

dei debiti accumulati dall'Amministrazione, particolarmente eclatante proprio con riguardo a tali ultime spese (pur se, verosimilmente, il relativo importo segnalato dal Ministero per l'anno 2007 risultava relativamente modesto a causa dei ritardi nei pagamenti indotti dall'introduzione del nuovo sistema previsto dal DL n. 223/2006), ma assai pesante, altresì, in ordine al complesso dei consumi intermedi.

I pur apprezzabili sforzi compiuti dall'Amministrazione stessa per razionalizzare la spesa in questione – di cui si dà atto nel testo della Relazione – non appaiono idonei ad incidere in modo decisivo su questa realtà.

Un passo nella giusta direzione (a parte, naturalmente, l'incremento delle risorse stanziato per il Ministero) potrebbe essere rappresentato dall'utilizzo dei fondi che, auspicabilmente, affluiranno nel bilancio statale grazie alla messa in opera delle ricordate, recenti misure di riordino della riscossione di quelle somme (derivanti da sequestri penali, confische, ecc.), le quali, in un certo senso, rappresentano "l'altra faccia della medaglia" rispetto alle spese di giustizia.

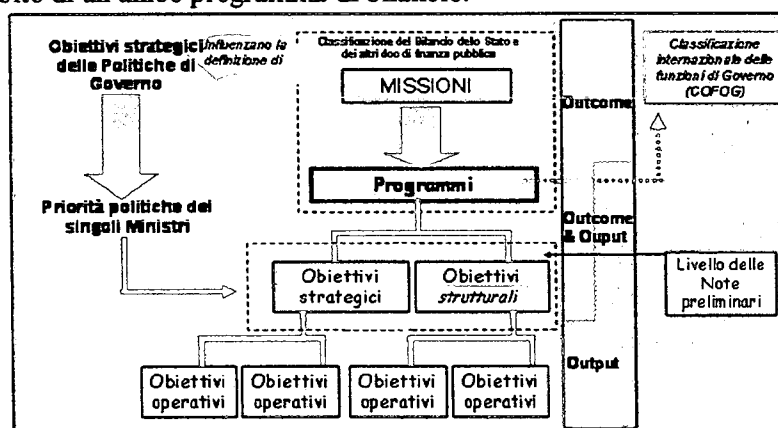
PAGINA BIANCA

Difesa

- 1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico.**
- 2. Le innovazioni organizzative:** *2.1. La Codificazione nell'ottica della semplificazione amministrativa.*
- 3. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi – Analisi finanziaria:** *3.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.*
- 4. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche:** *4.1. Il “Fondo-scorta” e le contabilità speciali; 4.2. I capitoli-fondo e le loro problematiche; 4.3. Le riassegnazioni; 4.4 La reiscrizione dei residui perenti; 4.5. Gli accantonamenti.*
- 5. L'internalizzazione dei servizi – *insourcing*.**
- 6. Le nuove opzioni per l'autofinanziamento dell'Amministrazione - in particolare: le problematiche inerenti la permuta di materiali e di servizi nel contesto disegnato dall'art. 14-bis, p. 2 del DL 112/2008, convertito con Legge n. 133/2008:** *6.1. Situazione delle dismissioni immobiliari.*
- 7. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio:** *7.1. JSF (Joint Strike Fighter); F35 Lightning II - Direzione degli armamenti aeronautici; 7.2. Programma sommergibili di nuova generazione u212a – 2^a serie - Direzione armamenti navali; 7.3. Veicolo Blindato Medio “Freccia” (VBM) 8x8 - Direzione degli armamenti terrestri; 7.3.1. Direzione di programma Forza NEC - Direzione degli armamenti terrestri; 7.4. Programma SICRAL 1B - Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali.*
- 8. L'interoperabilità dei sistemi di comunicazione, la compensazione dei costi affrontati ed i rendimenti attesi.**
- 9. Programma “missioni militari di pace”.**
- 10. La *governance* del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa:** *10.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa.*
- 11. L'impatto della “missione 32” sul bilancio della Difesa.**
- 12. Considerazioni conclusive.**

1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico

Le Note preliminari e la Direttiva ministeriale sull'attività amministrativa e sulla gestione, sono elaborate nell'ambito del cosiddetto "processo integrato di programmazione strategica e finanziaria", che, per l'anno 2008, è stato avviato con l'atto di indirizzo del Ministro emanato nel mese di marzo 2007. In aderenza ai criteri indicati nella circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze, l'intero stato di previsione della spesa è stato espresso, per la prima volta, anche in termini di obiettivi¹, opportunamente raccordati agli elementi di dettaglio della struttura del bilancio per la gestione ed a quelli caratterizzanti gli aggregati tecnico finanziari utilizzati internamente. In tale ambito, è stato necessario, adottare talune specifiche soluzioni che integrano e non modificano nella sostanza il "modello di riferimento" definito dal MEF-R.G.S., secondo cui gli obiettivi strategici/strutturali vanno definiti nell'ambito di un unico programma di bilancio.



In particolare, nella realtà della Difesa, gli obiettivi possono risultare trasversali rispetto alle articolazioni del bilancio e richiedere pertanto l'impiego di risorse anche facenti capo a più programmi. La maggior parte di tali obiettivi, infatti, attiene al *core business* dello strumento militare ovvero alla generazione di quell'*output* operativo, che per sua natura, richiede la combinazione sinergica di molteplici "fattori produttivi" localizzati, secondo una logica funzionale, all'interno delle strutture tecnico-operative e tecnico-amministrative che caratterizzano l'organizzazione.

E' interessante notare, al riguardo, come, la Difesa abbia ormai percepito l'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra la "strategia" che connota la sua operatività tecnica e l'esigenza di realizzare una valida programmazione che non sia essa stessa continuamente condizionata al mutamento delle esigenze strategiche. Non va oltretutto sottovalutato che va sempre assicurato un collegamento funzionale tra programmi di bilancio, capitoli di spesa, strutture organizzative e sistemi gestionali.

¹ La filiera degli obiettivi 2008 è stata articolata in obiettivi strategici/strutturali, obiettivi operativi e programmi operativi. L'insieme degli obiettivi operativi e dei discendenti programmi operativi, fasi, indicatori, che sottende ciascun obiettivo strategico costituisce il Piano d'azione quale "strumento che assicura lo stretto collegamento tra obiettivo strategico, azioni necessarie al suo conseguimento ed obiettivi operativi associati alle azioni" (cfr Direttiva PCM del 12 marzo 2007).

Questo punto di equilibrio si è sostanzialmente individuato, nell'allineamento dei programmi di bilancio con la filiera degli obiettivi, nel secondo livello di questa, che corrisponde agli obiettivi operativi che rappresentano le "azioni" che ciascuna struttura organizzativa interna pone in essere per conseguire una determinata strategia.

Per quanto attiene, in particolare, alla definizione degli obiettivi come strategici, ovvero strutturali o di miglioramento, per il 2008, sia la Nota preliminare che la Direttiva qualificano alcuni obiettivi come strutturali fermo restando che sotto il profilo della relativa filiera e del monitoraggio sono articolati, gestiti ed analizzati alla stregua di quelli strategici.

Al riguardo, si pone in sostanza la questione se i veri e propri obiettivi "strategici" debbano aver riguardo, nell'ambito del processo integrato di programmazione strategica e finanziaria, alla rilevanza politica esterna e presentino, quindi, diretta attinenza con le missioni/priorità del programma di Governo o con specifici provvedimenti normativi, con la conseguenza di ritenere "strutturali o di miglioramento" quelli la cui rilevanza politica rimane confinata internamente all'Amministrazione.

Dal punto di vista operativo, il processo "integrato" di programmazione strategica e finanziaria risulta molto complesso ed articolato tale da richiedere fin dal suo avvio, l'informatizzazione dell'intera filiera.

L'evoluzione del sistema è quindi fortemente legata all'implementazione del SIV 2 il sistema informativo di vertice che è collegato al SECIN (ben più problematico è il suo collegamento con l'amministrazione territoriale) e consente, quindi di condurre, in forma integrata, entrambi i processi (programmazione strategica e finanziaria) ai vari livelli di dettaglio della struttura organizzativa, permettendo la costante correlazione degli aggregati finanziari elementari (capitoli/articoli di spesa) con il terzo livello della filiera degli obiettivi ovvero i programmi operativi.

Ciò consente, tra l'altro, di elaborare in maniera "automatizzata" e con differenti prospettive l'intera documentazione "tecnica" sia ai fini interni del controllo sia a supporto delle Note preliminari e della Direttiva generale, rapporto di *performance*. Ulteriori implementazioni, in fase avanzata, riguardano la correlazione degli elementi di *budget* con i vari livelli della filiera degli obiettivi.

Analisi dei più significativi indicatori gestionali

Con l'introduzione del ciclo integrato di programmazione strategica e finanziaria è stato parallelamente avviato un percorso di analisi e costruzione di un appropriato sistema di indicatori che, per il 2008, ha riguardato principalmente i seguenti elementi:

- a) volumi finanziari²;
- b) operatività dello strumento³;

² Relativamente al punto a), gli indicatori individuati possono essere ricondotti, sostanzialmente, a due tipologie:

- la prima, di tipo "codificata", si basa, ai vari livelli di articolazione della filiera degli obiettivi, sui principali parametri tecnici attraverso cui viene tradizionalmente rappresentato l'andamento gestionale della spesa (assegnato, rimodulato, impegnato, pagato);
- la seconda, invece, di tipo macro, si basa sulla qualificazione economica della spesa e sulla natura degli aggregati tecnico finanziari interni.

³ Per quanto concerne l'*output* operativo (punto b)), sono stati individuati ed alimentati specifici indicatori che consentono, in relazione alla natura di ciascuna componente ed a tre specifiche tipologie di obiettivi (*Homeland defence security, turnover* nelle missioni fuori area, Nato/Ue/Onu) di rilevare le *performance* realizzate in termini di risultato evidenziando altresì il *gap* capacitivo generato dal volume di risorse finanziarie allocate rispetto a differenti parametri di operatività.

c) rischi di insolvenza organizzativa (*rating* organizzativo)⁴.

I risultati che emergono dal monitoraggio del SECIN

Nella “Direttiva generale per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2008”, emanata dal Ministro della difesa il 7 gennaio, il ciclo di programmazione strategica e formazione di bilancio per l’esercizio è stato sviluppato su quattro pilastri:

- **funzionamento dello strumento** militare secondo gli *standard* di preparazione ed interoperabilità delle Forze e dei mezzi con i Paesi alleati, per l’espletamento delle diverse missioni sia in territorio nazionale che all’estero;

- **ammodernamento dello strumento militare** per mantenere lo *standard* tecnologico al passo con i Paesi alleati, in grado di garantire all’Italia sistemi efficienti, moderni ed integrabili;

- **razionalizzazione del modello organizzativo**, al fine di continuare nell’opera di riorganizzazione delle strutture e dei comandi della Difesa per renderli compatibili con le risorse disponibili e migliorare il rapporto costo/efficacia degli oneri di funzionamento;

- **miglioramento della governance** al fine di accrescere le capacità di direzione, di valutazione delle *performance*, di controllo della spesa e dei costi operando al contempo una rivisitazione qualitativa dei processi.

Dalle indicate priorità politiche discende il quadro complessivo degli obiettivi da realizzare e delle relative previsioni di spesa, composto da 14 obiettivi strategici (OBS) suddivisi in 53 obiettivi operativi (OBO) e 496 programmi operativi (PO).

Analisi generale delle rimodulazioni finanziarie

Nel corso dell’esercizio, sono intervenute rimodulazioni finanziarie che si sono riverberate sull’assetto degli obiettivi.

L’incremento nominale delle risorse allocate sugli obiettivi è pari a 23.311 milioni di euro, rispetto agli stanziamenti iniziali di 21.132 milioni di euro ed è sostanzialmente riconducibile (essendo marginale l’impatto delle rimodulazioni imputabili alle fisiologiche dinamiche tecnico-finanziarie come riassegnazioni, accertamento residui, etc.) al trasferimento da parte del MEF delle risorse relative al finanziamento delle missioni “fuori area”, che, appunto, dal bilancio del MEF, secondo i meccanismi che verranno evidenziati nella parte specifica della presente relazione, vengono trasferite ai capitoli di bilancio dei C.R.A. di Forza armata.

E’ tuttavia doveroso segnalare come il livello del bilancio disponibile sia stato in realtà inferiore. Infatti, fra gli stanziamenti nominali risultano le risorse accantonate ai sensi dell’articolo 1 comma 507 della Finanziaria 2007.

Dette risorse, che ammontano a circa 588 milioni di euro, non sono mai state rese disponibili, determinando, quindi, in concreto, una decurtazione del bilancio reale.

⁴ L’ultimo aspetto (punto c)) fa riferimento ad un *set* di indicatori finalizzati al monitoraggio di specifici nodi di criticità che come dettagliatamente descritti nella Nota preliminare allo stato di previsione della spesa e nella Direttiva 2008 possono minare i fondamenti dell’organizzazione (debiti, livello delle scorte, *gap* manutentivi, ecc.). In tal senso, l’analisi di tale tipologia di indicatori (*rating* organizzativo), integra quella specifica del controllo strategico tradizionale.

Ai suddetti 588 milioni di euro vanno aggiunti 105 milioni di euro “iscritti” in bilancio ma di fatto “accantonati” perché correlati, ai fini della “disponibilità”, al gettito TFR, in esito a quanto previsto dall’articolo 1 comma 758 della Finanziaria 2007 e successive modifiche ed integrazioni.

Il divario riscontrabile fra impegni e stanziamenti rappresentato da un indice generale di realizzazione finanziaria (calcolato come rapporto fra impegni e stanziamenti finali) appare pertanto, parzialmente indotto da tali aspetti.

In pratica, quindi, non si sono rilevate variazioni “sensibili” rispetto agli stanziamenti iniziali.

Ciò nonostante, dette rimodulazioni hanno portato ad un incremento del totale previsto per ciascun programma di bilancio, con l’eccezione di quelle relative ai “Servizi istituzionali generali dell’Amministrazione”. (La “missione 32” della quale si parla specificamente in relazione).

Per quanto concerne il riepilogo delle risorse assegnate a ciascun obiettivo strategico, le rimodulazioni hanno determinato, rispetto agli stanziamenti iniziali, un lieve aumento delle cifre allocate sugli obiettivi strategici di carattere operativo (associati alla priorità politica 1) e variazioni non significative di quelle allocate sugli obiettivi relativi alle altre 3 priorità politiche.

Il totale finale di 2.943 milioni di euro maschera un valore reale inferiore. Infatti, a detta cifra vanno sottratti gli accantonamenti, rimasti indisponibili nel corso del 2008, per 343 milioni di euro nonché le risorse relative al reintegro delle attività per le missioni internazionali di pace pari a 424 milioni di euro. In concreto, quindi, l’entità finale delle risorse per consumi intermedi, al netto delle suddette poste, è stata di 2.176 milioni di euro. Tale cifra risulta inferiore a quella prevista in sede di bilancio iniziale (2.265 milioni di euro).

La distribuzione delle risorse per consumi intermedi sui diversi obiettivi viene rappresentata nella seguente tabella:

Obiettivi	<i>(in milioni)</i>	
	Risorse	% Sul totale
Obiettivi Esercito	508	23%
Obiettivi Marina	212	10%
Obiettivi Aeronautica	505	23%
Obiettivi Carabinieri	282	13%
Obiettivi ammodernamento (cura SMD)	116	5%
Funzionamento sovrastruttura (SMD/SGD/BLD/GAB/Onorcaduti/Magistratura militare)	166	8%
Oneri interforze gestiti dalla sovrastruttura	345	16%
Obiettivi esterni Aeronautica (in prevalenza trasporto aereo di Stato)	22	1%
Funzionamento COI/COFS	20	1%
Totale	2.176	100%

Nella tabella si evidenzia un’eccessiva onerosità, in termini di consumi intermedi, del funzionamento della struttura interforze, sia operativa che tecnico-amministrativa. Nel complesso essa assorbe una percentuale di risorse di poco inferiore al 10 per cento.

Al riguardo, il SECIN ha osservato che le risorse per consumi intermedi dovrebbero essere destinate prevalentemente alle esigenze operative, in considerazione della scarsità delle medesime.

Va precisato che tali risultanze sono derivanti da un monitoraggio effettuato attraverso il programma informatico (PIBOs) del SECIN che è stato implementato nell’esercizio finanziario

2008 ed ha lo scopo di integrare completamente la programmazione strategica e quella finanziaria.

Va tuttavia segnalato che detto programma è finalizzato esclusivamente al “controllo strategico” e, pertanto, può presentare scostamenti rispetto ai sistemi informatici “gestionali”. I dati verranno quindi allineati, una volta disponibile il consuntivo definitivo.

Un esempio di tale disallineamento, si ha negli stanziamenti definitivi (23.311 milioni di euro rispetto ai 23.664 milioni di euro indicati dal MEF) laddove, nella prima cifra non sono presenti, in quanto non legati alla filiera strategica le riassegnazioni per residui perenti e quelle attribuite al programma “sicurezza militare”. Va detto che anche in questo caso, le risorse devono comunque essere caricate a sistema per assicurare le operazioni di “quadratura”, anche ai fini della rendicontazione con la Nota preliminare a consuntivo.

Analisi dell'output operativo

L'incremento delle risorse disponibili per ciascuna Forza armata, frutto in particolare della distribuzione delle somme inizialmente iscritte nella missione 33 “fondi da ripartire”, ha comportato un rilevante aumento dell'output operativo realizzato rispetto a quanto preventivato in sede di emanazione della direttiva annuale. Come si evince dall'esame di alcuni indicatori, risulta, in particolare, notevolmente maggiore di quanto inizialmente preventivato il livello delle ore di moto della Marina, quello delle ore di volo dell'Aeronautica e quello inerente il soddisfacimento delle esigenze logistico-infrastrutturali dell'Esercito.

Per quanto si rinvenga dunque un risultato migliore rispetto alle previsioni, esiste un ampio margine di miglioramento. La scelta di dotarsi di alcuni indicatori e di monitorarne l'andamento è sotto questo aspetto decisiva e va nella direzione indicata dalla Corte, anche nel contesto del cosiddetto *insourcing* che consiste nel recupero delle attività dirette, recupero che intanto può essere apprezzato, in quanto misurabile con appositi indicatori. L'analisi dell'output realizzato (rispetto al preventivato in Direttiva) in relazione alle rimodulazioni finanziarie, è rappresentato nella tabella che segue e che associa il risultato di ciascuna Forza armata con le risorse iscritte nel programma di specifica pertinenza⁵.

-
- ⁵ l'output non è in funzione solo ed esclusivamente delle risorse allocate sulla missione/programma di specifica pertinenza di ciascuna Forza armata, essendo influenzato anche dalle risorse relative alla missione programma “Approvvigionamenti militari e pianificazione generale delle Forze” né, per converso, le risorse degli specifici programmi di bilancio sono destinate esclusivamente alla realizzazione dell'output relativo;
 - l'output di ciascuna Forza armata non è rappresentato soltanto dagli indicatori proposti che sono riferibili alle attività “più” tipicamente svolte da ciascuna di esse.
 - I dati non vanno “letti” nella loro analiticità ma per i “trend” che essi rappresentano ed hanno quindi solo un valore indicativo;
 - I valori *target* inizialmente previsti dalle Forze armate sono frutto di una metodologia di analisi in continua evoluzione e, pertanto, in sede di emanazione della Direttiva annuale, essi sono apparsi particolarmente “pessimistici” palesando un'eccessiva previsione “al ribasso”, giustificabile sulla base delle incertezze finanziarie e della perfettibilità delle tecniche d'individuazione dei risultati possibili.
 - L'incremento di *output* non è solo in funzione delle maggiori risorse disponibili ma anche di precise scelte di “risk management” che ciascun vertice di Forza armata assume nel privilegiare, ad esempio nella distribuzione delle risorse aggiuntive, l'operatività “pura” piuttosto che il sostegno logistico generale.

In ogni caso, con le descritte limitazioni e tenuto conto comunque di un “criterio di prevalenza”, è possibile associare l'output alla missione/programma di specifica pertinenza di ciascuna Forza armata allo scopo di trarne utili indicazioni.

Output e Rimodulazioni finanziarie

Forza armata	Programma di bilancio	Risorse iniziali	Risorse finali	Aumento %	Indicatore Output	<i>(in milioni)</i>		
						Output ottimale	Target con le risorse iniziali	Output realizzato con le risorse finali
Esercito Italiano	Approntamento e impiego forze terrestri	4.063	5.095	25%	Eventi esercitativi	3.549	2.822 (80%)	2.822 (80%)
					% sudd. esigenze infrastrutturali	100%	18%	39%
Marina Militare	Approntamento e impiego forze navali	1.573	1.802	15%	Ore di moto	103.440	10.200 (10%)	48.670 (50%)
Aeronautica Militare	Approntamento e impiego forze aeree	2.223	2.758	23%	Ore di volo	80.000	39.000 (%)	74.515 (90%)
Arma dei carabinieri	Approntamento e impiego Carabinieri	5.293	5.835	10%	% attività svolta rispetto al 2007 (pattuglie, arresti etc.)	100%	85%	100%

La tabella conferma, a factor comune, che l'aumento percentuale di *output* generato è stato tanto maggiore quanto più:

- la situazione inizialmente prevista era lontana da quella ritenuta auspicabile (è il caso delle ore di moto della Marina e del soddisfacimento delle esigenze logistico-infrastrutturali dell'Esercito);
- la "sensibilità" dello specifico settore è forte, per aspetti tecnici, rispetto a variazioni di disponibilità (è il caso ancora delle ore di moto Marina e delle ore di volo Aeronautica);
- precise scelte di "risk management" hanno teso a privilegiare alcuni aspetti piuttosto di altri;
- la previsione dei valori *target* iniziali è stata "eccessivamente pessimistica" per motivi imputabili alla perfettibilità delle tecniche e delle politiche di programmazione.

Nel dettaglio, il notevole incremento di *output* generato da parte della Marina rispetto a quanto inizialmente preventivato (vedesi ore di moto) è da ritenersi frutto della situazione di partenza (la più lontana rispetto ai valori auspicabili), dello specifico settore navale per i motivi tecnici esposti e di precise scelte di "risk management" assunte che, in un quadro di ristrettezze finanziarie, hanno privilegiato il settore più direttamente operativo a scapito di quello logistico generale.

Anche per l'Aeronautica si registra un notevole aumento di *output*, frutto con ogni probabilità di quelle stesse valutazioni "tecniche" espresse per il settore navale. Tuttavia, in questo caso, poiché la situazione di partenza era meno divergente dall'auspicabile, l'andamento è risultato meno "progressivo".

Per l'Esercito, invece, si registra un stabilità di *output* in termini di esercitazioni e, viceversa, una notevole progressione di quello inerente il settore logistico infrastrutturale. Ciò appare essere il frutto da un lato di una situazione di partenza, nello specifico settore infrastrutturale, più lontana dal valore "auspicabile" e dall'altro di una precisa scelta di "risk

management” che, in quadro di ristrettezze finanziarie, ha privilegiato il settore inizialmente più carente.

Per i Carabinieri possono esser svolte analoghe considerazioni, anche se il relativo *output*, così come misurato dagli indicatori proposti, è influenzato da talune variabili non sempre riconducibili all’aspetto squisitamente finanziario.

La distribuzione degli stanziamenti definitivi e degli impegni sui programmi è la seguente:

Missione	Programma	Risorse finanziarie		
		Stanziamento iniziale	Stanziamento rimodulato	Impegnato al 31/12
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego Carabinieri	5.293.135.191,00	5.835.307.489,88	5.804.613.203,58
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.063.460.363,00	5.094.673.849,00	5.050.362.284,87
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego delle forze navali	1.573.007.587,00	1.802.023.506,49	1.783.037.477,21
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.233.246.722,00	2.758.117.943,43	2.704.748.858,33
5 - Difesa e sicurezza	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa	379.643.919,00	491.287.373,00	472.321.437,44
5 - Difesa e sicurezza	Approvvigionamenti militari e p.g. delle Forze Armate	4.479.378.109,00	6.929.200.493,49	6.480.592.877,15
5 - Difesa e sicurezza	Sicurezza militare	0	0	0
33 - Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	2.974.490.994,00	254.005.570,53	25.044.989,00
17 - Ricerca e innovazione	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59.000.000,00	68.491.207,00	56.494.859,97
32 - Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	19.687.971,00	21.775.759,00	19.319.094,57
32 - Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Servizi generali delle Amministrazioni di competenza	57.349.212,00	56.106.540,94	51.882.537,67
Totali		21.132.400.068,00	23.310.989.723,76	22.448.417.619,79

La Direttiva 2009 e l’Atto di Indirizzo per l’avvio del ciclo per il bilancio 2010 e la programmazione pluriennale 2011-2012

La Direttiva 2009 emanata il 9 gennaio 2009, ripropone le quattro priorità politiche della Direttiva 2008.

Gli stanziamenti di competenza, approvati con la legge di bilancio 2009, ammontano a 20.294.277.712,00 euro con un decremento di circa 838,1 milioni di euro (-4 per cento) rispetto all’esercizio finanziario 2008, così come evidenziato dalla tabella che segue:

Missione	Programma	(in milioni)	
		2008	2009
5 – Difesa e sicurezza del territorio	1. Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.293,1	5.491,5
	2. Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.063,5	4.185,1
	3. Approntamento e impiego delle forze navali	1.573,0	1.594,9
	4. Approntamento e impiego delle forze aeree	2.233,2	2.318,3
	5. Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	379,6	464,5
	6. Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari	4.479,4	4.190,0
17 – Ricerca e innovazione	10. Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59,0	51,6
32 – Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2. Indirizzo politico	19,7	22,3
	3. Servizi generali per le Amministrazioni di competenza	57,3	50,8
33 – Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	2.974,5	1.925,2
Totale		21.132,4	20.294,3
Differenze		-4%	-838,1

Tenendo conto che sul bilancio 2008 pesano accantonamenti per 588.885.739 euro, si nota comunque una diminuzione sensibile degli stanziamenti, che rende sempre più attuale una riflessione approfondita sul sistema organizzativo della Difesa, aspetto successivamente evidenziato.

Infatti, in rapporto al PIL nominale tendenziale per l'anno 2009, pari a 1.640,242 miliardi (nota di aggiornamento al Dpof 2009-2013), lo stanziamento previsionale per la Difesa risulta pari all'1,237 per cento a fronte della percentuale dell'1,325 per cento registrata dal bilancio approvato per il 2008.

Scegliendo nel dettaglio delle Funzioni tecnico-programmatiche impiegate che fanno parte del sistema Difesa: Funzione Difesa, Funzione Sicurezza pubblica, Funzioni esterne e Trattamento di ausiliaria (pensioni provvisorie) - vengono evidenziate, nella tabella sottostante, le variazioni rispetto al bilancio previsionale 2008:

Raffronto bilancio difesa 2008-2009

Aggregati tecnico-programmatici interni	Periodo		Variazione	
	2008	2009	Valore assoluto	Valore %
	Funzioni difesa (Esercito, Marina, Aeronautica)	15.408,3	14.339,5	-1.068,8
Funzione sicurezza pubblica (Carabinieri)	5.381,1	5.529,2	148,1	2,8%
Funzioni esterne	112,2	116,4	4,2	3,8%
Trattamento di ausiliaria (pensioni provvisorie)	230,8	309,2	78,4	34,0%
Totale	21.132,4	20.294,3	-838,1	-4,0%

La Direttiva sottolinea, coerentemente con la Nota preliminare e la Nota aggiuntiva, come il forte differenziale esistente tra gli *input* finanziari attribuiti alla Difesa nell'ambito della manovra triennale 2009-2011 di cui alla legge n. 133/2008 e gli *output* richiesti, sulla base dell'attuale struttura organizzativa, se non opportunamente bilanciato e stabilizzato nel più breve tempo possibile, rischia di riflettersi anche sulle capacità operative (c.d. rischi di insolvenza organizzativa).

Tale rischio, al di là delle scelte politiche e dei necessari provvedimenti normativi cui precedentemente è stato fatto accenno, può e deve essere limitato anche attraverso un più armonico ed incisivo approccio alla programmazione e gestione delle attività amministrative, nel cui ambito obiettivi e spese sostenute siano opportunamente qualificati e realmente verificati in termini di efficienza, efficacia ed economicità e dove le responsabilità dirigenziali siano, ai

vari livelli, inequivocabilmente individuabili. Ciò comporta, innanzitutto, una rivisitazione delle procedure interne.

La Direttiva stessa pone, quindi una riserva di apportare, ove necessario, con i previsti atti amministrativi, le variazioni di bilancio per assicurare la massima coerenza tra la programmata destinazione delle risorse finanziarie agli obiettivi e la loro ripartizione sui pertinenti capitoli/articoli, nonché la gestione dei residui e di ogni altra fattispecie amministrativo-gestionale di dettaglio.

Va infine fatto cenno all'evoluzione dell'Atto di indirizzo con il quale si avvia il processo che porta al previsionale 2010 ed alla programmazione pluriennale 2011-2012.

Si tratta di uno strumento di grande utilità che anticipa i tradizionali tempi per la formazione del bilancio, fornisce linee di indirizzo metodologiche ed indicazioni per la traduzione delle priorità politiche in obiettivi, tenendo conto che le prime costituiscono, a loro volta, nell'ambito della Difesa, la trasposizione delle missioni (priorità) del programma di Governo.

2. Le innovazioni organizzative

Nella parte della relazione dedicata alla programmazione, è stato posto l'accento sulla consapevolezza dell'Amministrazione che debbano essere affinati i sistemi organizzativi per rendere più efficiente l'utilizzazione delle risorse.

Indubbiamente sono attualmente in gioco numerosi fattori, o per meglio dire, opzioni che vanno nella direzione di assicurare il raggiungimento di tale obiettivo.

Da un lato, esiste la prospettiva di riorganizzare il sistema degli enti e stabilimenti industriali della Difesa, anche attraverso forme di gestione autonoma caratterizzati da adeguate configurazioni giuridiche (come per gli arsenali della Marina militare), nonché mediante una rivisitazione dell'approccio dell'Agenzia Industrie Difesa, dall'altro, si prefigurano nuovi soggetti giuridici. E' attualmente all'esame parlamentare un disegno di legge, al quale si fa riferimento in seguito, in tal senso, che prevede l'istituzione di "Difesa Servizi S.p.A." alla quale verrebbe affidata la valorizzazione del patrimonio e la gestione di quei servizi di supporto all'operatività della Difesa che, al tempo stesso, non afferiscono a programmi d'armamento e presentano peculiarità che non sarebbero altrettanto validamente gestibili da un Ente "Terzo".

In tale quadro si inseriscono nuovi o per meglio dire più estesi, quanto al campo di applicazione soggettivo ed oggettivo, moduli contrattuali che fanno riferimento alla tipologia della "permuta" e innovazioni organizzative che attengono alla scelta, che, nell'ambito della Difesa, costituisce un profilo strategico, di affidarsi a direzioni di programma per realizzare progetti complessi.

La "direzione di programma", di cui si parla anche nel prosieguo della relazione, rappresenta, in sostanza, un nuovo modulo organizzatorio, che attiene alla gestione di uno o più specifici programmi d'arma ed assume caratteri più o meno ampi in relazione ad una determinata materia, interagendo con le strutture tradizionali, in base a linee-guida specifiche che trovano ora una loro sistematizzazione nella Direttiva, in via di emanazione, da parte del Segretario generale della Difesa "per l'avvio delle attività tecnico-amministrative di acquisizione e gestione dei sistemi d'arma complessi dell'Amministrazione della Difesa".

La struttura della direzione di programma appare molto differenziata. Da un'originaria finalità coincidente con la gestione di un programma d'armamento, come nel caso della Marina militare (ne costituisce un esempio quella che gestisce il programma dei sommergibili U212 che

viene analizzato in seguito) si passa a direzioni che collegano tra loro più programmi (come nel caso della direzione di programma Forza NEC dell'Esercito, anch'essa successivamente esaminata, fino ad estendersi ad una intera materia.

L'esempio più rilevante di tale livello di estensione delle competenze è rappresentato dalla D.I.I. "Defense Information Infrastructure", costituita presso il VI Reparto dello Stato Maggiore Difesa, dove è stato concentrato il coordinamento dell'informatica operativa - che per diversi aspetti è oggetto di interesse nella presente relazione, oltre a costituire un oggetto importante della relazione sull'informatica pubblica che la Corte sta predisponendo. Questa struttura si occupa, infatti, del complesso di servizi di comunicazione integrata di cui deve fruire tutto il sistema Difesa e che si proietta anche all'esterno dell'Amministrazione, oltreché nel sistema NATO, anche in quello delle altre Amministrazioni pubbliche italiane.

Il programma di rete nazionale integrata per la Difesa, in altre nazioni già individuata come D.I.I., ha l'obiettivo di razionalizzare ed ammodernare una vera e propria infrastruttura comune in grado di erogare i servizi fondamentali secondo il modello "orientato ai servizi" delle reti di nuova generazione che devono essere appunto orientati a rendere servizi operativi, supportando gli specifici sistemi informativi di dominio operativo e gestionale utilizzati nell'ambito dell'organizzazione della Difesa.

Un aspetto che attiene anche al profilo dell'economicità dell'azione è quello di rendere disponibile il *know how* acquisito anche agli altri Enti istituzionali, profilo questo che ha un grande peso per l'attuazione concreta del C.A.D. - Codice dell'Amministrazione Digitale e per le future implementazioni ICT della PA, garantendo la massima interoperabilità, sicurezza, sinergia e significative economie di scala.

Un concetto sul quale si basa la D.I.I. è quello di connettività evoluta, in pratica un *network* a larga banda che copre tutto il territorio nazionale ed è proiettato verso i teatri di operazione. La connettività evoluta supporta una vasta gamma di servizi ai quali cooperano più soggetti, con adeguati *standard* e sui quali devono essere adattate ed armonizzate funzionalità di più alto livello.

Il profilo della "sicurezza" è ovviamente molto sentito nel sistema Difesa, ma costituisce un elemento indefettibile per ogni Amministrazione ed è fundamentalmente legato all'utilizzazione delle tecnologie più evolute.

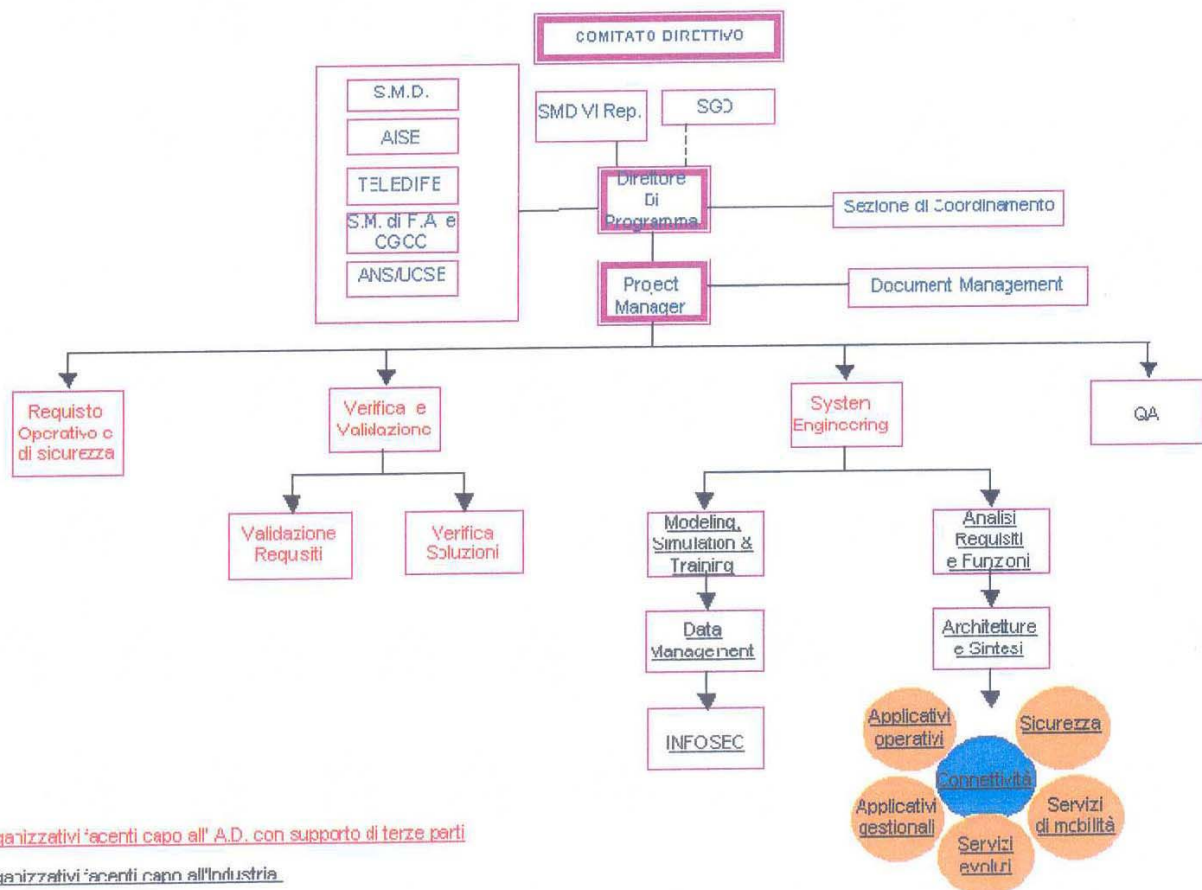
L'attività di razionalizzazione ed armonizzazione delle reti e dei sistemi esistenti e la relativa evoluzione, comporterà un intervento programmato che va dai servizi di mobilità, alle migrazioni dell'*hardware*, degli applicativi operativi e di sicurezza, di quelli gestionali e della formazione e riqualificazione del personale⁶.

Nel diagramma che segue viene soprattutto in evidenza, al di là dei profili squisitamente tecnici, approfonditi anche in seguito, quali siano le filiere organizzative che mettono in relazione strumenti dinamici come quello in esame ed articolazioni organizzative tradizionali che hanno un forte carattere strutturale.

⁶ In tale ottica il Segretariato generale ha ipotizzato la costituzione di un'apposita direzione di progetto, presieduta dal VI Reparto di SMD, per promuovere l'armonizzazione dei requisiti, la definizione delle soluzioni tecnologiche e la *roadmap* di implementazione sostenibile.

La direzione di progetto D.I.I. è un elemento trasversale rispetto alle strutture organizzative esistenti che ha l'obiettivo di indirizzare l'interazione delle diverse componenti organizzative coinvolte, con gli specifici ruoli e attribuzioni, nel processo di acquisizione, al fine di garantire: un approccio ai processi di tipo sistemistico, l'integrazione degli aspetti operativi e logistici, una visione unitaria degli aspetti economico-finanziari, programmatici e tecnici.

DII – Direzione di Programma



Elementi organizzativi facenti capo all' A.D. con supporto di terze parti

Elementi organizzativi facenti capo all'Industria

NON CLASSIFICATO

Non va sottovalutata l'esistenza di elementi critici che sono legati, sia alla formazione ed alla progressione del personale militare, per garantire la necessaria continuità professionale, sia alla modifica delle normative tecniche, non più adeguate alle nuove tecnologie.

L'adozione, in termini sistematici, delle direzioni di programma nel sistema organizzativo della Difesa persegue la finalità di rendere più efficiente e più funzionale la struttura che deve "gestire" il programma e, soprattutto laddove si tratti di programmi d'armamento che prevedono un'articolazione temporale complessa, tale scelta dovrebbe consentire un maggior rispetto degli stati di avanzamento del programma.

Come si è visto, tale modulo organizzativo ha estensioni molto diverse, a seconda dei casi: si va dalla gestione di un'intera materia ad una direzione che gestisce più programmi tra loro integrati, ad una direzione focalizzata su di un singolo programma.

Se nel primo caso (la D.I.I. che costituisce l'infrastruttura informatica delle Difesa) la scelta è quasi obbligata sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione, per la "trasversalità" della funzione che implica l'individuazione di un soggetto dinamico in grado di gestire le esigenze della Difesa e vi è comunque un collegamento strutturale (una sostanziale identificazione) con il responsabile dei servizi automatizzati e con il VI reparto dello Stato Maggiore della Difesa, nel secondo (la direzione di programma Forza NEC) già sussistono evidenti interazioni con la Direzione generale degli armamenti terrestri che implicano una riflessione sul livello delle responsabilità sul piano amministrativo ed, ovviamente, tale aspetto non può che riguardare anche direzioni che gestiscono un unico programma.

In buona sostanza, in un quadro che, con l'emananda direttiva del Segretario generale, assume stabilità, sarà necessaria una riflessione sulla necessaria coincidenza tra responsabilità gestionale e responsabilità amministrativa, laddove, al momento, la seconda, al livello di vertice, incombe sul Direttore generale d'armamento.

2.1. La Codificazione nell'ottica della semplificazione amministrativa

L'Amministrazione della Difesa sta definendo, nel contesto della semplificazione normativa la predisposizione di un "Codice"⁷ che mette a sistema la normativa, piuttosto complessa, che riguarda questa Amministrazione.

La norma che è alla base di questa operazione è l'art.14 della legge n. 246/2005 (c.d. "Taglia-leggi") e segue un criterio diverso rispetto ai due interventi operati con il DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008 e con il più recente DL n. 200/2008, convertito con la legge n. 9/2009.

⁷ Il Codice è diviso in nove "Libri":

- Libro I Disposizioni Generali;
- Libro II Organizzazione e Funzioni;
- Libro III Beni;
- Libro IV Amministrazione e Contabilità;
- Libro V Ordinamento del Personale;
- Libro VI Trattamento economico, Assistenza e Benessere del Personale;
- Libro VII Trattamento Previdenziale e per Invalidità di Servizio;
- Libro VIII Leva e Servizio Civile;
- Libro IX Disposizioni di coordinamento, transitorie e finali.

Ogni Libro è, a sua volta, distinto in Titoli".

Mentre, infatti, queste due norme perseguono la pulizia normativa con l'abrogazione espressa delle leggi o parti di esse non ritenute più utili, il Codice agisce in positivo operando una ricognizione delle norme esistenti e ritenute di perdurante utilità, con l'obiettivo di fornire uno strumento di consultazione immediata.

I Libri sono stati progressivamente licenziati ed è già avvenuta la presentazione al Ministro della relazione e del Codice.

Il Codice non è meramente compilativo ma tende a realizzare un sistema coerente attraverso l'eliminazione di sovrapposizioni normative e i Titoli che compongono i Libri tendono a trattare completamente una materia.

Accanto al Codice viene realizzato il Testo Unico sui regolamenti della Difesa, la cui definizione dovrebbero essere contemporanea al primo.

Il Testo Unico, diviso in sette libri, ricomprende parte dell'attuale R.A.D. "Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa", le materie relative a "lavori" e "forniture", per i quali sono vigenti il regolamento del genio e per i servizi in economia, e la materia del personale.

Va ricordato che, ai sensi dell'art.196 del d.lgs. n. 163/06 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", Il Ministero della difesa può dotarsi di un regolamento autonomo in armonia con il Codice (ed entro un anno dalla sua entrata in vigore), per la disciplina delle attività del Genio militare, in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture connessi alle esigenze della difesa militare, nonché per i contratti secretati e per quelli che esigono particolari misure di sicurezza (art.17 del Codice).

Tenendo conto che è stato da poco emanato (l'11 settembre 2008) il cosiddetto "Terzo correttivo" al Codice (d.lgs. n. 152/2008), l'Amministrazione può ancora esercitare questa facoltà.

Ciò pone un problema di coordinamento tra le norme regolamentari attualmente vigenti, che, come tali, andrebbero nel Testo Unico e quelle, peraltro di grandissima portata che sostituirebbero gran parte di esse, che potrebbero essere varate in un tempo non lontano.

In attesa quindi del nuovo R.U.G.A.D. (Regolamento Unificato Generale di Amministrazione per gli organismi della Difesa), un sistema di rinvii assicurerebbe detta esigenza di coordinamento.

Per quanto di interesse della Corte va prestata attenzione al rapporto tra la normativa (d.lgs. n. 163/06 con le successive modifiche) e la regolamentazione speciale (il nuovo R.U.G.A.D.) con la legge ed il regolamento di contabilità.

Il regolamento della Difesa in via di definizione dovrebbe comunque, come è del resto avvenuto con il recente R.A.D., essere sottoposto al parere delle Sezioni riunite consultive della Corte dei conti.

Non va, infine, sottaciuto che è prevista anche la riforma dei Codici penali militari (di guerra e di pace).