

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVII

n. 10

DOCUMENTO APPROVATO DALLA IV COMMISSIONE PERMANENTE (DIFESA)

nella seduta del 13 ottobre 2010

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 15 ottobre 2008

SULL'ACQUISIZIONE

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

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

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

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO

INDICE

Premessa	Pag.	5
1. Il quadro normativo e organizzativo del Ministero della difesa	»	8
2. I finanziamenti erogati dal Ministero dello sviluppo economico	»	17
3. Il quadro finanziario	»	21
4. I controlli sui programmi di armamento: disciplina vigente e procedura parlamentare	»	30
5. L'evoluzione del contesto europeo	»	34
5.1 L'OCCAR (<i>Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement</i>)	»	35
5.2 L'Agenzia europea della difesa	»	39
5.3 Le più recenti iniziative assunte dall'Unione europea e dagli Stati membri	»	42
6. Le industrie della difesa	»	45
6.1 Finmeccanica	»	46
6.2 Fincantieri	»	48
6.3 Iveco	»	50
6.4 Avio	»	54
Conclusioni	»	57

PAGINA BIANCA

Premessa

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

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

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

Si avverte, quindi, in modo sempre più palmare, l'esigenza di ricondurre alla sede parlamentare questo flusso di informazioni e di fare il punto sull'acquisizione dei citati programmi, anche in considerazione del fatto che dalla data di entrata in vigore della legge n. 436 ad oggi, la difesa ha subito

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

trasformazioni epocali di cui non si può non tenere conto, anche e soprattutto in relazione al settore degli armamenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. IL QUADRO NORMATIVO E ORGANIZZATIVO DEL MINISTERO DELLA DIFESA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

programmazione economico-finanziaria (divenuto ora schema di decisione di finanza pubblica)⁷.

In coerenza con la direttiva annuale del Ministro della difesa sulle attività amministrative e sulla gestione – relativa al primo anno del periodo a cui si riferisce la programmazione pluriennale – il Capo di stato maggiore procede poi ad elaborare un altro documento, denominato Piano di impiego finanziario (PIF), che riassume tutti i finanziamenti assicurati ai diversi programmi di armamento limitatamente al nuovo anno e che, sostanzialmente, coincide con quanto riportato per il primo anno della programmazione pluriennale risultante dal PIP.

Entrambi i documenti, sia il PIP sia il PIF, trovano la loro espressione contabile nell'ambito della nota aggiuntiva che correda lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa⁸.

Inoltre, ai fini dell'avvio del singolo programma di armamento, è trasmesso per il parere alle Commissioni parlamentari competenti lo schema di decreto del Ministro della difesa con cui si dispone l'approvazione del programma stesso. Dopo l'espressione del parere, ovvero trascorsi 30 giorni dalla data di trasmissione senza che le Commissioni stesse abbiano espresso il proprio parere, il Ministro della difesa provvede all'emanazione del decreto definitivo che innesca la seconda e la terza fase di carattere amministrativo, di cui prima si è detto, relative all'attuazione del programma.

In particolare, nella seconda fase, ossia quella di analisi e valutazione, la Direzione generale degli armamenti tende alla standardizzazione delle metodologie di gestione delle attività; individua e propone l'integrazione interforze del settore tecnologico e logistico; promuove e sostiene l'industria nazionale nel contesto internazionale; fornisce indirizzi nel campo delle compensazioni industriali (i cosiddetti *offset*), e dei ritorni tecnologici soprattutto da parte di Paesi non appartenenti all'Unione europea⁹.

La terza ed ultima fase, ossia quella di acquisizione, infine, si realizza nel rispetto della normativa nazionale con procedimenti amministrativi, in cui i criteri della scelta del contraente sono ben definiti e in larga misura dettati dal codice dei contratti, accertando, in primo luogo, l'esistenza dei presupposti per l'eventuale applicazione della deroga prevista dall'articolo 296 del Trattato

⁷ Si vedano in proposito gli articoli 7, commi 2, lettera b), e 3, e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante legge di contabilità e finanza pubblica.

⁸ Un'ampia illustrazione dei citati documenti è stata fornita dal sottosegretario di Stato per la difesa, Giuseppe Cossiga, nel corso della sua audizione del 7 ottobre 2009.

⁹ Le compensazioni industriali sono di interesse industriale o governative, e si applicano normalmente ai programmi di acquisizione di materiali dei servizi nel settore militare, prevedendo transazioni commerciali che la ditta fornitrice estera è obbligata a corrispondere alle industrie del paese acquirente. Sono di tipo diretto quando riguardano beni e servizi relativi allo stesso prodotto previsto dal programma di acquisizione d'origine e di tipo indiretto quando, invece, riguardano beni e servizi diversi da tale prodotto, ma dello stesso livello e valore tecnologico.

istitutivo delle Comunità europee (divenuto ora articolo 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) come meglio si vedrà in seguito¹⁰. In proposito, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2009 stabilisce la procedura che le Amministrazioni devono seguire nel decidere la non applicazione della normativa europea sulla base del citato articolo 346 per quanto attiene all'acquisto di prodotti militari, il finanziamento di programmi di ricerca e sviluppo militari, l'approvazione di fusioni e finanziamenti riguardanti imprese militari.

Come sottolineato dal Capo di stato maggiore della difesa, il quadro di sviluppo della pianificazione generale e del processo di acquisizione di capacità operative tende, a configurarsi non linearmente, ma come un processo integrato, in continua evoluzione, e bisognoso di progressivi aggiustamenti e di ricorrenti verifiche, nell'ambito, di un quadro di stabilità complessiva riguardo alle scelte fondamentali e alle linee di sviluppo generali dello strumento militare.

In tale processo, tuttavia, si inserisce un significativo elemento di criticità rappresentato dall'incertezza delle disponibilità finanziarie nel medio e lungo periodo, insita negli stessi criteri che sovrintendono alla predisposizione del bilancio della Difesa che, al pari di quanto accade negli altri dicasteri, sono necessariamente legati alla contingenza dell'anno finanziario di riferimento.

Ciò comporta una notevole difficoltà per gli organi preposti a collegare programmi ed attività - che richiedono tempi lunghi, se non lunghissimi, per il loro completamento - alle spesso mutevoli disponibilità finanziarie annuali.

A tale difficoltà fa riscontro sul fronte parlamentare un altrettanto grave impedimento a ricondurre a un quadro unitario e dinamico - sia dal punto di vista strategico, sia sotto il profilo delle risorse disponibili - la grande mole di informazioni che vengono prodotte in Parlamento dal Governo.

La legge Giacché, infatti, prevede che il parere parlamentare sia espresso esclusivamente sui singoli programmi e non anche sul quadro complessivo in cui tali programmi risultano inseriti, né tanto meno prevede procedure adeguate affinché tale quadro sia comunicato alle Camere, nella sua versione originaria e nei suoi aggiornamenti successivi.

Si avverte quindi l'esigenza di una complessiva revisione, tanto delle modalità quanto della tempistica della trasmissione delle citate informazioni, per rendere maggiormente efficace il controllo parlamentare. A questo riguardo, il Capo di stato maggiore della difesa, nel corso della sua audizione, ha prospettato la possibilità di prevedere la stesura di unico documento da trasmettere alle

¹⁰ Per i progetti di contratto di ammodernamento o rinnovamento di valore superiore ai 5 milioni di euro, è prevista l'acquisizione del parere di un apposito comitato consultivo, presieduto dal Segretario generale, connotato dalla presenza di membri esterni all'amministrazione Difesa: magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonché esperti in materia di analisi dei costi e contabilità industriale.

Camere, riferito ad un arco di tempo pluriennale, un vero e proprio *rolling document*, che raccolga, corredi ed uniformi le diverse informazioni, da aggiornare sulla base dell'evoluzione della situazione, sia gestionale, sia programmatica.

Tale obiettivo, per altro, potrebbe essere realizzato, senza particolari aggravii procedurali, sottoponendo annualmente al vaglio parlamentare, con congruo anticipo rispetto all'avvio della manovra di finanza pubblica, un documento analogo al Piano di Impiego Pluriennale, che appare, attualmente, lo strumento più idoneo a far emergere la connessione tra indirizzi strategici, risorse pluriennali disponibili e singoli programmi ossia quella visione di insieme di cui prima si è detto. E' vero che, sulla base della legge 18 febbraio 1997, n. 25, viene predisposto un apposito documento, denominato nota aggiuntiva, che correda lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, in cui trovano la propria traduzione contabile le grandezze finanziarie del Piano di Impiego Pluriennale e del Piano di Impiego Finanziario, ma tale procedura non è apparsa di per sé idonea ad assicurare un incisivo controllo parlamentare sul complessivo andamento dei programmi di armamento.

Infatti, va ricordato innanzitutto che, all'atto pratico, la discussione sulla nota aggiuntiva viene assorbita all'interno della 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 parlamentare; inoltre, in sede di esame dei citati documenti le possibilità di modifica, in presenza di un quadro finanziario già definito, risultano molto contenute, rispetto a quelle che si avrebbero qualora si potesse intervenire su un documento che precede la costruzione del bilancio a legislazione vigente.

Inoltre, considerata la rilevanza che la spesa per armamenti riveste per la difesa nazionale, andrebbe valutata l'opportunità di stabilire che tale documento sia sottoposto all'esame del Consiglio supremo di difesa - nella sua qualità di organo di alta consulenza e informazione del Presidente della Repubblica - analogamente a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 18 febbraio 1997, n. 25 per le deliberazioni adottate dal Governo in materia di difesa e sicurezza¹¹.

La presentazione di un autonomo documento di programmazione consentirebbe alle competenti Commissioni parlamentari di aprire una discussione su questo specifico argomento che potrebbe sfociare anche nell'adozione di atti di indirizzo al Governo sulle linee strategiche della

¹¹ Si ricorda che tale disposizione è stata riprodotta all'articolo 10, comma 1, lettera a), del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

programmazione¹². 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.

In questo modo, l'Italia si porrebbe sulla scia della disciplina già adottata in altri Paesi europei, quale ad esempio Francia, in cui il Governo presenta in Parlamento un apposito documento denominato libro bianco in cui vengono identificati gli obiettivi della difesa e sicurezza nazionale francese per gli anni successivi¹³. In applicazione delle priorità individuate con il libro bianco viene poi approvata una legge di programmazione militare di cinque anni – a cui si è di recente affiancato un *budget* per la difesa di durata triennale – sulla cui applicazione il Governo è chiamato a presentare al Parlamento un apposito rapporto annuale. Analogamente, nel Regno Unito il settore degli armamenti si sviluppa lungo le linee indicate dalla *Defence Industrial Strategy* (DIS)¹⁴, che individua i principi del *procurement* del Ministero della difesa; identifica le tecnologie chiave che il Regno Unito deve mantenere e stabilisce la gestione dei programmi lungo l'intero ciclo di vita degli stessi¹⁵.

Infine, riguardo al profilo della gestione dei sistemi d'arma, dovrebbe essere affrontato il tema della logistica e della manutenzione dei mezzi, dal momento che non appaiono ancora del tutto risolti i problemi di separazione nella gestione, anche nell'eventualità che le diverse Forze armate adottino gli stessi mezzi. Poiché tali problemi – come ha sottolineato il Capo di stato maggiore della difesa – sono anche originati dal dettato della legge sui Vertici militari e del relativo regolamento di attuazione che assegna ai Capi di stato maggiore di Forza armata, anziché al Capo di stato maggiore della difesa, la responsabilità dell'efficienza logistica dei loro mezzi¹⁶, si potrebbe valutare l'opportunità di modificare la disciplina vigente, al fine di consentire una maggiore integrazione

¹² Si veda al riguardo quanto previsto dall'articolo 124 del Regolamento della Camera dei deputati, che disciplina le modalità di esame, da parte delle Commissioni competenti per materia, delle relazioni presentate dal Governo o da altri organi pubblici.

¹³ L'ultimo è stato presentato nel giugno 2008 e copre un periodo di 15 anni. Tra le altre cose il documento definisce le aree nelle quali la Francia deve mantenere la competenza sovrana a livello nazionale, come la deterrenza nucleare, i missili balistici e la *cyber-security*, ovvero le aree nelle quali la capacità tecnologica può essere sviluppata in cooperazione con l'industria europea.

¹⁴ L'ultima è del 2005.

¹⁵ La Commissione Difesa della Camera dei comuni partecipa alla stesura del documento tramite audizioni del Ministro responsabile per il *procurement* militare e supervisiona l'applicazione della DIS. In applicazione della DIS sono poi emanati una serie di indirizzi strategici: la *Defence Technology Strategy* (DTS, 2006) che identifica le priorità tecnologiche specifiche per ogni settore della DIS e gli obiettivi per gli investimenti in ricerca e sviluppo militare; la *Defence Innovation Strategy* (2007), che promuove una cultura dell'innovazione della difesa e il *Defence Technology Plan* (2008) fornisce una lista ragionata in base ai costi delle priorità identificate dal DTS.

¹⁶ Infatti, l'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge 18 febbraio 1997, n. 25 assegna ai Capi di stato maggiore di Forza armata la responsabilità dell'organizzazione e dell'approntamento delle rispettive Forze armate e, conseguentemente, l'articolo 12, comma 1, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1999, n. 556, affida agli stessi la diretta amministrazione dei fondi del settore funzionamento finalizzati ad assicurare l'efficienza dei mezzi, dei materiali e delle infrastrutture nei limiti degli stanziamenti approvati dal Ministro.

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		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 (<i>milioni di euro</i>)					
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 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.

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.

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 nazionale³⁶), 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

³⁶ 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 Spa³⁷, 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

³⁷ 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 antiesplorazione³⁸. 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

³⁸ 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 Avio³⁹. 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

³⁹ 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 predispone le eventuali misure di contenimento della spesa, e il Ministero della difesa, responsabile della programmazione di settore, si è quindi rivelata del tutto inidonea a preservare le risorse da misure di riduzione trasversale degli stanziamenti di bilancio, anche nel caso in cui tali misure risultino suscettibili di incidere su impegni internazionali già assunti, come avvenuto, ad esempio, in occasione della manovra finanziaria per l'anno 2006. Per evitare tali inconvenienti, si potrebbe rendere la programmazione finanziaria più stringente, senza tuttavia escludere quei margini di flessibilità normalmente necessari a piani di investimento che si protraggono per numerosi anni. Un simile obiettivo potrebbe essere realizzato attraverso quegli strumenti previsti dalla vigente disciplina contabile che consentono alla legge finanziaria – divenuta ora legge di stabilità - di riprogrammare talune autorizzazioni di spesa in funzione delle effettive esigenze. Tale soluzione, che implicherebbe innanzitutto il trasferimento degli stanziamenti di bilancio in materia di armamenti nell'alveo della legislazione sostanziale di spesa, avrebbe il pregio di mantenere fermi i vincoli finanziari derivanti dal *plafond* delle risorse stanziare, rendendo però del tutto trasparenti le eventuali rimodulazioni operate nel corso degli anni dalla stessa legge di stabilità, opportunamente illustrate da un'apposita relazione tecnica, che potrebbe recare una proiezione delle risorse programmate anche per un congruo periodo successivo al triennio.

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