

In particolare, per quanto riguarda le navi militari, è stato ricordato come, verso la metà degli anni '90, dopo un quindicennio di stasi, furono lanciati da parte della Marina e dei Governi dell'epoca alcuni programmi di ammodernamento, sostenuti poi dai Governi successivi, che hanno consentito a Fincantieri – grazie anche all'esperienza maturata nel settore civile – di sviluppare importanti tecnologie e di realizzare un'ampia gamma di prodotti quasi unica al mondo.

Negli ultimi anni, Fincantieri, prevedendo che le grandi commesse della Marina si sarebbero esaurite, ha cercato di prevenire il calo della domanda, lanciando nuovi *business* da inserire nei cantieri militari, ad esempio quello dei megayacht, ossia quello degli yacht oltre i settanta metri che, essendo realizzati con una tecnologia abbastanza simile a quella usata nella cantieristica militare, si prestano ad essere costruiti nei cantieri militari, al coperto. In questa stessa prospettiva, Fincantieri ha anche lanciato il business del *refitting* e della manutenzione, sulla base della considerazione che l'aumento delle flotte, anche commerciali, spingerà sempre più gli armatori a concentrarsi nelle loro attività e ad affidare ai costruttori la manutenzione e l'operabilità del ciclo di vita della nave. Inoltre, come tutte le industrie nazionali della difesa, anche Fincantieri ha cominciato a realizzare al proprio interno molti componenti difficilmente reperibili dall'esterno (eliche, alcuni motori, sistemi di stabilizzazione, eccetera) anche vendendoli a terzi attraverso *Marine System*. Recentemente Fincantieri si è sviluppata anche nel settore dell'automazione navale attraverso la costituzione di una *joint venture* al 50 per cento con la ABB Italia, nella convinzione che i sistemi di automazione saranno sempre più sofisticati e richiederanno sempre meno personale militare con conseguenti vantaggi non solo in termini di costi, ma anche in termini di fornitura di navi con requisiti più flessibili rispetto alle attuali varie classificazioni delle navi militari.

Alla riduzione tendenziale delle commesse interne si è poi aggiunta la crisi mondiale che ha investito anche il settore della cantieristica. Nei primi cinque mesi dell'anno 2009 - con riferimento a tutta la cantieristica - gli ordini sono stati infatti il 90 per cento in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Al fine di mantenere l'assetto produttivo esistente, Fincantieri ha cercato di fronteggiare tale situazione, in primo luogo, rendendo la localizzazione dei cantieri (ben otto su tutto il territorio nazionale<sup>36</sup>), ancorché in astratto economicamente poco conveniente, un suo punto di forza e di flessibilità, realizzando in ciascun cantiere la costruzione di singoli pezzi successivamente assemblati, in modo da poter effettuare consegne in tempi ravvicinati; in secondo luogo, facendo crescere il settore militare, che attualmente rappresenta il 20-25 per cento del fatturato totale, pur in presenza di una diminuzione della domanda

<sup>36</sup> Monfalcone (Gorizia), Marghera (Venezia), Ancona, Sestri Ponente (Genova), Riva Trigoso, frazione di Sestri Levante (Genova), Muggiano (La Spezia), Palermo e Castellammare di Stabia (Napoli).

interna, attraverso un incremento degli investimenti all'estero, soprattutto negli Stati Uniti.

E' stato infatti sottolineato che, sebbene in molti settori esista un *gap* tecnologico tra gli Stati Uniti e l'Europa, nel campo navale, invece, tale *gap* è registrabile in senso opposto. Infatti, gli europei - soprattutto gli italiani, ma anche i francesi e per certi versi i tedeschi - dispongono di tecnologie più evolute rispetto a quelle americane. Pertanto, alla fine dell'anno 2008 Fincantieri su sollecitazione della Marina e del Congresso americani ha acquistato alcuni cantieri nella regione dei grandi laghi in vista della realizzazione per la Marina militare americana di un grande programma denominato LCS (*Littoral Combat Ship*) per la costruzione di navi da pattugliamento per il controllo delle coste americane, destinate a far fronte alle nuove esigenze di sicurezza nazionale.

In questo contesto nazionale e internazionale in continua evoluzione, è stata sottolineata l'esigenza di una riqualificazione della spesa pubblica mediante:

- una concentrazione degli sforzi soltanto sui programmi in cui vi siano delle eccellenze nazionali da salvaguardare, anziché attraverso la partecipazione a tutti i maggiori programmi internazionali (europei o americani);
- la stipula di nuovi contratti che comprendano tutto il ciclo di vita della nave, in modo da alleggerire le Forze armate dall'onere della manutenzione, analogamente a quanto avviene in Inghilterra, Stati Uniti e Francia;
- l'eventuale rimodulazione dei programmi di acquisizione in funzione delle risorse effettivamente disponibili per l'approntamento dei mezzi, in modo da evitare il rischio che una parte consistente dei mezzi acquistati rimanga di fatto inutilizzata;
- un maggior sostegno alla ricerca e alla formazione del personale come misura indispensabile per favorire la competizione internazionale.

### 6.3 Iveco

Come sottolineato da Roberto Cibrario Assereto, *Senior vicepresident Special Vehicles* della IVECO Spa<sup>37</sup>, IVECO rappresenta la principale realtà industriale italiana nel campo dei mezzi terrestri. La società è posseduta al 100 per cento dal gruppo FIAT e si occupa di uno dei settori fondamentali del gruppo, insieme alle automobili e alle macchine agricole e per le costruzioni.

L'Iveco è infatti uno dei più importanti costruttori di veicoli industriali a livello mondiale, ha un fatturato di circa 11 miliardi di euro, con un *trend* di crescita che è stato interrotto dalla crisi economico-finanziaria, manifestatasi nel corso del 2008. L'azienda ha circa 28.000 dipendenti, 27 stabilimenti produttivi sparsi in

<sup>37</sup> Si veda la seduta della Commissione Difesa del 14 ottobre 2009.

sedici Paesi; distribuisce i propri prodotti tramite una rete di 700 concessionarie e dispone di 6.000 centri di assistenza in oltre cento Paesi. Il settore *Special Vehicles* rappresenta circa il 10 per cento del fatturato, con oltre un miliardo di euro ed è in costante crescita negli ultimi anni; il 70 per cento circa di tale fatturato viene dedicato ai clienti esteri.

Tuttavia, IVECO non è solo un'azienda di produzione; essa è anche un operatore logistico di tutto rispetto, in grado di assicurare, nel mondo, l'assistenza a un parco di veicoli circolanti di quasi 3 milioni di camion. L'azienda rende disponibili queste capacità e competenze anche a supporto di tutta la pubblica amministrazione: Forze armate, vigili del fuoco, Polizia, protezione civile. Un'opportunità questa, secondo i responsabili dell'azienda, oggi non ancora del tutto utilizzata, che potrebbe invece offrire importanti economie ed efficienze operative, grazie a una rete globale per il supporto logistico e manutentivo integrato. Si tratta per altro di un'opzione che, ad avviso dell'azienda, potrebbe essere meglio sviluppata in tempi brevi, nel contesto di quella *partnership* con le Forze armate, già ampiamente sperimentata per lo sviluppo dei mezzi, e potrebbe essere foriero di benefici per l'intero paese non solo nell'attuale situazione di crisi della finanza pubblica, ma anche in futuro. Le società che operano nella divisione *Special Vehicles* sono tre: IVECO Astra, con un fatturato di circa 300 milioni di euro, 600 dipendenti e con sede e stabilimento a Piacenza; IVECO Magirus, con un fatturato di circa 300 milioni di euro, 1200 dipendenti e con stabilimenti in Italia, Germania, Francia e altri Paesi; IVECO *Defence Vehicles*, con un fatturato di 500 milioni di euro, 800 dipendenti, e con stabilimenti a Bolzano e a Vittorio Veneto.

L'Astra di Piacenza progetta, produce e assiste la gamma alta dei veicoli militari per impieghi logistici, con cabine blindate e non, utilizzati dall'Esercito italiano e da molte altre Forze armate.

IVECO Magirus opera dal 1864 nel settore dell'antincendio e della protezione civile e commercializza i propri prodotti in tutto il mondo.

IVECO *Defence Vehicles* produce un'ampia gamma di prodotti, dai veicoli più piccoli, per impieghi logistici e tattici, al notissimo Lince, ai camion militari, ai blindati e corazzati della società consortile IVECO-Oto Melara. Tali prodotti possono essere classificati in tre grandi famiglie: i veicoli *Armoured*, ovvero blindati e corazzati, i veicoli Multiruolo e i camion.

Per quanto riguarda i veicoli blindati, è stato sottolineato innanzitutto come già dalla metà degli anni '80 del secolo scorso i gruppi FIAT e Finmeccanica, primi in Europa ad adottare questo approccio, hanno deciso di coordinare e di integrare - prima in un consorzio e più recentemente in un'unica società, IVECO-Oto Melara - le loro attività nei blindati e nei corazzati, realizzando un unico referente nazionale in questo settore, in modo da consolidare la forte *partnership* con

l'Esercito e l'amministrazione della Difesa. Questa tipologia di prodotti, infatti, non si sviluppa autonomamente, ma richiede uno stretto rapporto di collaborazione che inizia proprio dalle specifiche esigenze operative delle Forze armate italiane. Il primo esempio di successo di questa collaborazione si è avuto nel settore dei blindati ruotati. A partire dal Centauro è stata infatti sviluppata una famiglia di veicoli blindati medi ad alta protezione (VBM) o Freccia, che costituirà la principale piattaforma del futuro Esercito italiano e sarà destinata a equipaggiare le brigate medie. Attualmente è prevista una fornitura complessiva di 249 unità per l'esercito italiano e vi è un interesse in merito all'acquisizione del veicolo anche da parte della Spagna e della Grecia. L'evoluzione della gamma porterà ad una nuova piattaforma anfibia, 8x8, in grado di coniugare il massimo livello di protezione con un'eccellente navigabilità.

Per quanto riguarda i veicoli Multiruolo, è stato evidenziato come la gamma dei prodotti sia in forte crescita, coerentemente con le nuove esigenze di una moderna Forza armata, particolarmente centrata sul fabbisogno delle operazioni di mantenimento della pace e di ricostruzione.

IVECO è in grado di coprire, con prodotti esistenti e con nuovi sviluppi, l'intero spettro dell'offerta – dai veicoli leggeri sino alle 26 tonnellate del Veicolo tattico multiruolo medio (VTMM) - assicurando il massimo della protezione unitamente a un'elevatissima mobilità. In questo ambito, si colloca anche il famoso veicolo tattico multiruolo leggero (VTMLM) Lince che è stato costruito secondo una concezione modulare, innovativa nel settore. Il cuore del veicolo è rappresentato dalla cellula di sopravvivenza - frutto dello studio su materiali avanzati - dotata di speciali sedili antiesplorazione<sup>38</sup>. Anche in questo caso, secondo l'azienda, è stato centrale il rapporto di *partnership* tra Difesa e industria, che ha condotto a notevoli risultati, come dimostra il fatto che il prodotto è stato venduto agli eserciti di nove Paesi europei, per oltre 2.500 unità e che il veicolo sta diventando uno *standard* di riferimento in questo settore. In proposito, sono stati evidenziati i vantaggi che si otterrebbero da un supporto logistico integrato che, applicato a tutta la flotta, con l'attuale ampiezza di consesso multinazionale, porterebbe significative opportunità in termini di efficienza e di risparmio anche al nostro paese.

Un altro prodotto della gamma dei veicoli Multiruolo è costituito dal VTMM che è un veicolo ad alta protezione che si pone in continuità con il Lince ed è destinato all'assolvimento dei compiti specialistici a supporto delle unità impegnate in missioni di *peacekeeping*. A differenza del *Lince*, che si colloca nel segmento delle 7,5 tonnellate, il VTMM si posiziona nel segmento 18 tonnellate nella versione 4x4 e 25 tonnellate nella versione 8x8, conservando in ogni

<sup>38</sup> La forma del veicolo è stata studiata per permettere, in caso di esplosione di una mina, che la forza sprigionata si propaghi verso i lati. Grazie a queste caratteristiche il veicolo possiede un elevato livello di protezione contro il fuoco delle armi leggere, gli IED e le mine.

condizione climatica e di lavoro, tutte le caratteristiche di mobilità e di agilità proprie del *Lince*.

Infine, per quanto riguarda i camion, IVECO è uno dei più importanti costruttori di veicoli industriali a livello mondiale, con una gamma completa di autocarri tattici che sono venduti agli eserciti di 80 Paesi. Si tratta di veicoli che sono impegnati in teatri operativi per assicurare il rifornimento e la movimentazione di quanto occorre alle forze impegnate sul campo. Tali veicoli, pur avendo un compito logistico e non *combat*, necessitano di un'adeguata protezione assicurata tramite specifici *kit* di blindatura montabili sulle cabine dei veicoli (i cosiddetti *add on*).

Nell'ambito di questo scenario complesso, sono stati sollecitati alcuni interventi, in parte già evidenziati nel corso delle audizioni di altri operatori del settore di cui dianzi si è dato conto. In particolare, è stata evidenziata la necessità di una programmazione adeguata degli investimenti per lo sviluppo di nuovi mezzi e percorsi snelli per consentire una veloce operatività delle soluzioni e, quindi, anche processi di acquisizione e autorizzazione all'*export* snelli e affidabili. In questo contesto, si inquadra, quindi, anche la richiesta di certezza nella copertura finanziaria dei programmi. Per l'industria, infatti, è indispensabile poter contare su di un piano di acquisizione pluriennale, caratterizzato da tempi certi. E' stato sottolineato al riguardo come nessun comparto industriale possa investire, sviluppare prodotti e garantire il livello occupazionale senza un quadro di riferimento certo. Inoltre, è stato evidenziato come nel 2009 soltanto una quota minoritaria (circa 400-500 milioni di euro) degli investimenti nei programmi di armamento facenti capo al Ministero della difesa sia destinata al settore terrestre. Nella prospettiva di un significativo recupero di risorse da destinare al settore, si potrebbe cogliere l'opportunità della collaborazione tra Difesa e industria nella logistica e manutenzione, capitalizzando i possibili risparmi che ne deriverebbero.

Infine, allo scopo di valorizzare le eccellenze tecnologiche nazionali, viene ritenuto centrale il rapporto tra industria, Governo e Forze armate, in modo da far diventare sistema la collaborazione che si è creata per la realizzazione del *Lince*. La partecipazione attiva delle industrie è considerata, infatti, un elemento essenziale per poter apportare le esperienze derivanti dal quotidiano competere in Paesi europei ed esteri.

Per quanto riguarda l'*export*, invece, è stata sottolineata l'esigenza che il nostro paese si ponga come parte attiva nel promuovere lo sviluppo di relazioni tra 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 i *partner* internazionali.

## 6.4 Avio

Una delegazione della Commissione Difesa si è recata in missione a Colleferro (Roma), per visitare gli stabilimenti Avio<sup>39</sup>. Nel corso della visita i responsabili della società hanno illustrato la struttura dell'azienda e le sue principali attività. In particolare, è stato evidenziato innanzitutto che Avio opera nel settore della produzione e progettazione di motori aeronautici civili, militari, e dei lanciatori spaziali; dispone di stabilimenti dedicati alla revisione dei motori in servizio, ed è la prima azienda al mondo per le trasmissioni meccaniche aeronautiche e, in Europa, per la propulsione spaziale a solido.

Tutto ciò consente all'azienda di realizzare un fatturato annuo di 1.700 milioni di euro - di cui il 92 per cento derivante dalle esportazioni - che viene investito per oltre il 12 per cento in ricerca e sviluppo, tanto che la società collabora con tutte le principali Università e centri di ricerca in Italia e con alcuni tra i maggiori centri di ricerca aerospaziali mondiali.

Nell'azienda sono occupati 5.500 dipendenti, di cui 5.000 in Italia; oltre 1.000 dipendenti sono ingegneri e tecnici. Per quanto riguarda la struttura societaria, è stato ricordato che Avio, fondata nel 1908, è stata parte del Gruppo Fiat sino al 2003, attualmente è invece controllata dal fondo Cinven e da Finmeccanica.

Venendo alle attività aziendali, è stato sottolineato che quelle nel campo della Difesa riguardano la propulsione per tutti i principali programmi delle Forze armate italiane con particolare riferimento all'Aeronautica e alla Marina. Ad esempio, Avio partecipa con una quota del 20 per cento ai "programmi motore" dei velivoli Typhoon e Tornado; fornisce gli apparati propulsivi di portaerei e fregate; è *partner* della General Electric con una quota del 40 per cento per la motorizzazione dell'elicottero NH90. Inoltre, partecipa ad alcuni tra i più importanti programmi internazionali come l'F22, l'A400M, il C130J, l'Apache e Black Hawk, l'US101 (Marine One).

Con riferimento alle attività specifiche per la Difesa (Divisione AeroEngine Militare), Avio ha segnalato tre tematiche: il programma JSF, con particolare riguardo al ritorno industriale atteso dalle sue due motorizzazioni (programmi F135 e F136); la manutenzione delle flotte militari italiane; le recenti politiche di acquisizione dei nuovi sistemi d'arma.

Quanto alla prima tematica è stato evidenziato che il programma di sviluppo della motorizzazione per il JSF sarà quasi certamente l'ultimo per velivoli pilotati dall'uomo e, quindi, anche per i sistemi propulsivi caratteristici di tali applicazioni. È fondamentale quindi per Avio avere una partecipazione qualificata ad un programma internazionale così importante, in quanto solo attraverso un ruolo

<sup>39</sup> La missione ha avuto luogo il 7 ottobre 2009 e vi hanno preso parte, oltre al Presidente Edmondo Cirielli, i deputati Giacomo Chiappori (LNP), Giulio Marini (PdL) e Antonio Ruggia (PD).

attivo nello sviluppo di tale motorizzazione sarà possibile mantenere ed incrementare il *know-how* nazionale in discipline e tecnologie di ultima generazione con importanti ricadute anche per il mercato aeronautico civile.

Infatti, considerato che il ruolo di programma trainante e di riferimento per lo sviluppo di *know-how* è stato svolto negli ultimi anni dal motore EJ200 (Typhoon), la cui produzione dovrebbe terminare nel 2017, il JSF dovrebbe svolgere il ruolo di naturale «staffetta» tecnologica per proiettare l'industria motoristica nazionale nei prossimi 35-40 anni e per garantire un'occupazione che Avio stima, per il solo programma F136, in 500 addetti. L'obiettivo è quello di ottenere un ritorno industriale adeguato alle capacità tecniche e produttive dell'azienda e della sua filiera di fornitori italiani nonché un fatturato che consenta di garantire un livello di occupazione stabile. L'Avio è coinvolta attualmente in negoziazioni con le società di riferimento per entrambe le motorizzazioni.

Quanto al ritorno industriale previsto, per il programma F135 è stata ipotizzata una produzione per 9 anni su licenza (il progetto è infatti sviluppato interamente negli Stati Uniti da Pratt&Whitney), con un fatturato stimato in 100 milioni di dollari, mentre per il programma F136 le responsabilità di progetto e sviluppo nonché la produzione del 5 per cento del motore dovrebbero aver luogo in Italia, con un ricavo stimato di 3.800 milioni di dollari. In proposito, Avio ha già firmato, sia con General Electric, sia con Rolls-Royce il «Memorandum Of Agreement» per una co-partecipazione al programma F136 a vita intera; un analogo accordo, sempre per una partecipazione del 5 per cento, è stato siglato in Olanda per la società DutchAero, di proprietà Avio. Complessivamente, la motorizzazione F136 garantirebbe alla società uno sviluppo del fatturato pari a 7.600 milioni di dollari.

Per favorire e sostenere lo sviluppo del «sistema-paese» attraverso la partecipazione dell'industria italiana nel programma, Avio ha chiesto quindi di ribadire il supporto italiano allo sviluppo del motore F136; di non operare scelte definitive fino a quando non saranno chiare le soluzioni che potranno essere richieste dallo scenario americano e dai Paesi con i quali sono state definite ipotesi di collaborazione (Olanda e Norvegia); di assicurare la necessaria flessibilità e reversibilità alle eventuali decisioni italiane che anticipino queste scadenze.

Quanto al settore della manutenzione motori, Avio ha ricoperto storicamente un ruolo estremamente rilevante nell'ambito della Difesa, arrivando a soddisfare più dell'80 per cento dei fabbisogni di servizi per i motori aeronautici e navali delle Forze Armate e dei Corpi dello Stato. Il livello di attività si è progressivamente ridotto e, dal 2001 ad oggi, si è più che dimezzato soprattutto per la riduzione delle risorse disponibili. Pur nella scarsità delle risorse finanziarie, per evitare perdita di capacità strategiche e consentire un supporto efficiente ed efficace all'operatività dei mezzi della difesa, è stata segnalata la necessità di disporre di una pianificazione pluriennale di fondi, nonché investire

in tecnologie di riparazione di ultima generazione, sviluppando il *know-how* necessario per operare sui motori più avanzati, in modo da garantire l'autonomia nazionale e vantaggi anche in termini di efficienza logistica, risparmi sul ciclo di vita del prodotto e allungamento della catena del valore fornito dall'industria italiana.

Con riferimento al tema dell'acquisizione dei nuovi sistemi d'arma, è stato segnalato come le scelte effettuate nel settore Difesa producano un impatto strategico, non solo sull'attività internazionale di Avio, ma anche su tecnologia, *know-how* di sistema e capacità di supporto alle esigenze operative nazionali. Infine, è stato sottolineato che, contestualmente all'acquisto di nuovi sistemi d'arma, è necessario continuare ad acquisire tutti i fattori di supporto della propulsione a favore dell'industria specialistica nazionale, in un'ottica sia strategica, ai fini dell'operatività delle Forze armate, sia di sviluppo del «sistema-paese». La propulsione, infatti, è un'area tecnologica confinata e strategica che richiede una gestione in servizio dedicata. Alla luce dell'esigenza della difesa di acquisire il supporto in servizio assieme al nuovo sistema d'arma, secondo i responsabili AVIO, si dovrebbe quindi esplorare la possibilità di adottare modelli cooperativi tra aziende velivolisti (o cantieri), aziende motoriste e personale delle Forze armate.

## CONCLUSIONI

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, come visto, 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 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.

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 un'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 predispose 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 promozione 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 programmi 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 ripianamento 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, 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 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 inadatti 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.

Andrebbe altresì previsto, anche alla luce della recente evoluzione della disciplina comunitaria, 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.

Inoltre, 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.

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 armamento, 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.