

Audizione del Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti presso la Commissione Difesa della Camera dei Deputati IV Commissione permanente
Roma, 16 dicembre 2008

“INDAGINE CONOSCITIVA SULL’ACQUISIZIONE DEI SISTEMI D’ARMA, DELLE OPERE E DEI MEZZI DIRETTAMENTE DESTINATI ALLA DIFESA DELLA NAZIONE”

Fa fede solo l'intervento effettivamente pronunciato

1. Introduzione

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, desidero innanzitutto esprimere un sincero ringraziamento ai membri della Commissione per l’opportunità fornitami di illustrare ed approfondire nella sede istituzionale del Parlamento i differenti e molteplici aspetti inerenti alle problematiche per l’acquisizione degli assetti destinati alla difesa nazionale necessari per garantire la completa efficienza e la piena efficacia dello strumento militare.

Dopo la descrizione delle competenze e delle attività del Segretariato Generale della Difesa / Direzione Nazionale degli Armamenti nell’ambito del *procurement* militare, seguita dalla illustrazione del Quadro Normativo Nazionale e Internazionale di riferimento, la mia presentazione tratterà il Processo di Acquisizione, e verrà fatto un cenno agli aspetti di ricerca tecnologica ed alle Industrie interessate alla produzione di armamenti. La relazione si concluderà con alcune

considerazioni sugli argomenti summenzionati.

Nel corso della mia esposizione mi avvarrò del supporto grafico di alcune lastre di sintesi.

2. Competenze e Attività del Segretariato Generale / DNA nel Processo di Acquisizione

Con l'entrata in vigore della Legge 18 febbraio 1997, n. 25 sulla riforma dei vertici militari, il Capo di Stato Maggiore della Difesa "...è responsabile della pianificazione, predisposizione ed impiego delle Forze Armate nel loro complesso; predispone, sentiti i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze e definisce i conseguenti programmi tecnico-finanziari; ...". Coerentemente, il DPR 556 del 25 Ottobre 1999, Regolamento di attuazione della legge citata, gli assegna il controllo operativo dei fondi destinati al settore dell'investimento e del funzionamento.

Conseguentemente, dallo Stato Maggiore della Difesa sono formulate le Esigenze Operative e i relativi Requisiti Operativi per la successiva trasformazione nelle possibili soluzioni tecniche, individuate e acquisite a cura dell'Area Tecnico-Amministrativa che ricade sotto la mia responsabilità.

In questo scenario in qualità, inoltre, di Direttore Nazionale degli Armamenti, ho la specifica responsabilità di individuare e promuovere i programmi di ricerca tecnologica e dello sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d'arma, nel rispetto delle direttive e della pianificazione generale finanziaria definite dal Capo di Stato Maggiore della Difesa. È, inoltre, mia competenza sostenere la politica

degli armamenti in ambito internazionale sia in seno alle varie organizzazioni di cui l'Italia è membro sia nei rapporti bilaterali e multilaterali che il nostro paese intrattiene in questo settore.

Per tali ragioni sono infatti membro del Consiglio Superiore delle FF.AA. e del Comitato dei Capi di Stato Maggiore, presiedo il Comitato Consultivo per l'esame dei contratti più importanti in materia di armamenti.

Nell'esercizio delle mie attribuzioni mi avvalgo, quale organo di staff, del Segretariato Generale della Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti, e quale "braccio operativo" dei Direttori Generali, la cui azione è da me indirizzata e controllata. In particolare, 4 Direzioni Generali sono impegnate nello sviluppo, produzione e approvvigionamento degli armamenti terrestri, navali, aeronautici e delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate.

3. Processo di Acquisizione

Il processo di acquisizione si sviluppa secondo una procedura distinta in tre fasi:

- una fase di definizione dell'esigenza e di approvazione politica, di competenza del Ca. SMD;
- una di analisi e valutazione, condotta congiuntamente da SMD e dal Segretariato;
- una conclusiva di acquisizione, effettuata dal Segretariato tramite le sue Direzioni Generali sopra delineate o tramite accordi internazionali gestiti da agenzie di programma (OCCAR, Agenzie NATO).

La prima fase prevede, in sintesi, il seguente iter:

- individuazione della “minaccia” e definizione dell'esigenza operativa;
- definizione del requisito operativo preliminare nell’ambito del Comitato di Valutazione Interforze dei Requisiti Operativi (COVIRO), nel quale siede un rappresentante del Segretariato Generale /DNA;
- sviluppo del requisito operativo definitivo in cui sono individuati le caratteristiche tecniche del sistema destinato a soddisfare l'esigenza;
- definizione del sostegno finanziario da parte del Capo di SMD;
- formulazione di parere a cura delle Commissioni Difesa del Parlamento (Legge GIACCHÉ), ove previsto;
- approvazione del Ministro della Difesa (qualora si utilizzino fondi del Bilancio Ordinario della Difesa) o del Parlamento (nel caso che il progetto sia finanziato da una Legge speciale);

Per i progetti di contratto di ammodernamento / rinnovamento di valore superiore a 5 Milioni di € è prevista, in aggiunta, l’acquisizione del parere di apposito Comitato Consultivo, connotato dalla presenza di membri esterni all’Amministrazione Difesa e presieduto dal Segretario Generale/DNA.

Va precisato che tale procedura è applicata per i programmi sviluppati nell’ambito del bilancio ordinario della Difesa. Corre l’obbligo di evidenziare, come peraltro già precisato sia dal Ministro che dal Capo di SMD, che la Difesa usufruisce anche di fondi provenienti dal Ministero dello Sviluppo Economico (MSE) per la realizzazione di programmi di specifico interesse del comparto industriale che possono avere ricadute positive sullo strumento militare. In tale ambito il

rapporto tra MSE e Ministero Difesa risponde ad un preciso coordinamento concettuale e procedurale tra esigenze Difesa ed esigenze di sviluppo tecnologico-industriale.

Completata la finalizzazione del progetto, il requisito operativo definitivo, unitamente al Decreto Ministeriale di approvazione, viene quindi inviato al Segretariato Generale della Difesa che, a sua volta, affiderà l'espletamento dell'occorrente procedura di acquisizione alla Direzione Generale competente con l'eventuale intervento di Gruppi Integrati di Progetto / Direzioni di Programma (composti da rappresentanti dell'Area Tecnico-Operativa e dell'Area Tecnico-Amministrativa), formule innovative per i programmi più complessi.

Nella fase di analisi e valutazione, in via generale, la Direzione Nazionale degli Armamenti tende alla standardizzazione delle metodologie di gestione delle attività; individua e propone l'integrazione interforze nel settore tecnologico e logistico, promuove e sostiene l'industria nazionale nel contesto internazionale, fornisce indirizzi nel campo delle compensazioni industriali (offset) e dei ritorni tecnologici (soprattutto da parte di Paesi non Unione Europea).

Le compensazioni industriali sono d'interesse industriale e/o governative e si applicano normalmente ai programmi di acquisizione di materiali e 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.

La fase di acquisizione, infine, si realizza, nel rispetto della normazione nazionale con i previsti procedimenti amministrativi in cui i criteri della scelta del contraente sono ben definiti e in larga misura dettati dal “Codice dei Contratti” (D.Lgs. 12.4.2006, n. 163) che già recepisce le norme comunitarie in vigore.

In particolare, in primo luogo viene accertata l’esistenza dei presupposti per l’eventuale applicazione della deroga prevista dall’art. 296 TCE: la prima condizione è di ordine oggettivo e consiste nella verifica che l’oggetto da acquisire (armi, munizioni, materiale bellico) rientri tra quelli individuati da apposito elenco elaborato dalla Comunità Europea nel 1958; la seconda condizione, recentemente ribadita dalla Commissione UE con la “Comunicazione Interpretativa” del 7 dicembre 2006, è data dal riscontro di interessi essenziali di sicurezza nazionale da tutelare attraverso l’applicazione della deroga prevista dall’art. 296.

Qualora l’esito sia negativo per l’applicazione del sistema derogatorio, le commesse vengono regolate dalle norme relative al mercato interno comunitario con l’applicazione integrale delle procedure previste dalle Direttive Comunitarie così come recepite dal Codice dei Contratti.

In caso positivo, si dà corso alla verifica circa l’applicabilità, o meno, del “Codice di condotta” EDA. In esso, infatti, sono indicate alcune materie che ne escludono l’applicazione, lasciando liberi gli stati firmatari di adottare le procedure più rispondenti agli interessi nazionali. Si segnalano, fra le altre, le materie riguardanti la “ricerca

e/o tecnologia” ed il “*procurement* in cooperazione”; completano il quadro i materiali per la difesa NBC e gli equipaggiamenti crittografici. Al di fuori di tali materie, il Codice di Condotta privilegia la procedura competitiva, con gara formale ovvero negoziata con pluralità di concorrenti, derogabile solo nei casi specificamente previsti: pressante urgenza operativa, acquisto di beni e servizi supplementari dal fornitore originario, straordinarie ed impellenti ragioni di sicurezza nazionale.

Il ricorso alla trattativa privata con una sola controparte – procedura non competitiva – è sottoposto a particolari cautele. In ragione della sua eccezionalità, essa deve essere motivata in modo preciso e circostanziato, con l’enunciazione dei presupposti di fatto e di diritto (ad. es. proprietà di *know-how*, standardizzazione di sistemi, prosecuzione di contratti precedenti, ecc.), dell’iter logico e delle valutazioni che hanno portato all’individuazione del contraente. Inoltre, nella fattispecie, in assenza di una comparazione fra più offerte, l’unica disponibile viene sottoposta ad un giudizio di congruità in cui si procede a valutarne tutti gli elementi, singolarmente e complessivamente considerati.

Per le procedure competitive il criterio adottato per la scelta del contraente è quello denominato “dell’offerta economicamente più vantaggiosa”, che prende in considerazione una pluralità di parametri, dalla combinazione dei quali emerge l’offerta più conveniente per l’amministrazione.

Per quanto concerne, poi, i progetti di contratto che superano l’importo di 5 milioni di euro, essi devono essere sottoposti al parere preventivo del Comitato Consultivo, di cui ho accennato in precedenza, istituito

dal D.Lgs. 496/98, la cui caratteristica, al fine di conferire trasparenza e imparzialità all'azione amministrativa, è costituita dalla composizione, che annovera la presenza di soggetti esterni all'Amministrazione (Magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, ed esperti in materia di analisi dei costi e contabilità industriale).

Le continue ristrettezze di bilancio, comuni a tutti i Dicasteri europei, unitamente all'attuale quadro geostrategico che impone l'interoperabilità delle forze armate, nei vari teatri di crisi, ha indotto le maggiori potenze europee a ricercare requisiti comuni per i propri sistemi d'arma allo scopo di abbattere sia i costi di ricerca e sviluppo che quelli di produzione nonché per assicurare la ricercata e necessaria interoperabilità.

L'Italia è stata uno dei firmatari di questi consessi ed il Segretariato partecipa come attore principale nella:

- CNAD, Conferenza Direttori Nazionali degli Armamenti, massimo organo di consulenza dell'Alleanza nel campo della cooperazione sui programmi d'armamento, della standardizzazione dei materiali e del procurement della difesa. Dipende dal Consiglio Nord Atlantico, che è il principale organismo decisionale della NATO;
- OCCAR (1998), *Organisation Conjointe de Cooperation en Matiere d'Armement*, agenzia multilaterale di gestione di programmi di cooperazione OCCAR, cui partecipano Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna;
- LoI, Lettera di Intenti sulla base della quale è stato sottoscritto l'Accordo Quadro(2000) con la Francia, Gran Bretagna, Germania, Svezia e Spagna, destinato a dare ai Paesi con maggiori componenti

- industriali (circa il 90% del complesso industriale dell'UE) regole comuni in settori determinanti per la cooperazione;
- EDA, nel corso del Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003, i Capi di Stato e di Governo dei paesi dell'UE hanno dato mandato al Consiglio di creare una Agenzia europea nei settori dello sviluppo delle capacità per la difesa, della ricerca tecnologica, del mercato europeo degli equipaggiamenti militari e dello sviluppo di opportunità di cooperazione per gli armamenti. L'Agenzia Europea di Difesa (EDA) è stata ufficialmente creata con l'approvazione dell'Azione Comune (*Council Joint Action*) il 12 luglio 2004. La funzione principale dell'Agenzia è quella di fungere da incubatrice di programmi di cooperazione tra le nazioni europee per acquisire capacità che rispondano alle nuove esigenze operative europee. Per far ciò l'EDA può condurre in proprio attività di studio e di ricerca finalizzate all'avvio di progetti e/o programmi di interesse comune di tutti gli Stati Membri (cosiddetti progetti di tipo "A", a carico di tutti i Paesi membri). Parimenti, l'EDA può creare le condizioni accioccché, ove due o più paesi desiderino intraprendere attività di cooperazione, questa possa realizzarsi sotto forma di progetti ad hoc, a carico dei soli partecipanti (cosiddetti progetti di tipo "B"). Con riguardo al processo decisionale, il Comitato Direttivo, composto dai Ministri della Difesa o loro rappresentanti, assume decisioni secondo il modello "a maggioranza qualificata"¹. Esiste tuttavia la possibilità di avvalersi del cosiddetto "freno d'emergenza" (*emergency brake*)

¹ Il raggiungimento della maggioranza qualificata si ottiene con il conseguimento dei due terzi dei diritti di voto attribuiti agli Stati membri in base alla ripartizione già fissata dal Trattato di Nizza - l'Italia è uno dei quattro Paesi a vantare il più alto diritto di voto insieme a GE, FR e UK.

secondo il quale uno Stato membro può, per seri comprovati motivi di interesse nazionale, richiedere la discussione a livello Consiglio di punti di particolare rilievo. In sostanza la nascita dell'EDA costituisce un'importante opportunità per i Paesi UE in quanto essa contribuisce a conferire rilievo alla prospettiva degli organismi delle Difese europee nell'ambito della PESD/PESC, cosa questa che era mancata nei precedenti tentativi di integrazione europea nel settore.

I risultati di tali consessi si esplicitano in programmi internazionali che rappresentano la maggioranza della nostra attività di *procurement*. Per essi è prevista l'elaborazione, in stretto coordinamento con il Ministero Affari Esteri, e la sottoscrizione di *Memoranda of Understanding* con i Paesi interessati. Essi sono sottoscritti dal Ministro della Difesa o da un suo delegato.

Il quadro normativo europeo è tuttora in evoluzione. L'Unione Europea (UE), infatti, che rappresenta per il nostro Paese il principale quadro di riferimento strutturale per la convergenza, fattibilità, sviluppo e ottimizzazione delle capacità nazionali nel settore dell'aerospazio e difesa intende sviluppare un'identità europea di sicurezza e di difesa e richiede una cooperazione tecnologica ed industriale che consenta la realizzazione di una struttura industriale integrata e interdipendente, attenuando le barriere protezionistiche interne ai Paesi UE, favorendo le fusioni settoriali delle industrie e concentrando le varie capacità nazionali in poli di eccellenza tecnologica.

In tale contesto, nel dicembre 2007 la Commissione Europea ha presentato il cosiddetto *Defence Package*, che propone misure volte ad incrementare la competitività nel mercato della difesa, limitando i casi

di applicabilità dell'art. 296 TCE e fornendo un regime che tenga conto delle specificità del comparto.

Le novità introdotte da tale pacchetto sono specialmente contenute nelle due Proposte di Direttiva – di imminente approvazione da parte del Parlamento Europeo – rispettivamente concernenti gli “Appalti Pubblici per i settori Difesa e Sicurezza” ed i “Trasferimenti Intra-Comunitari”.

In particolare, la prima Direttiva intende promuovere il rafforzamento del mercato europeo della difesa e la cooperazione tra gli Stati Membri attraverso:

- la confermata possibilità di avvalersi dell'art. 296 TCE nei limiti della Comunicazione Interpretativa;
- il ricorso alle sole procedure più flessibili, anche per garantire la tempestività degli approvvigionamenti, quando richiesta;
- la centralità dei requisiti di interoperabilità richiesti dalla partecipazione alle Alleanze internazionali;
- la tutela della sicurezza delle informazioni e degli approvvigionamenti;
- la tutela degli accordi internazionali con Paesi terzi ed Agenzie internazionali (OCCAR, Agenzie NATO);
- il rafforzamento della cooperazione tra Stati Membri nel settore della Ricerca e Sviluppo estesa a tutte le fasi del ciclo di vita dei sistemi d'arma.

Le iniziative assunte in ambito europeo comporteranno una serie di miglioramenti nel campo degli approvvigionamenti militari o comunque connessi alla sicurezza dal punto di vista nazionale. In definitiva, si ritiene che il livello di flessibilità raggiunto nella Direttiva Appalti

Pubblici Difesa e Sicurezza risulti adeguato per tutelare le prioritarie esigenze delle Forze Armate e le aree nazionali di eccellenza tecnologica ed industriale.

La proposta di Direttiva sui trasferimenti intra-comunitari (*Intra-Community Transfers - ICT*) di prodotti della Difesa, infine, mira ad eliminare molti degli ostacoli burocratici legati alla movimentazione di prodotti d'armamento in ambito europeo, tramite la definizione di nuove forme di licenze di esportazione (licenza generale, globale, individuale). Nel contempo, tale documenti potranno assicurare la massima omogeneità tra tutti gli Stati Membri, limitando il rischio che si creino condizioni diverse per le imprese nazionali a seconda della loro localizzazione. La Direttiva ICT consentirà così alle industrie della difesa, con le opportune precauzioni, di spostare più agilmente materiale in Europa, con un immediato aumento dell'efficienza e diminuzione dei costi. La Direttiva ICT, oltre a favorire la razionalizzazione e specializzazione dell'industria europea, completerebbe la Direttiva sugli appalti pubblici, facilitando la partecipazione di imprese europee ai programmi di acquisto dei Paesi in cui esse non sono presenti, evitando, pertanto, di risultare penalizzate nel confronto con le imprese ivi locate. Il recepimento di tale Direttiva nel quadro del sistema italiano dei controlli sui trasferimenti di materiale d'armamento comporterà tutta una serie di adeguamenti alla legge 9 luglio 1990, n. 185, così come modificata dalla legge 17 giugno 2003, n. 148.

4. Programmi, Ricerca Tecnologica e Industrie Interessate

Con riferimento ai maggiori programmi di acquisizione, l'Italia è impegnata in numerose iniziative di sviluppo e produzione di equipaggiamenti e sistemi d'arma.

Il Segretario Generale, oltre a provvedere all'impiego amministrativo dei fondi destinati ai programmi d'armamento, è responsabile dell'indirizzo e del coordinamento in un altro settore di rilevante importanza, quale quello della ricerca tecnologica. In tale ambito, nel rispetto delle aree tecnologiche di interesse della Difesa, provvede:

- in ambito nazionale attraverso la definizione e la gestione del Piano Nazionale di Ricerca Militare (PNRM), strettamente correlato con il Piano Nazionale di Ricerca (PNR);
- sul piano internazionale, attraverso la partecipazione ai consessi (Agenzia europea della difesa, LoI, NATO, *Research & Technology Organization*) preposti a coordinare le iniziative nel campo della ricerca, col duplice obiettivo di evitare duplicazioni ed ottimizzare l'impiego delle risorse.

Questa specifica attribuzione viene sviluppata in stretto coordinamento con lo Stato Maggiore della Difesa, che definisce le aree tecnologiche prioritarie su cui indirizzare la ricerca. Più in dettaglio esse sono attualmente raggruppabili in quattro comparti:

- Comando, Controllo, Coordinamento, Computer e Informazioni;
- Protezione Personale e Difesa NBCR (Nucleare, Biologico, Chimico Radiologico) e Elettromagnetica;
- UAV (Unmanned Air Vehicles) e UCAV (Unmanned Combat Air Vehicles), Robotica, Microelettronica, Tecnologia Satellitare e Sensoristica;

– Veicolo tutto elettrico, Balistica, Propulsione.

In particolare, una significativa parte delle risorse destinate alle attività di Ricerca e Sviluppo viene impiegata per le tecnologie duali in grado di offrire indiscutibili vantaggi tecnologici anche in applicazioni civili di notevole importanza strategica. Più in dettaglio, i settori di Ricerca Tecnologica, nei quali sono sviluppati investimenti a carattere duale, sono quelli relativi a materiali compositi innovativi, microelettronica, navi e veicoli elettrici, radio comunicazioni digitali, antenne innovative, robotica, sensori ottici ed a radio frequenza, scoperta e decontaminazione NBCR (Nucleare, Biologica, Chimica, Radiologica), osservazione e controllo del territorio.

Nel periodo 2001 - 2008 sono stati concretizzati 510 progetti di Ricerca Tecnologica militare / duale, coinvolgendo la maggior parte delle Industrie, Università e Centri di Ricerca nazionali. In particolare, sono stati sviluppati 80 progetti a connotazione duale; le Piccole e medie Imprese (PMI) hanno contribuito in maniera significativa, partecipando a 186 progetti.

Intendo ora fornire un brevissimo cenno relativo all'industria italiana della Difesa, dell'aerospazio e della sicurezza, la cui Associazione AIAD costituisce l'interfaccia di riferimento con la Difesa. Associata a Confindustria, è l'organizzazione nazionale di categoria delle imprese ad alto contenuto tecnologico per produzioni, applicazioni e servizi destinati a clienti istituzionali – o ad essi equiparabili – nell'ambito dei sistemi ed equipaggiamenti aerospaziali, terrestri, navali ed elettronici. Le aziende AIAD sviluppano, in pratica, buona parte della produzione italiana nei rispettivi settori; tra i principali gruppi presenti è da

annoverare Finmeccanica.

La distribuzione territoriale degli impianti è estesa su gran parte del territorio nazionale e comprende tutti i settori di produzione .

5. CONCLUSIONI

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ho inteso fornirvi una visione di sintesi, mi auspico chiara, dei soggetti e delle procedure interessati nell'acquisizione dei sistemi d'arma destinati alla Difesa.

Da un lato, la molteplicità e la concretezza delle esigenze che lo strumento militare deve affrontare impongono un approccio assolutamente pragmatico nell'adottare le scelte di pianificazione.

Dall'altro, il ritmo del progresso scientifico e tecnologico richiede una partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati e, conseguentemente, la Difesa deve proporsi come elemento sempre più propositivo non solo in termini di richiesta, ma anche – ove possibile – di “orientatore” e “catalizzatore” dei processi.

Lo sviluppo dei maggiori programmi di acquisizione a respiro internazionale è la migliore prova di questo assunto.

La dinamica contrapposta tra domanda e offerta va spesso superata adottando – nel pieno rispetto dei ruoli e delle responsabilità – un approccio sereno e cooperativo con il comparto produttivo e della ricerca.

Da ciò emerge la dimensione sopranazionale e internazionale dell'azione del *procurement* militare: necessariamente non più limitato ai confini nazionali ma pienamente protagonista nello scenario europeo

e transatlantico.

Resto a disposizione della Commissione per ogni approfondimento che si ritenga necessario.