IAI QUADERNI
24
giugno 2005

I Quaderni dello IAI sono brevi monografie,
scritte da uno o più autori –
ricercatori dell'Istituto o esperti esterni –
su problemi di politica internazionale
che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto
o su altri temi di particolare attualità.
Essi si distinguono dalla serie di monografie
e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano
a diffondere tempestivamente e nel modo
più diretto e semplice i risultati delle
ricerche dell'Istituto ai propri soci
e fra gli specialisti della materia.
In tal modo lo IAI intende promuovere
una conoscenza il più possibile aggiornata
dei problemi e delle tendenze emergenti
nella politica internazionale, contribuendo
a renderli argomento di pubblico dibattito.

Sara Mezzio

Nuove forme di procurement per la difesa

IAI QUADERNI
24
Giugno 2005

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

SARA MEZZIO

NUOVE FORME DI PROCUREMENT PER LA DIFESA

Sara Mezzio ha partecipato nel corso del 2004 al programma di formazione laureandi nel campo della sicurezza e difesa, avviato dallo IAI nel 1998 e coordinato da G. Gasparini, ricercatore IAI, e ha preparato questo Quaderno, che rappresenta un estratto della sua Tesi di Laurea. L'autrice si è laureata in Ingegneria presso il Politecnico di Torino.

IAI Quaderni
Direzione: Roberto Aliboni
Segreteria di redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

Indice

1. Introduzione 5
2. Il quadro normativo 7
   2.1 Le forniture di materiali e sistemi di armamento nella normativa comunitaria . 7
   2.2 Le procedure per l'acquisizione di armamenti nella normativa italiana 8
   2.3 Le fattispecie contrattuali particolari 9
   2.4 Il controllo delle procedure 10

3. L'iter contrattuale e i metodi di scelta del contraente 13
   3.1 Il processo di acquisizione 13
   3.2 Le modalità di scelta del contraente 15
   3.3 L'analisi tecnico-economica delle offerte. 17

4. Le innovazioni nel *procurement* militare: gli aspetti metodologici 19
   4.1 L'*outsourcing* 19
   4.2 I modelli di cooperazione fra settore pubblico e settore privato 23
   4.3 Gli accordi fra governi: le Foreign Military Sales 28

5. La gara telematica in Asp per la fornitura di servizi di trasporto aereo al personale del Ministero della Difesa 31
   5.1 Il processo di gara telematica secondo il Dpr n. 101/2002 31
   5.2 La predisposizione e l'aggiudicazione della gara. 31
   5.3 Il bando, il disciplinare di gara ed il capitolato tecnico. 32
   5.4 L'aggiudicazione della gara. 33
   5.5 L'uso di procedure telematiche in ambito Amministrazione Difesa: la soluluzione organizzativa. 35
   5.6 L'uso di procedure telematiche in ambito Amministrazione Difesa: la soluzione tecnologica. 37

6. Il supporto logistico dei velivoli da addestramento avanzato MB-339CD 40
   6.1 I presupposti dell'accordo 40
   6.2 Il contenuto del contratto 42
   6.3 Contratti innovativi e normativa vigente 42
   6.4 Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane nel contesto del Nuovo Modello di Difesa 44
   6.5 Possibili sviluppi del rapporto fra Aeronautica Militare Italiana ed Aermacchi S.p.A. 45

7. L'acquisizione dei velivoli F-16. 46
   7.1 I presupposti dell'accordo di acquisizione dei velivoli F-16 46
   7.2 Considerazioni preliminari 47
   7.3 La scelta fra fornitura diretta e *lease* 48

7.4 Le proposte pervenute all'Aeronautica Militare Italiana 49
7.5 Il contenuto dell'accordo con il governo Usa. 53
7.6 Gli aspetti finanziari e contabili. 54
7.7 Il supporto logistico 55
7.8 Considerazioni relative alla specificità militare dei velivoli F-16 57

8. Il caso inglese: il programma Future Strategic Tanker Aircraft (Fsta). 61
8.1 Il sistema britannico di acquisizione di beni e servizi militari: un quadro d'insieme 61
8.2 Le Pfi e gli acquisti del Ministero della Difesa britannico 62
8.3 La proposta del consorzio AirTanker 66

9. Possibile applicazione della Private Finance Initiative per l'Amministrazione Difesa italiana 70

9.1 L'istituto delle Pfi nella normativa italiana 70
9.2 I potenziali protagonisti di un programma di tipo Pfi per gli acquisti dell'Amministrazione Difesa 72
9.3 Criticità relative all'impiego di personale riservista in Italia 74

10. Conclusioni 78
10.1 La gara telematica in Asp per la fornitura di servizi di trasporto aereo al personale del Ministero della Difesa 79
10.2 Il supporto logistico dei velivoli da addestramento avanzato MB-339CD . . 80
10.3 L'acquisizione dei velivoli F-16 81
10.4 Il caso inglese: il programma Future Strategic Tanker Aircraft (Fsta) 82
10.5 Strumenti di promozione e gestione dell'innovazione 84

1. Introduzione

L'Amministrazione della Difesa (AD), per soddisfare le proprie esigenze di beni e/o servizi al fine di garantire la difesa e la sicurezza dei cittadini, può ricorrere a due diversi modelli: la produzione interna ed il mercato. Se è vero che quest'ultimo rappresenta in alcune circostanze un efficace strumento di coordinamento, nell'economia reale non sempre sono verificate le condizioni che permettono al mercato di allocare le risorse in modo efficiente. In tal caso, l'AD può decidere di sottrarre certe transazioni al mercato. Le cause del fallimento del mercato nell'allocazione efficiente delle risorse sono sostanzialmente riconducibili ai *costi di transazione* e all'*informazione imperfetta*. La decisione dell'AD di produrre al proprio interno i beni e servizi di cui necessita nasce, dunque, come risposta a costi di transazione elevati o a problemi di informazione.

I costi che l'AD è chiamata a sostenere sono diversi, a seconda che la produzione sia interna (*make*) o esterna (*buy*). Nel primo caso, essi riguardano la definizione degli incentivi riguardanti la relazione fra l'AD stessa (che in questo caso svolge il ruolo di imprenditore) ed i propri dipendenti; nel secondo caso, il problema essenziale per l'AD (il principale) è la definizione delle condizioni che inducano il produttore esterno (l'agente) al massimo sforzo.

Le difficoltà di stesura dei contratti, comuni a tutte le organizzazioni, assumono particolare rilevanza in merito all'acquisizione di beni e servizi militari, per via delle sue peculiari caratteristiche, quali:

la presenza di barriere all'entrata, rappresentate da costi di ricerca e sviluppo sempre più significativi, ed il connesso problema del trasferimento delle tecnologie;

la difficoltà di conseguire, in molti casi, dimensioni produttive che consentano di ottenere economie di scala e di diversificazione;

la configurazione del mercato, che si presenta, dal lato dell'offerta, come oligopolio o monopolio e, dal lato della domanda, come monopsonio;

l'esistenza di asimmetrie informative, secondo il modello assicurativo del principale (l'acquirente, cioè il Ministero della Difesa) - agente (l'industria produttrice);

la difficoltà di sviluppare i tradizionali meccanismi concorrenziali.

Le recenti leggi di ristrutturazione e riorganizzazione della Difesa[1] – a livello di vertici, di area centrale e tecnico-industriale – hanno evidenziato la necessità di incrementare le quote di capacità destinate alla componente operativa, facendo convergere al suo interno le risorse recuperate attraverso la riduzione delle strutture di supporto e di quelle tecnico-amministrative. Al fine di focalizzare le proprie risorse umane e finanziarie sui settori direttamente collegati all'operatività dello strumento militare, l'AD ha promosso[2] il ricorso all'*outsourcing* – ovvero all'affidamento all'esterno di servizi, soprattutto per ciò che riguarda le funzioni di

[1] Ci si riferisce qui in, particolare, alla legge n. 25/1997 recante "Attribuzioni del Ministro della Difesa e ristrutturazione dei vertici delle Forze Armate e dell'Amministrazione della Difesa".

[2] Si veda al riguardo la Nota aggiuntiva allo Stato di previsione per la difesa, 2004.

supporto logistico -. L'obiettivo della delega a privati di compiti e responsabilità è garantire l'efficienza e l'affidabilità di sistemi d'arma sempre più complessi, utilizzando le competenze specifiche e gli strumenti di gestione e valorizzazione delle informazioni offerti dalle nuove tecnologie.

Nell'intento di sostituire personale militare con personale civile, nelle funzioni di sostegno logistico ed amministrative, il Ministero della Difesa incoraggia l'uso di modelli di acquisizione avanzati, quali l'*e-procurement* e lo *smart customer*, la cui implementazione può attuarsi grazie alle possibilità offerte dai supporti informatici applicati sia alle attività amministrative che a quelle operative, mediante programmi di ottimizzazione delle risorse.

Il ricorso all'*outsourcing* e a modelli di acquisizione evoluti non può, naturalmente, prescindere dalla disponibilità di capacità organizzative e finanziarie idonee a rendere possibile l'impiego di tali strumenti. A questo fine l'AD si sta muovendo verso *forme contrattuali innovative* che, mediante la cooperazione fra il settore pubblico ed il settore privato e attraverso le collaborazioni fra governi, consentono di reperire i fondi e le capacità di gestione necessari a sostenere programmi sempre più ambiziosi.

L'obiettivo di questo studio è analizzare le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte dell'AD, che si contraddistinguono per una durata ed una complessità tali da incidere in modo determinante sull'efficienza dello strumento militare e della base tecnologica ed industriale della Difesa.

Come tutti i contratti stipulati dagli enti pubblici, i contratti dell'AD differiscono in modo sostanziale da quelli stipulati dai privati a causa del carattere complesso dell'organizzazione e del regime pubblicistico in cui essa opera. La prima differenza riguarda la *competenza*, nel senso che l'AD deve agire nell'ambito delle proprie attribuzioni; la seconda è, invece, relativa al fine generale dell'*interesse pubblico*, che deve essere perseguito in ogni atto della pubblica amministrazione. A ciò si aggiunge che l'AD si trova ad esperire procedimenti contrattuali spesso inerenti a beni del tutto particolari (ad esempio, i sistemi d'arma e la relativa Ricerca e Sviluppo) e ad un'industria con caratteristiche specifiche, congiuntamente al fatto che l'acquisto di beni e servizi militari costituisce una delle principali voci di spesa per l'amministrazione pubblica. Si può, quindi, comprendere il motivo per cui la normativa concernente tali procedure di acquisizione abbia assunto negli anni degli elementi distintivi rispetto alle norme di contabilità pubblica.

Dopo aver analizzato alcune delle esperienze italiane[3] di innovazione nel campo del *procurement* militare, a livello tecnico - mediante l'impiego di strumenti di *e-procurement* - ed a livello contrattuale - con il ricorso all'*outsourcing* e alla collaborazione fra il settore pubblico e quello privato - si valuterà la possibile sperimentazione di forme di finanziamento degli acquisti da parte dell'AD italiana, basandosi sulle più recenti esperienze internazionali.

[3] La successione nella quale sono stati esaminati i casi di studio oggetto di questa ricerca riflette il peso crescente della componente militare al loro interno.

2. Il quadro normativo

2.1 Le forniture di materiali e sistemi di armamento nella normativa comunitaria

La normativa CE relativa alle forniture pubbliche di materiali e sistemi di armamento (soggetta ai vincoli della concorrenza comunitaria posti dall'articolo 296 – ex articolo 223 - del trattato istitutivo della CE) si caratterizza per la sua formalizzazione "progressiva", attraverso accordi internazionali stipulati in fasi successive. Tale normativa non si sovrappone agli ordinamenti degli stati membri, ma rimane distinta ed autonoma, pur affiancandoli.

Il trattato istitutivo della CE indica i casi in cui gli stati membri, nella tutela degli interessi nazionali, hanno ritenuto di non dover limitare i propri poteri sovrani, non avendo trasferito competenza legislativa alla Comunità. Fra questi casi si colloca l'importante deroga di cui all'articolo 296 del Trattato di Amsterdam del 1997, che riconosce la facoltà di ciascuno stato membro di adottare le misure ritenute necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza, in merito alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico, in modo da non ostacolare la concorrenza comunitaria, a meno che non si tratti di prodotti destinati a fini specificamente militari (materiali *warlike*[4]). È facoltà di ogni stato nazionale adottare "misure derogatorie" alla normativa comunitaria[5].

L'ordinamento italiano ha recepito le normative dell'UE relative agli appalti pubblici di forniture e servizi[6] (nella direzione della costituzione di un mercato comune) che cercano di assicurare la massima trasparenza nei meccanismi di scelta dei contraenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Queste normative, tuttavia, non si applicano alle forniture e ai servizi destinati ad uso militare. Infatti, l'articolo 4, comma 1 lettera e) del Decreto Legislativo n. 358/1992, recependo la direttiva 88/295 della Cee, esclude dalla disciplina del testo unico le forniture dei materiali destinati a fini specificamente militari, nei limiti dell'elenco deliberato il 15 aprile 1958.

Il dibattito in merito all'effettiva applicazione di tale normativa ai numerosi prodotti *dual use*[7], ha opposto la Comunità Europea (orientata a restringere il più possibile l'area di applica-

[4] L'art. 296 del Trattato istitutivo della CE recita: "1. Le disposizioni del presente Trattato non ostano alle norme seguenti: a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza; b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritiene necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari. 2. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1 b)".

[5] I materiali *warlike* sono contenuti in un apposito elenco di prodotti, deliberato il 15 aprile 1958 dal Consiglio dei Ministri dell'UE, ai sensi del paragrafo 2 del citato articolo 296. Allo stato attuale, le misure derogatorie consistono nell'osservare, per quanto riguarda le attività negoziali dell'Amministrazione della Difesa, una procedura diversa da quella comunitaria.

[6] Direttive Cee n. 77/62, n. 80/767 e n. 88/295, recepite per mezzo dei decreti legislativi n. 48/1992 e n. 358/1992.

[7] Si veda al riguardo il D. Lgs. n. 96/2003.

zione dell'art. 296) a diversi stati membri, intervenuti a sostegno dei produttori nazionali. L'evoluzione più recente della disciplina comunitaria, recepita dal D. Lgs. n. 358/1992 tende a limitare i tradizionali "spazi di manovra" dell'Amministrazione della Difesa (AD), in quanto:

– pur ribadendo l'esclusione dal proprio campo di applicazione delle forniture rilevanti ai fini della sicurezza dello Stato e di quelle di natura specificamente militare ai sensi dell'articolo 296, estende l'area delle materie sottoposte alla propria disciplina, includendovi anche le attività di studio, ricerca e sperimentazione;

– riduce, all'interno del proprio campo di applicazione, il ricorso alla trattativa privata, limitata ai casi in cui:

le forniture siano realizzate a scopo di ricerca o prova, e comunque purché i relativi ricavi non ne superino i costi;

le forniture non possano essere affidate che ad un fornitore ben identificato;

l'urgenza non permetta l'espletamento delle normali procedure di gara;

si tratti di forniture complementari a quelle già effettuate da un altro fornitore e l'eventuale sostituzione di quest'ultimo sia causa di precise difficoltà tecniche.

In caso di ricorso alla trattativa privata, è necessaria la redazione di un verbale che motivi puntualmente le ragioni della scelta.

2.2 Le procedure per l'acquisizione di armamenti nella normativa italiana

La disciplina dell'attività contrattuale delle amministrazioni militari si rinviene nel titolo IV del DPR n. 1076 del 1976 (artt. da 35 a 47), nel quale è contenuto il nuovo regolamento unificato per l'amministrazione e la contabilità degli organismi militari.

Prospetto 2.1. *Le leggi che regolano le procedure di acquisto di beni e servizi militari ed i rispettivi campi di applicazione*

Legge	*Campo di applicazione*
Regio Decreto del 18 novembre 1923, n. 2440 Regolamento della Legge di contabilità generale dello Stato	approvvigionamento di materiali di consumo o di sostituzione; acquisti secondari e di routine
n. 770/1986	R&S, produzione e sperimentazione di prototipi; produzione di beni ad alta tecnologia; acquisto di beni ad alta tecnologia già disponibili sul mercato; affidamento di servizi di manutenzione e revisione; fornitura di prodotti necessari al funzionamento di beni ad alta tecnologia
n. 436/1988	programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale

Le modalità di acquisizione utilizzate tradizionalmente dal Ministero della Difesa per l'acquisizione di armamenti, in relazione al costo complessivo del programma, alle sue caratteristiche tecnologiche e alle modalità della sua realizzazione (nazionale o internazionale) sono (si veda il prospetto 2.1):

– il processo ordinario di acquisizione, regolato dalle norme di contabilità generale dello Stato;

– il processo di acquisizione abbreviato[8], inaugurato dalle leggi promozionali e poi confluito nell'iter decisamente più snello e rapido previsto dalla legge n. 436/1988;

– il processo di acquisizione per beni ad alta tecnologia, regolato dalla legge n. 770/1986.

L'acquisizione di sistemi d'arma realizzati nell'ambito di programmi di coproduzione internazionale fra l'Italia ed altri paesi Nato o dell'Unione Europea, gestiti – dopo essere stati approvati dai governi partecipanti – da apposite agenzie sovranazionali[9], sono regolati da particolari accordi.

2.3 Le fattispecie contrattuali particolari

Nella pratica, in relazione ad esigenze specifiche, si riscontrano modalità di acquisizione particolari, quali il leasing, l'uso di limiti di impegno, i contratti aperti e le procedure con il sistema ad economia.

La forma contrattuale della locazione finanziaria o *leasing* comporta il pagamento periodico di un canone, in cambio della cessione temporanea di un bene, con la possibilità per l'Amministrazione di acquisire, dopo un certo periodo di esercizio, la proprietà del bene a fronte del pagamento dell'importo residuo.

L'acquisizione di armamenti sulla base di *limiti di impegno* consiste in erogazioni annuali dello Stato come rimborso, ad uno o più istituti bancari, di un'anticipazione servita per pagare l'impresa produttrice degli equipaggiamenti acquistati. Lo Stato, per sopperire a carenze di programmazione (o per sostenere un'impresa), decide così di finanziare i propri acquisti *a posteriori* con rate annuali. In passato, però, ciò ha comportato che circa un terzo delle somme stanziate dallo Stato siano state destinate a remunerare il prestito concesso dagli istituti bancari, evidenziando la carenza di razionalità economica di tale modalità d'acquisto[10].

Il *contratto aperto* è un prodotto della prassi amministrativa e, in quanto tale, è privo del necessario sostegno giuridico, poiché non trova un supporto specifico nelle norme di contabilità generale dello Stato. La sua ragion d'essere risiede nell'esigenza di disporre di un approvvigionamento, anche in condizioni di emergenza, che non consenta una quantificazione fissa delle unità del bene oggetto di fornitura. È soprattutto nell'ambito della manutenzione dei sistemi d'arma che il contratto aperto mostra la propria utilità e trova la propria giustificazione, a causa

[8] Questo processo prevede l'esame dei progetti da parte degli appositi comitati, istituiti dalle leggi promozionali (n. 57/1975, n. 38/1977, n. 372/1977) e poi confluiti nel comitato consultivo unico previsto dal decreto legislativo n. 496 del 28 dicembre 1998.

[9] Sebbene facciano parte di tali agenzie anche rappresentanti del Ministero della difesa e delle Forze Armate italiane, i singoli stati partecipanti al programma non hanno poteri ufficiali di controllo sulla loro attività. Tale controllo è, infatti, completamente delegato ad organismi della Nato o UE.

[10] La Legge n. 644/1994, destinata a finanziare la ristrutturazione dell'industria militare italiana, ha stanziato per acquisti con tale modalità 900 miliardi di lire, utilizzati per l'acquisto di 12 aerei addestratori Aermacchi MB-339 e di 3 aerei Executive Piaggio P-180 per l'Aeronautica Militare.

della difficoltà di determinare preventivamente e con esattezza prestazioni contrattuali concernenti la riparazione e la revisione, ad esempio, di aeromobili, e la relativa fornitura di parti di ricambio[11]. Nel corso del 1994 sono state introdotte alcune clausole, distinguendo all'interno del contratto una parte che può definirsi "chiusa" e una parte "aperta". Nella prima, sono esattamente definite le quantità ed i prezzi delle prestazioni da effettuare sui sistemi d'arma, già identificati nel tipo e nel numero secondo una programmazione di massima basata sull'esperienza degli anni precedenti. A tale esperienza pregressa fa riferimento anche la determinazione dei costi, opportunamente corretta in base all'inflazione ed eventualmente alle perdite legate al tasso di cambio. Nella seconda parte, è indicato un importo massimo presunto (di solito pari al 5-10% della parte chiusa) per far fronte alle esigenze impreviste ed imprevedibili. Non si riscontra, comunque, un'applicazione generalizzata nell'ambito dei contratti di forniture.

Il Ministero delle Attività Produttive (già dell'Industria) eroga infine, attraverso strumenti come la legge n. 808/1985 (per il sostegno all'industria aerospaziale) o la legge n. 421/1996 (per favorire la partecipazione di piccole imprese a coproduzioni internazionali), finanziamenti ai programmi militari. È sempre più frequente che disposizioni legislative *ad hoc* offrano a soggetti diversi dal Ministero della Difesa la possibilità di finanziare attività di R&S, pre-produzione e produzione, relative a programmi militari.

2.4 Il controllo delle procedure

Nell'ambito delle procedure di acquisizione, il Parlamento dispone di strumenti di controllo diversi da quelli di cui si serve tradizionalmente, quali la funzione legislativa, il potere di indirizzo della politica estera e i poteri esercitati nella fase di discussione del Bilancio del Ministero della Difesa. Dall'approvazione delle leggi promozionali (seconda metà degli anni settanta) in poi, infatti, esercita un controllo diretto sui Comitati interministeriali istituiti da tali leggi, attraverso la pubblicazione (in allegato allo Stato di Previsione del Bilancio della Difesa) di una sintesi delle loro attività relative all'anno precedente e mediante l'acquisizione, da parte delle Commissioni Difesa delle Camere, dei verbali degli stessi Comitati. La legge n. 436/1988 ha introdotto, poi, un ulteriore potere di controllo da parte delle Commissioni Parlamentari, in quanto prevede che i programmi in via di definizione che il ministero è tenuto a presentare a tali Commissioni siano subordinati ad un parere preventivo necessario, anche se non vincolante[12].

Al fine di snellire l'iter procedurale, il D. Lgs. del 28 dicembre 1998, n. 496 ha istituito un Comitato consultivo[13], presieduto dal Segretario Generale della Difesa, con il compito di esprimere pareri sui progetti di contratto derivanti da accordi di cooperazione internazionale

[11] A tal proposito, si pensi alla cosiddetta *quota non programmata*, relativa ad avarie o a difetti imprevisti riscontrati nei velivoli, che - secondo la Direzione Generale Armaereo – non supererebbe il 5-10% dell'ammontare contrattuale.

[12] Le Commissioni Difesa della Camere esprimono parere vincolante solo nel caso di cessione di materiali d'armamento dichiarati obsoleti per cause tecniche a Paesi in via di sviluppo ed a quelli partecipanti al partenariato per la pace, nonché agli organismi di volontariato di protezione civile iscritti negli appositi registri (art. 101 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

[13] Questo organo consultivo - composto dal Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa, da un Dirigente Generale del Ministero, da un Magistrato della Corte dei Conti e da due esperti con specifica competenza in materia di analisi dei costi e contabilità industriale - ha sostituito vari organi consultivi, previsti da numerose leggi preesistenti, la cui attivazione costituiva spesso causa di considerevoli ritardi nell'avvio dell'attività contrattuale, per effetto del ricorrente sovrapporsi delle relative competenze.

in materia di armamenti e su quelli attuativi di programmi approvati con legge o con decreto del Ministro della Difesa, ai sensi della già citata legge n. 436/1988. La competenza del Comitato riguarda programmi di importo superiore ai 5 milioni di euro ed i pareri che esso esprime riguardano i profili tecnici, amministrativi ed economici, nonché la congruità e convenienza dei prezzi stimati da porre a base delle gare (procedure ristrette) o concordati con le imprese appaltatrici (procedura negoziata).

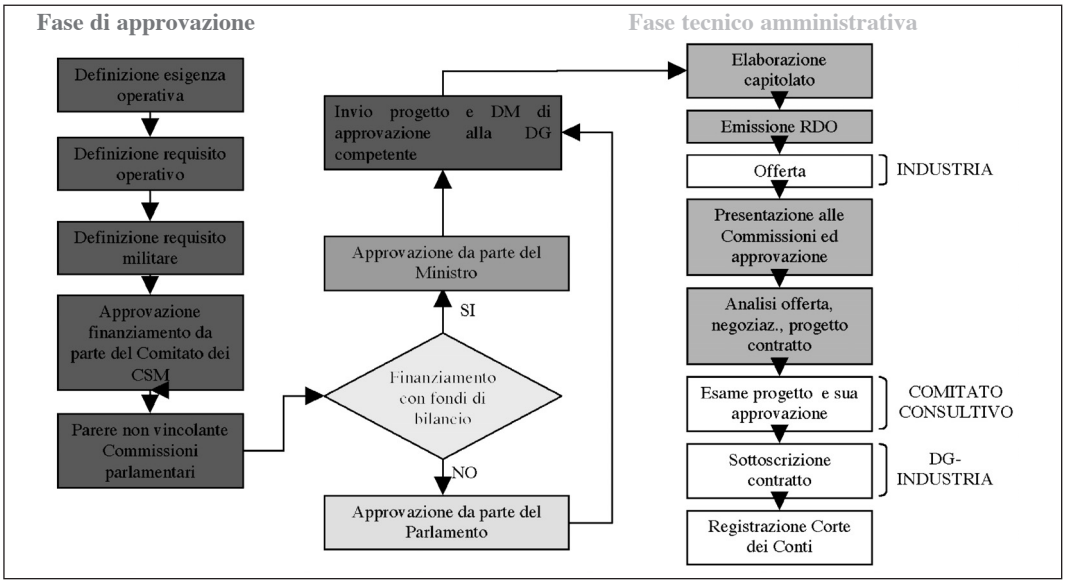
Il controllo conclusivo circa la regolarità dei contratti e la convenienza amministrativa spetta al Consiglio di Stato, mentre alla Corte dei Conti è riservato solo il controllo di legittimità.

3. L'iter contrattuale e i metodi di scelta del contraente

3.1 Il processo di acquisizione

L'iter procedurale che porta alle acquisizioni da parte dell'Amministrazione della Difesa si articola in due fasi distinte: una fase di approvazione, di competenza dell'area Tecnico-Operativa, ed una fase tecnico-amministrativa, di competenza, appunto, dell'area Tecnico-Amministrativa (si veda la figura 3.1).

Figura 3.1. L'iter procedurale che porta alle acquisizioni dell'Amministrazione della Difesa



Fonte: elaborazione da www.difesa.it

L'attività contrattuale del Ministero della difesa è di competenza dell'area Tecnico-Amministrativa ed in particolare delle Direzioni Generali (DG) di volta in volta competenti. L'iter ha origine da un ordine di approvvigionamento, che avvia un rapporto contrattuale tra l'AD ed i privati che sono in grado di soddisfare le sue specifiche esigenze[14].

Al fine di soddisfare le esigenze emerse nel corso della fase di approvazione del processo di acquisizione, l'area Tecnico-Amministrativa può procedere ad un'acquisizione diretta

[14] Il processo di acquisizione vero e proprio ha inizio dopo che si è concluso il percorso che porta alla definizione delle esigenze delle FA ed alla conseguente decisione politica di destinare un certo ammontare di risorse al soddisfacimento di tali esigenze.

(*off-the shelf*) oppure avviare un'attività di ricerca e sviluppo, se quanto richiesto dal requisito militare non può essere soddisfatto dall'offerta di mercato. Le procedure di acquisizione diretta possono prevedere l'esecuzione di una gara (*open competition*), volta ad individuare più industrie idonee, oppure una trattativa privata (*direct purchase*), se viene individuata un'unica impresa con adeguati requisiti.

Prospetto 3.1. Le fasi del processo di acquisizione

Fase	*Soggetto responsabile*	*Attività*	*Durata media*
fattibilità	area Tecnico-Amministrativa con eventuale collaborazione delle imprese	indagine sui prodotti atti a soddisfare le esigenze delle FA, sul mercato nazionale ed internazionale, e analisi di soluzioni alternative	dodici mesi
definizione	imprese private o stabilimenti dell'area industriale della difesa	viene messo a punto un progetto tecnicamente dettagliato ma preliminare, vista l'incertezza finanziaria e tecnica di questa fase	diciotto mesi
sviluppo	imprese	definizione finale del progetto, seguita dalla firma ed esecuzione del contratto con il fornitore individuato	variabile a seconda delle caratteristiche del contratto da uno a tre anni
produzione	imprese	comprende l'attrezzamento, l'industrializzazione e la produzione vera e propria, che può essere divisa in lotti	variabile a seconda delle caratteristiche del prodotto e della domanda, massimo dieci anni
supporto	imprese	garantisce l'operatività del prodotto durante tutta la sua vita utile, includendo la formazione del personale, la manutenzione e la fornitura dei materiali	parallela alla produzione, può durare oltre venti anni

Fonte: Bertini, *Il processo di integrazione del procurement militare in Europa*, Roma, CeMiSS, 2001.

Qualora si decida di avviare un'attività di R&S (come avviene, ad esempio, per i sistemi avanzati nella maggior parte delle cooperazioni internazionali), il processo di acquisizione si articola nelle fasi schematizzate nel prospetto 3.1.

La DG, dopo aver determinato la *voluntas contrahendi*, deve individuare la modalità di acquisto, l'ambito (nazionale, internazionale, ecc.) ed il modello di scelta del contraente. Queste tre fasi non richiedono, però, tempi considerevoli, mentre risulta decisamente più laboriosa e complessa l'elaborazione successiva degli atti contrattuali, la cui durata è difficile da stimare.

Qualora nel corso della fase di approvazione del progetto di acquisizione emerga per l'AD l'esigenza di ricorrere all'acquisizione diretta, la DG interessata è chiamata a scegliere il contraente, attraverso una delle procedure definite dal decreto legislativo del 17 marzo 1995, n. 157.

3.2 Le modalità di scelta del contraente

Nel bando di gara, le amministrazioni aggiudicatrici in generale - e quindi anche l'AD - devono indicare quale procedura intendono utilizzare per la scelta del contraente fra:

- la procedura aperta (asta pubblica)[15];
- la procedura ristretta (licitazione privata – appalto concorso)[16];
- la procedura negoziata (trattativa privata)[17].

Il ricorso alla procedura negoziata è ammesso esclusivamente in casi eccezionali, secondo quanto disposto nel decreto n. 157/1995 (prospetto 3.2).

Si intende per:

- *pubblico incanto*, la procedura aperta in cui ogni impresa interessata può presentare un'offerta;
- *licitazione privata*, la procedura ristretta alla quale partecipano soltanto le imprese invitate dall'amministrazione aggiudicatrice;
- *appalto concorso*, la procedura ristretta nella quale il candidato redige, in base alla richiesta formulata dalla amministrazione aggiudicatrice, il progetto del servizio ed indica le condizioni e i prezzi ai quali è disposto ad eseguirlo;
- *trattativa privata*, la procedura negoziata in cui l'amministrazione aggiudicatrice consulta le imprese di propria scelta e negozia con una o più di esse i termini del contratto.

[15] Articolo 1, lettera d, e articolo 36 della direttiva 92/50/Cee. Nell'ambito di una procedura aperta tutti i prestatori di servizi possono presentare un'offerta in risposta alla pubblicazione di un bando di gara.

[16] Articolo 1, lettera e, e articolo 36 della direttiva 92/50/Cee. La procedura ristretta, invece, si articola in due fasi: nella prima fase, tutti i prestatori di servizi interessati possono inoltrare una richiesta di invito in risposta alla pubblicazione di un bando; nella seconda, l'amministrazione aggiudicatrice invita i candidati selezionati a presentare le offerte. Una procedura ristretta può essere accelerata nel caso in cui l'urgenza renda impossibile rispettare i normali termini previsti per le procedure ristrette.

[17] Articolo 1, lettera f, e articolo 11 della direttiva 92/50/Cee. Le procedure negoziate sono quelle nell'ambito delle quali le amministrazioni aggiudicatrici consultano i prestatori di servizi di loro scelta e negoziano con uno o più di essi i termini del contratto. La direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 prevede un'ulteriore forma di procedura negoziata, "l'accordo quadro", ma tale direttiva non è ancora stata recepita dalla normativa italiana.

Prospetto 3.2. I casi di aggiudicazione di un appalto a trattativa privata

previa pubblicazione di un bando	in caso di licitazioni, incanti, appalti-concorso deserti; se la natura del servizio o i rischi connessi non consentono la fissazione preliminare o globale del prezzo; se la natura dei servizi, specie se di natura intellettuale o assicurativa, bancaria e finanziaria, renda impossibile stabilire le specifiche degli appalti stessi con sufficiente precisione perché essi possano essere aggiudicati selezionando l'offerta migliore in base alle norme delle procedure aperte o ristrette
senza preliminare pubblicazione di un bando	in caso di licitazioni, incanti, appalti-concorso deserti, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano modificate; qualora, per motivi di natura tecnica, artistica…, l'esecuzione dei servizi possa venire affidata unicamente a un particolare prestatore di servizi; quando l'appalto fa seguito ad un concorso di progettazione e deve essere aggiudicato al vincitore del concorso; per impellente urgenza determinata da avvenimenti imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice; per i servizi complementari non compresi nel progetto inizialmente preso in considerazione ma che, a causa di circostanze impreviste, siano diventati necessari per la prestazione del servizio stesso; per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati allo stesso prestatore di servizi mediante un precedente appalto aggiudicato dalla stessa amministrazione mediante pubblico incanto, licitazione privata o appalto concorso

Fonte: articoli 6 e 7 del D. Lgs. n. 157/1995.

Considerazione a sé meritano, infine, le *procedure in economia*, relative a servizi, opere e lavori eseguiti, nei casi ammessi dalle disposizioni vigenti, sotto la responsabilità, la vigilanza e la direzione dei funzionari dello Stato. Esse costituiscono, in un certo senso, l'eccezione al principio generale per cui si deve provvedere con contratti (approvati con la formalità del decreto) per tutte le forniture, trasporti, acquisti o lavori riguardanti l'Amministrazione. I servizi che per loro natura devono essere erogati in economia, sono determinati e retti da speciali regolamenti approvati con decreto presidenziale, previo parere del Consiglio di Stato. Caratteristiche di tale sistema sono la speditezza delle contrattazioni, l'immediatezza nell'esecuzione, la sollecitudine nei pagamenti.

Nel particolare contesto degli approvvigionamenti della Difesa, fra le procedure di aggiudicazione assume particolare rilievo la trattativa privata. Ciò per effetto della frequenza, soprattutto nel campo dei materiali *warlike*, del ricorso all'acquisto di beni la cui produzione è garantita da privativa industriale e per la cui natura non è possibile promuovere il concorso di pubbliche offerte, che una sola impresa può proporre con i requisiti tecnici ed il grado di perfezione richiesti. In tal caso, però, sorge l'esigenza di sottoporre il prezzo offerto dall'impresa prescelta per la trattativa ad una particolare forma di controllo denominata "analisi di congruità tecnico - economica". Tale controllo è operato da una Commissione appositamente nominata dall'Ente appaltante che, al fine di esprimere le proprie valutazioni, si avvale delle risultanze di verifiche effettuate in precedenza da un'altra Commissione presso l'impresa interpellata e rivolte ad accertare l'incidenza di tutti i costi aziendali nella conduzione dell'impresa[18].

3.3 L'analisi tecnico-economica delle offerte

Nella valutazione delle offerte occorre provvedere sistematicamente alle operazioni riassunte nel prospetto 3.3.

Prospetto 3.3. La valutazione delle offerte

1	Controllare la regolarità dell'offerta dell'azienda
2	Evidenziare il costo-orario applicato
3	Confrontare l'offerta con le eventuali alternative
4	Determinare l'incidenza dei diversi fattori sul prezzo
5	Tenere conto di eventuali precedenti simili

Fonte: elaborazione da Ministero della Difesa, *Metodologia per la determinazione dei costi orari aziendali per prestazioni e/o forniture*, 1988.

Si attua il confronto dell'offerta con le alternative esistenti sul mercato e con precedenti simili. Nel corso di questa analisi comparativa, si analizzano le componenti di costo principali e si procede alla determinazione delle percentuali di incidenza dei diversi fattori sul prezzo proposto.

Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative riguardanti la remunerazione di particolari servizi, gli appalti pubblici di servizi sono aggiudicati in base a uno dei seguenti criteri:

[18] Il materiale da esaminare per poter esprimere un parere circa la congruità del prezzo è dato essenzialmente dall'offerta dell'azienda, che deve contenere gli elementi di costo più significativi ed in particolare: 1) il prezzo proposto e la validità temporale dell'offerta; 2) il costo dei materiali; 3) il costo della mano d'opera, specificando il numero di ore occorrenti per le lavorazioni e il valore della tariffa oraria per qualifica di personale o "centro di costo"; 4) il numero di unità lavorative che dovranno recarsi fuori sede; 5) gli oneri vari. Quale ulteriore forma di controllo ed adeguamento dei prezzi ad un principio di congruità, è inserita la "clausola di salvaguardia", in virtù della quale l'impresa deve fornire l'assicurazione che il prezzo offerto non sia superiore a quello che essa ha praticato, relativamente a prestazioni analoghe, nei confronti del proprio miglior cliente, con la precisazione che la violazione di tale clausola comporterà la riduzione delle condizioni di contratto entro il limite predetto.

• unicamente al *prezzo più basso*;

• a favore dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*, valutabile in base ad elementi diversi, che possono variare a seconda del contratto in questione (quali, ad esempio, il merito tecnico, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, il termine di consegna o esecuzione), e al prezzo.

Il criterio del prezzo più basso non pone difficoltà di interpretazione: sono presi in considerazione solamente i prezzi offerti e l'appalto deve essere aggiudicato all'offerente che ha proposto il prezzo più basso.

Nel caso di aggiudicazione a favore dell'offerta più vantaggiosa, le amministrazioni aggiudicatrici devono menzionare, nel capitolato d'oneri o nel bando di gara, i criteri di aggiudicazione di cui si prevede l'applicazione, possibilmente in ordine decrescente d'importanza. Questo secondo criterio concede di certo una maggiore discrezionalità all'amministrazione aggiudicatrice ed è necessario ricordare in proposito che, pur in assenza di un obbligo di legge, nel rispetto dei principi della trasparenza e della parità di trattamento, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero indicare, nel bando di gara o nel capitolato d'appalto, la ponderazione relativa di ciascun criterio[19].

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa mira ad individuare la prestazione migliore al prezzo più competitivo. Esso consente di valutare il servizio oggetto dell'appalto in termini di:

• risultato, nel senso della sua rispondenza alle attese dell'amministrazione appaltante e alle esigenze che deve soddisfare;

• modalità in cui si esplica la prestazione, che sono spesso valutate considerando le caratteristiche proprie dei soggetti che materialmente eseguiranno la prestazione.

I criteri utilizzati per valutare le offerte devono, secondo la Commissione Europea, fare riferimento solo all'oggetto dell'appalto, inteso come natura della prestazione, modalità e condizioni di esecuzione[20], in modo tale da mettere l'amministrazione aggiudicatrice in condizione di confrontare le offerte in maniera obiettiva, al fine di individuare quella che meglio risponde alle proprie esigenze.

[19] La direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi prevede questo obbligo. La ponderazione può assumere diverse forme (essere in forma percentuale o in termini di valore relativo rispetto ad un altro criterio) e, per mantenere una certa flessibilità, può essere espressa in termini di limite minimo e massimo entro cui si situerà il valore attribuito a ciascun criterio.

[20] Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici* (15/10/2001 n. 566).

4. Le innovazioni nel procurement militare: gli aspetti metodologici

4.1 L'outsourcing

Le dimensioni contenute del bilancio per la Difesa inducono ad adottare formule amministrative diverse dalla gestione *intra moenia*, ovvero a valutare la convenienza di commissionare all'esterno (*outsourcing*) attività precedentemente svolte in proprio, utilizzando servizi forniti da imprese o consorzi in grado di integrarsi nelle attività operative ordinarie.

L'*outsourcing* è una tecnica di *management* che consente di delegare ad un agente esterno le responsabilità operative relative all'esecuzione e allo sviluppo di un processo o servizio prima svolto internamente ad un'organizzazione[21], permettendo all'impresa-organizzazione di focalizzarsi sulle attività principali (*core business*[22]), sugli obiettivi di medio-lungo termine e sulle opportunità di diversificazione organizzativa della struttura[23].

Gli attori principali coinvolti nei processi di *outsourcing* sono:

• l'*outsourced*, ovvero l'impresa committente, il "cliente" che intende esternalizzare un processo;

• l'*outsourcer*, cioè l'azienda – talvolta denominata anche *fornitore* o *vendor* - che provvede alla messa in opera del processo esternalizzato.

Negli ultimi quindici anni si è assistito alla progressiva evoluzione dai processi di *outsourcing tradizionale* a quelli di *outsourcing strategico*. Il primo è nato per processi non ritenuti "critici" per la vita di un'organizzazione e richiede esclusivamente competenze specifiche per chi lo realizza. Si parla, invece, di *outsourcing strategico* qualora vengano esternalizzate le aree di un'organizzazione ritenute più importanti, con la collaborazione di *outsourced* ed *outsourcer* per ideare nuove soluzioni ed incrementare i profitti.

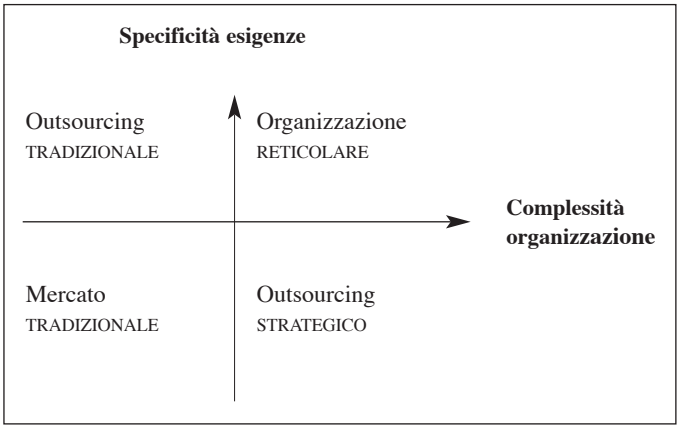
Se le esigenze espresse da un'organizzazione presentano un livello di specificità molto elevato, si richiede l'implementazione di una struttura di tipo *reticolare*, con alleanze multiple ed estese a tutte le tipologie di attività, come schematizzato nella figura 4.1.

[21] Swink, M. "Threats to new product manufacturability and the effects of development team integration processes", in *Journal of Operations Management*, n. 17, 1999, e Smith M. A., Mitra S. e Narasimhan S., "Offshore outsourcing of software development and maintenance: a framework for issues", in *Information and Management*, n. 3, 1996.

[22] Come si legge in Franceschini F., Galetto M. e Borgarello M., *La logistica degli anni 2000: ricorso a risorse esterne (outsourcing), contratti di servizi, logistica integrata, contratti chiavi in mano. Evoluzione o rivoluzione?*, Roma, CeMiSS, 2003, nell'ambito delle Forze Armate, le *core business* (o *core competencies*) possono essere suddivise in riferimento a due aspetti principali: uno riguardante le attività di interesse prettamente strategico, collegato alla sicurezza del paese e alle funzioni svolte dalle Forze Armate in seno alle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro; l'altro riguardante le attività, anche di carattere tecnico organizzativo, che trovano impiego solo in ambito militare e che possono essere di scarso interesse per il mercato esterno. Tali attività devono essere considerate con molta attenzione perché, proprio a causa del disinteresse degli esterni ad investire per il loro sviluppo, si corre il rischio di perderne irrimediabilmente la competenza.

[23] Saunders C., Gebelt M. e Hu Q., "Achieving Success in Information Systems Outsourcing", in *California Management Review*, vol. 39, n. 2, 1997.

Figura. 4.1. L'*outsourcing* in funzione della complessità dell'organizzazione e della specificità delle esigenze



Fonte: Genovese, G., *L'esternalizzazione: vantaggi e svantaggi dell'outsourcing nelle capacità di supporto tecnico-logistico delle Forze Armate*, in «Informazioni della Difesa», n.5, 2003.

Posto che le principali motivazioni per l'esternalizzazione siano legate alla riduzione ed al controllo dei costi di gestione, diventa sempre più determinante l'aspetto strategico, legato chiaramente al miglioramento delle *core competencies* dell'organizzazione stessa. I principali fattori di successo nella gestione dei processi in *outsourcing* sono:

1. la selezione del giusto partner (*outsourcer*);
2. la comprensione delle giuste finalità dell'azienda e delle attività correlate;
3. l'attuazione di un piano strategico globale di gestione delle attività[24].

L'erogazione dei servizi in *outsourcing* è definita mediante un contratto fra le parti, conseguente alle fasi di offerta e negoziazione, per stabilire gli elementi ed i livelli di servizio. Il ricorso all'*outsourcing* impone modifiche strutturali all'interno delle organizzazioni che non possono più operare per funzioni rigide e prestabilite.

Affinché l'*outsourcing* permetta di realizzare beni e servizi al costo più basso, offrendo la qualità migliore nel tempo più breve, occorre lasciare all'*outsourcer* piene libertà nella scelta delle modalità produttive e delle soluzioni tecniche e tecnologiche ritenute più opportune al soddisfacimento delle esigenze espresse dall'AD. Questa, dal canto suo, è chiamata a fornire una specificazione chiara dei requisiti e a stabilire un soddisfacente *Service Level Agreement*[25], che focalizzi l'attenzione sul prodotto/servizio e non sui mezzi e modi necessari per produrlo/erogarlo. Mentre in ambito civile le scelte strategiche sono essenzialmente stabilite in base

[24] Outsourcing Insitute & Dun and Bradstreet, *Outsourcing index 2000*, 2000.

[25] Il *Service Level Agreement* (*SLA*) è un documento relativo al servizio richiesto, frutto dell'analisi interna dell'ente committente, nel quale sono definiti i target prestazionali del processo. Esso è redatto dal *Service Level Management* (*SLM*), un *team* interno all'organizzazione dell'*outsourced* composto da un insieme di esperti incaricati di misurare, controllare, valutare il livello di servizio e comunicarlo internamente con un *reporting* periodico, di gestire le relazioni con l'*outsourcer* e la pianificazione delle esigenze future. Il *SLA* contiene i criteri di performance usati nel *benchmarking*, i cui livelli sono poi allegati al contratto con l'*outsourcer*. La definizione dei target, ovviamente, comporta la necessità di organizzare un *benchmarking* funzionale fra l'*outsourced* ed un gruppo di riferimento costituito dalle organizzazioni che lavorano nel settore cui appartiene l'attività che si intende esternalizzare. Per approfondimenti si rinvia a Franceschini, Galetto e Borgarello, op. cit.

alle esigenze di mercato, in quello militare le opzioni devono essere valutate in funzione della difesa e della sicurezza della nazione[26].

I principali vantaggi e rischi connessi con il ricorso all'*outsourcing* sono sintetizzati nel prospetto 4.1.

Prospetto 4.1. I vantaggi ed i rischi connessi con l'*outsourcing*

Vantaggi	*Rischi propri*	*Rischi derivanti da outsourcing non impostato correttamente*
concentrazione delle risorse organizzative sul *core business;* riduzione dei costi fissi, mediante l'abbattimento di spese generali e per il personale; costante capacità di aggiornamento in campo tecnologico; eliminazione di problemi inerenti alla responsabilità ed alla gestione, oltre che di problematiche di carattere sindacale	perdita di gestione della funzione appaltata all'esterno e conseguente perdita di competenze specifiche e di capitale intellettuale (1); preoccupazioni circa la capacità del fornitore di sopravvivere finanziariamente in ogni circostanza; assenza di garanzie di svolgimento del servizio esternalizzato al verificarsi di condizioni particolarmente onerose o pericolose o per conflittualità sindacale; ·pericoli per l'efficienza dell'organizzazione nella fase di transizione verso l'*outsourcing*.	perdita di controllo sul fornitore; incertezze interpretative in merito alle clausole contrattuali; scelta del fornitore non effettuata sulla base di referenze, reputazione o precedenti collaborazioni; instaurarsi nel committente di aspettative poco realistiche e conseguente insoddisfazione; possibilità che il fornitore scenda a compromessi tecnologici al fine di ridurre le spese

Nota:

(1) La cessione di risorse strumentali ed organiche può comportare la dipendenza dal *provider,* con conseguente difficoltà di *re-insourcing* al termine del contratto o di affidamento ad un diverso *provider.*

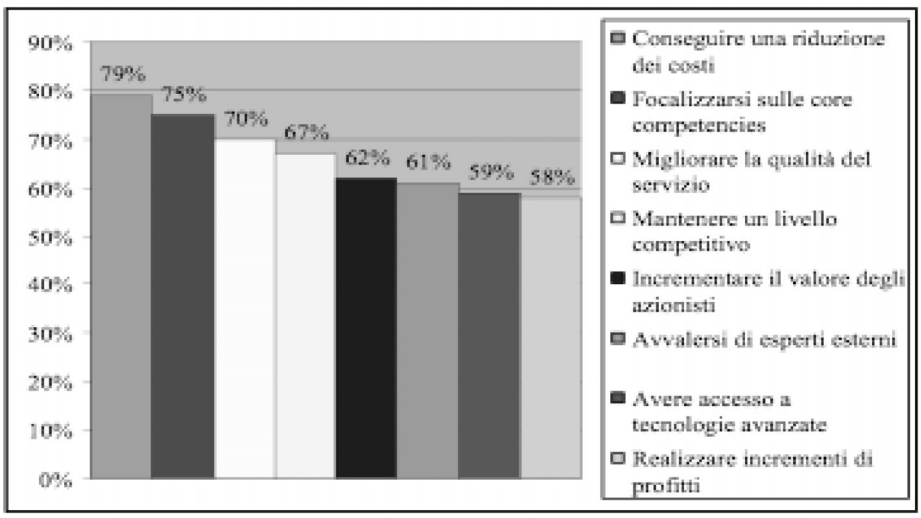
Nella produzione di un bene/servizio, il fine della parziale delega ad un contraente privato di alcune responsabilità[27] è coinvolgere l'*outsourcer* nel perseguimento degli obiettivi del-

[26] Tesi sostenuta da Brunaccini G. in "Forti impulsi all'outsourcing nell'apparato pubblico e nella Difesa", in *Informazioni della Difesa*, n. 2, 2002.

[27] Rinunciando alla conduzione autonoma di un programma, infatti, l'AD mette di fatto nelle mani di un'impresa privata compiti che sovente impattano sul successo di altre attività e, di conseguenza, responsabilità che possono andare al di là del valore oggettivo del prodotto/servizio da acquisire. La convenienza di ricorrere all'*outsourcing* va, quindi, tradotta in termini sia economici che di rischio.

l'AD. Più l'*outsourcer* si sente motivato, gravato da responsabilità e garantito circa l'assegnazione di eventuali commesse future, maggiore è il suo impegno nella realizzazione dei requisiti richiesti. La difficoltà principale che si presenta in merito al raggiungimento di tale scopo è costituita dalla stesura del contratto, che dovrebbe prevedere la possibilità di "innovazione" da parte dell'*outsourcer*, mediante clausole che le forme contrattuali tradizionali spesso omettono o non consentono[28]. Le specifiche contrattuali devono, tuttavia, essere precise ed intransigenti laddove necessario[29], in modo da chiarire le conseguenze che la mancata fornitura del bene/servizio comporta per l'impresa produttrice. Se il mancato adempimento ad un obbligo contrattuale comporta per l'*outsourcer* una penalità incomparabilmente inferiore al danno subito dall'AD, è chiaro che il rapporto di *outsourcing* è sbilanciato a svantaggio del committente. Clausole stringenti sulle responsabilità del contraente o che facciano dipendere l'erogazione dei pagamenti dal raggiungimento di risultati prestabiliti, scoraggiano il proliferare dei subappalti ed accrescono l'interesse delle imprese a verificare ed assicurare l'efficacia e la convenienza per il committente della prestazione fornita. È, quindi, opportuno predisporre procedimenti di verifica del servizio prestato[30].

Figura 4.2. I benefici dell'*outsourcing* nel settore civile



Fonte: Yankelovich Partners, *Ricerca outsourcing*, 1998.

[28] Genovese G. afferma in op. cit. che per tener conto dei possibili cambiamenti in corso d'opera e per dare all'Industria previsioni più certe sulle commesse future, devono essere predisposti meccanismi di revisione e di rinnovo dei contratti e/o di riconoscimento di costi non previsti, con la valutazione dei rischi che forme contrattuali di questo tipo comportano in termini di incremento dei prezzi.

[29] L'obbligo di certificare prestazioni misurabili ed efficaci, infatti, comporta che i contratti tendano a specificare dettagli, limiti ed obiettivi intermedi.

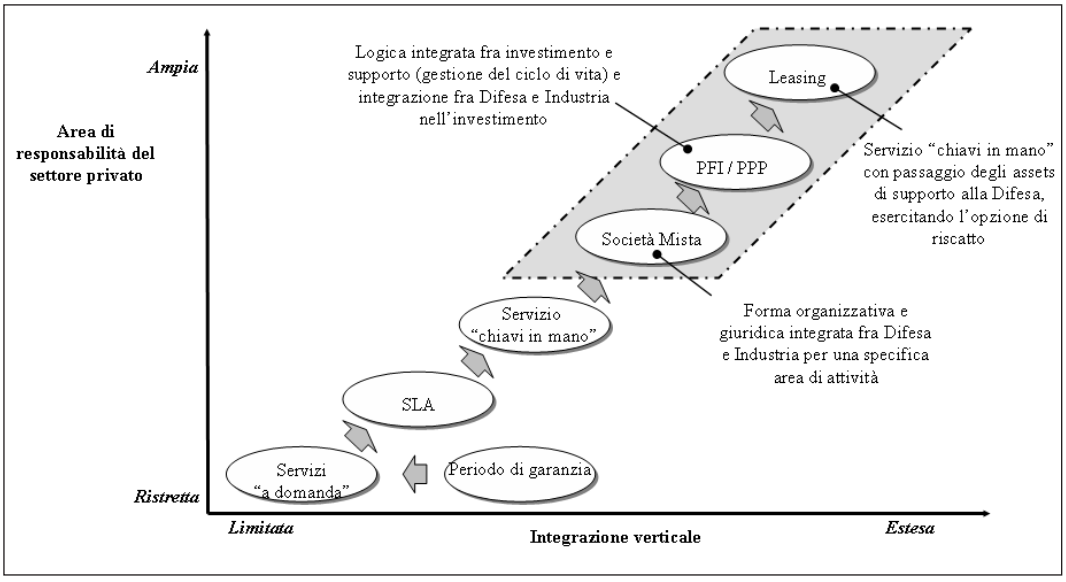
[30] Tali verifiche possono consistere nell'analizzare il differenziale tra qualità attesa e qualità percepita, valutata con riferimento alle percezioni dell'utente finale. A questo fine, si richiede di individuare e definire i parametri di valutazione del soggetto esterno, per vagliare la differenza fra livello atteso e livello raggiunto al momento della prestazione.

I principali benefici strategici che l'*outsourcing* comporta sono riconducibili alla riduzione dei costi e alla possibilità di focalizzarsi sulle *core competencies*, raggiungendo una maggiore efficienza senza dover investire in personale o in maggiori tecnologie. Tali argomentazioni possono essere sostenute anche per quanto riguarda le attività delle Forze Armate, ove riscontri a breve termine possono ottenersi con riferimento all'incremento dell'efficienza, in termini di miglior impiego del personale e di disponibilità di risorse ad alto contenuto tecnologico.

4.2 I modelli di cooperazione fra settore pubblico e settore privato

Il crescente contenuto scientifico e tecnologico dei moderni armamenti ha reso proibitivi i costi di ricerca, sviluppo, produzione e mantenimento sia per le industrie che per i governi, inducendoli a ricercare *forme contrattuali innovative* che, mediante l'integrazione fra settore pubblico e settore privato, consentano il reperimento dei fondi necessari.

Figura 4.3. I modelli di cooperazione fra il settore pubblico ed il settore privato



Fonte: elaborazione dell'autore da Melani, *Il sistema Difesa-Industria: i servizi a supporto dei sistemi d'arma. Come creare più valore*, Working Paper, 2004.

I *servizi a domanda*, ai quali l'AD ha fatto tradizionalmente ricorso, si basano su una relazione segmentata ed episodica fra imprese private e Difesa, gestita da quest'ultima con richieste di specifici materiali e servizi tecnici. Un tale rapporto contrattuale comporta responsabilità contenute per le imprese private ed una limitata integrazione dei processi tipici del settore privato con quelli della Difesa.

Responsabilità più significative a carico del settore privato ed un maggior livello di integrazione con i processi della Difesa caratterizzano, rispettivamente, i già citati *Service Level*

Agreements (*Sla)*[31], ovvero rapporti contrattuali regolati da parametri quantitativi riferiti a specifici aspetti del servizio prestato, e i *servizi chiavi in mano*[32], con il *prime contracto*r responsabile della disponibilità operativa dei sistemi e dei mezzi.

L'integrazione Pubblico/Privato raggiunge, poi, livelli significativi nel caso di *società mista, Private Finance Iniziative* (*Pfi*) *Public Private Partnership* (*Ppp*) e *leasing*, che allo stato attuale rappresentano le forme contrattuali più innovative.

4.2.1 La società mista

Nell'ambito dei servizi per la difesa, l'*outsourcing* comporta notevoli criticità a livello concettuale per via della specificità delle esigenze delle Forze Armate. Poiché, infatti, queste ultime richiedono la certezza di poter disporre della capacità operativa e di controllare i processi ed il *know-how*, la soluzione più efficiente a questo genere di problemi può essere rappresentata da rapporti di tipo collaborativo (*co-makership*) tra Forze Armate ed industria. Tale *comakership* si può configurare come *agenzia*, come *consorzio* o come *società mista*. A causa delle criticità connesse ai primi due tipi di relazione contrattuale[33], la società mista sembra costituire la forma collaborativa ottimale, perché orientata all'efficienza e al controllo delle attività.

Traendo spunto dal progetto pilota della Presidenza del Consiglio dei Ministri[34], la funzione Supporti Logistici di Finmeccanica ha svolto un approfondimento che ha portato a delineare un modello di società mista di potenziale applicabilità al mondo della Difesa. La società mista prevede la costituzione di una *Newco* per i servizi logistici, partecipata dall'AD – che apporta personale, *know-how* ed infrastrutture - e dall'industria – che apporta personale, *know-how* e liquidità -. Si potrebbe prevedere l'affidamento da parte dell'AD alla *Newco* delle atti-

[31] Un esempio recente di *Sla* nel contesto italiano è rappresentato dal contratto AMX, stipulato al fine di superare le inefficienze relative alla gestione del personale, delle infrastrutture, di materiali e mezzi e delle prestazioni tecniche, che hanno comportato una forte penalizzazione della disponibilità operativa della linea a causa di tempi medi di riparazione dei componenti critici superiori all'anno. Il modello cooperativo nel servizio riparazioni *Change and repair* prevede il ruolo di *prime contractor* per Alenia Aeronautica, con responsabilità diretta per il livello di servizio e per la gestione complessiva del processo, al fine di incrementare la disponibilità operativa della linea dall'attuale 30% ad un valore obiettivo pari al 60%.

[32] Si ricordi al riguardo il contratto relativo al programma PZH 2000 di cooperazione internazionale Italia–Germania per la produzione del Panzerhaubitze da 155 mm, inteso a dotare le unità di artiglieria di un nuovo semovente tecnologicamente avanzato da affiancare al carro armato di terza generazione. Con questo contratto, Finmeccanica garantisce all'AD una fornitura di servizi integrata (gestione della configurazione, manutenzione preventiva e correttiva, gestione dei materiali e del magazzino, analisi dei guasti e proposte di modifica, assistenza tecnica per lo sviluppo e l'aggiornamento della capacità logistica) ed il monitoraggio e la misura dell'efficienza operativa, mediante il rilievo della disponibilità operativa e dell'affidabilità. Con il contratto in questione, la Difesa non acquista prestazioni, ma obiettivi di disponibilità e di affidabilità dei sistemi. Esso comporta, inoltre, impatti significativi per l'industria in termini di necessità di reingegnerizzazione dei processi tradizionali, al fine di rispettare le condizioni contrattuali obiettivo.

[33] L'*agenzia* si contraddistingue, infatti, per la complessità gestionale, per gli elevati costi indiretti che comporta, per la mancanza di orientamento all'efficienza, per l'obbligo di ricaduta sui componenti, per la non praticabilità legale e per la conflittualità che genera. Il *consorzio* rappresenta, invece, una scelta opportunistica, con aumento dei costi indiretti e limitazioni sull'oggetto, con gli stessi inconvenienti dell'agenzia per ciò che riguarda la ricaduta sui componenti, la praticabilità legale e la conflittualità.

[34] La possibilità di ricorso a questo modello organizzativo è prevista dall'art. 29 della legge finanziaria 2002 (legge 28/12/2001) ed in particolare, per la Pcm, dal D. Lgs. 303/1999 come modificato dal D. Lgs. 343/203.

vità di supporto logistico integrato relative a specifici sistemi d'arma, attraverso un contratto per obiettivi di efficienza. La *Newco* dovrebbe costituire il referente unico dell'AD per l'attività di supporto, con ruolo di *prime contractor* nei confronti dei sub fornitori. È, inoltre, riconosciuta alla società mista la possibilità di offrire, come centro di competenze specialistiche, lo stesso servizio anche ad amministrazioni estere, fermo restando il potere di controllo, direzione e vigilanza da parte del Ministero della Difesa.

4.2.2 Private Finance Iniziative (Pfi)/Public Private Partnership (Ppp)

Si tratta di uno strumento innovativo teso a rendere possibile il finanziamento di iniziative economiche di pubblica utilità, sulla base della valenza tecnico-economica del progetto stesso, più che della capacità autonoma di indebitamento dei soggetti promotori dell'iniziativa. Il finanziamento del progetto avviene, infatti, previa verifica della sua capacità di redditività e la valutazione pubblica, contrariamente a quanto avviene secondo la procedura ordinaria, mira ad accertare la fattibilità del progetto piuttosto che la qualità ed i requisiti degli investitori privati. Le condizioni perché si possa ricorrere a questa forma contrattuale sono, quindi:

1. *dimensioni dell'investimento* tali da prevedere la copertura degli elevati costi fissi (progettazione, consulenze legali ed economiche, costituzione di società *ad hoc*, ecc.);

2. *capacità di generare flussi di cassa (cash flow)* in modo certo e stabile nel tempo, tali da consentire la copertura dell'investimento iniziale e la remunerazione del capitale di rischio. Solo una gestione efficiente permette di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito e a remunerare gli azionisti.

L'utilizzo delle *Pfi* comporta specifiche implicazioni dal punto di vista organizzativo e contrattuale. Il finanziamento, infatti, non è diretto ad un'impresa preesistente, ma va a beneficio di una società di nuova costituzione[35], la cui esclusiva finalità è la realizzazione e la gestione del progetto stesso.

La società di progetto è un'entità giuridicamente distinta da quella del promotore del progetto, con la conseguente separazione dei flussi generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore. Il duplice risultato è che, in caso di fallimento del progetto, il finanziatore non può rivalersi su beni del promotore diversi da quelli di proprietà della società di progetto e, simmetricamente, in caso di fallimento del promotore, la società di progetto continuerà ad esistere perseguendo le proprie finalità. La costituzione di una *Svp* consente, inoltre, agli enti finanziatori di mettere in atto formule di controllo molto stringenti e di applicare i vincoli contrattuali e societari necessari a strutturare operazioni di questo tipo.

Il metodo delle *Pfi* è caratterizzato da un'estrema versatilità grazie all'adattabilità della sua struttura finanziaria e risulta particolarmente idoneo per opere di sfruttamento di risorse naturali e per l'edificazione di infrastrutture pubbliche. Si tratta però di un'operazione molto complessa, che richiede uno sforzo organizzativo per ottenere l'ottimizzazione dei contributi necessari.

[35] Ci si riferisce qui alla "società di progetto" o *Special Purpose Vehicle* (*SPV*).

Prospetto 4.2. Le caratteristiche delle fasi delle *Pfi*

Fase	*Caratteristiche*
progettazione e costruzione	i soggetti finanziatori mettono progressivamente a disposizione del progetto le risorse necessarie alla sua realizzazione
start-up (o avvio)	si verifica che il progetto sia stato realizzato secondo i tempi e le modalità previste
gestione operativa	il progetto inizia a generare i flussi di cassa necessari a rimborsare i finanziamenti

Fonte: elaborazione dell'autore da www.utfp.it .

I rischi relativi al progetto sono ripartiti fra le diverse parti interessate, essendo tali rischi assunti in diversa misura dai finanziatori del progetto, dai fornitori di materie prime, dagli appaltatori, dagli assicuratori e dai consumatori finali. Poiché il rischio che ciascuna parte ritiene di poter assumere dipende dal ritorno che essa prevede di ottenere dal progetto, occorre che i promotori valutino con attenzione la redditività ed i possibili flussi di cassa, dal momento che questi ultimi rappresentano la fonte principale di pagamento dei debiti per i finanziamenti ricevuti.

Non minore importanza assume la valutazione degli aspetti tecnici (risultante da studi di fattibilità realizzati da specialisti) e la loro conseguente incidenza economica, in termini di costi connessi con le materie prime, con la mano d'opera e con le tecnologie utilizzate.

La gestione complessiva dei rischi di progetto e degli accordi contrattuali definisce il *security package*, la cui individuazione costituisce l'aspetto più complesso di qualsiasi operazione di *project financing*. Il *security package* rappresenta, infatti, l'elemento principale di garanzia per le banche finanziatrici di recuperare il capitale messo a disposizione della società di progetto.

Prospetto 4.3. La matrice dei rischi connessi con il finanziamento di un programma secondo la modalità *Pfi*

Rischi	*Descrizione*	*Pubblico*	*Privato*	*Misto*
Costruzione	Che la realizzazione dell'opera non avvenga nei tempi, nei costi e con le specifiche concordate		X	
Gestione	Che i costi operativi del progetto differiscano da quelli previsti a budjet o che il livello di prestazione previsto non sia raggiunto o che il servizio non possa essere erogato		X	
Manutenzione	Che i costi necessari a mantenere il bene in perfetto stato di funzionamento varino rispetto a quelli previsti a budget		X	
Disponibilità	Che la quantità di servizio fornito dal progetto sia inferiore alla quantità prevista nel contratto		X	
Finanziamento	Di mancato reperimento delle risorse finanziarie nei termini e nelle condizioni necessarie alla realizzazione e gestione dell'iniziativa, in linea con le previsioni economico-finanziarie iniziali		X	
Domanda	Che la domanda relativa al progetto sia inferiore al livello previsto	X	X	X
Forza maggiore	Che un evento imprevedibile ed incontrollabile da parte di tutte le parti coinvolte nel progetto comporti un aumento dei costi o, nei casi peggiori, l'impossibilità di erogare il servizio o di acquistarlo			X

Fonte: www.utfp.it .

La collaborazione fra soggetti pubblici e privati si è evoluta in Gran Bretagna dando luogo alla così detta *Public Private Partnership* (*Ppp*). Questa esprime un concetto più ampio rispetto alla *Pfi* e comprende una vasta gamma di modelli di cooperazione fra il settore pubblico e quello privato ai quali si può fare ricorso nei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un progetto che coinvolge un'opera pubblica (o di pubblica utilità), la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento siano – in tutto o in parte – affidati al settore privato.

Gli elementi essenziali delle *Ppp* sono:

1. la partecipazione attiva del settore privato a tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;

2. la trasparenza e la tutela della concorrenza nella gestione delle procedure di gara;

3. l'ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (*value for money*), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi;

4. il trasferimento di livelli di rischio al settore privato, identificando il soggetto più idoneo a supportarne gli effetti, in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione.

Nel settore della difesa, il sistema della *Ppp* è stato sperimentato, per esempio, in merito alle *Dera* (servizi di R&S), alla gestione del sistema satellitare Skynet, all'acquisto di veicoli militari, all'uso commerciale di porti militari, alla gestione di corsi di addestramento tramite simulatori.

4.2.3 La locazione finanziaria o leasing

La forma contrattuale in questione implica il pagamento periodico di un canone in cambio della cessione temporanea di un bene, con facoltà per l'Amministrazione di acquisire, dopo un certo periodo di esercizio, la proprietà del bene, a fronte del pagamento dell'importo residuo.

Questa forma contrattuale oscilla, dunque, fra locazione e vendita a rate, ma ha una propria causa unitaria assolutamente autonoma, caratterizzata dalla funzione creditizia, perché con questo contratto l'imprenditore usa per la propria impresa due fattori altrui (il bene ed il capitale iniziale), così che, sotto questo aspetto, il *leasing* svolge una chiara funzione di finanziamento.

Il canone non costituisce il corrispettivo per la locazione del bene, ma una modalità pattizia per la restituzione di un finanziamento, che è la risultante del costo del bene comprensivo di:

a. ammortamento,
b. interesse sul capitale investito;
c. utile;
d. spese del concedente, ovvero di colui che compra il bene e lo cede in *leasing*.

Il canone non è, quindi, funzione dei vantaggi che sono offerti dal bene, bensì del suo costo e della durata del contratto.

Il *leasing* tradizionale differisce dalla locazione operativa[36] poiché la manutenzione è, in ogni caso, a carico dell'utilizzatore, che si assume il rischio della mancata consegna, nonché quello per evizione e vizi del bene e deve pagare il canone anche se esso perisce per fatti non imputabili. I miglioramenti e le addizioni diventano proprietà del concedente, senza indennizzo.

Quello in questione non è un *contratto trilaterale*, ma un *collegamento negoziale* fra un contratto di *leasing* (concluso fra concedente ed utilizzatore) ed un contratto di fornitura (fra concedente e fornitore).

Il concedente è un intermediario finanziario e non commerciale, mentre l'utilizzatore non è un consumatore ma un imprenditore, che consegue un bene strumentale e non di consumo, di cui è solo eventuale l'acquisto in proprietà.

In caso di inadempimento al pagamento di una rata, il contratto è risolubile. Il concedente non deve restituire le rate già incassate poiché queste contenevano l'ammortamento del bene, acquistato solo su ordine dell'utilizzatore.

Questa forma di locazione, tipica del diritto privato, è stata finora utilizzata dalla Difesa italiana per contratti con grandi imprese multinazionali, soprattutto nel settore elettronico e informatico.

4.3 Gli accordi fra governi: le Foreign Military Sales

Per *Foreign Military Sales*[37] (*Fms*) si intendono i programmi del governo americano per il trasferimento, ad altre nazioni sovrane e ad organizzazioni internazionali, di beni e servizi di difesa e dell'addestramento. I paesi che accettano di partecipare a questo genere di programmi possono ottenere beni e servizi della difesa pagando con i propri fondi nazionali o con fondi provenienti da programmi di assistenza garantiti dal governo americano.

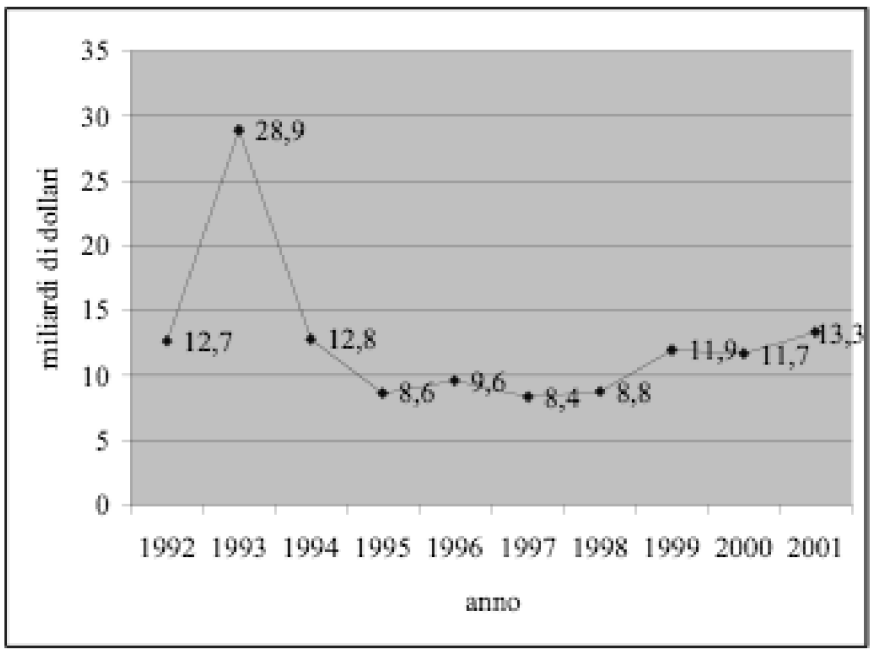
[36] Questa forma contrattuale prevede che il produttore del bene lo conceda in locazione per un canone che corrisponde generalmente all'entità dei servizi offerti dal bene stesso e che non è in relazione con la sua durata economica.

[37] I contratti che si stanno qui esaminando sono noti anche come *Letter of Offer and Acceptance (LOA)*.

La *Defense Security Cooperation Agency* (*Dsca*) gestisce il programma delle *Fms* per il Dipartimento della Difesa (*DoD*). Il Presidente sceglie le nazioni e gli organismi internazionali la cui partecipazione alle *Fms* sarebbe auspicabile ed il Dipartimento di Stato esamina, ed eventualmente approva, i programmi caso per caso.

Il valore degli accordi di tipo *Fms* relativi a beni, servizi e costruzioni per la difesa stipulati dal governo Usa a partire dal 1992 è riportato in figura 4.4.

Figura 4.4. Gli accordi *Fms* del governo Usa (anni 1992-2001) a valori correnti



Fonte: www.dsca.mil.

Il processo di acquisizione di tipo *Fms* inizia formalmente con l'invio, da parte del paese che intende contrarre l'accordo, di una *Letter of Request* (*Lor*) al governo Usa. L'obiettivo della *Lor* è richiedere beni, servizi o costruzioni militari al governo americano. Essa deve contenere dettagli sufficienti a consentire al governo Usa di esprimere valutazioni accurate e può anche richiedere un'indicazione sommaria del prezzo.

I beni e servizi della difesa possono essere acquisiti da clienti stranieri anche attraverso modalità diverse dalle *Fms*, quali le *Direct Commercial Sales* (*Dcs*), ovvero attraverso acquisti diretti. In questo caso, le società americane ottengono dal Dipartimento di Stato licenze commerciali per le esportazioni e possono negoziare direttamente con i clienti stranieri. Come per le *Fms*, tutte le *Dcs* sono soggette all'approvazione del Dipartimento di Stato e del Congresso ed all'applicazione delle leggi e dei regolamenti americani in merito alle esportazioni. Le differenze principali fra *Fms* e *Dcs* sono riportate nel prospetto 4.4.

Prospetto 4.4. Le principali differenze fra *Fms* e *Dcs*

Fms	*Dcs*
accordo fra governo Usa e governo cliente	accordo fra aziende americane e cliente estero
il governo Usa compra beni e servizi militari per i governi esteri clienti, usando lo stesso processo di acquisizione del quale si serve per soddisfare le proprie esigenze militari	i clienti acquistano direttamente beni e servizi militari dalle aziende americane
il governo Usa è coinvolto direttamente in ogni fase del processo di acquisizione, dalla richiesta d'offerta alla consegna finale	il governo Usa è coinvolto direttamente solo nella concessione alle aziende americane delle licenze all'esportazione
normalmente a "pacchetto completo"	può essere o no a "pacchetto completo"
può non essere in grado di soddisfare requisiti non standard o non disponibili presso l'*inventory* americano	idoneo a soddisfare esigenze non standard
economie di scala	assenza di economie di scala
stabilisce un rapporto di lungo periodo con il governo Usa e costituisce garanzia di interoperabilità in azioni militari congiunte	rapporto di natura esclusivamente commerciale

Nella maggior parte dei casi, non è possibile confrontare in modo diretto i costi delle *Fms* con quelli delle *Dcs*. L'approccio "pacchetto completo" delle *Fms* - intendendo con ciò che l'acquisto di un sistema complesso comprende l'addestramento, le parti di ricambio ed altri elementi di supporto necessari a sostenere un sistema nel corso dei primi anni della sua attività – può essere incluso o meno nel prezzo iniziale dei contratti *Dcs*.

La vendita mediante il sistema delle *Fms,* inoltre, trae costante beneficio dalle economie di scala e dall'esperienza che il governo americano possiede riguardo alla realizzazione dei sistema complessi. D'altro canto, i requisiti non standard o i requisiti che non sono più parte delle scorte americane potrebbero non essere disponibili ai paesi clienti attraverso le *Fms*.

5. La gara telematica in *Asp* per la fornitura di servizi di trasporto aereo al personale del Ministero della Difesa

5.1 Il processo di gara telematica secondo il Dpr n. 101/2002

Il Decreto del Presidente della Repubblica del 4 aprile 2002, n. 101, mediante il "Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi", introduce fra le procedure amministrative di selezione del contraente, accanto al sistema delle convenzioni, il Mercato Elettronico e la Gara Telematica.

Il processo di gara telematica, applicabile sia nel caso di importi superiori alla soglia comunitaria che inferiori, consta di due fasi:

1. la fase del Bando di Abilitazione;
2. la fase dell'Avviso di Gara.

Il legislatore si propone di offrire all'acquirente pubblico la possibilità di creare albi di fornitori abilitati per un'ampia categoria di prodotti/servizi (attraverso il Bando) e poi di invitare questi fornitori a gare su specifici prodotti/servizi (attraverso l'Avviso), in modo da poter effettuare rapidamente e, volendo, ripetutamente gare con capitolati diversi.

Il modello previsto dal Regolamento configura un nuovo genere, distinto dalle procedure di selezione del contraente attualmente previste dalla normativa comunitaria e nazionale[38].

Nel caso in cui Consip svolga la funzione di *Application Service Provider* (*Asp*), ovvero presti il servizio di "gestore della piattaforma" ad altre amministrazioni che eseguono gare telematiche direttamente come appaltanti, nominando al loro interno il responsabile del procedimento, gli attori coinvolti sono:

1. Consip, che fornisce la piattaforma e la consulenza necessaria al suo utilizzo;
2. l'Amministrazione, che attraverso il responsabile del procedimento svolge tutte le operazioni di abilitazione e, successivamente, di espletamento della gara (può essere nominata a supporto anche una commissione di gara);
3. il fornitore.

5.2 La predisposizione e l'aggiudicazione della gara

Tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, si è verificato l'interesse da parte della 5ª Divisione (trasporti e manovalanza) della Direzione Generale del Commissariato e dei Servizi Generali (Commiservizi) ad espletare una gara telematica per l'aggiudicazione della fornitura in unico lotto di servizio di trasporto aereo di personale dell'Amministrazione della Difesa.

[38] La semplificazione delle procedure di negoziazione mediante l'utilizzo di strumenti informatici riguarda anche la verbalizzazione della gara e l'approvazione del contratto: il verbale di gara può essere sottoscritto con firma digitale dal responsabile del procedimento. Anche l'approvazione del contratto avviene con strumenti telematici.

Commiservizi ha richiesto la fruizione del servizio gratuito di gare telematiche da parte di Consip, in modalità *Application Service Provider* (*Asp*). Secondo le definizioni del capitolato tecnico, l'*amministrazione appaltante* è la Direzione Commiservizi e gli *enti committenti* sono gli enti di Forza Armata autorizzati a richiedere i servizi.

La disponibilità di Commiservizi si è concretizzata, nel primo quadrimestre del 2003, nella costituzione di un Gruppo di Lavoro misto Consip/Commiservizi, per la definizione di un piano di lavoro, della documentazione e dell'uso della piattaforma tecnologica.

5.3 Il bando, il disciplinare di gara ed il capitolato tecnico

Il bando di gara è il documento che pubblicizza l'intenzione dell'ente appaltante di aggiudicare un appalto pubblico; esso deve essere conforme a quanto prescritto dal D. Lgs. n. 157/1995.

Il Ministero della Difesa rende nota l'intenzione di procedere all'espletamento di una procedura aperta per il servizio di trasporto aereo del personale dell'Amministrazione Difesa. Nel prospetto 5.1 sono riportate le principali informazioni contenute nel bando.

Prospetto 5.1. Le principali informazioni contenute nel bando di gara

Amministrazione aggiudicatrice	Ministero della Difesa-Direzione Generale del Commissariato e dei Servizi Generali
Oggetto dell'appalto	servizio di trasporto aereo del personale dell'Amministrazione Difesa. Il servizio consta di un unico lotto del valore di 17.500.000 euro
Durata dell'appalto	dalla firma del contratto al 31/12/2004, con la possibilità di effettuare massimo tre rinnovi
Principali modalità di finanziamento	R.D. 2440/1923, R.D. 827/1924, D. Lgs.157/1995, D.Lgs. 65/2000, Dpr 101/2002, DM 14/04/2000 n. 200
Cauzioni e garanzie richieste	è richiesta una cauzione provvisoria, pari al 5% dell'importo della base d'asta, ed una cauzione definitiva in caso di aggiudicazione, pari al 10% dell'importo contrattuale
Tipo di procedura	aperta
Criterio di aggiudicazione	prezzo più basso
Termine ricezione offerte	11/03/2004, ore 14

Fonte: www.commiservizi.difesa.it [2004]

La procedura si definisce *aperta* nel senso che qualunque impresa intenda partecipare alla gara può fare domanda di abilitazione. L'effettiva partecipazione è, tuttavia, subordinata al parere favorevole dell'amministrazione appaltante che delibera in considerazione della situazione giuridica, della capacità economica e finanziaria e della capacità tecnica del richiedente l'abilitazione.

Per la documentazione relativa alla gara, il bando rinvia al disciplinare[39] e al capitolato d'oneri[40].

Con la pubblicazione dell'Avviso viene riaperto il termine per la presentazione della domanda di abilitazione al bando, ai sensi dell'art. 10 del Dpr n. 102/2002.

Nella sezione dedicata alle modalità di aggiudicazione della gara, sono precisati i prezzi posti a base d'asta ed indicati nel prospetto 5.2.

Prospetto 5.2. I prezzi posti a base d'asta

Capienza velivolo	Prezzo per ora di volo *live* (1)	Prezzo per ora di volo *ferry*
Da 110 a 150	8.000	5.400
Da 151 a 180	8.500	5.900
Da 181 a 267	11.200	8.000
Oltre 267	14.400	10.700

Note:
(1) Per volo *live* si intende una tratta con passeggeri a bordo.
(2) I voli di tipo *ferry* sono quelli effettuati con il solo equipaggio (per esempio, i voli di ritorno).
Fonte: www.commiservizi.difesa.it [2004].

Il MiD si riserva il diritto di procedere all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida, ai sensi dell'art. 69 R. D. n. 827/1924, nonché di sospendere o non aggiudicare motivatamente la gara. È prevista la verifica delle offerte anormalmente basse in base a quanto stabilito dall'art. 1 della legge n. 327/2000, ai sensi dell'art. 25 D. Lgs. n. 157/1995.

5.4 L'aggiudicazione della gara

Due sono i criteri con i quali si può aggiudicare un appalto: il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa. Sebbene non fornisca nessuna garanzia all'ente appaltan-

[39] Il disciplinare è un documento che contiene: - la specificazione dell'oggetto della gara; - le modalità di presentazione delle domande di abilitazione al bando e di partecipazione alla gara; - le istruzioni sulla costituzione dei depositi cauzionali; - le indicazioni circa la possibile partecipazione di raggruppamenti temporanei di imprese e di consorzi, nonché il divieto di partecipazione di imprese controllate e collegate; - le modalità di aggiudicazione; - gli adempimenti conseguenti l'aggiudicazione.

[40] Il Capitolato contiene le condizioni tecniche relative al servizio di trasporto aereo esclusivo di personale delle Forze Armate, in ambito nazionale, internazionale ed intercontinentale, con la precisazione che la necessità di questo servizio discende dalla prosecuzione e dall'intensificarsi delle attività operative in atto fuori dal territorio nazionale e dalla necessità di garantire trasferimenti di personale in esercitazioni/addestramenti pianificati in ambito nazionale e, soprattutto, all'estero. A parte la definizione dell'oggetto, il documento in questione contiene indicazioni circa: - l'esclusività del servizio; - l'erogazione da parte della società appaltatrice a tutto il personale imbarcato, in relazione agli orari e alla durata del volo, di servizi bar e ristorazione (*catering*), secondo le regole dell'Organizzazione Internazionale Iata per classe turistica e secondo quanto specificatamente dettagliato dall'AD; - gli Enti incaricati di attivare il servizio all'interno di ciascuna Forza Armata; - le tipologie di aeromobili che potranno essere richieste dagli Enti Committenti; - la sicurezza degli aerei e le caratteristiche degli equipaggi; - la programmazione dei voli ed i tempi di preavviso; - le condizioni assicurative e di sicurezza.

te circa la qualità del servizio che intende affidare, il criterio che si è deciso di utilizzare in questo caso è stato il prezzo più basso[41]. Si sono, cioè, confrontati solamente i prezzi offerti e l'aggiudicazione è stata immediata.

Le ragioni della scelta di questo criterio sono sostanzialmente riconducibili alla necessità di superare le difficoltà connesse con la scelta dei criteri e con la ponderazione degli stessi - imposte entrambe dal ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa - in modo da garantire condizioni di concorrenza effettiva. L'impiego del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa avrebbe, infatti, indotto a scegliere criteri (quali il numero di sedi di dislocazione dei velivoli, il numero di aerei messi a disposizione delle FA da ogni compagnia, i costi – per le aziende partecipanti - di fornitura del servizio richiesto e, di conseguenza, i prezzi praticati) che avrebbero favorito la società concorrente di dimensioni maggiori[42].

Se si confrontano i tempi (teorici) delle diverse procedure di gara, previsti dalla normativa, come da figura 5.3, emerge che la gara telematica comporta tempi più lunghi di pubblicazione e avviso rispetto alle procedure tradizionali, quali pubblico incanto e licitazione privata. Ciò è dovuto al fatto che il legislatore ipotizza l'utilizzo di un bando di abilitazione per più gare telematiche successive. Infatti, una volta emesso un bando di abilitazione (durata sessanta giorni), i singoli avvisi di gara devono essere pubblicati per almeno trenta giorni, riducendo pertanto i tempi rispetto alle altre due forme.

In particolare, la gara in questione, si è espletata in circa otto mesi (da ottobre 2003 a giugno 2004).

Si ipotizza che le cause di tali ritardi possano essere individuate:

1. nella necessità per la DG Commiservizi e per i partecipanti alla gara di dotarsi del dispositivo di firma digitale;
2. nell'espletamento delle operazioni di abilitazione da parte dei fornitori;
3. nelle difficoltà connesse con la stesura del Capitolato Tecnico e del Disciplinare di gara.

Le prime due criticità evidenziate riguardano direttamente l'uso della procedura di gara telematica e verosimilmente non si ripropongono nel caso in cui l'AD decida di ripetere la gara nel periodo di validità del bando di abilitazione. L'espletamento di procedure di gara telematica comporta, quindi, l'accelerazione dei tempi complessivi e la semplificazione della procedura amministrativa solo a condizione che i soggetti coinvolti siano in possesso delle opportune conoscenze e dotazioni tecnologiche.

Il fatto che si sia deciso di rivolgersi ad una società esterna per il servizio di trasporto del personale non risulta particolarmente innovativo[43], mentre rivestono carattere di originalità:

- la decisione di ricorrere all'uso della piattaforma di commercio elettronico di tipo *Business to Government* (*B2G*)[44] di Consip;
- l'impiego di una procedura di tipo telematico in ambito Difesa.

[41] Per l'aggiudicazione della gara per il trasporto terrestre bandita dalla stessa Commiservizi nell'ottobre 2003 ed aggiudicata nel gennaio 2004 si è, invece, adottato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

[42] Nel caso italiano, la compagnia di bandiera.

[43] Già prima dell'espletamento di questa gara telematica, infatti, il servizio era fornito da una società privata, selezionata tramite una tradizionale procedura di licitazione privata.

[44] In una piattaforma di tipo *Business to Government,* gli acquirenti sono rappresentati esclusivamente da Istituzioni ed Amministrazioni Pubbliche.

5.5 L'uso di procedure telematiche in ambito Amministrazione Difesa: la soluzione organizzativa

Si individuano due elementi di criticità in relazione alle possibili forme di utilizzo delle procedure telematiche nel contesto dell'Amministrazione Difesa[45].

Il primo elemento è relativo alla peculiarità del mercato della Difesa. I beni e servizi dei quali si approvvigiona l'AD, infatti, possono essere ricondotti a tre macro categorie: quelli ad uso civile, quelli ad uso militare e quelli *dual use*.

Gli strumenti di *e-procurement* sono utilizzabili senza controindicazioni per il primo tipo di beni e servizi civili e comportano i vantaggi riassunti nel prospetto 5.3.

Prospetto 5.3. I vantaggi connessi con l'impiego degli strumenti di *e-procurement* per l'acquisto di beni e servizi civili

Gara telematica	*Mercato elettronico*
Accelerazione dei tempi	Riduzione dei tempi e dei costi di acquisto
Semplificazione della procedura amministrativa	Offerta di un catalogo di prodotti selezionati
Riduzione degli oneri di gestione	Agevolazione delle indagini di mercato
Possibilità di accrescere il livello di risparmio	Strumento di monitoraggio della spesa

Per quanto riguarda i beni militari e *dual use*, l'attenzione non è da porre tanto sugli strumenti di selezione del contraente quanto sul regime di mercato. Se un sistema di propulsione a decollo verticale è prodotto da una sola azienda, in regime di monopolio, è poco utile domandarsi se sia più efficace utilizzare una gara tradizionale o una gara telematica. Si è notato però che, nel caso di "grandi acquirenti" (come ad esempio le pubbliche amministrazioni o le grandi aziende), gli strumenti di approvvigionamento possono agire sul mercato, determinando un aumento della concorrenza o una sua diminuzione. Si pensi, ad esempio, alle convenzioni Consip, grandi contratti quadro che aggiudicano la fornitura di migliaia di beni ad un unico fornitore. Per partecipare e aggiudicarsi questo tipo di gare, i fornitori devono necessariamente essere di grandi dimensioni e queste possono essere conseguite solo attraverso concentrazioni o raggruppamenti temporanei di imprese. A lungo andare, un processo come quello descritto comporterebbe una diminuzione del numero dei concorrenti e, probabilmente, anche la "morte naturale" delle piccole imprese che non abbiano un *target* di clientela o di prodotti di nicchia.

Al contrario, con l'utilizzo del mercato elettronico, che non pone barriere all' ingresso, si potrebbe favorire la nascita e l'accesso a piccole imprese specializzate, con conseguente aumento della concorrenza. È evidente, quindi, che per ogni bene o servizio da approvvigionare, lo strumento utilizzato per la selezione del contraente deve essere scelto, caso per caso, a seguito di un'attenta analisi del mercato e delle caratteristiche tecniche del prodotto (*market intelligence*), con la consapevolezza che tale strumento può condizionare la struttura stessa del mercato.

[45] Per approfondimenti si rinvia a Bertini L., *Studio delle applicazioni del Regolamento di cui al Dpr n. 101 del 4 aprile 2002 recante criteri e modalità per l'espletamento di procedure telematiche per un più efficace ed efficiente approvvigionamento di beni e servizi da parte dell'Amministrazione della Difesa*, Roma, CeMiSS, 2003.

I contratti stipulati dall'Amministrazione della Difesa possono avere come oggetto tre categorie di beni/servizi, in relazione al cui acquisto possono presentarsi le criticità riassunte nel prospetto 5.4, che rendono necessaria la massima attenzione in sede di preparazione della documentazione tecnica di gara.

Per tutte e tre le categorie sotto elencate, tenendo presenti le criticità descritte, si ritiene opportuno favorire l'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*. L'efficacia degli approvvigionamenti, infatti, risulta essere una questione di riorganizzazione della struttura più che una questione di strumenti e può essere conseguita attraverso una maggiore integrazione interforze (per favorire economie di scala e risparmi di processo) e attraverso un "modello privatistico", con la costituzione di una Agenzia per il *procurement* militare[46].

Prospetto 5.4. Le criticità relative alle procedure d'acquisto usate dall'Amministrazione della Difesa

Procedure di acquisto	*Criticità relative a:*
Prodotti *militari di importo oltre un milione di euro* (1)	politica industriale; politica di R&S; relazioni internazionali; definizione dei requisiti operativi; definizione dei requisiti tecnici.
Prodotti *militari di importo minore di un milione di euro* (2)	definizione dei requisiti operativi; definizione dei requisiti tecnici.
Prodotti *non militari ma ad uso militare* (3)	peculiarità tecniche; rispondenza a standard di qualità militari.

Note:

(1) Questi prodotti sono riconducibili all'elenco dell'art. 296 del Trattato di Amsterdam e rispondono all'accordo Weag. Come noto, è prevista la pubblicazione dei bandi sul bollettino Weag.

(2) Questi prodotti sono compresi nell'elenco dell'art. 296 del Trattato di Amsterdam ma non richiedono la pubblicazione su bollettino Weag. Per consuetudine e conformità alle direttive nazionali si procede a forme di pubblicità interne al Ministero (bollettino Difesa e Internet).

(3) La procedura d'acquisto è quella prevista dalle norme di contabilità pubblica.

Il secondo elemento di criticità per l'AD è relativo alla gestione del cambiamento (*change management*) che le nuove procedure comportano, sia sui processi di acquisto sia sul modo di concepire la funzione acquisti. La soluzione di una *task force* interdisciplinare e trasversale, che serva per supportare e coadiuvare le Direzioni Generali nell'utilizzo dei nuovi strumenti, è probabilmente ottimale in un'azienda privata. Nell'AD, però, considerando la particolare sensibilità tipica della struttura militare, è strategicamente importante la collocazione della *task force* all'interno del suo organigramma verticale/piramidale, al fine di evitare l'insorgere di conflitti interni.

Un Gruppo di lavoro incaricato di gestire la fase delicata dell'introduzione di nuove tecnologie, oltre che contare su un indiscutibile profilo professionale dei componenti, deve es-

[46] Questa proposta è contenuta nel Libro Bianco della difesa, 2002.

sere "riconosciuto" dai propri interlocutori, in modo che le naturali ingerenze nell'indirizzo e nella gestione delle attività delle Direzioni e degli altri Gruppi di lavoro siano accettate e apprezzate. Data, quindi, l'attuale organizzazione e gli equilibri dell'AD, la posizione più consona per una eventuale *task force e-procurement* può essere individuata alle dipendenze del Direttore Nazionale degli Armamenti.

5.6 L'uso di procedure telematiche in ambito Amministrazione Difesa: la soluzione tecnologica

Le caratteristiche del mercato di beni e servizi militari[47], la dipendenza della domanda (in termini sia qualitativi che quantitativi) dai contesti operativi nei quali i governi decidono di intervenire e l'assenza di precedenti applicazioni degli strumenti telematici all'acquisto di beni e servizi di questo tipo rendono complessa l'individuazione di soluzioni tecniche affidabili ed efficienti.

Gli strumenti telematici di acquisto regolati dal Dpr n. 101/02 (gara telematica e mercato elettronico) possono essere utilizzati senza controindicazioni dall'AD nella normale attività di approvvigionamento di beni e servizi civili.

In particolare, il ricorso ad una procedura di gara telematica impone l'impiego di algoritmi di valutazione delle offerte e di aggiudicazione delle forniture di semplice realizzazione per contenere la possibilità d'errore. A questo fine, i beni e servizi oggetto della gara – indipendentemente dalla loro natura civile, militare o *dual use* – devono essere tali da consentire:

1. l'individuazione di criteri tecnici di valutazione delle offerte facilmente parametrizzabili, poiché occorre un modello di assegnazione dei punteggi che sia "leggibile dalla macchina";
2. la formulazione di offerte da parte dei fornitori su un numero limitato di beni e servizi;
3. un confronto fra le offerte basato su un numero contenuto di caratteristiche dei beni e servizi.

Per queste ragioni, si ritiene che l'impiego di procedure di gara telematica non sia proponibile in merito all'acquisizione di sistemi d'arma complessi. Le caratteristiche, in generale, non standard di tali sistemi e il fatto che essi costituiscono l'oggetto di accordi che spesso sono il risultato di negoziazioni articolate circa la definizione dei requisiti tecnici ed il prezzo portano ad escludere anche la possibilità di implementare forme di mercato elettronico per l'acquisto di sistemi d'arma complessi.

Alcuni modelli di mercato elettronico adottati in Italia dalle Amministrazioni Pubbliche e derivanti da analisi del settore *e-commerce*[48], possono essere applicati all'acquisto di beni e servizi *warlike* e *dual use*.

Il punto di partenza comune dei modelli d'acquisto elaborati dalle PA è costituito dal catalogo elettronico dei prodotti e servizi presentati da uno o più fornitori, con riferimento alle caratteristiche commerciali e tecniche e con l'eventuale indicazione del prezzo.

Un catalogo elettronico può essere usato come strumento per:

1. effettuare acquisti diretti;
2. negoziare *on-line*;
3. negoziare *off-line*.

Le modalità di gestione di un catalogo elettronico dipendono dal contesto e dalle finalità che il gestore del sistema (nel caso in studio, l'AD) intende perseguire e sono correlati a tre ele-

[47] Che si presenta come monopolio od oligopolio dal lato dell'offerta, a causa della presenza di barriere all'entrata, e come monopsonio dal lato della domanda, per via della centralità dei governi.

[48] Bertini, L., *Gestione dei cataloghi e mercati elettronici*, Working Paper Consip.

menti – fornitori, prodotti, prezzo/condizioni commerciali - che, a seconda che siano fissati o variabili nel tempo, determinano la staticità o dinamicità del catalogo.

In ragione della possibilità di modificare i prodotti e i prezzi/condizioni di acquisto, i cataloghi dinamici sarebbero particolarmente indicati per consentire l'acquisto di beni soggetti a rapida obsolescenza, quali sono i prodotti ad alto contenuto tecnologico, sia di tipo *warlike* che di tipo *dual use*.

Prospetto 5.5. I vantaggi e gli svantaggi connessi con l'uso delle diverse tipologie di catalogo elettronico

	Vantaggi		*Svantaggi*	
	Fruitore	*Gestore*	*Fruitore*	*Gestore*
negozio elettronico (fornitori, prodotti, prezzo/condizioni fissati)	trasparenza e facilità di accesso ai cataloghi *on-line*	processo di abilitazione *una tantum;* gestione *data base* fornitori e prodotti semplice; no aggiornamenti; funzioni acquisto semplici; monitoraggio flussi di spesa	rigidità; non confrontabilità fra prodotti	
catalogo dinamico prenegoziato (fornitori fissati, prodotti e prezzi/condizioni variabili)	prodotti aggiornati nel tempo, a prezzi e condizioni variabili; analisi di mercato	non occorre gestire cataloghi per via del *punch out;* monitoraggio flussi di spesa	offerta limitata; non confrontabilità fra prodotti	interrelazione della piattaforma con i cataloghi dei fornitori
catalogo dinamico vincolante (fornitori, prodotti, prezzo/condizioni variabili)	confronto strutturato fra offerte vincolanti; analisi di mercato	monitoraggio flussi di spesa		costi elevati connessi all'abilitazione; gestione *data base* complessa

In particolare, il negozio elettronico ed il catalogo dinamico prenegoziato si addicono alla compravendita di beni e servizi con caratteristiche standard. Nel primo caso, infatti, l'AD potrebbe decidere solo circa le quantità da acquistare, senza potersi esprimere in merito alle caratteristiche tecniche del bene oggetto della transazione. Nel caso del catalogo prenegoziato, invece, il confronto fra i prodotti dei fornitori dovrebbe essere effettuato in riferimento a caratteristiche riscontrabili in tutti i beni presenti sul catalogo e quantificabili in modo univoco.

In merito ai beni e servizi civili (sotto soglia), potrebbe essere presa in considerazione l'idea di abilitare alcuni responsabili acquisti delle DG al mercato elettronico della PA per testa-

re le funzionalità dello strumento. Viste le caratteristiche del mercato elettronico della PA – che si configura come catalogo dinamico vincolante – e le difficoltà di gestione dei *data base* che la sua struttura comporta, può essere proposto l'uso contemporaneo di tale strumento da parte dell'AD e delle altre PA limitatamente agli acquisti di beni e servizi civili.

Non è pensabile, invece, adattare il mercato elettronico della PA alle esigenze dell'AD per quanto riguarda i beni e servizi militari e *dual use*. Ciò comporterebbe, infatti, un notevole incremento della complessità del sistema e conseguenti difficoltà per il gestore (Consip), con prevedibili ricadute sull'efficienza di tale soluzione tecnologica. L'esperienza maturata dai responsabili acquisti delle DG nel settore civile potrebbe, piuttosto, consentire di definire i requisiti, di progettare e sviluppare un mercato elettronico dell'AD che tenga conto delle peculiarità tecniche della domanda di beni e servizi militari e *dual use* e della loro conformità a standard di qualità militari. Se poi si riuscisse ad aggregare la domanda a livello interforze (Aeronautica, Esercito, Marina, Carabinieri), lo sforzo organizzativo ed economico per la realizzazione di un mercato elettronico *ad hoc* potrebbe essere sostenuto congiuntamente dalle FA, con l'effetto – all'interno di ciascuna FA - di aumentare l'efficacia del sistema degli acquisti e di liberare risorse militari prima destinate a compiti amministrativi.

Il Gruppo di lavoro che la Direzione Generale Armaereo ha attivato nel 2003 e che sta collaborando con Consip può costituire un esempio di interesse per tutta l'AD.

6. Il supporto logistico dei velivoli da addestramento avanzato MB-339CD

6.1 I presupposti dell'accordo

La catena logistica rappresenta l'insieme delle capacità necessarie ed indispensabili per garantire alla FA i livelli di efficienza ed efficacia dei sistemi d'arma, dei materiali, dei mezzi e delle strutture che consentono l'espressione delle capacità operative richieste. Tale attività fa capo al Comando Logistico tramite le relative articolazioni territoriali e periferiche ed assicura ai Reparti Operativi il supporto logistico, con attività di ricerca e sperimentazione operativa, mediante la gestione delle risorse a disposizione e la loro dismissione al termine del ciclo di vita previsto.

Una logistica concepita in modo razionale e moderno prende in considerazione la possibilità di delegare parte delle proprie funzioni al di fuori delle FA; si deve quindi valutare la convenienza di scelte organizzative e gestionali che, mediante un adeguamento legislativo, consentano un certo grado di "privatizzazione" della logistica, liberando la struttura militare da funzioni improprie o gestibili in modo più efficiente al di fuori dell'AD.

Nel caso in esame, l'Aeronautica Militare si è trovata nella necessità di valutare l'opportunità di ricorrere all'*outsourcing* delle attività di:

1. manutenzione programmata e correttiva;
2. gestione dei materiali;
3. riparazione e *overhaul* (revisione).

In particolare per quanto riguarda i velivoli da addestramento avanzato MB-339CD si è dovuto provvedere a definire le competenze e le responsabilità del contraente al fine di:

- chiarire i ruoli reciproci;
- valutare le prestazioni del *contractor*;
- ottenere sinergie fra le risorse assegnate;
- minimizzare le sovrapposizioni;
- ottimizzare il rapporto costo/efficacia della linea;
- ottenere sufficienti garanzie in relazione a situazioni di emergenza.

Mediante procedura ristretta (trattativa privata), il 7 agosto 2001, la Direzione Generale Armaereo e la società Aermacchi S.p.A. sono pervenute ad un accordo relativo alla fornitura dei 15 velivoli costituenti il secondo lotto di MB-339CD ed al relativo supporto logistico.

Le prestazioni di Cls (Supporto Logistico Integrato[49]) devono essere eseguite in un arco temporale non superiore a 3 anni a partire dall'inizio della fase di attivazione della infrastruttura Cld[50] (Centro Logistico Ditta).

[49] Per *Supporto Logistico Integrato* si intende il processo manageriale e tecnico attraverso cui le considerazioni riguardanti il supporto logistico di equipaggiamenti e sistemi d'arma sono integrate fin dalla nascita del progetto e per tutto il ciclo (previsto) della sua vita operativa. Attraverso tale processo, tutti gli elementi di supporto logistico sono pianificati, acquisiti, sperimentati e forniti in modo tempestivo e con un basso rapporto costo/efficacia. Per approfondimenti sull'argomento, si rinvia a Nones, M., Cremasco M. e Silvestri S., *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, Roma, Quaderni IAI.

[50] Per la definizione di Centro Logistico Ditta, si rinvia al paragrafo 6.2. Le valutazioni generali relative al presente caso studio sono state reperite nel corso di interviste al dott. F. Spadaccini della ditta Aermacchi S.p.A..

I contratti di supporto logistico sono finanziati con i capitoli d'esercizio della Difesa – gestiti dai Comandi Logistici in seguito alla ristrutturazione delle FA - e si tratta, quindi, di contratti annuali. Ciò significa che i contratti in questione hanno un impegno nel bilancio dell'anno finanziario cui fanno riferimento, cioè non sono pluriennali. L'AD cerca, però, di ottenere una più ampia copertura temporale, compatibilmente con le leggi vigenti e con i finanziamenti disponibili, e si possono rinvenire contratti di durata compresa fra un minimo di 15 ed un massimo di 23 mesi, anche se si cerca di non superare la soglia dei due anni.

L'acquisto di nuovi velivoli, invece, è in generale fatto gravare sui capitoli di ammodernamento della Difesa – gestiti, di norma, dalle Direzioni Generali -, che consentono un finanziamento ad impegno pluriennale. È, tuttavia, auspicabile inserire nei contratti di acquisizione di nuovi velivoli una quota di supporto logistico ed un periodo di durata compresa fra 3 e 5 anni di *Iss* (*In Service Support*), durante il quale la ditta fornitrice si fa carico di mettere a punto il funzionamento della macchina logistica, rendendo gradualmente la FA autosufficiente o mettendola nella condizione di decidere cosa fare in proprio e cosa far fare al contraente[51].

Prospetto 6.1. La suddivisione delle attività relative alla manutenzione dei velivoli MB-339CD fra il *contractor* privato e l'AD

Attività di competenza del contractor	*Attività di competenza dell'AD*
Coordinamento e gestione del proprio personale presso la base	Controlli in linea di volo-
Definizione dei fabbisogni iniziali (1)	Cambi di configurazione in linea di volo
Integrazione/gestione delle scorte di materiali	Rifornimento di carburante al 1° e al 2° livello tecnico
Manutenzione programmata di 2° e 3° livello tecnico	Riparazione di materiali incidentati
Correzione dei difetti di 1° e 2° livello tecnico	Studio di modifiche e *retrofit* (modifica) non a carico della ditta
Gestione delle riparazioni/*reprovisioning*	*Overhaul* del motore
Movimentazione dei materiali per riparazioni e *overhaul*	Manutenzione delle infrastrutture presso le basi
Gestione dei rapporti con riparatori e fornitori	Costi logistici di rischieramento
Gestione dei velivoli e dei materiali secondo requisiti di efficienza e disponibilità (2)	Approvvigionamento di materiali esplosivi e munizionamento in generale
Responsabilità circa la documentazione tecnico-amministrativa	Esecuzione di voli di collaudo prescritti a seguito di manutenzione eseguita dal contraente

Fonte: elaborazioni da Capitolato Tecnico Contratto Ami-Aermaccchi S.p.A. del 07/08/2001, n. 146.

Note:

(1) Al fine di realizzare in modo adeguato le attività di supporto manutentivo, presso il Cld è disponibile un magazzino scorte iniziali che contiene ricambi per velivoli e motori, attrezzature di terra e materiali di impiego generale. Le dotazioni iniziali di parti di ricambio e di attrezzature di terra sono costituite da parti acquisite attraverso due diverse fonti: 1. dal contraente, con costi a carico dell'AD (*1° source*); 2. messi dall'AD a disposizione del contraente, in conformità con apposite liste redatte da quest'ultimo (*2° source*). Il materiale di impiego generale è, invece, acquisito dal contraente e pagato dall'AD.

(2) Questo contratto prevede, cioè, che il contraente fornisca un servizio che assicuri un certo numero di velivoli effettivamente disponibili all'impiego rispetto al totale dei velivoli consegnati.

[51] I contratti nazionali non fanno riferimento, normalmente, a periodi di *IIS*, mentre questi sono sovente contenuti nei contratti internazionali.

Il contratto in questione, finanziato dal Ministero delle Attività Produttive con capitoli di ammodernamento, è appunto pluriennale ed è stato possibile inserire un periodo di supporto logistico integrato di 3 anni.

6.2 Il contenuto del contratto

Le principali attività di manutenzione delle quali si fa carico il contraente sono riportate nel prospetto 6.1, insieme a quelle che invece rimangono di competenza dell'AD.

Il contratto prevede la costituzione, da parte del contraente, di un'apposita infrastruttura aziendale presso la Base del 61° Stormo di Lecce, denominata Centro Logistico Ditta (Cld), in grado di assicurare la manutenzione complessiva dei velivoli, l'approntamento al volo e la gestione dei materiali necessari alle attività[52]. Il Cld è dotato di personale, mezzi ed infrastrutture, in grado di assicurare una disponibilità operativa dei velivoli (*mission capability supply*) adeguata a consentire all'Aeronautica Militare Italiana (Ami) di effettuare attività di volo (prevalentemente di *training*) in tempi e modi definiti.

L'adeguamento delle strutture presso il Cld, considerato il programma di consegne dei velivoli, è stato sincronizzato con l'incremento del numero di velivoli consegnati alla Base.

Il personale operativo del contraente è costituito da tecnici ed impiegati qualificati assegnati alle diverse attività del Cld, i cui nominativi e le cui qualifiche/mansioni sono a disposizione dell'AD qualora voglia effettuare controlli[53].

In merito alle infrastrutture, infine, l'accordo prevede che l'AD assegni alla ditta opportune aree e *facilities* per le attività previste e che consenta l'utilizzo di laboratori ed aree attrezzate in coordinamento con il personale di FA.

6.3 Contratti innovativi e normativa vigente

Il contratto rientra a pieno titolo fra i contratti "chiavi in mano" stipulati dall'AD in risposta ad esigenze di prontezza operativa e flessibilità di movimento ed in alternativa ai tradizionali contratti "aperti". Questi ultimi prevedono una parte per prestazioni determinate, detta parte chiusa, ed una parte per prestazioni secondo necessità, detta parte aperta.

Tra i contratti tradizionali, si vuole qui ricordare quello siglato dal Comando Logistico dell'Ami con la ditta Aermacchi S.p.A. relativo all'aggiornamento ed al supporto logistico per le linee di addestratori MB-339A, MB-339CD1 ed SF-260, inclusi i simulatori di volo e le attrezzature al suolo, per un ammontare complessivo di 33 milioni di euro[54]. Coerentemente con quanto detto nel paragrafo 6.1 a proposito dei contratti stipulati dai Comandi Logistici, il presente contratto riguarda un arco temporale di 15 mesi ed è finanziato con i capitoli d'esercizio del bilancio della Difesa. La sua parte chiusa ammonta a circa l'80% del valore totale del contratto. L'accordo in questione, quindi, presenta tutte le caratteristiche dei contratti a prezzo fisso, ovvero – da un lato – l'assenza di incentivi per il contraente privato (l'agente) ad offrire all'AD (il principale) un servizio di elevata qualità, qualora le caratteristiche della prestazione

[52] La Ditta principale presso la sede di Venegono (VA) fornisce ogni supporto integrativo, in particolare per le attività di *engineering*, e coadiuva le varie funzioni del Cld.

[53] L'AD, infatti, ha appositamente designato personale proprio (*On site Government Rapresentatives*) incaricato di eseguire controlli sulle attività contrattuali del contraente allo scopo di verificare la qualità delle prestazioni e le procedure di sicurezza adottate.

[54] Come si legge in "Aermacchi firma un contratto da 33 milioni di euro con l'Aeronautica Militare Italiana", in *Analisi Difesa*, n. 46, 2004.

non siano sufficientemente dettagliate nel contratto[55], e – dall'altro lato – un forte incentivo alla riduzione dei costi, dal momento che ogni risparmio di costo si trasforma in un incremento di profitto per il fornitore del servizio. I contratti a prezzo fisso, inoltre, comportano l'allocazione di tutti i rischi connessi con l'esecuzione delle prestazioni previste dall'accordo sul contraente privato e rappresentano una soluzione contrattuale coerente con la scelta dell'organizzazione (l'AD) di acquistare il servizio all'esterno, tanto più che il supporto logistico dei velivoli consta di procedure abbastanza standardizzate.

Il prossimo settembre 2005 termina il supporto logistico integrato del 2° lotto di MB-339CD. A quel punto il Comando Logistico dovrà decidere se continuare con la formula "innovativa" o rientrare nella formula tradizionale dei contratti a finanziamento annuale.

Il precedente italiano di ricorso da parte dell'AD a contratti "chiavi in mano" per il supporto logistico è relativo al velivolo C130J ed è indicativo delle problematiche connesse con il sistema di gestione dei materiali riguardanti l'attività di volo.

Le normative attualmente in vigore sono, infatti, molto severe in materia di gestione dei materiali di proprietà dello Stato: in qualsiasi istante deve essere possibile conoscere lo stato e la posizione fisica di ogni materiale. Deve essere, inoltre, fornito annualmente un resoconto dettagliato del materiale in possesso dei vari enti della Forza Armata. Tali norme risalgono a periodi storici che non prefiguravano la gestione dinamica richiesta dal mantenimento in efficienza dei complessi sistemi d'arma attuali, costituiti da migliaia di parti[56].

La Lockheed, impresa produttrice del velivolo C130J, avrebbe dovuto assicurare l'efficienza delle macchine senza il coinvolgimento della Forza Armata, se non per operazioni di pre-volo. In realtà, la necessità di applicare le leggi costringe l'AD ad eseguire le operazioni di presa in carico dei materiali ed invio delle parti guaste in riparazione secondo le procedure usuali, non superabili dalle disposizioni contrattuali. Le parti di ricambio devono essere, cioè, assunte in carico dall'AD e solo successivamente consegnate alla ditta, che provvede alle lavorazioni sul velivolo. Ciò induce ritardi di svariati giorni, vanificando lo spirito del contratto, che voleva attribuire al *contractor* l'intera responsabilità delle tempistiche di ripristino del velivolo. Peggiore è il risultato della procedura di invio e riparazione che prevede modalità estremamente complesse per garantire la tracciabilità del singolo pezzo richiesta dalle normative[57].

Di fatto, la realtà appena descritta porta ad un'inevitabile contraddizione tra le urgenze dettate dall'attività di volo e la burocrazia cartacea richiesta da ogni spostamento di parti[58],

[55] La qualità comporta, infatti, un costo per l'agente e, se non è facilmente osservabile, questi – dato il prezzo fisso – ha l'incentivo a ridurla per ridurre i costi ed incrementare il proprio profitto. Con un contratto *cost plus* tale incentivo non sussiste, in quanto l'agente è propenso ad accrescere la qualità se il principale ne paga il costo addizionale.

[56] È da tenere presente, inoltre, che le normative individuano precise figure giuridiche con responsabilità personale sui materiali. La FA, per garantire sia il soddisfacimento delle esigenze operative che il puntuale rispetto delle normative, ha costituito un'organizzazione capillare formata da depositi e magazzini i cui responsabili coincidono con le figure giuridiche previste dalle leggi di contabilità.

[57] Non è, infatti, accettato dalla normativa il concetto di scambio dei materiali, per cui un dispositivo inviato in riparazione rimane di proprietà della Forza Armata che deve riavere lo stesso pezzo.

[58] Infatti, il passaggio di materiali dall'ente operativo ai magazzini di base, da questi ai depositi e ogni ulteriore passaggio deve essere accuratamente documentato ed approvato. Particolarmente complesso è, poi, il cosiddetto passaggio di carico (ciò il possesso fisico/contabile del materiale) tra la FA e l'eventuale industria riparatrice, nonché il passaggio interno del materiale riparato sottoposto a procedure di accettazione e conformità previste dal contratto di riparazione, sempre basate su documentazione cartacea.

sebbene l'esperienza di supporto logistico del secondo lotto di addestratori MB-339CD sembri dimostrare il superamento dei connotati di inadeguatezza ed inefficienza di tale sistema.

6.4 Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane nel contesto del Nuovo Modello di Difesa

L'argomento della logistica in Italia non può essere affrontato senza fare riferimento alle scelte politiche ed organizzative fatte (anche implicitamente) con l'avvio del Nuovo Modello di Difesa e con l'approvazione della nuova Legge sui Vertici[59].

La trasformazione delle Forze Armate attuata attraverso la legge del 18 febbraio 1997, la ristrutturazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della Difesa e l'autonomia gestionale degli enti dipendenti dagli Ispettorati di Forza Armata conseguenti all'applicazione del decreto legislativo del 28 novembre 1997 hanno, infatti, posto l'organizzazione logistica alle dipendenze dei Capi di Stato Maggiore, orientandole quindi nel senso di una accresciuta operatività. Poco, invece, è stato fatto per ovviare alla tradizionale tendenza delle Forze Armate italiane a lasciare ognuno dei propri servizi sostanzialmente libero di portare avanti la modernizzazione della propria organizzazione logistica, secondo modalità individuali e rimanendo fuori da una logica strettamente interforze.

Fino a questo momento, l'AD si è limitata ad operazioni di rivisitazione e modifica delle organizzazioni logistiche esistenti, privilegiando la continuità organizzativa e gerarchica all'integrazione interforze[60] e alla riforma dello strumento in senso *mission oriented*.

Da non sottovalutare è, ovviamente, il problema dell'interoperabilità non solo delle FA nazionali, ma anche nel contesto di operazioni alleate o multinazionali, a livello sia europeo che transatlantico. La costituzione di nuove realtà operative plurinazionali, pur costituite in massima parte da unità nazionali messe a disposizione di volta in volta dai singoli paesi, comporta comunque la necessità di un impiego più flessibile[61]. Da un lato, l'eventuale creazione di agenzie europee per la gestione comune di determinate capacità[62] o di sistemi comuni comporta anche l'individuazione di una logistica unitaria; dall'altro, è necessario che le operazioni comuni si basino su un sistema logistico quanto più unitario possibile, se non altro per ragioni di costo efficacia. La risposta più razionale a tali esigenze sembra essere innovare radicalmente tutte le strutture logistiche nazionali europee secondo criteri e metodologie comuni, così da pervenire ad una convergenza sostanziale e non traumatica.

Un'ultima considerazione merita l'aspetto organizzativo e tecnologico. A questo proposito, si ritiene auspicabile un uso esteso delle potenzialità dell'informatizzazione crescente della catena logistica, al fine di gestire i materiali in modo puntuale e programmato, fin dalla loro progettazione. Se a ciò si aggiunge l'impiego intensivo di sistemi di comunicazione in tempo

[59] Le osservazioni di seguito esposte in merito alle interazioni fra logistica e Nuovo Modello di Difesa, all'interoperabilità delle FA nazionali e alla proposta di informatizzazione crescente della catena logistica sono di Nones, M., Cremasco M. e Silvestri S. op.cit.

[60] Diversamente dalle trasformazioni radicali che si sono realizzate, per esempio, negli Stati Uniti – con la creazione della *Defense Logistics Agency*, una *combat support agency* che fornisce alle forze militari americane quanto è loro necessario per operare e supporta l'acquisizione di nuovi sistemi d'arma e di altri equipaggiamenti – e nel Regno Unito – con la trasformazione del *Procurement Executive* del Ministero della Difesa nella *Defence Procurement Agency* e la creazione della *Defence Logistics Organization*.

[61] Sarebbe improponibile, dal punto di vista dell'operatività e dell'efficienza, se tali forze dovessero ogni volta ricostituire la loro logistica sulla base di accordi *ad hoc* o di un insieme eterogeneo di capacità e sistemi nazionali.

[62] La Germania, ad esempio, ha proposto la creazione di un'agenzia europea del trasporto aereo militare.

reale – ad esempio, di Internet –, è possibile prevedere anche nel contesto italiano una gestione centralizzata delle scorte e dei magazzini secondo una metodologia *just in time*[63], già prassi nel settore privato, magari con forme nuove e più intense di collaborazione fra utenti militari e fornitori. Ma, naturalmente, ciò potrà verificarsi solo grazie all'implementazione di una rete informatica interforze e all'addestramento del personale incaricato della sua gestione.

6.5 Possibili sviluppi del rapporto fra Aeronautica Militare Italiana ed Aermacchi S.p.A.

I velivoli da addestramento avanzato MB-339CD, già oggetto di un contratto di carattere innovativo fra l'Ami e l'azienda produttrice, potrebbero essere destinati ad un impiego che, oltre a consolidare il rapporto fra le parti coinvolte, recherebbe vantaggi concreti ad entrambe[64].

Poiché la ditta Aermacchi non dispone di un cliente di lancio per il suo ultimo velivolo da addestramento, l'MB-346, si potrebbe pensare di ricorrere ad una soluzione di *lease back*. La ditta produttrice si potrebbe, cioè, proporre all'Ami come acquirente degli addestratori MB-339CD, velivoli della generazione precedente. L'esigenza di velivoli da addestramento dell'Ami potrebbe essere soddisfatta tramite un contratto di *lease* con la Aermacchi, che si impegnerebbe a fornire all'Ami:

1. velivoli MB-346 e *training* del personale dell'Aeronautica;
2. velivoli MB-339CD ammodernati;
3. sopporto logistico di entrambe le tipologie di addestratori.

Un simile accordo consentirebbe all'Ami di rinnovare la propria flotta di velivoli da addestramento e alla ditta produttrice di procurarsi un cliente di lancio per gli MB-346, con la conseguente possibilità che le aeronautiche di altri paesi seguano l'esempio italiano.

[63] La logistica dei consumi *just in time* è basata sul principio di un'accurata attività di pianificazione e programmazione preventiva, fondata sulla determinazione delle esigenze effettive, che fornisce quello che serve nel momento in cui se ne manifesta l'esigenza, minimizzando l'immagazzinamento delle scorte. Questa metodologia rappresenta l'alternativa più evoluta alla logistica dei consumi *just in case*, cioè basata sull'analisi di esigenze potenziali, con conseguenti onerosi ed inutilizzabili ammassamenti di materiali per far fronte ad ogni tipo di emergenza ipotizzata.

[64] Intervista a Gasparini, G., ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali, Roma.

7. L'acquisizione dei velivoli F-16

7.1 I presupposti dell'accordo di acquisizione dei velivoli F-16

Nella primavera del 2000 era ormai chiaro che la piena operatività del nuovo caccia da superiorità aerea *Eurofighter* e la sua disponibilità in un numero di esemplari sufficiente a garantire la difesa aerea sarebbero diventate realtà solo intorno al 2015, mentre occorreva sostituire:

1. i Tornado Adv (24 in tutto) da intercettazione a lungo raggio, che avevano fornito risultati mediocri, comportavano costi di manutenzione elevati ed il cui contratto di cessione da parte della britannica *Royal Air Force* (*Raf*) sarebbe scaduto nel 2004;

2. gli F-104, ormai obsoleti.

Il requisito espresso dall'Italia era 24 caccia pronti al decollo ventiquattro ore su ventiquattro (in totale da 34 a 40 aerei, a seconda del grado di efficienza) e la capacità di produrre almeno 8.000 ore di volo l'anno. Tutto questo fino al 2015, quando sarebbero stati pronti al combattimento i gruppi di volo dotati del nuovo *Eurofighter*.

L'Amministrazione Difesa si è, quindi, trovata nella necessità di adottare misure idonee a non ridurre lo standard della difesa aerea italiano, in attesa del completamento del programma *Eurofighter*.

Tali misure si sono concretizzate in un accordo di cessione temporanea di velivoli, stipulato nel 2001. Nell'attesa che i nuovi aerei fossero veramente operativi, si puntava ad una soluzione ponte che avvenisse a costo ridotto e furono prese in considerazione due modalità di acquisizione: il *lease*[65] e la fornitura diretta.

La soluzione scelta consistette, infine, in una forma di *lease* nella quale il fornitore si sarebbe occupato di quasi tutto: dagli aerei, all'addestramento, alla manutenzione più complessa, mentre il cliente avrebbe pagato le ore di volo.

Al termine di un'indagine compiuta sia dal punto di vista tecnico-operativo che economico, risultò che la soluzione più conveniente e vantaggiosa era quella basata sugli F-16 americani. Fu, quindi, comunicata dal Ministro della Difesa, Sergio Mattarella la decisione definitiva di ricorrere all'affitto di 45.000 ore di volo dell'F-16 ricondizionato del governo americano, per un ammontare di circa 1.600 miliardi delle vecchie lire (circa 777 milioni di dollari).

[65] Merita qualche precisazione la qualificazione dell'accordo Ami-*Usaf* che si sta qui studiando come *leasing*, talvolta utilizzata nella documentazione del MiD e, in particolare, nella "Nota Informativa" del MiD datata 27 gennaio 2001, dal momento che appare fuorviante in ordine all'accordo in esame. L'elemento caratterizzante dell'accordo di cessione dei velivoli F-16, infatti, è lo scambio fra il versamento – da parte del governo italiano – di determinati importi di denaro ed una serie di prestazioni assicurate dal governo americano, la più rilevante delle quali è mettere a disposizione delle FA italiane un certo numero di aerei, per un periodo di tempo stabilito e senza che ciò comporti il passaggio della proprietà degli stessi. Ciò detto, l'accordo in questione va dunque qualificato come locazione, presentandone tutte le caratteristiche, mentre non può essere ritenuto *leasing* poiché manca la clausola - considerata essenziale - del *patto d'opzione*, vale a dire la facoltà di acquisto dei beni ceduti allo scadere del periodo considerato.

A partire dalla sottoscrizione del contratto, il governo Usa aveva a disposizione 33 mesi nei quali ordinare i kit per ricondizionare i velivoli, effettuare gli interventi sulla struttura necessari a garantire l'estensione della vita da 4.000 a 8.000 ore di volo (*Falcon-up/Service Life Improvement Program*) e a consentire il montaggio del motore aggiornato. Ulteriori interventi riguardavano l'addestramento dei piloti e specialisti[66] e la predisposizione di tutti gli adeguamenti infrastrutturali richiesti dalle basi di Trapani e Cervia per operare con il nuovo sistema d'arma[67].

Nel settembre 2001, definiti gli obiettivi e consolidati gli aspetti principali, la gestione del programma - nel frattempo denominato *"Peace Caesar F-16 Program"* - fu demandata al Comando Logistico affinché ne assicurasse l'implementazione.

Malgrado le stringenti previsioni, il programma si è concretizzato in leggero anticipo rispetto alle stime iniziali.

7.2 Considerazioni preliminari

Sia il programma *Eurofighter* che l'acquisizione degli F-16 possono farsi rientrare tra quelli che la normativa concernente l'AD, ed in particolare la già citata legge n. 436/1988, definiscono "programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma". In entrambi i casi, infatti, si tratta di fissare stanziamenti, destinati alle suddette finalità, mediante la programmazione di interventi collegati a previsioni pluriennali di spesa. Nel caso degli F-16, si è deciso di finanziare il programma con stanziamenti ordinari e non è, quindi, stata necessaria alcuna approvazione tramite apposita legge, essendo sufficiente un decreto del Ministro della Difesa[68].

Gli obiettivi del programma e l'entità e le modalità degli impegni finanziari richiesti sono stabiliti nella forma di *memoranda* che, nel caso dell'accordo fra l'amministrazione italiana e quella statunitense, hanno un contenuto essenzialmente contrattuale e, quindi, una forma semplificata rispetto ai *memoranda* relativi al programma *Efa*.

[66] Si voleva, in questo modo, rendere possibile la qualifica in Italia di ulteriori aliquote di personale, al fine di acquisire la capacità di primo livello in grado di assicurare la flessibilità operativa richiesta da eventuali contingenze. La filosofia di manutenzione della *Usaf* e i profili formativi statunitensi venivano, così, adottati per non introdurre potenziali elementi di disturbo al programma. Non ultimo, c'era il problema di approfondire la conoscenza della lingua inglese da parte di tutto il personale coinvolto, vista l'esigenza di lavorare quotidianamente con personale americano.

[67] Esisteva l'esigenza di individuare e rendere disponibili presso le basi italiane tutte le parti di ricambio e i *support equipment* necessari per l'attività di volo. Occorreva predisporre tutte le infrastrutture (quali pista, *hangar*, sale di lavorazione) per consentire al nuovo sistema d'arma di operare, intervenendo per di più in una sede, quella di Trapani, già oggetto di progetti finalizzati all'*Eurofighter* e alla quale si sarebbe dovuto continuare a prestare attenzione con l'F-104. Bisognava ancora predisporre i collegamenti telefonici e telematici per il nuovo sistema d'arma e organizzare i trasporti fra le basi, che la FA ha mantenuto sotto la propria responsabilità per disporre di maggiore flessibilità nel caso di dover fronteggiare un mutato scenario operativo.

[68] L'intento del legislatore (articolo 1 della legge n. 436/1988) è evidentemente quello di consentire al Parlamento di valutare con attenzione l'opportunità di spese pubbliche che si presumono di importo e di durata molto rilevanti. La scelta stessa di acquisire a tempo gli F-16, poi, si giustifica in quanto volta ad evitare l'immobilizzazione di ingenti stanziamenti, mediante la "diluizione" del relativo canone, secondo quanto dichiarato dalla Corte dei Conti nella *Relazione concernente "Gestione relativa al programma EFA/Eurofighter 2000"*, settembre 2004.

Tali strumenti sono, peraltro, riconducibili al diritto internazionale[69], ed in particolare alla categoria degli *accordi in forma semplificata*, che si differenziano dai trattati tradizionali per il fatto che vincolano immediatamente le parti senza che – come succede per i trattati veri e propri – sia necessaria la fase successiva della ratifica. L'agilità di questi strumenti li rende molto utilizzati, benché l'articolo 80 della Costituzione ne limiti l'impiego, imponendo la necessità di ratifica da parte della Camere per i trattati internazionali di natura politica o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o che comportano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Poiché l'accordo relativo agli F-16 causa oneri finanziari, la Corte dei Conti sostiene che, di fatto, la procedura seguita non sia stata corretta. Peraltro, il limite suddetto è da considerarsi operante solo nel caso in cui l'applicazione degli accordi in forma semplificata postuli uno stanziamento straordinario di fondi. La questione si ricollega, dunque, a quella posta dalla legge n. 436/1988. Tale legge, fra l'altro, impone che prima dell'emanazione del decreto ministeriale di approvazione dei programmi finanziati con stanziamenti ordinari di bilancio, sia acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti e ciò, nel caso degli F- 16, non si è verificato[70].

Infine, occorre evidenziare come non siano state del tutto correttamente esposte al vaglio del Parlamento scelte gestionali che hanno comportato e che comporteranno influenze significative sulla formazione del bilancio della Difesa. Le spese in oggetto, infatti, secondo le procedure dell'AD vengono fatte rientrare fra quelle "vincolate a programmi", la cui previsione è annualmente predisposta dallo Stato Maggiore della Difesa, in base alle proposte degli Organi Programmatori (Segretario Generale delle Difesa e Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri). Poiché l'assunzione di impegni per il programma F-16 interessa gli esercizi finanziari dal 2001 al 2010, si comprende che le scelte dell'AD ne sono state e continueranno ad esserne influenzate, al di là dell'incidenza percentuale di queste spese sull'importo complessivo delle spese relative alla Funzione Difesa, alla quale fanno capo.

7.3 La scelta fra fornitura diretta e lease

Come già anticipato, il *lease* degli F-16 dell'*Usaf* rappresenta una soluzione di *gap filler*, nell'attesa della piena operatività della linea *Eurofighter*. Di fronte a tale problema, già nel 1993 si ricorse ad una soluzione di *interim*, quando si decise, da un lato, di prorogare la radiazione dell'F-104 e, dall'altro, di acquisire in *lease* dalla *Royal Air Force* britannica i Tornado nella versione Adv[71].

[69] La Corte dei Conti op. cit. sottolinea che la natura di atto internazionale del *memorandum* fa sì, per un verso, che le previsioni in esso contenute non possano essere stringenti come quelle di un contratto di diritto privato (manca, infatti, una chiara disciplina delle conseguenze), per altro verso che si escluda espressamente il ricorso a giurisdizioni di qualsivoglia natura per dirimere eventuali controversie.

[70] Nel caso in studio, infatti, il Ministro della Difesa 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 scegliere un determinato tipo di aereo e la proposta americana. Questa procedure non può, tuttavia, considerarsi sostitutiva dell'acquisizione del parere delle Commissioni.

[71] L'accordo, sottoscritto nel marzo 1994, prevedeva il *lease* di 24 Tornado Adv, per un periodo di dieci anni dalla consegna. L'esigenza di base era, nell'ambito della difesa aerea, quella di ammodernare i velivoli intercettori, non più in grado di assicurare prestazioni adeguate a causa della loro obsolescenza tecnica e delle mutate condizioni politico strategiche in aree geografiche vicine e di vitale importanza per l'Italia. Il supporto logistico di tutte le parti comuni con la versione Ids del Tornado sarebbe stato fornito dall'Aeronautica Milita-

Nel caso degli F-16, si è introdotto un ulteriore elemento di novità, proponendo il noleggio per ora di volo in alternativa all'acquisizione o al *leasing* tradizionale. Secondo l'Ami, si sarebbe dovuto condurre tale operazione senza modificare la politica degli investimenti, dato che si intendeva finanziare il tutto ricorrendo semplicemente ai fondi per l'esercizio, grazie ai risparmi che si sarebbero conseguiti dismettendo anticipatamente gli F-104, razionalizzando basi e reparti, ricorrendo all'*outsourcing* per la manutenzione[72] e riducendo ad una sola le linee di volo di caccia.

Per quanto riguarda la procedura seguita per giungere alla stipulazione degli accordi con il governo americano, trattandosi di programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento di sistemi d'arma, essa è stata disciplinata dalla legge n. 436/1988. A tal proposito, occorre sottolineare che l'approvazione ministeriale non risulta espressa in modo corretto, basandosi sul presupposto errato, indicato nelle Nota Informativa trasmessa alle Camere, 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 n. 436/1988".

Inoltre, mentre in ordine al *lease* dei Tornado Adv inglesi 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 all'acquisizione degli F-16, sebbene questo accordo rientri fra quelli relativamente ai quali il Comitato avrebbe dovuto essere consultato.

L'assenza del decreto ministeriale di approvazione in forma compiuta, infine, ha causato il mancato controllo da parte della Corte dei Conti, con riguardo all'articolo 12, comma 1 della legge di contabilità generale dello Stato, 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".

7.4 Le proposte pervenute all'Aeronautica Militare Italiana

L'Aeronautica Militare Italiana intendeva acquistare a regime 8.000 ore di volo all'anno, per un totale nell'arco dei dieci anni di circa 45.000 ore, considerando un inizio ed una fine di contratto con volumi ridotti. La definizione del numero di aerei necessari per "produrre" que-

re Italiana, mentre la *Raf* avrebbe assicurato il supporto delle parti peculiari della versione Adv, purché la configurazione dei velivoli in *lease* fosse rimasta allineata con quella dei velivoli britannici. Considerato che la consegna del primo aereo era avvenuta nel luglio 1995, la restituzione avrebbe dovuto iniziare nel luglio 2005, per concludersi nel 2007. La *Raf* aveva, intanto, avviato un programma di ammodernamento del Tornado che, volto ad incrementare le prestazioni dei velivoli e a garantirne la razionale supportabilità fino al 2010 (data di prevista dismissione), imponeva all'Italia di partecipare al programma (350 miliardi). A parte l'onere economico, ciò avrebbe comportato per l'Italia la riduzione del numero di velivoli in *front line*, a causa della necessità di inviare gli aerei in ditta per la campagna di modifica. I costi elevati e il periodo ridotto di utilizzo degli aerei modificati prima della loro restituzione rendevano il programma non sufficientemente costo-efficace, come si legge in Cecchini O., "Peace Caesar F16 Program", in *Rivista Aeronautica*, n. 2. e "Il supporto logistico dell'F-16 dell'A.M.", in *Rivista Aeronautica*, n. 4, 2003.

[72] L'Aeronautica non aveva, infatti, alcuna intenzione di istituire una linea logistica per supportare aerei che sarebbero rimasti in servizio per un periodo limitato. Pertanto, si prevedeva di fare in Italia solo il primo livello delle attività di manutenzione - ovvero le normali attività di controllo e verifica a livello di Gruppo -, salendo magari ad un primo livello rinforzato per alcune attività e sistemi che non richiedevano né attrezzature dedicate, né particolari specializzazioni del personale tecnico. Ci si aspettava che il resto dell'attività di manutenzione sarebbe stato garantito direttamente dal fornitore.

ste ore di volo era lasciata al contraente[73]. L'Ami richiedeva di disporre giornalmente di 24 aerei efficienti, suddivisi in tre gruppi dislocati su due basi, una principale (*Main Operating Base*, *Mob*) e una avanzata (*Forward Operating Base*, *Fob*), capaci di assicurare la protezione del territorio nazionale con il grado di allerta previsto e con la possibilità di operare anche da sedi di rischieramento (*Forward Operating Location*, *Fol*).

In un primo momento, la questione sembrava un affare privato fra Italia e Usa, con il noleggio degli F-16 attraverso un contratto governo-governo di tipo *Fms*, dal momento che, al di là delle dichiarazioni di interesse iniziali, gli altri *competitors* non avevano fatto proposte particolarmente allettanti. Infatti, né la *Royal Air Force* con il Tornado Adv, né la Thomson-Csf con i caccia Mig-29 modernizzati con avionica francese avevano mostrato molto più che un'attenzione simbolica, mentre la Francia ritardava a formalizzare la propria proposta. Per ragioni strategico-politico-industriali più che economiche, la situazione è iniziata a cambiare alla fine dell'estate 2000, dando luogo ad una vera competizione.

In conclusione, le proposte che l'Ami si trova ad esaminare nel gennaio 2001 sono le seguenti[74]:

a. *F-16*: la proposta americana costituisce il *benchmark* di riferimento, perché meglio articolata e capace di soddisfare completamente i requisiti dell'Ami. Si tratta di 34 velivoli di seconda mano - 30 monoposto F-16A ex Block 15 convertiti in versione Adf *(Air Defense Fighter)* e 4 biposto F-16B Block 10 ricondizionati *Ocu (Operational Capability Upgrade)*, da impiegare per l'addestramento -. Ai suddetti velivoli si aggiungono altri 4 F-16B Block 10 *Ocu*, da usare solo come fonti di parti di ricambio. L'offerta prevede che, prima della consegna, i velivoli siano sottoposti al pacchetto *"Falcon Up"* di estensione vita operativa/rinforzo strutturale alla cellula e che i motori siano portati allo standard PW-220E migliorato. Il pacchetto americano include:

1. la partecipazione al programma di supporto logistico *Usaf*;
2. il *Contractor Logistic Support* (manutenzione diretta in loco[75]);
3. l'addestramento di una quarantina di piloti (compresi otto istruttori) a diversi livelli di capacità e la preparazione di oltre 100 specialisti.

A carico dell'Ami rimane la responsabilità circa l'efficienza di linea (batterie, freni, gomme, seggiolini), mentre il contraente americano garantisce la disponibilità di almeno 6 macchine per due sortite giornaliere per ciascun gruppo di volo.

Il Governo Usa si impegna a consegnare i primi cinque aerei entro la metà del 2003, supponendo la firma della *Loa* (*Letter of Offer and Acceptance*) e del contratto di *lease* entro la fine del 2000, e gli altri al ritmo di due al mese. Il fornitore garantisce una disponibilità operativa di almeno il 75%, il che significa che almeno 25 dei 34 aerei saranno quotidianamente disponibili. Gli aerei della proposta statunitense sono abilitati ad impiegare missili Sidewinder ed Amraam (*Advanced Medium Air to Air Missile*), entrambi presenti negli stock dell'Aeronautica[76].

[73] Ovviamente, maggiore sarebbe stata l'efficienza del contraente e minore sarebbe stato il numero di aerei necessari per adempiere agli obblighi contrattuali.

[74] Per i dettagli, si rinvia a Nativi A., "Aspettando l'Eurofighter…si tappano i buchi" in *Rivista Italiana Difesa*, n.12, 2000.

[75] La Lockheed dispone di una rete di assistenza capillare in tutto il mondo, considerato che, nel periodo in cui fu presentata la proposta americana, il *Fighting Falcon* era stato consegnato in 4.000 esemplari a 19 forze aeree di tutto il mondo.

[76] Anche se il ruolo primario di questi velivoli è quello aria-aria, essi sono utilizzabili anche in ruolo aria-suolo. L'F-16 è un aereo relativamente complesso, leggero, largamente diffuso (20 paesi lo utilizzano) anche in Europa e, per quanto riguarda la logistica, l'*Usaf* ha ad Aviano uno stormo con due squadroni di F-16.

Riassumendo, la proposta americana è la seguente: 34 caccia F-16 usati, ceduti in *lease* a circa 777 milioni di dollari;

b. *Mirage 2000-5*: l'offerta della francese Dassault Aviation riguarda appena 28 esemplari - 24 dei quali sempre *"ready"* – che la ditta costruttrice realizzerà *ad hoc* per il governo italiano[77], non essendo disponibili al momento della formulazione dell'offerta. La riduzione del numero di velivoli (rispetto alla proposta americana) permette di contenere i costi, il che, trattandosi di aerei molto moderni, rende competitivo il pacchetto francese. Il Mirage 2000-5 è un valido caccia multiruolo, ma possiede alcuni handicap:

1. impiega missili aria-aria non adottati dall'Italia, i Mica;
2. non è standard Nato al 100% e non è molto diffuso fra gli alleati atlantici.

L'offerta francese consiste, dunque, in 28 caccia Mirage 2000-5 in *leasing* per 10 anni, in cambio di 3.800 miliardi di lire[78]. La proposta francese prevede, inoltre, un impegno di cooperazione economica al 100% dell'ammontare di spesa sostenuta dal governo italiano[79] e la possibilità per l'Italia, allo scadere del contratto, di acquistare gli aerei per 263 milioni di euro[80]. La Francia propone anche 6 aerei biposto da addestramento completamente operativi (a differenza di quelli americani che, invece, sono non operativi) ma non fornisce alcuna garanzia in merito all'assistenza tecnica dei velivoli[81];

c. *Tornado Adv*: dopo le discussioni relative al rinnovo del *lease* fino al 2010 dei 24 velivoli in servizio presso l'Aeronautica Italiana, la Gran Bretagna presenta la propria offerta alla fine di ottobre 2000. In realtà, anche ammettendo condizioni straordinariamente vantaggiose (quali *lease no cost* per i velivoli, con solo i costi di *service*), c'è un certo scetticismo sulla possibilità da parte britannica di garantire la disponibilità operativa richiesta: per avere 24 macchine in linea tutti i giorni, come richiesto dall'Ami, è necessario impiegare un numero di aerei decisamente maggiore, considerando gli stessi standard di efficienza media della *Royal Air Force*. Il Tornado, inoltre, deriva da un velivolo progettato per l'interdizione e non per la difesa aerea con un equipaggio di due uomini che non troverà seguito nei velivoli di futura acquisizione. Qualora non si proceda all'*upgrade* delle macchine (che permetterà l'uso degli Amraam), sarà necessario proseguire il noleggio dei missili Skyflash;

d. *MiG-29*: la proposta della Eads riguarda il MiG 29-A ex Ddr in servizio con la Luftwaffe, che prevede di ritirarli dal servizio operativo nel 2003. Il MiG 29 è completamente fuori standard Nato, impiega un proprio armamento e, trattandosi della versione iniziale A, possiede un'avionica superata ed inadeguata. Inoltre, il supporto logistico è molto complicato e la

[77] Il fatto che i velivoli in questione vengano costruiti appositamente per l'Italia comporta per la nostra Aeronautica la necessità di condividere con l'industria francese i costi ed i rischi connessi alla loro produzione.

[78] Corte dei Conti, op.cit.

[79] Questo vuol dire che, per ogni lira spesa dal governo italiano, l'industria italiana lavorerà, produrrà e venderà per un valore pari ad una lira. La Francia, infatti, è disposta a dare all'Italia lavoro su specifici programmi e ciò assume un certo rilievo se si considera che la Dassault è il primo esportatore di aerei da combattimento in Europa.

[80] Ciò non costituisce un vantaggio particolarmente rilevante per l'Italia, dal momento che i velivoli in questione devono solo temporaneamente garantire la capacità operativa che poi sarà offerta dagli *Eurofighter*. L'azienda francese si impegna a vendere, in ogni caso, gli aerei e, qualora trovi un acquirente ad un prezzo migliore di quello offerto all'Italia, verserebbe a quest'ultima la differenza.

[81] I missili a disposizione dei Mirage saranno pagati dall'Italia solo in caso di uso effettivo e il sistema di guerra elettronica sarà quello prodotto dalla Elettronica S.p.A. Parigi, inoltre, offre all'Alenia la propria assistenza nella vendita nel mondo dell'aereo da trasporto militare C-27J, sviluppato insieme alla Lockheed.

Prospetto 7.1. Le alternative potenzialmente soddisfacenti valutate dall'Aeronautica Militare Italiana

concorrente	*quantità e tipo di velivolo*	*pro*	*contro*
Governo Usa (*lease*)	n. 30 monoposto F16 A Block 15 Adf usati	partecipazione al programma di supporto logistico della *Usaf*	difficoltà connesse con la modalità di *acquisizione ore di volo*
	n. 4 biposto F16 B Block 10 Ocu per addestramento usati	manutenzione diretta *in loco*	debolezza della posizione italiana nelle trattative
	n. 4 F16 B Block 10 Ocu come fonti di parti di ricambio	addestramento di circa 40 piloti e preparazione di oltre 100 specialisti	
		garanzia di disponibilità operativa di almeno il 75% degli aerei	
		missili in dotazione SIDEWINDER e AMRAAM, già presenti negli stock della Ami	
Governo francese (*leasing*)	n. 28 Mirage 2000-5 nuovi	contenimento dei costi per via della riduzione del numero di velivoli	impiego di missili particolari, i MICA
		proposta di impegno di cooperazione economica al 100% del prezzo proposto	non standard Nato al 100% e non molto diffuso fra gli alleati atlantici
		possibilità di acquistare gli aerei allo scadere del *leasing*	costi e rischi elevati connessi con la produzione dei velivoli *ad hoc*
		corresponsione del prezzo dei missili solo in caso di uso effettivo degli stessi	nessuna garanzia di assistenza tecnica
		sostegno francese per la vendita nel mondo dei C-27J	
Royal Air Force (rinnovo *lease* in corso fino al 2010)	n. 24 Tornado Adv	sistema d'arma sofisticato e abbastanza moderno	numero di velivoli insufficiente a soddisfare la richiesta italiana
		lease no cost, con soli i costi di *service*	necessità di subire *up grade* per utilizzare missili Amraam

Luftwaffe procede verso il pensionamento anticipato di questi velivoli proprio perché è troppo costoso mantenerli in linea. Per poter diventare interessanti, quindi, i MiG 29 devono essere ampiamente rimodernati, con tempi e costi da definire, mentre non bisogna trascurare il fatto che gli aerei in servizio sono 23, quindi per arrivare a 24 macchine operative si deve integrare il pacchetto con almeno un'altra decina di aerei;

e. *Mirage F-1*: si tratta dell'ultima offerta presentata, giunge dalla Grecia e riguarda i Mirage F-1CG, di cui saranno in linea almeno 24 esemplari. L'Aeronautica greca ha ordinato diversi di F-16 e Mirage 2000-5 e sta trattando una novantina di *Eurofighter*, il che giustifica la propria volontà di sbarazzarsi dei vecchi F-1, sebbene sembri improbabile che essa riesca a garantire all'Italia il numero di velivoli efficienti richiesto, il supporto logistico e i restanti elementi del pacchetto.

Anche il consorzio *Eurofighter* ha cercato di inserirsi nella competizione. A dicembre 2000, infatti, esso ha proposto al Governo italiano una consegna anticipata di 22 velivoli. La proposta fu scartata perché, secondo quanto comunicato alle Commissioni Difesa delle Camere, non era ancora operativamente matura, per via della mancanza di un concetto di impiego consolidato e sperimentato sia delle tattiche che delle procedure operative ad esse collegate. La proposta in questione, poi, non era tale da soddisfare il requisito dell'Ami, né come ore di volo né come tempi.

Nel prospetto 7.1 sono schematizzate le tre alternative potenzialmente soddisfacenti valutate dall'Ami.

7.5 Il contenuto dell'accordo con il governo Usa

L'accordo fra Ami e Governo Usa è stato sottoscritto il 15 marzo 2001, nonostante gli elementi di criticità evidenziati da Alenia nei mesi precedenti l'assegnazione della fornitura e sintetizzati nel prospetto 7.2.

Prospetto 7.2. Gli elementi di criticità relativi alla prevista acquisizione degli F-16 americani

1.	difficoltà di inserimento delle industrie italiane, in termini di attività diretta, in un sistema d'arma già operante
2.	carattere innovativo delle modalità secondo cui si sarebbe articolata l'acquisizione, trattandosi di fornitura di ore di volo
3.	dimensioni delle acquisizioni italiane dagli Usa, dalle quali emergeva la necessità che le stesse fossero gestite in modo da garantire un adeguato ritorno economico e tecnologico per l'Italia
4.	ampia partecipazione, in collaborazione con la statunitense Lockheed Martin, dell'industria italiana alla produzione del velivolo da trasporto C-27J che, in caso di scelta dell'F-16, avrebbe reso opportuno concordare con le autorità Usa idonee compensazioni
5.	il programma F-16, sebbene di grande rilevanza, era stato studiato dalla Difesa senza informare preventivamente, almeno per ciò che riguardava gli aspetti generali, il Parlamento
6.	debolezza della posizione italiana nelle trattative (1)

Nota:

(1) In merito alla gestione del previsto acquisto, il fatto che l'Ami avesse fin dal principio comunicato la propria preferenza per gli aerei americani indeboliva la posizione italiana nelle trattative, mentre il rispetto degli interessi nazionali avrebbe voluto che si ricercasse seriamente un'alternativa e che venissero tatticamente mantenute in essere tutte le trattative.

Il programma si colloca nell'ambito degli accordi *Foreign Military Sales* (*Fms*) e prevede la cessione all'Italia di 34 velivoli, per un periodo di cinque anni. Tale durata non poteva, invero, assicurare una soluzione alle già ricordate necessità dell'Ami che, data la situazione del programma *Eurofighter*, si estendevano nel tempo per un ulteriore quinquennio, ma questo limite era imposto dalla legislazione americana[82].

Agli accordi relativi alla cessione dei velivoli si aggiungono quelli concernenti il relativo supporto logistico. Mentre, infatti, i primi trovano espressione in un testo concordato fra le parti, i secondi - conformemente alla prassi statunitense – sono rappresentati da un testo standard, sottoposto dall'amministrazione americana alla controparte e che quest'ultima ha dovuto accettare *in toto* entro il 15 marzo 2001.

I prezzi sono definitivamente fissati, senza alcuna possibilità di variazioni in aumento. Il corrispettivo della cessione quinquennale e del supporto logistico è stabilito in circa 775,4 milioni dollari ed i relativi pagamenti sono previsti con scadenza trimestrale[83]. Si è, poi, concordata una variazione alla *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.

7.6 Gli aspetti finanziari e contabili

L'accordo di cessione degli aerei F-16 prevede un piano di pagamenti comprendente gli anni dal 2001 al 2010, sebbene la durata della cessione sia attualmente stabilita in cinque anni. Per il supporto logistico è, invece, prevista l'opzione, per la parte italiana, di usufruirne per un ulteriore quinquennio.

Come già osservato, è stato emanato in data 14 marzo 2001 dal Ministro del Tesoro un decreto di autorizzazione all'assunzione di impegni pluriennali, che si riferiscono agli esercizi 2001-2010, per un importo complessivo di circa 1,6 mila miliardi di lire, destinato 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 dello Stato di Previsione del Ministero della Difesa. Il costo medio annuo dei velivoli F-16 ammonta, quindi, a circa 77,5 milioni di dollari.

I pagamenti rappresentano il corrispettivo di tutte le prestazioni assicurate da parte statunitense e non sono suscettibili di indicizzazione, a differenza dei pagamenti previsti per il *lease* dei Tornado Adv[84]. Per il supporto logistico, non potendo essere fissato con certezza l'ammontare in anticipo, veniva pattuita la cifra indicativa di 121 milioni di sterline, a condizioni economiche 1993.

L'accordo relativo ai Tornado Adv garantiva all'Italia un ritorno economico, sotto forma di commesse all'industria aeronautica italiana, in ragione del vantaggio che l'industria britannica avrebbe goduto per il supporto fornito ai Tornado ceduti all'Ami. Gli ordini supplementa-

[82] L'AD confidava ragionevolmente nel rinnovo della cessione per altri cinque anni, avendo ricevuto autorevoli assicurazioni in questo senso (contenute in due lettere, rispettivamente del Sottosegretario alla Difesa e del Segretario alla Difesa degli Stati Uniti, in data 15 dicembre 2003 e 3 marzo 2001).

[83] Corte dei Conti, op.cit.

[84] In questo caso, infatti, in base all'accordo con la *Raf*, l'Italia si obbligava a corrispondere, a fronte della cessione dei velivoli, pagamenti rateali ripartiti su 11 anni per un importo complessivo pari a 100 milioni di sterline. Questa somma doveva, poi, essere indicizzata ogni anno per tutta la durata della cessione, secondo parametri denominati "indici Lcc", usati in ambito Nato per gli approvvigionamenti del Programma Tornado.

ri da passare all'industria italiana sarebbero andati da un minimo di 50 milioni di sterline ad un importo pari al corrispettivo del *lease* dei Tornado (escluso il supporto logistico) ed avrebbero riguardato prevalentemente il progetto "Al Yamamah[85]", oltre ad altre commesse.

In seguito alla decisione italiana di recedere anticipatamente dall'accordo con la *Raf*, è stata concordata nel 2001 fra le due parti una riduzione dei pagamenti da effettuarsi da parte italiana durante il periodo residuo (2002-2004) - stabiliti in circa 10 milioni sterline – per un importo complessivo di circa 95 milioni di sterline, senza tenere conto dell'indicizzazione[86].

Dal flusso dei pagamenti effettuati dall'Ami nell'ambito del programma Tornado Adv (rispettivamente per il *lease* e per il supporto logistico) emerge che i costi sostenuti dell'AD sono costituiti da:

- circa 105 milioni di sterline per il supporto logistico;
- circa 95 milioni di sterline per la rata del *lease*;
- circa 25,5 milioni di sterline per l'indicizzazione.

Nel complesso, quindi, il programma è costato all'AD circa 226 milioni di sterline (oltre 330 milioni di euro) da ripartire su undici anni, ai quali bisogna sommare i costi relativi al supporto logistico per il periodo 2002-2004. Senza tenere conto di questi ultimi, quindi, il costo medio annuo per l'AD è pari a circa 20,5 milioni di sterline (circa 30 milioni di euro).

La dismissione anticipata dei Tornado, dunque, consente di conseguire ogni anno economie pari a circa la metà dei costi che il programma F-16 comporta, il che vuol dire che, in base alla pianificazione finanziaria del MiD[87], i restanti 30 milioni di euro annui dovrebbero giungere dalla radiazione degli F-104.

Non è ancora chiaro, infine, quanto inciderà in termini di costi la perdita, al largo della base di Trapani, di uno dei velivoli F-16, in seguito ad un incidente avvenuto nel mese di dicembre 2003. Secondo le previsioni contenute nell'accordo di cessione, è in corso un'inchiesta amministrativa, condotta da una commissione mista italo-americana, per accertarne la dinamica e le cause.

7.7 Il supporto logistico

Uno degli elementi di differenziazione della proposta americana rispetto alle altre valutate dall'Ami è rappresentato dall'inserimento degli aerei noleggiati dall'Italia nel programma di supporto logistico dell'*Air Force* statunitense per tutta la durata della cessione. Il rilievo assunto nell'economia negoziale dalla prestazione del supporto logistico è testimoniato, infatti, dalla qualifica di "cessione di ore di volo" data dall'AD alla fattispecie, derivante dal considerare prevalente, appunto, questo servizio prestato dalla parte cedente e volto a consentire l'utilizzo dei beni ceduti.

La maggior parte degli apparati dell'F-16 può essere sostituita in linea di volo (*Lru, Line Replaceable Unit*) e senza l'impiego di particolari attrezzature. La diagnosi dei guasti in linea

[85] Il progetto "Al Yamamah" è un programma di fornitura di aerei Tornado all'Arabia Saudita, nel quale Italia e Gran Bretagna erano co-interessate.

[86] La riduzione di 4,7 milioni di sterline accordata dal governo britannico corrisponde a minori spese che questo riconosce per la cessazione anticipata del *lease* dei Tornado. Per il supporto logistico, invece, viene concordato che esso continuerà ad esser fornito da parte britannica secondo le necessità dell'Ami e pagato in proporzione.

[87] L'AD intende, infatti, finanziare il programma F-16 con le economie ottenute radiando gli F-104 e dismettendo anticipatamente i Tornado Adv inglesi.

di volo del velivolo è effettuata usando principalmente sistemi *Bite* (*Built In Test Equipment*), che permettono l'individuazione del guasto e la sostituzione del 100% delle *Lru* del velivolo al primo livello di manutenzione (*organizational/ flight-line*). Le *Lru* inefficienti sono poi inviate al secondo livello di manutenzione (*intermadiate/back-shop)* e, dove previsto, al terzo livello (*off site/depot*).

Per il supporto del *"Peace Caesar F-16 Program"* sono state concepite due combinazioni di livelli di manutenzione, strutturate come segue:

a. la prima, basata su *organizational/flight-line*[88] e *off site/depot;*

b. la seconda, analoga a quella sopra descritta, ma con in più l'*intermediate/back-shop*.

La gestione di questi livelli è fornita dal *Moc* (*Maintenance Operations Center*) della *Mob* e ne è responsabile la Lockheed Martin[89], *prime contractor* del governo americano per l'implementazione del programma. Il *Moc* gestisce tutte le azioni di manutenzione dell'F-16 ed è l'autorità finale per tutte le problematiche degli items non riparabili presso la *Mob* (*Nrts, Not Repairable This Station*) ovvero delle avarie non riproducibili.

Qualora il particolare inefficiente sia dichiarato *NRTS,* il *Moc* della Mob lo invia presso il riparatore esterno (*depot/off site repair facility*) ovvero dichiara la sua non riparabilità per procedere al fuori uso/alienazione del particolare (*condemn/dispose the component*). La Lockheed, fatti salvi casi di forza maggiore, è responsabile tramite il *Moc* di programmare la disponibilità dei velivoli presso la *Mob*, secondo le esigenze operative. Considerando che quello in questione è un accordo fra governi e che non esiste alcun rapporto contrattuale diretto fra Ami e Lockheed, è prevista la presenza *in country* di un rappresentante governativo Usa (*Weapon Systems Logistics Officer, Wslo*), incaricato di individuare le opportune azioni correttive.

Anche la *limited intermediate/back-shop level maintenance* è eseguita sostanzialmente dai manutentori Ami con l'assistenza e sotto la supervisione del personale tecnico della Lockheed, che ne mantiene la responsabilità finale.

In relazione al motore, non è fatto nessun intervento di 2° livello tecnico a Trapani, ma si fa affidamento esclusivamente sulle capacità implementate presso la *Fob* di Cervia. La manutenzione di 3° livello tecnico, invece, è interamente a carico dell'industria.

Presso la *Fol* (*Forward Operating Location*), cioè la base di rischieramento, sono effettuati solo interventi di primo livello, gli altri interventi dipendendo dal *Moc* della base di provenienza dei velivoli.

Una volta individuati e rimossi gli apparati inefficienti ad opera degli specialisti Ami sotto la supervisione della Lockheed, quelli riparabili sono inviati al riparatore esterno, tramite il personale Lockheed Martin e Pratt & Whitney[90].

[88] La manutenzione *organizational/flight-line level* è svolta presso la *Mob* di Trapani da specialisti italiani con il supporto e sotto la supervisione del personale della Lockheed. Queste le relative attività: - ispezioni pre e post volo; - controlli fra due sortite successive; - *arming* e *de-arming*; - analisi degli eventuali malfunzionamenti del velivolo e del motore; - sostituzione del propulsore e dei suoi accessori esterni, qualora si rivelino inefficienti; - individuazione delle *Lru* (*Line Replaceable Unit*) difettose e loro sostituzione; - ripristino dello stato di efficienza del velivolo; - controllo *Fod* (*Foreign Object Damage*).

[89] La Lockheed Martin ha ricevuto verso la fine del 2001 un contratto da parte del governo degli Usa per la fornitura di parti di rispetto, supporto tecnico e addestramento per un valore annunciato di 313 milioni di dollari su dieci anni. Inoltre, secondo una nota del comparto aerei da caccia del costruttore americano, la Lockheed gestisce l'acquisizione dei ricambi e la loro distribuzione sulle basi italiane.

[90] Per Pratt & Whitney il programma ha un valore potenziale di quasi 140 milioni di dollari. Essa riveste un ruolo chiave nell'aggiornamento dei motori F100-PW-220E, che garantisce un miglioramento dell'operatività, dell'affidabilità, della manutenzione, della durata, della sicurezza e dei costi (sia di gestione che operativi).

Il supporto logistico del motore degli F-16 è assicurato dalla Pratt & Whitney e si configura come servizio *power by the hour*, con l'impresa che garantisce la disponibilità operativa del motore in termini di ore di volo. L'impresa provvede, dunque, a quantificare le parti di ricambio, al loro approvvigionamento, al ripristino delle scorte, si assume la responsabilità della puntuale gestione tecnica della flotta motori e di tutte le operazioni di manutenzione di ciò che occorre per produrre le ore motore previste. Per tutto questo, la Pratt & Whitney si avvale di infrastrutture e personale specialista Ami opportunamente addestrato e qualificato dalla stessa Pratt & Whitney e che opera sotto la sua supervisione.

7.8 Considerazioni relative alla specificità militare dei velivoli F-16

La specificità militare dell'oggetto dell'accordo fra l'Ami ed il governo americano può essere valutata da tre diverse prospettive:

1. contrattuale;
2. economica;
3. tecnica.

Dal punto di vista *contrattuale*, la decisione italiana di ricorrere ad un accordo di *lease* piuttosto che all'acquisizione diretta dei velivoli appare condivisibile, come si è detto, per via della necessità dell'Ami di disporre di velivoli intercettori più moderni di quelli in suo possesso, ma solo temporaneamente, in attesa della piena operatività della linea *Eurofighter.* Su questi presupposti, una previsione d'acquisto sarebbe stata illogica e contraddittoria.

Il *lease* dell'F-16 dell'*Usaf* comporta, rispetto all'acquisizione diretta, i vantaggi e gli svantaggi schematizzati nel prospetto 7.3.

Prospetto 7.3 I vantaggi del *lease* dell'F-16 dell'*Usaf* rispetto all'acquisizione diretta

vantaggi	*svantaggi*
coinvolgimento del personale delle FA italiane ridotto	richiede maggiore impegno nella gestione contrattuale, trattandosi di una fattispecie innovativa ed essendo le organizzazioni tendenzialmente ostili al cambiamento
responsabilità di soddisfare il requisito direttamente a carico al governo fornitore del velivolo	più complicato dal punto di vista della gestione finanziaria
non impone di dotarsi di una linea logistica *ad hoc*, ma solo di operare adeguamenti infrastrutturali alle linee già disponibili	comporta la necessità di approfondire la conoscenza della lingua inglese per rendere possibile la comunicazione fra personale americano e personale Ami, in fase di addestramento piloti, formazione manutentori ed esecuzione supporto logistico

Nella relazione contrattuale che si sta qui studiando la natura pubblica o privata del concedente influisce in termini di flessibilità, costi e trasferimento del rischio in tre ambiti:

a. l'ammontare del canone;
b. la possibilità di soddisfare i requisiti richiesti dal governo fruitore della prestazione;
c. le implicazioni politiche.

Per quanto riguarda il canone, occorre tenere presente che esso dipende dal costo del bene, dalla durata del contratto e, nel caso particolare di un *lease chiavi in mano*, dal costo del supporto logistico. Qualora i contraenti siano entrambi soggetti di natura pubblica, come succede per il *"Peace Caesar F-16 Program"*, il fatto che il bene venga acquisito dal governo concedente con lo stesso procedimento del quale esso si serve per soddisfare le proprie esigenze militari genera delle economie di scala che comportano una riduzione del prezzo praticato. Non si ritiene che la natura del concedente possa incidere in qualche misura sulla durata del contratto, mentre sembra che essa assuma una certa rilevanza in relazione al costo del supporto logistico. È, infatti, ragionevole ipotizzare che un concedente pubblico si serva dell'azienda produttrice del bene per prestare il servizio di manutenzione e supporto, come garanzia della sua corretta esecuzione. Il ricorso ad una soluzione di questo tipo implica prevedibilmente costi aggiuntivi rispetto a quelli che comporterebbe un contratto stipulato direttamente dal fruitore con un concedente privato, poiché il concedente pubblico svolge un'ulteriore funzione di intermediazione, a parte quella finanziaria.

Il contratto di *lease* degli F-16 dell'*Usaf* ha come oggetto un bene complesso ma abbastanza standard. In generale, si può affermare che un governo sia particolarmente idoneo a fornire un bene/servizio standard:

1. perché ha riscontrato in precedenza la medesima esigenza del potenziale cliente e, quindi, dispone già del bene richiesto e/o delle infrastrutture e dei mezzi necessari per erogare il servizio;
2. perché il bisogno espresso dal governo cliente potrebbe manifestarsi contemporaneamente nel governo concedente.

Nel caso di requisiti non standard, invece, è più probabile che questi vengano soddisfatti da un concedente privato.

La natura del concedente rappresenta, infine, una questione di difficile valutazione per ciò che riguarda le sue implicazioni politiche. La decisione di ricorrere ad un accordo di *lease* fra governi comporta, infatti, la garanzia di interoperabilità, qualora i due paesi si trovino coinvolti in operazioni militari congiunte – senza contare, naturalmente, la garanzia (per l'acquirente) rappresentata dall'assunzione del rischio da parte del paese concedente. Del resto, però, la fornitura del bene o l'erogazione del servizio possono venire meno qualora insorgano conflitti di interesse fra i due paesi[91].

Con un concedente privato, invece, potrebbero non esserci implicazioni politiche, anche se non va trascurata l'eventualità di pressioni da parte governativa e la probabilità che le garanzie di adempimento alle clausole contrattuali – sempre che possano essere fornite - comportino costi non indifferenti.

Dal punto di vista *economico*, la decisione dell'AD di finanziare con fondi ordinari un programma di ammodernamento costoso e di lungo respiro come quello di acquisizione dei caccia F-16 ha vincolato indebitamente la spesa corrente del Ministero, inducendo deviazioni (di cui si è detto) dalla corretta procedura di approvazione dei programmi.

Se la dismissione anticipata dei Tornado Adv, in seguito alla scelta degli F-16 americani, ha comportato una limitata diminuzione degli oneri finanziari (minore spesa per il supporto lo-

[91] Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui il governo italiano decida di intervenire in un conflitto al quale gli Stati Uniti non intendano prendere parte. Dipendendo il supporto logistico e, quindi, la piena operatività, degli F-16 dal contraente governativo americano, questo potrebbe decidere di venir meno agli accordi e di non prestare il servizio previsto dall'accordo. Il governo Usa incorrerebbe, di certo, in penali, ma avrebbe ottenuto il mancato intervento dell'Italia.

gistico), si attendono risultati più significativi in merito alle compensazioni industriali[92]. A questo riguardo, occorre sottolineare che la legislazione statunitense vieta al governo di intavolare negoziazioni dirette con le controparti. In una nota del 15 dicembre 2000 del Sottosegretario della Difesa degli Stati Uniti al Segretario Generale del Ministero della Difesa sono state, invece, indicate due imprese statunitensi del settore aeronautico (la Lockheed Martin e la Pratt & Whitney) delegate dal governo Usa a svolgere una parte del supporto logistico, sul presupposto dell'impegno di procurare all'industria italiana ritorni finanziari. Accordi fra l'AD e le imprese suddette sono, quindi, intervenuti dopo la conclusione della cessione e nel luglio 2002 è stato siglato un *Industrial Return Agreement*. Con questo accordo, la Lockheed Martin e la Pratt & Whitney si impegnano – a condizione di essere scelte dal governo statunitense per effettuare in parte l'attività di supporto logistico relativa alla cessione degli aerei F-16 all'Italia – ad assicurare alle industrie italiane entrate pari al 50% del valore dei contratti stipulati dalle due società con il governo americano, calcolato secondo un meccanismo complesso che tiene conto della natura del vantaggio ricavato e della situazione delle imprese che ne trarranno vantaggio[93].

Dal punto di vista *tecnico*, la scelta degli F-16 può essere motivata con le argomentazioni addotte, al momento della conclusione dell'accordo, dall'allora Ministro della Difesa Sergio Mattarella, il quale ha affermato che la proposta americana è risultata quella «più economicamente conveniente e vantaggiosa e che ha consentito di usare al meglio i soldi dei contribuenti», ma al tempo stesso è stata ritenuta valida dal punto di vista operativo, tenuto conto delle provate efficienza ed affidabilità dei velivoli americani[94].

[92] Le *compensazioni industriali* possono essere considerate un vero e proprio accordo commerciale con il quale il venditore si impegna ad effettuare, o rendere possibili, attività industriali nel paese dell'acquirente, al fine di "equilibrare", sia economicamente che tecnologicamente, la commessa ricevuta. La compensazione può essere prevista da un accordo generale, al di fuori del contratto di acquisto, oppure essere una clausola dello stesso e può essere *diretta* o *indiretta*. È considerata *diretta* quando il paese acquirente partecipa alla produzione del materiale oggetto dell'acquisto, attraverso la costruzione di parti di esso o la coproduzione del mezzo. Questa forma implica sovente il trasferimento di *know-how* ed anche la possibilità di vendita a paesi terzi del bene oggetto del contratto. La compensazione è, invece, *indiretta* quando si realizza attraverso l'acquisto, da parte del venditore o del suo paese di appartenenza, di prodotti militari o civili, la cessione di tecnologie, la partecipazione azionaria in imprese del paese del cliente od altre forme similari. La differenza principale tra i due tipi di compensazione è che nel primo le contropartite sono collegate al bene oggetto del contratto. Normalmente, per un programma, si suddividono le compensazioni percentualmente nelle due categorie, soprattutto quando non è possibile soddisfare il tasso di compensazione richiesto in modo diretto. Le compensazioni, soprattutto quelle dirette, garantiscono all'industria nazionale quote di lavoro e benefici tecnologici, nonostante ci si rivolga all'estero per gli acquisti.

[93] Gli *Industrial Agreement* di cui si è detto hanno iniziato ad avere esecuzione. Ad oggi, infatti, sono stati effettuati a vantaggio di imprese italiane due ordini da parte della Lockheed Martin e uno dalla Pratt & Whitney, approvati dal Ministero della Difesa, per un importo complessivo di 12,119 milioni di $. Si ricorda, a questo proposito, il caso di Vitrociset, società selezionata da Lockheed all'interno di una *short list* contenente anche Alenia Difesa e Marconi, per la riparazione e manutenzione in Italia dei sistemi elettronici e avionici dei velivoli. Nell'estate del 2001 è stato firmato un accordo preliminare fra l'azienda americana e quella italiana, denominato *Proprietary Information Agreement* (*Pia*). Il contratto ha un valore che si aggira intorno a quattro miliardi di lire all'anno (oltre due milioni di euro), come affermato da Dragoni, G. in *E Vitrociset rifarà l'avionica degli F-16*, in «Il Sole 24 ore», 15 settembre 2001].

[94] Come sostenuto da Nativi A., op. cit., i fattori valutati nella scelta fra le proposte giunte all'attenzione dell'Ami sono stati: 1) le caratteristiche tecniche; 2) la componente armamento, nel senso di compatibilità con l'Amraam o di comodato di armi diverse; 3) l'affidabilità; 4) la standardizzazione con gli alleati; 5) la qualità e la quantità del supporto logistico; 6) l'addestramento; 7) le considerazioni sul sistema di rifornimento in volo. A quest'ultimo proposito occorre, infatti, precisare che l'F-16 necessita del *boom* (asta rigida),

La decisione del governo americano di ricorrere alla Lockheed Martin e alla Pratt & Whitney per il supporto logistico, è pienamente giustificata dal fatto che le due società americane, in quanto costruttrici la prima dell'aereo e la seconda del motore, dovrebbero poter garantire la fornitura del miglior supporto logistico possibile, per l'aereo in questione. Il governo italiano, in questo modo, non si trova nella necessità di dotarsi di una linea logistica per velivoli destinati a rimanere operativi per un periodo di tempo limitato, ma corre il rischio di dipendere, totalmente o parzialmente, dal contraente americano per la manutenzione dei velivoli.

Il conferimento all'industria italiana dell'incarico di provvedere al supporto logistico degli F-16 americani, oltre che non previsto dagli accordi *Fms*, sarebbe stato:

1. sconveniente, dal momento che qualunque potenziale manutentore italiano sarebbe stato in grado di fornire, al più, assistenza alle citate imprese americane e, fra l'altro, dovendo sostenere costi difficili da ammortizzare[95];

2. rischioso, poiché ritardi o errori nella produzione/installazione dei pezzi di ricambio avrebbero potuto comportare il mancato soddisfacimento del requisito espresso dall'Ami.

mentre gli altri velivoli in uso presso la nostra Aeronautica usano il sistema *probe and drogue* (sonda e cestello). Questo punto potrebbe essere risolto con il nuovo aerorifornitore Boeing B-767, decidendo se dotarlo solo di un sistema di tipo *probe and drogue* oppure anche un *boom*, in modo da consentire il supporto ad ogni tipo di velivolo. A questo proposito, occorre ricordare che l'*Armèe de l'Air*, con aerei da combattimento dotati di *probe*, ha in linea tanker KC-135 con *boom and drogue* aggiunto.

[95] Non occorre, infatti, sottovalutare gli effetti prodotti sui costi dal numero limitato degli aerei da supportare e dall'arco temporale ridotto all'interno del quale si colloca il programma.

8. Il caso inglese: il programma *Future Strategic Tanker Aircraft* (*Fsta*)

8.1 Il sistema britannico di acquisizione di beni e servizi militari: un quadro d'insieme

Nel Regno Unito, il sistema di acquisizione dei materiali di armamento e di gestione della politica industriale in ambito difesa si caratterizza per la grande rilevanza della componente tecnica e per il peso ridotto di implicazioni di carattere politico nelle questioni riguardanti l'industria nazionale[96].

Le linee generali della politica di difesa sono definite dal Primo Ministro, con la collaborazione del Segretario di Stato alla Difesa, e il coordinamento a livello interministeriale fra i responsabili dei vari dicasteri è garantito da riunioni che si svolgono presso il *Cabinet Office*[97]. In particolare, i programmi di acquisizioni di valore superiore a 400 milioni di sterline richiedono, oltre alla normale approvazione del *Equipment Approvals Committee* (*Eac*), quella dei *Ministers*, rivelando quindi una maggiore connotazione politica.

Il Parlamento svolge una funzione di indirizzo e controllo sull'attività governativa e su quella degli apparati tecnici del *Ministry of Defence* (*MoD*), soprattutto in relazione al processo di autorizzazione alla spesa.

La riforma delle strutture dedite al *procurement* e alla politica industriale nel settore difesa risale all'inizio del 1999, in risposta ai ritardi e agli incrementi di costi, rispetto alle previsioni iniziali, dei maggiori programmi di armamento. Le cause principali di quanto detto sono, di fatto, riconducibili a:

1. le difficoltà tecniche o le variazioni nei requisiti tecnici;
2. la ridefinizione dei quantitativi programmati;
3. la sottostima dell'inflazione, in generale, e dell'inflazione militare in particolare;
4. le difficoltà di gestione ed esecuzione dei programmi di cooperazione.

Tale riforma ha portato all'istituzione dell'agenzia esecutiva del *MoD* per le acquisizioni, la *Dpa*, *Defence Procurement Agency*, competente anche per i programmi internazionali. La *Dpa* è guidata dal *Chief of Defence Procurement* (*Cdp, CE/Dpa*), corrispettivo del Direttore Nazionale Armamenti, che risponde al *Minister of State for Defence Procurement*, sotto l'autorità del *Secretary of State for Defence*. Fra le responsabilità del *Minister* si collocano gli approvvigionamenti, le politiche industriali per la difesa, l'export di armamenti e la ricerca tramite la *Dera* (*Defence Evaluation & Research Agency*).

Il coordinamento con le altre amministrazioni avviene anche a livello dei singoli progetti negli *Integrated Project Team* (*Ipt*), grazie alla nuova organizzazione predisposta per sviluppare l'iniziativa di *Smart Procurement*[98] seguita alla *Sdr.*

[96] Gasparini G., *Il coordinamento della politica industriale nel campo della difesa nei maggiori paesi europei*, Roma, CeMiSS, 2000.

[97] All'interno del *Cabinet* vi sono vari Comitati, fra cui uno permanente per la Difesa. Le decisioni di particolare rilievo sono prese in questo contesto sotto la guida del Primo Ministro.

[98] Lo *Smart Procurement System* è definito dal *MoD* come "un esercizio congiunto con l'industria, sotto gli auspici del Consiglio delle Industrie per la Difesa, focalizzato sui processi più che sulle organizzazioni,

La *Dpa* è organizzata in *Ipt*, nella forma di *Peer Groups* e in alcuni gruppi di supporto, fra cui l'*International Relations Group* (*Irg*) e l'*Industry Group* (*IG*), responsabili il primo della cooperazione internazionale e dei rapporti con le associazioni degli industriali, il secondo delle strategie industriali in ambito difesa[99].

8.2 Le Pfi e gli acquisti del Ministero della Difesa britannico

Una delle modalità di cui il *MoD* si serve per accrescere le capacità di *front line* delle Forze Armate è rappresentata dalla *Private Finance Initiative* (*Pfi*). Con questa forma contrattuale, un operatore privato provvede – a fronte del pagamento di una tariffa periodica su un arco di tempo generalmente esteso - alla progettazione, costruzione e gestione di un'opera che tradizionalmente sarebbe stata realizzata nel settore privato. La *Pfi* consente all'amministrazione pubblica di procurarsi un cespite dal settore privato, fornitore del servizio e responsabile dell'operatività del bene nel periodo pattuito. Due sono, quindi, i principi cardine di questa modalità di finanziamento:

1. l'assunzione del rischio da parte privata[100], in modo che eventuali perdite o extra costi non ricadano sulla fiscalità generale;
2. la massimizzazione del rendimento delle risorse o degli assets messi a disposizione dal soggetto pubblico (*value for money*).

Le *Pfi* costituiscono il metodo di scelta più frequentemente usato dal governo britannico per finanziare nuovi progetti di investimento. I contratti *Pfi* sono in genere accordi di lungo periodo relativi a programmi di spesa pubblica pluriennali (spesso trentennali). Il settore pubblico non deve reperire subito il denaro necessario a sostenere i costi iniziali[101], ma in seguito i pagamenti sono normalmente più alti che in progetti equivalenti finanziati secondo modalità tradizionali. Nei contratti convenzionali, infatti, il settore privato è pagato per la realizzazione dell'asset ed il settore pubblico stabilisce accordi separati in merito alla manutenzione ed al mantenimento in funzione dell'asset. Nei contratti di tipo *Pfi*, l'impresa riceve, invece, una remunerazione che si basa sul servizio fornito per tutta la durata del contratto ed il prezzo pagato al contraente è inteso come copertura dei costi di costruzione, manutenzione e mantenimento in funzione dell'asset.

Dal momento che il Governo può ottenere prestiti a tassi di interesse minori rispetto alle società private, i contratti *Pfi* di norma richiedono finanziamenti maggiori di quelli necessari per realizzare i progetti finanziati pubblicamente. Perché una tale modalità di finanziamento risulti conveniente per un'amministrazione pubblica occorre che i maggiori costi di finanziamento ed ogni altro potenziale svantaggio siano più che compensati dai benefici ottenuti. Al-

mirante a produrre un pacchetto di misure che riconoscano che il *procurement* è un processo cooperativo che coinvolge molteplici *stakeholders*, inclusa l'industria, ed il cui punto centrale è il *through life system approach procurement*".

[99] La *Dpa* funge anche da controparte per i programmi industriali internazionali e si occupa a livello operativo di implementare la politica internazionale degli armamenti e dell'export; l'Agenzia è responsabile per il coordinamento inglese dei lavori in sede *Loi* e *Occar* e si occupa anche della ristrutturazione, concentrazione ed internazionalizzazione dell'industria della difesa in Europa.

[100] Il *MoD* non anticipa il costo di creazione degli asset; è il settore privato che provvede a ciò, mediante propri investimenti di capitali, costituiti da fondi normalmente presi in prestito dalle banche. Al fine di recuperare tali investimenti e di conseguire profitti, il settore privato vende al *MoD* servizi realizzati mediante l'impiego degli asset creati.

[101] La metodologia contrattuale *Pfi* può far sì che i dipartimenti avviino progetti che non sarebbero stati in grado di finanziare in modo tradizionale e risulta, quindi, allettante nel breve periodo. Ciò può, però generare distorsioni nelle priorità in favore di progetti che possono essere realizzati nell'ambito delle *Pfi*.

cuni dei potenziali vantaggi e svantaggi dei contratti di tipo *Pfi* rispetto a forme di finanziamento tradizionali sono riportati nel prospetto 8.1.

La politica del *MoD* prevede che, prima di avviare programmi di tipo *Pfi*, i dipartimenti considerino le opzioni disponibili per finanziare i propri progetti.

Prospetto 8.1. I potenziali vantaggi e svantaggi dei contratti di tipo *Pfi* rispetto a forme di finanziamento tradizionali

VANTAGGI	*SVANTAGGI*
I prezzi sono definiti con maggiore certezza, dal momento che il dipartimento ed il contraente pattuiscono un pagamento annuo unitario (per il servizio che deve essere fornito) che alloca sul fornitore i rischi di extra-costi	Il dipartimento è impegnato in contratti di lungo termine (spesso di circa trenta anni), con il conseguente rischio che essi diventano inadatti al mutamento dei bisogni durante il periodo della loro validità
La responsabilità riguardo agli assets è trasferita al contraente ed il dipartimento non è coinvolto nella fornitura di servizi che potrebbero non fare parte del proprio *core business*	Possono essere necessarie rinegoziazioni dei termini contrattuali e dei prezzi, al fine di adattarli ai mutamenti delle esigenze del dipartimento
Sono introdotti elementi di innovazione nella fornitura del servizio al fine di soddisfare meglio le esigenze del dipartimento	L'introduzione di metodi innovativi, e quindi non testati, di prestazione del servizio può comportare decrementi del livello di qualità dello stesso
Esistono incentivi per il contraente a far sì che la prestazione del servizio sia tempestiva e di qualità, visto che spesso il pagamento non viene effettuato prima che il servizio sia operativo	I rischi relativi alla fornitura del servizio dei quali si fa carico il contraente (inclusi nel prezzo praticato) sono spesso difficilmente quantificabili
Il contratto conferisce incentivi maggiori a gestire il rischio durante tutto il suo periodo di validità (1)	Il contraente può non essere in grado di gestire correttamente i rischi trasferiti o i dipartimenti possono credere di aver trasferito rischi non relativi al *core business*, mentre è avvenuto il contrario
Un contratto *Pfi* di lungo termine induce il contraente ed il dipartimento a tener conto dei costi relativi a tutta la vita del contratto, piuttosto che a considerare separatamente la realizzazione dell'asset ed i periodi di attività (2)	I costi relativi a tutto il periodo di validità del contratto sono quantificati tramite un pagamento annuo, basato su modalità di finanziamento concordate con il contraente a tassi commerciali che tendono ad essere più alti dei tassi di prestito praticati al governo

Fonte: *www.nao.gov.*

Note:

(1) Un livello ridotto di qualità del servizio renderebbe, infatti, necessario il pagamento di indennizzi in favore del dipartimento.

(2) Ciò può comportare efficienze attraverso le sinergie esistenti fra la progettazione e realizzazione e la successiva manutenzione. Il contraente si assume il rischio di errori di progettazione e di realizzazione.

Una delle questioni di più ardua soluzione in merito alle *Pfi* è valutare se i suoi benefici – ed in particolare l'uso degli *skills* del settore privato e la più efficiente allocazione del rischio – siano sufficienti a giustificare i costi addizionali rispetto alle forme tradizionali di finanziamento. Tali benefici, infatti, potrebbero essere ottenuti ad un prezzo più basso usando forme di finanziamento alternative, che devono quindi essere sottoposte ad un'analisi accurata, ad esempio tramite il *public sector comparator*, metodo di determinazione dei costi di un programma, finanziato secondo le modalità tradizionali, che genera risultati analoghi a quelli di un contratto di tipo *Pfi*[102].

Per quanto riguarda il processo di acquisto, nei progetti *Pfi* si possono individuare le fasi (schematizzate in figura 8.1) di:

1. *fattibilità*, che consiste nel valutare la fattibilità e gli obiettivi del progetto;
2. *procurement*, costituito dall'insieme di attività che portano alla stipula del contratto;
3. *gestione del contratto*, cioè, la fase di *in-service* durante la quale il servizio è avviato ed erogato ed è garantita la realizzazione del progetto finale.

Dopo che il contratto è stato siglato e quando il programma è in fase esecutiva, viene effettuata la valutazione *post-project*, che consiste nel:

- verificare tempi, costi e *performance* del programma;
- identificare le debolezze nella gestione;
- proporre cambiamenti ed aggiornamenti;
- fornire informazioni all'*IPT leader*.

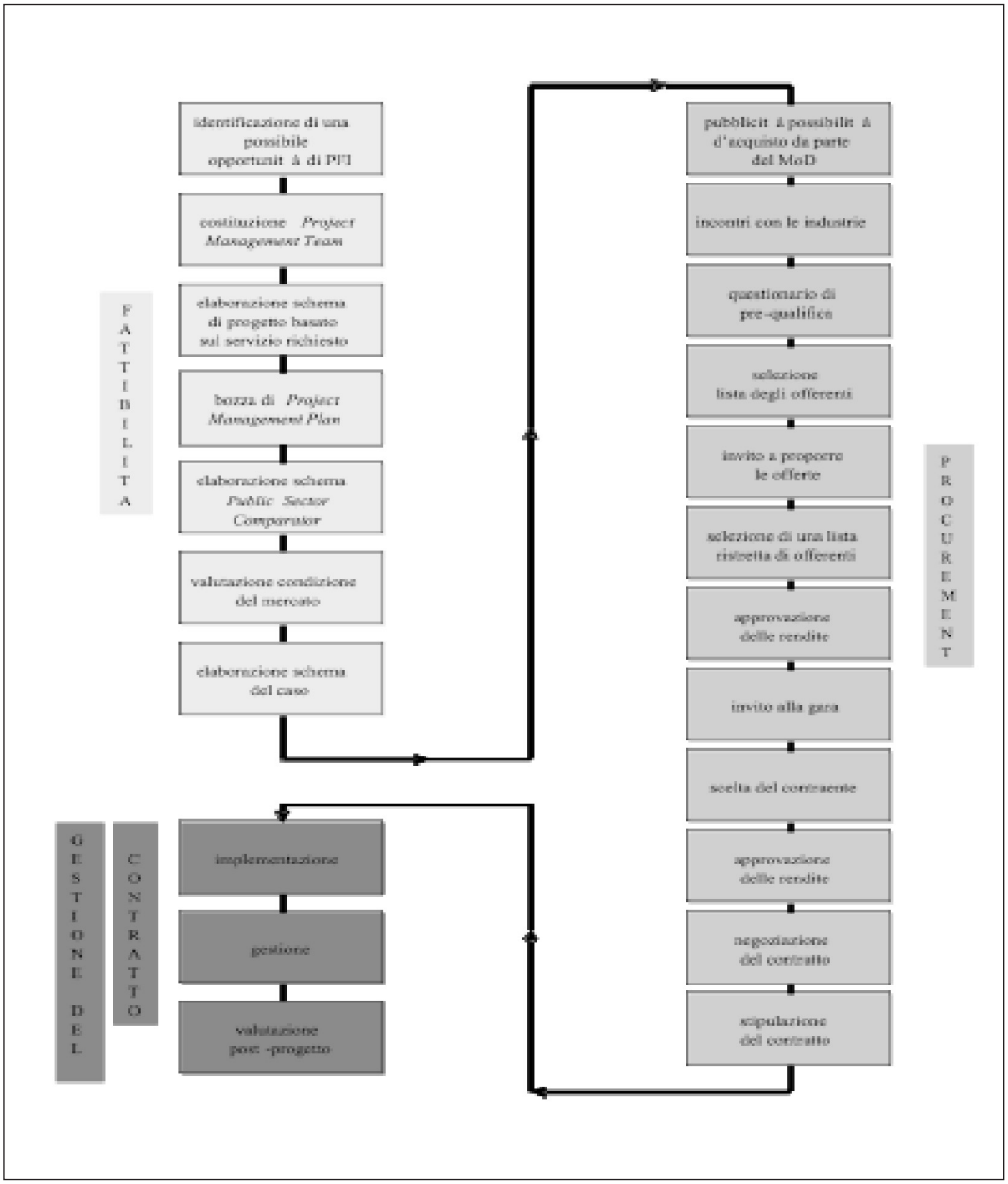
Alcuni progetti possono differire per la mancanza di alcune fasi. I contratti sono stipulati solo con imprese dotate di certificazione di qualità Iso 9000, che rispondono a criteri di sicurezza secondo le indagini del *Service Security Authority* e, per i progetti di maggiore rilevanza, che dimostrano stabilità finanziaria.

I progetti stipulati attraverso le *Pfi* sono da ritenersi più complessi rispetto alle procedure tradizionali del *MoD*, sia perché occorre prevedere nei contratti molte condizioni aggiuntive[103], sia perché il processo di valutazione delle proposte richiede più tempo.

[102] Il *public sector comparator* è solo uno di una serie di modi di valutare una proposta di contratto *Pfi* ed è rilevante quando la possibilità di finanziamento pubblico sulla quale si basa costituisce una vera alternativa ad un contratto di tipo *Pfi*. L'accuratezza del metodo in questione è, però, molto limitata, dal momento che esso è soggetto ad errori derivanti dalla complessità dei modelli finanziari spesso utilizzati e per il fatto che dipende da previsioni incerte. Dopo aver deciso se ricorrere ad un contratto di tipo *Pfi* o meno, il *public sector comparator* perde rilevanza. In ogni caso, durante la fase di negoziazione è opportuno conservare la possibilità di scegliere una soluzione alternativa al *Pfi*, in modo da esercitare pressione sul prezzo ed evitare aumenti dei costi contrattuali.

[103] Queste condizioni aggiuntive derivano dalle richieste dei fornitori e riguardano i meccanismi di pagamento, la formula di variazione del prezzo, la procedura di disputa, la durata del contratto, i diritti di prelazione, ecc.

Figura 8.1. Le fasi dei progetti *Pfi*



Fonte: www.mod.uk.

I progetti di tipo *Pfi* possono essere suddivisi in tre categorie:

1. servizi venduti dal *MoD*, in relazione ai quali la maggior parte dei costi è sostenuta dal *MoD*, che paga ad un privato un rimborso concordato come contropartita per una data prestazione;

2. *joint ventures*, per i quali una parte significativa dei costi di progetto è sostenuta da soggetti finanziatori diversi dal *MoD*;

3. progetti dotati di autonomia finanziaria, tali che il settore privato ne avvia la realizzazione, consapevole del fatto che il proprio investimento sarà completamente rimborsato attraverso il prezzo del servizio fornito all'utilizzatore finale[104].

Il *Directorate for Broadening Smart Acquisition* è l'ente preposto alle *Pfi*/*Ppp* all'interno del *MoD*. Esso fornisce consulenza e supporto nella valutazione della fattibilità e nell'attuazione di una vasta gamma di iniziative *Ppp*.

Unità incaricate di gestire i programmi di *Pfi*/*Ppp* sono state collocate anche all'interno di particolari aree specialistiche, quali:

• la *Defence Procurement Agency* per gli armamenti;
• la *Defence Logistic Organization*;
• la *Defence Housing Executive and Defence Estate*.

Circa 45 contratti per un valore complessivo di 2.3 miliardi di sterline, sono stati firmati nel settore militare nel corso del 2003. In particolare, il contratto relativo allo *Skynet 5* con il *Paradigm Secure Communication* di proprietà della EADS, firmato verso la fine dello scorso anno per fornire tutte le comunicazioni satellitari all'esercito britannico fino al 2018, è stato il più importante fra quelli di valore superiore a 2.5 miliardi di sterline. L'accordo dimostra come il coinvolgimento dell'industria si stia avvicinando al cuore delle operazioni militari.

8.3 La proposta del consorzio AirTanker

Allo stato attuale, la flotta operativa inglese di velivoli da rifornimento consta di:

• diciannove VC10, che possono essere usati come aerei da rifornimento in volo e come aerei da trasporto;
• nove Tristar, alcuni dei quali da trasporto ed altri con duplice ruolo.

Essa sta, tuttavia, raggiungendo la fine della propria vita utile e si intende sostituire i velivoli fra il 2008 ed il 2012.

L'abilità di schierare, sostenere e ripristinare rapidamente le forze è di importanza critica per rispondere in modo opportuno alle crisi future. Ciò rende sempre più necessaria una struttura di rifornimento aereo, al fine di ottenere una moltiplicazione delle forze ed un incremento dell'autonomia operativa degli aerei di *front line*.

In questo contesto si colloca il progetto *Future Strategic Tanker Aircraft* (*Fsta*), il cui costo[105] - per tutta la sua vita - ammonta a circa 13 miliardi di sterline (intorno a 19 miliardi di euro) e che, secondo i programmi, dovrebbe entrare progressivamente in servizio a partire dal 2008.

L'*Fsta* fu individuato come potenziale progetto di *Pfi* nel 1997. La fase iniziale dei lavori incluse un periodo di *market building*, durante il quale furono elaborate le Richieste di Offerte e furono fatti gli inviti a presentare le offerte. A seguito dell'approvazione iniziale nel di-

[104] In questi casi, l'utilizzatore è normalmente un soggetto privato. Progetti di questo tipo sono, pertanto, molto infrequenti presso il *MoD*.

[105] Secondo il Ministero della Difesa britannico.

cembre 2000, il progetto diede inizio ad una fase di valutazione formale[106], volta a verificare che la soluzione *Pfi* fosse quella più efficace ed efficiente.

È stato espresso un invito a contrattare nel dicembre del 2000 e due consorzi[107] hanno presentato offerte formali nel mese di luglio 2001. Le offerte definitive sono state ricevute da parte di entrambi i consorzi il 30 aprile 2003.

L'obiettivo del *MoD* era identificare una soluzione di tipo *Pfi* che:

1. fornisse un servizio di rifornimento in volo, con la possibilità di effettuare trasporto aereo di altro tipo (merci e passeggeri);

2. realizzare un trasferimento del rischio tale da garantire il *value for money* rispetto alla migliore alternativa finanziata pubblicamente;

3. risultare interessante per potenziali fornitori, finanziatori ed assicuratori.

Il segretario di Stato per la Difesa ha annunciato il 26 gennaio 2004 che l'offerta della AirTanker Ltd era stata giudicata quella che meglio soddisfaceva, nell'ambito dei programmi *Pfi*, i requisiti del programma *Fsta*[108].

Nel seguito, sono state condotte negoziazioni sulle singole offerte con la AirTanker Ltd., al fine di concludere un contratto *Pfi* prima possibile[109].

I termini e le condizioni dell'accordo fra il consorzio e la *Royal Air Force* (*Raf*) dovrebbero essere quelli standard dei contratti di tipo *Pfi* del *MoD*, modificati, ove opportuno, per soddisfare le specifiche richieste dell'*Fsta*. Il *MoD* era in cerca di un servizio, piuttosto che di un certo numero di aerei. Il numero di aerei necessario per far fronte ai requisiti, infatti, dipendeva dal tipo di aerei scelti.

Si tratta di un contratto della durata di 27 anni, che includerà uno speciale meccanismo di pagamento, basato su prezzi calcolati in base alla disponibilità e all'uso effettivi dei velivoli e su un sistema di crediti che incentivi le *performance*. Il contratto prevederà prezzi costituiti da una parte fissa (significativa) e da una parte variabile, collegati ad indici basati sugli output. Saranno cercate, inoltre, opportunità di condivisione dei profitti[110].

[106] La fase di valutazione intende definire meglio i requisiti del servizio nella contrattazione con le industrie, confermare le tappe temporali del programma ed i costi.

[107] Ci si riferisce qui al consorzio AirTanker, costituito da Eads, Rolls Royce, Cobham e Thales, ed al consorzio Tanker Transport Service Co. (Ttsc), costituito da Bae Systems (come *Customer Support and Solutions*), Boeing, Serco (come *Service Provider*) e Spectrum Capital (come *Financial Expert*).

[108] L'A330-200 costituiva la piattaforma a minore rischio. Non erano richiesti serbatoi aggiuntivi e l'attrezzatura per il rifornimento sarebbe stata adattata quando richiesto con modifiche minime alla struttura di base. Questa soluzione fu preferita ai più vecchi e più piccoli Boeing 767-200 che la Ttsc avrebbe convertito.

[109] Il contratto non è ancora stato stipulato. In particolare, il programma *Fsta* sembrava vicino al collasso nel mese di giugno 2004, il *Chief of Defence Procurement* (*Cdp*) Sir Peter Spencer riferiva al consorzio AirTanker che la sua proposta non soddisfaceva la richiesta del governo inglese di pagare solo per il servizio ricevuto. In risposta alla lettera proveniente dal *Cdp*, la AirTanker ha presentato una proposta modificata all'inizio di luglio. Eads, membro del consorzio, ha riconosciuto che essa prevede una riduzione dei costi di oltre 248 milioni di euro. Ma non è chiaro se tale proposta soddisfi le condizioni di trasferimento del rischio tipiche dei contratti *Pfi* del *MoD*. Si supponeva che il *MoD* avrebbe insistito per suddividere la richiesta dell'*Fsta* in quattro contratti separati più piccoli (un *lease* di aerei, l'addestramento, la manutenzione e gli operatori di base). Ma un'altra fonte riferì che l'AirTanker aveva incluso clausole di *"gain-share"* (condivisione dei profitti) che avrebbero preservato l'*Fsta* come contratto singolo, come affermato da Pocock, in "UK Tanker and training deals hit problems"*,* in *Aviation International News*, 20 luglio 2004.

[110] Un certo numero di europei e di altre nazioni intendono acquisire o sostituire una struttura di rifornimento aereo. Il *team* di progetto fornirà informazioni alle nazioni estere ed alle organizzazioni multinazionali, per esempio la Nato, sullo stato di avanzamento dell'*Fsta* e sulla soluzione *Pfi*. Il contratto permetterebbe alla

In base all'accordo in esame, la *Raf* userà gli aerei quando ne avrà bisogno ma i rischi connessi alla proprietà graveranno sull'industria per tutta la durata del contratto. Il *MoD* sosterrà i costi di fornitura delle apparecchiature per il rifornimento in volo e per il trasporto aereo in base alla disponibilità ed all'uso che ne farà ed i pagamenti saranno effettuato solo quando il servizio sarà prestato in modo soddisfacente[111].

La *Raf* conserva la responsabilità per tutte le questioni militari, mentre il contraente sarà il proprietario, gestirà e manterrà in servizio l'aereo e fornirà le strutture e parte del personale per l'addestramento. Poiché la *Raf* non avrà bisogno di disporre di tutti gli aerei per tutto il tempo, il contraente riuscirà a conseguire extra profitti usando gli aerei anche per operazioni commerciali[112]. Comunque, la *Raf* avrà potere decisionale su tutti gli aerei.

Gli azionisti di AirTanker sono Eads, Rolls Royce, Cobham e Thales ed hanno interessi ed incentivi affinché il programma abbia successo nel lungo periodo, sia in quanto finanziatori sia in quanto produttori degli equipaggiamenti, il cui supporto starà alla base dell'importante sevizio di *front line* offerto. Le richieste complesse e diversificate del programma in questione dovrebbero poter essere soddisfatte grazie agli *skills* e alle esperienze complementari delle quattro compagnie azioniste di AirTanker, leader nei rispettivi settori.

I servizi e le risorse messi a disposizione dal consorzio AirTanker nel programma *Fsta* sono schematizzati nel prospetto 8.2.

Prospetto 8.2. I servizi e le risorse messi a disposizione della *Raf* dal consorzio AirTanker nel programma *Fsta*

Servizi	*Risorse materiali*	*Risorse umane*
Air to Air Refuelling (*AAR*), cioè rifornimento in volo	17 aerei A 330-200	piloti qualificati *Sponsored Reserve* (4)
Air Transport (*AT*), cioè trasporto aereo	apparecchiature per realizzare la riconversione dei velivoli	operatori sui sistemi militari
task management (1)	apparecchiature per il rifornimento in volo	istruttori
supporto logistico	apparecchiature per l'addestramento (3)	equipaggi qualificati
addestramento dei piloti (2)	infrastrutture IT di tipo estensivo	parte del personale incaricato della manutenzione (5)

Fonte: www.mod.uk.

AirTanker di possedere e gestire gli assets e di prestare un servizio ad ore, usando soprattutto personale della *Royal Air Force*.

[111] Si ritiene che un approccio di questo tipo consenta di sfruttare al meglio il denaro dei contribuenti, senza pregiudicare la capacità operativa.

[112] La garanzia di ritorno economico (certo e stabile nel tempo) per il consorzio finanziatore deriva, quindi, dal duplice uso (trasporto di personale/merce e rifornimento in volo) previsto per gli aerei e dalla possibilità per AirTanker di adibire ad usi commerciali i propri velivoli. Quest'ultimo aspetto dell'accordo, poi, evita che il consorzio eserciti pressioni sulle scelte governative nella direzione di incoraggiare azioni operative che comportino l'uso dei velivoli e quindi il pagamento, per il loro uso, da parte del *MoD*.

Note:

(1) Per *task management* si intende la gestione ed il coordinamento di tutte le attività connesse con il programma.

(2) Il consorzio garantirà un servizio di addestramento presso un nuovo centro, realizzato *ad hoc*, a Brize Norton.

(3) Per esempio, il consorzio AirTanker fornirà il simulatore di volo completo della base di Brize Norton.

(4) In base al concetto *Sponsored Reserve*, un servizio fornito durante i periodi di pace dal personale del contraente privato viene prestato, nel corso di operazioni di guerra, da uno staff proveniente dal personale del contraente, ma costituito da riservisti delle Forze Armate. Si tratta, di fatto, di un modo attraverso il quale i servizi di supporto alle Forze Armate possono essere prestati efficacemente - anche dal punto di vista dei costi - dai contraenti, in modo da permettere al personale in servizio presso le Forze Armate di concentrarsi sulle attività militari e di garantire il massimo valore per il denaro a disposizione del bilancio della difesa.

(5) È previsto l'impiego di una forza lavoro integrata per la linea di manutenzione, con la maggioranza del personale costituita da tecnici della *Raf* e la parte rimanente composta da dipendenti della AirTanker.

9. Possibile applicazione della *Private Finance Initiative* per l'Amministrazione Difesa italiana

9.1 L'istituto delle Pfi nella normativa italiana

L'istituto delle *Pfi* trova spazio nel nostro ordinamento con il riconoscimento ad opera del Legislatore intervenuto con la legge 18 novembre 1998, n. 415, emanata per modificare parzialmente la legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109/1994.

Per quanto riguarda l'inquadramento giuridico dell'istituto, la *Pfi* si configura come una tecnica di finanziamento di opere pubbliche non riconducibile ad una figura contrattuale tipica. Esso va, piuttosto, considerato[113] come un chiaro esempio di collegamento negoziale, quasi una sommatoria dei singoli contratti[114] che ne costituiscono la struttura. Ne consegue che la disciplina applicabile alla fattispecie delle *Pfi* è, a seconda dell'orientamento giurisprudenziale e dottrinario prescelto:

1. quella dei *contratti collegati*, qualora nella fattispecie si rinvenga una pluralità di cause;
2. quella dei *contratti misti*, se nella fattispecie si riscontra una pluralità di prestazioni a fronte di una causa.

Da ultimo, il Consiglio di Stato ha ritenuto[115] che l'istituto delle *Pfi* non sia configurabile come appalto di lavori pubblici, ma trovi fondamento amministrativo e giuridico in un provvedimento di concessione. Grazie alla concessione, un ente pubblico titolare di un diritto o di un obbligo a svolgere un servizio, trasferisce ad un altro soggetto – prescelto attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – il diritto stesso, autorizzandolo ad utilizzarlo economicamente (cioè secondo modalità imprenditoriali) ed in via esclusiva per un dato periodo, in cambio della costruzione e cessione gratuita delle infrastrutture strumentali al servizio medesimo.

L'esperienza italiana di *Pfi* si limita, dunque, al finanziamento di opere pubbliche. In particolare, l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha individuato una serie di attività che le amministrazioni pubbliche devono svolgere prima di sollecitare l'interesse privato alla realizzazione di un'iniziativa di finanza di progetto sono:

1. l'individuazione del fabbisogno da soddisfare, espresso in termini di servizi finali all'utenza/amministrazione;
2. la stima degli investimenti necessari a far fronte alle carenze di servizi individuate;
3. lo sviluppo di uno studio di fattibilità, volto a dimostrare la sostenibilità tecnica, economico-finanziaria ed amministrativo-istituzionale del progetto;
4. l'identificazione degli eventuali vincoli ai quali sottoporre la progettazione, costruzione e gestione del progetto;
5. l'eventuale costituzione di un apposito gruppo di lavoro o commissione interna, incaricato di gestire l'intero processo di evidenza pubblica e di interlocuzione con il settore privato;

[113] Per approfondimenti sul tema, si rinvia a Marcinnò, R., "Il project financing quale strumento preferenziale per la realizzazione di opera pubbliche", in *Diritto & Diritti*. *Portale giuridico*, aprile 2004.

[114] Contratti di fornitura, di appalto, di finanziamento, di garanzia, di società, di concessione di costruzione e gestione, di *management*.

[115] Sentenza n. 2082/2003, IV sezione.

6. lo sviluppo di una strategia di gara, ovvero l'identificazione degli obiettivi principali che l'amministrazione intende raggiungere attraverso l'affidamento della specifica concessione;

7. l'inserimento nello strumento di programmazione triennale, in base alle prescrizioni di cui all'articolo 14 della legge n. 109/1994[116].

L'amministrazione aggiudicatrice, quindi, preso atto della completezza della proposta del promotore ed assicuratasi che la realizzazione rientri nella programmazione triennale delle opere pubbliche, valuta l'interesse pubblico della proposta e la sua ammissibilità. Dopo avere espresso un giudizio in merito alla fattibilità della proposta presentata, l'amministrazione procede alla valutazione finale allo scopo di indire la gara, da svolgersi ai sensi dell'articolo 37 *quater* della legge n. 109/1994. Si apre, quindi, la così detta procedura negoziata[117], alla cui base si colloca il progetto preliminare presentato dal promotore.

Un esempio di applicazione dell'istituto della *Pfi* all'interno dell'Amministrazione Difesa è contenuto nel Libro Bianco 2002, dove si fa riferimento al progetto "*Sistema casa*", per la realizzazione di alloggi attraverso il metodo *Pfi*. Tale proposta intende soddisfare l'esigenza sempre crescente di alloggi demaniali del personale della Difesa ed è formalizzata nell'articolo 16 della legge 18 luglio 1999, n. 266 (Collegato ordinamentale alla Finanziaria).

Per il progetto "*Sistema casa*", il Libro Bianco 2002 prevede il seguente percorso attuativo:

• la Difesa individua le esigenze, precisando il numero di alloggi da realizzare in ogni località, mettendo a disposizione il terreno;

• in seguito ad un'apposita gara, la realizzazione del programma è affidata ad un ente gestore che, con propri fondi, provvede alla costruzione degli alloggi, secondo standard abitativi indicati dalla Difesa. La proprietà degli immobili rimane all'ente gestore, che sopporta anche l'onere delle spese di mantenimento;

• l'ente gestore concede in uso gli alloggi al personale militare, sulla base di indicazioni fornite dall'AD;

• l'AD si assume l'onere di pagare gli affitti per gli alloggi che rimangono transitoriamente vuoti.

Il progetto, esaminato con gli Stati Maggiori ed il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, con la qualificata collaborazione di una società di consulenza (*advisor*), si è concluso con uno studio di fattibilità del programma e con la bozza di un decreto legislativo, quale vettore normativo della problematica.

La mancanza di un inquadramento giuridico ed amministrativo univoco per l'istituto delle *Pfi* e la possibilità di individuare esperienze italiane solo nell'ambito delle opere pubbliche rappresentano ostacoli significativi all'applicazione di tale forma di finanziamento all'acquisto di servizi da parte dell'Amministrazione della Difesa.

Nell'ipotesi di adattare i principi generali della legge quadro sui lavori pubblici alle forniture, si procederà nel seguito ad individuare i potenziali protagonisti di un programma di finanza di progetto relativo agli acquisti della Difesa in Italia.

[116] L'articolo 14 della legge n. 415/1998 afferma che i programmi e gli elenchi annuali dei lavori, definiti con decreto del ministro dei Lavori Pubblici, sono trasmessi all'Osservatorio dei lavori pubblici, che ne dà pubblicità, ad eccezione di quelli provenienti dal ministero della Difesa.

[117] L'articolo 33 della legge n. 109/1994 afferma, però, che "le opere destinate alle attività delle forze armate o di corpi di polizia per la difesa della nazione o per i compiti di istituto, nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza e di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, dichiarate indifferibili ed urgenti, possono essere eseguite in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici".

9.2 I potenziali protagonisti di un programma di tipo Pfi per gli acquisti dell'Amministrazione Difesa

I soggetti da coinvolgere nei programmi di finanza di progetto vanno individuati in relazione al ruolo che ciascuno di essi è chiamato a svolgere in merito a:

1. la scelta di una soluzione di tipo *Pfi*;
2. la gestione;
3. la promozione;
4. il finanziamento;
5. la progettazione ed esecuzione.

In linea con i processi di acquisizione finanziati attraverso modalità tradizionali, si ritiene che i programmi di tipo *Pfi* debbano essere gestiti dall'area Tecnico-Amministrativa al livello delle singole Direzioni Generali, attraverso la costituzione di unità paragonabili agli *Integrated Project Team* inglesi, al fine di garantire consulenza e supporto.

Alle Direzioni Generali spetta il compito di dimostrare la convenienza del ricorso ad una soluzione di *Pfi*, alla luce di considerazioni preliminari di natura tecnica, economica e di opportunità, attraverso l'analisi delle alternative di finanziamento effettivamente disponibili per l'AD, incluse quelle tradizionali. Ciò impone che le procedure di concessione siano concorrenziali e che i rischi connessi alla realizzazione e gestione del programma siano chiaramente identificati, valutati e posti in capo al soggetto opportuno. In tale contesto, la consapevolezza da parte dell'AD di questi rischi e la loro conversione in elementi di costo sono elemento di grande importanza per permettere all'amministrazione appaltante di gestire al meglio la negoziazione con il settore privato.

Non è sempre detto che la finanza di progetto sia la soluzione più adatta. Per un'accurata verifica di tali presupposti, in un'ottica di efficace allocazione delle risorse pubbliche, è necessario procedere all'identificazione dei costi e dei benefici riconducibili alle diverse opzioni, in una logica di ottimizzazione. Il processo di confronto deve fondarsi, oltre che su considerazioni di carattere quantitativo, su valutazioni di tipo qualitativo, con particolare riferimento alle modalità di gestione del servizio. Questo confronto è, naturalmente, possibile solo dopo che l'AD abbia identificato i parametri definitori dei servizi richiesti e beneficia dell'informazione resa disponibile dal mercato e dalla stessa AD[118].

Oltre a dipendere dall'esistenza di adeguati dati di confronto tratti da simili esperienze passate, la rilevanza di un confronto di tipo quantitativo dipende anche dalla tipologia di progetto e dall'effettiva disponibilità di alternative di finanziamento/approvvigionamento[119].

[118] In linea di principio, quindi, la finanza di progetto risulta maggiormente praticabile nel caso di progetti per i quali sussista, alla luce di esperienze passate, un'adeguata analisi di costi/ricavi, dei rischi e dei livelli di efficienza raggiunti dall'AD, riducendo così la necessità di adottare ipotesi arbitrarie, potenzialmente troppo ottimistiche o pessimistiche.

[119] In questo senso, l'esigenza di un confronto è maggiore per i progetti la cui gestione ed esecuzione richiede contributi pubblici significativi, rispetto ai progetti finanziariamente autonomi, nei confronti dei quali non si pone il problema di massimizzare il ritorno economico del denaro pubblico, quanto piuttosto quello di un adeguato soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Prospetto 9.1. I requisiti tecnico economici che un programma deve soddisfare per poter essere finanziato mediante uno schema di tipo *Pfi*

1.	contesto giuridico ragionevolmente certo
2.	settore economico non eccessivamente ciclico
3.	dimensioni economiche del progetto tali da giustificare costi di sviluppo considerevoli
4.	perimetro del progetto facilmente identificabile e flussi finanziari isolabili
5.	durata tale da consentire il rimborso dei finanziamenti bancari e un adeguato ritorno sugli investimenti per i promotori
6.	possibilità di identificare i soggetti partecipanti all'iniziativa con chiarezza
7.	rischi chiaramente identificabili e possibilità di allocarli sui soggetti coinvolti
8.	contratti commerciali chiusi di lungo periodo
9.	limitati rischi tecnologici
10.	promotori di provate esperienza ed affidabilità

Fonte: www.utfp.it.

I requisiti tecnico-economici che si ritiene opportuno che un programma soddisfi per poter essere finanziato con schemi di finanza di progetto sono sintetizzati nel prospetto 9.1.

Se i requisiti sopra elencati dovessero rivelarsi non rispettati, il programma non sarebbe finanziabile secondo tecniche di finanza di progetto o lo sarebbe solo con un limitato trasferimento di rischi al concessionario privato.

In considerazione dell'attuale organizzazione interna delle Direzioni Generali, suddivise in Reparti a loro volta costituiti da Divisioni, si dovrebbe naturalmente prevedere la formazione di personale qualificato a gestire programmi di tipo *Pfi* in seno al reparto amministrativo di ogni DG.

Ipotizzando di mutuare le indicazioni fornite dall'articolo 10 della legge n. 109/94, il promotore potrebbe essere rappresentato da uno dei soggetti che seguono:

- imprese individuali, società commerciali, società cooperative;
- consorzi costituiti *ad hoc*;
- associazioni temporanee di imprese.

Come si verifica nella prassi inglese, questi soggetti devono essere dotati di idonea certificazione di qualità e dovrebbe emergere dalle loro proposte una consolidata esperienza nel settore.

Per quanto riguarda, invece, i soggetti finanziatori, in questa categoria rientrano tutti i soggetti che concorrono all'iniziativa, mettendo a disposizione i capitali necessari. Come per le opere pubbliche, essi possono suddividersi in[120]:

- sottoscrittori di *capitale di rischio*, o *investitori*;
- sottoscrittori di *capitale di debito*, fra i quali occupano una posizione preminente le banche.

La separazione fra progettazione ed esecuzione è uno degli elementi di maggiore ostacolo alla realizzazione di operazioni di *Pfi*, nelle quali è, invece, fondamentale, che i soggetti

[120] www.simone.it

principali (ovvero i promotori ed i finanziatori) possano intervenire nella progettazione. In tale fase, infatti, si stabiliscono le caratteristiche del programma da realizzare, con i relativi costi, sui quali costruire le posizioni di equilibrio del piano di investimento. Essendo, quindi, la progettazione finanziaria strettamente compenetrata con quella ingegneristica, risulta fortemente limitante doverla adattare ad un progetto già definito da altri.

Data l'opportunità di fare coincidere il soggetto progettista e quello esecutore, si ritiene che ben si adatti ai contratti della Difesa una figura analoga a quella del *contraente generale*, introdotta dalla legge n. 443/2001. Questa figura si caratterizza per il fatto che l'esecutore si assume l'obbligo di eseguire con qualsiasi mezzo la prestazione richiesta per soddisfare i bisogni espressi dal soggetto aggiudicatore. Il contraente generale garantisce all'AD l'esecuzione dell'opera *chiavi in mano*, come succede nel caso del programma *Fsta*. L'AD affiderebbe al contraente generale l'incarico di realizzare le infrastrutture e gli insediamenti strategici e verserebbe il corrispettivo dovuto (in tutto o in parte) al raggiungimento della piena operatività del servizio. Il contraente sarebbe legato all'AD da un'obbligazione di risultati e non di mezzi e sarebbe auspicabile riconoscergli piena autonomia nell'adempiervi.

9.3 Criticità relative all'impiego di personale riservista in Italia

Come evidenziato, il consorzio AirTanker metterà a disposizione della *Raf* piloti qualificati *Sponsored Reserve*.

Il concetto di *Sponsored Reserve* deriva da uno studio del 1992 sulla cooperazione fra forze regolari e riservisti all'interno delle Forze Armate che richiamava l'attenzione sul fatto di poter usare civili con lo status di riserve per funzioni di supporto operativo. Lo studio in questione prevedeva che la stipula di contratti di servizio fosse possibile a condizione che il contraente privato mantenesse, all'interno della propria forza lavoro, una componente che avesse manifestato la volontà e fosse poi diventata membro di una forza di riserva. Questi dipendenti possono essere chiamati, se opportuno, a fornire aspetti del medesimo servizio in condizioni operative ed in condizioni di pace.

La legislazione relativa alle *SR* esiste dal 1996 (*Reseve Forces Act 1996 Part V*) e le leggi sul singolo servizio sono state formalizzate nel 1999, a seguito di consultazioni con i rappresentanti dell'industria e dei sindacati. Le *SR* esprimono la volontà di arruolarsi come volontari in una delle forze di riserva in base ad un accordo personale con il datore di lavoro, che non può porre veti a tale richiesta. Le responsabilità di riservisti delle *SR* si riflettono nel loro contratto da dipendenti civili e nei contratti fra i loro datori di lavoro e il *MoD*.

Alle *SR* è richiesto per legge di partecipare all'addestramento in seno alle rispettive forze di riserva sia in periodi di pace che quando vengono chiamati in servizio. Mentre servono le rispettive forze armate, sono soggetti alle norme stabilite dal *Service Discipline Acts and Service*. Ai membri delle *SR* è impartito l'addestramento necessario a far sì che possano essere chiamati ad intervenire ad ogni livello dell'attività operativa, ma questo addestramento è strettamente collegato al contratto di servizio stabilito. È previsto un grado di addestramento collettivo con forze regolari al fine di garantire l'integrazione necessaria nel caso di schieramenti.

Le condizioni nelle quali le riserve *SR* sono chiamate ad intervenire sono indipendenti da quelle in cui si fa ricorso alle riserve ordinarie. Il Segretario di Stato, attraverso ufficiali autorizzati, può richiamare le riserve *SR* per far sì che queste garantiscano la loro attività a beneficio diretto ed indiretto delle forze armate, nel caso lo consideri opportuno, alla luce delle condizioni operative e degli accordi stipulati con il contraente. Le *SR* sono chiamate a fornire il servizio contrattuale in condizioni operative come membri delle forze armate e non hanno alcun di-

ritto di opporsi alla chiamata. La durata del periodo di attività delle *SR* è di massimo nove mesi, ma questo periodo può essere esteso in base ad accordi fra riservisti e datori di lavoro.

Le *SR* hanno responsabilità vincolanti (come i riservisti volontari tradizionali) di prestare servizio in accordo con i termini e le condizioni contrattuali, ma la natura di queste responsabilità ed il modo in cui esse vengono applicate sono specifiche nel senso che:

1. le *SR* possono solo essere dipendenti di datori di lavoro che abbiano un accordo con il *MoD* che prevede che venga messo a disposizione un certo numero di *SR*;
2. i termini e le condizioni del servizio di *SR* sono quelli applicati alle riserve volontarie convenzionali, ma migliorati ed integrati per riflettere il rapporto commerciale esistente;
3. i tempi e i modi dell'addestramento non sono stabiliti per legge[121];
4. la possibilità di ricorrere alle *SR* non dipende dal grado o dalla gravità della crisi alla quale si deve far fronte. Mentre esiste un limite al periodo che un riservista *SR* è chiamato a trascorrere in servizio in modo continuato (nove mesi), non c'è nessun limite al tempo di servizio complessivo che egli può decidere di prestare in un dato periodo.

Il MoD ritiene che il ricorso alle *Sponsored Reserve* diventerà di *routine* nel supporto alle forze regolari impegnate in operazioni di guerra al di fuori del Regno Unito[122].

Ciò che si è detto in merito alle *Sponsored Reserve* del Regno Unito non vale, però, per le forze di riserva italiane. Nel nostro contesto nazionale, infatti, un sistema di completamento incentrato su forze di riserva volontarie rappresenta uno degli obiettivi del processo di professionalizzazione delle FA attualmente in corso.

Le problematiche connesse con la necessità di disporre di riservisti si presentano in due casi:

1. un'azienda italiana, come entità singola o come membro di un consorzio, è contraente di un governo (straniero o italiano) e deve fornire alla controparte personale riservista;
2. l'Italia è il governo acquirente di un servizio ma, per esigenze operative particolari, deve provvedere al reperimento di personale costituito da riservisti.

Per assolvere i propri compiti istituzionali, le FA italiane devono oggi disporre di un complesso di uomini pronti a soddisfare le esigenze di completamento di tutte le unità in vita. È necessaria, cioè, una forza di completamento (FC) di entità ridotta rispetto alle grandi masse mobilitabili in passato, ma qualitativamente composita e ben addestrata, in ragione dell'ampia casistica di incarichi – molti di elevata specializzazione – previsti dall'organico delle moderne unità operative.

La FC italiana sarà costituita da un numero di operatori sufficiente a colmare i vuoti istituzionali e contingenti e a fronteggiare eventuali esigenze di avvicendamento e di ripianamento delle perdite[123].

[121] Il costo dell'addestramento (incluso il periodo di assenza dal lavoro) è l'elemento che concorre più pesantemente alla determinazione dei limiti dell'addestramento, influenzando così l'impiego dei riservisti.

[122] Allo stato attuale esiste una unità *SR,* la *Mobile Met Unit*. Questa unità fornisce il supporto meteorologico alle forze del Regno Unito ed alleate quando esse sono impegnate lontano dalle rispettive basi fisse e quando le strutture meteorologiche locali sono considerate insufficienti. All'incirca 60 membri dello staff della *Mmu* sono riservisti (sono dipendenti del *Met Office*, civili, e membri speciali della riserva della *Raf*). La *Mmu* è stata istituita nel 1962, composta da riservisti volontari membri del *Met Office*, fino alla sua recente conversione nello status di *SR*. Il contratto *Heavy Equipment Transporter*, siglato l'11 dicembre del 2001, utilizzerà anch'esso all'incirca 80 *SR* quando diventerà operativo nel corso del 2003.

[123] I soggetti in questione sono selezionati per categoria, grado, arma, incarico, specializzazione e livello di prontezza operativa. Come da Libro Bianco 2002, le Forze di Completamento si articolano in: - Forze per il completamento generale, che vengono costituite all'emergenza attraverso provvedimenti a carattere coercitivo –

Il bacino nazionale dei riservisti (Forza di Riserva Nazionale) è costituito da:

1. tutti i militari nella condizione di congedo provvisorio;
2. gli ufficiali, i sottufficiali ed i volontari già in servizio permanente in particolari posizioni di stato giuridico;
3. i civili militarizzati.

La legge n. 228/2000 precisa che "detto personale, inserito nelle forze di completamento, è impiegato in attività addestrative, operative e logistiche sia sul territorio nazionale sia all'estero"; appare, dunque, legittimata non solo la costituzione, da parte dell'AD, del bacino di utenza delle FC ma anche la gestione in proprio di detto bacino. L'innovazione principale del settore consiste, perciò, nell'introduzione della nuova figura del riservista che – su base volontaria - fornisce, all'atto della cessazione dal servizio oppure in tempi successivi, una prima generica disponibilità al richiamo e aderisce all'effettivo richiamo alle armi solo dopo la ricezione di un preavviso.

Il rapporto d'impiego con il riservista è a tempo determinato ed è basato sulla volontarietà al richiamo da parte dell'interessato. La rescissione da tale rapporto è, pertanto, attuata con immediatezza a seguito di domanda dell'interessato.

Nel momento in cui insorge una qualsiasi esigenza di completamento, lo strumento che consente di soddisfarla tempestivamente è costituito dalle *predisposizioni annuali per il completamento*, che contemplano provvedimenti e modalità di attuazione che permettono di avviare, sviluppare e concludere le attività per i completamenti.

Le predisposizioni annuali per il completamento vengono elaborate sulla base di:

- dati tecnici forniti dal meccanismo serbatoio/volano[124] (S/V);
- ipotesi di completamento;
- valutazioni politiche e sociali[125].

La percentuale di soggetti volontari (Dar) presenti nel S/V può costituire una misura del livello di affidabilità della FC. Se questa percentuale non raggiunge il valore ottimo del 100%, dovrebbe quanto meno essere commisurata al numero di riservisti necessari nelle situazioni di crisi più ricorrenti.

La legge n. 25/1997 prescrive che l'organizzazione del completamento della FA si basi sui criteri di:

pianificati sin dal tempo di pace – concernenti essenzialmente il blocco dei congedamenti e/o il richiamo alle armi del personale militare in congedo, a partire dalle classi più giovani; - Forze per il completamento volontarie, che si costituiscono per fronteggiare particolari esigenze operative/addestrative, con personale militare in congedo richiamabile su base volontaria. L'adesione al richiamo alle armi viene sottoscritta dall'interessato durante il periodo di servizio presso l'Ente di appartenenza, oppure nella posizione di congedo presso il Distretto Militare della propria giurisdizione. Concorre alla composizione delle Forze di completamento volontarie anche la "Riserva selezionata", costituita da personale specializzato in possesso di peculiari professionalità d'interesse della Forza Armata, non reperibili nell'ambito militare (interpreti, tecnici, medici, consulenti legali, etc.). Detto personale viene reperito direttamente tra i civili, ovvero tra gli ex militari, ai quali – previa sottoscrizione della disponibilità al richiamo alle armi – viene conferita, senza concorso, la nomina di Ufficiale di complemento fino al grado di Maggiore, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4 del R.D. 819/1932 e dell'art. 31 del D.Lgs. 490/1997. Di fatto il nuovo veicolo normativo è stato utilizzato solo dall'Esercito, che se ne è avvalso per esigenze operative sia sul territorio nazionale sia all'estero (concorsi in attività di ordine pubblico e/o calamità naturali, supporto ad operazioni umanitarie, operazioni di *peace keeping*, etc.).

[124] Serbatoio virtuale con gestione automatizzata tale da soddisfare in ogni momento le esigenze di completamento.

[125] Specie quando si programmano provvedimenti coattivi.

• *volontarietà*;
• *qualità;*
• *semplicità*.

Come dimostrato dall'esperienza inglese delle *Sponsored Reserve*, per incentivare la componente volontaria delle FC occorre prevedere:

• benefici economici, garanzie sociali e un'informazione puntuale circa i problemi derivanti dal suo impegno, per il riservista volontario;

• gratificazioni per i datori di lavoro che accettano il rischio di non poter disporre dei propri dipendenti riservisti, qualora questi siano richiamati.

Il sistema di completamento delle unità in vita deve essere alimentato da una forza costantemente rinnovata ed addestrata

L'aggiornamento generalizzato dei militari in congedo richiede però un grande sforzo organizzativo, stante la difficoltà di conciliare due aspetti contrastanti del problema:

1. il forte carico addestrativo derivante dalla continua evoluzione dei mezzi, dei sistemi d'arma e delle procedure di impiego;

2. la necessità di evitare richiami addestrativi prolungati e frequenti che possono nuocere all'attività lavorativa del riservista e, quindi, indurlo a revocare la propria disponibilità.

Ne consegue l'opportunità di programmare brevi ed intense parentesi addestrative, confidando nell'interesse del riservista volontario a collaborare al proprio aggiornamento e nella possibilità di supportare l'apprendimento con moderni dispositivi didattici ed avanzati mezzi di comunicazione.

Alle istanze normative si può dare risposta raccordando norme già valide per la vecchia mobilitazione con altre nuove, volte a configurare gli aspetti giuridici peculiari del riservismo volontario e le relative implicazioni socio-economiche. Queste ultime si riferiscono, fra l'altro, al premio di volontariato, all'eliminazione di sperequazioni esistenti in tema di retribuzioni fra le varie categorie di personale richiamato[126] ed ai rapporti che si instaureranno tra il riservista volontario e l'Amministrazione Difesa.

Il sistema di completamento qui descritto rappresenta, in definitiva, una delle tappe conclusive per dare compiutezza al processo di professionalizzazione delle FA.

[126] Per esempio, fra i riservisti dipendenti pubblici e i riservisti dipendenti del settore privato, i liberi professionisti, gli imprenditori, ecc.

10. Conclusioni

La convenienza del ricorso da parte dell'Amministrazione Difesa all'esternalizzazione di servizi ed all'impiego di forme contrattuali innovative è stata valutata in termini di effettivi risparmi di costo di acquisizione e, soprattutto, di processo. Si è posta l'attenzione su due ordini di problemi:

1. *organizzativo/tecnologico*, relativo cioè alla scelta fra realizzare internamente o acquisire all'esterno il bene o servizio di cui è emersa l'esigenza e agli strumenti per ottenerlo;

2. *finanziario*, riguardante la modalità di reperimento dei fondi necessari a finanziare i programmi e i modi /tempi di restituzione degli stessi.

Nel compiere questa analisi si è tenuto conto del fatto che, ogni qualvolta un'organizzazione (privata o pubblica) produce al proprio interno servizi che altri possono fornire o svolgere con maggiore efficienza ed efficacia, sacrifica vantaggio competitivo. L'obiettivo dell'*outsourcing* è, infatti, quello di consentire all'organizzazione che vi ricorre di concentrarsi sul proprio *core business*. Essa gode, così, di *maggiore flessibilità* e ha la possibilità di erogare un determinato servizio con l'utilizzo delle *tecnologie più recenti*, a *costi più bassi* e con *maggiore efficienza*.

Le forme contrattuali innovative, quali il *leasing* e le *Pfi*, trovano, invece, la loro ragione d'essere nella necessità di reperire i fondi per finanziare i costi di ricerca, sviluppo, produzione e mantenimento dei moderni armamenti, che il crescente contenuto scientifico e tecnologico ha reso onerosi sia per le industrie che per i governi. Nel caso del *leasing*, infatti, è possibile – a fronte del pagamento di un canone periodico - disporre temporaneamente di un bene senza dovere sostenere i costi del suo sviluppo e della sua produzione. Il metodo di finanziamento delle *Pfi*, invece, consente la delega al contraente privato dell'onere della realizzazione di un programma, oltre a rendere possibile un'allocazione del rischio più efficiente di quella che comportano i programmi finanziati secondo altre modalità.

L'effetto prodotto dall'impiego delle forme contrattuali innovative è, dunque, il dilazionamento dei pagamenti, analogamente a quanto comportavano gli acquisti effettuati sulla base dei *limiti di impegno*, modalità di acquisizione consistente in erogazioni annuali dello Stato come rimborso, ad uno o più istituti bancari, di un'anticipazione servita per pagare l'impresa produttrice degli equipaggiamenti acquistati. Lo Stato, per sopperire a carenze di programmazione, decide così di finanziare i propri acquisti *a posteriori* con rate annuali. L'ineconomicità di scelte di finanziamento di questo tipo si manifesta nei prezzi di acquisizione - che tendono ad aumentare con l'estendersi dell'arco temporale nel quale si svolgono i pagamenti - e, qualora si finanzi un programma con capitali privati, nei tassi di interesse sul debito, che tendono ad essere maggiori di quelli praticati ai governi.

Le soluzioni finanziarie che hanno come effetto ritardare o distribuire su più esercizi successivi i costi per l'acquisizione di sistemi militari hanno una loro razionalità economica nella misura in cui sono funzionali a consentire il rispetto del vincolo di bilancio imposto all'organizzazione e l'acquisizione di beni o servizi che comportano un'utilità collettiva anche negli anni successivi a quello in cui si svolge l'acquisto. Gli oggetti di queste transazioni (sistemi d'arma), però, non generano ricchezza futura, e ciò non giustifica l'impiego dei principi della contabilità economica.

Sia nel caso dell'*outsourcing* che delle forme contrattuali innovative, il guadagno di efficienza deve essere valutato dal punto di vista della teoria dell'informazione, ovvero dei costi di transazione che tali innovazioni comportano e che, come dimostrano i casi studio oggetto di questa ricerca, diventano tanto più significativi quanto più rilevante è la connotazione militare dell'oggetto del contratto.

10.1 La gara telematica in Asp per la fornitura di servizi di trasporto aereo al personale del Ministero della Difesa

Gli elementi di interesse emersi dallo studio della gara telematica in *Application Service Provider* (*Asp*) per la fornitura di servizio di trasporto aereo al personale dell'AD sono riconducibili all'*outsourcing* della gestione della gara e alla decisione dell'AD di ricorrere all'uso di procedure telematiche di selezione del contraente.

Il riscorso all'*outsourcing*, in questo caso, non ha comportato costi aggiuntivi per l'AD dal momento che Consip presta gratuitamente il servizio di gestione della piattaforma. Questa scelta si colloca a pieno titolo nel programma di riduzione delle risorse da destinare alle attività tecnico-amministrative e di sfruttamento delle possibilità offerte dai supporti informatici che l'AD si propone di realizzare.

Tale soluzione, tuttavia, non ha fornito i risultati sperati per quanto riguarda i guadagni di processo. Ci si aspettava, infatti, di ottenere la riduzione dei tempi complessivi di esecuzione della gara e la semplificazione delle procedure, mentre i tempi si sono rivelati più lunghi di quelli previsti. Le ragioni di ciò sono verosimilmente di carattere:

- *particolare*, cioè direttamente collegate all'impiego di una procedura di gara telematica, nel senso che la DG Commiservizi, da una parte, e la aziende partecipanti, dall'altra, hanno dovuto dotarsi del dispositivo di firma elettronica; i fornitori hanno, poi, dovuto espletare le attività connesse con la procedura di abilitazione;
- *generale*, cioè comuni a tutte le tipologie di gare, nel senso che potrebbero essere emerse difficoltà in fase di stesura del capitolato tecnico e del disciplinare di gara, con la conseguente necessità di revisioni e puntualizzazioni.

Le difficoltà direttamente collegate all'impiego di una procedura di gara telematica con molta probabilità non si riproporranno nel caso in cui l'AD decida di ripetere la gara nel periodo di validità del bando di abilitazione.

Il possesso di opportune conoscenze e dotazioni tecnologiche da parte dei soggetti coinvolti costituisce la condizione indispensabile perché l'espletamento di procedure di gara telematica comporti l'accelerazione dei tempi complessivi e la semplificazione della procedura amministrativa.

La soluzione al problema dell'introduzione di nuove tecnologie potrebbe essere individuata nella costituzione di un gruppo di lavoro, incaricato di gestire questa fase delicata, che sia "riconosciuto" dai propri interlocutori, in modo che le naturali ingerenze nell'indirizzo e nella gestione delle attività delle DG siano accettate e apprezzate. Data, quindi, l'attuale organizzazione e gli equilibri dell'AD, la posizione più consona per una eventuale *task force e-procurement* può essere individuata alle dipendenze del Direttore Nazionale degli Armamenti.

A parte i problemi connessi con la *gestione del cambiamento*, l'uso di procedure di gara telematiche non è stato particolarmente difficoltoso, essendo l'oggetto della gara un servizio – quello di trasporto del personale – dai connotati fortemente civili. Occorre, però, sottolineare che l'applicazione di tali strumenti alle procedure di acquisizione di beni e servizi militari e *dual use* può avvenire solo dopo una accorta analisi di mercato e tenendo conto del

fatto che la scelta dello strumento di selezione del contraente deve essere effettuata in considerazione delle caratteristiche specifiche del bene o servizio in questione (*market intelligence*) e che essa può condizionare il regime di mercato, incentivandone o riducendone la concorrenza.

Dopo avere evidenziato i requisiti che i beni e servizi (civili, militari o *dual use*) oggetto di una gara telematica devono avere perché sia possibile implementare semplici algoritmi di valutazione delle offerte e di aggiudicazione delle forniture, si è proposto l'impiego – in relazione agli acquisti dell'AD - di alcuni modelli di catalogo elettronico sperimentati presso diverse amministrazioni pubbliche.

Il mercato elettronico della PA, viste le sue caratteristiche, è teoricamente in grado di soddisfare le esigenze di beni e servizi civili dell'AD, ma non può essere utilizzato contemporaneamente per garantirle l'approvvigionamento di beni e servizi di tipo militare e *dual use*. Si è, pertanto, proposto di utilizzare l'esperienza (del mercato elettronico della PA) maturata dai responsabili acquisti delle DG nel settore civile per consentire di definire i requisiti, di progettare e sviluppare un mercato elettronico dell'AD che tenga conto delle peculiarità della domanda di beni e servizi militari e *dual use*. Lo sforzo organizzativo ed economico per la realizzazione di un mercato elettronico *ad hoc* potrebbe essere sostenuto congiuntamente dalle FA se si riuscisse ad aggregare la domanda a livello interforze, con l'effetto – all'interno di ciascuna FA - di aumentare l'efficacia del sistema degli acquisti e di liberare risorse militari prima destinate a compiti amministrativi.

10.2 Il supporto logistico dei velivoli da addestramento avanzato MB-339CD

Dallo studio dell'accordo fra la Direzione Generale Armaereo e la società Aermacchi S.p.A. riguardante la fornitura del secondo lotto di velivoli da addestramento avanzato MB-339CD ed il relativo supporto logistico è stata evidenziata l'opportunità di ricorrere a formule di supporto logistico integrato come condizione fondante di una logistica concepita in modo razionale e moderno. Una logistica di tale fattispecie, infatti, deve prendere in considerazione la possibilità di delegare parte delle proprie funzioni al di fuori delle FA e valutare la convenienza di scelte organizzative e gestionali che, mediante un adeguamento legislativo, consentano un certo grado di "privatizzazione" della logistica, liberando la struttura militare da funzioni improprie o gestibili in modo più efficiente al di fuori dell'AD.

L'accordo in esame, rientrante a pieno titolo fra i contratti *chiavi in mano* stipulati dall'AD in risposta ad esigenze di prontezza operativa e flessibilità di movimento ed in alternativa ai tradizionali contratti *aperti*, è emblematico del superamento della contraddizione tra le urgenze dettate dall'attività di volo e la burocrazia cartacea richiesta dalla severa normativa italiana in materia di gestione dei materiali di proprietà dello Stato. Nel caso in esame, il rispetto dei tempi previsti dagli accordi ha dimostrato il successo dello sforzo compiuto dalle parti coinvolte, in fase di stesura del contratto, nell'assegnazione delle responsabilità e nella definizione delle modalità di prestazione del servizio.

La normativa vigente in materia di movimentazione dei materiali e di lavorazioni sui velivoli risale a periodi storici che non prefiguravano la gestione dinamica richiesta dal mantenimento in efficienza dei complessi sistemi d'arma attuali, costituiti da migliaia di parti. È emersa, pertanto, l'esigenza di riformare la normativa relativa ai materiali dell'efficienza di linea, consentendo una movimentazione basata sulle reali urgenze operative e prescindendo dalla tracciabilità del singolo apparato, in modo da permettere la sostituzione del dispositivo guasto con quello efficiente senza presumere un'alterazione del patrimonio dello Stato.

Il caso di studio ha poi rappresentato lo spunto per alcune osservazioni sull'aspetto organizzativo del supporto logistico all'interno della nostra AD, sulla necessità di una logistica integrata fra le FA e di una razionalizzazione dell'organizzazione logistica delle industrie della difesa. In nome dell'efficienza, sarebbe opportuno procedere ad innovare le strutture logistiche nazionali europee, al fine di garantire l'interoperabilità nel contesto di operazioni alleate o multinazionali, a livello sia europeo che transatlantico.

Dal punto di vista organizzativo, emerge l'opportunità di un uso esteso delle potenzialità dell'informatizzazione crescente della catena logistica che, congiuntamente con l'impiego intensivo di sistemi di comunicazione in tempo reale, lascia prefigurare - anche nel contesto italiano - una gestione centralizzata delle scorte e dei magazzini secondo una metodologia *just in time*. Ma ciò potrà verificarsi solo grazie all'implementazione di una rete informatica interforze e grazie all'addestramento del personale incaricato della sua gestione.

I velivoli MB-339CD sono, infine, stati proposti come oggetto di un contratto di *lease back* che consentirebbe all'Ami di rinnovare la propria flotta di velivoli da addestramento e alla ditta produttrice di procurarsi un cliente di lancio per gli addestratori MB-346, con la conseguente possibilità che le aeronautiche di altri paesi seguano l'esempio italiano.

10.3 L'acquisizione dei velivoli F-16

Lo studio del programma di acquisizione dei caccia F-16 dal governo americano ha evidenziato il ricorso ad un contratto di *lease* e l'*outsourcing* del supporto logistico.

In questo caso, la convenienza economica della scelta di *lease* è stata riconosciuta dalla Corte dei Conti, nella misura in cui essa si è adeguata all'esigenza di acquisire velivoli intercettori (più moderni di quelli a disposizione dell'AD) tempestivamente ma solo temporaneamente, in attesa dell'entrata in servizio dell'*Eurofighter*. Dati tali presupposti, una previsione d'acquisto sarebbe stata illogica e contraddittoria.

Il fatto che il *"Peace Caesar F-16 Program"* si collochi fra gli accordi *Foreign Military Sales* ha permesso all'Italia di godere delle economie di scala – e, quindi di una riduzione del prezzo praticato- derivanti dal fatto che il bene oggetto dello scambio è stato acquisito dal governo concedente con lo stesso procedimento del quale esso si serve per soddisfare le proprie esigenze militari. Il programma in questione include, poi, un sussidio implicito alla nostra AD da parte del governo americano derivante dall'eccesso di disponibilità di mezzi di quest'ultimo.

A parte la limitata riduzione degli oneri finanziari derivante dalla dismissione anticipata dei Tornado Adv, la Corte dei Conti si aspetta risultati più significativi dalle compensazioni industriali, essendo già iniziata l'esecuzione degli *Industrial Return Agreements* stipulati dall'AD con i contraenti scelti dal governo Usa, ovvero Lockheed Martin e Pratt & Whitney.

Lo studio condotto riguardo al *"Peace Caesar F-16 Program"* ha evidenziato la garanzia che un contratto di tipo *chiavi in mano* comporta per l'AD in merito all'ammontare della spesa che essa deve sostenere.

L'acquisizione degli F-16 si può, dunque, fare rientrare fra i contratti a prezzo fisso. Mentre, di norma, in questo tipo di contratti i prezzi sono definiti tramite meccanismi d'asta, in questo caso essi sono il risultato di una contrattazione fra le parti, come succede per i contratti di tipo *cost plus*. L'obiettivo dell'accordo con il governo Usa è la minimizzazione del costo unitario, poiché l'agente (il governo Usa) ha l'incentivo al massimo sforzo – essendo fissato il compenso che riceverà – ma la qualità non è garantita. Essa comporta, infatti, uno costo per l'agente e, se non è facilmente osservabile, questi ha l'incentivo a sacrificarla per ridurre i costi ed accrescere il proprio profitto.

Tale meccanismo di determinazione del prezzo risulta, in conclusione, coerente con la teoria economica, che individua nella scelta del fornitore che produce al minor costo (e quindi in un contratto a prezzo fisso) il metodo corretto di determinazione del prezzo, qualora il dilemma classico del *make or buy* venga risolto in favore della seconda alternativa, ovvero l'ingresso nel mercato e la stipula di accordi con un altro soggetto economico per la fornitura di un bene o di un servizio. A differenza dei casi contemplati dalla letteratura – che suggerisce l'uso di contratti a prezzo fisso quando vengono scambiati beni semplici e di qualità standard - l'oggetto della fornitura qui considerata è costituito da un sistema d'arma complesso e da diversi servizi ad esso correlati.

Per quanto riguarda il processo di acquisizione, la cessione degli F-16 ha comportato costi di transazione molto elevati *ex ante*, nella definizione del contratto e nella scelta del prestatore del servizio. La difficoltà di redigere contratti che prevedano tutte le possibili circostanze, al fine di proteggere l'AD da comportamenti opportunistici della controparte, è stata accompagnata dalle difficoltà connesse con il ricorso ad una forma contrattuale innovativa quale è il *lease*. Se, infatti, nel caso specifico degli F-16 americani, esso ha comportato vantaggi evidenti - il ridotto coinvolgimento del personale militare italiano, la delega al contraente americano della responsabilità di soddisfare il requisito e la possibilità per l'Aeronautica Militare di limitarsi ad apportare modifiche parziali alle linee operative già a disposizione, senza dover realizzare infrastrutture *ad hoc* -, si è reso necessario un impegno notevole per la stesura del contratto, vista l'assenza di precedenti, e l'elaborazione di un piano dei pagamenti esteso a dieci anni. A questo proposito, la Corte dei Conti ha sottolineato come la decisione dell'AD di finanziare con fondi ordinari un programma di ammodernamento costoso e di lungo respiro come quello di acquisizione dei caccia F-16 abbia vincolato indebitamente la spesa corrente del Ministero, inducendo deviazioni dalla corretta procedura di approvazione dei programmi.

La forte specificità militare del bene oggetto di questo accordo di *lease* fra governi comporta per il governo italiano:

1. la garanzia dell'interoperabilità con gli Stati Uniti, qualora i due paesi si trovino coinvolti in operazioni militari congiunte – senza contare la garanzia (per l'acquirente) rappresentata dall'assunzione del rischio da parte del paese concedente -;
2. il rischio che la fornitura del bene e l'erogazione del servizio di supporto logistico vengano meno se insorgono conflitti di interesse fra i due paesi.

I casi di studio relativi all'esperienza italiana di ricorso a forme contrattuali innovative e all'*outsourcing* dimostrano, insomma, che l'ostacolo maggiore alla loro implementazione è rappresentato dai costi di negoziazione e redazione dei contratti. Un valore elevato di tali costi potrebbe, infatti, indurre l'AD a decidere di non utilizzare tali strumenti.

10.4 Il caso inglese: il programma Future Strategic Tanker Aircraft (Fsta)

A partire dallo studio del programma inglese *Future Strategic Tanker Aircraft* (*Fsta*), sono stati evidenziati i problemi e le opportunità connessi con il finanziamento di programmi di acquisizione della difesa tramite il modello della *Private Finance Iniziative* (*Pfi*) e la possibilità di introdurre questo istituto nell'ambito degli acquisti dell'AD italiana.

Questa modalità di finanziamento richiede un processo negoziale piuttosto complesso – e, quindi, costi di transazione *ex ante* elevati - nel quale l'amministrazione pubblica si pone come concedente o controparte commerciale del progetto, che sfocia nella definizione della documentazione contrattuale relativa agli impegni commerciali ed in quella relativa agli impegni finanziari. Dal momento che la negoziazione dipende dalla complessità dell'operazione, so-

prattutto in termini di allocazione dei rischi, il tempo di avvio del progetto può rivelarsi maggiore di quello relativo ad un appalto tradizionale.

Anche dal punto di vista della strutturazione dell'operazione, il metodo delle *Pfi* comporta un costo normalmente più elevato di quello di un appalto tradizionale. Ciò deriva da elementi di varia natura, quali il maggior numero di consulenti coinvolti, i maggiori costi per interessi passivi e commissioni bancarie (a fronte del maggiore rischio che le banche finanziatrici si assumono), i maggiori rischi per assicurazioni. L'amministrazione appaltante, tuttavia, deve tenere conto nell'ambito delle proprie valutazioni del fatto che, a fronte dei costi di cui si è detto, con lo strumento delle *Pfi* si ottiene un'allocazione dei rischi sulle diverse parti coinvolte più efficiente di quella che conseguirebbe all'uso di modalità di finanziamento tradizionali.

Il contratto relativo al programma *Fsta* non è ancora giunto alla fase di implementazione ma, una volta conclusa la fase di stesura, il modello delle *Pfi* presenterà un forte grado di rigidità in termini di procedure e di conformità alle clausole contrattuali. Infatti, poiché la certezza per le banche di rientrare in possesso dei finanziamenti dipende essenzialmente dai flussi di cassa del progetto, questa tecnica richiede che tutte le controparti commerciali adempiano alle proprie obbligazioni puntualmente, pena l'applicazione di rilevanti penali.

A parte le difficoltà di cui si è detto, l'impiego di modelli di finanziamento di tipo *Pfi* comporterebbe vantaggi per l'AD in merito al processo di identificazione degli investimenti. Poiché, infatti, la possibilità di applicare un tale modello di finanziamento è correlata con la capacità del progetto stesso di generare flussi di cassa in modo certo e stabile nel tempo, sono necessarie attente verifiche della sua sostenibilità finanziaria ed economica e ciò pone il concedente (l'AD, nel nostro caso) sufficientemente al riparo dal rischio di disperdere risorse in programmi che non presentano valenza economica. Questo permette all'AD di scegliere priorità di investimento sulla base di un processo più razionale, basato su analisi puntuali intese a valutare i risvolti economici e finanziari dell'iniziativa, da affiancare agli aspetti di costo/beneficio.

L'utilizzo della finanza di progetto, tramite la stipula di contratti di tipo *chiavi in mano* e *a prezzo chiuso* - in grado di allocare sul fornitore i rischi di eventuali extra costi e di ritardi - comporta, rispetto ad un appalto tradizionale, un forte incentivo per i finanziatori ad ottenere il massimo risultato già in fase di realizzazione. Ciò succede per via del rapporto esistente fra realizzazione e gestione del progetto, da una parte, e rimborso del debito bancario e remunerazione del capitale degli azionisti, dall'altra, nel senso che ritardi nella costruzione o costi addizionali si rifletterebbero sulla capacità del progetto di far fronte al debito bancario e di remunerare gli azionisti.

L'impiego del modello delle *Pfi* nei programmi della difesa sarebbe auspicabile anche in ragione dell'ottimizzazione delle attività operative necessarie alla realizzazione del progetto, attraverso il coinvolgimento di soggetti specializzati (la società di progetto) di provate esperienze e competenze. Ciò dovrebbe costituire una garanzia di qualità del bene/ servizio messo a disposizione dal concedente.

Nella direzione di assicurare livelli di prestazioni elevate si muove, infine, anche il metodo di determinazione del prezzo del quale il governo inglese si è servito in merito al programma *Fsta*. Nel caso in studio, infatti, il corrispettivo della prestazione del consorzio AirTanker è costituito da un prezzo che consta di una significativa parte fissa e di una parte variabile. Quest'ultima è calcolata sulla base dell'uso dei velivoli da parte della *Royal Air Force* e sul numero di mezzi effettivamente messi a disposizione da parte del contraente. Ciò, unito al fatto che è previsto che i pagamenti vengano effettuati solo quando il livello del servizio erogato raggiunga standard prefissati, costituisce di certo un incentivo alla *performance*.

Dalle osservazioni sopra esposte emerge la lungimiranza ed efficienza del sistema di acquisizione di materiali e di gestione della politica industriale della difesa nel Regno Unito, che si caratterizza per la grande rilevanza della componente tecnica e per l'assenza di implicazioni di carattere politico nelle questioni riguardanti l'industria nazionale.

Le ragioni dell'insuccesso delle *Pfi* in relazione agli acquisti della nostra AD sono riconducibili al fatto che tale istituto trova spazio nell'ordinamento italiano solo in materia di lavori pubblici, con il riconoscimento ad opera del Legislatore intervenuto con la legge 18 novembre 1998, n. 415, emanata per modificare parzialmente la legge quadro n. 109/1994, e all' intrinseca complessità di questa modalità di finanziamento.

Dal caso di studio inglese emerge un impiego interessante di riservisti delle FA, alle dipendenze del contraente privato, per prestare - nel corso di operazioni di guerra - servizi normalmente forniti dal personale del *contractor*. Si tratta di un modo attraverso il quale i servizi di supporto alle Forze Armate possono essere prestati efficacemente - anche dal punto di vista dei costi - dal contraente privato, in modo da permettere al personale in servizio presso le Forze Armate di concentrarsi sulle attività militari. Le differenze più evidenti fra la legislazione e la prassi inglese e quelle italiane sono riconducibili al carattere di volontarietà del riservismo ed all'impiego già consolidato delle *Sponsored Reserve* – si pensi alla *Mobile Met Unit* – nel contesto inglese. L'aspetto più innovativo dell'ordinamento inglese consiste, perciò, nell'introduzione della figura del riservista che – su base volontaria - fornisce, all'atto della cessazione dal servizio oppure in tempi successivi, una prima generica disponibilità al richiamo e che aderisce all'effettivo richiamo alle armi solo dopo la ricezione di un preavviso.

Come dimostrato dall'esperienza inglese delle *Sponsored Reserve*, per incentivare la componente volontaria delle Forze di Completamento occorre prevedere:

- benefici economici, garanzie sociali e un'informazione puntuale circa i problemi derivanti dal suo impegno, per il riservista volontario;
- gratificazioni per i datori di lavoro che accettano il rischio di non poter disporre dei propri dipendenti riservisti, qualora questi siano richiamati.

10.5 Strumenti di promozione e gestione dell'innovazione

I potenziali benefici del ricorso a tecniche di *management* e a forme contrattuali innovative non possono realizzarsi senza che vengano individuati i soggetti deputati a deciderne l'impiego e a gestirne l'attuazione.

Il Ministero della Difesa intende perseguire l'obiettivo di liberare risorse umane da dedicare all'impiego operativo, proseguendo, soprattutto nell'area Tecnico-Amministrativa, nella sostituzione del personale militare con personale civile nelle funzioni di sostegno logistico ed amministrativo. A questo fine, la costituzione di *task force* interdisciplinari e trasversali alle dirette dipendenze del Segretario Generale Direttore Nazionale degli Armamenti sembrerebbe un utile strumento per garantire alle singole Direzioni Generali supporto e consulenza nell'uso dei nuovi strumenti. In collaborazione con l'Ufficio Generale di coordinamento di ogni DG, tali enti dovrebbero provvedere a compiere le analisi di mercato, in termini di prodotti/servizi e di fornitori, per valutare le dimensioni effettive delle imprese da coinvolgere e del loro ambito di attività. Come emerge dai casi di studio, un impegno significativo dovrebbe essere profuso nella valutazione dei costi di transazione che derivano dalla scelta di ricorrere a strumenti innovativi di approvvigionamento e finanziamento, connessi con l'incertezza e l'asimmetria che caratterizzano il contesto ambientale in cui la transazione si inserisce. Per evitare l'insorgere di comportamenti opportunistici, ogni *task force* potrebbe ricorrere al controllo diretto, incre-

mentando le risorse dedicate ai controlli e alle verifiche, o impiegare contratti di incentivazione, anche se la corrispondenza fra le azioni non osservabili ed i loro esiti osservati è rara e gli incentivi possono rivelarsi non efficaci. Cauzioni a garanzia delle prestazioni da fornire possono costituire un'ulteriore soluzione alle questioni relative al rispetto degli accordi.

Si pone, tuttavia, un problema di formazione dei soggetti incaricati di gestire l'uso degli strumenti in questione e di accettazione del loro ruolo all'interno della struttura e della prassi tradizionali. Ciò rappresenta una conseguenza inevitabile dell'innovazione ed un ostacolo al perseguimento degli incrementi di efficienza che essa mira ad apportare all'interno delle organizzazioni in generale e dell'Amministrazione della Difesa, in particolare, data la sua struttura gerarchica.

Le esigenze che emergono da questo studio sono:

• una normativa sulla movimentazione dei materiali di proprietà dello Stato basata sul risultato che si deve conseguire (alta efficienza dei velivoli) piuttosto che sul controllo di dettaglio delle parti per consentire di applicare concetti di *outsourcing* al supporto logistico;

• una legislazione completa e coordinata che disciplini a livello nazionale e comunitario il ricorso al metodo delle *Pfi*;

• l'integrazione interforze della domanda di beni e servizi per consentire alle FA di condividere i costi e i benefici della realizzazione di un mercato elettronico dell'AD;

• l'individuazione di un linguaggio comune e di comuni norme di logistica applicata fra le diverse FA;

• la razionalizzazione dell'impiego delle risorse attraverso gli strumenti informatici;

• l'istituzione, nell'ambito della ristrutturazione in corso dell'Amministrazione Difesa, di una *task force* interna a ciascuna Direzione Generale dotata di competenze gestionali ed organizzative intese a minimizzare i costi aggiuntivi che l'implementazione di soluzioni innovative comporta.

Istituto Affari internazionali

IAI QUADERNI

Index (1996-2005)

- *Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee/France-Italie: relations bilatérales, stratégies européennes*, di Jean-Pierre Darnis (n. 23, marzo 2005, pp. 96)
- *La Politica europea di vicinato*, di Riccardo Alcaro e Michele Comelli, (n. 22, marzo 2005, pp. 68)
- *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Collegio europeo di Parma, Centro studi sul federalismo, Istituto Affari Internazionali (n. 21, giugno 2004, pp. 127)
- *L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa*, Riccardo Monaco (n. 20, gennaio 2004, pp. 109, pp. 109)
- P*rocessi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, a cura di Paolo Guerrieri (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- *Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia*, di Antonio Armellini e Paolo Trichilo (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri, (n. 15, marzo 2002, pp. 48)
- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
- *Il Millenium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)
- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballesi**,** (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco (n. 5, novembre 1997, 50 p.)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)

- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- *Transatlantic Perspectives on the Broader Middle East and North Africa, "Where are we? Where do we go from here?* , Tamara Cofmaqn Wittes, Yezid Sayigh, Peter Sluglett, Fred Tanner (n. 6, December 2004, pp. 62)
- *Democracy and Security in the Barcelona Process. Past Experiences, Future Prospects*, by Roberto Aliboni, Rosa Balfour, Laura Guazzone, Tobias Schumacher (n. 5, November 2004)
- *Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 91)
- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos (n. 3, March 2003, p. 70)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi (n. 2, December 2001, p. 79)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, p. 76)

Istituto Affari Internazionali
00186 Roma - Via Angelo Brunetti, 9
Tel. 39-6-3224360 Fax 39-6-3224363
http://www.iai.it - e-mail: iai@iai.it
Per ordini: *iai_library@iai.it*