

DIFESA (4ª)
MARTEDÌ 2 LUGLIO 2019
32ª Seduta

Presidenza della Presidente
TESEI

Interviene, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il comandante del Comando logistico della Marina militare, ammiraglio di squadra Eduardo Serra.

La seduta inizia alle ore 14,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La presidente **TESEI** comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del comandante del Comando logistico della Marina militare, ammiraglio di squadra Eduardo Serra, in relazione all'affare assegnato sullo stato e sulle funzioni degli enti dell'area industriale della difesa (n. 257)

La presidente **TESEI** rivolge un indirizzo di saluto all'ammiraglio Serra, ringraziandolo per la sua disponibilità e cedendogli contestualmente la parola.

L'ammiraglio SERRA illustra innanzitutto in che modo gli arsenali si inquadrano nella struttura organizzativa della Marina deputata all'assolvimento della funzione logistica. E' possibile infatti individuare tre fondamentali aree di competenza: una prima area, posta alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Marina, deputata alla definizione delle linee di indirizzo della funzione logistica, una seconda area, quella amministrativa, responsabile dell'acquisizione di beni, servizi e sistemi complessi operati dalla Forza Armata ed una terza area, quella tecnico-operativa, che si occupa della gestione dei sistemi nel corso della propria vita operativa, dalla fase di progettazione sino alla alienazione a fine vita.

Le dirette attribuzioni del Comando Logistico, quale elemento di vertice di Forza Armata deputato a garantire il supporto logistico e manutentivo alla Flotta, interessano gli ultimi due ambiti. In particolare, tale funzione strategica viene assolta attraverso un articolato sistema di comandi ed enti dipendenti che comprende gli arsenali militari, le direzioni di munizionamento, i centri di ricerca, i magazzini per la gestione e la distribuzione delle parti di ricambio per i mezzi operativi, le stazioni appaltanti per l'acquisizione di beni e servizi o per la stipula dei contratti, gli enti che garantiscono il supporto sanitario al personale militare e gli organi esecutivi del genio della Marina per la gestione e manutenzione dell'ingente patrimonio infrastrutturale.

In questo complesso sistema ai tre arsenali militari della Marina (ubicati nei tre principali poli aeronavali di Taranto, La Spezia ed Augusta), è assegnata la missione di garantire l'efficienza delle navi e dei sommergibili attraverso l'esecuzione di cicli manutentivi programmati di tipo preventivo, ovvero interventi correttivi per la riparazione di avarie non risolvibili con il personale tecnico di bordo, impiegando le competenze tecniche specializzate delle maestranze e le infrastrutture industriali. Inoltre, gli arsenali assicurano alcune attività in supporto alle stazioni navali e agli enti a terra della Marina, di altre Forze armate ovvero di altre amministrazioni dello Stato. Negli anni recenti, infine, sono state affidate agli Arsenali alcune attività manutentive in favore dell'industria nazionale ed internazionale o nel settore della cantieristica privata che si inquadrano nel più ampio contesto delle attività a duplice uso sistemico che il Dicastero svolge ormai diffusamente, mettendo

a disposizione dell'intero sistema-paese le proprie professionalità, con importanti ritorni in termini di mantenimento e sviluppo del *know-how*, dell'indice di produttività e dell'autosostentamento finanziario (rileva, sul punto, una proficua collaborazione posta in essere con il comando logistico della Marina francese).

L'oratore prosegue il proprio intervento osservando che la genesi degli stabilimenti di lavoro della Marina risale al periodo appena successivo all'unità. Gli Arsenali erano infatti stabilimenti militari deputati alla costruzione ed alla riparazione del naviglio da guerra. La costruzione delle navi presso gli Arsenali, protrattasi fino agli anni '20 dello scorso secolo, fu in seguito affidata all'industria nazionale, lasciando agli Stabilimenti Militari le funzioni manutentive.

Il modello organizzativo, in particolare, ricalca essenzialmente una struttura di tipo cantieristico, fondata su infrastrutture ed impianti quali assetti pregiati per la conduzione delle attività manutentive navali (come i bacini di carenaggio, le banchine, le officine, i laboratori e i magazzini; inoltre, per il supporto delle adiacenti basi navali e comandi a terra gli arsenali garantiscono servizi come, ad esempio, i trasporti, i sollevamenti, la distribuzione e la conversione di energia elettrica), risorse umane specializzate (costituite da una limitata aliquota di personale militare ed una importante compagine di personale civile ad elevato profilo tecnico, deputata allo svolgimento delle attività manutentive dirette), e capacità autonoma di acquisire beni, lavori e servizi dall'esterno per esigenze non soddisfacibili con risorse interne.

Negli ultimi decenni, dal dopoguerra agli anni 2000, l'innovazione tecnologica e l'evoluzione del contesto politico, economico e sociale hanno però determinato ridimensionamenti e trasformazioni degli arsenali, con una progressiva riduzione del personale addetto, un crescente incremento delle attività manutentive svolte in "*outsourcing*" e una diffusa carenza di risorse per il mantenimento in efficienza delle infrastrutture e l'aggiornamento degli impianti. Dagli anni 2000 in poi, inoltre, la progressiva evoluzione tecnologica e la crescente complessità dei sistemi imbarcati sulle navi e sui sommergibili ha indotto la Marina a ridefinire il supporto logistico manutentivo con un approccio integrato basato sul pieno coinvolgimento dell'industria privata responsabile della progettazione e realizzazione delle nuove costruzioni (la così detta *design authority*).

L'orientamento logistico è stato avviato con i programmi di realizzazione della portaerei "Cavour" e dei cacciatorpediniere della classe "Orizzonte" dove si prevedeva infatti, fin dall'acquisizione, anche un contratto di *Temporary Support* (TS) con cui si commissionava all'industria la manutenzione per un periodo limitato di tempo (5 anni). Tale modello ha poi trovato piena attuazione con il programma delle fregate europee multi missione "FREMM", per il quale è stato predisposto un contratto ancor più esteso di *Temporary Global Support* (TGS) maggiormente innovativo e collegato al mantenimento di determinati livelli di disponibilità operativa. Infine, nell'ambito del programma di rinnovamento navale avviato nel 2015 (con la cosiddetta "Legge navale"), l'impostazione generale adottata è stata simile a quanto fatto per FREMM, con l'estensione del periodo di copertura dei contratti di supporto globale da 5 a 10 anni.

L'oratore precisa quindi che, in generale, il concetto di approccio logistico integrato nel settore della manutenzione navale, distingue tra attività manutentive di primo e di secondo livello, affidate agli equipaggi di bordo con l'eventuale supporto dei servizi di efficienza delle basi navali. Le manutenzioni di terzo livello sono invece affidate alle avanzate competenze tecniche delle maestranze degli arsenali, mentre quelle di quarto livello sono eseguite dall'industria privata – principalmente dalla citata *Design Authority*. In sintesi, il concetto consolidato di *Life Cycle Management* per una Nave di nuova costruzione oggi prevede, nei primi 10 anni di vita operativa, un contratto che include soste manutentive di breve durata e due soste manutentive di aggiornamento al quinto ed al decimo anno, nonché un contratto di *Continuous Improvement Logistic Support* di cinque anni, rinnovabile, per estendere il supporto logistico integrato ai soli impianti strategici ovvero ai sistemi ed impianti dove la manutenzione non è gestibile con le maestranze degli arsenali.

Di fatto, tuttavia, per le unità di nuova costruzione – sempre più frequentemente realizzate in *partnership* tecnologica con altri Paesi Europei – l'iniziale esternalizzazione delle manutenzioni più complesse, quelle di terzo livello tradizionalmente affidate agli Arsenali e quelle di quarto livello, si è resa necessaria a causa della complessità tecnologica dei nuovi impianti e sistemi imbarcati e della contestuale esigenza per gli stabilimenti di lavoro di specializzare le proprie maestranze e adeguare le strutture ai nuovi requisiti richiesti, nell'ottica di re-internalizzare le attività in specifici settori di eccellenza come, ad esempio, quelli relativi alle manutenzioni degli impianti di artiglieria, delle girobussole, degli allineamenti delle batterie, delle manutenzioni ai periscopi, e così via. Tali attività *in-house*, ad elevata specializzazione affiancano oggi, negli stabilimenti quelle già internalizzate in altri settori a medio contenuto tecnologico dove, negli anni recenti, è stata creata una competenza produttiva.

L'internalizzazione delle attività a medio contenuto tecnologico comporta pertanto benefici conseguibili in termini di contenimento della spesa ed un aumento della produttività in tale ambito è quello maggiormente compatibile con gli investimenti effettuati nel tempo per il potenziamento degli impianti e delle infrastrutture degli Arsenali. Di contro, non è ritenuta efficace la re-internalizzazione delle attività a basso contenuto tecnologico che hanno una incidenza minore sui costi delle prestazioni acquistate (circa il 7 per cento), e che comporterebbero cospicui investimenti iniziali in attrezzature e macchinari, la cui disponibilità può ancora essere reperita nell'ambito dell'indotto industriale locale. Quest'ultima considerazione fa emergere, inoltre, l'importanza del contributo degli arsenali anche nell'alimentare il volano dell'attività industriale delle imprese dell'area locale, con positivi effetti sul tessuto socio-economico regionale.

Tra le attività ad alto contenuto tecnologico, che in generale valgono tra il 20 ed il 30 per cento della spesa per esternalizzazioni, gli arsenali mantengono, oggi, le competenze relative alle attività specialistiche, oltre che alle attività collocabili sul mercato tramite le permutate e quelle la cui esecuzione con manodopera interna deve essere mantenuta per motivi di prontezza operativa della flotta o per il mantenimento in servizio di sistemi non più in produzione e su cui non è opportuno investire cospicue risorse per l'ammodernamento.

Con riferimento alle attività produttive recenti, osserva quindi che, nel triennio 2016-18 gli arsenali hanno sviluppato le soste manutenzioni su 34 unità della Marina esternalizzando alcune delle attività manutentive ed acquisizione di beni o servizi per un volume complessivo pari a circa 85 milioni di euro. Prendendo a riferimento il suddetto intervallo temporale si è, inoltre, rilevato un valore percentuale di attività eseguite con risorse interne pari a circa il 15 per cento per gli arsenali di La Spezia e Taranto e pari a circa il 23 per cento per l'arsenale di Augusta rispetto all'esigenza manutentiva complessiva. Inoltre gli arsenali hanno fatto ricorso all'istituto della "permuta di beni e servizi" offrendo sul mercato, nei periodi di tempo non impiegati per le esigenze di manutenzione della flotta, i propri assetti e servizi pregiati a favore dell'industria e della cantieristica privata, in cambio di fornitura di materiali ed attività manutentive prevalentemente orientate all'adeguamento del parco infrastrutturale. Infine, relativamente all'attività di riciclo delle navi dismesse, presso l'arsenale di La Spezia è stato sviluppato un progetto pilota per la demolizione *in loco* di mezzi non trasferibili verso altre sedi, affidando alla Agenzia industrie difesa la demolizione di alcune vecchie unità nei bacini dell'Arsenale.

L'oratore passa poi ad illustrare le principali criticità che affliggono oggi gli arsenali, essenzialmente riconducibili alla contrazione degli organici del personale civile a causa del così detto blocco del *turn-over*, e dalla mancanza di adeguati investimenti in impianti ed infrastrutture.

L'analisi dei conti economici evidenzia infatti una serie di aspetti determinanti la modesta produttività ed efficienza degli stabilimenti, come evidenziato in una recente relazione della Corte dei Conti. La percentuale delle ore lavorative effettivamente impiegate nelle attività produttive risulta essere limitata rispetto al monte ore disponibile, in ragione di uno sbilanciamento del personale verso le attività amministrative, così come contenute sono le percentuali degli interventi operativi svolti a fronte dei costi delle strutture organizzative sostenuti.

I predetti, mancati obiettivi di produttività ed efficienza conseguiti sono riconducibili alla progressiva riduzione del personale civile, che ha interessato maggiormente le figure tecniche direttamente connesse alle manutenzioni navali, e alla inadeguatezza ed instabilità dei flussi finanziari dei settori esercizio ed ammodernamento che inibiscono all'origine la possibilità di efficientare il sistema, orientandolo sempre più all'esternalizzazione intesa come forma emergenziale di compensazione della progressiva erosione delle capacità interne e non già come modello di ottimizzazione del potenziale produttivo.

Anche il citato ricorso ai contratti precedentemente citati, e denominati "TGS", "TS" o "CILS", rappresenta una soluzione parziale in quanto non copre l'intera esigenza manutentiva nel tempo e presuppone nel frattempo il travaso di capacità dall'industria alle maestranze che si è realizzato solo parzialmente, a causa dell'elevata età media del personale civile operante nei settori tecnici che implica un orizzonte temporale di lavoro residuo spesso marginale a cui segue l'avvio in quiescenza senza sostituzione.

Altro fattore determinante, che permarrebbe anche con organici completi e disponibilità di finanziamenti, sono i vincoli del quadro normativo di riferimento e la limitata flessibilità nella gestione del personale in ragione di un contratto collettivo nazionale di lavoro più adatto a organizzazioni di tipo amministrativo-gestionale incentrate su uffici che a stabilimenti industriali.

Gli effetti connessi ai vincoli di riduzione di spesa a livello di bilancio nazionale e quelli già fissati dalla Legge n. 244 del 2012 prevedono poi la progressiva riduzione di organico del personale civile della Difesa a 20.000 unità complessive, da attuarsi entro il 2024, e sono alla base del citato blocco delle assunzioni. Si è, conseguentemente, assistito ad un progressivo mancato ripianamento di un

numero crescente di posizioni organiche, rispetto alle 2.568 totali previste per i tre Arsenali. La consistenza complessiva per i tre Arsenali, al 31 gennaio 2019, risulta infatti essere pari a 1779 unità: (in particolare 1031 unità a Taranto, 584 a La Spezia e 164 ad Augusta), con una carenza rispetto agli organici vigenti, pari a circa il 35 per cento su Taranto, il 30 per cento su La Spezia, ed il 50 per cento su Augusta. Tale situazione è destinata rapidamente ad aggravarsi in funzione degli esodi per prossime quiescenze a leggi vigenti, nonostante l'adozione del piano straordinario di assunzioni nel triennio 2019-2021, contemplato dalla Legge di Bilancio 2019, che per l'anno in corso prevede 40 nuove assunzioni a fronte di 294 nuove assunzioni autorizzate nel triennio per l'intero comparto della Difesa.

Le stime prospettiche al 2024 mostrano quindi un decadimento quantitativo di forza lavoro rispetto agli organici previsti pari a circa il 59 per cento su Taranto, a circa il 51 per cento su La Spezia, a circa il 47 per cento su Augusta, al netto del personale ex militare transitato nei ruoli civili e di coloro che hanno già presentato domanda di uscita anticipata in virtù della cosiddetta "quota 100". A riguardo, comunque, si nota che le uscite per la "quota 100" nel periodo 2019-21 sono percentualmente modeste se riferite ai potenziali fruitori del beneficio.

Tali carenze di organico sono solo in parte mitigabili con gli ingressi di personale ex-militare transitato nei ruoli civili in seguito a perdita di idoneità, il cui impiego, peraltro, è fortemente limitato proprio nei profili professionali tecnici deputati allo svolgimento delle attività manutentive per le stesse motivazioni che ne hanno determinato l'inidoneità al servizio militare.

Il 2025 costituirà pertanto, per gli arsenali di Taranto e La Spezia, un punto di non ritorno in cui la marcata riduzione del personale civile determinerà di fatto il collasso dell'attuale modello organizzativo.

Per quanto attiene, poi, alle infrastrutture e agli impianti degli Arsenali, la cui configurazione di riferimento risale ad oltre un secolo e mezzo fa, l'oratore rileva che esse hanno subito dal dopoguerra ai giorni nostri notevoli ridimensionamenti e trasformazioni. La Marina ha dato quindi corso, negli anni, allo sviluppo di successivi piani di efficientamento, confluiti poi nel piano pluriennale di interventi denominato "Brin" finalizzato all'adeguamento a norma e ammodernamento degli stabilimenti di Lavoro. Il piano, iniziato nel 2007 e prorogato dal 2016 fino tutto il 2020, prevedeva un finanziamento iniziale totale di circa 300 milioni di euro, ma al giorno d'oggi risultano impegnati complessivamente fondi per circa 140 milioni (cui si aggiungono ulteriori 30 milioni per La Spezia, mentre per la sola Taranto si stanno utilizzando 37 milioni stanziati nell'ambito del programma "Contratto Istituzionale di Sviluppo" (C.I.S.)). I risultati derivanti dall'attuazione, ancorché parziale, del "Piano Brin" pongono comunque le condizioni ottimali per un rilancio degli arsenali dotati di assetti rinnovati ed in linea con le esigenze attuali e future della manutenzione navale. Il ritorno di investimento assunto dallo Stato su tali assetti rischia, però, di essere minimale se il loro adeguamento e ammodernamento non sarà completato e se non saranno pertanto pienamente impiegati, opportunamente valorizzati e mantenuti.

Al fine di continuare a garantire un adeguato supporto tecnico-logistico allo strumento marittimo, appare quindi necessario adottare una prospettiva d'intervento che può essere costituita dall'attuazione del piano industriale di forza armata che, valorizzando le specificità dei singoli stabilimenti, sia orientato ad acquisire quelle capacità in termini di impianti, infrastrutture e formazione del personale, in grado di assicurare il necessario supporto manutentivo alla cessazione dei contratti "TGS" e "TS", mediante il ripianamento delle tabelle organiche ordinarie previste attraverso lo sblocco del *turn-over* del personale civile, unitamente alla finalizzazione degli interventi di adeguamento e ammodernamento delle infrastrutture e degli impianti conseguenti al completamento del "Piano Brin". Al riguardo, premesso che il costo annuale a regime da sostenere per il mantenimento degli organici del personale civile previsto dai decreti di struttura dei tre arsenali risulta pari a circa 88,3 milioni di euro, l'impatto finanziario correlato allo sblocco totale del *turn-over* è stimato in circa 62,3 milioni, da sostenere nel periodo tra il 2020 e il 2030 per gli emolumenti dei neoassunti.

Inoltre, nel periodo 2021-30, a fronte di un costo totale per gli emolumenti del personale che andrà in quiescenza pari a circa 55,6 milioni, connesso alla più elevata fascia retributiva, la riduzione del costo relativo agli emolumenti dovuto alla differente fascia retributiva dei neoassunti in sostituzione è pari a circa il 17 per cento e per la componente personale vanno aggiunti circa 10,6 milioni di non ricorrenti necessari per la formazione specialistica dei soli neoassunti tecnici.

Ai predetti costi relativi al personale vanno aggiunti poi quelli associati al completamento delle attività di ammodernamento delle infrastrutture e degli impianti, stimati in circa 130 milioni di euro. Non è da escludere aprioristicamente la possibilità di ricercare modelli di *governance* alternativi, ispirati ad obiettivi di maggiore efficienza e produttività e orientati ad una valorizzazione tanto degli assetti già rinnovati e delle capacità *in house* già acquisite, quanto del patrimonio storico e socio-

culturale degli Arsenali, il tutto nell'ottica di assicurare la disponibilità operativa del futuro Strumento Militare marittimo.

Conclude osservando che, qualunque soluzione si ipotizzi, pur con le differenze implementative collegate al differente approccio di intervento, l'obiettivo resta quello di salvaguardare l'operatività degli arsenali, quale imprescindibile strumento per il mantenimento in efficienza della flotta nazionale e a salvaguardia della capacità di attirare importanti investimenti pubblici nel settore delle manutenzioni navali. Ciò con evidenti benefici per la tutela ed il rilancio della competitività dell'indotto locale.

La senatrice **GARAVINI (PD)** pone l'accento sulla difficile situazione occupazionale degli arsenali, che rischiano di vedere, gravemente compromesse le loro funzionalità primarie. In particolare, spicca il fatto che gli investimenti effettuati negli ultimi 5 anni non si siano rivelati sufficienti, come attestato dal fatto che solo la metà delle risorse stanziare per l'esecuzione del cosiddetto "Piano Brin" risultano effettivamente impiegate.

Domanda di conseguenza quali siano le misure più atte a scongiurare, nel breve e medio termine, la compromissione totale dell'operatività degli arsenali, con riferimento all'individuazione dei servizi da mantenere internamente al fine di valorizzare le competenze del personale, alla possibilità di aggiornare le predette competenze e all'eventualità di assumere personale giovane per consentire un efficace trasferimento, in capo a quest'ultimo, delle competenze acquisite.

Domanda inoltre che ruolo possano rivestire in tali processi le scuole allievi operai.

Replica l'ammiraglio **SERRA** precisando innanzitutto che il "piano Brin" prevedeva espressamente misure di consolidamento e ampliamento del personale. Tuttavia tali misure sono poi risultate precluse a seguito del blocco delle assunzioni nel pubblico impiego. In ragione di ciò, non è stato possibile provvedere alla sostituzione del personale più anziano e ciò ha avuto un impatto anche sulla formazione dello stesso, con negative ripercussioni sulla produttività delle strutture arsenali.

A fronte di tale situazione, la Difesa ha optato per un reindirizzamento del personale disponibile verso le attività di pregio a maggiore valenza strategica, ricorrendo alle esternalizzazioni solo in relazione alle attività secondarie. Resta però il forte limite della disponibilità quantitativa: pertanto, se il blocco delle assunzioni dovesse perdurare, non si potrà fare a meno di ricercare ulteriori soluzioni di partenariato pubblico-privato sulla falsariga di opzioni adottate in altri Stati (come, ad esempio, il Regno Unito). Tali soluzioni, tuttavia, ancorché rivelatisi efficaci nel contesto di riferimento, potrebbero non adattarsi alla realtà italiana, con conseguenti e rilevanti fattori di rischio.

Sarebbe pertanto auspicabile mantenere l'attuale modello produttivo e sotto tale aspetto, al giorno d'oggi si sarebbe ancora in tempo per trasferire le competenze acquisite ai nuovi assunti. In tale processo, le scuole operai risultano essere uno strumento fondamentale, a patto che vi sia il personale da poter formare.

La presidente **TESEI** chiede delucidazioni sulle iniziative di valorizzazione del patrimonio storico degli arsenali.

L'ammiraglio **SERRA** pone l'accento sulla valorizzazione di alcune aree dell'arsenale di Taranto per uso espositivo e museale. Risulta infatti recentemente sottoscritto un accordo tra i ministeri della Difesa e dei Beni ed attività culturali che arrecherà numerosi benefici al turismo nella città, al quale la Difesa già collabora aprendo alle visite il Castello aragonese. Anche le strutture di La Spezia, peraltro, nelle quali già è operante un museo navale, sarebbero suscettibili di ulteriori valorizzazioni in tal senso.

Non essendovi altri iscritti a parlare, la presidente **TESEI** ringrazia quindi l'ammiraglio Serra e dichiara conclusa la procedura informativa.

La seduta termina alle ore 15,20.