

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
EDMONDO CIRIELLI

La seduta comincia alle 11,05.

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

Pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

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

Avverto che, sulla base delle diverse proposte di modifica e di integrazione che sono pervenute, ho predisposto una nuova formulazione della proposta di documento conclusivo. Di ciascuna proposta riepilogherò ora brevemente il contenuto, così come recepito nel documento, ricordando i gruppi che l'hanno presentata.

Avverto, inoltre, che nel testo in distribuzione le citate modifiche e integrazioni sono state evidenziate in grassetto e figurano, ad eccezione di una, sia nei paragrafi di riferimento sia nelle conclusioni.

La prima proposta, presentata dai gruppi del Partito Democratico e dell'Italia

dei Valori, riguarda il problema dell'integrazione tra le componenti logistiche delle Forze armate. In particolare, essa tende a realizzare tale integrazione prevedendo l'istituzione di un unico centro di responsabilità, non necessariamente coincidente con la figura del Capo di stato maggiore della difesa, come invece indicato nella precedente versione del documento conclusivo.

Si individua, quindi, una soluzione aperta e adattabile anche alle nuove indicazioni emerse dallo schema di Regolamento recante modifiche al Testo unico delle disposizioni regolamentari presentato dal Governo, che tende a far confluire la responsabilità in materia di *procurement* sul segretario generale della Difesa.

Si suggerisce, inoltre, l'istituzione di un sistema informatico centralizzato per la gestione unitaria della logistica e delle scorte, nonché la valorizzazione dell'area tecnico-industriale, in modo da consentire di realizzare le attività di manutenzione in economia, ove ciò risulti economicamente conveniente, ovvero quando ne derivino vantaggi dal punto di vista operativo, affidando invece tale attività all'esterno qualora vi siano vantaggi economici.

La seconda proposta, presentata dai gruppi del Partito Democratico e dell'Italia dei Valori, esorta a valutare attentamente, considerata la delicatezza della materia, l'opportunità di prevedere il divieto per i responsabili del *procurement* militare di assumere incarichi dirigenziali nell'industria degli armamenti per un congruo periodo di tempo decorrente dalla data di cessazione del servizio.

La terza proposta, presentata dal gruppo della Lega Nord, sottolinea come nell'ambito dei programmi finanziati congiuntamente dai Ministeri dello sviluppo economico e della difesa vi sia anche il

programma *Eurofighter*. Tale proposta, peraltro, avendo esclusivamente carattere informativo, non è stata riportata nelle conclusioni, ma soltanto nel paragrafo 2, concernente i finanziamenti erogati dal Ministero dello sviluppo economico.

La quarta proposta, presentata dai gruppi del Partito Democratico e dell'Italia dei Valori, prevede che la presentazione della relazione periodica del Comitato permanente per il monitoraggio dei programmi di armamento della Commissione difesa avvenga prima della scadenza del termine per la trasmissione alle Camere del documento riassuntivo annuale da parte del Governo, in modo da poter disporre tempestivamente di un valido strumento istruttorio.

La quinta proposta, presentata dal gruppo della Lega Nord, sottolinea il fatto che attraverso l'attività del Comitato permanente potrebbe svolgersi in maniera strutturata tutta la complessa attività di controllo attualmente dispersa negli atti di sindacato ispettivo dei singoli deputati, che, per quanto preziosi, risultano, per la loro stessa natura, inidonei a offrire una sistematica visione d'insieme della materia.

La sesta proposta, elaborata sulla base delle indicazioni dei gruppi del Partito Democratico e dell'Italia dei Valori, prescrive 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 le esigenze di segretezza, indicandone le ragioni.

La stessa precisazione, peraltro, 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. In questo modo si avrebbe un quadro chiaro delle opere e dei programmi realizzati a trattativa privata.

Il gruppo del PdL, ovviamente, ha dato il suo contributo alla redazione del docu-

mento conclusivo nella proposta del sottoscritto.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per dichiarazione di voto.

PIER FAUSTO RECCHIA. Intervengo solo un minuto per rilevare che abbiamo svolto un buon lavoro. L'indagine conoscitiva ha messo in evidenza le criticità dell'applicazione della legge Giacchè da noi già osservate quando la Commissione ha dovuto esprimere il parere sugli atti recanti i vari sistemi d'arma.

L'obiettivo che si pone il documento è sostanzialmente condiviso, dal momento che esso cerca di mettere in coerenza l'efficienza dell'attività del Governo con l'attività di indirizzo e di controllo che attualmente non svolge il Parlamento. Il documento conclusivo, quindi, si fa carico di cercare di mettere riparo a tale situazione.

Non entro nel merito dei punti, perché abbiamo già ribadito più volte che li condividiamo. Condividiamo, in particolare, il documento programmatico e il fatto che il Comitato permanente vada rafforzato il più possibile.

Esprimo un dubbio personale sul ruolo del Consiglio supremo di difesa, perché non capisco quali siano i poteri che esercita, soprattutto dal punto di vista della procedura, ossia come si inserisca la sua azione dentro la procedura, considerato che in qualsiasi momento può verificare la situazione dei sistemi d'arma.

Gli altri punti sono tutti condivisibili. Naturalmente, avendo raccolto anche le osservazioni che noi avevamo presentato con il nostro documento, annuncio il nostro voto favorevole sul documento stesso.

AUGUSTO DI STANISLAO. Anche noi esprimiamo un parere favorevole e affermiamo che, questa volta, si è compiuto un buon lavoro da parte di tutti, senza condizionamenti di carattere ideologico o di posizioni politiche. Nessuno ha vissuto di rendita in attesa che si definissero alcune questioni che ritengo molto importanti.

Penso che il contributo dato dal gruppo dell'Italia dei Valori sia stato di qualità e di contenuto e che, attraverso la nostra presenza, si sia « costretto » — mi si passi il termine — a chiudere subito la partita

per dare finalmente una risposta definitiva, importante e sistematica a una situazione che altrimenti rischiava di arrivare alle calende greche.

Sono convinto che, in virtù di quanto emerso nel corso delle audizioni e del contributo che ognuno di noi ha fornito, la Commissione sia stata in grado di convergere su un documento unitario di grande dignità e qualità, e che, alla fine, le integrazioni proposte da noi, ma anche dagli altri gruppi, abbiano consentito al documento stesso di arricchirsi di ulteriori elementi di carattere politico-istituzionale che gli hanno permesso di guadagnare tono e che sicuramente consentiranno un'applicazione concreta dei principi in esso contenuti.

MARCO BELTRANDI. Anche da parte dei radicali si ritiene che sia stato compiuto un ottimo lavoro. Peraltro, penso che i punti di modifica illustrati siano di particolare significato e valenza. Al riguardo, voglio rivolgere un ringraziamento al gruppo del PD, che ha lavorato in questa direzione.

Voglio anche evidenziare che questo è il documento conclusivo di un'indagine conoscitiva e che, quindi, sicuramente non può avere valenza normativa di alcun tipo. È vero, però, che scrivere determinate proposte su un documento di una Commissione parlamentare rappresenta, comunque, un indirizzo. Mi auguro, quindi, che il Governo vorrà tenerne conto nella sua attività di proposta legislativa.

SALVATORE CICU. Sicuramente si tratta di un lavoro che ci ha consentito di far emergere diverse problematiche complesse, difficili e delicate, che finalmente ci proiettano verso un'opportunità, innanzitutto quella di una condivisione dello schema di documento conclusivo, con la possibilità che, nel confronto col Governo e, nel prosieguo, con il Comitato permanente, si possano realizzare concrete opportunità di modifica legislativa.

Come sappiamo, si tratta di un tema necessario per inserirci in un processo che vede finalmente la possibilità che anche questo settore si inserisca in un contesto

molto più ampio, quello europeo, e che attraverso questo documento si possa definire anche una concreta partecipazione del Parlamento alle decisioni in uno dei settori strategicamente più rilevanti e importanti, che riguarda la programmazione degli armamenti e non solo.

È evidente che abbiamo svolto le audizioni e abbiamo potuto capire meglio e di più le questioni in oggetto. Credo che ora subentri il compito dei Gruppi e della Commissione di offrire effettivamente la possibilità di una produzione normativa all'altezza della situazione.

FRANCO GIDONI. Anche il gruppo della Lega Nord voterà a favore di questo documento. Condividiamo quanto affermato dal deputato Cicu e il fatto che questo documento conclusivo sia la base da cui possano scaturire azioni concrete nel campo della regolamentazione e dell'acquisizione dei sistemi d'arma.

Come stimolo ai colleghi di Commissione, credo che l'iniziativa possa già partire, a breve termine, con alcune risoluzioni sui temi trattati e, ovviamente, come sostiene il collega Cicu, con un atto o una proposta legislativa condivisa da tutti i gruppi. Sarebbe la conclusione migliore di questo lavoro, che ci ha visti impegnati per due anni.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, pongo in votazione la proposta di documento conclusivo, così come riformulata (*vedi allegato*).

(È approvata).

Nel rilevare l'approvazione all'unanimità della nuova formulazione della proposta di documento conclusivo, dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 11,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 9 dicembre 2010.*

ALLEGATO

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 DALLA COMMISSIONE

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

Indice

Premessa

1. Il quadro normativo e organizzativo del Ministero della difesa

2. I finanziamenti erogati dal Ministero dello sviluppo economico

3. Il quadro finanziario

4. I controlli sui programmi di armamento: disciplina vigente e procedura parlamentare

5. L'evoluzione del contesto europeo

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

5.2 L'Agenzia europea della difesa

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

6. Le industrie della difesa

6.1 Finmeccanica

6.2 Fincantieri

6.3 Iveco

6.4 Avio

Conclusioni

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.