



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2017 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 17 | 16 - LUGLIO 2017

Riformare la Difesa italiana: verso un nuovo modello di supporto logistico?

di Alessandro R. Ungaro, Paola Sartori e Federico Palmieri

ABSTRACT

Il supporto logistico è stato spesso considerato come un aspetto ancillare nella gestione degli equipaggiamenti delle forze armate, generando effetti a cascata negativi sia sull'efficacia dei sistemi d'arma sia sull'efficienza nella gestione del processo. Da qualche anno a questa parte, un'inversione di tendenza ha portato il supporto logistico ad acquisire sempre maggiore importanza in termini operativi e tecnologico-industriali, con il progressivo affermarsi di modelli *performance-based*, che hanno rivoluzionato il settore incentivando il fornitore del servizio al raggiungimento di determinati livelli di *performance* nella gestione del supporto logistico. In anni recenti, anche il Ministero della Difesa italiano si è aperto a nuovi modelli. In quest'ambito, il Libro Bianco del 2015 ha messo in luce la necessità di modificare il modello di gestione di acquisizioni, logistica e supporto generale, incluse le procedure, le strutture e i regolamenti esistenti, guardando al settore privato e facendosi guidare dai principi di efficienza ed efficacia.

Politica militare dell'Italia | Procurement | Industria della difesa



Riformare la Difesa italiana: verso un nuovo modello di supporto logistico?

di Alessandro R. Ungaro, Paola Sartori e Federico Palmieri*

1. Il supporto logistico in campo militare: evoluzione e trend

Secondo la definizione attualmente condivisa in ambito Nato, con l'espressione supporto logistico si intende:

The science of planning and carrying out the movement and maintenance of forces. In its most comprehensive sense, the aspects of military operations which deal with: (a) design and development, acquisition, storage, movement, distribution, maintenance, evacuation, and disposal of materiel; (b) transport of personnel; (c) acquisition or construction, maintenance, operation, and disposition of facilities; (d) acquisition or furnishing of services; and (e) medical and health service support¹.

Questa definizione copre una vasta gamma di responsabilità ricomprendendo la gestione dei pezzi di ricambio, la manutenzione e le riparazioni, ma altresì, più in generale, il supporto per i sistemi d'arma durante l'intero ciclo di vita, così come il supporto alle forze combattenti. Essa sembra riprendere il concetto di logistica delle forze armate americane, nella misura in cui vi include la ricerca, il design e

¹ Si fa qui riferimento alla definizione fornita in ambito Nato, non solo per la sua particolare rilevanza, ma anche perché ad essa tendono a conformarsi anche le definizioni sviluppate in ambito nazionale. NATO Standardization Office, *NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-06)*, Edition 2016, [https://nso.nato.int/nso/zzlinks/terminology_public___non-classified nato glossaries.html](https://nso.nato.int/nso/zzlinks/terminology_public___non-classified_nato_glossaries.html).

* Alessandro R. Ungaro e Paola Sartori sono rispettivamente ricercatore e assistente alla ricerca presso il programma Sicurezza, difesa, spazio dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Federico Palmieri ha svolto un tirocinio (aprile-luglio 2017) nell'ambito del medesimo programma dell'Istituto. Gli autori intendono ringraziare per le informazioni e i suggerimenti ricevuti tutte le persone intervistate, la cui franchezza, interesse e competenza hanno alimentato l'elaborazione di questo documento. Per l'utile scambio di vedute intercorso durante l'elaborazione del documento, un ringraziamento speciale va ai seguenti interlocutori: Direzione Armamenti Aeronautici e per l'Aeronavigabilità; Direzione degli Armamenti Navali; Comando Logistico Aeronautica; Comando Logistico Esercito; Comando Logistico Marina Militare; Comando del Sostegno dell'Aviazione dell'Esercito; 3° Reparto - Politica Industriale e Relazioni Internazionali del Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale Armamenti; Leonardo.

· Ricerca realizzata con il contributo e il sostegno di Boeing. Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), luglio 2017..

lo sviluppo dei materiali militari, l'acquisizione, la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture e delle installazioni nonché il supporto medico.

Nonostante si stimi che del costo totale di un sistema d'arma complesso (come un velivolo da combattimento), il 30 per cento delle risorse finanziarie sia destinato alla sua acquisizione mentre il restante 70 per cento alle attività inerenti il suo supporto logistico², quest'ultimo aspetto è stato spesso considerato ancillare nella gestione degli equipaggiamenti utilizzati dalle forze armate, generando effetti a cascata negativi sia sull'efficacia del sistema sia sull'efficienza nella gestione del processo. La tendenza è stata quella di riservare la maggior parte dell'attenzione, dell'esperienza e delle risorse – sia umane che finanziarie – all'acquisizione di nuovi sistemi, privilegiando l'adozione di un obiettivo di breve termine a scapito di una prospettiva di più lungo periodo, lasciando senza risposta un interrogativo fondamentale: come sostenere nel tempo un sistema d'arma complesso in maniera efficace ed efficiente?

La rilevanza del supporto logistico in campo militare sta acquisendo sempre più importanza e consistenza. Negli ultimi decenni, il mutato quadro di sicurezza internazionale e la conseguente ristrutturazione delle forze armate – soprattutto europee – hanno introdotto gradualmente ma significativi cambiamenti anche nell'ambito del supporto logistico. La definizione di una nuova dimensione di logistica si è inserita, inoltre, nel quadro complessivo dell'evoluzione occorsa in ambito tecnologico e militare. Infatti, l'accresciuta complessità e sofisticazione dei sistemi, la prolungata estensione del loro ciclo di vita, la rapidità dell'innovazione tecnologica nonché la maggiore integrazione di componenti civili hanno avuto – e hanno tuttora – un forte impatto anche sull'attività di supporto logistico. Il sempre più elevato contenuto elettronico nella maggior parte dei sistemi complessi in dotazione alle forze armate e gli elementi che lo caratterizzano – tra cui la necessità di aggiornamenti continui e costanti lungo il ciclo di vita – pone delle questioni sia di carattere tecnico sia legate alle nuove forme di addestramento e formazione specifica del personale. Le nuove tendenze hanno portato a cercare di elaborare nuovi modelli di supporto logistico in grado di assicurare elevati livelli di flessibilità e modularità, oltre ad un migliore rapporto costo/efficacia a fronte della graduale riduzione delle risorse a disposizione delle difese nazionali. Anche da un punto di vista del business, quel 70 per cento di risorse destinato al supporto logistico ha raccolto l'interesse dei principali *player* del comparto aerospazio, difesa e sicurezza. Non a caso, infatti, si registra una crescente attenzione da parte di questi attori a strutturare le proprie organizzazioni e funzioni interne per sviluppare servizi e proposte commerciali che riflettano i trend attuali, sfruttando inoltre le sinergie tra il mondo militare e commerciale.

² David Berkowitz et al., "Defining and Implementing Performance-Based Logistics in Government", in *Defense Acquisition Review Journal*, Vol. 11, No 3 (December 2004-March 2005), p. 256.

2. Modello tradizionale vs. modello *performance-based*

Tra i diversi modelli esistenti per progettare e fornire supporto logistico, questo documento mira ad analizzare l'approccio *performance-based*, confrontandolo con l'approccio tradizionale, o altresì definito *transactional*.

In base all'approccio tradizionale, l'acquirente sottoscrive un contratto con il fornitore per ricevere supporto logistico attraverso interventi mirati e puntuali, quali riparazioni specifiche, modernizzazioni, acquisto di parti di ricambio, ecc. Si tratta di un approccio che ad oggi risulta ancora molto diffuso nella gestione della logistica militare, nonostante la tendenza al cambiamento sopramenzionata³. Questo modello offre una soluzione lineare a un problema immediato e proprio l'immediatezza, insieme ai costi contenuti nel breve periodo, sono considerati tra i principali vantaggi di tale approccio. Sussistono, tuttavia, delle criticità, che trovano origine principalmente nello squilibrio esistente nel rapporto fra acquirente e fornitore, sia in termini di interessi che di condivisione del rischio e dei costi. Infatti, l'efficienza del sistema di supporto logistico tradizionale è misurata prendendo in considerazione meri dati industriali e quantitativi, quali il numero di sistemi militari riparati, la quantità di materiale mobilitato, le ore di lavoro e il numero di pezzi di ricambio. Tale approccio tende a disincentivare la controparte industriale dalla ricerca di processi più innovativi ed efficienti, volti a garantire una maggiore affidabilità dei sistemi e ridurre la quantità di scorte immagazzinate. In questo scenario il cliente rimane il solo responsabile della *performance* finale del sistema d'arma, dell'acquisizione del materiale e dei servizi necessari al supporto, così come della gestione lungo la catena dei fornitori. Al fornitore non resta che erogare il servizio nel limite di tempo previsto dal contratto.

Alternativo all'approccio tradizionale, l'approccio basato sulla *performance*, detto anche *Performance-Based Logistics* (Pbl), rivoluziona la fornitura del supporto logistico vincolando il fornitore al raggiungimento di determinati livelli di *performance* del sistema d'arma, anche grazie all'inserimento nei contratti di schemi di incentivi e penali. In altre parole, i modelli Pbl non "vendono" prodotti o servizi specifici (come nel caso del modello tradizionale), quanto invece risultati o meglio *operational outcomes*, come la disponibilità di sistemi o materiali, la prontezza dell'addestramento, ecc. In questo modo, il supporto logistico perde la sua natura reattiva e diviene, invece, proattivo: anziché rimediare a un problema (un guasto, un malfunzionamento), l'approccio Pbl cerca di prevenirlo, avendo come fine ultimo quello di garantire un'adeguata *performance* del sistema.

³ Fra gli esempi più recenti, si vedano: "Patria to Support Norwegian NH90s", in *Shephard News*, 27 April 2017, <https://www.shephardmedia.com/news/rotorhub/patria-support-norwegian-nh90s>; Safran, *Safran Signs Contract to Support German NH90 Engines*, 17 May 2017, <https://www.safran-group.com/node/13196>.

Una definizione formale di Pbl è offerta dal US Office of the Assistant Secretary of Defense for Logistics and Materiel Readiness in un documento del 2013 dal titolo *Performance Based Logistics Comprehensive Guidance*. Secondo il documento, Pbl è

synonymous with performance-based life cycle product support, where outcomes are acquired through performance-based arrangements that deliver warfighter requirements and incentivize product support providers to reduce costs through innovation. These arrangements are contracts with industry or intragovernmental agreements⁴.

Il concetto di Pbl trova origine nei tardi anni novanta, quando l'Air Force statunitense cercava di migliorare la prontezza dei suoi caccia F-117⁵. Da allora si è registrata una tendenza crescente all'adozione di modelli *performance-based* volti a garantire il supporto durante l'intero ciclo di vita dei sistemi in maniera efficace ed efficiente. Ne sono esempi tipici i contratti per il supporto agli elicotteri CH-47 Chinook del Regno Unito⁶, o agli aerei da trasporto C-17 GISP dell'Air Force statunitense⁷.

La figura 1 dimostra come negli Stati Uniti il valore delle obbligazioni contrattuali di natura *performance-based* sia notevolmente aumentato negli ultimi 16 anni. Da circa 400 milioni di dollari nel 2000 si è passati a poco meno di 6 miliardi dieci anni più tardi. Nel 2013 e 2014 si è toccato il picco massimo con quasi 9 e 8 miliardi di dollari rispettivamente⁸. Sempre da questa figura si evince come la Marina a stelle e strisce sia stata per diversi anni la pioniera nell'utilizzo di contratti Pbl: successivamente c'è stata una sorta di ripartizione più o meno simile tra Army, Navy e Air Force mentre, solo recentemente, l'aeronautica americana ha preso il sopravvento.

A livello di sistema/piattaforma (figura 2) i velivoli con pilota a bordo (ossia "manned") e a pilotaggio remoto sono stati il principale *driver* alla crescita di contratti Pbl tra il 2000 e il 2016, seguiti dall'elettronica e comunicazioni. Ciò che desta curiosità è la pressoché totale assenza di obbligazioni contrattuali Pbl per la categoria "Ships &

⁴ US Department of Defense, *PBL Guidebook. A Guide to Developing Performance-Based Arrangements*, 2016, p. 10, http://bbp.dau.mil/docs/PBL_Guidebook_Release_March_2016_final.pdf.

⁵ Ibid., p. 11.

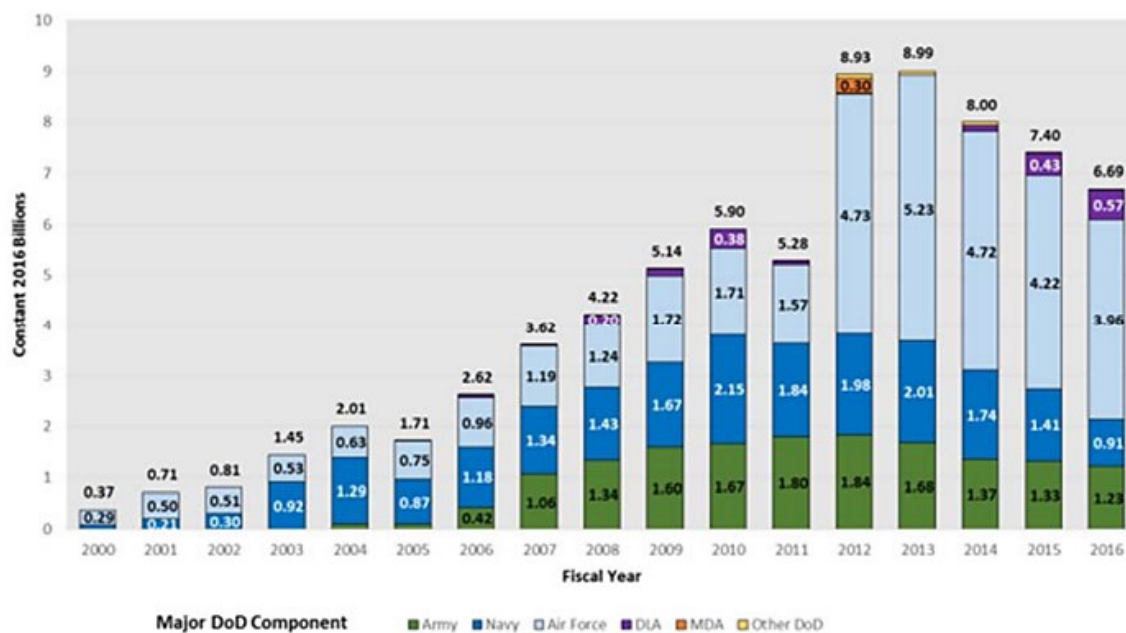
⁶ Brad Mudd, "TLC(S) for Helicopters", in *Boeing Frontiers*, Vol. 5, No. 3 (July 2006), p. 28, <http://www.boeing.com/news/frontiers/archive/2006/july>.

⁷ Boeing, *Boeing Awarded Contract for PBL Sustainment of C-17 Globemaster III*, 7 October 2011, <http://boeing.mediaroom.com/2011-10-07-Boeing-Awarded-Contract-for-PBL-Sustainment-of-C-17-Globemaster-III>.

⁸ Andrew Hunter, Jesse Ellman, Andrew Howe, "Use of Incentives in Performance-Based Logistics. Contracting: Initial Findings", in *Acquisition Research: Creating Synergy for Informed Change. Proceedings of the Fourteenth Annual Acquisition Research Symposium. Vol. 1*, Monterey, Naval Postgraduate School, 31 March 2017, p. 147, https://www.researchsymposium.com/conf/app/researchsymposium/unsecured/file/146/SYM-AM-17-052-005_Hunter.pdf.

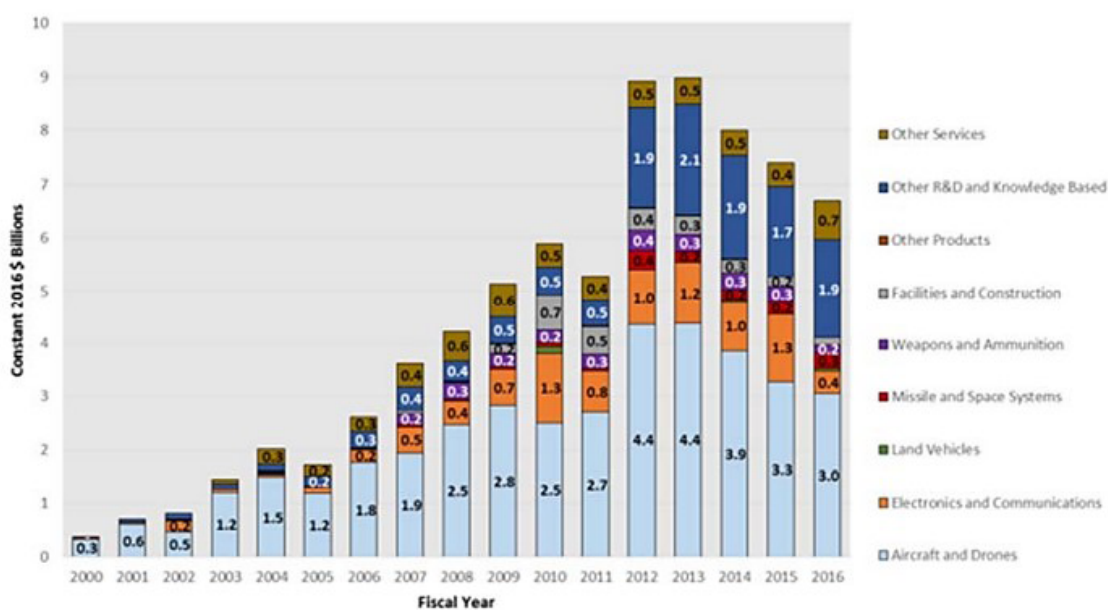
Submarines”, il che sta ad indicare come tali mezzi abbiano delle esigenze peculiari in termini di supporto logistico, manutenzione e aggiornamento.

Figura 1 | Obbligazioni contrattuali Pbl del Dipartimento della Difesa Usa (2000-2016)



Fonte: Andrew Hunter, Jesse Ellman, Andrew Howe, “Use of Incentives in Performance-Based Logistics”, cit., p. 147.

Figura 2 | Obbligazioni contrattuali Pbl del Dipartimento della Difesa Usa per sistema/piattaforma (2000-2016)



Fonte: Andrew Hunter, Jesse Ellman, Andrew Howe, “Use of Incentives in Performance-Based Logistics”, cit., p. 149.

Diversamente dal modello tradizionale, l'affermarsi del Pbl ambisce a sanare un disallineamento che troppo spesso ha caratterizzato gli interessi tra cliente e fornitore nei tradizionali contratti di supporto logistico⁹. Il risultato è un circolo vizioso che danneggia l'acquirente tanto in termini economici quanto in termini di prontezza e adeguatezza dei sistemi. Al contrario, nell'ambito dei contratti Pbl il fornitore, essendo responsabile della *performance* finale del sistema, deve farsi carico di costi aggiuntivi per eventuali guasti e malfunzionamenti. Ciò determina, di conseguenza, che il fornitore sia più spinto a ridurre sia il numero dei pezzi di ricambio che il costo delle parti e le ore di lavoro necessarie per il processo di manutenzione, attraverso il miglioramento della qualità del supporto logistico e una nuova spinta all'innovazione¹⁰. Il circolo vizioso diviene virtuoso, con vantaggi sia per l'acquirente che per il fornitore.

Sulla base di questa logica, un contratto Pbl include solitamente i seguenti elementi:

- acquirente e fornitore sono legati da un contratto di lunga durata, che include l'indicazione degli obiettivi di *performance* desiderati per il sistema o la componente (misurati in base a precise metriche individuate dall'acquirente) e un sistema di incentivi/penali per "guidare" il comportamento del fornitore;
- il fornitore è responsabile del supporto logistico per il sistema e possiede i pezzi di ricambio e l'equipaggiamento di supporto necessario al mantenimento del sistema nelle condizioni previste dal contratto;
- il fornitore è responsabile del supporto logistico a livello organizzativo, intermedio e *depot*¹¹. Quando il sistema è in uso il supporto rimane invece responsabilità dell'acquirente.

Occorre tuttavia ricordare che i contratti Pbl possono essere modulati a seconda delle esigenze. In base ai diversi requisiti dei sistemi così come di ulteriori fattori – come gli anni in servizio del sistema, l'esistenza di infrastrutture di supporto, eventuali sinergie civili-militari e i limiti legislativi o normativi nazionali – il cliente può scegliere il livello di rischio nonché i risultati che definiscano i parametri dell'accordo. Muovendosi lungo lo spettro del supporto logistico, il contratto può essere così calibrato secondo i seguenti modelli:

1) *Traditional support*: in questo caso il cliente è l'unico ad assumersi rischi relativi alla gestione dell'attività logistica, essendo responsabile per la *performance* del sistema, della sua configurazione nonché dell'acquisizione di hardware e servizi. Il fornitore, secondo questo modello, è tenuto a rispettare delle metriche di

⁹ US Department of Defense, *PBL Guidebook*, cit., p. 14.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Il livello organizzativo prevede attività di manutenzione realizzabili con l'utilizzo dei materiali di consumo e delle parti di ricambio a disposizione. Le attrezzature e la documentazione tecnica possedute dall'utilizzatore finale sono sufficienti e non è richiesta alcuna assistenza di base. Il livello intermedio prevede operazioni di smontaggio, riconfigurazione e calibratura. Vengono utilizzate parti di ricambio e attrezzature di base e le operazioni sono realizzate da manutentori di base con l'ausilio dei relativi manuali tecnici. Il livello *depot* è gestito a livello industriale dai costruttori e non fa parte dei contratti di fornitura.

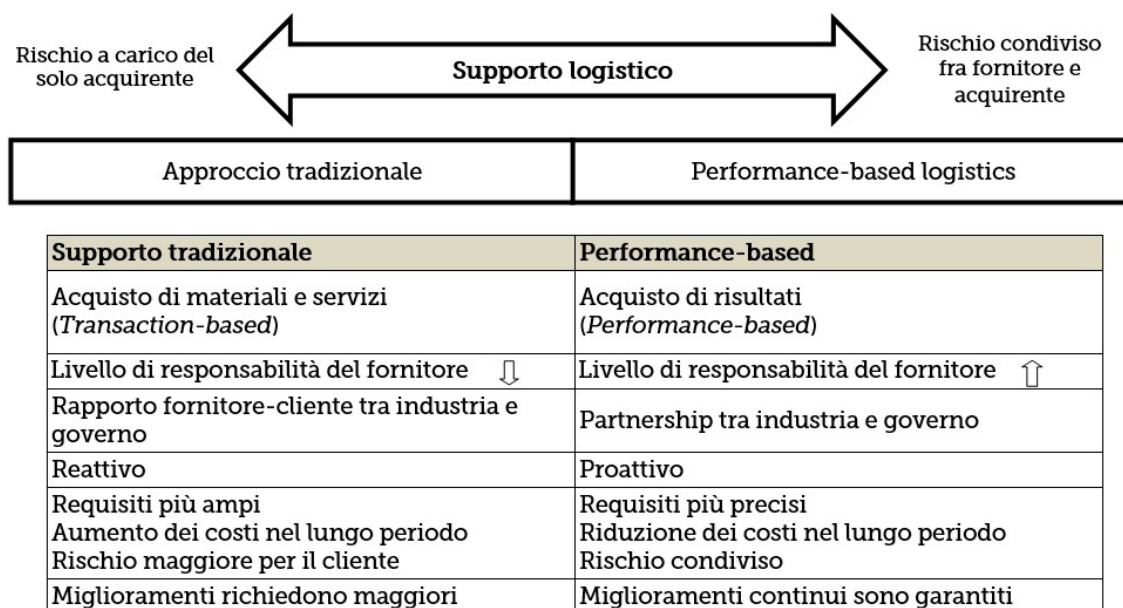
performance minime.

2) *Contractor supply role*: rispetto al modello tradizionale, in questo tipo di contratti il fornitore è responsabile almeno parzialmente della gestione della catena dei fornitori, ha un ruolo di primo piano per quanto riguarda la configurazione del sistema e fornisce supporto logistico a livello organizzativo, intermedio e *depot* sulla base di metriche da lui prestabilite. Questa formula prevede che il fornitore sia incaricato della gestione del magazzino, ma il cliente rimane proprietario delle parti di ricambio.

3) *Pbl at subsystem level*: questo tipo di contratto è, di solito, di lungo termine e prevede che il fornitore del servizio logistico sia unico responsabile della gestione della catena dei fornitori e della configurazione del sistema. Secondo tale modello, le parti di ricambio sono possedute in maniera congiunta dal cliente e dal fornitore cui è affidata, anche se in maniera limitata, la manutenzione a livello intermedio e *depot*.

4) *Pbl at system level*: il supporto logistico *performance-based* applicato a livello di sistema prevede che sia il fornitore ad assumersi gran parte dei rischi, essendo responsabile di tutti i livelli di manutenzione del sistema, della gestione delle parti di ricambio e di tutto l'equipaggiamento di supporto, lasciando invece al cliente la sola responsabilità relativa alla logistica d'impiego. Questo tipo di accordo prevede, inoltre, che sia il cliente a definire le metriche di *performance*.

Figura 3 | Lungo lo spettro del supporto logistico



3. La riforma della Difesa italiana e il supporto logistico

Il contesto italiano non fa eccezione rispetto alle considerazioni appena presentate, tant'è che negli ultimi decenni anche il Ministero della Difesa si è aperto a nuovi metodi e approcci per migliorare l'efficienza e l'efficacia del supporto logistico¹². Questa scelta è stata attuata alla luce dei notevoli cambiamenti occorsi in ambito politico, culturale e scientifico-tecnologico che hanno generato un impatto anche sulla logistica militare.

Fra gli elementi che hanno influenzato questa decisione, due fattori – entrambi con radici sia tecnologiche che organizzative – meritano una menzione particolare, in virtù della loro rilevanza nel contesto contemporaneo¹³.

Innanzitutto, la crescente complessità tecnologica dei sistemi militari determina costi maggiori non solo per la loro acquisizione, ma anche per la loro manutenzione, sia in termini economici che in termini di addestramento del personale. Questo elemento spinge le istituzioni e le forze armate a cercare una cooperazione più stretta con gli interlocutori industriali.

In aggiunta, la graduale ma costante diminuzione del bilancio della difesa italiano – che coinvolge specialmente le risorse alla voce esercizio¹⁴ – ha reso insostenibili le procedure e i metodi finora applicati al supporto logistico. La minore disponibilità di risorse per questa voce di bilancio, soprattutto rispetto ad altri Paesi europei quali Francia e Regno Unito¹⁵, incentiva una razionalizzazione degli investimenti e una semplificazione delle strutture e dei processi decisionali.

Queste spinte al cambiamento hanno certamente portato all'introduzione di notevoli miglioramenti nel campo della logistica nell'ultimo decennio. Tuttavia, come dimostrano i bassi livelli di disponibilità di alcuni sistemi ed equipaggiamenti¹⁶, c'è ancora molta strada da fare prima di raggiungere un modello più efficiente di supporto logistico. Ciò è dovuto principalmente a limiti culturali, strutturali e normativi che risultano d'ostacolo per la definizione di un modello *performance-based*, che dovrebbe fondarsi principalmente su tre condizioni¹⁷.

¹² Intervista, Roma, 9 maggio 2017.

¹³ Giuseppe Genovese, "La nuova logistica delle Forze Armate", in *Informazioni della Difesa*, n. 6/2001, p. 35, http://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IlPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/La_nuova_logistica_delle_Forze_Armate.pdf.

¹⁴ Paola Sartori, "Forze Armate, in Italia la musica non cambia", in *Affarinternazionali*, 5 agosto 2016, <http://www.affarinternazionali.it/?p=35730>.

¹⁵ Per un confronto sulla ripartizione delle spese per la difesa si veda: NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, 29 June 2017, p. 12, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_145409.htm.

¹⁶ Come esempio può essere citata la flotta di C-130 dell'Aeronautica Militare il cui supporto logistico presenterebbe alcune carenze e criticità. Intervista, Roma, 9 maggio 2017.

¹⁷ Andrew Hunter, Jesse Ellman, Andrew Howe, "Use of Incentives in Performance-Based Logistics. Contracting: Initial Findings", cit., p. 141.

In primo luogo è importante che vi sia un certo livello di convergenza fra le parti contraenti. Dal punto di vista delle relazioni con la controparte industriale, i contratti Pbl presuppongono lo sviluppo di una vera e propria *partnership* tra cliente e fornitore, basata sul riconoscimento dei reciproci interessi. Appare fondamentale, quindi, l'instaurarsi di un rapporto di fiducia fra i due partner e la visione comune del contratto di supporto logistico come di una situazione win-win e non come di gioco a somma zero. In quest'ambito, la divergenza di vedute fra le forze armate e gli interlocutori industriali continua a rappresentare uno dei maggiori ostacoli nella ridefinizione di una relazione fornitore-cliente ormai superata. Inoltre, anche all'interno della stessa Difesa la mancanza di un livello adeguato di armonizzazione sia in termini di metodo che di strutture fra le diverse forze armate continua a produrre esternalità negative – come la duplicazione degli sforzi e l'allocazione inefficiente delle risorse – con svantaggi anche in ambito logistico¹⁸. Una svolta "culturale" nelle relazioni tra i due principali attori non è certo semplice da raggiungere e può richiedere del tempo, ma appare fondamentale nell'ottica di un generale cambio di mentalità nella gestione del supporto logistico¹⁹.

In secondo luogo, per l'attuazione di un nuovo modello di supporto logistico è fondamentale la definizione di accordi di lungo termine. In aggiunta ai limiti di bilancio, la mancanza di una pianificazione finanziaria pluriennale costituisce un ostacolo significativo all'adozione di modelli *performance-based*. Questi modelli richiedono un arco temporale ragionevolmente lungo perché siano forieri di benefici per entrambe le parti. Da un lato, il fornitore è chiamato ad ammortizzare i costi iniziali di investimento per rendere più efficiente l'erogazione del servizio; dall'altro, l'acquirente – a fronte di un esborso iniziale che può rivelarsi più oneroso rispetto ai contratti tradizionali – può beneficiare dell'effetto derivante dalla curva di apprendimento in termini di aumento dell'efficienza, riduzione dei costi, prontezza e disponibilità dei sistemi²⁰. Un ulteriore elemento, potenzialmente critico, attiene alla percezione politica rispetto a questo tema e più in generale rispetto al tema degli investimenti per la Difesa. Un maggior investimento finanziario iniziale non accompagnato da un'adeguata narrativa in grado di chiarire i benefici di lungo termine di un simile approccio potrebbe generare critiche e/o ostilità da parte dell'opinione pubblica.

Infine, l'adozione di un modello di supporto logistico *performance-based* presuppone una gestione efficace delle *performance*. Questo aspetto è particolarmente rilevante, in quanto comporta il fissare e definire i risultati desiderati al fine di adottare unità di misura efficaci per monitorare e migliorare le *performance* del fornitore. In questo senso, l'individuazione dei requisiti operativi deve necessariamente tenere conto sia di eventuali ristrettezze di bilancio, sia di cambiamenti tecnologici – che possono riguardare anche i sistemi più "datati" per consentirne il prolungamento della vita operativa. Alla luce di queste considerazioni, diversi *stakeholders* del

¹⁸ Intervista, Roma, 9 maggio 2017.

¹⁹ Intervista, Roma, 27 giugno 2017.

²⁰ Intervista, Roma, 23 maggio 2017.

mondo militare italiano hanno evidenziato come flessibilità, *readiness* e *full-mission capability* rappresentino dei requisiti operativi imprescindibili per sostenere al meglio l'attività delle Forze Armate italiane e siano pertanto da includere nella definizione di eventuali contratti di supporto logistico²¹.

Un'efficace gestione della *performance* include altresì la possibilità di introdurre elementi contrattuali quali incentivi e penali per spingere la controparte industriale a migliorare la qualità del servizio offerto. In merito a quest'ultimo punto, a livello nazionale si registra l'esistenza di precisi vincoli giuridici alla definizione di caratteristiche contrattuali che siano in grado di stabilire forme di incentivazione per una migliore *performance* d'impresa. La normativa vigente in materia permette infatti al Ministero della Difesa di sottoscrivere solamente contratti di breve durata, e rende particolarmente complesso se non impossibile l'inserimento di penali e di strumenti incentivanti (sia di carattere temporale, sia basati sui costi²²). In merito, la regolamentazione italiana chiarisce ad esempio che le penalità cumulativamente non possono superare il dieci per cento dell'importo contrattuale complessivo. Come evidenziato da numerosi interlocutori, questo potrebbe fungere da disincentivo per l'azienda a migliorare o correggere le proprie prestazioni, con conseguenti effetti negativi in termini di qualità nell'erogazione del servizio²³. Molti concordano che la possibilità di introdurre sistemi efficaci di incentivi e penali all'interno di contratti di lunga durata – sul modello britannico, ad esempio – sia un aspetto fondamentale per la transizione dal supporto logistico tradizionale ad uno *performance-based*²⁴.

Inoltre, la presenza dei cosiddetti *Government Furnished Equipment (Gfe)*²⁵ all'interno di un prodotto militare complesso può rappresentare un ostacolo per un efficiente modello Pbl. Di fatto ciò aggiunge un ulteriore elemento di complessità²⁶ perché, in alcuni casi, la responsabilità nel garantire la fornitura nonché la *performance* di alcune componenti è suddivisa tra più attori, e porta a una gestione disfunzionale dell'attività di supporto.

²¹ Intervista, Roma, 27 giugno 2017.

²² Gli incentivi di carattere temporale hanno effetto sulla durata iniziale di un contratto: viene introdotta la possibilità di modificare i contratti con un determinato fornitore per estenderne o ridurne la durata. Gli incentivi basati sui costi si concentrano invece sul profitto del fornitore. Fra i vari tipi di contratti basati su questi incentivi, i principali prevedono l'assegnazione di vantaggi economici o il pagamento di penali in base al livello di *performance* raggiunto. Per approfondire questi aspetti si veda: Andrew Hunter, Jesse Ellman, Andrew Howe, "Use of Incentives in Performance-Based Logistics. Contracting: Initial Findings", cit.

²³ Intervista, Roma 12 maggio 2017.

²⁴ Intervista, Roma 27 giugno 2017.

²⁵ Con Gfe si intende materiale in possesso/acquisito direttamente dal Governo e in seguito consegnato o reso disponibile al contraente.

²⁶ Intervista, Roma 15 maggio 2017.

4. Il Libro Bianco e la riforma della logistica

Partendo dal riconoscimento dei limiti attuali, il Libro Bianco del 2015 – che imposta le linee guida per una riforma generale della Difesa italiana – riconosce la logistica come un aspetto prioritario. In particolare, il documento afferma che “acquisire specifici mezzi e non garantire poi la loro piena trasformazione in ‘capacità operative’ mediante un adeguato addestramento del personale e un corretto supporto logistico, infatti, mette a rischio l’investimento effettuato e genera un danno netto per il Paese”²⁷.

Secondo questa logica, il Libro Bianco raccomanda di riformare il modello di gestione di acquisizioni, logistica e supporto generale guardando al settore privato e facendosi guidare dai principi base di efficienza ed efficacia. Questo nuovo modello dovrebbe essere strutturato attraverso tre passaggi principali²⁸:

1) Collaborazione più stretta fra Ministero e industria²⁹. In quest’ambito, il documento mette in luce la necessità di trasformare il rapporto fra l’industria e l’amministrazione della difesa, passando dalla mera relazione fornitore-cliente a una vera *partnership*. In questo senso, il Libro Bianco suggerisce l’adozione di una “definizione allargata” per quanto riguarda esigenze operative e requisiti tecnico-militari che derivino naturalmente dalle missioni assegnate alle Forze Armate, ma che tengano in considerazione anche altre esigenze nazionali, quali quelle strategico-industriali. Viene evidenziato, inoltre, come una collaborazione più stretta e continuativa tra industria e Difesa lungo l’intero ciclo di vita del sistema d’arma si renda necessaria anche in considerazione della crescente complessità tecnologica, che richiede elevate competenze tecniche, personale specializzato e risorse.

2) Revisione della *governance* della difesa, che preveda la riorganizzazione della Direzione Nazionale degli Armamenti e responsabile per la Logistica (Dnal)³⁰. Quest’ultimo dovrebbe centralizzare tutti gli aspetti relativi alla funzione di “supporto alle forze”, incluse acquisizione, infrastrutture e logistica (tranne il supporto diretto alle unità operative). Al momento, la responsabilità di questa funzione risulta ripartita tra la Direzione Nazionale degli Armamenti – per quanto riguarda la prima fase di supporto logistico incluso all’interno del contratto di acquisizione – e lo Stato Maggiore della Difesa per quanto attiene le fasi successive (e quindi escluse dal contratto di acquisizione). Lo scopo della riforma sarebbe quindi quello di garantire continuità nella gestione del supporto logistico nel corso dell’intero ciclo di vita del prodotto. Per quanto attiene la cosiddetta “logistica di aderenza” – la quale, per le sue specificità, rimane di competenza e responsabilità

²⁷ Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, punto 160, http://www.difesa.it/Content/Pagine/Libro_Bianco.aspx.

²⁸ Ibid., punto 159.

²⁹ Ibid., punto 277.

³⁰ Ibid., punto 174.

dei Capi delle singole Forze Armate – si dovrebbe, invece, procedere ad una chiara definizione di quali attività siano riconducibili a questo concetto e quali, invece, rientrino nell'ambito della "logistica di supporto generale alle forze".

3) L'introduzione di una legge pluriennale di investimento della durata di sei anni, da aggiornarsi ogni tre anni, per gli investimenti della difesa³¹. Questa disposizione è volta a fornire quella minima stabilità delle risorse necessaria per assicurare una pianificazione di lungo termine. L'introduzione di un disegno di legge di spesa pluriennale mira, infatti, a garantire la continuità nella gestione dell'intero ciclo di vita dei sistemi d'arma. Nei maggiori programmi di acquisizione sono assolutamente indispensabili stabilità e certezza nel tempo della disponibilità di risorse, per consentire un'adeguata pianificazione di attività che si estendono su archi temporali anche superiori al decennio.

Andando nello specifico, il Libro Bianco si spinge oltre identificando alcune modifiche più dettagliate alle procedure, alle strutture e ai regolamenti esistenti che possono preparare il terreno per l'adozione di un nuovo modello di supporto logistico.

Una di queste è relativa all'adattamento delle norme tecniche ed amministrative esistenti. Tale adattamento andrebbe attuato perseguendo un duplice obiettivo: da un lato permettere l'acquisizione per lunghi periodi e, dall'altro, consentire l'introduzione di condizioni contrattuali maggiormente favorevoli – sia per la Difesa che per la controparte industriale – al fine di semplificare e velocizzare le procedure³². Questa riflessione dovrebbe coinvolgere le modalità sia di acquisizione che di collaudo delle forniture per l'Amministrazione Difesa. A questo scopo, potrebbe essere utile prendere in esame le normative meno vincolanti di altri Paesi europei e avviare un dialogo costruttivo tra istituzioni governative e attori industriali al fine di proporre delle modifiche al sistema vigente che consentano l'introduzione di termini contrattuali più vantaggiosi per entrambe le parti³³.

Puntando a raggiungere maggiore efficienza, certezza dei costi e una ragionevole stabilità in merito al finanziamento, il Libro Bianco raccomanda, inoltre, di rivedere il modello di acquisizione inserendo all'interno dei contratti di acquisto il supporto logistico a lungo termine e, se necessario, un periodo di addestramento iniziale³⁴. Riconoscendo la crescente pluralità di sistemi e complessità tecnologica, il Libro Bianco suggerisce di bilanciare le competenze da mantenere nell'ambito delle Forze Armate e quelle da far gestire invece alla controparte industriale. A riguardo, il documento propone la possibilità per l'industria di assorbire alcune delle strutture tecnico-industriali della Difesa, unitamente al loro personale. Norme *ad hoc* dovrebbero essere introdotte per definire lo status del personale delle

³¹ Ibid., punto 160.

³² Ibid., punto 277.

³³ Intervista, Roma, 27 giugno 2017.

³⁴ Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, cit., punto 278.

aziende chiamate a operare in teatro per assicurare un miglior supporto logistico per l'equipaggiamento utilizzato nelle operazioni³⁵. Infine, concentrandosi più specificatamente sulle risorse, il Libro Bianco raccomanda di aumentare la partecipazione nei programmi europei di cooperazione multinazionale al fine di generare risparmi economici, oltre ad economie di scala³⁶. In questo contesto, potrebbero essere individuati alcuni programmi multinazionali che offrano la possibilità di avviare cooperazioni, inizialmente anche di tipo bilaterale, per quanto riguarda il supporto logistico³⁷.

In conclusione, alla luce dei cambiamenti intercorsi a livello politico, militare e tecnologico, il supporto logistico dei "grandi" sistemi d'arma e le modalità attraverso le quali viene assicurato nel corso del tempo stanno registrando un profondo cambiamento volto a conseguire elevanti indici di efficacia, efficienza e disponibilità. Tale attività si fa via via sempre più complessa e articolata, richiedendo nuove specifiche competenze, professionalità e soprattutto un cambio di mentalità atto a rivedere profondamente il rapporto tra Ministero della Difesa e industria.

Il contesto italiano non fa eccezione rispetto a queste considerazioni, e le maggiori esigenze operative legate alle missioni internazionali e a uno scenario caratterizzato da forte instabilità spingono a considerare la possibilità di mettere a punto un sistema generale di gestione del supporto logistico per tutti i grandi sistemi di difesa. Per altro, questa impostazione sembra convergere con quanto previsto dal Libro Bianco del 2015 che propone diverse misure che, se prontamente attuate, potrebbero accompagnare la transizione verso un modello di supporto logistico che sia più in linea con le *best practices* europee ed internazionali e in grado di rispondere più efficacemente alle esigenze delle Forze Armate italiane.

Aggiornato 27 luglio 2017

³⁵ Ibid., punto 280.

³⁶ Ibid., punto 277.

³⁷ Intervista, Roma, 15 maggio 2017.

Riferimenti

David Berkowitz et al., "Defining and Implementing Performance-Based Logistics in Government", in *Defense Acquisition Review Journal*, Vol. 11, No 3 (December 2004-March 2005), p. 255-267

Giuseppe Genovese, "La nuova logistica delle Forze Armate", in *Informazioni della Difesa*, n. 6/2001, p. 24-48, http://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IlPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/La_nuova_logistica_delle_Forze_Armate.pdf

Andrew Hunter, Jesse Ellman, Andrew Howe, "Use of Incentives in Performance-Based Logistics. Contracting: Initial Findings", in *Acquisition Research: Creating Synergy for Informed Change. Proceedings of the Fourteenth Annual Acquisition Research Symposium. Vol. 1*, Monterey, Naval Postgraduate School, 31 March 2017, p. 139-157, https://www.researchsymposium.com/conf/app/researchsymposium/unsecured/file/146/SYM-AM-17-052-005_Hunter.pdf

Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, http://www.difesa.it/Content/Pagine/Libro_Bianco.aspx

Brad Mudd, "TLC(S) for Helicopters", in *Boeing Frontiers*, Vol. 5, No. 3 (July 2006), p. 28, <http://www.boeing.com/news/frontiers/archive/2006/july>

NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, 29 June 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_145409.htm

NATO Standardization Office, *NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-06), Edition 2016*, https://nso.nato.int/nso/zzlinks/terminology_public__non-classified_nato_glossaries.html

Paola Sartori, "Forze Armate, in Italia la musica non cambia", in *Affarinternazionali*, 5 agosto 2016, <http://www.affarinternazionali.it/?p=35730>

US Department of Defense, *PBL Guidebook. A Guide to Developing Performance-Based Arrangements*, 2016, http://bbp.dau.mil/docs/PBL_Guidebook_Release_March_2016_final.pdf

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto (*Documenti IAI*, *IAI Working Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 17 | 16 Alessandro R. Ungaro, Paola Sartori e Federico Palmieri, *Riformare la Difesa italiana: verso un nuovo modello di supporto logistico?*
- 17 | 15 Giulia Gallinella, *I Caschi blu della cultura. Il ruolo italiano nel peacekeeping culturale*
- 17 | 14 Margherita Bianchi, Guillaume Lasconjarias e Alessandro Marrone, *Proiettare stabilità nel vicinato a sud della Nato*
- 17 | 13 Matteo Bonomi, *The Western Balkans in the European Union: Perspectives of a Region in Europe*
- 17 | 12 Sara Piacentini; edited by Eleonora Poli, *The Western Balkans in the European Union: Enlargement to What, Accession to What?*
- 17 | 11 Anja Palm, *What Happens After Finding Refuge? The Integration of Syrian Refugees in Germany and Turkey*
- 17 | 10 Ludovico De Angelis, *L'Unione europea e le sue crisi. Un'opportunità per un nuovo inizio*
- 17 | 09 Andrea Dessì, *Regional (Dis)order in the Middle East: Historical Legacies and Current Shifts*
- 17 | 08 Giuseppe Spatafora, *Trump's Foreign Policy in Asia*
- 17 | 07 Yoichi Otabe, *Reconfirming the Very Basis of G7 Cooperation*
- 17 | 06 Lorenzo Vai, *EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose*