
Mostra rif. normativi

Legislatura 16° - 4ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 72 del 05/05/2009
Audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Capo di Stato maggiore della Marina militare in relazione al disegno di legge n. 1373 recante «Misure a tutela dei segni distintivi delle Forze armate e costituzione della società "Difesa Servizi Spa"»

Il presidente **CANTONI** ringrazia l'ammiraglio La Rosa per aver accolto l'invito a partecipare e gli cede la parola.

L'ammiraglio LA ROSA osserva preliminarmente che sistemi militari sono storicamente soggetti a continui processi di cambiamento, per adeguarne il livello capacitivo agli scenari d'impiego: le nuove missioni, l'incremento dell'addestramento e della tecnologia ed il funzionamento complessivo dell'apparato militare, richiedono infatti risorse congrue a mantenerne il livello, e ciò a fronte di costi sempre più elevati e di una disponibilità finanziaria inferiore al passato, aggravata dalla crisi globale in atto. Il futuro del sistema militare è quindi sempre più legato alle capacità di realizzare innovazione, soprattutto sul piano tecnologico ed organizzativo, come confermato dalle teorie delle cosiddette rivoluzioni negli affari militari, meglio note come *Revolution in Military Affairs*, condivise dalle principali potenze mondiali.

Nell'ambito delle attribuzioni connesse alle attività di competenza e nel rispetto delle direttive ministeriali e dei conseguenti indirizzi del Capo di Stato maggiore della Difesa, si perseguono pertanto dei processi interni di riorganizzazione in linea con l'evoluzione degli scenari di riferimento e con una spiccata attitudine all'innovazione. In particolare, sono state concretamente poste in essere due metodologie innovative, definite di tipo evolutivo e di tipo transizionale: le prime consentono il cambiamento senza inficiare l'operatività attraverso un miglioramento continuo, e sono caratterizzate da un gradiente di cambiamento costante attuato per piccoli passi, laddove le seconde prevedono processi che si sviluppano secondo programmi prestabiliti (*roadmap*), mirati e profondi.

Per affrontare le peculiari esigenze della Marina, in coerenza con il complessivo quadro della Difesa, è stato pertanto seguito un modello che contempla un'evoluzione della struttura organizzativa a metà strada tra le due metodologie descritte. Si tratta di un profilo bilanciato, battezzato come trans-evolutivo, in grado di coniugare il miglioramento continuo con l'implementazione di processi che permettono interventi decisi in aree che si prestano a radicali impulsi migliorativi (*breakthrough*), spesso caratterizzati dallo sfruttamento di risorse ad alto contenuto tecnologico e convergenti verso soluzioni di ampia portata che investono trasversalmente più aree funzionali dell'organizzazione (*reengineering*). Tuttavia, nell'attuazione di tali iniziative è emersa un'oggettiva limitazione del sistema militare rispetto a quanto sarebbe consentito da più efficaci interazioni con la realtà esterna, dovuta alla mancanza di strutture e di procedure di razionalizzazione, quali quelle associate alla possibilità di condividere risorse, di limitare l'inattività di specifici mezzi e strutture (le cosiddette "capacità temporaneamente inutilizzate"), di realizzare economie di scala, di valorizzare i beni immobiliari, di monetizzare il patrimonio valoriale e simbolico, di gestire le sponsorizzazioni e di mettere a frutto le tecnologie militari a spiccata valenza *dual use*.

L'oratore ricorda quindi che, al fine di superare le suddette limitazioni, già nel 2005 era stato avviato un processo di valorizzazione delle risorse attraverso il metodo delle cartolarizzazioni immobiliari. I maggiori benefici delle conseguenti dismissioni immobiliari non offrirono tuttavia significativi ritorni alla Difesa. Nuovi strumenti legislativi, e segnatamente la finanziaria 2006, introdussero poi la possibilità di stipulare contratti per la permuta di beni e servizi. Per la Marina, l'applicazione dello strumento è stato perseguito con convinzione, tuttavia il particolare strumento, pur positivo, si è rivelato del pari insufficiente, imponendo l'esigenza di ricercare nuovi modelli organizzativi, anche di tipo strutturale, che, superando le attuali procedure autorizzative ed i meccanismi di riassegnazione a bilancio per attività concorsuali, ed innovando i consueti

schemi gestionali, siano in grado di reperire le risorse di cui lo strumento necessita.

La società Difesa Servizi, per struttura e finalità, in quanto di proprietà della Difesa ed organismo soggetto a potere d'indirizzo e controllo dello Stato, potrebbe pertanto consentire di intervenire sul sistema militare con azioni strutturate e di ampia portata (grazie a capacità operative attualmente indisponibili), recando un contributo significativo al processo mirato al mantenimento di una immutata capacità operativa, con inferiore incidenza sul bilancio dello Stato. In particolare, la riduzione complessiva dei costi potrà derivare dalla disponibilità di strumenti che, attraverso la società, permettano di conseguire vantaggi di diversi ordini: in primo luogo, di ottimizzare i costi di gestione (grazie a procedure più snelle in determinati settori di spesa), in secondo luogo di acquisire beni e servizi (anche con ampio ricorso all'istituto della permuta ed evitando transazioni di natura essenzialmente onerosa), ed ancora di conferire al sistema militare la concreta possibilità di rendere direttamente disponibili utili, diretti e indiretti, nel bilancio della Difesa, grazie all'autonomia finanziaria della struttura ed alla capacità di introitare direttamente i proventi maturati. Tutto ciò comporta un salto concettuale da una mentalità orientata alla spesa ad una impostazione aperta all'entrata, in grado di cogliere occasioni di autofinanziamento a vantaggio dell'intero comparto Difesa in specifici assetti, capacità e servizi propri dello strumento militare.

Quanto alla possibilità di affidamenti *in house providing* alla società, l'oratore rileva che essi trovano la propria legittimazione nell'individuazione di una configurazione di *governance* in grado di temperare la disciplina del controllo analogo con il livello di autonomia gestionale, tipica di una comune società per azioni. Tale forma di controllo è prevista non solo per gli atti straordinari, ma anche per la gestione ordinaria e per gli organi stessi, perfezionandosi allorché sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. D'altra parte, la legittimità della gestione *in house providing*, intesa quale modello organizzativo e gestionale in termini di erogazione di servizi, forniture e lavori che le pubbliche amministrazioni adottano attraverso propri organismi è confermata dalla giurisprudenza comunitaria della Corte di Giustizia europea, secondo la quale la condizione in base alla quale un'Amministrazione può procedere all'affidamento di un servizio senza dover ricorrere al previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica si sostanzia nell'esercizio, da parte dell'ente pubblico sulla società, di un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi. Più in generale, la società sarà soggetta a due ordini di controlli: quelli del collegio sindacale e quelli di natura pubblicistica, che potranno realizzare un giusto equilibrio fra l'ampiezza dell'oggetto sociale e la specificità del settore di riferimento.

Dal punto di vista strutturale e dei processi interni, è poi previsto che la costituzione della società (a totale partecipazione pubblica, formalmente autonoma rispetto al ministero della Difesa ma funzionalmente organica ad esso) avvenga nell'ambito di un quadro normativo ben definito e determinato, ispirato tanto alla trasparenza amministrativa quanto alla non onerosità per il bilancio dello Stato, con ridotta burocrazia, una struttura snella e flessibile, costi d'esercizio ridotti, e la possibilità di impiegare risorse ampiamente reperibili all'interno della Difesa quali personale, mezzi, materiali e strutture. Essa si inserirebbe nel complesso sistema affiancandosi alle strutture ministeriali del dicastero, creando valore aggiunto da quelle attività che, sino ad ora, non hanno potuto trovare concreta attuazione e valorizzazione. Il nuovo organismo, pertanto, lasciando la proprietà esclusiva e la definizione degli indirizzi strategici al ministero della Difesa, ne supporterebbe le iniziative di autofinanziamento con attività complementari, grazie alla possibilità di ampliare le permute di beni e servizi con attori esterni al sistema militare nonché di monetizzare i proventi di queste ed altre operazioni. Da questi processi, la cui portata è da prevedere tutt'altro che marginale, potrebbe quindi derivare un significativo reperimento di quelle necessarie risorse che l'ordinario bilancio, in ottica attuale e prospettica, non lascia intravedere.

Infine, la società Difesa Servizi potrebbe garantire utili misurabili derivanti dai diritti per l'utilizzo di elementi di specifica proprietà della Difesa, primi tra tutti gli emblemi delle Forze Armate e delle unità militari, sanando un grave vuoto normativo e tutelando il settore da impropri utilizzi.

Inoltre, attraverso lo strumento di cui al disegno di legge n. 1373, potrebbero essere monetizzate le numerose collaborazioni che le Forze Armate offrono ad enti non militari ed altre amministrazioni dello Stato, che nell'attuale situazione non conseguono il perfezionamento in tempi congrui con l'esigenza di utilizzo entro la chiusura dell'esercizio finanziario.

L'oratore osserva quindi che, nell'ottica precedentemente descritta, la Forza armata - senza incidere in alcun modo sui compiti d'istituto - sta procedendo ad una analisi di tutti i settori che potrebbero essere oggetto di valorizzazione da parte della costituenda società. Con riferimento al particolare problema della valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa,

rileva inoltre che la costituenda società potrebbe fornire un fondamentale contributo curando la gestione del parco degli alloggi, avvalendosi di soluzioni interne e basandosi su personale tecnico preparato. In particolare, potrebbe essere perseguita una più ampia utilizzazione degli introiti da canoni di affitto a vantaggio delle manutenzioni e, di conseguenza, del numero di alloggi utilizzabili.

L'ammiraglio La Rosa osserva inoltre che molti sono gli obiettivi perseguibili di specifico interesse della Marina: le attività in concorso o a favore di vari ministeri, la gestione di alcuni sistemi addestrativi e di corsi a favore di soggetti esterni, l'impiego di strutture didattiche od addestrative per la navigazione, i corsi antincendio ed antifalla navali tenuti presso i centri di addestramento di Taranto e La Spezia, le possibili partecipazioni a campagne navali sulla flotta velica, i corsi veloci presso le scuole della Marina e, ancora, le attività esterne della componente idrografica ed oceanografica e le attività di carattere non strettamente operativo del Servizio Fari. In questo ambito è stata richiamata poi la possibilità del rapporto della costituenda società con gli arsenali della Marina. Ferma restando l'attività in essere al fine di adottare iniziative volte a rendere efficienti e produttivi gli arsenali, segnatamente con la costituzione presso il ministero della Difesa del Comitato per la riconversione degli Arsenali della Marina militare, la società potrebbe utilmente porsi come strumento di valorizzazione delle peculiarità e dei servizi industriali che gli Arsenali possono offrire anche al mondo civile.

Prosegue quindi la propria esposizione rilevando che il ruolo attivo della Difesa sul piano finanziario consentirebbe anche di realizzare un importante raffronto tra la spesa militare ed il fatturato di settori dell'economia nazionale, come quello dell'industria della difesa, la cui produttività è legata al livello tecnologico raggiunto in funzione dello sviluppo del sistema nazionale ed alle sue sinergie con i paesi con cui sono in atto relazioni industriali promosse dall'attività di cooperazione delle Forze armate. Al riguardo, un esempio concreto è rinvenibile nell'attuale intervento della Marina nella formazione ed addestramento degli equipaggi iracheni nonché in ordine alla scorta durante il trasferimento via mare delle unità che a breve saranno consegnate dalla Fincantieri alla Marina dell'Iraq: la mancanza di un'agenzia *ad hoc* rende infatti necessarie operazioni molto complesse ed articolate per assicurare un ritorno attraverso una complessa triangolazione tra il Governo iracheno, la Fincantieri e la Marina. Anche in questo caso, a suo avviso, la società Difesa Servizi potrebbe agevolare lo sviluppo di strumenti legali e finanziari per svolgere efficacemente le necessarie transazioni.

Ulteriore potenzialità della costituenda società, rispondente ad affermati concetti per la gestione strategica delle imprese (quali la cosiddetta "*Balanced Scorecard*", adottata da numerose organizzazioni private e pubbliche), potrebbe poi riferirsi al possibile sviluppo di metodologie di valutazione organizzativa, capaci di incrementare lo spettro di indicatori attualmente disponibili per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema militare, alimentando con dati oggettivi i sistemi di controllo di gestione già in essere, come quello avviato con l'introduzione del Servizio di Controllo Interno (SECIN), che potrebbe avvalersi di numerosi coefficienti di valutazione finanziaria. Il nuovo organismo, grazie alla sua apertura ed attitudine a relazionarsi con il mercato, permetterebbe peraltro al sistema militare di acquisire parametri di valutazione sulla intrinseca capacità di mantenersi competitivo nell'innovazione e rispondere con efficacia ai cambiamenti dello scenario di riferimento. Ciò attraverso la valutazione di parametri orientati al cambiamento, come ad esempio il tempo necessario per portare a regime uno strumento innovativo dal momento della sua concezione, oppure il tempo che intercorre tra due successivi cambiamenti di strutture organizzative e procedure per fronteggiare le mutate esigenze.

L'oratore conclude riaffermando che la necessità di contenere e qualificare la spesa militare renda necessario un intervento innovativo, capace di superare le limitazioni per l'ottimizzazione nell'impiego delle risorse intrinseche al sistema militare, segnatamente per indisponibilità di strumenti operativi di natura finanziaria. Tale intervento si porrebbe fra quelli che indicati come trans-evolutivi -di tipo radicale ma coerente con i molteplici processi di miglioramento continuo- attualmente in corso. In ragione di ciò, la costituzione di un particolare organismo quale Difesa Servizi non può che essere vista con particolare favore.

Il presidente **CANTONI** ringrazia l'ammiraglio La Rosa per l'esauritiva esposizione, improntata a criteri connotati da elevata analisi tecnica e ad un opportuno pragmatismo. Cede quindi la parola ai commissari al fine di porre eventuali quesiti.

Il senatore **TORRI** (LNP) domanda se l'introduzione del nuovo organismo societario non possa dar luogo ad eventuali sovrapposizioni con le strutture attualmente esistenti. Chiede inoltre

opportuni chiarimenti in merito al processo di valorizzazione degli arsenali, in particolare con riferimento al loro possibile utilizzo nel settore civile.

La senatrice **NEGRI** (PD) osserva che, in relazione all'ampiezza dei compiti e degli incarichi che saranno ad essa affidati, il capitale sociale della costituenda società, quale prefigurato dal disegno di legge n. 1373, potrebbe risultare non adeguatamente dimensionato. Domanda infine se il varo del nuovo soggetto a carattere privato non imponga un contestuale cambiamento dell'attuale assetto organizzativo della Difesa.

Il senatore **GALIOTO** (PDL) domanda in che modo eventuali riconversioni ad uso civile di risorse militari potranno ottimizzare il percorso di innovazione e razionalizzazione descritto dall'Ammiraglio La Rosa nella sua esposizione.

Il presidente **CANTONI** osserva che il quesito poc'anzi posto dal senatore Galioto potrebbe avere particolare valenza in ordine alla situazione degli arsenali presenti nel sud del Paese.

Il senatore **GALIOTO** (PDL) concorda con quanto affermato dal Presidente.

Il senatore **DIVINA** (LNP) domanda ragguagli sia in ordine alle tipologie di gestione della medesima realtà societaria presso altri eserciti, sia relativamente alla possibilità di sovrapposizioni e di concorrenza con altri settori privati, sia, ancora, in ordine alla tutela dei segni distintivi delle forze armate. Chiede infine chiarimenti in ordine ai servizi offerti dalla costituenda società.

Il senatore **PEGORER** (PD) rileva che dalla relazione illustrativa svolta dall'ammiraglio La Rosa sembrerebbe evincersi l'esistenza di eventuali carenze nella struttura amministrativa esistente, cui si cercherebbe di porre rimedio attraverso la costituzione della società Difesa Servizi. Domanda pertanto se non sarebbe più opportuno ricorrere ad interventi correttivi in grado di migliorare la funzionalità delle strutture già operanti.

Conclude osservando che la costituenda società, in quanto organo di natura privatistica, potrebbe pregiudicare, a livello strategico, la funzione pubblica della Difesa.

Replica agli intervenuti l'ammiraglio LA ROSA, osservando preliminarmente che il ricorso a strumenti innovativi non trova la sua giustificazione in ragioni di natura emergenziale e contingente, bensì in concetti di fondo che si stanno facendo strada in tutte le Forze armate del mondo occidentale. Sotto questo aspetto, il ricorrere ad ulteriori riconfigurazioni dell'attuale ordinamento porterebbe un ulteriore appesantimento delle procedure, laddove l'istituzione di un organismo nuovo ed inedito determinerebbe la gestione delle stesse in maniera più snella ed efficace. La costituenda società, poi, non si sovrapporrà ai centri amministrativi esistenti: questi ultimi, infatti, hanno compiti diversi e sono configurati quali centri di spesa, laddove la prima sarà regolata da un diverso regime giuridico e sarà una fonte di autofinanziamento.

Relativamente all'entità del capitale sociale, ricorda che la società avrà quale compito primario il fornire servizi, pertanto non vi sarà la necessità di prevedere in capo ad essa un'elevata dotazione finanziaria. L'organismo, poi, non interferirà con il *core business* dell'attività operativa delle Forze armate, limitando il proprio intervento alle cosiddette attività di supporto.

La società Difesa Servizi potrà inoltre svolgere importanti attività nell'ambito della valorizzazione dei beni e nell'alienazione dei materiali. Con riferimento a quest'ultimo caso, l'oratore porta ad esempio le procedure di cessione a paesi terzi delle navi che hanno esaurito il loro ciclo operativo secondo gli *standard* occidentali, procedura attualmente impossibile che potrebbe però essere realizzata attraverso il nuovo organismo con importanti ritorni per la Difesa.

Con riferimento ai servizi che, per il tramite della società, potrebbero essere offerti al mondo civile, l'oratore osserva che essi sono molteplici, potendo spaziare dalle prove dei materiali presso strutture militari all'assistenza medica, stante l'elevata disponibilità, da parte della Marina, di camere iperbariche.

Conclude ribadendo l'adeguatezza dello strumento proposto dal disegno di legge n. 1373 in ordine al soddisfacimento delle nuove esigenze della Difesa, considerato altresì che la

costituenda società sarà comunque sottoposta all'indirizzo strategico del Dicastero ed a penetranti controlli di natura pubblicistica.

Poiché nessun altro chiede di intervenire, il presidente [CANTONI](#) ringrazia nuovamente l'ammiraglio La Rosa per la sua disponibilità, dichiarando conclusa l'odierna procedura informativa.