

DOCUMENTI IAI

AGENZIA EUROPEA DEGLI ARMAMENTI: PROPOSTE PER UNA ADEGUATA PARTECIPAZIONE ITALIANA

di Michele Nones

Documento preparato per la tavola rotonda su
"Agenzia europea degli armamenti: proposte e sviluppi per una adeguata partecipazione italiana"
Iasd, 48. sessione, Roma, 3 marzo 1997

IAI9710

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

AGENZIA EUROPEA DEGLI ARMAMENTI: PROPOSTE PER UNA ADEGUATA PARTECIPAZIONE ITALIANA

di Michele Nones

Un aspetto che va evidenziato affrontando il problema della nostra partecipazione all'Agazia Europea degli Armamenti, a partire dalla struttura dell'OCCAR, è quello dello sforzo che dovremo compiere per aggiornare ed adeguare in chiave europea la nostra politica delle acquisizioni. È, infatti, evidente che se non percorremo parallelamente la strada di un'attiva partecipazione e quella di una nostra riorganizzazione, ci troveremo di fronte ad una pericolosa divaricazione fra volontà politica e capacità operativa di metterla in pratica. Si tratta di accettare una sfida sulla nostra capacità di entrare attivamente ed efficacemente nel processo di costruzione dell'Europa della difesa. Come l'unificazione del mercato europeo ha rappresentato un forte stimolo per le imprese verso la conquista di una maggiore competitività ed efficienza, così dovrà avvenire per l'Amministrazione della Difesa, superando l'inevitabile inerzia e resistenza al cambiamento.

L'efficientamento della nostra politica di acquisizione degli equipaggiamenti militari richiede prima di tutto un rafforzamento della struttura di gestione. Dopo l'approvazione della legge sulla riforma dei vertici, col riconoscimento dei nuovi rapporti fra Direttori Generali e Segretario Generale/DNA e fra Capi di Stato Maggiore di F.A. e Capo di Stato Maggiore della Difesa, nonché della responsabilità del SG/DNA nell'area tecnico-amministrativa, bisognerà rapidamente procedere ad una razionalizzazione della struttura, eliminandone duplicazioni e sovrapposizioni ed eccessiva dispersione delle competenze. Due obiettivi dovrebbero essere fortemente perseguiti perchè rappresentano altrettante limitazioni nell'attività attualmente svolta: quello del decentramento delle responsabilità al fine di filtrare le decisioni che debbono essere ricondotte ai massimi livelli e quello della massima elasticità nella distribuzione del carico di lavoro, rinunciando ad una rigida impostazione delle competenze, al fine di poter meglio rispondere alle esigenze che via via si manifesteranno. Questa nuova auspicata impostazione deve, però, accompagnarsi ad un rafforzamento dell'intera struttura e, in particolare, di quella del SG/DNA. In quest'ottica andrà affrontato il problema della quantità e qualità del personale messo a disposizione dalle singole Forze Armate, della sua mobilità all'interno di tutta l'area tecnico-amministrativa (superando la logica di Forza Armate che attualmente contraddistingue le singole Direzioni Generali) e, infine, delle prospettive di carriera per chi opera in organismi interforze.

Dovendoci ricordare ai nostri tre principali partner europei, può essere utile ricordare schematicamente le caratteristiche delle strutture che, in Francia, Germania e Regno Unito, gestiscono il "procurement". Sono strutture ampie e articolate che impiegano migliaia di addetti (50.000 in Francia di cui oltre 15.000 ingegneri civili e militari, ufficiali e dirigenti, impiegati a livello manageriale; 15.000 in Germania; 12.000 in Inghilterra). Ma, soprattutto, sono a carattere interforze e sono dotate di grande autonomia rispetto alle singole Forze Armate: la DGA francese (Direzione Generale per gli Armamenti) dipende direttamente dal Ministro della Difesa; il BWB tedesco (Ufficio Federale per la Tecnologia e le Acquisizioni), per il tramite del Direttore Generale per gli Armamenti, dal Sottosegretario per gli Armamenti; il PE inglese (Procurement Executive) dal Ministro della Difesa. Infine, si è affermata la figura del Program Manager, unico responsabile

dell'esecuzione di un determinato programma e interlocutore sia per l'industria, sia per i diversi uffici coinvolti. In Italia anche con la nuova legge sui vertici resterà un più forte legame, rispetto ai nostri partner, con l'area tecnico operativa. Tradizionalmente poco conosciuta è, inoltre, la figura del Program Manager sia per difficoltà giuridiche, sia per il limitato numero di ufficiali di livello medio-alto disponibili, sia per l'instabilità degli incarichi (proiettati verso l'area tecnico operativa, anche ai fini della carriera, i nostri ufficiali tendono frequentemente a ruotare).

Vi è, infine, una forte differenziazione per quanto riguarda la selezione e la formazione del personale destinato ad operare nelle strutture che gestiscono l'acquisizione dei mezzi. In Francia il personale dirigente viene dal Corpo degli Ingegneri di Armamento (sette anni di corso con un inquadramento misto civile-militare); vi sono anche specifiche scuole di specializzazione sia per gli aspetti tecnici, sia per quelli amministrativi e gestionali. In Germania i Program Manager sono di provenienza civile e militare e frequentano, per due anni, corsi di specializzazione fra cui uno di sette mesi presso l'Accademia Federale per l'Amministrazione e la Tecnologia della Difesa. Anche in Inghilterra i Program Manager sono di provenienza mista, ma solo un terzo sono militari. In Italia il personale dirigente nel campo delle acquisizioni è quasi esclusivamente militare. La sua formazione, a partire dalle Accademie per finire con i corsi di Stato Maggiore, è, insieme, di carattere generale e specialistico (o a livello di tecnica militare o a quello puramente tecnico): manca, però, quasi completamente una formazione manageriale, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei programmi e dei contratti. Inoltre, il continuo passaggio del personale fra aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa non consente di radicare l'esperienza acquisita sul campo (anche perchè è sconosciuto l'accavallamento per un certo periodo di tempo fra il vecchio e il nuovo responsabile di un determinato ufficio).

Quello della selezione e della formazione del personale destinato ad operare nel campo dell'acquisizione dei materiali di difesa è, quindi, uno dei nostri maggiori problemi. La complessità di quest'attività, la crescente rilevanza operativa e finanziaria, la stessa internazionalizzazione impongono un tempestivo salto di qualità che può essere realizzato solo investendo consistenti risorse sul personale addetto. Questo deve significare una rivalutazione di queste mansioni nell'ambito dell'esperienza degli ufficiali di Stato Maggiore e, quindi, l'individuazione dei più adatti per queste mansioni senza che ciò comporti alcuna penalizzazione nella carriera, anche se, per garantire la necessaria continuità direzionale, dovessero verificarsi lunghi periodi di presenza nell'area tecnico-amministrativa. Nello stesso tempo la selezione dovrebbe essere anticipata nel tempo, in modo da poter differenziare l'iter formativo degli ufficiali di S.M. destinati ad operare nell'area tecnico-operativa e di quelli destinati ad operare nell'area tecnico-amministrativa. Quello che sembra mancare è soprattutto la figura del Program Manager che abbia un'adeguata padronanza dei tutti i complessi aspetti (operativi, amministrativi, giuridici, finanziari, tecnologici, produttivi, ecc.) di un programma. In quest'ottica sembra giunto il momento di realizzare anche nel nostro Paese uno specifico corso di formazione per gli ufficiali di S. M. destinati ad operare nel campo dell'acquisizione di equipaggiamenti militari.

Una prima linea di azione riguarda le capacità di gestione dei programmi da parte della Difesa sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello contrattuale. Non è un mistero che su questi piani si registrano sensibili ritardi, se non qualche arretramento. I vincoli burocratici, normativi e retributivi hanno allargato sempre più il divario fra le condizioni e le prospettive offerte ai tecnici dal mercato civile e da quello militare. Restano scarse le

capacità della Difesa di attirare giovani tecnici e laureati e di non perdere quelli faticosamente formati. Altrettanto difficile è la situazione in campo amministrativo dove si somma alla lunghezza degli iter contrattuali e degli adempimenti, tipica della contabilità statale. Si è così radicata la prassi della collaborazione con le imprese nella definizione delle specifiche tecniche e dei documenti contrattuali. Ciò ha consentito di sanare carenze e ritardi che avrebbero spesso compromesso lo stesso svolgimento dei previsti programmi. È, però, una situazione anomala che va corretta al più presto per evitarne un pericoloso radicamento, tanto più in assenza dei meccanismi di autocontrollo insiti in un quadro concorrenziale e di fronte a programmi la cui complessità e i cui costi crescono in modo esponenziale. La Difesa deve poter gestire interamente ed efficacemente ogni aspetto dei suoi programmi di investimento, dalla definizione dei requisiti ai collaudi, dalla stesura dei capitolati all'analisi di congruità dei costi, in tempi compatibili con lo svolgimento dello stesso programma. Questo comporta non solo regole più moderne, ma anche personale altamente qualificato e continuamente aggiornato (sotto il profilo tecnico e sotto quello amministrativo), insieme a strumenti e strutture idonee. In quest'ottica sembra auspicabile la ridefinizione dei profili professionali e delle carriere per il personale tecnico e amministrativo e la riqualificazione ai nuovi compiti di una parte del personale, soprattutto quello più giovane, reso disponibile dall'adozione del nuovo modello di difesa, nonché nuovi criteri di selezione per coprire le future esigenze. Un'efficace gestione delle commesse può avvenire solo in presenza di una macchina amministrativa e tecnica che sia in grado di confrontarsi con i più efficienti contraenti. Da questo punto di vista meriterebbe un ulteriore approfondimento l'ipotesi di ridisegnare le caratteristiche della struttura tecnico amministrativa della Difesa, dando una migliore soluzione alle specifiche esigenze della Direzione Nazionale degli Armamenti.

Una seconda linea di azione riguarda l'integrazione del mercato europeo attraverso programmi di collaborazione nelle attività di ricerca e in quelle di produzione e attraverso la costituzione dell'Agenzia Europea degli Armamenti. La strada delle collaborazioni, percorsa con sempre maggiore intensità in quest'ultimo decennio, consente ed impone al nostro sistema industriale uno sforzo che risulta di grande utilità ai fini della sua efficienza, oltre che garantirne la partecipazione al processo di innovazione tecnologica di prodotto e di processo. Da questo punto di vista, pur con le limitazioni dovute alla caratteristica di mercato "guidato" in cui si collocano i programmi di cooperazione (ritorni industriali corrispondenti all'impegno finanziario di ciascun Paese), questa soluzione sembra offrire in questa fase una risposta adeguata all'esigenza di evitare i riflessi negativi della mancanza di concorrenza a livello nazionale. In prospettiva, una soluzione definitiva può, però, venire solo dall'unificazione della domanda a livello europeo, pur nei lunghi tempi che saranno necessari anche solo per coprire i programmi più complessi. La creazione dell'Agenzia Europea potrebbe consentire l'auspicata razionalizzazione degli accordi di cooperazione europea, basata sulla specializzazione delle singole industrie nazionali e sul progressivo allargamento della politica dei ritorni industriali all'interno di un quadro globale. In questo modo verrebbero rafforzate le aree di efficienza, arrivando a cancellare ogni residua logica protezionistica a favore della logica del mercato. Ma anche su questo terreno risulteranno vincenti i Paesi non solo industrialmente più avanzati ed efficienti, ma anche più attrezzati sul fronte gestionale, tecnico e amministrativo. Un tempestivo impegno volto a razionalizzare la struttura tecnica e amministrativa della Difesa è indispensabile per poter partecipare all'effettiva costruzione dell'Agenzia Europea e per poter riportare le attività nazionali a quelle che saranno svolte a livello europeo.

Per quanto riguarda l'Italia, fermo restando il nostro interesse e la nostra necessità di partecipare in prima persona alle iniziative in corso, uno degli obiettivi prioritari è in ogni caso rappresentato dalla definizione di tempi di attuazione che siano compatibili con la nostra specifica situazione: il passaggio da un mercato sostanzialmente protetto ad un mercato aperto dovrebbe avvenire attraverso la fase intermedia del mercato guidato in cui dovrebbero essere garantiti i ritorni industriali in qualità e valore.

Tutto ciò andrebbe finalizzato al rafforzamento delle nostre aree di eccellenza tecnologica in modo da renderle sempre più competitive ed in grado di affrontare efficacemente il mercato internazionale. Per far questo il fattore tempo è un elemento indispensabile, ma non è, però, sufficiente: servono una coerente strategia di sviluppo industriale e gli strumenti per attuarla.

Tre sono i terreni sui quali si dovrebbe prioritariamente operare per prepararsi all'appuntamento europeo:

a) Bisogna avviare al più presto la riorganizzazione dei vertici militari e il rafforzamento della struttura del Direttore Nazionale degli Armamenti.

b) È indispensabile un più forte e dinamico coordinamento e sostegno interministeriale sul piano della ricerca, della politica industriale (soprattutto nel settore aeronautico e spaziale), dell'export.

c) Bisogna adeguare la nostra normativa a quella europea. Su quest'ultimo terreno resta ancora molto da fare e l'eredità lasciata dal vecchio mondo politico non è certamente invidiabile: non solo sono rimaste in vigore leggi del lontano passato, ma anche quelle recenti si sono dimostrate inadeguate e confuse (basti pensare alla 185 del 1990 sull'export di armamenti, alla 222 del 1992 sull'export di prodotti ad alta tecnologia o alla 537 del 1993 sugli appalti pubblici, compresi quelli di equipaggiamenti militari, anche se poi è stata sospesa).