

1. Premessa

Il quadro geostrategico, nel corso del 2011, è stato caratterizzato da una elevata instabilità di molti fattori chiave e dall'emersione di nuovi rischi per la sicurezza degli Stati e del sistema internazionale nella sua globalità, tra i quali devono essere inclusi il terrorismo internazionale, la crescente minaccia rappresentata dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa e dai loro vettori balistici, la minaccia alla libertà di accesso alle risorse ed al loro libero commercio, nonché la nuova minaccia alla sicurezza cibernetica.

Emerge, quindi, una evoluzione delle esigenze di difesa e sicurezza che, stante la particolare congiuntura economica, ha imposto, in fase gestionale, la necessità di indirizzare le risorse finanziarie disponibili alle attività rivolte ad esprimere capacità operative immediate limitando, di fatto, la possibilità di mantenere a livelli di efficienza adeguati lo strumento militare nel suo complesso.

In questo ambito, si inserisce la sentita esigenza di riorientare, per il futuro, gli obiettivi del Dicastero verso uno snellimento della struttura organizzativa che conduca alla generalizzata capacità di fornire, con immediatezza, risposte operativamente efficaci.

2. Le Priorità Politiche

Le Priorità Politiche (PP) delineano le prospettive basilari entro cui è possibile ricondurre l'intera attività amministrativa – gestionale dell'organizzazione Difesa e definiscono, su un arco temporale pluriennale, i profili delle strategie da adottare per massimizzare la *performance*. Le Priorità Politiche per l'anno 2011 (n. 3) afferiscono in sintesi, a:

- a) **Operatività ed impiego dello strumento militare (PP1)**, in particolare, al fine di:

- mantenere l'addestramento e la prontezza operativa delle Forze a livello degli standard di interoperabilità interforze e multinazionale;
 - preservare l'efficienza di materiali, mezzi, sistemi ed infrastrutture per assicurare la completa operatività in condizioni di sicurezza;
 - mantenere le capacità di operare in contesti internazionali, finalizzate non solo ad attività operative, ma anche attraverso attività di addestramento delle Forze di Polizia e delle Forze Armate dei Paesi interessati;
 - assicurare il *turnover* delle Forze utilizzate nei Teatri operativi e l'approntamento dello strumento militare con particolare riferimento ai dispositivi di risposta rapida;
 - assicurare l'espletamento delle missioni istituzionali (difesa dello Stato);
 - assicurare l'assolvimento delle attività istituzionali non direttamente connesse con la predisposizione dello strumento militare, compatibilmente con le risorse disponibili.
- b) **Ammodernamento dello strumento militare (PP2)**, in particolare, al fine di:
- eseguire, nei limiti delle risorse disponibili, il piano di investimento dei mezzi e sistemi, anche mediante una rivisitazione dei programmi già avviati e ritenuti non più prioritari in relazione al mutato contesto sia operativo sia finanziario, incoraggiando comunque la ricerca tecnologica e sincronizzando i programmi esecutivi con quelli del funzionamento al fine di armonizzare e calibrare le acquisizioni con le dismissioni dei mezzi operativi e strumentali;
 - attuare le azioni indispensabili per la realizzazione del piano degli investimenti consolidato perseguendo sempre la massima economicità ed efficienza nell'impiego delle risorse assegnate, anche per mezzo di nuovi e più rigorosi metodi per congruire gli

oneri di acquisizione, da verificare con comparazioni anche fuori dal mercato nazionale;

- attuare e perfezionare le capacità di “direzione” e di “coordinamento” del settore *procurement* anche mediante soluzioni innovative che esaltino l’adozione di strumenti competitivi finalizzati al conseguimento di un più efficiente impiego delle risorse;

c) **Razionalizzazione del modello organizzativo e miglioramento della governance (PP3)**, in particolare, al fine di:

- continuare la fase di riorganizzazione delle strutture e dei comandi in chiave interforze e nell’ottica di conseguire un accentramento e ridimensionamento delle funzioni e dei processi, mettendo in atto nuovi modelli organizzativi nei settori “logistico”, “infrastrutturale” ed “abitativo”; fase che impegna le Forze Armate e l’Arma dei Carabinieri a condividere le funzioni “replicate” sotto il coordinamento e la responsabilità di un “Comando unico” (direttamente dipendente dal Vertice militare della Difesa, nel rispetto dei parametri costo/efficacia) pur preservando, ove necessario, le singole specificità. Analoga integrazione e centralizzazione deve riguardare le funzioni di “controllo e coordinamento” dei processi di pianificazione, programmazione ed acquisizione di beni e servizi;
- proseguire, in conformità con il processo di revisione dello strumento militare, nella razionalizzazione e valorizzazione del parco infrastrutturale dell’A.D.;
- portare a termine le attività di ricognizione di tutti i beni infrastrutturali della Difesa aggiornando/validando le banche dati all’uopo costituite;
- promuovere il benessere del personale, soprattutto nel settore abitativo e nelle iniziative di protezione sociale.
- proseguire nel piano di sviluppo della “banca dati centralizzata” in un’ottica di consolidamento ed integrazione di tutti gli applicativi di base collegati alle consuete attività gestionali:

rilevazione delle presenze, protocollo informatico, gestione del personale militare e civile, gestione contabile ed amministrativa dei beni immobili e mobili, contabilità dei costi, rilevazione dei tempi procedurali e di pagamento;

- valorizzare la qualità dei servizi resi (con particolare riguardo al personale dipendente e non) mediante la graduale semplificazione ed automazione dei processi e delle procedure interne, l'adeguamento ed il controllo del rispetto dei tempi procedurali e la progressiva definizione di adeguati indici di andamento gestionale;

Le citate Priorità Politiche sono realizzate attraverso una complessa ed articolata "filiera strategica" strutturata in 13 obiettivi strategici (OBS - rappresentati in **Allegato A**), a loro volta suddivisi in n. 73 Obiettivi Operativi (OBO), costituenti il 2° livello della filiera, e n. 345 Programmi Operativi (PO) che ne rappresentano il 3° livello.

3. Il quadro finanziario

Le risorse finanziarie approvate con la Legge di Bilancio¹ ed integralmente ripartite sulla "filiera strategica" con il Piano della *performance*/Direttiva Generale per l'anno 2011, risultavano pari a 20.557 M€. Al 31 dicembre 2011 lo stanziamento finale complessivo è risultato essere di 22.866 M€ con un incremento di risorse pari a 2.309 M€ (corrispondenti all'11,23% della dotazione iniziale). La parte preponderante del citato incremento di fondi è da attribuirsi al finanziamento, approvato dal Parlamento, per la proroga delle missioni militari all'estero che, per quanto riguarda la quota assegnata al Ministero della Difesa, è risultata complessivamente pari a 1.497 M€.

I rimanenti 812 M€ di incremento sono riconducibili a diversi fattori tra cui, in particolare, si segnalano i fondi riferiti agli effetti della concertazione relativa al personale militare non dirigente per il

¹ Legge 13 dicembre 2010, n. 221 concernente "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011 - 2013".

biennio economico 2008-2009, quelli riconducibili al Fondo per l'Efficienza dei Servizi Istituzionali (F.E.S.I.) e quelli relativi alla prosecuzione del concorso delle Forze Armate nel controllo del territorio. Un aspetto che si ritiene opportuno evidenziare è quello relativo alla dinamica di afflusso, nell'anno, delle risorse finanziarie integrative che, per il 44,65% dell'intero ammontare, si sono rese disponibili solo nell'ultimo quadrimestre. Tale dinamica, trattandosi di risorse essenziali per raggiungere adeguati livelli di operatività e, quindi, di impiegabilità dello strumento militare, ha determinato oggettive difficoltà in fase gestionale.

Difatti, una maggiore tempestività nella disponibilità delle risorse finanziarie ha riflessi positivi sulla capacità d'impiego delle stesse², riducendo la possibilità di generare economie/residui di stanziamento e migliorando il livello di qualità della spesa. A tal proposito, per il 2012, si attendono ricadute positive dal diverso *iter* seguito nell'approvazione del Decreto Legge di finanziamento delle missioni all'estero che assicura, a differenza di quanto registrato in passato, una copertura finanziaria per l'intero Esercizio Finanziario.

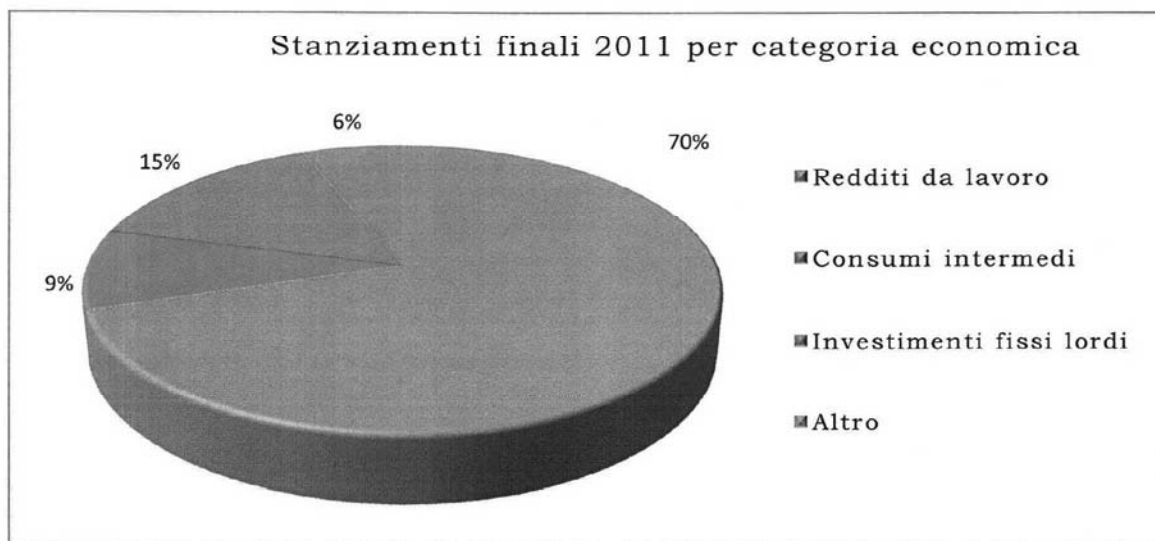
Dal punto di vista della classificazione economica, al 31 dicembre 2011, le risorse finanziarie per le tre principali categorie di spesa sono risultate suddivise come segue:

- per "redditi da lavoro dipendente": 16.014 M€ (+561 M€ rispetto al 2010);
- per "investimenti fissi lordi": 3.467 M€ (+341 M€ rispetto al 2010);
- per "consumi intermedi": 2.045³ M€ (-287 M€ rispetto al 2010).

La percentuale di incidenza delle risorse, suddivise per categoria economica, sullo stanziamento finale 2011 è rappresentata nel seguente grafico:

² I pagamenti in contabilità ordinaria vengono accettati da BILANCENTES fino all'inizio del mese di dicembre.

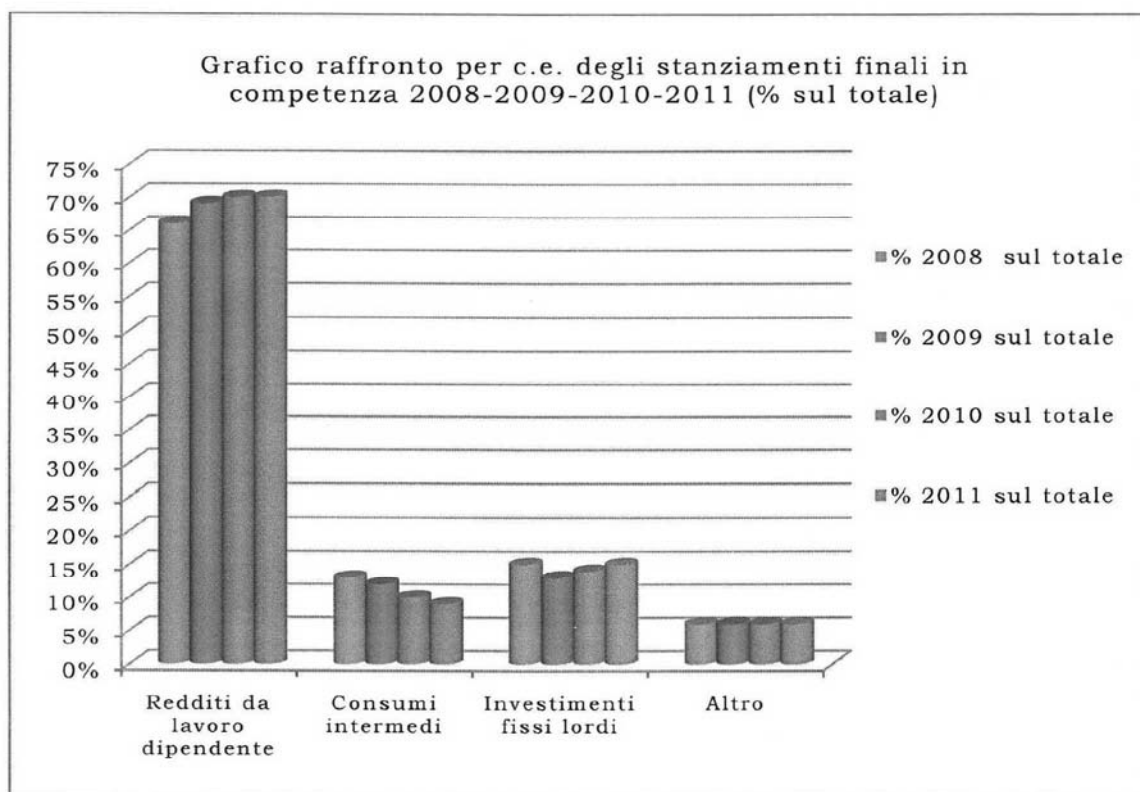
³ Al netto dello stanziamento per l'estinzione dei debiti pregressi, l'importo è pari a 1.794,1M€.



Qualora, invece, si consideri lo sviluppo di tale situazione con riferimento all'ultimo triennio, emerge un quadro di situazione pluriennale (tabella e relativo grafico di seguito riportato) da cui trarre spunto per alcune ulteriori considerazioni e valutazioni.

Raffronto stanziamenti finali in competenza 2008 - 2009 - 2010 - 2011 (fonte: Sistema informatico PIBOs monitoraggio)								
Categorie Economiche	2008	2009	2010	2011	% 2008 sul totale	% 2009 sul totale	% 2010 sul totale	% 2011 sul totale
Redditi da lavoro dipendente	15.473	15.664	15.453	16.014	66%	69%	70%	70%
Consumi intermedi	2.943	2.695	2.332	2.045	13%	12%	10%	9%
Investimenti fissi lordi	3.561	2.895	3.126	3.467	15%	13%	14%	15%
Altro	1.334	1.467	1.306	1.340	6%	6%	6%	6%
TOTALE	23.311	22.721	22.217	22.866	100%	100%	100%	100%

NOTA: i dati relativi agli stanziamenti sono espressi in milioni di euro e sono riferiti al 31 dicembre dei rispettivi anni.



L'analisi dei dati e la loro rappresentazione grafica manifestano infatti chiaramente che l'incidenza della quota di risorse destinata al personale, per quanto invariata rispetto al 2010⁴, è cresciuta del +4% rispetto al 2008. Relativamente all'incidenza dei "consumi intermedi", oggetto di numerose misure di contenimento dal 2004, emerge un costante *trend* negativo quantificabile in una riduzione di 4 punti percentuali rispetto al 2008. Tale decremento risulta ancora più significativo qualora ci si riferisca al dato monetario; tra il 2008 ed il 2011 le risorse finanziarie risultano, infatti, diminuite di 898 M€ pari a quasi il doppio del decremento complessivo del bilancio del Dicastero nello stesso periodo di riferimento (-445 M€)⁵. Con riguardo, infine, all'incidenza sul bilancio del settore "investimenti

⁴ Sebbene ci sia stato un incremento di risorse, in termini monetari, da ricondursi, tuttavia, in gran parte, ai 343,4 M€ assegnati, nel 2011, per finanziare il rinnovo contrattuale del personale militare non dirigente per il biennio economico 2008/2009.

⁵ Determinato dal confronto tra lo stanziamento finale del 2008 pari a 23.311 M€ e quello del 2011 pari a 22.866 M€.

fissi lordi”, il valore rilevato nel 2011 risulta ai medesimi livelli del 2008 (15%) in virtù del lieve incremento (+1%) registrato rispetto al 2010.

In relazione a quanto rappresentato, emerge come la ripartizione delle risorse finanziarie è da alcuni anni ben lontana da quel modello ideale che vedrebbe un sostanziale equilibrio tra l'incidenza sul bilancio dei fondi destinati al personale (50%) e quella relativa all'insieme di “investimenti fissi lordi” e “consumi intermedi” (25%-25%). Di particolare rilievo è senza dubbio l'erosione della disponibilità di risorse relative ai consumi intermedi che, nel caso della Difesa, afferiscono, soprattutto, al mantenimento in efficienza di mezzi, equipaggiamenti, materiali ed infrastrutture, all'acquisto di carbolubrificanti, al mantenimento dei livelli delle scorte, alla formazione del personale ed all'addestramento individuale e di reparto; elementi, questi, che sono il presupposto fondamentale dell'operatività. Tale contenimento, se ulteriormente protratto nel tempo, è destinato a compromettere la capacità dello strumento militare di generare *output* operativo, paventando, quindi, la possibilità di un suo *default* funzionale.

Risulta, quindi, inderogabile recuperare, fin da subito, un appropriato volume di risorse da indirizzare all'operatività e agli investimenti mediante un ridimensionamento quantitativo, una contrazione delle strutture organizzative delle Forze Armate - in particolare - delle componenti non operative, e la dismissione delle infrastrutture ritenute non più necessarie, attese anche le ridotte esigenze di uno strumento militare così ristrutturato.

Si segnala infine, anche nel 2011, la formazione di debiti che appare come conseguenza diretta della situazione di ipofinanziamento che la Difesa ha continuato a registrare; ciò ha indotto a posporre i pagamenti da effettuare. Di tale situazione debitoria si dà evidenza nel quadro riassuntivo di seguito riportato dal quale emerge che questa è in larga parte riconducibile al pagamento di canoni acqua, luce e gas.

Categoria economica			Situazione debitoria al 31.12.2011	Smaltimento debiti al 31.12.2011
Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde in denaro	Stipendi	520.756,88	
		Altri compensi al personale	1.212.479,88	
	Retribuzione in natura	Altre	3.181.006,10	
	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	419.441,76	
Consumi intermedi	Acquisto di beni	Beni di consumo	23.466.109,26	1.640.695,00
		Armi e materiale bellico per usi militari	5.000.000,00	20.900.000,00
	Acquisto di servizi effettivi	Noleggi, locazioni e leasing operativo	598.029,00	
		Manutenzione ordinaria e manutenzioni	31.274.574,90	32.406.398,00
		Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	182.675.879,96	193.186.692,00
		Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	4.712.064,00	
		Altri servizi	1.410.640,00	6.395.375,00
Imposte pagate sulla produzione	Imposte pagate sulla produzione	Imposte pagate sulla produzione	147.321,47	
Altre uscite correnti	Altre uscite correnti	Altre somme non altrove classificate	79.963,88	62.868,00
Totale			254.698.267,09	254.592.028,00

In **Allegato B** è riportata la **tavola 1** delle “Linee Guida del CTS - ed. 2011”, limitatamente all’elenco delle missioni/programmi di bilancio d’interesse del Ministero della Difesa.

In **Allegato C** è riportata la **tavola 2** (Spesa per missione, programma e priorità politiche) prevista dalle “Linee Guida del CTS – ed. 2011”.

4. Le risorse di personale

A consuntivo dell’anno 2011, la consistenza organica del personale militare (compresa l’Arma dei Carabinieri) risulta pari a 291.119⁶ unità, evidenziando una riduzione su base annua di n. 1.771 unità⁷, percentualmente pari allo 0,61% circa. Se ci si riferisce al biennio 2010-2011, tale diminuzione risulta pari a n. 3.115 unità.

Relativamente al volume di personale attualmente previsto per legge, pari a 305.003 unità, di cui 190.000 per le Forze Armate e 115.003 per l’Arma dei Carabinieri, si evidenzia una carenza complessiva di 13.884 unità (rispettivamente, 8.542 per le Forze Armate e 5.342 per i Carabinieri) la cui causa è da ricercare nei tagli apportati alle risorse destinate a finanziare il passaggio dello strumento militare al modello professionale⁸ per effetto delle manovre di contenimento della spesa pubblica succedutesi nel tempo.

Tale tendenza alla contrazione quantitativa, stante l’imprescindibile necessità, già citata in precedenza, di conseguire un riequilibrio dell’incidenza sul bilancio dei fondi destinati al personale, con quella riferita a “investimenti fissi lordi” e “consumi intermedi”, non potrà che essere, in futuro, confermata.

Da rilevare che il disegno di Legge Delega per la revisione dello strumento militare prevede una riduzione della consistenza organica

⁶ Il dato non tiene conto del personale delle Capitanerie di Porto e dei cappellani militari.

⁷ Il personale delle Forze Armate, passa da 182.577 a 181.458 unità, mentre il personale dei CC passa da 110.313 a 109.661 unità).

⁸ Cfr all’articolo 584 del D. Lgs. 66/2010 per le Forze Armate e all’articolo 66, comma 10, della Legge 133/2008 per l’Arma dei Carabinieri

del personale militare a 150.000 unità, entro il 2024, nonché una profonda ristrutturazione organizzativa del Dicastero fortemente orientata all'efficienza ed alla funzionalità per restituire risorse al settore operativo.

Con riferimento al personale civile, a consuntivo del 2011 (intendendo 01/01/2012), la consistenza risulta pari a 29.701 unità, con una flessione di n. 906 unità (2,96% circa). Ciò conferma il *trend* negativo evidenziato nel biennio 2009-2010⁹, derivante dagli effetti del blocco del *turnover* del comparto pubblico, ai sensi dell'art. 66¹⁰ del decreto legge n. 112/2008 convertito, con modificazioni, con legge n. 133/2008.

Rispetto ai volumi organici previsti per legge (33.561 unità stabilite dal combinato disposto degli artt. 965 e 966 del D.P.R. 90/2010, come modificato dal D.P.R. 270/2010¹¹), il *gap* risulta di n. 3.860 unità (-11,54 % circa).

Anche il personale civile della Difesa è interessato, nel sopracitato disegno di Legge Delega, a una riduzione della consistenza organica dalle attuali circa 30.000 unità a 20.000 unità.

A corredo delle summenzionate considerazioni, si riporta, di seguito, una tabella con i valori 2009-2010-2011:

⁹ In particolare, la flessione registrata era stata del 2,18%, pari a n. 713 unità, nel 2009 e del 4,23%, pari a n. 1.353 unità, nel 2010.

¹⁰ Stabilisce che le Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523 della Legge 296/2006 (Legge finanziaria 2007), per il 2011, possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni dal servizio avvenute nel corso del 2010 e, comunque, non superiore al 20% delle unità cessate.

¹¹ Il D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, recante "Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della Legge 28 novembre 2005, n. 246" stabilisce:

- all'art. 965, che la dotazione organica dei dirigenti del Ministero della Difesa è pari a 11 unità per i dirigenti di prima fascia e n. 148 unità per i dirigenti di seconda fascia;
- all'art. 966, come modificato dal D.P.R. 270/2010, che la dotazione organica del personale civile non dirigente del Ministero della Difesa è pari a: 5.266 unità per il personale dell'area 3^a, 27.975 unità per l'area 2^a, 63 unità per l'area 1^a, 24 unità di professori ordinari e straordinari, 31 unità di professori associati, 6 unità per i ricercatori e 37 unità per il comparto ricerca.

Personale	01.01.2009	Aum. /Dim.	01.01.2010	Aum. /Dim.	01.01.2011	Aum. /Dim.	01.01.2012	Diff. 01.01.2012/ 01.01.2009
Militare	289.927	+4.307	294.234	-1.344	292.890	-1.771	291.119	+1.192
Civile	32.673	-713	31.960	-1.353	30.607	-906	29.701	-2.972
TOTALE	322.600	+3.594	326.194	-2.697	323.497	-2.677	320.820	-1.780

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

5. I risultati conseguiti

Per assicurare una migliore chiarezza ed organicità espositiva, la *performance* organizzativa del Dicastero verrà rappresentata con riferimento alle tre Priorità Politiche, di seguito richiamate, su cui si è sviluppata, nel 2011, la programmazione strategica e finanziaria:

1. operatività ed impiego dello strumento militare;
2. ammodernamento dello strumento militare;
3. razionalizzazione del modello organizzativo e miglioramento della *governance*.

Per quanto attiene alla prima 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, nonostante il permanere di condizioni di ipofinanziamento, tutti gli impegni operativi assunti, sia sul territorio nazionale (difesa dello Stato) sia in campo internazionale (rispetto degli accordi NATO, UE, ONU e *Turnover* delle Forze nei Teatri Operativi), sono stati positivamente corrisposti.

Questi risultati, conseguiti indirizzando prioritariamente le risorse finanziarie disponibili sulle attività che esprimono capacità operative immediate, offrono un quadro di situazione confortante ma non esaustivo dell’effettivo stato di salute organizzativa e della sostenibilità dello strumento militare per il quale si è dovuto, spesso,