



LE IMPLICAZIONI DELL'INTEGRAZIONE DEL MERCATO EUROPEO DELLA DIFESA SUL CONTROLLO PARLAMENTARE DEI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO DEL MINISTERO DELLA DIFESA

di Michele Nones

Direttore, Area Sicurezza e Difesa (Istituto Affari Internazionali)

n. 13 – Giugno 2010

ABSTRACT – Le regole attualmente utilizzate nel mercato italiano della difesa sono destinate ad essere radicalmente modificate a partire dal prossimo anno nel quadro del processo di integrazione europea. Negli ultimi anni, su iniziativa della Commissione Europea, è stata limitata la possibilità per gli Stati Membri di derogare dalle regole del mercato unico nel settore dei prodotti militari e “sensibili” ed è stata adottata una Direttiva che stabilisce nuove procedure per l’aggiudicazione di alcuni appalti pubblici nel settore della difesa e sicurezza. Gli stati membri dell’Agenzia Europea della Difesa hanno inoltre adottato un Codice di Condotta teso ad introdurre trasparenza e concorrenza nelle procedure che regolano gli acquisti militari. L’Italia sta facendo uno sforzo significativo per adeguarsi al nuovo quadro regolamentare europeo. In questo contesto diventa ancora più attuale l’ipotesi di migliorare il controllo parlamentare sulle decisioni del Governo relativamente ai nuovi programmi di equipaggiamento delle Forze Armate.

Introduzione

Le regole attualmente utilizzate nel mercato italiano della difesa sono destinate ad essere radicalmente modificate a partire dal prossimo anno nel quadro del processo di integrazione europea. Già prima dell’attuale crisi finanziaria ed economica europea, era emerso chiaramente che per i Paesi europei non vi era altro modo che accettare una forte interdipendenza se volevano mantenere una capacità di difesa e, nello stesso tempo, un ruolo strategico nel nuovo scenario internazionale. È per questa ragione di fondo che, anche nei momenti più difficili per l’Europa della difesa, come quello che stiamo attraversando, il processo di integrazione è destinato comunque a proseguire: più per stato di necessità che per convinta volontà dei protagonisti. Non sono mancati ritardi e rallentamenti nell’attuazione dei programmi di integrazione, ma non si è mai smarrita la direzione di marcia.

A fare da motore a questo processo di crescente integrazione nel campo della difesa è stata la regolamentazione del mercato interno dell’UE. È questo infatti il fronte su cui l’Europa ha conseguito i maggiori successi grazie al ruolo svolto dalla Commissione Europea, che ha assicurato la tutela degli interessi complessivi, e grazie al ricorso

a strumenti giuridici, come i regolamenti e le direttive, che impongono norme comuni e vincolanti agli Stati Membri, consentendo così di superare o ridurre le resistenze nazionali.

Ovviamente le nuove regole europee richiedono uno sforzo di adeguamento proporzionato alla distanza fra l'attuale regolamentazione nazionale e la nuova regolamentazione dell'Ue. Se, come nel caso dell'Italia, il quadro regolamentare risulta non aggiornato rispetto alle mutate esigenze, il salto da compiere risulterà molto più ampio, richiederà molte più energie e comporterà molti più rischi.

L'integrazione del mercato europeo della difesa

Il processo di trasformazione del mercato europeo della difesa per quanto riguarda il procurement militare è legato a tre iniziative:

1. La **Comunicazione interpretativa dell'art. 346 del TFUE** - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 296) relativa all'**acquisto di equipaggiamenti militari**¹. Dopo cinquant'anni la Commissione ha fornito il 7 dicembre 2006 le linee guida per l'applicazione delle deroghe previste dal Trattato per quanto riguarda l'applicazione delle regole del mercato comune al settore della difesa. La Commissione ha ribadito che, salvo eccezioni, il mercato comune europeo comprende anche il settore della difesa. In passato la Commissione, "guardiana" del Trattato, aveva chiuso un occhio sugli abusi da parte degli Stati Membri, favorendone così un atteggiamento spesso disinvolto. Con questa Comunicazione, la Commissione ha di fatto preannunciato un cambio di rotta: al di là dei suoi contenuti tecnici, il significato della Comunicazione interpretativa sta nel dare un avvertimento che d'ora in poi vi sarà meno tolleranza e di questo gli Stati Membri dovranno tener conto per evitare il proliferare delle procedure di infrazione e la conseguente perdita della loro credibilità all'interno dell'Unione Europea. Fra le linee guida della Comunicazione vi è la conferma, sulla base della giurisprudenza prodotta dalla Corte di Giustizia Europea, 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. Per quanto riguarda, invece, il campo di applicazione della deroga, viene chiarito che l'eccezione prevista per la protezione di interessi di sicurezza connessi con la produzione di armamenti o materiali è valida solo per l'acquisto di prodotti militari destinati alle Forze Armate. La deroga per l'acquisto di prodotti militari particolarmente "sensibili" e di altri prodotti destinati a organismi diversi può essere invocata solo se necessaria per evitare la divulgazione di informazioni in merito.
2. Il Codice di Condotta per gli acquisti di equipaggiamenti militari, teso ad introdurre una maggiore trasparenza e concorrenza negli appalti pubblici della difesa, è stato adottato dallo Steering Board Ministeriale dell'Agenzia Europea della Difesa (European Defence Agency, EDA) il 21 novembre 2005 ed è stato sottoscritto da tutti gli Stati Membri dell'UE, (esclusa la Danimarca che non partecipa all'EDA). Esso racchiude una serie di principi²: l'approccio volontario e non vincolante del codice, il trattamento legale ed uniforme dei fornitori, la trasparenza, la responsabilità e i benefici reciproci.

Il Codice, entrato in vigore il 1 luglio 2006³, prevede l'apertura dei rispettivi mercati nazionali attraverso gare pubblicizzate su un apposito Bollettino Elettronico dei contratti⁴ e una supervisione dell'Agenzia sul rispetto delle regole stabilite, in particolare per quanto riguarda il ricorso alle esenzioni concordate. Inoltre, al fine di assicurare una corretta competizione fra le imprese europee, gli stati si sono impegnati a comunicare eventuali ricorsi all'art. 346 che potrebbero configurarsi come "aiuti di stato".

Dal Codice sono però esclusi i programmi di collaborazione intergovernativa e quelli di ricerca e sviluppo (R&S). Si può inoltre derogare dalla sua applicazione nel caso di urgenti necessità, di completamento di forniture già acquisite o per ragioni di sicurezza nazionale.

Un **Codice sulle migliori pratiche per i fornitori**⁵, che fa da corollario al primo, è stato poi adottato il 15 maggio 2006 con lo scopo di estendere i vantaggi di una giusta concorrenza fino ai sub-appaltatori che non

¹ CE 7/12/2006.

² «The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Members States Participation in the European Defence Agency», <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=154> e «Questions and answers on the Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market», www.eda.eu.int.

³ Per un anno non ha aderito la Spagna.

⁴ «Electronic Bulletin Board», <http://www.eda.europa.eu/ebbweb/>.

⁵ Code of Best Practice in the Supply Chain (CoBPSC), <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=159>.

vogliono candidarsi come fornitori principali, includendo in questo modo anche piccole e medie imprese. Lo strumento elettronico di supporto a questo secondo Codice, l'Electronic Bulletin Board – Industries Contracts, è stato attivato il 27 marzo 2007 nella stessa interfaccia del primo affinché anche i fornitori principali possano pubblicizzare opportunità per sub-appalti.

Il limite di tutto il sistema messo in piedi dall'EDA sta nel fatto che i Codici sono applicabili solo se precedentemente lo Stato Membro ha deciso di ricorrere all'art. 346 del Trattato derogando dalla normativa comunitaria. Poiché, dopo l'emanazione della Comunicazione interpretativa della Commissione Europea del dicembre 2006, il ricorso all'art. 346 è diventato più difficile, risultano più ridotti i casi potenzialmente assoggettabili al Codice. Se poi si considerano le clausole di esclusione dal Codice stesso, la sua area di applicazione risulta molto limitata e, presumibilmente, lo sarà sempre di più nella misura in cui l'applicazione della nuova prevista Direttiva comunitaria offrirà un adeguato strumento per gestire gli acquisti di prodotti militari e di sicurezza senza fare ricorso all'art. 346.

3. La **Direttiva sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza** è stata proposta dalla Commissione Europea il 5 dicembre 2007⁶ e la versione definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio Ue e del Parlamento Europeo, è stata pubblicata il 13 luglio 2009⁷. Entro due anni da questa data gli Stati Membri dovranno recepirla nelle rispettive normative nazionali.

La nuova direttiva presenta due aspetti di particolare rilevanza:

- a) La disponibilità di uno strumento più adatto a gestire le complesse problematiche degli acquisti di equipaggiamenti militari (definiti come quelli specificatamente designati o adattati per scopi militari, intesi per l'uso come armi, munizioni o materiali da guerra) con l'utilizzo della procedura negoziata come procedura standard e la tutela della sicurezza delle informazioni, della sicurezza degli approvvigionamenti, della continuità del supporto logistico, ecc. La nuova regolamentazione si applicherà anche nel caso gli equipaggiamenti militari non siano destinati alle Forze Armate o alle Forze di sicurezza militari.
- b) Il trasferimento nel campo di applicazione di questa nuova direttiva degli acquisti di prodotti "sensibili"⁸. In precedenza, invece, tali acquisti rischiavano di ricadere sotto la Direttiva appalti pubblici che, come da tutti riconosciuto, non è adatta ad equipaggiamenti di natura così sensibile, come non lo è per quelli militari. In questi casi, data la natura civile dell'ente acquirente e/o la natura duale del bene acquistato, l'unica alternativa era, quindi, quella della non applicazione della normativa europea attraverso la "secretazione" della procedura, col rischio di dover poi aprire un contenzioso con la Commissione sull'eccessivo ricorso a questa prassi. In futuro si potrà assicurare un'adeguata tutela anche agli acquisti di prodotti non militari, ma "sensibili", divenuti così importanti nel contrasto delle nuove minacce terroristiche. La nuova Direttiva non si applicherà, comunque, in base agli articoli 12 e 13, ai programmi internazionali militari gestiti da agenzie internazionali (es. NATO, OCCAR) e a quei programmi che, a seguito di accordi bilaterali o multilaterali (Memorandum of Understanding - MoU) con Paesi terzi possono essere gestiti da un Paese per conto degli altri partner senza far capo ad un'agenzia internazionale.

Va peraltro sottolineato che la nuova Direttiva consentirà di tutelare gli acquisti che coinvolgano le capacità tecnologiche e industriali ritenute di interesse strategico in diversi modi:

- a) In primo luogo, escludendo i contratti dal raggio d'azione della Direttiva. Ciò può avvenire nei seguenti casi: in base all'articolo 13 lettera a), quando l'applicazione delle regole della Direttiva obbligherebbe lo Stato Membro a fornire informazioni il cui rilascio è considerato contrario agli interessi essenziali della sua sicurezza; in base all'art. 13 lettera c), quando riguardano un programma di cooperazione fra due o più Stati

⁶ COM(2007) 766 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0766:FIN:EN:PDF>.

⁷ 2009/81/CE.

⁸ Definiti come quelli destinati a scopi di sicurezza che comportano, richiedono e/o contengono informazioni classificate che, a loro volta, sono definite come tutte quelle a cui viene attribuito un livello di classificazione di sicurezza o di protezione e che, nell'interesse della sicurezza nazionale e in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in vigore nello Stato Membro interessato, richiedono protezione contro ogni accesso non autorizzato.

Membri che comporti un'attività di R&S; in base all'art. 13 lettera f), quando sono assegnati da un governo ad un altro governo per la fornitura di materiale militare o sensibile; in base all'art. 13 lettera j), quando riguardano attività di R&S (fino allo stadio dei dimostratori tecnologici in grado di dimostrare le prestazioni di un nuovo concetto o tecnologia in un ambiente idoneo o rappresentativo).

- b) In secondo luogo, utilizzando la procedura negoziata senza pubblicazione prevista dalla Direttiva. Ciò può aver luogo nei casi seguenti: in base all'art. 28 comma 1 lettera c), in caso di urgenza risultante da una crisi o conflitto e, lettera d), in caso di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili da parte dell'autorità appaltante; in base all'art. 28 comma 1 lettera e), nel caso il contratto debba essere assegnato ad un particolare operatore per ragioni tecniche connesse con la protezione di diritti esclusivi; in base all'art. 28 comma 2, per attività di R&S non comprese nell'esclusione di cui all'art. 13 e per prodotti realizzati esclusivamente a scopo di ricerca; in base all'art. 28 comma 3 lettera a), per forniture addizionali, entro cinque anni (salvo circostanze eccezionali), qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe l'autorità appaltante ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti il cui impiego o manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate.

Nel campo degli acquisti la nuova Direttiva europea punta ad introdurre un po' di competizione, per lo meno a livello europeo. Fermo restando che i grandi sistemi di difesa sviluppati attraverso la collaborazione intergovernativa (come l'Eurofighter) potranno continuare ad essere decisi e supportati dai governi, negli acquisti ordinari si ridurranno le possibilità di favorire l'industria nazionale. Se fino ad ora il grado di libertà negli acquisti militari è stato molto alto, d'ora in poi i vincoli diventeranno sempre più stringenti. E se si vorrà davvero acquisire un prodotto predeterminato, le motivazioni dovranno essere valide e trasparenti, così come l'iter procedurale. Quello che in passato avveniva dietro le quinte "nazionali", dovrà avvenire sotto gli occhi di tutti sul palcoscenico "europeo".

Nei prossimi anni sarà quindi possibile cominciare a considerare il mercato europeo della difesa non più come la somma di 27 mercati nazionali, ma come un mercato continentale. Questo non avverrà immediatamente: agli Stati Membri viene lasciato un ampio margine di flessibilità e, quindi, è probabile che ci si sposterà dalla forma più rigida di controllo verso quella più aperta solo gradualmente, man mano che aumenterà la fiducia reciproca e maturerà l'esperienza nell'applicazione della nuova normativa.

In questa prospettiva un ruolo fondamentale sarà giocato dai sei paesi che partecipano all'Accordo Quadro⁹ (fra cui l'Italia), che sono i più coinvolti in questo settore e che da dieci anni stanno conducendo un'esperienza comune verso l'integrazione dei rispettivi mercati nazionali. Sarà soprattutto a loro che guarderanno gli altri paesi europei, meno impegnati e con minore esperienza nel settore della difesa.

Dopo più di cinquant'anni dalla firma del Trattato istitutivo della Comunità Europea, anche il settore della difesa comincerà ad entrare nella logica del mercato comune. Si verrà così a rimuovere uno dei limiti che l'hanno fino ad ora caratterizzato – tanto più grave in quanto la difesa rappresenta uno dei settori a elevata tecnologia in cui l'Europa svolge un ruolo importante. È un processo impegnativo, che andrà seguito con attenzione. Il segnale è però importante: il rafforzamento dell'Europa della difesa che si intende realizzare con l'applicazione di questa direttiva indica che ci si sta muovendo sulla strada del completamento dell'integrazione europea.

L'adeguamento della normativa italiana

Per l'Italia il maggiore problema, in prospettiva, riguarda la capacità di adeguare tempestivamente ed efficacemente il quadro normativo, procedurale ed istituzionale ai cambiamenti intervenuti.

Per quanto riguarda la Comunicazione Interpretativa dell'art. 346 del Trattato è già stata definita una procedura decisionale che attribuisce la scelta di derogare dall'applicazione della normativa europea ad un adeguato livello di responsabilità e garantisce sia la correttezza delle decisioni al fine di evitare contenziosi con la Commissione sia un'adeguata tutela delle aree di eccellenza dell'industria italiana dell'aerospazio e difesa.

La **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (Pcm) del 11 giugno 2009**¹⁰ stabilisce la procedura che le Amministrazioni devono seguire nel decidere la non applicazione della normativa europea sulla base dell'art.

⁹ Nel 1997-98 Francia Germania e Regno Unito elaborarono una Lettera di intenti (*Letter of Intent, Lol*), alla quale si sarebbero associate Italia, Spagna e Svezia, volta a coordinare ed omogeneizzare le regole di mercato. I firmatari della Lol hanno stretto nel 2003 un Accordo quadro per favorire la nascita e lo sviluppo di aziende di difesa transnazionali.

¹⁰ Registrato dalla Corte dei Conti il 9 luglio 2009.

346 per quanto attiene l'acquisto di prodotti militari, il finanziamento di programmi di R&S militari, l'approvazione di fusioni e di finanziamenti riguardanti imprese militari.

Le principali novità della Direttiva del PCM sono:

- l'obbligo di informare la PCM sulle decisioni assunte in modo da consentirne il necessario monitoraggio;
- il rinvio al livello interministeriale delle decisioni di ricorrere alla lettera a) del comma 1 (non fornire informazioni, inerenti il provvedimento, la cui diffusione è ritenuta "contraria alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza");
- il riconoscimento della responsabilità del Ministero della Difesa per quanto attiene la decisione di ricorrere alla lettera b) del comma 1 (acquisto di materiali militari per le Forze Armate che impongano misure "ritenute necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza");
- l'obbligo per le altre Amministrazioni di coordinarsi con la Difesa nel caso intendano avvalersi della stessa deroga.

In generale, va sottolineato che in questi casi vi è anche un preciso interesse nazionale a tutelare le capacità e tecnologiche nazionali sulla base del principio delle pari opportunità con i concorrenti. Ma la mancanza, fino allo scorso anno, di una procedura decisionale interministeriale rischiava di dar luogo ad atteggiamenti disomogenei, potenzialmente condizionati da circostanze e valutazioni momentanee, a discapito di una strategia complessiva di tutela della parte più competitiva dell'industria. Questo presuppone, però, che la Difesa definisca le capacità tecnologiche e industriali ritenute strategiche dall'Italia: indipendentemente dalla decisione di ricorrere o meno all'art. 346, è necessario poter individuare verso quali aree deve esserci una particolare "attenzione" da parte di Governo e Amministrazioni, soprattutto, ma non esclusivamente, nel campo delle acquisizioni. Senza questo studio sistematico e regolarmente aggiornato si rischia, infatti, di procedere con valutazioni caso per caso, troppo facilmente condizionabili da esigenze o pressioni contingenti e, anche nei rapporti con le Istituzioni europee, questo approccio rischia di essere identificato come un semplice sotterfugio per sottrarsi al rispetto degli impegni europei.

È, comunque, evidente che gli interventi diretti (Comunicazione interpretativa) o indiretti (maggiore attenzione da parte della Commissione dopo l'emanazione della nuova Direttiva, richiesta di informazioni da parte dell'EDA, apertura di procedure di infrazione, ecc.) comporteranno un ricorso più limitato da parte italiana alle deroghe previste dall'art. 346. L'attribuzione della responsabilità ai Dirigenti delle Amministrazioni, le preoccupazioni del Governo di ridurre le procedure di infrazione, la possibilità che eventuali sanzioni vengano attribuite alle Amministrazioni responsabili, sono altrettanti fattori che spingono in questa direzione.

Nel caso di ricorso all'art. 346 l'acquisizione dovrà, comunque, avvenire nel rispetto delle regole fissate dal Codice di Condotta dell'EDA. Anche qui bisognerà quindi verificare se vi sono "interessi essenziali della sicurezza nazionale" da tutelare, evitando la prevista competizione europea. E, nuovamente, la decisione, che in questo caso dovrà essere presa dalla Difesa, presuppone la messa a punto di una strategia nazionale che individui e tuteli le attività strategiche chiave in modo da poter gestire con continuità, omogeneità ed efficacia il processo decisionale.

Il rischio è che, altrimenti, la competizione entri nel nostro mercato non come un salutare ricambio di acque un po' stantie, ma come un'onda di piena che può travolgere tutto.

Per quanto riguarda gli acquisti, l'approvazione della nuova Direttiva comporterà un conseguente recepimento nel Codice italiano degli appalti pubblici, mettendo a disposizione delle Amministrazioni interessate uno strumento molto più flessibile di quello attuale. E' un lavoro già in corso, sulla base della **delega attribuita al Governo dalla Legge Comunitaria 2009**, e presenta aspetti di grande delicatezza perché alcuni aspetti risultano innovativi per la nostra esperienza amministrativa e richiederanno, quindi, una precisa definizione a livello giuridico e procedurale.

L'adeguamento del controllo parlamentare

La **legge 436/88** ha svolto fino ad ora un'importante ruolo nel consentire il controllo del Parlamento sulle decisioni assunte dal Governo in materia di nuovi programmi di equipaggiamento delle Forze Armate. In particolare l'art.1 comma 1 lettera b) prevede che "i programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale" siano approvati con legge se richiedono finanziamenti di natura straordinaria e con Decreto del ministro della difesa se finanziati attraverso il bilancio ordinario. In quest'ultimo caso "deve essere acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari" (entro trenta giorni dalla richiesta).

Da tempo la forma di questo controllo ha, però, evidenziato alcuni limiti che possono essere così schematizzati:

1. La normativa prevede che i nuovi programmi di acquisizione della Difesa vengano presentati quando ne sorga l'esigenza e, pertanto, non consente né un'efficiente organizzazione dei lavori parlamentari, né un diretto inquadramento di tali programmi all'interno del Bilancio di previsione della Difesa. Peraltro, si deve osservare che, in questo modo, si favorisce un esame eccessivamente dettagliato e di merito di ogni singolo programma, anziché favorirne un esame complessivo e una verifica della sua corrispondenza con la politica di difesa del nostro Paese e della sua compatibilità con i vincoli finanziari.
2. Questa procedura non consente di valutare i programmi nel quadro del Bilancio della Difesa in quanto il parere viene fornito in sede separata dall'esame dello stesso. Il risultato è che formalmente i programmi sono presentati e valutati dal Parlamento sulla presunzione, dichiarata dal Governo, che la copertura finanziaria verrà assicurata dalle disponibilità ordinarie del Bilancio. In un certo senso si potrebbe sostenere che si tratta di una valutazione "al buio" perché, come l'esperienza ha sempre dimostrato, l'effettiva realizzazione del programma è poi determinata dal suo successivo finanziamento.
3. Questa procedura, che assorbe un notevole impegno parlamentare, non consente, infine, un adeguato monitoraggio ex-post di tali programmi dal momento che non è prevista una successiva informazione se non attraverso gli allegati al Bilancio della Difesa che riportano in forma troppo dettagliata e disomogenea lo stato di attuazione dei programmi. In un certo senso è come se, dato il parere, il programma marciasse poi autonomamente: il Parlamento non è più informato direttamente né degli sviluppi del programma, né delle modifiche che vi vengono apportate nel tempo, né dei suoi costi finali.

Sembra quindi giunto il momento di modificare la normativa puntando a rendere più efficace il controllo parlamentare. Peraltro, il processo di integrazione del mercato europeo della difesa rende ancora più urgente questo adeguamento anche sul piano delle informazioni predisposte dalla Difesa. Attualmente, infatti, il parere viene richiesto al termine dell'iter di definizione del programma. A parte i casi esclusi, per gli altri programmi di acquisizione sarà più complicato aspettare il momento precedente l'emanazione del Decreto perché, al termine di una procedura ad evidenza pubblica (come previsto dalla nuova Direttiva europea), il Parlamento non potrebbe che dare parere favorevole al fine di evitare possibili contenziosi con l'impresa selezionata.

Un'ipotesi è quella di concentrare l'esame dei nuovi programmi di acquisizione in sede di presentazione del Bilancio di previsione della Difesa, come allegati alla Nota aggiuntiva allo Stato di previsione per la Difesa che, peraltro, include già l'elenco dei mezzi di prevista acquisizione nell'anno successivo. In questo modo si potrebbero valutare complessivamente i nuovi programmi, ricollegandoli sia alle direttrici della politica militare, sia al quadro delle disponibilità finanziarie. Questo comporterebbe un allungamento e un'intensificazione dei lavori durante la sessione di bilancio, ma consentirebbe al Parlamento di avere un quadro complessivo dei programmi in fase di avvio. Questa impostazione avvicinerebbe il modello di lavoro parlamentare a quello utilizzato dagli Stati Uniti e dai grandi paesi europei (Francia e Germania in particolare). In ogni caso, si potrebbe prevedere che eccezionalmente, quando impegni internazionali o imprevedibili lo richiedano, la Difesa possa richiedere il parere anche nel corso dell'anno.

Un ulteriore vantaggio di questo cambiamento sarebbe quello di fornire una base giuridica alla Nota aggiuntiva che attualmente viene presentata per autonoma decisione del Ministro, nonostante che dall'anno della sua introduzione, il 1985, sia diventata il principale strumento di conoscenza del Bilancio della Difesa.

La nuova procedura dovrebbe, infine, prevedere anche la presentazione di una Relazione sullo stato di avanzamento dei principali programmi per l'anno precedente, redatta in termini riassuntivi e più efficaci degli attuali Allegati, che consenta al Parlamento, e specificatamente alle Commissioni Difesa, di espletare meglio il suo ruolo di controllo sull'operato del Governo e dell'Amministrazione. Questo documento potrebbe essere allegato alla stessa Nota aggiuntiva o, in alternativa, al Bilancio consuntivo dello Stato, dando, quindi, modo al Parlamento di esaminarlo prima della discussione del Bilancio di previsione.

Nel frattempo si potrebbe proporre alla Difesa di avviare una sperimentazione, cercando di presentare in due blocchi, dopo la pausa estiva e all'inizio della primavera, i nuovi programmi, in modo da cominciare ad operare in questa nuova ottica.

Coordinamento redazionale a cura di:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it