

Deliberazione n. 20/2004/G

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei Conti

in

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

I Collegio

nell'adunanza dell'11 giugno 2004

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei Conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 1/2003, con la quale sono stati approvati i programmi di controllo sulla gestione per l'esercizio 2003;

vista la relazione del Consigliere istruttore, dott. Pietro Russo concernente gli

esiti dell'indagine condotta sulla "Gestione relativa al Programma E-FA/EUROFIGHTER 2000";

vista la nota di deferimento del Consigliere istruttore n. 308 in data 19 aprile 2004 con la quale il suddetto Consigliere ha trasmesso la relazione;

vista l'ordinanza in data 4 maggio 2004 del Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la quale il I Collegio della Sezione centrale di controllo per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3 comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è stato convocato in data 11 giugno 2004 per addivenire alla pronuncia sui risultati del controllo successivo sulla predetta gestione;

vista la nota n. 230/04/G del 10 maggio 2004, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione al Ministero della Difesa - Gabinetto - Direzione Generale Armamenti Aeronautici, al Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto;

udito, nel corso dell'adunanza dell'11 giugno 2004 e nella Camera di Consiglio in pari data il Consigliere dott. Pietro Russo

comparsi

per il Ministero della Difesa - Direzione Generale Armamenti Aeronautici:

- dott. Giuseppe QUITADAMO - Dirigente
- Generale Benedetto SALVIA

per il Ministero della Difesa - Stato Maggiore Aeronautica:

- Generale Claudio DE BERTOLIS
- Generale Maurizio LODOVISI

per il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Agenzia delle Dogane:

- dott. Luigi GRASSI - Dirigente

DELIBERA

di approvare con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di Consiglio la relazione concernente la "Gestione relativa al Programma EFA/EUROFIGHTER 2000";

ORDINA

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 20/94: che la relazione stessa sia comunicata, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza della Camera dei Deputati, alla Presidenza del Senato della Repubblica, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale, al Ministero della Difesa - Gabinetto e Direzione Generale Armamenti Aeronautici, al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto.

Il Presidente

(Dott. Tullio Lazzaro)

Il Relatore

(Dott. Pietro Russo)

IX. 2. Ministero della Difesa – Programma EFA

1. Premessa. Obiettivi e finalità dell'indagine.....	7
2. Il programma EFA/EUROFIGHTER	
2.1. Attuazione del Programma.....	6
2.2. Aggiornamento della situazione.....	9
3. L'acquisizione dei velivoli TORNADO ed F-16.Considerazioni preliminari.....	23
4. Il ricorso alle acquisizioni temporanee.....	28
5. Valutazione delle scelte dell'Amministrazione.....	34
6. Il contenuto degli accordi di cessione.....	38
7. Aspetti finanziari e contabili.....	41
8. I risultati raggiunti	
8.1. L'acquisizione dei TORNADO.....	49
8.2. L'integrazione nelle strutture delle Forze Armate.....	53
8.3. Obbligazioni di risarcimento.....	54
8.4. I ritorni industriali.....	54
8.5. L'acquisizione degli F-16.....	55
9. Conclusioni.....	57

Allegati:

1. COMMUNIQUE FOLLOWING THE MEETING OF THE MINISTERS OF DEFENCE OF GERMANY, ITALY, SPAIN AND THE UNITED KINGDOM ON 10 DECEMBER 1992.
2. SENATO DELLA REPUBBLICA – XI LEGISLATURA – GIUNTE E COMMISSIONI PARLAMENTARI – 260° RESOCONTO – SEDUTE DI MARTEDI' 11 GENNAIO 1994.
3. Appunto per il Sig. Ministro della Difesa in data 24 novembre 1993, protocollo n. 67. Oggetto: Programma Tornado ADV.
4. Appunto per il Signor Ministro della Difesa in data 28 dicembre 2000. Numero d'ordine 869. Oggetto: Soluzione ad interim per la difesa.
5. MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE MINISTER OF DEFENCE OF THE REPUBLIC OF ITALY AND THE SECRETARY OF STATE FOR DEFENCE OF UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND CONCERNING THE LEASE AND LOGISTIC SUPPORT OF ROYAL AIR FORCE TORNADO F3 AIRCRAFT.
6. LEASE OF F-16 A/B BETWEEN THE UNITED STATES GOVERNMENT AND THE GOVERNMENT OF ITALY IT-D-ZAA.
7. Letter OF OFFER AND ACCEPTANCE (LOA) IT-D-QAJ

Atti normativi

- Legge 22 marzo 1975, n. 57: Costruzione e ammodernamento di mezzi navali della Marina militare.
- Legge 16 febbraio 1977, n. 38: Ammodernamento dei mezzi dell'Aeronautica militare.

- Legge 4 ottobre 1988, n. 436: "Norme per la semplificazione e per il controllo delle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa".
- Decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, articolo 1: "Attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici".
- Decreto legislativo 28 dicembre 1998, n. 496: "Razionalizzazione delle procedure contrattuali dell'Amministrazione della Difesa, a norma dell'articolo 54, comma 10, della Legge 27 dicembre 1997, n. 449".
- D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554: Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 legge quadro in materia di lavori pubblici, e successive modificazioni, art. 231.
- Comunicazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze concernente i limiti di soglia degli appalti pubblici espressi in Euro nonché di quelli derivanti dall'accordo CEE-WTO-GPA espressi in Euro ed in DSP ai fini dell'applicazione della normativa europea. (G.U. n. 300 del 29 dicembre 2003).

1. Premessa: Obiettivi e finalità dell'indagine

La Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha approvato con la deliberazione n. 1/2003/G, in data 2 gennaio 2003, il programma delle attività di controllo da svolgere per l'esercizio 2003. Tale deliberazione ha previsto tra l'altro un'indagine che prendendo le mosse dal Programma EFA, gestito dal Ministero della Difesa, esamini altresì presupposti e risultati degli accordi conclusi dal Governo italiano con quelli inglese e statunitense in ordine alla cessione temporanea alla nostra Amministrazione, rispettivamente, di velivoli TOR-NADO ADV ed F-16, resasi necessaria per mantenere ad un livello adeguato la difesa aerea nazionale, in presenza di forti ritardi nello svolgimento del suddetto Programma.

Il Programma EFA, rientrando tra i programmi pluriennali di armamento del Ministero della Difesa realizzati nell'ambito della cooperazione internazionale, è finalizzato alla realizzazione dell'Euofighter 2000, un velivolo intercettore destinato a sostituire il modello F-104 in dotazione alla nostra Aeronautica. Lanciato nel 1986 con la partecipazione, oltre all'Italia, di Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca e Spagna, ha visto l'effettivo inizio della prima delle sue cinque fasi nel 1988; secondo le originarie previsioni, la fase di industrializzazione avrebbe dovuto iniziare nel 1993, e le prime consegne dei velivoli prodotti essere effettuate nel 1996. A causa di problemi di ordine tecnico oltre che politico-finanziario, è stato tuttavia necessario un "ri-orientamento" del Programma nel 1994, la fase di industrializzazione è in realtà iniziata nel 1998, e le prime consegne sono avvenute nel 2003.

Sulla base della situazione attuale, la totalità dei velivoli rappresentanti la quota italiana di quelli prodotti - da 121 a 130 esemplari - potrà entrare effettivamente in servizio solo nel 2015.

Tutto ciò ha dato luogo, come accennato, alla necessità dell'Amministrazione Difesa di procurarsi temporaneamente un certo numero di caccia intercettori che

consentisse di ovviare all'intervenuta obsolescenza degli aerei F-104 attualmente in dotazione, in attesa dell'arrivo dell'Eurofighter. L'operazione ha comportato l'impiego di ingenti stanziamenti per lunghi periodi di tempo: sono infatti interessati – secondo le attuali prospettive – gli esercizi finanziari dal 1994 al 2010, con una spesa che ammonta ad oggi per la cessione dei TORNADO a oltre 200 Milioni di sterline inglesi, mentre per il pagamento della cessione degli F-16 sono stati impegnati 1.579,613 Miliardi di lire, e pagati ad oggi 204 Milioni e 853.198,70 di \$, pari a 214 Milioni e 827.194,02 di euro.

La Sezione centrale del controllo ha pertanto ritenuto rilevante accertare lo stato di avanzamento del Programma EFA, con particolare riguardo all'incidenza dei costi derivanti dalle suddette misure, idonee a coprire il tempo di ultimazione concreta del progetto.

Tenuto conto peraltro del fatto che altro Ufficio di controllo della Corte ha incluso la verifica dello stato di attuazione del suddetto Programma tra le attività da svolgere nell'anno 2003, si è ritenuto di concentrare particolarmente l'esame sui suddetti accordi di cessione, i quali - come risulta anche da espressa dichiarazione contenuta nel testo degli stessi - sono direttamente conseguenti ai ritardi del Programma EFA.

Dato che le suddette acquisizioni temporanee di velivoli (nonostante esse si estendano su di un rilevante lasso di tempo) rivestono comunque natura contingente, l'attività dell'Amministrazione della Difesa è stata esaminata con approccio analitico, in luogo di procedere a campionamento. Per la stessa ragione, non sono stati utilizzati indicatori di contesto, ma esclusivamente di realizzazione e di risultato. Su questa base, valutata la pertinenza della scelta stessa di procedere alle cessioni, sono stati considerati i risultati raggiunti, alla stregua dell'economicità e dell'efficienza.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziario-contabili, sono stati esaminati i relativi flussi e le procedure seguite. Per contro, l'"automaticità" di impegni e paga-

menti relativi alle ricordate cessioni – legati ad un preciso scadenario, nel quadro dell'adempimento di obblighi di natura contrattuale – ha sconsigliato l'impiego di indicatori di risorse.

L'attività di controllo si è svolta presso il Ministero della Difesa, ed in particolare la Direzione Generale Armamenti Aeronautici. In ordine al Programma EUROFIGHTER, questa Direzione Generale svolge dall'inizio, sul piano nazionale, l'attività inerente alla partecipazione italiana, oltre a tenere i necessari contatti internazionali. La stessa ha inoltre contribuito agli studi ed analisi preparatori utilizzati dallo Stato Maggiore dell'Aeronautica e dal Segretario Generale della Difesa per individuare il tipo di velivoli oggetto delle suddette acquisizioni temporanee, e continua ad occuparsi, dopo la conclusione dei relativi accordi, degli aspetti tecnici inerenti ai rapporti con le rispettive controparti inglese e statunitense.

Non è stato invece possibile utilizzare i risultati del controllo interno del Ministero della Difesa, poiché gli organi preposti a tale funzione non si sono occupati della materia di indagine.

2. Il Programma EFA/EUROFIGHTER 2000

2.1 Attuazione del programma.

Il Programma EFA/EUROFIGHTER 2000 è un programma di co-produzione multilaterale nell'ambito del Trattato del Nord – Atlantico, concordato dai Ministri della Difesa di Germania, Regno Unito, Italia e Spagna, finalizzato alla realizzazione di un velivolo da combattimento dotato del massimo numero di elementi comuni e di capacità operativa corrispondenti ai requisiti stabiliti dalle quattro Nazioni partecipanti. Secondo il Memorandum of Understanding generale del Programma, sottoscritto nel 1986, questo doveva essere suddiviso in cinque fasi successive: definizione, sviluppo, industrializzazione, produzione in serie e supporto logistico. Ulteriori "Memorandum of Understanding" (MOU) erano previsti per l'avvio di ciascuna fase. Sono stati così posti in essere i "Memorandum" n. 2 e 3, che prevedevano le

modalità relative alle fasi, rispettivamente, di definizione del Programma e di sviluppo del velivolo e del motore. La fase di sviluppo, iniziata nel 1988, comprendeva la costruzione di sette velivoli prototipo (Development Aircrafts) e lo svolgimento delle prove di volo. In applicazione del MOU n.3, la gestione del Programma era affidata ad un'Agenzia governativa denominata NEFMA (NATO EFA Development, Production and Logistic Management Agency), con sede a Monaco di Baviera. Dopo negoziazione con le industrie aeronautiche dei Paesi partecipanti, sono stati stipulati due contratti "quadro" (enabling contracts) con due consorzi operanti in regime di diritto tedesco (uno per lo sviluppo della cellula, degli equipaggiamenti e l'integrazione del sistema d'arma, l'altro per lo sviluppo del motore e relativi accessori), denominati rispettivamente EUROFIGHTER ed EUROJET.

Mentre era ancora in corso la fase di sviluppo (la quale, a termini del MOU n.3, avrebbe dovuto concludersi nel 1999), la presa d'atto da parte dei Paesi partecipanti di ritardi rispetto alle previsioni iniziali, e soprattutto le mutate condizioni politico-militari dell'Europa a seguito di quanto avvenuto nei Paesi dell'Est, hanno indotto radicali mutamenti nella struttura e nella sequenza temporale del Programma¹.

In sostanza, il cambiamento delle suddette condizioni veniva ad incidere sulle necessità di difesa militare dei Paesi della NATO, e di conseguenza sulle caratteristiche stesse dell'aereo da combattimento oggetto del Programma EFA. I Ministri della Difesa manifestavano inoltre una diffusa preoccupazione in ordine all'impegno finanziario richiesto, in relazione alla situazione di bilancio evolutasi in senso poco favorevole per tutti i Paesi partecipanti. Si decideva pertanto di procedere alla revisione dei piani di realizzazione in coerenza con quanto esposto, prendendo nel contempo misure per contenere al massimo i costi, e prevedendo uno slittamento dei

¹ Cfr. il comunicato emesso in seguito alla riunione dei Ministri della Difesa delle Nazioni partecipanti al Programma Eurofighter, in data 10 dicembre 1992, in allegato.

tempi della fase di produzione, sia pure differenziato secondo le specifiche esigenze di ogni Paese.

In conseguenza di tali determinazioni, venivano approvati nel 1994 i nuovi requisiti del velivolo, e successivamente sottoscritto, in data 31 luglio 1995, il MOU n.4. Il ri-orientamento del Programma aveva come effetto la revisione dei contratti - quadro più sopra ricordati. Ad un regime che prevedeva un prezzo "massimo" per le prestazioni dell'industria veniva sostituito un regime di prezzi "fissi", con la previsione di penalizzazioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. Successivamente, sempre al fine di contenere i costi, veniva approvata con il MOU n.5, in data 18 ottobre 1995, la fusione dell'Agenzia NEFMA con un'altra Agenzia, anch'essa emanazione della NATO ed avente sede a Monaco di Baviera, la NAMMA, già incaricata della gestione del progetto TORNADO. La nuova Agenzia ha assunto la denominazione di NETMA (NATO, EUROFIGHTER 2000, TORNADO, MANAGEMENT AGENCY).

Nonostante tali "aggiustamenti", tuttavia, l'andamento del Programma ha continuato ad essere caratterizzato da notevoli ritardi rispetto alle previsioni; se, come s'è accennato , il MOU n.3 prevedeva l'inizio della fase di produzione nel 1993, e l'industria conseguentemente di effettuare la prima consegna nel 1996, secondo il MOU n.4 la prima consegna avrebbe dovuto invece essere effettuata nel 2000.

Viceversa, le attività - unificate per accelerarle - di industrializzazione e produzione sono effettivamente iniziate solo nel 1998, dopo la firma dell' MOU n° 6.

A questo riguardo, va osservato che nell'ambito del Programma la fase di sviluppo e quelle di industrializzazione e produzione appaiono strettamente interdipendenti, dato che le prove di volo attinenti alla fase di sviluppo devono svolgersi oltre che per mezzo dei prototipi, anche utilizzando cinque velivoli di produzione corredati della necessaria strumentazione (IPA - Instrumented Production Aircrafts). Ne consegue che il ricordato ritardo delle fasi di industrializzazione e produzione è venuto inevitabilmente ad incidere, a causa della ritardata consegna appun-

to degli IPA, sullo stesso sviluppo, impedendone il perfezionamento. Per questo motivo, i primi quattro velivoli "IPA" sono stati realizzati anticipando l'industrializzazione, nel contesto dell'attività di sviluppo, ponendo in essere quello che nella terminologia del Programma EFA viene indicato come "Development Assurance Programme".

Al succitato MOU n.6 è poi seguito il MOU n.7, attinente alle modalità di distribuzione del lavoro fra i Paesi partecipanti in relazione all'attività di supporto logistico.

Con l'inizio delle attività di industrializzazione e produzione, è stato altresì definitivamente fissato il numero di velivoli richiesti da ciascuna Nazione partecipante: il numero previsto per l'Italia è di 130, di cui 121 effettivamente commissionati, mentre per i rimanenti 9 è stata avanzata un'opzione da confermare successivamente.

2.2 Aggiornamento della situazione.

Gli accordi tra NETMA e le industrie produttrici, modificati rispetto a quelli originari per tener conto dei suddetti ritardi, prevedevano da ultimo, in ordine alla quota italiana, la consegna in due gruppi dei primi 29 velivoli, comprendenti l'IPA n. 2, che doveva servire per l'effettuazione di test di volo. Il velivolo IPA avrebbe dovuto essere consegnato nell'ottobre 2001, gli altri 8 velivoli del primo gruppo tra giugno 2002 e agosto 2003. I rimanenti 20 dovevano essere consegnati tra dicembre 2003 e dicembre 2005. Anche per le altre Nazioni partecipanti era stato stabilito un programma di consegne similare - prevedente per tutte la consegna del primo velivolo a partire dalla metà del 2002, e quella dell'ultimo a fine 2005 - (in particolare, ottobre per la Spagna, novembre per il Regno Unito e dicembre per la Germania), per un totale di 148 velivoli, di cui 55 alla Gran Bretagna, 44 alla Germania e 20 alla Spagna .

Detti accordi sono stati ancora "aggiornati" da NETMA nell'agosto 2003, per quanto concerne l'Italia, con la previsione del collaudo di 6 velivoli entro lo stesso anno (escluso l'IPA 2, già accettato in data 10/6/2003), 5 velivoli nel corso del 2004, 10 nel 2005 e i rimanenti 7 nel 2006, entro il mese di settembre. In realtà, a parte l'IPA, sono stati presentati al collaudo nazionale nel corso del 2003 soltanto tre velivoli, due in data 31 luglio ed il terzo il 30 dicembre.

Sul piano generale, degli altri quattro velivoli IPA previsti (due per il Regno Unito ed uno ciascuno per Germania e Spagna) solo l'IPA n. 1 è stato accettato e consegnato alla ditta inglese incaricata dei test di volo il 10/6/2003, mentre per i velivoli IPA 4 (Spagna) e IPA 5 (Gran Bretagna) il primo volo è previsto rispettivamente nel febbraio e nel marzo 2004, come pure per l'IPA n. 3 destinato alla Germania. In precedenza, la Germania aveva già accettato cinque velivoli, la Spagna e la Gran Bretagna due. L'Italia ha accettato i primi due velivoli di produzione tra febbraio e marzo 2004.

Come si vede, lo stato reale delle consegne degli aerei Eurofighter continua a discostarsi dalle previsioni; ciò è dovuto principalmente a carenze industriali, ed ha avuto come conseguenza lo slittamento della negoziazione, nell'ambito del Programma, degli accordi relativi alla consegna alle Nazioni partecipanti di un secondo gruppo di velivoli delle rispettive quote, negoziazione che dovrebbe concludersi entro il 2004. All'Italia spettano 46 velivoli, il primo dei quali dovrebbe essere consegnato tra il dicembre 2006 ed il luglio 2007. L'entrata in servizio degli Eurofighter dovrà consentire, a regime, la completa sostituzione degli apparecchi F-104 attualmente in dotazione alle nostre Forze Armate, che svolgono le stesse mansioni. Poiché tuttavia il completamento della consegna di tutti i velivoli Eurofighter 2000 di cui è prevista l'acquisizione dovrebbe avvenire - secondo le stime attuali - non prima del 2015, da un lato si è proceduto ad un "ricondizionamento" degli aerei F-104, così da renderli (più) idonei alle esigenze attuali, dall'altro sono stati acquisiti

temporaneamente aeroplani Tornado ADV ed F-16, mediante accordi conclusi, rispettivamente, con il Governo inglese e con quello degli Stati Uniti.

Come risulta dalla tabella n.1, il totale dei finanziamenti italiani dal lancio del programma al 31 dicembre 1998 (anno di effettivo inizio delle attività di produzione e industrializzazione) è stato di poco inferiore a 4.700 miliardi di lire. Il costo massimo per l'Italia delle fasi di industrializzazione e produzione era indicato nel MOU n.6 in 12.691 Miliardi di lire, mentre l'importo della spesa per il supporto logistico era ,secondo il MOU n.7, di 3.068 Miliardi di lire. Al 31 dicembre 2001, il totale dei finanziamenti italiani risultava di circa 6.800 Miliardi di lire, cui va aggiunto dal gennaio 2002 al 31 dicembre 2003 circa 1 Miliardo e 350 Milioni di euro.

Va ancora osservato come in forza di una nota aggiuntiva al MOU concernente la fase di sviluppo sia previsto l'accesso all'Agenzia NEFMA (ora NETMA) da parte delle Istituzioni Superiori di controllo dei Paesi partecipanti, al fine di assumere le informazioni necessarie all'espletamento delle rispettive attività di controllo.

Trova in effetti nella specie applicazione l'art.14 dello Statuto del Board of Auditors della NATO (della quale le Agenzie in questione sono, come s'è detto, emanazione), secondo cui è possibile il coordinamento di tale organo con le Istituzioni di controllo dei Paesi membri, per esercitare le rispettive funzioni. Di conseguenza, rappresentanti della Corte dei Conti hanno periodicamente proceduto – di concerto con i colleghi appartenenti alle altre Istituzioni nazionali interessate – al controllo dell'andamento del Programma.

Le relative osservazioni sono riportate nella Relazione della Corte sul Rendiconto Generale dello Stato, a partire dall'esercizio finanziario 1988.

3. L'acquisizione dei velivoli TORNADO ed F-16. Considerazioni preliminari.

La partecipazione dell'Italia al Programma Eurofighter 2000 è finalizzata alla sostituzione integrale dei velivoli attualmente in dotazione alla nostra Aeronautica,

e svolgenti le funzioni di caccia intercettori, con quelli prodotti nell'ambito del Programma stesso. Dati i notevoli ritardi verificatisi nell'attuazione di Eurofighter 2000 , e poiché gli aerei a disposizione – del tipo F-104 – non erano più rispondenti alle esigenze, l'Amministrazione della Difesa si è trovata nella necessità di adottare misure idonee a non diminuire lo standard della difesa aerea del nostro Paese, in attesa del completamento del Programma.

Tali misure si sono appunto sostanziate nella conclusione di accordi di cessione temporanea di velivoli, stipulati rispettivamente nel 1994 e nel 2001. Prima di procedere all'esame dei presupposti, contenuti ed esiti di tali accordi, è necessario formulare alcune osservazioni di carattere preliminare. Sia il Programma Eurofighter che le suddette cessioni possono farsi rientrare tra quelli che la normativa concernente l'Amministrazione della Difesa, e segnatamente la L. n. 436/1988, definiscono "programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma". Ed infatti, nell'un caso come negli altri si tratta di disporre stanziamenti, destinati alle suddette finalità, mediante la programmazione degli interventi, collegata a previsioni pluriennali di spesa.

La proiezione della spesa su diversi esercizi finanziari, se nelle fattispecie considerate appare inevitabile, attesa l'entità dei fondi impiegati ed i risultati da raggiungere (necessariamente rapportati ad un arco di medio-lungo periodo), corrisponde del resto ad un corretto metodo di gestione delle risorse, come indicato dalla Corte dei conti ancora nel 1984². Peraltro, appunto l'ammontare dei fondi impiegati ed il tempo richiesto per l'espletamento dei suddetti programmi rende evidente che le spese ad essi relative avrebbero dovuto essere allocate, nell'ambito del bilancio dell'Amministrazione della Difesa, al di fuori degli stanziamenti ordinari. L'osservazione è già stata avanzata dalla Corte appunto a proposito del Programma

² Cfr. la Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 1984, Vol. II/1, pag.343 e segg.

Eurofighter³, ed acquista particolare rilievo in relazione alle disposizioni della ricordata L. n.436/88.

Quest'ultima infatti prevede all'art.1 che i citati programmi di rinnovamento e ammodernamento dei sistemi d'arma, qualora richiedano finanziamenti di natura straordinaria, siano approvati con apposita legge, mentre nel caso in cui si ricorra agli stanziamenti ordinari è sufficiente un decreto del Ministro della Difesa. Ora, l'Amministrazione ha utilizzato gli stanziamenti ordinari in tutte le fattispecie in esame, pur se la procedura seguita per l'approvazione non risulta comunque essere stata omogenea. Appare chiaro d'altra parte che l'intento del legislatore è quello di consentire al Parlamento, nel suo ruolo istituzionale, di valutare approfonditamente l'opportunità di spese pubbliche, che si presumono di importo e durata molto rilevanti. Va tuttavia al riguardo precisato che l'esecuzione del Programma Eurofighter, secondo quanto già esposto, era già iniziata quando la L. n.436/88 è entrata in vigore (come del resto la Corte aveva giustamente indicato nella ricordata Relazione). Per ciò che riguarda le cessioni di TORNADO ed F-16 poi, la scelta stessa dell'acquisizione a tempo si giustifica appunto in quanto volta ad evitare l'immobilizzazione di ingenti stanziamenti, mediante la "diluizione" del pagamento del relativo canone⁴.

Gli aspetti relativi all'intervento del Parlamento in ordine ai programmi di rinnovamento e ammodernamento degli armamenti, qualora essi richiedano - come nei casi in esame - accordi con altri Governi, riverberano anche sugli strumenti, generalmente aventi forma di "Memorandum", utilizzati per la conclusione degli accordi stessi. Questi atti stabiliscono gli obiettivi dei Programmi e prevedono entità e modalità degli impegni finanziari richiesti. Il caso del Programma Eurofighter, che presenta complesse implicazioni organizzative, differisce però da quello delle cessioni di TORNADO ed F 16; per il primo, infatti, i relativi "Memorandum" rivestono

³ Cfr. la Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 1988, Vol. II, pag. 133 e segg.

⁴ Sotto il profilo della qualificazione negoziale, le cessioni in esame vanno infatti identificate come (contratti di) locazione, secondo quanto si preciserà più avanti.

carattere di particolare complessità (prevedendo addirittura autonomi organi gestori, le Agenzie ricordate), mentre gli accordi di cessione, più schematici, hanno contenuto sostanzialmente contrattuale (in effetti, mentre nel caso dei velivoli Tornado l'accordo concluso con il Governo inglese ha, appunto, assunto la forma del "Memorandum", in quello degli F-16 gli accordi tra l'amministrazione italiana e quella statunitense hanno forma schiettamente negoziale). Tutti gli atti in esame, peraltro, sono riconducibili al diritto internazionale, e specificamente alla categoria degli accordi in forma semplificata.

Questi ultimi, com'è noto, pur appartenendo alla generale categoria dei trattati, si differenziano dalla fattispecie "tradizionale" per la vincolatività immediata nei confronti delle parti, senza che – come si verifica appunto per i trattati veri e propri – sia necessaria la fase successiva della ratifica.

Tali strumenti sono stati sempre più massicciamente impiegati negli ultimi decenni, a causa della loro agilità rispetto ai trattati "tradizionali", che consente libertà d'azione ai rappresentanti del Potere Esecutivo assunti di norma la veste di parti stipulanti, e di pari passo con l'aumento delle competenze dei Governi. La loro utilizzazione trova però nel nostro ordinamento il limite dell'art. 80 della Costituzione, secondo cui è sempre necessaria la ratifica delle Camere per i trattati internazionali di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Poiché gli accordi in oggetto importano senza dubbio oneri finanziari, potrebbe quindi sostenersi che la procedura in concreto seguita non è stata corretta.⁵

Peraltro, secondo la migliore dottrina, il suddetto limite è da considerarsi operante solo nel caso in cui l'applicazione degli accordi in forma semplificata postuli uno stanziamento straordinario di fondi. Come si vede, quindi, la problematica in

⁵ La Corte ha a suo tempo preso in esame l'impiego dei "Memorandum" da parte dell'Amministrazione della Difesa per stipulare accordi internazionali, nonché, per quanto riguarda specificamente il Programma Eurofighter, sollevato il problema della comunicazione dei relativi "Memorandum" al Parlamento (cfr. la Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 1985, Vol. II, pag. 133 e segg.).

questione si ricollega in definitiva a quella posta dalla succitata L.n.436/88, di cui s'è detto. D'altro canto, la stessa legge richiede (art. 1 b) che prima dell'emanazione del decreto ministeriale di approvazione dei programmi finanziati con stanziamenti ordinari di bilancio sia acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari. Ora, l'acquisizione di tale parere risulta essere avvenuta solo per il "Memorandum" concernente i velivoli TORNADO ⁶, e non per gli accordi relativi agli F-16.

Per questi ultimi, il Ministro della Difesa pro-tempore ha trasmesso, in data 27 gennaio 2001, ai Presidenti delle Commissioni Difesa della Camera e del Senato una "Nota informativa", nella quale venivano sinteticamente illustrate le opzioni esaminate, le ragioni che avevano fatto cadere la scelta finale su un determinato tipo di aereo ed il contenuto della proposta del Governo statunitense, che si riteneva di recepire. Tale procedura di comunicazione non può tuttavia considerarsi sostitutiva dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni "nelle forme stabilite dai regolamenti delle Camere" e mediante esplicita richiesta, come previsto dall'art. 1 (b) della citata Legge n. 436/88. Secondo detta norma, è appunto solo al decorrere del termine di trenta giorni dalla richiesta che - in mancanza di pronunce delle Commissioni - può ritenersi formato il loro "silenzio-assenso".

In conclusione , deve rilevarsi come non siano state del tutto correttamente sottoposte al vaglio del Parlamento scelte gestionali che - impregiudicate le valutazioni sui risultati - hanno comunque influito nell'ultimo decennio, proiettandosi ancora negli anni futuri , sulla formazione del bilancio della Difesa. Ed infatti, le spese in oggetto vengono fatte rientrare, secondo le procedure di tale Amministrazione, fra quelle "vincolate a programmi", la cui previsione è annualmente predisposta dallo Stato Maggiore Difesa, sulle proposte dei c.d. Organi Programmatori (Segretario Generale della Difesa e Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri) . Poiché

⁶ Cfr. Atti del Senato, resoconto della seduta della Commissione Difesa del 11 gennaio 1994, pag.9 e segg., in allegato.

l'assunzione di impegni in dipendenza delle due cessioni interessa gli esercizi finanziari dal 1994 al 2010, si comprende che le scelte dell'Amministrazione ne sono state, e continueranno ad essere, influenzate, al di là del rapporto percentuale delle spese in questione rispetto all'importo totale delle spese relative, nell'ambito del bilancio della Difesa, alla funzione Difesa, cui le stesse fanno capo.

Si riporta a questo proposito nelle seguenti tabelle n.2 e n. 3 l'importo totale del bilancio Difesa, con la ripartizione della spesa per funzioni, relativamente agli esercizi 1991 - 2001, nonché il rapporto percentuale tra il bilancio Difesa, il PIL ed il bilancio nazionale nello stesso arco di tempo.

Tabella 2

**BILANCIO DIFESA
RIPARTIZIONE DELLE SPESE PER FUNZIONI**

(Fonte Libro Bianco Difesa 2002)

ANNO	Bilancio Difesa Nazionale	Funzione Difesa	Funzione Sicurezza Pubblica	Funzioni Esterne	Pensioni Provvisorie
1991	E 12.635,6 L. (24.466)	9.453,3 (18.304)	2.459,3 (4.762)	150,2 (291)	572,7 (1.109)
1992	E 12.661,9 L. (24.517,9)	10.106,1 (19.568)	2.621,4 (5.076)	153,3 (297)	710,7 (1.376)
1993	E 13.200,6 L. (25.560)	9.366,4 (18.136)	2.781,1 (5.385)	176,4 (342)	876,7 (1.698)
1994	E 13.514,1 L. (26.167)	9.544,1 (18.480)	2.764,2 (5.352)	184,1 (357)	1.021,6 (1.978)
1995	E 13.414,5 L. (25.974)	9.501,7 (18.398)	2.744,4 (5.314)	199,4 (386)	968,9 (1.876)
1996	E. 16.131,5 L. (31.235)	11.311,1 (21.901)	3.670,5 (7.107)	188,7 (365)	961,1 (1.861)
1997	E. 16.041,1 L. (31.060)	11.241,6 (21.767)	3.704,1 (7.172)	204,8 (397)	890,6 (1.725)
1998	E 16.003,7 L. (30.988)	11.229,1 (21.743)	3.628,0 (7.025)	209,2 (405)	937,4 (1.815)
1999	E 15.935,1 L. (30.855)	11.065,5 (21.426)	3.605,7 (6.982)	127,7 (247)	1.136,2 (2.200)
2000	E 16.963,4 L. (32.846)	11.871,8 (22.987)	3.837,2 (7.430)	112,9 (219)	1.141,5 (2.210)
2001	E 17.776,9 L. (34.421)	12.631,4 (24.458)	3.909,2 (7.569)	234,7 (455)	1.001,6 (1.939)

In milioni di Euro e in mld. di Lire

Tabella 3

**RAPPORTO PERCENTUALE BILANCIO DELLA DIFESA
RISPETTO AL P.I.L. ED AL BILANCIO NAZIONALE**

(Fonte Libro Bianco Difesa 2002)

ANNO	P.I.L.	Bilancio Difesa	Rapporto % Bilancio Difesa / P.I.L.	Bilancio Stato (tot. Compl. Delle spese)	Rapporto % Bil. Difesa Bil. Stato
1991	E 744.032,1 L. (1.440.647)	12.635,6 (24.465,9)	1,70%	356.074,3 (689.456,1)	3,55%
1992	E 783.773,9 L. (1.517.598)	12.661,9 (24.517,0)	1,62%	388.762,2 (752.748,5)	3,26%
1993	E 807.362,1 L. (1.563.271)	13.200,6 (25.560,0)	1,64%	401.418,7 (777.254,9)	3,29%
1994	E 853.910,9 L. (1.653.402)	13.514,1 (26.166,9)	1,58%	393.031,5 (761.015,1)	3,44%
1995	E 923.052,0 L.(1.787.278)	13.415,5 (25.974,1)	1,45%	457.937,4 (886.690,4)	2,93%
1996	E 982.443,0 L. (1.902.275)	16.131,5 (31.234,9)	1,64%	473.257,9 (916.355,3)	3,41%
1997	E 1.026.285,1 L. (1.987.165)	16.041,1 (31.060,0)	1,56%	496.314,9 (960.999,8)	3,23%
1998	E. 1.072.872,6 L. (2.077.371)	16.003,7 (30.987,6)	1,49%	537.090,4 (1.039.952,0)	2,98%
1999	E. 1.107.778,9 L.(2.144.959)	15.935,1 (30.854,7)	1,44%	526.393,5 (1.019.239,9)	3,03%
2000	E 1.146.310,2 L. (2.219.566)	16.963,4 (32.845,7)	1,48%	534.301,2 (1.034.551,4)	3,17%
2001	E 1.208.461,6 L. (2.339.908)	17.776,9 (34.421,0)	1,47%	609.217,6 (1.179.609,7)	2,92%

In milioni di Euro e in mld. di Lire

(Fonte Libro Bianco Difesa 2002)

4. Il ricorso alle acquisizioni temporanee

Le scelte operate dall'Amministrazione della Difesa , che hanno condotto all'utilizzazione da parte delle nostre Forze Armate dei velivoli TORNADO ADV ed F-16, vanno valutate in primo luogo in ordine alla pertinenza, ovvero alla coerenza degli obiettivi perseguiti con i bisogni effettivi. Deve al riguardo rilevarsi che questi ultimi sono stati presenti con grande chiarezza all'Amministrazione, insieme con la percezione delle esigenze imposte dalla situazione politico-militare nelle aree geografiche di diretto interesse per l'Italia. Come risulta dalla Relazione illustrativa al progetto di "Memorandum of understanding" relativo alla cessione dei TORNADO

redatta dal Ministero della Difesa, in data 11 marzo 1994, l'esigenza di base era quella, nell'ambito della difesa aerea, dell'ammodernamento dei velivoli intercettori, che doveva in prospettiva essere assicurata dall'entrata in servizio dell'aereo "Eurofighter". Ed infatti, i velivoli intercettori del tipo F-104 in dotazione non apparivano più in grado di assicurare prestazioni adeguate, sia a causa della "fisiologica" obsolescenza tecnica, sia in considerazione delle mutate condizioni politico-strategiche in aree geografiche vicine e di vitale importanza per il nostro Paese⁷.

D'altro canto, già apparivano evidenti i ritardi nello svolgimento del Programma Eurofighter, di cui s'è detto, con il conseguente slittamento di tutte le sue fasi e dunque dell'entrata in servizio effettiva degli aeroplani da produrre. Su questi presupposti, si imponeva pertanto quella che la stessa Amministrazione chiama "soluzione ponte", ovvero una soluzione che consentisse il necessario adeguamento della capacità di difesa aerea, in attesa del completamento del Programma Eurofighter, cui l'Italia continuava a partecipare attivamente.

Questo richiedeva l'acquisizione a titolo temporaneo del numero necessario di velivoli tecnologicamente adeguati ed in grado di soddisfare le specifiche necessità militari collegate alla citata situazione politica.

Tutto ciò appare giustificare l'impiego di uno strumento idoneo appunto, in primo luogo, ad assicurare tale acquisizione temporanea. Si è quindi provveduto alla stipulazione di accordi (del cui contenuto sostanzialmente contrattuale già s'è detto, al di là delle peculiarità legate alla loro natura di atti di diritto internazionale) con i Governi inglese e statunitense, attraverso i quali è stata appunto ottenuta la disponibilità, rispettivamente, di 24 aerei TORNADO e di 34 aerei F-16.

Merita qualche precisazione la qualificazione di tali accordi come "leasing", talvolta utilizzata nella documentazione del Ministero della Difesa, ed in particolare nella ricordata " Nota informativa" del Ministro della Difesa in data 27 gennaio 2001,

⁷ A tale riguardo, l'appunto integrativo della citata Relazione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica al Ministro della Difesa in data 11 novembre 1993 indicava quali zone di maggior rischio "spazi ristretti nell'area adriatica e spazi profondi a Sud nel Mediterraneo"

poiché essa appare fuorviante in ordine agli atti in esame. L'elemento caratterizzante di questi ultimi è infatti lo scambio tra la dazione – da parte del Governo italiano – di determinati importi di denaro, ed una serie di prestazioni, rispettivamente assicurate dai Governi britannico e statunitense, delle quali la principale è indubbiamente quella di mettere a disposizione delle nostre Forze Armate un certo numero di aerei, per un periodo di tempo stabilito e senza che questo comporti il passaggio della proprietà degli stessi. Ciò posto, gli accordi in oggetto vanno dunque qualificati come fattispecie di locazione; di tale negozio presentano infatti tutte le caratteristiche, mentre osta alla qualificazione come leasing – pur in presenza degli elementi che tale contratto ha in comune con la locazione "classica" – la mancanza di una clausola considerata essenziale, il c.d. patto di opzione, ovvero la facoltà di acquisto dei beni ceduti allo scadere del periodo considerato. Infatti, il testo originale di entrambi gli accordi, in lingua inglese, reca la corretta qualificazione di "lease", corrispondente appunto al termine italiano locazione (nella forma "tradizionale").

Del resto, le scelte nella specie compiute dall'Amministrazione appaiono condivisibili, appunto nella misura in cui si sono adeguate all'esigenza di acquisire velivoli intercettori più moderni tempestivamente ma solo temporaneamente, in attesa dell'entrata in servizio dell'Eurofighter, destinato a sopperire compiutamente a questo aspetto della difesa aerea nazionale. Una previsione di acquisto sarebbe quindi stata su tali presupposti illogica e contraddittoria.

Per quanto riguarda la procedura seguita per giungere alla stipulazione degli accordi con i Governi inglese e statunitense concernenti i velivoli TORNADO ed F-16, vanno riprese ed integrate le osservazioni già fatte precedentemente. Come si è visto, si tratta nella specie dell'attuazione di programmi relativi al rinnovamento ed all'ammodernamento dei sistemi d'arma, specificamente disciplinati dalla citata L.n. 436/1988. Si è già rilevato come quest'ultima richieda, nel caso di programmi finanziati mediante gli ordinari stanziamenti di bilancio, l'approvazione degli stessi con decreto ministeriale, previa acquisizione del parere delle competenti commis-

sioni parlamentari. Per il "Memorandum" concernente i velivoli TORNADO – concluso il 30 marzo 1994 – non risulta essere stato emanato dal Ministro della Difesa pro-tempore un decreto di approvazione in forma autonoma; la firma del Ministro, sotto la stampigliatura "Decretazione del sig. Ministro", è stata apposta in calce ad un appunto del Segretario Generale del Ministero della Difesa in data 24 novembre 1993 (in allegato), in cui era contenuto il resoconto delle ultime trattative da questi condotte con il suo omologo inglese in vista della conclusione dell'accordo, relative peraltro (solo) ad aspetti specifici dello stesso. Già si è visto che in questo caso è stato acquisito il parere favorevole della Commissione Difesa del Senato.

Neppure in ordine all'accordo relativo all'acquisizione temporanea degli F-16 (concluso il 15 marzo 2001) l'approvazione ministeriale risulta espressa in forma propria (sull'errato presupposto, indicato nella succitata Nota informativa trasmessa alle Camere il 27 gennaio 2001, che "Poiché il programma non riguarda il potenziamento o l'incremento delle capacità della Difesa ed è finanziato con fondi destinati all'esercizio, non risulta necessaria l'approvazione con decreto del Ministro della Difesa, ai sensi della legge 436/88"), essendo la stessa manifestata con la sottoscrizione apposta dal Ministro in data 28 dicembre 2000 sotto le parole "si concorda", in calce ad una nota del Segretario Generale della Difesa (in allegato), prospettante quale soluzione ottimale l'acquisizione suddetta; essa può inoltre essere desunta dalla nota del Ministro della Difesa in data 28 febbraio 2001, con cui veniva richiesta al Ministro del tesoro l'autorizzazione all'impegno pluriennale relativo al programma in oggetto⁸.

Inoltre, mentre in ordine agli aerei Tornado è stato acquisito il parere (favorevole) del Comitato consultivo previsto dalla legge n. 38/1977, come modificata dalla legge n. 436/1988, tale Organo non risulta essersi pronunciato in merito agli ac-

⁸ L'autorizzazione alla assunzione di impegni gravanti sugli esercizi finanziari 2001-2010, per l'importo complessivo di 1.579.613.315.900 miliardi di lire, è stata assentita dal Ministro del Tesoro con Decreto n.19240 del 14 marzo 2001. Analogo decreto di autorizzazione era stato adottato dal Ministro del Tesoro nel caso degli aerei Tornado (Decreto n. 169132 del 25 luglio 1994).

cordi relativi agli F-16, pur se questa fattispecie rientrava tra quelle in cui – ai sensi dell’art. 2 n. 5 del successivo DDL n. 496/1998, relativo alla disciplina delle procedure contrattuali dell’amministrazione della Difesa, ed applicabile nel caso – il comitato stesso avrebbe dovuto essere consultato.

Il Comitato, infatti (composto, secondo quanto disposto dal DDL n 496/98, da autorevoli rappresentanti dell’Amministrazione Difesa, nonché da membri esterni, tra cui un magistrato del Consiglio di Stato ed uno della Corte dei Conti) deve esprimere parere sui progetti di contratto attuativi di programmi, approvati con decreto del Ministro della Difesa ai sensi del ricordato art.1 L. n.436/1988⁹.

Last but not least, l’assenza in entrambe le fattispecie considerate del decreto ministeriale di approvazione in forma compiuta ha comportato la conseguenza del mancato controllo della Corte dei conti, con riguardo segnatamente all’art.12 co.1 della Legge sulla contabilità generale dello Stato (R.d. 18 novembre 1923 n.2440), secondo il quale “I contratti...non possono essere stipulati con onere continuativo per lo Stato, se non per ragioni di assoluta convenienza o necessità da indicarsi nel decreto di approvazione del contratto”.

Le superiori osservazioni, rilevanti sul piano della legittimità e specificatamente su quello finanziario-contabile, non infirmano di per sé la pertinenza della scelta dell’Amministrazione quale in concreto determinatasi, del resto già positivamente valutata. Tuttavia, corre l’obbligo di rilevare che il puntuale rispetto delle regole procedurali avrebbe senza dubbio consentito una più ampia considerazione dei presupposti di tale scelta, particolarmente ad opera del Parlamento, in ordine all’opportunità di vincolare il bilancio nazionale durante un lungo periodo e per im-

⁹ L’art. 2 co.5 DDI n. 496/1998 prevedeva che il Comitato si pronunciasse sui progetti di contratto d’importo eccedente quello indicato dall’art.1 DDL n.406/1991 per gli appalti di lavori pubblici. Quest’ultima norma è stata abrogata dall’art. 231 d.P.R. 21 dicembre 1999 n.554. L’osservazione formulata nel testo resta peraltro valida, sia nel caso si ritenga che il Comitato debba ora pronunciarsi su tutti i progetti di contratto in questione, sia che si segua invece l’indicazione contenuta nel comunicato del Ministero dell’economia e finanze (pubblicato nella GU del 29 dicembre 2003 n.300), secondo cui “ai sensi dell’art.1 co.3 DDL n. 406/1991” l’importo suddetto é determinato in 5 Milioni di euro.

porti rilevanti. La natura del controllo di gestione, che deve essere esercitato "ex post", non consente peraltro di spingersi oltre in quest'ordine di osservazioni.

Considerazioni analoghe a quelle più sopra riportate, che avevano condotto alla determinazione di acquisire i velivoli Tornado, venivano formulate dall'Amministrazione sette anni più tardi, essendo rimasti sostanzialmente immutati i presupposti di fatto di tale decisione. Come risulta da una nota del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica al Segretario Generale della Difesa in data 12 ottobre 2000, l'esigenza di sostituire i velivoli F-104 come intercettori al fine di mantenere adeguato lo standard della difesa aerea nazionale permaneva, a causa dell'obsolescenza tecnica di questi aerei, ed era anzi resa sempre più pressante dal trascorrere del tempo. Il supporto fornito dai velivoli TORNADO temporaneamente acquisiti non poteva d'altra parte essere ritenuto risolutivo, a causa di taluni inconvenienti intrinseci della soluzione a suo tempo adottata (di cui si dirà specificamente più oltre), il che non rendeva praticabile la loro integrale sostituzione agli F-104. Peraltro, appariva ormai chiara la portata del ritardo del Programma Eurofighter, che rappresentava pur sempre la soluzione in prospettiva definitiva (ed obbligata, visto il relevantissimo impegno finanziario e tecnico profusovi dall'Italia) per la sistemazione dell'aspetto della difesa aerea considerato.

Ferma restando, come si è visto, la proiezione al 2014 delle consegne dell'intera quota italiana di velivoli, la disponibilità di un certo numero di questi ultimi e la loro parziale operatività era comunque prevista non prima del 2006/2007. In queste condizioni, l'opzione di ricorrere ancora all'acquisizione temporanea di aerei che, in attesa dell'entrata in servizio dell'Eurofighter, consentisse la graduale radiazione degli F-104, deve ritenersi condivisibile per le ragioni già esposte, salve le considerazioni che saranno svolte in ordine alle concrete implicazioni di tale scelta, ed ai risultati attraverso di essa raggiunti.

5. Valutazione delle scelte dell'Amministrazione

L'attività dell'Amministrazione Difesa va ora esaminata – accertata l'idoneità dello strumento adottato per la soluzione dei problemi da risolvere – alla luce dei contenuti che tale scelta ha in concreto assunto. Occorre quindi valutare i passaggi attraverso cui l'Amministrazione è pervenuta ad individuare il tipo di aereo da acquisire temporaneamente, e quali risultati si era così prefissa di ottenere. Per quanto riguarda i TORNADO, risulta dalla documentazione esaminata (la ricordata Relazione illustrativa al relativo "Memorandum", in data 11 marzo 1994, nonché altri documenti predisposti nello stesso torno di tempo dagli Uffici del Ministero della Difesa per l'esame del Ministro) come la preferenza per tale velivolo si sia basata su di una valutazione comparativa tra diverse opzioni, che ha tenuto conto dell'economicità in senso lato dell'operazione, nonché dell'impiego ottimale delle risorse.

E' stata così ricercata una soluzione che consentisse:

(1) il maggior risparmio possibile, compatibilmente con le esigenze operative, nonché vantaggi indotti per l'industria aeronautica nazionale;

(2) una soddisfacente integrazione dei nuovi aerei con il sistema logistico e le infrastrutture in uso alle nostre Forze Armate.

Su tali presupposti, sono state considerate le seguenti opzioni, prendendo in considerazione velivoli dotati delle caratteristiche richieste, secondo le esigenze operative di cui s'è detto più sopra:

(a) la sostituzione di tutti gli aerei F-104 in servizio con velivoli dei tipi F-15 o F-16, prodotti negli Stati Uniti e

(b) la sostituzione degli F-104 con un'aliquota di aerei dello stesso tipo tecnicamente migliorati, c.d. F-104 ASAM (da effettuarsi al di fuori della cessione in esame) ed un'aliquota di F-15 o F-16 o TORNADO, questi ultimi nella variante ADV (Air Defence Variant), prodotti in Gran Bretagna.

Tutte le dette opzioni erano basate su offerte avanzate dai potenziali cedenti degli aerei, su specifica richiesta dell'Aeronautica.

Le opzioni sub (a) venivano scartate – pur risultando le migliori in relazione alle capacità operative dei tipi di aereo considerati – a causa del costo molto elevato (sia sotto il profilo del canone da corrispondere al Governo statunitense, sia sotto quello dell'incompatibilità tecnica con gli armamenti e le strutture logistiche già a disposizione della nostra Aeronautica) e delle mancate prospettive di ritorni per l'industria nazionale, da un canto per le specificità tecniche attinenti agli aerei in questione, dall'altro per il fatto che l'alto livello tecnologico dei relativi equipaggiamenti riduceva notevolmente la necessità stessa di supporto logistico.

Tra le opzioni sub (b), veniva preferita quella "mista" F-104 ASAM – TORNADO; infatti, pur essendo ritenuta relativamente meno soddisfacente di quelle relative agli F-15 ed F-16 sul piano operativo, risultava assicurare al massimo grado la compatibilità tra i nuovi aerei , gli armamenti e le strutture logistiche esistenti (i velivoli TORNADO, anche se nella diversa variante IDS, erano già in dotazione alle nostre Forze Armate). Il costo, poi, era abbastanza contenuto, essendo valutato in circa 500 miliardi di lire per l'acquisizione temporanea dei TORNADO ed il supporto logistico durante il periodo relativo. Tale importo, sommato a quello stimato di 1476 miliardi comunque necessario per l'ammodernamento della quota di F-104 rimasti in servizio, dava un costo totale inferiore a quello di tutte le opzioni richiamate (a parte quella ulteriore, pure esaminata, di limitarsi all'ammodernamento di tutti gli F-104 in dotazione, lasciata peraltro cadere per l'assoluta inadeguatezza operativa).

Va dunque dato atto all'Amministrazione di avere compiuto una scelta coerente e adeguatamente motivata, in relazione agli obiettivi da raggiungere ed alle risorse disponibili (il giudizio complessivamente positivo non è infirmato dalla mancata considerazione, in ordine alle "opzioni F-15 ed F-16" del fatto che l'assenza di ritorno per l'industria nazionale poteva essere compensata dalle minori spese per il supporto logistico, ovvero – qualora ciò fosse stato viceversa considerato – dalla mancata indicazione di una scala di priorità da seguire).Naturalmente, la valutazio-

ne va completata mediante l'esame dei risultati effettivamente raggiunti, che sarà compiuto più oltre.

Anche in ordine all'acquisizione dei velivoli F-16 l'Amministrazione Difesa ha effettuato una valutazione comparativa, che ha condotto all'individuazione di questo tipo di aereo intercettore come il più indicato alle suesposte necessità (come si ripete, affrettare la radiazione degli obsoleti F-104, mantenendo la difesa aerea ad un livello adeguato, in attesa dell'arrivo dell'Eurofighter). Nella succitata nota del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica del 12 ottobre 2000 venivano appunto valutate tre opzioni di acquisizione temporanea di velivoli, dopo aver preliminarmente scartato quella di proseguire ulteriormente l'utilizzo dei TORNADO (quest'ultima determinazione viene supportata da considerazioni di sicuro interesse per la presente indagine, che saranno tuttavia prese in considerazione nell'ambito dell'esame dei risultati):

- (a) l'acquisizione di aerei russi MIG 29;
- (b) l'acquisizione di aerei francesi MIRAGE 2000-5;
- (c) l'acquisizione di aerei F-16, come s'è visto di produzione statunitense.

Le esigenze operative dell'Aeronautica erano specificate nella possibilità di disporre di 8000 ore di volo per anno, avendo in linea 24 macchine in piena efficienza, e lasciando a carico della parte cedente i velivoli l'intero onere del relativo supporto logistico. L'opzione MIG 29 veniva immediatamente esclusa, a causa dell'assoluta impossibilità di adattare tali velivoli - estranei agli standards NATO - alle strutture ed armamenti della nostra Aeronautica. L'opzione MIRAGE, pur considerata inizialmente meritevole di approfondimento, risultava successivamente impraticabile, a causa dei costi troppo elevati (stimati in circa 3800 miliardi di lire). Veniva quindi prescelta l'opzione F-16, considerata affidabile sotto l'aspetto operativo e finanziariamente conveniente, essendo valutato il costo in circa 1.736 miliardi di lire, al cambio lira-dollaro dell'epoca.

Per completezza d'informazione, va rilevato che era stata altresì spontaneamente presentata un'ulteriore offerta da parte di uno dei (due) ricordati consorzi industriali impegnati nel Programma Eurofighter, avente ad oggetto la consegna anticipata di 22 velivoli rispetto al programma originario. L'offerta era stata tuttavia scartata, in quanto ritenuta non affidabile alla luce dei pesanti ritardi già subiti dal Programma, oltre che impraticabile sul piano logistico (dato che anche l'introduzione dell'Eurofighter richiedeva una notevole attività di adattamento) e finanziariamente troppo onerosa.

In definitiva, la valutazione compiuta deve anche in questo caso ritenersi in sé corretta, salvo l'accertamento dei relativi risultati. A proposito del supporto logistico, va osservato poi che l'integrale attribuzione di tale attività alla controparte ha indotto la qualificazione sul piano giuridico dell'accordo relativo agli F-16 come "cessione di ore di volo". In realtà, come già detto, la corretta qualificazione (anche) di questo accordo è quella di locazione, avente ad oggetto il godimento dei suddetti velivoli. Quest'ultimo è l'elemento prevalente nell'economia negoziale, sostanziando la prestazione alla quale la parte italiana aveva il maggiore interesse, a sua volta presupposto e giustificazione dell'attività di supporto logistico, la quale, per quanto in sé rilevante, appare dunque in questo contesto rivestire carattere accessorio.

6. Il contenuto degli accordi di acquisizione

Il contenuto degli accordi stipulati con il Governo inglese e quello statunitense, concernenti la cessione temporanea degli aerei TORNADO ed F-16 va esaminato per un duplice ordine di motivi. Da un canto, interessa accertare se e come le motivazioni poste alla base delle scelte operate dall'Amministrazione Difesa, di cui s'è detto, siano state trasfuse negli accordi stessi. Dall'altro – posto che gli accordi posso-

no in questo senso essere vagliati come un primo risultato dell'attività amministrativa – tale contenuto, delimitando l'azione dell'Amministrazione, serve inevitabilmente da punto di riferimento per il giudizio in ordine al raggiungimento degli obiettivi attraverso di essi perseguiti. Giova qui ribadire che in entrambi i casi in questione si tratta di atti, per loro natura, direttamente generatori di obbligazioni in capo alle parti stipulanti.

Il "Memorandum" relativo ai velivoli TORNADO (in allegato) è stato sottoscritto in data 30 marzo 1994 a Roma dai rappresentanti del Ministro della Difesa d'Italia e del Segretario di Stato per la Difesa del Regno Unito. Esso prevede l'impegno da parte inglese di cedere temporaneamente 24 velivoli TORNADO ADV all'Aeronautica Militare italiana, nonché di fornire per tutto il tempo della cessione il relativo supporto logistico, sostanzialmente nella manutenzione, nella fornitura di parti di ricambio e nei servizi tecnici relativi ai suddetti aerei. Per la cessione di ciascun velivolo era prevista la durata di dieci anni a decorrere dalla consegna, essendo stabilito che le consegne sarebbero avvenute tra il luglio 1995 ed il luglio 1997, contro una serie di pagamenti da iniziare non oltre il 1° settembre 1994. I velivoli, al termine del periodo stabilito, dovevano essere restituiti in condizioni di efficienza.

Ciascuna delle due parti si impegnava a tenere indenne l'altra da richieste di risarcimento avanzate da terzi per danni di ogni specie causati da attività compiute in esecuzione del "Memorandum".

Sotto l'aspetto finanziario, l'Italia si obbligava a corrispondere a fronte della cessione pagamenti rateali, ripartiti su 11 anni, per l'importo complessivo di 100 milioni di sterline; per il supporto logistico, non potendo evidentemente essere predeterminato con precisione l'importo corrispondente, veniva pattuita la cifra indicativa di 121 milioni di sterline " a condizioni economiche 1993", con previsione di un pagamento iniziale, a titolo di deposito, di 3,5 milioni di sterline da effettuarsi nell'aprile 1995. Veniva così sostanzialmente rispettata, al valore del cambio lira-sterlina dell'epoca, la stima di spesa formulata dall'Amministrazione, corrispondente

come s'è visto a circa 500 miliardi di lire (anche se i suddetti importi rappresentavano in realtà una "ultimissima offerta" inglese, avanzata dopo ulteriori negoziati che avevano fatto scendere il prezzo della cessione dai 155 milioni di sterline inizialmente richiesti¹⁰. Il corrispettivo della cessione doveva peraltro essere "indicizzato" ogni anno, per tutta la durata della stessa, secondo parametri – denominati "indici LCC" – utilizzati nell'ambito NATO per gli approvvigionamenti del Programma TORNADO.

Infine, veniva assunto da parte britannica l'impegno di assicurare all'Italia un ritorno economico, sotto forma di commesse all'industria aeronautica nazionale, considerato il vantaggio che l'industria britannica avrebbe goduto in dipendenza del lavoro richiesto dall'attività di supporto logistico da fornire alla nostra Aviazione, relativamente ai TORNADO ceduti. Gli ordini supplementari da passare all'industria italiana sarebbero andati da un minimo di 50 milioni di sterline ad un importo corrispondente al corrispettivo del leasing dei TORNADO (escluso il supporto logistico), ed avrebbero riguardato fondamentalmente il Progetto "AL Yamamah" (un programma di fornitura di velivoli TORNADO all'Arabia Saudita, nel quale Italia e Gran Bretagna erano co-interessate), ma anche altre commesse.

L'accordo relativo ai velivoli F-16, siglato dai rappresentanti dei Governi italiano e statunitense in data 15 marzo 2001, prevedeva la cessione all'Italia di 34 aerei di questo tipo, per il periodo di cinque anni. Tale durata non poteva invero assicurare la necessaria soluzione alle ricordate necessità della nostra Aeronautica, che si proiettavano al contrario più avanti nel tempo di un ulteriore quinquennio, data la situazione del Programma Eurofighter. Tuttavia, il limite era imposto dalla legislazione americana. Peraltro, l'Amministrazione confidava ragionevolmente nel rinnovo della cessione per un periodo equivalente, avendo ricevuto autorevoli assicurazioni in questo senso (contenute in due lettere, rispettivamente del Sottosegretario alla

¹⁰Come risulta dal "Verbale di congruità relativo al "Memorandum" 30 marzo 1994, redatto in data 27 aprile 1994 da Ufficiali dell'Aeronautica appartenenti alla Direzione Generale del Ministero della Difesa preposta alla gestione dell'accordo.

Difesa e del Segretario alla Difesa degli Stati Uniti, in data 15 dicembre 2000 e 3 marzo 2001). Tenuto conto dei tempi di consegna previsti (per il primo gruppo di velivoli, gennaio 2004), il rinnovo dell'accordo per altri cinque anni dopo la prima scadenza avrebbe quindi consentito di coprire l'intero lasso di tempo precedente l'entrata in servizio degli aerei Eurofighter.

Agli accordi relativi alla cessione dei velivoli si aggiungevano, in forma diversa, quelli concernenti il relativo supporto logistico; mentre infatti i primi apparivano trasfusi in un testo concordato tra le parti, i secondi – conformemente alla prassi statunitense in materia – erano rappresentati da un testo "standard", sottoposto dall'Amministrazione americana alla controparte e che quest'ultima doveva accettare in toto, entro un termine stabilito, anche in questo caso il 15 marzo 2001 (c.d. Letter of Acceptance) (allegato).

A differenza di quanto visto per la cessione dei TORNADO, i prezzi erano questa volta definitivamente fissati, senza alcuna possibilità di variazioni in aumento. Il corrispettivo della cessione quinquennale era stabilito in 32,600. Milioni di \$, mentre quello del supporto logistico ammontava a 770,543 Milioni di \$; i relativi pagamenti erano previsti con cadenza trimestrale. In relazione a quanto esposto, si è poi concordata una variazione della "Letter of Acceptance", che prevede l'opzione da parte italiana per l'ottenimento del supporto logistico (anche) durante i cinque anni successivi alla prima scadenza.

L'Amministrazione della Difesa ha posto anche per questi accordi la questione delle compensazioni per l'industria nazionale. La legislazione statunitense in materia vieta peraltro al Governo di intavolare negoziazioni dirette con le controparti a questo riguardo.

Sono state invece all'uopo indicate due imprese statunitensi del settore aeronautico, a loro volta delegate dal Governo USA a svolgere una parte di supporto logistico, sul presupposto, appunto, dell'impegno di procurare all'industria italiana correlativi ritorni finanziari.

Accordi tra l'Amministrazione e le imprese suddette (Lockheed Martin e Pratt & Whitney) sono quindi intervenuti successivamente alla conclusione della cessione: nel luglio 2002 è stato così siglato un "Industrial Return Agreement". Con esso, Lockheed Martin e Pratt & Whitney si impegnavano – a condizione di essere scelte dal Governo statunitense per effettuare in parte l'attività di supporto logistico in dipendenza della cessione degli aerei F-16 all'Italia – ad assicurare ad industrie italiane incrementi economici per un importo pari al 50% del valore dei contratti di cui esse stesse sarebbero state beneficiarie, calcolato secondo un meccanismo complesso, che teneva conto della natura del vantaggio ricavato e della situazione delle imprese che ne avrebbero profittato.

7. Aspetti finanziari e contabili

Il Memorandum contenente gli accordi di cessione dei velivoli TORNADO stabiliva che il versamento del corrispettivo da parte italiana fosse attuato seguendo un piano di pagamenti svolgentesi nell'arco di un decennio, dal 1994 - anno di stipula dell'accordo - al 2004 (pur se in effetti, come s'è visto, gli ultimi velivoli, consegnati nel 1997, avrebbero dovuto essere restituiti nel 2007). L'ammontare complessivo, come si ripete, era indicato in 100 Milioni di sterline (a condizioni economiche settembre 1993), con indicizzazione annuale dell'importo residuo mediante indici di svalutazione denominati "LCC", correntemente utilizzati dalle Agenzie emanazione della NATO nella gestione di altro Programma di armamento multinazionale.

Secondo detto piano, ad un pagamento forfettario di 5 Milioni di sterline nell'anno 1994 sarebbero dovuti seguire pagamenti per importi decrescenti, da 13 Milioni di sterline a 4 Milioni nel 2004. In realtà, per ragioni di cui si dirà più avanti, l'Amministrazione Difesa si è successivamente determinata a porre fine anticipatamente alla cessione; il rapporto sarà quindi definitivamente chiuso entro il 2004,

con la restituzione di tutti i velivoli. Ciò ha comportato una revisione dell'importo totale che il Governo italiano dovrà corrispondere a titolo di corrispettivo della cessione, concordato tra le parti (mediante un emendamento del Memorandum) in 95,26 Milioni di sterline. A tale ultima somma vanno aggiunti, a titolo di indicizzazione, 26 Milioni e 629.431 sterline. Come risulta dalle tabelle n. 4.1 e 4.2, la somma finale da versare ammonta quindi a 121 Milioni e 888.431 sterline, di cui 2 Milioni e 812.124,82 ancora da corrispondere.

Tabella 4.1

**Flusso dei pagamenti effettuati
Per il programma TORNADO ADV
(valori espressi in Sterline)**

(Fonte Ministero della Difesa)

ES.FIN	Lease								
	Rate (Lst)		Controvalore in lire		LCC Indices(Lst)		Totale contribuzione versata da IT MD	Controvalore in lire	
	Richiesta di contribuzione come da MOU	Contribuzione versata da IT MD	Cap 4051	Cap.1872	Importo richiesto da UK MOD	Contribuzione versata da IT MD		Cap 4051	Cap.1872
1994	5.000.000,00	5.000.000,00	12.438.900.000		188.885,00				
1995	13.000.000,00	16.421.102,66	42.417.389.030		1.261.684,00	2.011.918,00		4.985.391.970	
1996	13.000.000,00	13.328.897,36	32.237.318.765		2.146.543,00				
1997	15.000.000,00	11.250.000,00	31.165.647.235		3.335.040,00	4.024.725,00		11.194.402.100	
1998	10.000.000,00	12.260.381,14	20.177.904.950	15.316.000.000	2.666.660,00	3.547.850,00			9.795.755.765
1999	9.000.000,00	9.183.217,69	27.469.843.020		3.708.415,00				
2000	10.000.000,00	10.439.797,40	33.225.572.200		3.483.553,00	7.165.217,42		11.100.000.000	11.915.841.990
2001	10.000.000,00	10.314.478,94	25.648.444.195	6.303.000.000	5.122.708,00	6.331.252,58		4.037.580.805	15.675.000.000
2002	6.000.000,00				1.167.475,00	1.167.476,00			
2003	5.000.000,00	4.250.000,00	12.132.578.930		2.379.992,00	2.379.992,26		6.747.149.720	
2004	4.000.000,00								
Totale	100.000.000,00*	92.447.875,18**	236.913.598.325,26	21.619.000.000	25.460.955,00	26.628.431,26	-	38.064.524.595	37.386.597.755

* da riconsiderare in funzione dell' anticipata restituzione di alcuni velivoli

** riferimento alla side letter del 12/12/01 Lst. 95,26 M (E.C. 9/93). A fronte del suddetto documento la somma restante da corrispondere da IT-MD risulta di Lst. 2.812.124,82

Tabella 4.2

**Flusso dei pagamenti effettuati
per il programma TORNADO ADV
(valori espressi in Sterline)**

(Fonte Ministero della Difesa)

ES.FIN	Supporto Logistico			
	Rate		Controvalore in lire	
	Importo richiesto da UK MOD	Contribuzione versata da IT MD	Cap 4051	Cap.1872
1994				
1995	3.500.000,00	3.500.000,00	9.397.745.000	
1996	40.871.000,00	40.871.000,00	80.149.000.000	17.832.610.900
1997	8.339.000,00	8.339.000,00	8.045.705.730	15.094.769.100
1998	14.627.000,00	5.984.706,00		17.434.457.600
1999	15.360.000,00	9.167.116,62		26.968.969.070
2000	10.610.000,00	5.825.264,36	18.715.150.584	
2001	9.470.640,52	8.241.665,64		25.550.000.000
2002	2.609.000,00		Vedi nota	
2003				
2004				
	105.386.640,52	81.928.752,62	116.307.601.314	102.880.806.670

Nota la competenza passa al Comando Logistico A.M.

Per quanto riguarda invece il pagamento dell'attività di supporto logistico svolta da parte inglese, il Memorandum si limitava a stabilire un "tetto", stimato, a condizioni economiche 1993, in 121 Milioni di sterline, essendo l'effettivo importo dipendente dalle necessità che si sarebbero in concreto presentate nel corso del rapporto. La spesa effettuata a tale titolo è peraltro rimasta (com'è logico, considerato che l'utilizzo dei TORNADO da parte dell'Aeronautica terminerà alla fine del 2004, mentre i velivoli , secondo gli accordi, avrebbero dovuto essere restituiti dal maggio 2005 al luglio 2007) largamente al di sotto delle previsioni.

Come si vede dalla tabella n. 4.2 , sono stati pagati ad oggi 81 Milioni e 928.752,62 di sterline. Nel corso delle negoziazioni per la revisione del corrispettivo, si è altresì stabilito che il Governo italiano procederà al pagamento del supporto logistico che si renderà necessario fino al termine del rapporto.

Merita rilevare che le scadenze indicate dal Memorandum per i pagamenti periodici relativi al corrispettivo della cessione non sono state rispettate, se non per l'anticipo forfettario versato nel 1994. L'occasionale insufficienza degli stanziamenti sui capitoli del bilancio del Ministero della Difesa ai quali le spese in questione sono imputate, e la conseguente necessità di conteggiare le somme dovute nei versamenti successivi, hanno fatto sì che i pagamenti in concreto effettuati siano stati regolarmente di importo inferiore o superiore a quello indicato nel Memorandum (senza che peraltro ciò abbia comportato alcun aggravio finanziario per il Governo italiano).

Centro di responsabilità in relazione alla gestione finanziaria in esame è stata dal 1994 al 2002, nell'ambito del Ministero della Difesa, esclusivamente la Direzione Generale Armamenti Aeronautici, mentre a partire dalla suddetta data la gestione dei pagamenti relativi al supporto logistico compete al Comando Logistico dell'Aeronautica Militare.

I pagamenti concernenti il corrispettivo della cessione degli aerei TORNADO nonché il relativo supporto logistico sono imputati ai capitoli n. 1322 (già 4051) e

1283 (già 1872) del bilancio del Ministero della Difesa¹¹. Attraverso l'Amministrazione del Tesoro e l'Ufficio Italiano Cambi, i versamenti sono avvenuti, a richiesta del Governo inglese, sul conto di cassa del "Paymaster General" (Tesoriere-Pagatore Generale) presso la Banca d'Inghilterra. Il conto è produttivo di interessi, che sono stati ri-versati dall'Amministrazione inglese al Ministero del Tesoro italiano.

Gli accordi di cessione degli aerei F-16 prevedono un piano di pagamenti comprendente gli anni dal 2001 al 2010 (pur se, come già detto, la durata della cessione è attualmente stabilita in cinque anni; per quanto riguarda il supporto logistico, gli accordi fanno menzione di una "opzione" italiana per usufruirne durante un ulteriore quinquennio). Successivamente, in base ad un emendamento dei ripetuti accordi concordato tra le parti, è stata aggiunta alla complessiva somma di 770. Milioni 543.081 di \$ da corrispondere al Governo americano (pari a 815. Milioni 802.194,89 di euro) l'ulteriore importo di 4. Milioni 853.377 di \$, quale corrispettivo di una speciale vernice con la quale i velivoli sono stati trattati. Tale ultimo importo è stato interamente versato nell'anno 2002 all'Ufficio dell'Addetto Militare dell'Ambasciata italiana presso gli Stati Uniti, che provvederà al relativo pagamento in tranches annuali. Come già osservato, un decreto di autorizzazione all'assunzione di impegni pluriennali, riferentesi agli esercizi 2001 - 2010, è stato emanato in data 14 marzo 2001 dal Ministro del Tesoro, per l'importo complessivo di Lire 1.579.613.315.900, destinato appunto alla copertura delle spese di pagamento della cessione degli F-16 e del relativo supporto logistico, da imputarsi all'Unità Previsionale di Base 11.1.1.2, "Mezzi operativi e strumentali", facente capo al Centro di Responsabilità Armamenti Aeronautici, capitolo 1636 già citato (prece-

¹¹ L'intestazione del capitolo n. 1322 (in passato già contraddistinto dai numeri 4051, 6503 e 1665) reca: "Spese per la costruzione, l'acquisizione, l'ammodernamento, il rinnovamento, la trasformazione, la manutenzione straordinaria dei mezzi, impianti, sistemi, apparecchiature, equipaggiamenti, armi, armamenti e munizioni relativi a tutti i settori costituenti la componente aerea delle Forze Armate". Quella del capitolo n. 1283 (in passato contraddistinto dai numeri 1872 e 1636) reca: "Spese per l'esercizio, la manutenzione, la trasformazione e la riparazione degli aeromobili e relativi equipaggiamenti e strumentazioni, di armi e dispositivi di armamento di bordo, di materiali, attrezzature e equipaggiamenti di supporto al suolo".

dentemente indicato con il numero 1872, ora contraddistinto dal numero 1283), dello stato di previsione del Ministero della Difesa. A detta somma va aggiunto quanto pagato in dipendenza della ricordata modifica degli accordi.

La tabella n.5 mostra come i pagamenti fino ad ora effettuati coincidano – a parte le differenze dovute al suddetto emendamento – con il piano finanziario stabilito. I versamenti sono avvenuti, come indicato negli accordi, su di un conto del Dipartimento del Tesoro statunitense presso la Federal Reserve Bank di New York, tramite l'Amministrazione del Tesoro e l'Ufficio Italiano Cambi; detto conto non è produttivo di interessi.

I suddetti pagamenti rappresentano il corrispettivo di tutte le prestazioni assicurate da parte statunitense, comprendenti la messa a disposizione degli aerei F-16, nonché ogni attività necessaria al loro mantenimento in piena efficienza operativa. A differenza di quanto visto nel caso dei TORNADO, le somme concordate non sono suscettibili di indicizzazione.

Tabella 5

SITUAZIONE PAGAMENTI F-16

(Fonte Ministero della Difesa)

Anno	Dovuto in US\$ secondo piano pagamenti LOA QAJ+Emen 2+ZAA	DM 37 del 15 marzo 2001 (pluriennale 2001-2010)		Pagamento								Totale pagato in US\$
				decreto			apertura credito		importo			
				Impegno in £	Impegno in €		data	n.	data	n.	Lire	
2001	53.658.537	110.000.000.000	56.810.258,90	pluriennale	15/03/2001	37	02/04/2001	816	101.000.000.000	52.162.146,81	46.111.352,07	53.658.357,99
					15/03/2001	37	24/09/2002	2368	9.000.000.000	4.648.112,09	4.303.687,30	
				dif. cambio	27/09/2001	151	28/11/2001	2956			3.523.431,43	3.243.318,62
2002	73.170.732	150.000.000.000	77.468.534,86	pluriennale	15/03/2001	37	19/03/2002	672	149.999.999.993	77.468.534,86	67.661.018,35	78.024.108,71
					dif. cambio	10/06/2002	71	19/03/2002	1684		5.824.837,04	
				Emend. 2	06/08/2002	125	26/09/2002	2258			4.934.299,51	4.853.377,00
2003	73.777.404	150.000.000.000	77.468.534,86	pluriennale	15/03/2001	37	17/04/2003	2246		66.265.832,28	73.170.732,00	73.170.732,00
2004	83.533.500	170.000.000.000	87.797.672,85	pluriennale	15/03/2001	37						
				dif. cambio								
2005	83.533.500	170.000.000.000	87.797.672,85	pluriennale	15/03/2001	37						
				dif. cambio								
2006	83.533.500	170.000.000.000	87.797.672,85	pluriennale	15/03/2001	37						
				dif. cambio								
2007	83.533.500	170.000.000.000	87.797.672,85	pluriennale	15/03/2001	37						
				dif. cambio								
2008	83.533.500	170.000.000.000	87.797.672,85	pluriennale	15/03/2001	37						
				dif. cambio								
2009	78.655.452	160.000.000.000	82.633.103,85	pluriennale	15/03/2001	37						
				dif. cambio								
2010	78.466.834	159.613.315.900	82.433.398,18	pluriennale	15/03/2001	37						
				dif. cambio								
TOTALE	775.396.459	1.579.613.315.900	815.802.194,90							214.827.194,02	204.853.198,70	204.853.198,70

8. I risultati raggiunti.

8.1 L'acquisizione dei TORNADO.

Va preliminarmente ricordato che, nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa, il centro di responsabilità amministrativa in ordine al coordinamento dell'attività di attuazione dei citati accordi di cessione è rappresentato dalla Direzione Generale degli Armamenti Aeronautici (fermo restando, evidentemente, che l'utilizzo dei velivoli in questione compete alle Unità operative presso le quali questi sono stati destinati, mentre il relativo supporto logistico viene effettuato presso le apposite strutture di cui dispone l'Aeronautica, ovvero direttamente dall'industria).

Nel valutare i risultati conseguiti dall'Amministrazione Difesa attraverso la cessione temporanea dei velivoli TORNADO prima ed F-16 poi, si impone anzitutto una considerazione. Deve infatti osservarsi come il giudizio sulle scelte compiute, s'è visto sostanzialmente positivo nell'uno e nell'altro caso, si differenzi invece in qualche modo raffrontando i due momenti nella loro successione temporale, dove i risultati ottenuti con la prima cessione concorrono a formare i presupposti per procedere alla seconda. In questa prospettiva, alcune delle motivazioni poste dall'Amministrazione alla base della preferenza per il TORNADO devono essere messe in discussione (pur riconoscendo che esse rappresentano solo alcune delle ragioni considerate nell'ambito dell'esame comparativo più sopra esaminato). Ed infatti, questo tipo di velivolo era stato giudicato dal punto di vista operativo, anche se di manovrabilità piuttosto ridotta, di grandi capacità, soprattutto nell'area del Mediterraneo, ma anche in operazioni a più lungo raggio.

Inoltre, uno dei "punti forti" dell'opzione TORNADO era costituito dalla possibilità di notevoli "ritorni" per l'industria nazionale, che avrebbe potuto sopperire regolarmente all'attività di supporto logistico relativa

alle componenti comuni al tipo di TORNADO oggetto della cessione da parte del Regno Unito ("ADV") ed a quello ("IDS") già in dotazione alla nostra Aeronautica.

Orbene, l'analisi comparativa effettuata dall'Amministrazione nell'anno 2000, preliminare alla stipula dell'accordo di cessione dei velivoli F-16 con gli Stati Uniti, prende le mosse dalla considerazione che per ovviare ai problemi della nostra difesa aerea (di cui già s'è detto), occorreva anzitutto sgombrare il campo proprio dalla "soluzione TORNADO"; in particolare, nella comunicazione del Ministro della Difesa alle Camere, menzionata al capitolo 3, si precisa che tali velivoli avevano dimostrato nei recenti eventi bellici capacità di difesa aerea solo marginali. Veniva poi lamentato il "forte impegno" sul piano organizzativo, richiesto all'Aeronautica per il relativo supporto logistico. Del resto, coerentemente con tale posizione, una delle ragioni principali della scelta degli F-16 rispetto alle altre opzioni considerate sarebbe poi stata quella di aver ottenuto dalla controparte l'impegno di assicurare, "chiavi in mano", il supporto logistico per tutta la durata della cessione¹² .

Per contro, uno dei vantaggi della scelta dei TORNADO era stato precedentemente appunto individuato nel fatto che il relativo supporto logistico avrebbe potuto essere assicurato sia direttamente dall'Aeronautica che dall'industria nazionale, con conseguenti ritorni economici ed occupazionali a favore di quest'ultima. Va peraltro dato atto che la volontà dell'Amministrazione di non proseguire nell'utilizzazione dei TORNADO britannici è stata determinata anche da fattori non prevedibili (o almeno, non del tutto) all'epoca della prima cessione. Risulta infatti che nel corso dell'esecuzione della cessione il Governo inglese a-

¹² Il rilievo assunto nell'economia negoziale dalla prestazione del supporto logistico è testimoniato dalla qualifica – come si è detto, non condivisibile – di "cessione di ore di volo" data dall'Amministrazione alla fattispecie, derivante dal considerare prevalente appunto tale servizio prestato dalla parte cedente, e volto a consentire l'effettivo utilizzo dei beni ceduti.

veva richiesto, in dipendenza della prosecuzione del servizio di supporto logistico, la partecipazione dell'Italia ad un programma di aggiornamento di tutti i velivoli TORNADO dallo stesso intrapreso, oltre ad aver aumentato in modo abnorme il prezzo del supporto stesso.

La presenza di questi elementi negativi – oltre alla suaccennata insoddisfazione per le prestazioni dell'aereo ed ai problemi di ordine generale più volte ricordati – ha indotto l'Amministrazione a por fine in anticipo alla cessione dei TORNADO, che come si ricorda avrebbe dovuto durare dieci anni dalla consegna per ogni velivolo. In effetti, mentre i tempi di consegna previsti nell'accordo sono stati rispettati pressoché alla lettera (il primo dei 24 aerei è stato consegnato, con due mesi di anticipo, nel maggio 1995, l'ultimo nel luglio 1997), risultano restituiti ad oggi 11 velivoli. La restituzione dei restanti 13 è prevista entro il 2004 a partire dal mese di Febbraio, mediamente con cadenza bimestrale.

E' stata infatti attivata la procedura stabilita nel Memorandum di cessione per il recesso anticipato, che prevedeva la relativa comunicazione scritta alla controparte della volontà di recedere, un periodo semestrale di consultazioni bilaterali, ed infine l'eventuale conferma di detta volontà, con conseguente revisione del corrispettivo della cessione a suo tempo pattuito.

L'Amministrazione della Difesa ha così effettuato la prima comunicazione alla controparte britannica in data 19 febbraio 2001, e la relativa conferma in data 30 luglio 2001. Nel dicembre 2001 veniva concordata la conseguente riduzione dei pagamenti da effettuarsi da parte italiana durante il periodo residuo (anni 2002 – 2003 – 2004), stabiliti in 10,26 Milioni di sterline, per un importo complessivo, dall'inizio della cessione, di 95,26 Milioni di sterline (senza contare l'indicizzazione). La riduzione di 4,74 Milioni di sterline accordata dal Governo britannico corrispondeva a minori spese che quest'ultimo riconosceva derivanti dall'anticipata cessazione della cessione dei TORNADO. Per il supporto logistico - i cui

presupposti e modalità di erogazione erano evidentemente differenti – veniva invece concordato che esso avrebbe continuato ad essere fornito da parte britannica secondo le necessità della nostra Aeronautica, e correlativamente pagato.

Va al riguardo notato come nel corso delle suddette negoziazioni da parte italiana fosse stata avanzata la richiesta di diminuire di 27 Milioni di sterline il corrispettivo della cessione originariamente pattuito, operando in tal modo una riduzione corrispondente alla somma dovuta per il periodo intercorrente tra la data entro cui si prevedeva di riconsegnare tutti i velivoli (fine anno 2004) e la scadenza finale stabilita nel Memorandum (dieci anni dall'ultima consegna da parte inglese, ovvero luglio 2007). La parte cedente aveva tuttavia rifiutato, argomentando che il corrispettivo pattuito non era stato calcolato in base all'effettivo valore dei velivoli ed al periodo di utilizzazione degli stessi, ma invece fissato forfettariamente, a condizioni particolarmente favorevoli per l'Italia, in considerazione degli ottimi rapporti bilaterali e nel comune interesse di supportare l'industria europea.

Quanto esposto dà luogo ad alcune considerazioni. La tesi suesposta appare infatti quanto meno discutibile essendo al contrario il corrispettivo chiaramente indicato nel ricordato Memorandum (esclusivamente) quale contro-prestazione della cessione, in un contesto, come già detto, riconducibile ad una fattispecie contrattuale; nessun accenno è dato poi rinvenire circa diversi criteri di fissazione.

Del resto, la previsione stessa di una complessa procedura per l'esercizio del recesso anticipato non poteva avere altro significato che consentire alla parte recedente di esporre e far accettare, almeno parzialmente, alla controparte le proprie ragioni. Certamente, la natura di atto di diritto internazionale rivestita dal Memorandum fa sì, da un lato, che le previsioni in esso contenute non possano essere stringenti come quelle di un contratto di diritto privato (manca infatti una chiara disci-

plina delle conseguenze del recesso anticipato) e, dall'altro, che sia stato espressamente escluso il ricorso a giurisdizioni di qualsivoglia natura per dirimere eventuali controversie.

Purtuttavia, la posizione italiana avrebbe potuto essere sostenuta con maggior forza, fermo restando che il pagamento di somme senza il corrispettivo del godimento dei velivoli è comunque conseguente ad una determinazione dell'Amministrazione – quella di recedere anticipatamente – a sua volta derivante dal fatto che, come si è visto, le valutazioni che avevano condotto la stessa a stipulare l'accordo di cessione erano state successivamente rimesse in discussione. D'altra parte, occorre anche considerare che la maggiore spesa derivante dalla fine anticipata del rapporto di locazione viene contro – bilanciata dal risparmio così effettuato in ordine all'attività di supporto logistico relativo ai velivoli restituiti prima del termine previsto.

8.2. L'integrazione nelle strutture delle Forze Armate.

L'utilizzo degli aerei TORNADO ha indubbiamente consentito l'integrazione del sistema d'arma con l'apparato logistico e le infrastrutture preesistenti presso la nostra Aeronautica, indicata a suo tempo dall'Amministrazione tra i criteri fondamentali di scelta.

Al riguardo, appare intuitiva la considerazione secondo cui la pregressa utilizzazione di tali velivoli (sia pure in una diversa variante, l'IDS, peraltro al 70 % coincidente sul piano tecnico con quella in oggetto, l'ADV) ha in effetti reso di gran lunga più agevole, sotto il profilo organizzativo (compatibilità degli armamenti in dotazione, addestramento del personale ecc.), l'impiego ottimale degli aerei di provenienza britannica.

Per quanto attiene specificamente al supporto logistico, è stata acquisita nel corso dell'indagine l'attestazione degli Uffici del Ministero della Difesa della sistematica utilizzazione delle proprie strutture per la ma-

nutrizione e/o sostituzione del materiale comune alle due suddette varianti del TORNADO. L'intervento della Royal Air Force viene richiesto esclusivamente per interventi sul materiale peculiare della variante ADV, in linea con quanto previsto dal più volte richiamato Memorandum.

8.3 Obbligazioni di risarcimento.

L'accordo di cessione dei TORNADO prevedeva espressamente l'assunzione di rischio e responsabilità da parte italiana in dipendenza della detenzione dei velivoli temporaneamente ceduti, con il conseguente obbligo di risarcire danni e/o perdite ad essi relativi. Ciascuna delle due parti si impegnava inoltre a farsi carico di eventuali richieste di indennizzo rivolte all'altra per danni conseguenti ad azioni od omissioni durante l'esecuzione di compiti ufficiali in connessione con il Memorandum stesso. Non risulta che da parte britannica siano stati sollevati problemi in ordine alle condizioni degli 11 aerei ad oggi restituiti.

D'altra parte, è stata acquisita la certificazione del Ministero della Difesa (in data 21 ottobre 2003) dell'assenza di richieste di risarcimento in relazione all'utilizzo dei velivoli in oggetto.

8.4 I ritorni industriali

Come s'è visto, gli accordi relativi alla cessione dei velivoli TORNADO prevedevano l'impegno del Governo britannico di assicurare, direttamente o tramite l'industria di quel Paese, commesse per l'importo minimo di 50 Milioni di sterline, con l'obiettivo di elevare tale importo fino all'equivalente del corrispettivo pattuito a fronte della cessione stessa (con esclusione del supporto logistico).

Mentre tuttavia la realizzazione dell'impegno da parte inglese ha avuto inizio subito dopo la conclusione degli accordi di cessione, i rap-

presentanti dell'Amministrazione italiana e di quella britannica hanno condotto una negoziazione piuttosto laboriosa (protrattasi fino al novembre 2001) per giungere all'individuazione degli ordini per l'industria italiana che potevano essere presi in considerazione ai fini in questione.

L'intento da parte italiana era infatti quello di selezionare le commesse offerte in base all'attinenza al settore difesa, tendenzialmente scartando gli ordini relativi ad altri campi.

L'individuazione definitiva - avvenuta, come s'è visto, negli ultimi mesi dell'anno 2001 - ha così riguardato ordini per 95 Milioni 286.379 sterline. Sono stati per contro espunti ordini per la somma di 19 Milioni 773.282 sterline.

Come già osservato, alcuni dei suddetti ordini erano già operativi dagli anni precedenti, per altri i relativi contratti risultavano conclusi, mentre per i (pochi) restanti il Governo britannico si impegnava a far sì che le commesse in oggetto andassero a buon fine.

8.5 L'acquisizione degli F-16.

La consegna dei primi dei 34 velivoli F-16 temporaneamente ceduti dagli Stati Uniti è iniziata in anticipo rispetto ai tempi previsti negli accordi relativi. Una modifica specificamente approvata del testo predisposto da parte americana (c.d. Pen and Ink Change) stabiliva infatti che il primo gruppo di aerei sarebbe stato operativo nel gennaio 2004, il secondo nel luglio 2004, il terzo ed ultimo nel febbraio 2005. L'intervallo rispetto alla data di conclusione della cessione (15 marzo 2001) era dovuto all'esigenza di "ricondizionare" gli aerei, che non erano attualmente utilizzati dalle Forze Armate statunitensi.

In realtà, l'operazione si è conclusa in tempi più brevi, tanto che il primo gruppo di cinque F-16 è stato consegnato tra la fine del mese di giugno e l'inizio di luglio 2003, un secondo gruppo ed un terzo gruppo di sei sono stati consegnati, rispettivamente, nel settembre e nel dicembre

dello stesso anno. Si tratta di eventi estremamente recenti, il che rende prematuro un giudizio sull'efficacia operativa degli F-16, come pure sulla loro integrazione nelle strutture dell'Aeronautica, che dovrebbe peraltro essere facilitata rispetto all'epoca in cui questo tipo di aereo era stato - come si ricorderà - preso una prima volta in considerazione, mentre poi la scelta finale era caduta sul TORNADO. Modifiche al sistema di armamento successivamente intervenute hanno infatti permesso di ovviare all'incompatibilità con quelli in dotazione alle nostre Forze Armate, a suo tempo puntualmente rilevata.

Per quanto riguarda i ritorni industriali, si è accennato come - dato il divieto posto dalla normativa statunitense all'Amministrazione di concedere simili benefici nell'ambito della fornitura di armamenti - i relativi rapporti si siano manifestati, relativamente alla cessione degli F-16, in forma più complessa rispetto a quella dei TORNADO.

Ed infatti, da un canto l'Amministrazione italiana e quella statunitense hanno stipulato i più volte ricordati accordi relativi alla cessione dei velivoli ed al supporto logistico; dall'altro, l'Amministrazione italiana ha negoziato per suo conto con due società private, la Lockheed Martin e la Pratt & Whitney, che si sono impegnate a garantire, direttamente o indirettamente, ordini in favore di imprese italiane.

I due atti sono tuttavia evidentemente (e formalmente) collegati. Il Sottosegretario della Difesa degli Stati Uniti nella ricordata nota del 15 dicembre 2000 al Segretario Generale del Ministero della Difesa aveva già prefigurato l'intenzione del suo Governo di delegare parzialmente alle imprese suddette l'attività di supporto logistico in oggetto, ed il conseguente impegno di queste di assicurare adeguate compensazioni alla nostra Amministrazione.

Così, l'accordo relativo al supporto logistico ha previsto che il Governo americano possa fornirlo direttamente o per mezzo di terzi ("con-

tractors"), scelti secondo gli stessi criteri applicati per la propria Amministrazione.

Infine, due accordi dal contenuto identico (denominati "Industrial Return Agreements") sono stati conclusi tra i mesi di giugno e luglio 2002 fra i rappresentanti dell'Amministrazione Difesa e quelli, rispettivamente, di Lockheed Martin Aeronautics e Pratt & Whitney.

Come già accennato, essi stabilivano l'impegno delle due Compagnie di procurare, direttamente o indirettamente, commesse all'industria italiana, subordinatamente alla loro effettiva partecipazione, su incarico del Governo statunitense, nell'attività di supporto logistico degli aerei F-16 da quest'ultimo temporaneamente ceduti all'Italia.

E' previsto che tali commesse - tendenzialmente attinenti al settore Difesa, come richiesto da parte italiana - raggiungano un importo complessivo pari al 50% del valore di tutti i contratti stipulati dalle due società con il Governo americano nei termini suddetti, e vengano attuate nell'arco temporale, cinque anni, attualmente previsto per la cessione dei velivoli. Il termine decorre dalla concessione del primo contratto da parte del Governo, ed è prorogabile per un ulteriore quinquennio, qualora l'Amministrazione italiana chieda di prolungare comunque la durata della cessione.

In effetti, Lockheed Martin e Pratt & Whitney sono state incaricate dal Governo USA di partecipare all'attività di supporto logistico in questione, che svolgono, anche tramite loro personale specializzato, direttamente presso le basi dell'Aeronautica Militare dove sono acquarterati gli F-16.

Conseguentemente, i succitati "Industrial Return Agreements" hanno iniziato ad avere esecuzione; ad oggi, sono stati effettuati a ditte italiane due ordini da parte della Lockheed Martin ed uno dalla Pratt &

Whitney, approvati dal Ministero della Difesa, per l'importo complessivo di 12,119 Milioni di \$.

9. Conclusioni

La valutazione delle scelte compiute dall'Amministrazione Difesa in ordine all'acquisizione temporanea di aerei intercettori TORNADO, e successivamente F-16, deve necessariamente prendere le mosse dalla situazione contingente che le Forze Armate, ed in particolare l'Aeronautica, si trovavano a fronteggiare nei primi anni '90. In uno scenario politico-militare profondamente mutato dagli eventi verificatisi nell'Europa dell'Est e caratterizzato da una generale instabilità, l'esigenza primaria della difesa aerea era senza dubbio quella di mantenere ad un livello adeguato l'operatività dei caccia intercettori, tanto più in presenza di eventi bellici in aree geografiche limitrofe al territorio nazionale. D'altro canto, appariva ormai evidente il pesante ritardo del Programma Eurofighter, funzionale appunto al rinnovo integrale della dotazione di aerei intercettori, mentre la sostituzione dei velivoli in uso, gli F-104, si faceva per impellenti ragioni di ordine tecnico sempre più urgente. Un abbandono del Programma Eurofighter era tuttavia impensabile, sia in considerazione delle ingenti risorse tecniche ed economiche in esso profuse da parte italiana, sia per il rilievo che tale programma, nel quale erano interessati altri tre Stati europei, aveva ormai assunto sul piano politico. Il Governo italiano quindi non avrebbe verosimilmente potuto sottrarsi alla decisione di ri-orientamento del programma, imposta da motivi di ordine tecnico, ma soprattutto politico (le generali condizioni di difficoltà finanziarie degli Stati partecipanti).

In queste condizioni, l'opzione dell'Amministrazione per una "soluzione-ponte", che consentisse, a costi accettabili, la sostituzione almeno parziale degli aerei F-104 in attesa dell'entrata in servizio

dell'Eurofighter appare, nonché condivisibile, addirittura obbligata, come logica sembra l'adozione dello strumento locativo per realizzarla.

Vanno tuttavia mantenute le riserve sulla mancata attivazione da parte dell'Amministrazione della Difesa per far sì che il Parlamento intervenisse, concedendo gli stanziamenti straordinari che sarebbero stati necessari per il perseguimento di programmi di ammodernamento così costosi e di lungo respiro, evitando così di vincolare indebitamente la spesa corrente del Ministero.

D'altro canto, appunto il ricorso inappropriato a quest'ultimo tipo di spesa ha indotto, come si è visto, talune deviazioni dalla corretta procedura di approvazione di programmi stessi.

Ciò detto, tanto la scelta dei TORNADO quanto quella degli F-16 sono state adeguatamente motivate, attraverso una valutazione comparativa di altre offerte, che ha tenuto conto, oltre che dei costi rispettivi, delle capacità operative di ciascun tipo di aereo considerato in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare, del grado di integrabilità con l'apparato logistico esistente, ed anche delle possibilità indotte di ritorni economici per l'industria nazionale.

Tuttavia, alcune delle motivazioni successivamente poste a fondamento della scelta degli F-16, che rivelano insoddisfazione per l'efficacia operativa dimostrata dai TORNADO e per l'alto costo del relativo supporto logistico, destano perplessità in ordine alla preferenza a suo tempo accordata a questo tipo di aereo, ed inducono a ritenere probabilmente più valida una scelta che fosse caduta fin dall'inizio sui primi, nonostante il costo più elevato.

Inoltre, questa (parziale) revisione compiuta dall'Amministrazione in ordine a talune valutazioni che avevano a suo tempo contribuito alla scelta di impiegare i TORNADO per la difesa aerea ha poi indotto la determinazione di porre fine anticipatamente all'utilizzo di tali velivoli, senza peraltro che ciò abbia comportato – se non assai limitatamente – una

correlativa diminuzione degli oneri finanziari (a parte la minore spesa per il supporto logistico).

L'attività dell'Amministrazione non ha dato luogo ad osservazioni particolari sotto l'aspetto contabile-finanziario.

Per altro verso, i risultati che l'Amministrazione della Difesa si era prefissi, in ordine alla acquisizione dei TORNADO nonché (nella misura in cui lo stadio estremamente precoce di tale rapporto permette di formulare giudizi) a quella degli F-16, appaiono essere stati conseguiti.

Per ciò che concerne i TORNADO, il fatto che una variante di questo tipo di aereo fosse già in dotazione alla nostra Aeronautica ha certamente facilitato in modo tangibile il suo inserimento nelle strutture esistenti, al cui interno è stata in gran parte espletata la relativa attività di supporto logistico.

A questi vantaggi si è peraltro contrapposto, secondo la successiva analisi della stessa Amministrazione Aeronautica, l'alto costo - in termini sia finanziari che di impiego di risorse - di tale attività.

Sempre in relazione ai TORNADO, l'attività di manutenzione risulta essere stata comunque correttamente effettuata, quanto agli 11 velivoli ad oggi già restituiti, atteso che nessuna obiezione è stata sollevata da parte britannica circa le loro condizioni.

Del pari, il loro impiego in missioni operative non ha originato danni, che comunque giustificassero richieste di risarcimento. Per quanto riguarda gli F-16 invece, nonostante l'effettivo svolgimento del relativo rapporto di cessione sia recentissimo, uno dei velivoli già consegnati è andato perduto, in seguito ad un incidente avvenuto nel mese di dicembre 2003. Un'inchiesta amministrativa, condotta da una Commissione mista italo-americana (secondo le previsioni contenute nell'accordo di cessione) è in corso per accertarne dinamica e cause.

Notevole infine l'attività posta in essere dall'Amministrazione Difesa per concretizzare le previsioni di compensazioni, sotto forma di ritorni

economici a favore dell'industria nazionale, direttamente – nel caso dei TORNADO – o indirettamente - nel caso degli F-16 – conseguenti ai rispettivi accordi di cessione.

L'attenzione manifestata per questo specifico aspetto è tanto più apprezzabile, in considerazione delle difficoltà in cui si trovava il settore dell'industria aeronautica nel nostro paese tra la fine degli anni '80 e l'inizio del decennio successivo, rese manifeste dal fatto che i livelli occupazionali potevano essere mantenuti esclusivamente per mezzo di interventi statali, peraltro resi sempre più ardui dalla crescente necessità di contenimento della spesa pubblica.¹³

Nella prima fattispecie è stato quasi raggiunto l'obiettivo massimo prefigurato dal Memorandum, con l'ottenimento da parte britannica di un ammontare di commesse a imprese italiane di poco inferiore all'importo totale del corrispettivo – base pagato dal Governo italiano a fronte della cessione dei velivoli. Nella seconda, poi, appare già utilmente iniziata l'esecuzione dei ricordati "Industrial Return Agreements" stipulati dalla stessa Amministrazione con i "contractors" scelti dal Governo statunitense, ed avvenuta l'effettuazione dei primi ordini a ditte italiane, pur se queste osservazioni – atteso che la cessione degli F-16 decorre da pochi mesi – hanno evidentemente per il caso in esame un significato limitato.

¹³ Cfr. Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione concernente l'indagine sulla promozione dello sviluppo tecnologico dell'industria aeronautica ed aumento dei livelli occupazionali nel settore di cui alla legge 24 dicembre 1985, n.808, approvata con deliberazione n.21/2003/G.