

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3157

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DEIANA, DE ZULUETA, DURANTI, GALANTE, SCOTTO

Disposizioni concernenti la programmazione delle spese
per la difesa

Presentata il 17 ottobre 2007

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'impegno relativo alle spese per la difesa costituisce un capitolo importante del bilancio nazionale su cui occorre concentrare la massima attenzione nel rispetto dei principi costituzionali che presiedono alla difesa e alla sicurezza nazionali. Tra tutti i dicasteri, il Ministero della difesa è certamente quello che spende per l'acquisto di beni e di servizi la cifra in assoluto più consistente di stanziamenti di tutto il settore statale.

Anche nella spesa il dicastero della difesa esprime, dunque, una sua specificità che, associata alla speciale attenzione che deve essere posta alle scelte in materia di sicurezza nazionale per le implicazioni

interne e internazionali, obbliga il legislatore a individuare procedure affatto peculiari per il controllo degli stanziamenti destinati alla difesa.

Così è in tutti i Paesi democratici e così dovrebbe essere anche in Italia per compensare in qualche modo quella mancanza di trasparenza che sembra connaturata alla funzione « difesa », ma che spesso è un retaggio in cui si intrecciano per lo più ragioni psicologiche con concezioni vetuste della sicurezza dello Stato.

In molti Paesi le cose stanno diversamente. Tra i tanti esempi possibili di controllo « stretto » del legislatore sulla spesa per la difesa possiamo citare il caso statunitense, dove ogni singola voce di

spesa è analizzata nel dettaglio, dai sistemi d'arma più complessi ai lavori infrastrutturali nella più sperduta base statunitense.

Ai lavori infrastrutturali statunitensi, ad esempio, sono dedicati ogni anno almeno quattro volumi di atti parlamentari, ciascuno di almeno un migliaio di pagine, mentre decine sono quelli contenenti i materiali relativi alle autorizzazioni di spesa per le restanti voci di bilancio.

E, ancora, la Francia, dove la « *loi de programmation militaire* » è una realtà che risale addirittura al 1964. Le vicende di questa legge meriterebbero una riflessione più approfondita al fine di ricavarne utili dati di esperienza. Ai nostri fini basterà ricordare che la « *loi de programmation militaire* » francese abbraccia un arco di tempo di sei anni, prevede un riallineamento a metà periodo, relazioni annuali di verifica della sua attuazione e determina nel dettaglio tetti di spesa e quantità di sistemi d'arma da acquisire per ciascun esercizio finanziario.

Attualmente, l'intervento del Parlamento italiano sul processo di acquisizione dei sistemi d'arma si limita a pareri espressi su singoli programmi in base alla cosiddetta « legge Giacchè » (legge 4 ottobre 1988, n. 436). Come è ben noto, essendo il problema stato sollevato molte volte in sede di discussione di tali pareri, il processo di conoscenza e di partecipazione del Parlamento è in tale modo fortemente condizionato, in parte per la natura stessa dello strumento utilizzato e in parte per il ritardo con cui il Ministro della difesa sottopone questi pareri all'esame del Parlamento.

Uno degli obiettivi della legge n. 436 del 1988 — quello del controllo — è sostanzialmente fallito per l'inadeguatezza degli strumenti parlamentari previsti da tale legge e per l'evasività del Governo nel fornire informazioni al Parlamento.

Da un lato, sono infatti sottoposte alle Commissioni parlamentari richieste di pareri così scarse in termini di documentazione e così scarsamente motivate da non consentire ai parlamentari di farsi un'opinione compiuta dei programmi sottoposti alla loro attenzione: un problema solo

teoricamente superabile per la nota e organica carenza di strumenti di analisi propri a disposizione del Parlamento e non certo ovviabile con la richiesta di documentazione aggiuntiva al Ministero della difesa.

Dall'altro lato, anche l'informazione, che avrebbe dovuto ricevere un impulso sostanziale con l'attuazione della legge n. 436 del 1988, di fatto si è ulteriormente ridotta. Per effetto di tale legge, infatti, le attività dei comitati previsti dalle leggi promozionali della metà degli anni settanta, ma che esprimevano pareri anche su programmi finanziati con il bilancio ordinario, sono cessate e le relazioni sui programmi di rinnovamento e di manutenzione previste dalla medesima legge n. 436 del 1988 si riducono a generici elenchi, molto disomogenei a seconda della Forza armata che li predispone. Segno che i vari Ministri della difesa non sono stati capaci di imporre un comportamento uniforme da parte delle diverse Forze armate neppure per quanto riguarda l'informazione al Parlamento.

La richiesta del parere per singolo programma non dà al Parlamento la possibilità di valutare il complesso degli approvvigionamenti destinati alle Forze armate, né tantomeno di influire, come invece sarebbe utile e necessario, nella fase programmatoria degli stessi. Inoltre, è molto frequente la pratica di sottoporre a parere l'esecuzione di progetti già in avanzata fase di realizzazione, il che rende chiaramente pressoché nulla la possibilità di intervento e di decisione parlamentare, non potendo lo stesso Parlamento evidentemente bloccare attività produttive o di ricerca su cui sono stati già investiti fondi cospicui o sono state addirittura avviate linee produttive.

Ma quello che manca attualmente è la possibilità per il Parlamento di valutare nella sua interezza e nei suoi prevedibili sviluppi il processo di acquisizione di spesa per i sistemi d'arma destinati alla difesa nazionale. Esigenza, invece, fortemente sentita per la ben nota complessità del processo acquisitorio che comporta lo sviluppo di programmi su periodi che

possono arrivare al quarto di secolo, impegnando, dunque, risorse per periodi lunghissimi senza che vi possa essere, oggi, una precisa consapevolezza da parte del legislatore, al quale sono presentate per lo più « fette » di programmi che non consentono di avere una visione complessiva. Inoltre, la discussione per singolo programma non dà al legislatore la possibilità di avere l'esatta percezione degli impegni globali che si vanno assumendo e delle conseguenti ricadute sul complesso delle risorse finanziarie impegnate. Più volte da parte di vari Ministri della difesa sono venuti richiami all'esigenza di fornire una copertura economica a programmi assunti e a contratti stipulati senza che al Parlamento fosse mai stato fornito il quadro d'insieme della spesa che si stava formando, approvando di volta in volta singoli programmi.

Sarebbe un errore ritenere che una maggiore incisività del controllo parlamentare sulla spesa militare si traduca in una penalizzazione della funzione della difesa, oppure che possa significare una sorta di sfiducia « originaria » verso chi questa spesa gestisce. Tutt'altro. Un maggiore e più efficace controllo parlamentare significa un diverso e più penetrante coinvolgimento del legislatore nelle problematiche della difesa e, in ultima analisi, una maggiore assunzione di responsabilità complessiva del Paese.

Si è spesso criticato un preteso disimpegno del Parlamento in merito alle tematiche della difesa, ma a un Parlamento che non è informato — come avviene oggi — non si può chiedere di assumersi responsabilità che non gli possono né gli devono appartenere. In realtà il « modello » di impegno richiesto dai vertici ministeriali e delle Forze armate ai parlamentari sembra prevedere la pura e semplice sanzione formale di decisioni che sono assunte altrove: il che costituisce un atteggiamento « a scatola chiusa » incompatibile con la funzione del legislatore.

Sono dunque tre gli scopi della proposta di legge che sottoponiamo alla vostra attenzione.

Il primo è l'introduzione di una pianificazione vincolante che serva come quadro di riferimento operativo e normativo per tutti.

Il secondo è l'estensione della capacità di controllo e di indirizzo del Parlamento nei confronti del sistema della difesa.

Il terzo è una maggiore corresponsabilizzazione del Parlamento medesimo nelle scelte per la difesa e, di conseguenza, un ampliamento delle basi di certezza delle scelte operate.

Una pianificazione sessennale con una verifica (« legge di rimodulazione ») a metà periodo è sembrata quella più idonea, da un lato, a contemperare le esigenze di certezza del quadro di riferimento per gli approvvigionamenti e, dall'altro, a dare relativa flessibilità alla programmazione militare, in relazione al mutare rapido degli scenari internazionali. Abbiamo adottato questa soluzione ispirandoci all'esperienza francese.

La sanzione parlamentare è prevista esclusivamente per i programmi che nel complesso prevedano un investimento superiore a 10 milioni di euro, a sottolineare l'intenzione di un controllo che si concentra essenzialmente sulle acquisizioni più significative dal punto di vista della spesa e del significato funzionale, lasciando agli organi ministeriali la definizione dei programmi minori.

Il ruolo parlamentare resta dunque essenzialmente di controllo, anche se quello che noi prefiguriamo è un controllo più incisivo, capace di entrare nel merito delle singole scelte, restando ovviamente riservata all'esecutivo la proposta dei singoli programmi da inserire nella programmazione generale. La funzione parlamentare dovrebbe essere, cioè, in qualche modo di « regolazione », costringendo gli organi competenti della difesa a definire a scadenze precise le proprie scelte senza possibilità di rinvii indefiniti, e nello stesso tempo impegna il Parlamento a fissare con precisione e in anticipo le risorse da destinare alla funzione della difesa, che non può, per la peculiarità dello strumento militare, per la complessità dei sistemi d'arma e per la relativa rigidità

degli ordinamenti, essere condizionata oltre certi limiti e senza gravi ripercussioni dalle contingenze economiche.

Il meccanismo legislativo che noi proponiamo consentirà di contemperare meglio le due esigenze — in qualche modo conflittuali — della certezza delle risorse allocate alla funzione della difesa in relazione ai programmi da portare a termine e del contenimento della spesa per le Forze armate ai livelli più bassi possibili, compatibilmente con il pieno assolvimento dei loro compiti costituzionali.

È per questo motivo che con la legge di programmazione per la difesa il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento, che ne discute, una relazione sulle linee di sviluppo della politica di sicurezza e di difesa del Paese, relazione che fa parte integrante della stessa legge di programmazione. Nessuna programmazione avrebbe senso se prima non fossero definiti i cardini politici delle missioni che le Forze armate devono assolvere in base alle norme costituzionali e agli impegni assunti, con particolare riguardo a quelli derivanti dalla nostra appartenenza all'Unione europea e a

quelli scaturenti dalle decisioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Il momento di confronto parlamentare che scaturisce dalla discussione di un documento politico pubblico e strutturato è particolarmente importante per creare il necessario consenso nazionale attorno a scelte spesso controverse e difficili, come quelle afferenti alla difesa politica e militare del Paese. Scelte che non poche volte, anche in anni recenti, hanno creato forti divisioni tra le forze politiche, anche appartenenti alla stessa maggioranza, e nel Paese.

Con la presente proposta di legge immaginiamo un sistema di rapporti tra esecutivo e Parlamento che corresponsabilizzi maggiormente entrambi i protagonisti, togliendo forse un po' alla sostanziale e totale autonomia programmatica della difesa e chiedendo in cambio al Parlamento un più preciso impegno nella definizione delle risorse allocabili, in funzione dei programmi che con quelle risorse sono realizzabili e delle linee politiche che gli stessi sottendono.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Approvazione dei programmi
per la difesa).*

1. I programmi relativi al rinnovamento, all'ammodernamento, al reintegro delle dotazioni e alla manutenzione straordinaria dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni destinati alla difesa nazionale, nonché i programmi di costituzione e di ripianamento delle scorte, sono approvati con legge ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2.

ART. 2.

*(Legge di programmazione
per la difesa).*

1. Il Ministro della difesa, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, predispone un piano relativo ai programmi di cui all'articolo 1 da realizzare o da avviare entro il sessennio successivo. Il relativo disegno di legge è presentato al Parlamento entro il 31 ottobre del secondo anno precedente il sessennio al quale si riferisce.

2. La legge di programmazione per la difesa è approvata dal Parlamento entro il 30 luglio successivo.

3. Entro il mese di maggio del terzo anno di validità della legge di programmazione di cui al comma 2 il Ministro della difesa presenta al Parlamento un disegno di legge di rimodulazione per il triennio successivo.

4. La legge di rimodulazione di cui al comma 3 è approvata dal Parlamento entro il 30 settembre successivo.

ART. 3.

(Relazione e linee programmatiche).

1. In occasione della presentazione dei disegni di legge di cui all'articolo 2, commi 1 e 3, il Presidente del Consiglio dei ministri illustra al Parlamento una relazione sulla politica di difesa e di sicurezza dell'Italia.

2. Con la legge di cui all'articolo 2, comma 2, sono altresì approvate le linee programmatiche di sviluppo dello strumento militare con riferimento al quadro strategico globale, alle prevedibili missioni assegnate alle Forze armate con il vincolo del riferimento all'articolo 11 della Costituzione e agli impegni internazionali, in particolare a quelli nell'ambito dell'Unione europea e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

ART. 4.

(Contenuti della legge di programmazione per la difesa).

1. La legge di programmazione per la difesa, di cui all'articolo 2, comma 2, autorizza l'esecuzione dei programmi, definiti ai sensi dell'articolo 4, il cui valore unitario complessivo sia uguale o superiore ai limiti fissati all'articolo 6, comma 1, e concernenti:

a) l'acquisizione dei sistemi d'arma in genere; delle armi leggere, anticarro, speciali; delle artiglierie terrestri e navali di qualsiasi tipo; dei carri armati, dei veicoli blindati armati e non armati, dei mezzi corazzati per trasporto truppa e speciali; degli autocarri e dei veicoli a ruote in genere, anche speciali; dei materiali del genio e delle trasmissioni; dei sistemi per le telecomunicazioni terrestri, navali e aeree; dei velivoli pilotati e non pilotati di qualsiasi tipo e modello; delle unità navali di qualsiasi dislocamento e dei natanti in genere; dei sistemi e degli equipaggiamenti *radar*, elettronici, optronici di qualsiasi categoria per impiego terrestre, navale,

aereo o spaziale, nonché del *software* connesso; delle munizioni, delle mine, delle bombe, dei razzi, dei siluri e degli artifici esplosivi in genere nonché dei missili per impiego terrestre, aereo e navale, di qualsiasi categoria; dei sistemi spaziali e degli equipaggiamenti connessi, compreso il segmento terrestre; dei mezzi e delle attrezzature logistiche; del *software* comunque denominato destinato alle Forze armate;

b) i programmi di ricerca e di sviluppo riferiti ai sistemi e ai materiali di cui alla lettera a), nonché i programmi di ricerca scientifici e tecnologici comunque connessi alla difesa nazionale, anche se riferiti a discipline o ad ambiti non direttamente militari;

c) la costituzione e il ripianamento delle scorte per i sistemi, le armi, gli equipaggiamenti e i mezzi di cui alla lettera a), nonché i programmi di reintegro dei medesimi;

d) i programmi di manutenzione straordinaria, ammodernamento e modifica dei sistemi e dei materiali di cui alla lettera a), quando comportino un aumento delle capacità operative dei medesimi oppure ne consegua una diversa configurazione oppure ne sia sostanzialmente incrementata la capacità operativa;

e) i programmi di costruzione, acquisizione e ristrutturazione di immobili, opere e apprestamenti comunque destinati alle Forze armate e alla difesa nazionale, con l'esclusione degli alloggi di servizio individuali.

2. Per i programmi di cui al comma 1 sono approvate, ove applicabili, le quantità complessive autorizzate su base annuale, nonché la spesa relativa da imputare a bilancio per ciascun esercizio finanziario.

3. I programmi di cui al presente articolo che sono autorizzati per la prima volta e il cui sviluppo temporale supera il sessennio, devono inoltre essere specificamente approvati in via programmatica per la quantità presunta complessiva da acquisire fino alla conclusione del programma medesimo e per l'intero costo

presunto ai valori monetari correnti alla data di entrata in vigore della relativa legge di programmazione.

ART. 5.

(Definizione).

1. Ai fini della presente legge, per programma si intende l'insieme delle azioni e delle acquisizioni riferite ad un unico sistema d'arma o ad un gruppo omogeneo di materiali destinati al soddisfacimento di un identico requisito o ad una singola attività esattamente individuabile, comprese le fasi di progettazione, ricerca e sviluppo ove queste non siano separatamente considerate e finanziate per ragioni di costo, complessità o aleatorietà, e quanto altro comunque connesso dal momento dell'avvio del programma stesso fino alla consegna di tutti i sistemi o i materiali previsti ovvero alla totale conclusione dell'attività, comprese in ogni caso le scorte di prima dotazione e le attività di sostegno e di mantenimento contrattualizzate.

ART. 6.

(Programmi non inclusi nella legge di programmazione per la difesa).

1. Con la legge di programmazione per la difesa di cui all'articolo 2, comma 2, sono inoltre autorizzate le spese per aggregati funzionali omogenei e per ciascun esercizio finanziario relative:

a) ai programmi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e d), che, tenuto conto del loro sviluppo temporale complessivo, prevedono una spesa totale, ai valori monetari correnti alla data di entrata in vigore della stessa legge di programmazione, inferiore a 10 milioni di euro;

b) ai programmi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b) e c), il cui valore complessivo non supera i 5 milioni di euro;

c) ai programmi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), il cui valore unitario, nel sessennio, è uguale o superiore a 2 milioni di euro.

2. Con la legge di programmazione per la difesa di cui al comma 1 devono comunque essere individualmente approvati, indipendentemente dall'importo, i programmi di acquisizione di apparati, strumenti ed equipaggiamenti che, pur destinati a sistemi d'arma la cui spesa è già stata specificamente inserita nella legge di programmazione, sono acquisiti separatamente dai medesimi per integrazione, aggiornamento, potenziamento o ammodernamento e rappresentano una spesa successiva, aggiuntiva e chiaramente identificabile rispetto a quella del sistema d'arma al quale si riferiscono o sono destinati.

ART. 7.

(Relazioni del Ministro della difesa).

1. Con il disegno di legge di programmazione di cui all'articolo 2, comma 1, e successivamente con cadenza biennale, il Ministro della difesa presenta:

a) una relazione sugli aspetti politico-militari della sicurezza nazionale nel medio periodo, integrata con l'illustrazione degli orientamenti strategici posti a base della pianificazione sessennale in riferimento agli impegni internazionali dell'Italia e alle esigenze nazionali di sicurezza;

b) una relazione illustrativa della struttura organica dei comandi e degli organi direttivi centrali e periferici, nonché delle unità, dei reparti e degli enti delle Forze armate e della loro prevista evoluzione;

c) una relazione sulla consistenza dei sistemi d'arma, dei mezzi, degli equipaggiamenti e delle opere destinati alla difesa nazionale con riferimento al 31 dicembre dell'anno precedente;

d) una relazione sull'attuazione dei programmi autorizzati con la legge di programmazione per la difesa;

e) una relazione sullo stato di avanzamento e sulle prospettive dei programmi di ricerca e di sviluppo per la difesa in corso.

ART. 8.

(Iscrizione delle spese nel bilancio annuale).

1. Le spese autorizzate ai sensi degli articoli 4 e 6 sono iscritte nelle rispettive unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della difesa per ciascun esercizio finanziario, nei limiti previsti dalla legge di programmazione per la difesa di cui all'articolo 2, comma 2, eventualmente aggiornati in base al tasso di inflazione programmato definito dal Governo per l'anno in corso.

ART. 9.

(Elenco delle imprese).

1. Il Ministro della difesa trasmette ogni anno al Parlamento l'elenco delle imprese con le quali, nell'esercizio finanziario precedente, sono stati stipulati contratti a qualsiasi titolo per un importo complessivo superiore a 500.000 euro, specificando per ciascuna i programmi ai quali partecipano e gli importi relativi.

ART. 10.

(Abrogazioni).

1. La legge 4 ottobre 1988, n. 436, e successive modificazioni, è abrogata.

2. Le leggi 22 marzo 1975, n. 57, 16 febbraio 1977, n. 38, e 16 giugno 1977, n. 372, sono abrogate.

ART. 11.

(Regolamento di attuazione).

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della difesa invia al Parlamento, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni permanenti, lo schema del regolamento recante le norme per il processo di programmazione del Ministero della difesa e degli stati maggiori, in attuazione di quanto previsto dalla presente legge.

2. Le Commissioni parlamentari competenti di cui al comma 1 esprimono il proprio parere entro sessanta giorni dall'assegnazione dello schema del disegno di legge, decorsi inutilmente i quali il parere si intende favorevolmente espresso.

ART. 12.

(Disposizioni transitorie).

1. Il Ministro della difesa presenta al Parlamento, entro il 31 marzo 2009, il disegno di legge di programmazione per la difesa per il sessennio 2010-2015, che deve essere approvato entro il 30 settembre 2009.

2. I termini di cui all'articolo 2 si applicano a decorrere dalla presentazione del disegno di legge di programmazione per la difesa per il sessennio 2016-2021.

3. In deroga a quanto previsto all'articolo 8, per i soli esercizi finanziari 2010 e 2011, il Ministro della difesa può iscrivere a bilancio somme diverse per eccesso o per difetto rispetto a quanto previsto dalla legge di programmazione per la difesa di cui al comma 1. A giustificazione delle eventuali variazioni di stanziamento, il Ministro della difesa presenta al Parlamento una relazione al fine di individuare problemi nella programmazione, proponendo in tale caso le opportune modifiche da comprendere nel disegno di legge di rimodulazione di cui all'articolo 2, comma 3.

€ 0,30



15PDL0035350