⁰ nel loro impegno per migliorare le capacità di difesa europee nel campo della gestione della crisi, nonché sostenere la PESD.

In particolare, l'EDA assolve a quattro funzioni principali, ciascuna delle quali affidata ad un direttorato: promuovere la cooperazione nel campo degli armamenti; migliorare la base tecnologica e industriale della difesa; supportare la creazione di un mercato europeo della difesa competitivo; promuovere le attività della ricerca nel campo della difesa.

Per quanto riguarda le relazioni con l'OCCAR bisogna innanzitutto sottolineare che parte delle attività dell'OCCAR, vale a dire quelle relative alla creazione della base industriale europea e all'armonizzazione dei requisiti sono state trasferite all'Agenzia europea della difesa all'atto della sua costituzione.

²⁹ Le persone che operano nelle imprese con cui l'OCCAR si interfaccia, invece, sono circa 10.000.

³⁰ La Danimarca, infatti, non vi prende parte in quanto usufruisce sulla materia della difesa di una clausola di *opting out*.

In estrema sintesi, quindi, si può dire che l'Agenzia europea per la difesa agisce come gli stati maggiori nazionali, analizzando le capacità e armonizzando i requisiti fra le varie nazioni. Svolta questa funzione, l'EDA assegna la gestione dei programmi all'OCCAR che agisce, quindi, come braccio operativo dell'Agenzia europea per la difesa.

A tal proposito, si sta predisponendo un progetto di protocollo per una collaborazione tra OCCAR ed EDA. In futuro, l'EDA potrebbe essere l'ambiente dove – sulla base della volontà dei Paesi membri - si svilupperanno le idee fino al momento di passare alla fase di acquisizione e di sviluppo del progetto. A questo punto, il progetto passerebbe all'OCCAR, che si presenterebbe come un'agenzia di acquisizione con una struttura esistente e capace.

L'EDA è guidata dall'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea e gli Stati membri vi prendono parte attraverso *Steering board* (Comitati direttivi) chiamati a riunirsi in quattro configurazioni: con i Ministri della difesa; con i Direttori nazionali degli armamenti; con i Direttori della ricerca tecnologica e con quelli della pianificazione della politica militare in funzione dei differenti argomenti in discussione nelle riunioni.

L'Agenzia ha già sviluppato una nuova formula per realizzare investimenti congiunti nella ricerca tecnologica, i *joint Investment Programmes* (programmi congiunti di investimento), che rappresentano progetti complessi che coprono varie aree tecnologiche e sono basati sulla competizione e non sul principio del *juste retour*.

Nel campo dello sviluppo delle capacità militare, l'Agenzia ha elaborato una *Long term Vision*, che prende in considerazione non solo i fattori militari, ma anche quelli ambientali, economici, culturali demografici, energetici, relativi alla *global governance* e al diritto internazionale. Dalla *long Term Vision* è stato ricavato un *Capability Development Plan* (piano di sviluppo delle capacità). Sulla base del piano sono state ricavate ventiquattro azioni, di cui dodici prioritarie, che forniscono le aree su cui lavorare congiuntamente. Le principali sono: *network enabled capability* (NEC); contromisure mine marittime (MMCM); sorveglianza marittima (MARSUR - MARitime SURveillance); *intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance architecture* (ISTAR); supporto medico; esternalizzazioni del supporto logistico; lotta ai dispositivi esplosivi improvvisati e difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare. In sostanza, attraverso tali azioni, si incoraggiano le nazioni, che stanno lavorando in questi settori in maniera autonoma, a coordinarsi.

L'Agenzia ha poi stabilito un codice di condotta su base volontaria in materia di *procurement* nel settore della difesa per gli Stati membri, da applicarsi su base volontaria, non vincolante e a livello intergovernativo. Il codice, approvato nel 2005 e in vigore dal 2006, in sostanza, intende spingere gli Stati membri a

rispettare un certo grado di competizione negli acquisti quando gli stessi Stati stessi derogano alle regole comunitarie. In particolare, si prevede l'apertura dei rispettivi mercati nazionali attraverso gare pubblicizzate su un apposito Bollettino Elettronico dei contratti e una supervisione dell'Agenzia sul rispetto delle regole stabilite.

Il 15 maggio 2006 è stato poi adottato un secondo codice sulle migliori pratiche per i fornitori, che fa da corollario al primo, con lo scopo di estendere i vantaggi di una giusta concorrenza fino ai *subcontractor* che non vogliano candidarsi come fornitori principali. Lo strumento elettronico di supporto a tale codice è l'*Elettronic Bulletin Board*.

5.3 Le più recenti iniziative assunte dall'Unione europea e dagli Stati membri

La Commissione europea, nel dicembre 2006, ha emesso una comunicazione interpretativa sull'articolo 296 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, divenuto ora articolo 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che esclude dalle disposizioni del mercato interno le misure necessarie alla tutela degli interessi essenziali della sicurezza di uno degli Stati membri e che si riferiscono alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico. Con la comunicazione la Commissione ha inteso chiarire le condizioni, i limiti e le modalità applicative dell'eccezione di sicurezza nazionale in tema di norme comunitarie applicabili agli appalti di forniture e servizi militari, al fine di contrastare l'interpretazione estensiva di tale disposizione fin ad allora adottata dagli Stati dell'Unione.

In particolare, fra le linee guida della Comunicazione vi è la conferma, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, che le eccezioni devono essere decise e motivate caso per caso e che deve essere dimostrato che l'applicazione della normativa europea non avrebbe consentito di tutelare gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro.

Successivamente, la Commissione, con "il pacchetto difesa", ha inteso regolamentare il mercato in settori sensibili. Innanzitutto, con la direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, che disciplina le procedure di aggiudicazione, si prende atto del fatto che il mercato della difesa non può essere gestito secondo le regole del mercato civile. Fino a pochi anni fa il fatto che non esistesse una disciplina *ad hoc* che tenesse conto delle peculiari esigenze del mercato della difesa, infatti, aveva in qualche modo indotto gli Stati membri ad aggirare l'ostacolo attraverso il ricorso alla deroga di cui all'articolo 296 del Trattato.

Con tale direttiva, in sostanza, si mettono a punto una serie di regole che rappresentano un compromesso tra l'esigenza di aprire il mercato europeo nel settore della difesa a un minimo di competizione e quella di tutelare determinate capacità nazionali facendole sviluppare verso una dimensione europea. Proprio per tale ragione la direttiva non prevede la procedura aperta - quella cioè in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta - che rappresenta invece la regola nel mercato civile, perché ritenuta inadeguata a fronte delle esigenze di riservatezza e sicurezza delle informazioni. Sono invece previste la procedura ristretta - secondo cui ogni operatore economico può chiedere di partecipare e soltanto quelli invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un'offerta - e quella negoziata, attraverso la quale, con pubblicazione del bando di gara, le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli operatori economici da esse scelti e negoziano con uno o più di

essi le condizioni dell'appalto sulla base delle indicazioni del bando di gara. In queste due procedure i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto sono l'offerta economicamente più vantaggiosa³¹ ovvero il prezzo più basso.

In alternativa a tali due procedure, se le stesse sono ritenute dall'amministrazione aggiudicatrice non idonee all'aggiudicazione dell'appalto, si può ricorrere al dialogo competitivo: in questa procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare, sulla base delle necessità di massima indicate dall'amministrazione aggiudicatrice che quindi avvierà un dialogo con i candidati ammessi al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le proprie necessità. Criterio di aggiudicazione è dato dall'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infine, qualora la pubblicazione del bando comporti la diffusione al pubblico di informazioni che potrebbero essere utilizzate contro l'interesse pubblico, in particolare in materia di difesa o sicurezza, è consentito, a determinate condizioni, il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara. La direttiva consentirà comunque di tutelare gli acquisti che coinvolgono capacità tecnologiche e industriali ritenute di interesse strategico. In particolare, dalla direttiva sono esclusi, principalmente, i contratti per i quali l'applicazione della direttiva stessa obbligherebbe lo Stato membro a fornire informazioni il cui rilascio è considerato contrario agli interessi essenziali della sua sicurezza, ovvero quando i contratti riguardano un programma di cooperazione fra due o più Stati membri che comporti un'attività di ricerca e sviluppo, o infine quando gli stessi sono assegnati da un Governo ad un altro per la fornitura di materiale militare o sensibile.

Peraltro, nella direttiva sono state inserite una serie di clausole volte a salvaguardare le forme di cooperazione che, comunque, l'Europa ha messo in campo in questi anni e che rappresentano un successo per l'integrazione europea, come ad esempio i programmi di cooperazione intergovernativa (Eurofighter, NH90, EH101) che sono soggetti a regole che garantiscono un certo livello di competizione o i programmi che fanno capo all'Agenzia europea e all'OCCAR. Resta ferma, comunque, la possibilità per gli Stati membri di invocare l'articolo 296 del Trattato, secondo l'interpretazione che ne ha dato la Commissione europea nella sua comunicazione di cui prima si è detto.

Sempre nell'ambito del pacchetto difesa, è stata approvata dal Parlamento europeo nel dicembre 2008 la direttiva 2009/43/CE concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa che impone agli Stati membri di

³¹ il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non consente solo una concorrenza di prezzo, ma anche una concorrenza di altri fattori.

procedere a un sistema di controllo comune sui trasferimenti di prodotti militari all'interno dell'Unione europea.

Finora, sempre in base all'articolo 296, tutti gli Stati membri hanno considerato i trasferimenti da uno Stato a un altro come esportazioni. Ai sensi della nuova direttiva, invece, queste operazioni sono considerate esportazioni, soltanto quando sono indirizzate verso l'esterno dello spazio comune europeo, oltre i confini europei. Ai fini dei trasferimenti interni, la direttiva fissa quindi una serie di modalità cioè stabilisce l'introduzione di una serie di licenze, determinando alcuni criteri per l'assegnazione delle stesse.

Infine, nella stessa prospettiva si colloca la LOI, lettera di intenti, sulla base della quale nel 2000 è stato sottoscritto un Accordo quadro tra Francia, Gran Bretagna, Germania, Svezia, Spagna e Italia, destinato a dare ai Paesi con maggiori componenti industriali - circa il 90 per cento del complesso industriale dell'Unione europea - regole comuni in settori determinanti per la cooperazione. L'Accordo è stato ratificato dall'Italia con la legge 17 giugno 2003, n. 148.

Il 13 marzo 2008 il comitato esecutivo dell'Accordo quadro ha approvato un emendamento all'articolo 16 dell'accordo stesso che riguarda la cosiddetta «licenza per componenti», ossia la possibilità data all'interno di uno stesso gruppo industriale o di gruppi industriali associati nella produzione di un determinato equipaggiamento di trasferire componenti da un paese all'altro, dovendo sottostare a un'unica autorizzazione iniziale e non ad autorizzazioni date volta per volta.

Il legislatore nazionale sarà quindi chiamato a procedere al recepimento di tali direttive e alla ratifica del citato emendamento all'accordo quadro³².

Nel caso della direttiva sulle acquisizioni il suo recepimento comporterà l'elaborazione di un codice degli appalti pubblici militari che affianchi l'attuale codice per gli appalti pubblici civili, in modo da offrire alle amministrazioni lo strumento attraverso il quale procedere nelle acquisizioni.

Nel caso, invece, dei trasferimenti la situazione è molto complessa, in quanto la legge 9 luglio 1990, n. 185, come modificata dalla legge 17 giugno 2003, n. 148, dovrebbe essere rivista alla luce delle citate iniziative europee che

³² In proposito, si ricorda che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 10 luglio 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi occorrenti per dare attuazione a numerose direttive tra cui anche la citata direttiva 2009/81/CE, indicata nell'allegato B. Per le direttive il cui termine di recepimento scade nei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 96, come nel caso della direttiva in esame - il cui termine è scaduto il 21 agosto 2010 - i decreti legislativi dovranno essere adottati entro il medesimo termine di tre mesi. Gli schemi dei citati decreti legislativi recanti attuazione delle direttive elencate nel citato allegato B sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere dei competenti organi parlamentari entro quaranta giorni dalla data di trasmissione. Nel caso in cui il termine per l'espressione dei pareri scada nei trenta giorni che precedono la scadenza di quello previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di 90 giorni.

presuppongono, da un lato, un sistema di controlli molto semplificato per la circolazione del materiale all'interno dell'Unione europea, dall'altro, che la responsabilità riguardo al rispetto delle regole che gli Stati fissano per l'esportazione a Paesi terzi debba essere trasferita maggiormente verso le imprese certificate dai governi, attraverso la verifica dell'affidabilità dei sistemi di autocontrollo interni alle imprese stesse.

Dagli elementi emersi nel corso dell'indagine, non si può che convenire sulla necessità di un'integrazione del mercato europeo della difesa, in primo luogo, come premessa indispensabile per la realizzazione di una spesa nel settore razionalizzata e maggiormente efficiente. D'altra parte, lo stato dei progressi conseguiti in vista della realizzazione di un mercato europeo integrato della difesa non appare ancora pienamente soddisfacente, come dimostra anche il fatto che, nel corso dell'indagine conoscitiva, sono emersi dubbi riguardo ai risultati fin qui conseguiti dall'Agenzia europea per la difesa³³. Risulta del pari evidente che l'attuazione della direttiva relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza rappresenterà un banco di prova significativo tutti gli Stati membri - compresa l'Italia nei cui confronti sono state avviate diverse procedure di infrazione per non corretta attuazione dell'articolo 296 del Trattato istitutivo della Comunità europea - per verificare la loro effettiva volontà di aprire il settore al principio della competizione.

6. Le industrie della difesa

Un quadro generale della situazione delle industrie operanti nel settore della difesa è stato fornito nel corso dell'indagine conoscitiva dai rappresentanti dell'Associazione Industrie per l'Aerospazio, i sistemi e la difesa (AIAD), che raggruppa la maggior parte delle società operanti nel settore dell'aerospazio e della difesa. A tale quadro si sono poi aggiunti gli specifici contributi resi dai rappresentanti dei principali gruppi industriali del settore: Finmeccanica, Fincantieri, Iveco e Avio.

I rappresentanti dell'AIAD hanno sottolineato innanzitutto come tale settore, nel 2007, abbia fatto registrare un fatturato stimato intorno ai 12 miliardi di euro e una bilancia commerciale con un *sur plus* delle esportazioni rispetto alle importazioni di circa 4,5 miliardi di euro. Gli addetti diretti del settore sono circa 60.000, ma ad essi bisogna aggiungere anche gli occupati dell'indotto, per un ammontare complessivo quantificabile tra le 150.000 e le 200.000 unità. Si tratta quindi di un settore produttivo che offre un notevole contributo al nostro paese non soltanto sotto l'aspetto tecnologico, ma anche per quanto concerne la forza lavoro.

³³ Si veda l'audizione dei rappresentanti dell'istituto Affari internazionali, nella seduta della Commissione Difesa del 13 gennaio 2009.

E' stata quindi sottolineata, alla luce dell'attuale crisi economica, l'esigenza di dare sostegno agli investimenti per mantenere i livelli occupazionali, anche in considerazione del fatto che, nel 95 per cento dei casi, gli investimenti tecnologici nel settore della difesa generano delle fortissime ricadute anche sul mercato civile, non solo nel settore dello spazio, ma anche in quello delle componenti navale, terrestre e aeronautica. Inoltre, è stata rimarcata la necessità di assicurare una pianificazione rigorosa della spesa destinata agli armamenti, evitando fluttuazioni nell'erogazioni delle risorse pubbliche.

A tal riguardo è stato ricordato come le imprese del settore siano costrette ogni anno ad affrontare il problema dei pagamenti da parte del committente pubblico. In molti casi, infatti, i pagamenti iniziano soltanto dalla seconda metà dell'anno, generando difficoltà non solo per le grandi imprese, ma soprattutto per le piccole e medie che, avendo minori possibilità di ottenere anticipazioni o forme di pagamento *pro solvendo* e *pro soluto* da parte del sistema creditizio, sono costrette comunque a sopportare sensibili oneri finanziari. Si tratta quindi di una penalizzazione per le piccole e medie imprese che, tra l'altro, debbono anche affrontare le difficoltà nascenti da un fenomeno diffuso in una situazione di crisi quale quella attuale, ossia la tendenza della grande impresa a riportare al proprio interno i lavori che normalmente sono esternalizzati a beneficio delle imprese più piccole. In questo quadro, sono state pertanto sollecitate misure per favorire l'accesso al credito delle imprese minori e per favorire i consorzi tra di esse affinché possano realizzarsi programmi comuni di investimento. Infine, considerato che numerosi programmi non sono più nazionali, ma in cooperazione internazionale, è stata richiamata l'attenzione sulla esigenza di mantenere all'interno del paese un adeguato ritorno tecnologico, attraverso la negoziazione di *offset* diretti che assicurino una ricaduta tecnologica sul territorio nazionale, in modo da evitare che la piccola e media impresa perda professionalità e tecnologie.

6.1 Finmeccanica

Come evidenziato dal presidente, Pier Francesco Guarguaglini³⁴, Finmeccanica è il maggiore gruppo italiano operante nell'alta tecnologia, nei settori aeronautico, elicotteristico, dell'elettronica per la difesa, dello spazio, dell'energia e dei trasporti. I ricavi del gruppo per l'anno 2008, comprendendo anche quelli derivanti dalla società americana DRS *Tecnologies*, recentemente acquisita, sono risultati pari a circa 17 miliardi e 100 milioni di euro di cui l'82 per cento relativi all'aerospazio e alla difesa.

Il gruppo ha ormai assunto una dimensione multinazionale tanto che nel 2008 soltanto il 30 per cento del suo fatturato è stato prodotto in Italia e il 70 per cento

³⁴ Si veda la seduta della Commissione Difesa del 1° aprile 2009.

nel resto del mondo, soprattutto in Gran Bretagna (13 per cento) e Stati Uniti (12 per cento). E' stato sottolineato come per il gruppo risulti abbastanza difficile acquisire ordini da Paesi europei, mentre la situazione migliora con i programmi internazionali, come dimostra il fatto che Finmeccanica partecipa alla realizzazione in cooperazione internazionale di importanti programmi come l'EFA, il Tornado, gli elicotteri NH90 e AW-101, le fregate FREMM e Orizzonte, i siluri leggeri MU90, e il sistema satellitare per l'osservazione della terra Cosmo-SkyMed.

Per quanto riguarda i programmi più significativi a cui prende parte Finmeccanica, sono stati ricordati quelli relativi ai settori aeronautico, elicotteristico, ai sistemi radar, alle comunicazioni, agli armamenti e ai sistemi satellitari.

Facendo riferimento al settore aeronautico, è stato ricordato il C27-J, che è un velivolo da trasporto tattico per la cui fornitura Finmeccanica ha stipulato un contratto con l'Esercito degli Stati Uniti, nonché l'M-346, l'addestratore avanzato di nuova generazione, che vede l'interessamento dell'Italia e degli Emirati Arabi, con possibilità di un successivo ampliamento delle forniture all'India, all'Arabia Saudita e alla Grecia.

Nel campo elicotteristico è stato segnalato l'AW101, risultante da un programma sviluppato assieme alla Gran Bretagna, nonché la famiglia Lynx, un elicottero della Gran Bretagna.

Nel campo dei sistemi radar sono stati ricordati il Vixen-E e il Seaspray, rispettivamente radar da combattimento e di sorveglianza, entrambi a scansione elettronica. Si tratta di due radar molto avanzati, di cui uno verrà adottato dalla Gran Bretagna, mentre l'altro è già stato adottato dalla Guardia costiera degli Stati Uniti. Accanto a questi due radar compaiono tutta una serie di sistemi di visione notturna ad infrarossi che vengono utilizzati a bordo di navi, elicotteri, carri armati e velivoli corazzati. Infine, vi è l'EMPAR, impiegato sulle navi FREMM ed Orizzonte, che verrà ulteriormente migliorato.

Nel campo delle comunicazioni è stato menzionato un lettore di targhe per il controllo della velocità adottato dai Carabinieri e anche da alcune città degli Stati Uniti, quali New York e Los Angeles.

Per quanto riguarda gli armamenti, sono stati citati i cannoni navali di medio calibro da 76mm venduti a quasi tutte le Marine del mondo, che sono stati migliorati nel corso del tempo, tanto da essere adottati anche dalla Marina americana. Infine, relativamente all'attività *under water*, sono stati ricordati i siluri Black shark e MU-90.

Riguardo ai sistemi satellitari, è stato citato il programma Cosmo-SkyMed per l'osservazione della Terra che svolge un'attività sia civile sia militare: esso opera

con maggior precisione e segretezza se l'attività riguarda il campo militare e con minor precisione per attività civili.

Anche il Presidente Guarguaglini, così come i rappresentanti dell'AIAD, ha richiesto un rafforzamento del contributo pubblico alla ricerca, posto che esso risulta nettamente inferiore a quello assicurato dai principali paesi industrializzati. Infatti, mentre l'Italia destina alla ricerca e allo sviluppo il 9 per cento della spesa complessiva, gli Stati Uniti ne destinano ben il 53 per cento, la Francia il 50 per cento e la Gran Bretagna il 45 per cento. Si tratta, quindi, di una differenza sensibile che rischia di alterare la competizione internazionale a svantaggio dell'industria italiana, soprattutto ove si consideri la prospettiva di una maggiore apertura dei mercati alla concorrenza.

In questo quadro, sono stati sollecitati miglioramenti delle procedure per perfezionare e velocizzare i programmi, in quanto, soprattutto nell'ambito della partecipazione a programmi internazionali, eventuali ritardi nell'erogazione dei finanziamenti possono porre l'Italia, in una posizione di svantaggio rispetto agli altri *partner*. In particolare, è stato sottolineato come i programmi che passano attraverso il Ministero dello sviluppo economico devono essere realizzati di concerto tra il Ministero della difesa, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze, mediante lo svolgimento di ben 37 fasi procedurali, che comportano inevitabili ritardi. Per quanto riguarda invece i rapporti con l'estero, sul fronte delle esportazioni è stato chiesto un maggior supporto pubblico, mentre per quanto concerne le importazioni è stata sollecitata una politica più incisiva di *offset* per le tecnologie. Sempre sul fronte dell'utilizzo delle ricadute tecnologiche, inoltre, è stata segnalata la necessità di un maggior coordinamento tra le amministrazioni competenti al fine di sfruttare adeguatamente le tecnologie duali. Infine, analogamente a quanto rilevato dai rappresentanti dell'AIAD, è stata richiesta una maggiore certezza nelle risorse programmate per un arco di tempo pluriennale, anche perché i programmi che si realizzano in cooperazione internazionale si sviluppano per periodi che vanno dai dieci ai quindici anni.

6.2 Fincantieri

Come evidenziato dall'amministratore delegato Giuseppe Bono³⁵, Fincantieri opera nel settore delle navi mercantili, precisamente nella fascia alta (crociere e traghetti di dimensione e qualità superiori) e in quello delle navi militari, dei megayacht, del *refitting*, ossia del loro restauro e ammodernamento, nonché della manutenzione. A Fincantieri fa capo anche Marine Systems – una società che si occupa della componentistica – che, pur essendo stata sviluppata all'interno del gruppo, è divenuta un'unità di *business* autonoma.

³⁵ Si veda la seduta della Commissione Difesa del 23 giugno 2009.