

1. Le priorità politiche

Il ciclo di programmazione strategica ed economico-finanziaria con specifico tratto alla formazione del bilancio per l'E.F. 2010, ed in chiave programmatica per il biennio 2011-2012, è stato improntato sulla base delle seguenti priorità politiche che assicurano la coerenza e congruenza con i compiti e le funzioni istituzionali del Dicastero e gli "obiettivi di Governo" e costituiscono, al contempo, l'orientamento per la programmazione pluriennale:

- **PP n. 1: Operatività ed impiego dello Strumento militare** al fine di, in particolare: mantenere secondo standard di interoperabilità interforze e multinazionale l'addestramento e la prontezza operativa di tutte le componenti delle forze; mantenere le capacità di operare in contesti internazionali di stabilizzazione, finalizzate non solo ad attività operative, ma anche attraverso attività di addestramento delle forze di polizia e delle Forze Armate dei Paesi interessati; garantire il *turnover* delle Forze impiegate nei Teatri operativi e l'approntamento dello strumento militare con particolare riferimento ai dispositivi di risposta rapida; assicurare il previsto livello di impegno nell'ambito delle organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce; assicurare l'espletamento delle missioni istituzionali sul territorio nazionale;
- **PP n. 2: Ammodernamento dello Strumento militare** al fine di, in particolare: attuare, nel limite del volume disponibile di risorse, il piano di investimento dei mezzi e sistemi, anche attraverso una rivisitazione delle imprese già avviate o che dovessero apparire non più prioritarie in relazione ai nuovi

elementi di contesto sia operativi che finanziari, stimolando, in ogni caso, la ricerca tecnologica; mettere in atto le azioni necessarie alla realizzazione del piano degli investimenti consolidato ricercando, in ogni caso, la massima economicità ed efficienza nell'impiego delle risorse assegnate; avviare, compatibilmente con le risorse disponibili, selezionati programmi di miglioramento della efficacia e risposta rapida ai rischi ed alle minacce nei teatri operativi con una particolare attenzione alla protezione dei militari;

- **PP n. 3: Razionalizzazione del modello organizzativo** al fine di, in particolare: proseguire il processo di riorganizzazione delle strutture e dei comandi, di accentramento e ridimensionamento delle funzioni e dei processi salvaguardando, comunque, l'operatività dello strumento e procedendo alla eliminazione di ogni duplicazione e semplificazione delle strutture e di tutto ciò che non è strettamente essenziale per l'operatività del medesimo, con conseguenti significative riduzioni quantitative del personale ed economie di gestione.

Applicare la stessa integrazione e semplificazione anche all'organizzazione di Vertice sia in area tecnica operativa che tecnica amministrativa per addivenire ad una più efficace unitarietà di direzione e di indirizzo anche per gli aspetti gestionali; procedere, in linea con il processo di revisione dello strumento militare, nella razionalizzazione e valorizzazione del parco infrastrutturale dell'A.D.; promuovere il benessere del personale, con particolare riferimento ai settori alloggiativo ed alle iniziative di protezione sociale;

- **PP n. 4: Miglioramento della governance** al fine di, in particolare: consolidare il processo di informatizzazione della gestione del parco infrastrutturale ed alloggiativo della Difesa,

uniformando progressivamente i criteri ed i parametri di efficienza e sviluppando nel tempo una capacità di controllo e di analisi dei costi e della spesa anche a livello di Vertice strategico dell'organizzazione; adeguare la disciplina della valutazione del personale a nuovi e più incisivi criteri di responsabilizzazione, valorizzazione del merito e misurazione del risultato, recependo ed attuando quanto previsto dalla normativa di riferimento; valorizzare la qualità dei servizi resi al personale dipendente e non, attraverso la progressiva semplificazione ed automazione dei processi e delle procedure interne, l'adeguamento ed il controllo del rispetto dei tempi procedimentali, la progressiva definizione di appropriati indici di andamento gestionale.

Il discendente quadro complessivo degli obiettivi da realizzare e delle relative previsioni di spesa (rappresentato nel dettaglio in **allegato E**) è stato strutturato in n. 13 obiettivi di 1° livello (OBS) a loro volta suddivisi in n. 68 (n. 69 al 31 dicembre 2010) Obiettivi Operativi (OBO) costituenti il 2° livello della filiera degli obiettivi e n. 256 (n. 300 al 31 dicembre 2010) Programmi Operativi (PO) che rappresentano il 3° livello della citata filiera.

2. Il quadro finanziario

Le risorse finanziarie assegnate al Dicastero dalla legge di bilancio e ripartiti sugli obiettivi della filiera strategica all'emanazione della Direttiva generale 2010 risultavano pari a 20.364,4 M€. A fine esercizio, lo stanziamento finale, in termini di competenza, ammonta a 22.416,9 M€ evidenziando un incremento pari a 2.052,5 M€.

Tale incremento, anche per l'E.F. 2010, è dovuto in gran parte alle dotazioni del capitolo 1188 "Fondo per le missioni di pace" (1.353,8 M€) per sostenere la partecipazione italiana alle missioni per le quali è stata autorizzata la relativa proroga; le ulteriori risorse sono state rese disponibili in virtù di riassegnazioni, prelevamenti dai Fondi (Fondo per le spese impreviste, Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, Fondo speciale ecc.), provvedimenti di concertazione per il personale non dirigente delle F.A. (biennio economico 2008 e 2009), assestamento di bilancio. In termini di classificazione economica, lo stanziamento finale è ripartito come segue:

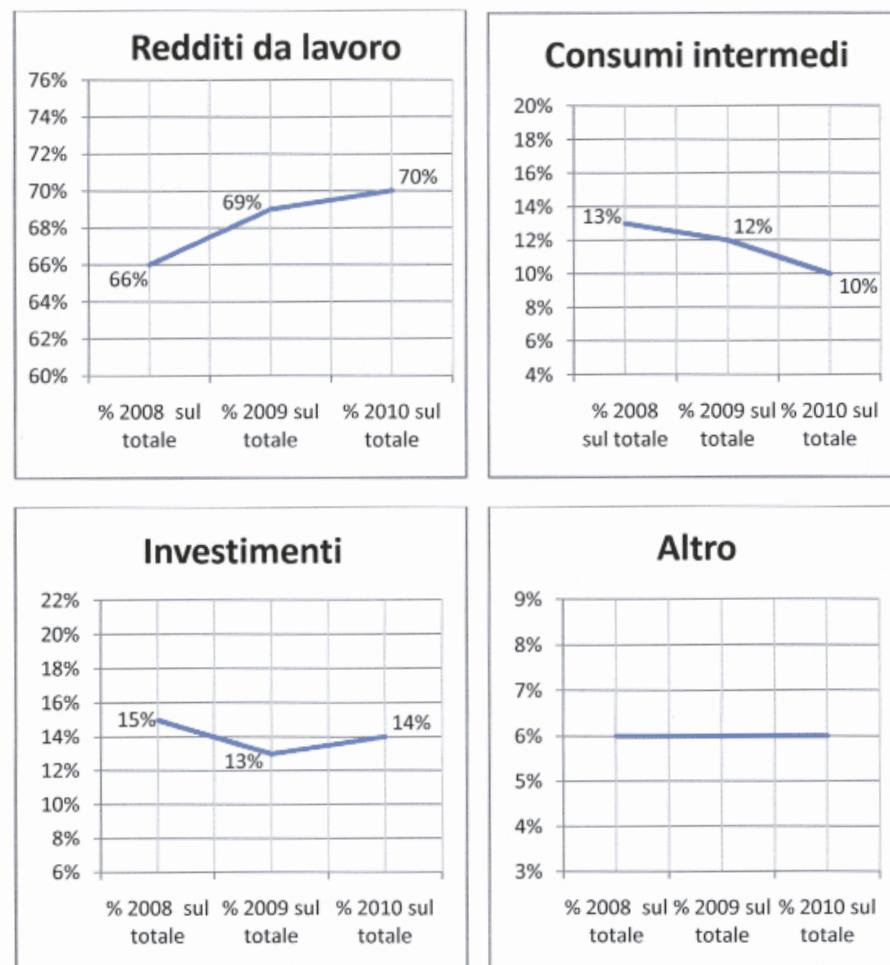
- "Redditi da lavoro": 15.640 M€;
- "Investimenti": 3.126 M€;
- "Consumi intermedi": 2.339 M€.

In termini percentuali, le spese per redditi da lavoro rappresentano il 70% dell'intero bilancio mentre quelle per investimento e per consumi intermedi rispettivamente il 14% ed il 10%. Tali dati messi a confronto anche con quelli relativi agli Esercizi Finanziari 2008 e 2009 permettono di avere una, seppur breve, serie storica il cui ulteriore sviluppo permetterà considerazioni/valutazioni sul medio e lungo termine.

A tal proposito si osservino la seguente tabella ed i relativi grafici:

Raffronto 2008 - 2009 - 2010 (fonte: Sistema informatico PIBOs)						
Codice Economico	Stanziamenti finali 2008 competenza	Stanziamenti finali 2009 competenza	Stanziamenti finali 2010 competenza	% 2008 sul totale	% 2009 sul totale	% 2010 sul totale
Redditi da lavoro	15.473	15.664	15.640	66%	69%	70%
Consumi intermedi	2.943	2.695	2.339	13%	12%	10%
Investimenti	3.561	2.895	3.126	15%	13%	14%
Altro	1.334	1.467	1.312	6%	6%	6%
TOTALE	23.311	22.721	22.217	100%	100%	100%

NOTA: i dati relativi agli stanziamenti sono espressi in milioni di euro.



I citati valori confermano la sostanziale rigidità del bilancio del Dicastero, contraddistinto da un'elevata incidenza percentuale delle risorse per il personale il cui aumento tendenziale è determinato anche dalla continua erosione delle disponibilità economiche, in particolare nel settore "consumi intermedi".

Quanto sopra, in un contesto che ha visto la progressiva diminuzione delle risorse finanziarie destinate alla Difesa nel triennio 2008-2010, ha ripercussioni sempre più critiche sull'operatività dello Strumento militare.

Al riguardo, infatti, occorre precisare che i "consumi intermedi", oggetto di numerosi interventi di contenimento a partire dal 2004, rappresentano la categoria di spesa che assicura la pronta disponibilità di personale e mezzi garantendo la formazione e l'operatività dei militari, l'addestramento individuale e di reparto, la manutenzione dei mezzi/equipaggiamenti/materiali, l'acquisizione di carburanti lubrificanti e pezzi di ricambio, il mantenimento dei livelli di scorte, il funzionamento dei Comandi, Enti e Reparti, ecc..

Appare opportuno, inoltre, segnalare che la possibilità di disporre di Forze Armate agili e flessibili in termini di impiego, in possesso di un elevato livello di addestramento, capaci di operare in contesti multinazionali e celermente proiettabili anche lontano dal territorio nazionale, dipende, in maniera determinante, a parità di ogni altro fattore, non solo dalla quantità delle risorse finanziarie allocate ma anche dalla loro stabilità nel tempo. Il perdurare di livelli di finanziamento inferiori alla soglia ottimale comporta, infatti, un sempre più

ampio ricorso a scelte di risk management¹ e ad un rapido depauperamento delle scorte, esigendo tempi ed oneri rilevanti qualora si dovesse procedere al ripristino di livelli di prontezza operativa ottimale come conseguenza di imprevedibili contingenze.

In tale contesto, in attesa di un consistente miglioramento dell'attuale fase congiunturale e di un pieno rilancio del benessere economico e sociale del Paese, al fine di conciliare le esigenze generali di finanza pubblica e la necessità di uno Strumento militare in grado di operare efficacemente nel presente contesto internazionale, prosegue il processo volto a riorganizzare il Dicastero, in un arco di tempo pluriennale, attraverso la razionalizzazione delle proprie strutture. Ciò, al fine di giungere ad una riduzione dei costi delle strutture operative, logistiche ed amministrative di supporto che, integrata da un efficientamento dei processi e da soluzioni innovative di "autofinanziamento"², consenta di limitare, almeno in minima parte, le criticità derivanti dai livelli attuali di stanziamento, conseguenti ai vari provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

In **allegato A** è riportata la **tavola 1** delle "Linee Guida del CTS - ed. 2011", limitatamente all'elenco delle

¹ Nell'ambito dell'Amministrazione Difesa con le scelte di risk management (gestione del rischio) ci si riferisce ad un insieme articolato di processi attraverso cui, considerata dapprima la probabilità che si verifichi una determinata situazione, se ne valutano ed accettano in parte o totalmente le conseguenze minimizzando gli impatti sull'attività generale (ad es. un livello di addestramento inferiore di Reparti di seconda linea per la mancata effettuazione di attività addestrativa).

² In tal senso rappresentano possibili fonti di autofinanziamento i beni, anche immateriali, e le attività istituzionali del Dicastero, non direttamente correlate alle attività operative delle F.A., la cui gestione economica è affidata alla società "Difesa Servizi S.p.a." (il relativo statuto è stato approvato con D.I. in data 10 febbraio 2011).

missioni/programmi di bilancio d'interesse del Ministero della Difesa.

In **allegato B** è riportata la **tavola 2** (Spesa per missione, programma e priorità politiche) prevista dalle "Linee Guida del CTS – ed. 2011".

3. Le risorse di personale

Nel corso del 2010 la componente personale militare ha subito una riduzione complessiva di **1.344 unità** passando da **294.234** a **292.890 unità** (decremento percentualmente pari allo **0,46%**), che costituiscono tuttavia un valore inferiore alle **305.003 unità** previste, definite:

- per le tre Forze Armate, nell'ambito del cosiddetto "Modello Professionale", in **190.000 unità** (112.000 Esercito, 34.000 Marina, 44.000 Aeronautica);
- per l'Arma dei Carabinieri, dall'organico di legge stabilito in **115.003 unità**.

Premesso quanto sopra, il personale militare della Difesa, presenta quindi una carenza complessiva di **12.113 unità** rispetto agli organici di legge (decremento percentualmente pari al **3,97%**).

Il mancato conseguimento dei valori previsti dagli organici di legge scaturisce essenzialmente dai tagli finanziari imposti al settore dall'articolo 584 del decreto-legislativo 15 marzo 2010, n. 66, per le Forze Armate e dalle previsioni contemplate dall'articolo 66, comma 10, della legge 6 agosto 2008, n. 133 per l'Arma dei Carabinieri.

Al riguardo, appare opportuno segnalare come le disposizioni riferite alle Forze Armate abbiano rappresentato un rilevante limite nei confronti della sostenibilità dell'attuale modello organizzativo causando, di fatto, incertezza sulle reali possibilità di effettuare i reclutamenti dell'anno.

Per questo ultimo aspetto, va ricordato come, la parziale riduzione dei tagli apportati al citato articolo 584 decreto-

legislativo 15 marzo 2010, n. 66, limitata al solo anno 2010, sia stata formalizzata nel mese di luglio con la legge 30 luglio 2010, n. 122, mitigando, quindi, solo in parte la predetta incertezza.

Con riferimento all'Arma dei Carabinieri, i condizionamenti comunque posti dal summenzionato articolo 66 della legge 6 agosto 2008, n. 133, pur garantendo livelli più elevati di reclutamento, se raffrontati alla disciplina generale delle assunzioni nel pubblico impiego, non hanno permesso il ripianamento delle carenze organiche (4.690 unità), rappresentando un sensibile condizionamento rispetto alla continua espansione delle esigenze operative e di sicurezza affidate all'Arma dei Carabinieri.

I vincoli imposti dai limiti finanziari apportati al settore dalle citate previsioni normative hanno pesato sulle possibilità di reclutamento del personale di Truppa, in particolare di quello in Ferma Prefissata e delle carriere iniziali dei Carabinieri, con inevitabili riflessi sul progressivo invecchiamento dei militari in servizio e, conseguentemente, sulle possibilità di *output* della Difesa.

Infine, si segnala come, nel corso del 2010, l'andamento delle consistenze evidenzi un *trend* negativo rilevato pari a **1.009 unità** per Esercito, Marina e Aeronautica, ed a **335 unità** per l'Arma dei Carabinieri, con un decremento percentuale rispettivamente dello **0,55%** e dello **0,30%**.

Per quanto concerne la componente civile della Difesa, nel corso del 2010, è stata caratterizzata da un trend fortemente riduttivo con una contrazione quantificata in **1.353** unità, passando da **31.960** a **30.607** (decremento percentualmente pari al **4,23 %**); la carenza rispetto agli organici di legge (33.561 unità, come fissate dal D.P.R. 270/2010) risulta di

2.954 unità (in termini percentuali la carenza organica risulta dell'**8,8%**) con un *trend* negativo destinato a perdurare per via dei suddetti tagli derivanti dal citato articolo 66 (blocco del turnover) della legge 133/2008.

Appare opportuno segnalare, inoltre, che appena il 5% circa del personale civile ha meno di quaranta anni di età mentre il 60% è di età superiore ai cinquanta anni; in prospettiva, quindi, è prevedibile nei prossimi anni una fuoriuscita, per sopravvissuti limiti di età, di una consistente aliquota di personale che, se non adeguatamente sostituita, ridurrebbe significativamente le consistenze con valori numerici estremamente ridotti e ben lontani da quanto previsto dagli attuali organici.

In **allegato C** è riportata la **tavola 3** (Risorse di personale) prevista dalle "Linee Guida del CTS - ed. 2011".

4. I risultati conseguiti

Nel corso del 2010, nell'ambito del Dicastero si è effettuato un primo tentativo “sperimentale” di rappresentazione del livello di performance complessiva della Difesa; in tal senso si è proceduto a raggruppare in macro-dimensioni gli Obiettivi di 1° livello presenti nella filiera programmatica.

Premesso quanto sopra, i risultati conseguiti saranno rappresentati, di seguito, con riferimento alle seguenti tre macro-dimensioni individuate:

1. output operativo dello Strumento militare;
2. ammodernamento dello Strumento militare;
3. riorganizzazione e razionalizzazione dello Strumento militare/miglioramento della *governance* – direzione e coordinamento dell’azione amministrativa – supporto esterno.

Per quanto attiene alla prima macro-dimensione che, racchiudendo gli obiettivi operativi delle Forze Armate e dell’Arma dei Carabinieri, esprime in maniera sostanziale il *core business* della Difesa, si può affermare che, in generale, il volume di risorse finanziarie immesse nel sistema ha consentito il sostanziale raggiungimento degli obiettivi inizialmente prestabiliti.

In particolare, è stato assicurato il pieno soddisfacimento dei compiti e degli impegni operativi assunti - sia sul territorio nazionale (*Homeland Defence Security*) sia in campo internazionale (rispetto degli accordi NATO, UE, ONU e Turnover delle Forze nei Teatri Operativi).