

**Camera dei Deputati**

**Commissione Difesa - Gruppo PD**

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI D'ARMA**

### PROPOSTE

Sono numerose le ragioni che hanno reso necessaria l'indagine conoscitiva sui sistemi d'arma. In primo luogo, un vasto dibattito e un percepibile disagio dell'opinione pubblica davanti a rilevanti spese militari, in una fase caratterizzata da gravi difficoltà economiche e finanziarie. In particolare i progetti di progressiva sostituzione delle linee di volo Tornado, AV-8B Harrier e AMX con il cacciabombardiere per attacco al suolo in profondità "F35" Lockheed Martin. Ma anche il dibattito su Forza Nec e sul ruolo della Marina Militare, nonché sulle missioni militari all'estero e sulla legge di riforma delle FFAA, hanno attirato l'attenzione dei cittadini e delle istituzioni, sulla vasta e complessa materia dell'analisi geostrategica della posizione dell'Italia nel mondo, delle qualità delle minacce che il nostro Paese deve fronteggiare e delle modalità e della gamma delle risposte che si possono approntare.

L'indagine conoscitiva sui sistemi d'arma è quindi un tassello - parziale ma prezioso - di una complessiva opera di conoscenza e di decisione sull'insieme della materia della Difesa, che incombe sulla politica e che si auspica possa sfociare in un Libro bianco.

Nel mondo prevalentemente instabile e insicuro, complesso e diversificato, che si è formato dopo la fine dell'equilibrio duale postbellico e che sarà nel medio periodo l'orizzonte delle relazioni internazionali, la sicurezza non è da perseguire solo nella dimensione militare, ma attraverso un insieme di misure e di comportamenti che vanno dalla promozione democratica dei diritti umani alla collaborazione allo sviluppo umano ed economico, alimentare e sanitario. In questo contesto una specifica dimensione militare della sicurezza - improntata al dettato costituzionale che vincola l'Italia a ripudiare la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e a praticare una politica di attiva promozione della pace - resta un'esigenza imprescindibile del nostro Paese, che come ogni altro, ha l'obbligo di tutelare i propri interessi strategici da possibili minacce.

Ma gli Stati europei, pur dotati in misura variabile di mobilità strategica e di buona capacità militare, difficilmente possono aspirare alla piena autonomia nell'esercizio armato della sovranità. Visioni strategiche unilaterali, legate agli interessi nazionali e non facilmente superabili, sono ancora attive e vitali, mentre cresce l'esigenza che si affermi la volontà politica di elaborare visioni e concetti strategici su scala europea, sorretti da una capacità industriale integrata. In questo orizzonte europeo si dovranno con più decisione perseguire politiche volte a sviluppare cooperazione, interoperabilità, convergenza in ambiti specifici (*Ue battlegroup*, capacità di intervento rapido, strategia di sicurezza marittima, aerei a pilotaggio remoto, rifornimento in volo, standardizzazione, coordinamento delle politiche di ricerca e di quelle industriali per realizzare economie di scala).

All'interno di una imprescindibile dimensione europea, in buona parte ancora da costruire, e dell'architettura della Nato, partner strategico dell'Italia e della Ue ma in graduale ritiro dai maggiori teatri operativi, la specifica situazione del nostro Paese, dal punto di vista della sicurezza, è duplice: da una parte è saldamente inserito in sistemi di alleanze politiche e militari a nord e ad est, che fanno dell'Unione un'isola di pace, ma dall'altra, sul fianco sud, si trova in prima linea

rispetto a un arco di crisi e di instabilità politica che va dal nord Africa al Medio Oriente e al Corno d'Africa. Ambiti, questi, in cui l'Italia opera, sempre all'interno del diritto internazionale, con missioni militari, terrestri e navali, di vario livello e ruolo (mentre in Afghanistan e' previsto l'inizio di una missione senza compiti di combattimento).

Rispetto a questo quadro complesso - in cui prevale l'instabilità e in cui le minacce provengono prevalentemente da squilibri, tensioni e conflitti non statali, e in cui quindi sempre maggiore ruolo avranno dimensioni tecnico-operative come l'intelligence e il dominio cibernetico - il Parlamento, attraverso l'indagine conoscitiva sui sistemi d'arma in sede di Commissione Difesa, ha fatto valere l'esigenza che siano messi a punto aspetti della politica militare meno noti al grande pubblico. In tal modo e' stata sottolineata la rilevanza della politica di difesa, e si sono poste le basi perché questa possa divenire elemento permanente di un informato dibattito civile e di un responsabile confronto politico nazionale, rivolto anche a razionalizzare la spesa militare e a iniziare a determinarne una tendenziale riduzione.

In un maturo concetto di democrazia, capace di conoscenza, di dibattito, di decisione, del tutto centrale risulta l'esigenza che sia pienamente valorizzato il ruolo del Parlamento, proprio nel momento in cui questo e' da più parti criticato e vilipeso. Che attraverso il Parlamento, la materia militare, tradizionalmente opaca e gelosamente custodita da istanze e saperi tecnici e specialistici, venga integralmente consegnata alla coscienza civile e democratica del Paese, dimostra che, nello spirito della legge 244/2012, la democrazia parlamentare ha la forza e la coerenza di illuminare, di discutere alla luce del giorno, e di fare responsabilmente proprie - nel rispetto delle competenze dell'esecutivo - anche questioni di forte impatto politico ed economico, e di notevole spessore tecnico, come i sistemi d'arma.

Di questa forza e di questa legittimità delle istituzioni rappresentative è un esempio serio e coerente l'indagine conoscitiva, intensa e produttiva, libera da condizionamenti, di alto livello intellettuale azione propositiva del Presidente e dei rappresentanti delle diverse forze politiche, e' stata condotta fino al febbraio di quest'anno, e di cui di seguito si forniscono le conclusioni, fondate su una laica interpretazione politica dei dati raccolti nel corso delle numerose audizioni, e puntualmente riscontrabili negli atti della Commissione.

Conclusivamente può convenirsi che, nel corso dell'indagine svolta, sono emersi elementi di particolare interesse, sia in merito agli investimenti relativi ai sistemi d'arma più onerosi, che in relazione alla assoluta necessità di ottenere concreti passi in avanti, nella realizzazione di un efficace sistema di difesa europea, di seguito rappresentati.

1) Il rafforzamento dell'identità europea della Difesa costituisce l'orizzonte dentro il quale misurare anche la validità dei più importanti programmi nazionali. A questo fine occorre che, durante il semestre di Presidenza italiana, dopo un ventennio di negligenza da parte dei governi nazionali, il Governo italiano si impegni per riaffermare che la PESD diventi il paradigma su cui valutare i programmi nazionali. Non è più rinviabile la costruzione di una politica che incentivi fortemente i paesi aderenti a realizzare investimenti comuni sul terreno della ricerca e della produzione di sistemi d'arma. Su questo punto il Consiglio Europeo del dicembre 2013 ha rinviato ogni decisione, a partire da quella sulla produzione di velivoli senza pilota, che pure era all'ordine del giorno. Proprio per questo è necessario riportare l'argomento nell'Agenda del semestre di Presidenza italiana. Ma non è soltanto questo il terreno su cui insistere. L'Agenda dei lavori andrebbe ampliata alla necessità di individuare aree comuni, per svolgere insieme l'attività addestrativa di componenti essenziali delle rispettive forze nazionali, a cominciare da quei reparti già messi a disposizione dei *battle group*. In altre parole si tratta di dar vita ad un processo di "approntamento delle Forze" che razionalizzi e metta a sistema le attività di addestramento comune, prima ancora che ci si trovi nella necessità di utilizzarle

nelle missioni sotto bandiera europea. Così come si deve porre con determinazione l'esigenza di standardizzare a livello europeo gli equipaggiamenti individuali di base delle forze di terra, quali i fucili d'assalto, le armi corte, le granate, gli elmetti e i giubbotti antiproiettile.

2) Con riferimento poi, a ciascuna forza armata, per quanto riguarda l'Esercito il programma più impegnativo sul piano finanziario e più significativo dal punto di vista operativo è quello denominato Forza NEC. Su questo programma, per il quale si prevede un investimento complessivo di oltre 20 miliardi, l'indagine conoscitiva ha messo in evidenza i limiti di una scelta che si propone di dare continuità agli investimenti in questo settore, senza che sia stata data una risposta positiva al tema della realizzazione di una significativa interconnettività con i sistemi dei paesi partner, a livello NATO e UE. Appare pertanto oggettivamente censurabile continuare ad investire su questo programma, senza che siano state preliminarmente acquisite idonee garanzie in merito all'esistenza di standard operativi tra loro compatibili, da utilizzare nel corso delle operazioni per le quali è richiesta una Network Enabled Capability. Si potrà investire sul progetto "soldato futuro" solo quando i diversi sistemi nazionali saranno in grado di dialogare tra di loro.

3) Per quanto riguarda l'Aeronautica militare, come è noto, vi è la necessità di rinnovare le principali linee di volo. Si tratta di una esigenza che deve rispondere a fondamentali requisiti operativi di difesa dello spazio aereo nazionale e alla possibilità di pervenire all'assunzione delle necessarie responsabilità in operazioni fuori aerea. L'ipotesi fin qui sostenuta è stata basata sull'acquisizione di un cacciabombardiere di profondità, prodotto dalla Lockheed Martin, in un primo momento stimata in 131 velivoli, ridotti poi a 90. Nel corso dell'indagine è stata per contro sostenuta, con argomenti di varia natura, anche l'ipotesi di una soluzione articolata su due linee di volo, fra loro complementari, costituite da F35 ed Eurofighter. Il rinnovamento e la modernizzazione delle nostre forze aeree dovrà coniugarsi con la necessità di sviluppare una politica industriale nel settore aeronautico, rafforzando le basi produttive, di ricerca e sviluppo delle nostre

industrie nazionali che operano nel settore. In relazione, poi, al programma Eurofighter, dagli elementi acquisiti nel corso dell'indagine, risulta che il medesimo sia pienamente operativo, con importanti prospettive di sviluppo commerciale e tecnologico. Appaiono, pertanto, destituite di fondamento le considerazioni critiche basate su una presunta obsolescenza di questo programma. Il caccia multiruolo Typhoon, nella versione di attacco al suolo, non solo sarà prodotto, ma risulterà competitivo con il JSF della Lockheed. Questa versione dell'Eurofighter sarà messa a disposizione delle missioni UE, NATO e ONU da numerosi alleati europei (Austria, Spagna, Germania e Inghilterra, mentre la Francia utilizzerà la versione "Raphale"). E' necessario quindi che il nostro Paese mantenga e rafforzi con convinzione la partecipazione delle aziende italiane a questo programma, tenendone sotto controllo i costi, ma anche avendo presente che il sistema di works-sharing, che tiene insieme tutti i programmi di cooperazione europea, garantisce ad ogni paese ritorni in nessun caso inferiori alle proprie quote di investimento.

4) Per quanto riguarda il programma F -35, i molti dubbi che circondavano il medesimo hanno trovato nell'indagine conoscitiva la sede istituzionale più idonea a confermarli. Infatti, al di là delle molteplici riserve tecniche e operative, che fonti governative statunitensi sovente evidenziano, va osservato che:

- lo schema di accordo non garantisce, dal punto di vista della qualità e del valore, ritorni industriali significativi;
- non risulta contrattualmente garantita per le piccole e medie imprese nazionali l'acquisizione di commesse o sub commesse;
- a fronte degli investimenti impegnati per realizzare lo stabilimento di Cameri non risulta contrattualmente definito un prezzo per l'assemblaggio delle semiali che garantisca l'ammortamento del capitale investito e un ragionevole ritorno;
- l'occupazione che si genererà a Cameri non può considerarsi aggiuntiva rispetto a quella attualmente già impiegata nel settore aeronautico ma, solo parzialmente sostitutiva;

- le stime del costo del programma risultano caratterizzate da un indice di variabilità che non può convivere con le esigenze della nostra finanza pubblica;
- l'embargo sull'accesso ai dati sulla cosiddetta “tecnologia sensibile” determina un fattore di dipendenza operativa da istanze politico-industriali statunitensi che risulta, al momento, non superabile;
- tutte le stime dei costi non tengono conto di quelli aggiuntivi per l'armamento del velivolo.

Le tante criticità che segnano questo programma inducono a rinviare ogni attività contrattuale, in attesa che siano chiariti i molti limiti che gli stessi organismi statunitensi non mancano di sollevare formalmente; e comunque l'insieme di queste considerazioni milita nella direzione di un significativo ridimensionamento degli schemi di accordo con la Lockheed Martin sul programma F 35.

Considerazioni di natura finanziaria, operativa e di politica industriale, inoltre spingono a rinnovare la flotta aerea militare su due linee di volo, ovvero con gli F35 e gli Eurofighter, che tra loro complementari e in grado di operare in ambiente sia NATO che UE. In questa stessa ottica è anche necessario, infine, esplorare altre soluzioni, meno impegnative dal punto di vista finanziario, per quanto riguarda il rinnovamento degli aerei a decollo verticale. In tal modo sarebbe possibile garantire efficacia operativa al nostro strumento militare, e realizzare, nel contempo, le ricadute industriali in grado di assicurare una significativa autonomia alla nostra industria oltreché ottenere rilevanti risparmi di spesa, che si ha il dovere di conseguire nell'attuale situazione economica e di finanza pubblica.

5) Per quanto riguarda la Marina militare, un decisivo intervento dell'attuale Capo di Stato maggiore ha indicato come priorità strategica, dal punto di vista operativo, la necessità di un profondo rinnovamento della nostra flotta. Questa esigenza è stata ritenuta fondata dal Governo, che ha inserito nella Legge di stabilità un apposito finanziamento poliennale. Nella stessa legge è stato precisato che, conformemente alle procedure di legge, i vari programmi con cui si realizzerà il piano di rinnovamento della flotta saranno sottoposti al parere vincolante del Parlamento. In

quella sede sarà anche possibile riflettere sul nuovo assetto della nostra flotta, in direzione della eliminazione di ridondanze operative difficilmente sostenibili, quali potrebbero essere costituite dal mantenimento in linea di due portaerei.

6) L'indagine conoscitiva ha inoltre consentito di individuare alcune criticità presenti nelle modalità con cui si formano le decisioni sugli investimenti per i sistemi d'Arma. La prima di queste è riscontrabile nel susseguirsi di richieste da parte dei singoli stati maggiori, che si sovrappongono, in concorrenza le une sulle altre, senza una chiara e condivisa concezione "interforze". Si tratta di un fattore distorsivo attribuibile a un deficit di collegialità, emerso anche nelle audizioni dei singoli Capi di Stato maggiore. La riforma del vertice militare ha fatto venir meno uno spazio istituzionalmente significativo nel quale favorire la maturazione di scelte importanti, come quelle sui sistemi d'arma, sulla base di una responsabilità condivisa. Appare quindi opportuno affidare un ruolo consultivo al Comitato dei Capi di Stato Maggiore di Forza armata, in un rapporto diretto con il Ministro della Difesa, in materia di sistemi d'arma.

7) Un punto centrale e' costituito dalla necessità di rendere sostenibile il volume di investimenti nel settore dei sistemi d'arma con le esigenze di finanza pubblica. Da questo punto di vista l'ipotesi, avanzata a suo tempo dall'allora Ministro Di Paola, di una più equilibrata ripartizione delle spese per la "funzione difesa" sulla base del paradigma 50-25-25 (cioè 50 per cento per il personale, 25 per cento per l'esercizio e 25 per cento per gli armamenti), deve essere concretamente perseguita ponendo un tetto prefissato alle risorse per gli investimenti, per garantirne la stabilità nel tempo. A legislazione vigente, il quadro delle spese militari per gli investimenti sui sistemi d'arma può essere così riassunto:

- 3, 222 miliardi annui sono assegnati al Ministero della Difesa su un totale di 14 miliardi per la funzione Difesa;
- 2,024 miliardi sono assegnati presso il Ministero dello sviluppo economico per alcuni sistemi d'arma (elicotteri NH 90, elicotteri CSAR, M 346,



Eurofighter, Fremm, Unità supporto subacqueo, Freccia, Sicral, Forza Nec, Piano navale);

- 1,201 miliardi sono le risorse destinate a finanziare le missioni internazionali, parte delle quali riguarda i sistemi d'arma.

Al momento, quindi, la quota da destinare agli investimenti nei prossimi anni risulta superiore al 25 per cento del budget per la funzione Difesa. E' possibile pertanto, ridurla rinunciando, in tutto o in parte, a programmi già pianificati, ma garantendo una stabilità di risorse finanziarie nel medio - lungo periodo.

Così operando si assesterebbe il *budget* della difesa conformemente ai parametri previsti dalla recente legge sulla revisione dello strumento militare e si conseguirebbero risparmi nella spesa militare per armamenti, non inferiori ad un miliardo di euro annui per il prossimo decennio. Sarebbe, inoltre, possibile, investire di più e meglio sull'esercizio, con particolare attenzione all'addestramento e alla sicurezza del personale.

8) Gli investimenti sui sistemi d'arma costituiscono un elemento di assoluto rilievo per la sicurezza del Paese, ed anche un dato altrettanto significativo per le industrie del settore, nei confronti delle quali la domanda nazionale ha un doppio valore: economico, dal punto di vista del fatturato e di promozione sui mercati esterni. L'assenza nel nostro Paese di un organismo di controllo sulla qualità degli investimenti - quale è il GAO per gli USA - ne circoscrive le valutazioni all'interno di un circuito chiuso, rappresentato dai vertici industriali e dai vertici militari. Un sistema che determina una carenza di responsabilità decisionale a danno della qualità e quantità degli investimenti stessi, come è emerso nel corso di diverse audizioni. L'autoreferenzialità, peraltro, è accentuata dal fenomeno ricorrente costituito dalla presenza di figure di apicali del mondo militare che vanno ad assumere posizioni di rilievo al vertice delle industrie della Difesa.

Si hanno fondati motivi per ritenere che occorra introdurre, nel processo decisionale, un soggetto terzo credibile con capacità di controllo sulla spesa militare per i sistemi d'arma, la loro implementazione e il loro ammodernamento. Così come dovrebbero essere disciplinate con legge le condizioni da imporre per limitare il passaggio dai vertici militari a quelli delle industrie della Difesa.

La principale misura finora adottata, per allargare la base decisionale di scelte così impegnative, è rappresentata dall'articolo 4 comma 2 della legge 244 del 31 dicembre 2012. Una norma che, nonostante le forti resistenze che si sono manifestate da più parti nella prima fase di applicazione, ha riconosciuto al Parlamento un ruolo decisivo su tali materie. Queste resistenze, che di fatto vengono ricondotte a questioni procedurali in relazione alla allocazione delle risorse finanziarie presso ministeri diversi da quello della Difesa, non hanno motivo di esistere, e devono essere superate prevedendo il parere vincolante da parte del Parlamento, qualunque sia la fonte ministeriale di finanziamento pubblico.

Al fine di rafforzare il ruolo decisionale, riconosciuto dalla legge alle commissioni parlamentari, occorre garantire un accesso alle informazioni molto più penetrante e dettagliato ed un supporto di alto profilo tecnico da mettere a disposizione delle commissioni parlamentari competenti.