

1. Premessa

Il quadro geo-strategico di riferimento per l'esercizio finanziario¹ 2013, cui si è conformato l'indirizzo politico-militare, si è contraddistinto per l'elevata instabilità, strettamente correlata alla fluidità di molti *key factors*² tra cui si rilevano, in particolare:

- l'evoluzione degli equilibri politici ed economici globali, con l'ascesa di "nuove potenze" sulla scena mondiale;
- il crescente livello di minaccia all'accesso alle risorse e al relativo scambio, di importanza vitale per il soddisfacimento dei bisogni di vita e per lo sviluppo economico delle Nazioni.

A livello mondiale, infatti, le aree più ricche di riserve energetiche risultano, in varia misura, minacciate da conflittualità esterna o interna agli Stati. Non meno rilevanti risultano, altresì, nel settore dei traffici marittimi internazionali, i rischi connessi con il transito in aree afflitte dalla pirateria;

- la velocità del cambiamento. Lo scenario di sicurezza, infatti, si trasforma con evoluzione estremamente rapida e imprevedibile.

La descritta instabilità, sia a livello globale sia a livello regionale, si colloca in un periodo di difficile congiuntura economica e di austerità che coinvolge tutti gli Stati occidentali e vede in particolare il nostro Paese, anche attraverso la revisione della spesa pubblica, impegnato a conseguire l'auspicato pareggio di bilancio.

Ne consegue che la situazione di ipofinanziamento che ha caratterizzato i decorsi e.f. proseguirà, come evidenziano i volumi finanziari resi disponibili alla Difesa nell'ambito della Legge di Bilancio (L.B.) per il triennio 2014-2016 approvata dal Parlamento.

¹ Di seguito e.f..

² Fattori chiave.

2. Albero della *performance* e sua misurazione.

Il principio fondante su cui è stato imperniato lo sviluppo del Sistema di misurazione della *performance*³ organizzativa adottato dal Dicastero, è rappresentato dall'assunto che Ciclo della *performance* e Ciclo del bilancio costituiscano profili diversi di un medesimo processo.

Tale assunto concettuale ha indotto l'Amministrazione a procedere ad uno sviluppo contestuale e interconnesso della programmazione strategica con quella finanziaria, sviluppata in aderenza alle linee guida strategiche indicate dal Vertice politico-amministrativo del Dicastero attraverso l'"Atto d'indirizzo".

Con tale documento, in particolare, vengono definite le Priorità Politiche (PP), che, relativamente al 2013 ed in analogia con il precedente esercizio, sono state individuate in:

PP 1: "Operatività ed impiego dello strumento militare";

PP 2: "Ammodernamento dello strumento";

PP 3: "Razionalizzazione del modello organizzativo e miglioramento della *governance*"⁴.

La comprensibilità della rappresentazione della *performance* del Ministero è assicurata dal Piano della *performance* nel quale viene esplicitato il "legame" che sussiste tra i bisogni della collettività, la missione istituzionale, le priorità politiche, gli obiettivi e gli indicatori dell'Amministrazione.

Ciò rende esplicita e comprensibile la *performance* attesa, ossia il contributo che l'Amministrazione (nel suo complesso, nonché nelle Unità Organizzative Elementari e negli individui di cui si compone) intende apportare, attraverso la propria azione, alla soddisfazione dei bisogni della collettività.

³ Prestazione/rendimento.

⁴ Per *governance* si intende il complesso delle strutture fisiche ed organizzative, delle regole e delle strategie che presiedono alla guida del Ministero.

L'albero della *performance* è, in sostanza, la mappa logica che rappresenta, all'interno del disegno strategico complessivo, i legami che intercorrono tra le aree strategiche, gli obiettivi ed i Programmi Operativi.

E' attraverso tali legami che si realizzano, in concreto, le attività volte all'assolvimento del mandato istituzionale dell'Amministrazione.

A tal riguardo, tuttavia, appare opportuno evidenziare la particolare natura dell'Amministrazione della difesa - come, peraltro, espressamente riconosciuto dall'art. 19 della legge n. 183/2010 - sia per motivazioni connesse con le specificità organizzative del Dicastero (attinenti la "militarità" delle strutture), sia per quelle funzionali (riferibili alle "capacità di difesa e sicurezza nazionale").

Detta specificità impone di escludere dalla conoscibilità esterna l'area tecnico - operativa (nella quale rientrano la pianificazione, l'impiego e l'addestramento delle FA) e quella tecnico - industriale, poiché queste presentano connotati di riservatezza legati alle funzioni di difesa e di garanzia della sicurezza nazionale, che riguardano situazioni e realtà non accessibili al pubblico, proprio per evitare di compromettere il corretto espletamento delle funzioni stesse, il raggiungimento degli obiettivi e la stessa sicurezza del personale.

3. Le risorse finanziarie

In relazione al **quadro finanziario di riferimento**, i dati finanziari sono tratti dalla "Nota Integrativa al Rendiconto Generale dello Stato 2013" approvata del Ministro in data 5 maggio 2014.

Ciò premesso, si evidenzia che se le risorse finanziarie previsionalmente stanziare per il Ministero della Difesa, per il conseguimento dei propri fini istituzionali, ammontavano a **20.702,3 M€** (+740,1 M€, +3,6% rispetto al 2012), alla data del 31 dicembre gli stanziamenti, al netto dei residui perenti reiscritti in bilancio e dei debiti pregressi, risultano pari a **21.876,6 M€** (+136,1 M€, +0,6% rispetto al 2012).

Gli incrementi intervenuti ammontano a **1.196,0 M€** e sono così suddivisi secondo la rappresentazione del bilancio per Missioni-Programmi di spesa:

N.	Missione	N.	Programma	Programmato (L.B.) M€	Aggiornato M€	Impegnato M€	Pagato M€
5	Difesa e sicurezza del territorio	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la Difesa e la sicurezza	5.728,6	5.852,9	5.739,0	5.661,4
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.496,8	5.077,7	5.062,1	4.906,7
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.936,7	2.180,5	2.178,4	2.129,5
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.459,4	2.567,3	2.562,8	2.496,5
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	573,4	648,2	667,7	615,1
		6	Pianificazione generale delle FA e approvvigionamenti militari	3.672,2	5.242,8	5.128,5	3.536,5
		8	Missioni militari di pace	-	-	-	-
17	Ricerca e innovazione	11	Ricerca tecnologica nel settore della Difesa	59,4	59,4	58,9	1,0
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	23,7	24,0	21,3	20,7
		3	Servizi generali per le amministrazioni di competenza	46,1	49,8	47,4	45,3
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	1.706,1	173,9	42,0	42,0
Totale				20.702,3	21.876,6	21.508,2	19.454,7

Ripartizione delle risorse rispetto alle Missioni e Programmi di spesa (dati aggiornati al 10.03.2014).

La variazione complessiva degli stanziamenti⁵ è dovuta principalmente a:

- assegnazione dei fondi relativi al Decreto di proroga delle missioni internazionali per l'anno 2013 (cpt. 1188 - "Fondo per le missioni di pace", anticipo ed assegnazione finale);
- integrazioni provenienti dalla manovra di assestamento di bilancio;
- rimesse estere (cpt. 1185);
- riassegnazioni intervenute al 31 dicembre 2013;
- prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste (pagamento assicurazioni RCA, mantenimento infrastrutture, manutenzione materiali e mezzi terrestri, acquisto combustibili per aeromobili);
- prelievo dal fondo di riserva per le spese obbligatorie;
- integrazione al Bilancio della Difesa (sul cpt. 1173-01 "Concorso in spese per accordi internazionali, esigenza Gibuti");
- integrazione per il finanziamento dei capitoli afferenti il lavoro straordinario del personale civile;
- taglio operato in attuazione della sentenza della corte costituzionale n. 223/2012.

Al contempo, in analogia con il passato, nel corso dell'e.f., al fine di soddisfare le maggiori esigenze degli Organi Programmatori (di seguito OP) a gravare sul settore "Esercizio", sono state ripartite le risorse inizialmente attestate sui capitoli fondo del bilancio della Difesa allocati nella Missione 33 ("Fondi da ripartire") Programma 1 ("Fondi da assegnare")⁶.

Sebbene nel raffronto con il precedente e.f. gli stanziamenti di bilancio rilevino un sostanziale incremento, l'analisi di dettaglio evidenzia come **le numerose manovre di contenimento della spesa pubblica abbiano portato, anche per il 2013, ad una sostanziale**

⁵ Comprende la riduzione degli stanziamenti operata dal D.L. 102/2013 così come convertito con modificazioni dalla L. 124/2013.

⁶ "Fondo consumi intermedi", "Fondo mantenimento", "Fondo riassegnazioni", "Fondo Accise".

riduzione delle spese afferenti la Categoria Economica (C.E.) 2 - Consumi intermedi.

A consuntivo, sulla citata C.E., si rileva infatti una riduzione, rispetto al 2012, pari a 347,2 M€ (-17,1%). Poiché **in tale ambito ricadono non solo le spese destinate all'ordinario funzionamento⁷, ma anche e soprattutto quelle destinate ad assicurare l'“operatività”⁸ dello Strumento Militare, tale perdurante stato di ipofinanziamento ha avuto un diretto impatto sui livelli di approntamento delle Unità Operative delle FA (Reggimenti, Unità Navali, Stormi).**

Tale difficile quadro economico ha avuto e continuerà ad avere evidenti ed inevitabili riflessi sulla natura dello Strumento Militare. Infatti, la disponibilità complessiva di risorse, non coerente con le effettive necessità della Difesa, come configurata in attuazione della legge sul professionale, ha determinato, in fase programmatica e gestionale, scelte di priorità (*risk management*⁹) volte ad assicurare prioritariamente il soddisfacimento della pluralità di impegni assunti anche in ambito internazionale.

Nello specifico, le limitate risorse finanziarie disponibili sono state destinate alle attività rivolte ad esprimere capacità operative necessarie per far fronte agli impegni ineludibili, in ciò limitando la possibilità di mantenere ad adeguati livelli di operatività gli assetti di non previsto impiego nell'immediato che, invece, dovrebbero essere sempre pronti per far fronte alle eventuali, immanenti contingenze.

In tale ambito, si evidenzia come da anni prosegua l'erosione delle disponibilità finanziarie nella categoria di spesa dei “consumi intermedi” che se da un lato, in analogia agli altri Dicasteri, assicura il regolare funzionamento dei Comandi, Enti e Reparti ed il pagamento di oneri inderogabili, dall'altro costituisce il mezzo

⁷ Spese per il pagamento delle cartelle esattoriali (acqua, luce, gas), per la telefonia, per l'acquisto di cancelleria,...

⁸ Acquisto di carburanti per addestramento e operazioni, spese per la manutenzione dei veicoli/velivoli in dotazione alle FA, fondi destinati alla formazione ed all'addestramento del personale militare, spese per la manutenzione delle infrastrutture operative.

⁹ Gestione del rischio.

necessario allo svolgimento di attività imprescindibili per il mantenimento delle capacità operative dello Strumento, quali la formazione, l'addestramento individuale e di Reparto, la manutenzione dei mezzi/equipaggiamenti/materiali, il mantenimento in efficienza delle infrastrutture, l'acquisizione di carbolubrificanti e parti di ricambio, il mantenimento del livello delle scorte.

In tale contesto, nella consapevolezza che, stanti gli attuali volumi finanziari, il livello complessivo di risorse disponibili per la Difesa non potrà aumentare nel breve e medio periodo, risulta evidente come le mirate linee d'azione fin qui adottate per preservare il livello di "prontezza", non potranno più sortire, nel prossimo futuro, gli effetti sperati.

Per far fronte a tale situazione di "non sostenibilità" finanziaria, la Difesa ha, quindi, avviato un profondo processo di revisione dello Strumento Militare, finalizzato ad un riequilibrio delle risorse destinate al settore del Personale con quelle destinate all'operatività, funzionamento, mantenimento e ammodernamento dello Strumento Militare (settore Esercizio e Investimento)¹⁰.

In tale ottica, se il presupposto fondamentale su cui si basa tale processo è rappresentato da un'invarianza delle risorse complessivamente destinate alla Funzione Difesa, il conseguimento dell'obiettivo sarà perseguito attraverso:

- una graduale contrazione del personale militare e civile, accompagnata da una riduzione delle strutture organizzative delle Forze Armate¹¹, in particolare di quelle che hanno minore impatto sulla componente operativa;
- la dismissione delle infrastrutture non più necessarie e non più sostenibili anche in relazione alla revisione dello Strumento Militare.

¹⁰ L'ottimale ripartizione delle risorse tra i settori di spesa individuata in ambito europeo ed alleato è pari al 50% per il personale, il 25% per l'operatività e il 25% per l'investimento.

¹¹ Di seguito FA.

4. Le risorse di personale

Le consistenze numeriche del personale militare suddiviso per FA/CC di appartenenza (oggi alimentate solo attraverso l'arruolamento volontario), dei cappellani militari e quelle del personale civile del Dicastero sono riepilogate nella seguente tabella:

		1 gen. 2013	31 dic. 2013
Personale militare	Esercito	102.129	100.206
	Marina	31.501	31.480
	Aeronautica	42.002	41.778
	Carabinieri	106.103	102.300
	Cappellani	158	155
	Totale militari	281.893	275.919
	Personale civile	29.164	28.786
TOTALE Complessivo	311.157	304.705	

I dati della serie storica, aggiornati all'inizio del 2014, evidenziano una contrazione del personale militare di 5.974 unità (da 281.893 a 275.919); in particolare, rispetto al 1° gen. 2013, si osserva:

- una diminuzione di 2.168 unità del personale delle FA (da 175.632 a 173.464) di cui si è tenuto adeguatamente conto in relazione a quanto predisposto nel progetto di bilancio 2014-2016 attraverso un intervento in aumento di 418 rafferme VFP1;
- una riduzione di 3.803 unità (da 106.103 a 102.300) del personale dell'Arma dei Carabinieri, quest'ultimo dovuto al blocco del *turn over* che ha consentito solo il parziale ripianamento del personale cessato dal servizio.

Relativamente al personale civile della Difesa, nel corso del 2013, rispetto al dato al 1° gen. 2013 (consistenza pari a 29.164 unità), si è registrata una riduzione di 378 unità, in esito alla quale la consistenza dei dipendenti civili risulta essersi attestata, al 31 dic.

dello stesso anno, a 28.786 unità¹². La contrazione delle consistenze del personale delle FA è destinata a proseguire nel prossimo futuro¹³. La prospettiva di un costante ridimensionamento di organico nel corso del prossimo decennio se, da un lato, offre l'opportunità, in costanza di dotazioni finanziarie, di pervenire ad un più funzionale bilanciamento della spesa tra i diversi settori (personale, esercizio, investimento), dall'altro impone un'attenta gestione di tale processo al fine di limitarne l'inevitabile impatto sulla capacità operativa dello Strumento Militare.

Per quanto attiene, invece, all'Arma dei Carabinieri, esclusa dalle norme sopra richiamate, il confronto tra il valore rilevato al 1° gen. 2013 e quello previsto, pari a n. 115.003 unità, evidenzia un disavanzo di 12.703 unità, la cui genesi è riconducibile, come evidenziato in precedenza, alla limitazione del *turnover*¹⁴ imposta dagli interventi di risanamento dei conti dello Stato varati nel recente passato, già menzionati in precedenza e già applicati nello scorso e.f.. Per quel che concerne lo stato attuale delle retribuzioni del personale militare e civile, si riportano in allegato 7 le retribuzioni medie per ruolo (personale militare) e comparto (personale civile). Gli stessi sono stati estratti dal portale CONTECO del MEF/RGS¹⁵.

¹² Alla stessa data, si evidenzia, quindi, un differenziale di n. 860 unità rispetto alla nuova dotazione organica di n. 27.926 unità, determinata in attuazione del D.L. n. 95/2012. Come già precisato nel precedente paragrafo, tale dotazione organica dovrà essere oggetto, ai sensi della citata legge n. 244/2012 e del D. Lgs. n. 8/2014, di una ulteriore graduale riduzione a n. 20.000 unità, da conseguirsi entro l'anno 2024.

¹³ Per effetto delle norme recate dal citato decreto legge n. 95/2012, le cui misure condurranno ad una riduzione del volume organico a 170.000 unità entro il 1° gennaio 2016. Il processo di contrazione in atto proseguirà anche dopo il 2016 in quanto, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a) della legge n. 244/2012 (*Delega al Governo per la revisione dello Strumento Militare nazionale e norme sulla medesima materia*) e del discendente D. Lgs. n. 8/2014, è prevista una ulteriore graduale riduzione delle dotazioni organiche del personale delle FA a 150.000 unità, da conseguirsi entro l'anno 2024, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della citata legge n. 244/2012. Rispetto all'obiettivo fissato per il 2016, in ragione dell'entità del differenziale attuale (3.464 unità) e del decremento su base annua osservato, non si ravvisano particolari difficoltà ad un suo possibile conseguimento; va altresì contestualmente evidenziato che la sua realizzazione comporterà, inevitabilmente, un non auspicabile innalzamento dell'età media del personale militare.

¹⁴ Ricambio generazionale/avvicendamento.

¹⁵ Portale CONTECO del MEF-RGS.

Dal medesimo portale sono stati estratti, aggregati per Centri di Responsabilità amministrativa, i costi delle retribuzioni per lavoro ordinario e straordinario e gli Anni Persona¹⁶ (AAP) così come rilevati a *Budget* consuntivo; le discrepanze rispetto alle “consistenze” riportate nella precedente tabella sono da attribuire:

- alla diversa modalità di rilevazione del dato, le “consistenze” rappresentano infatti la rilevazione ad una certa data del personale effettivo alle diverse articolazioni della Difesa, gli AAP la somma delle medie annuali di presenza di ciascun effettivo in relazione al ruolo/comparto;
- alla differente concettualizzazione nella raccolta dei dati, le consistenze ricomprendono tutto il personale la cui spesa, in termini di retribuzione, grava sull'AD, gli AAP non contabilizzano il personale pagato da Centri di Costo non appartenenti al Dicastero (registrati come comandati out sul portale CONTECO).

CdR ¹⁷	Anni Persona	% sul totale generale Anni Persona	Costo Totale delle Retribuzioni del lavoro ordinario
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro	304,50	0,10	22.654.859,16
Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari	721,18	0,24	46.052.804,73
Segretariato Generale della Difesa	12.052,89	3,99	722.124.017,19
Esercito Italiano	105.487,49	34,90	4.214.400.615,63
Marina Militare	40.583,64	13,43	1.819.654.212,57
Aeronautica Militare	44.274,24	14,65	2.252.866.369,19
Arma dei Carabinieri	98.812,00	32,69	5.197.165.556,26
Totale Generale	302.235,94	100.00	14.274.918.434,73

Retribuzioni ordinarie/straordinarie delle strutture organizzative del Dicastero a *budget* consuntivo - Fonte dati MEF

¹⁶ “Anni persona” ovvero “la quantità di risorse umane utilizzate, espresse nell’arco temporale di un anno - numero di persone impiegate e relativo tempo di impiego -, a qualsiasi titolo, presso il centro di costo”, rif. “Glossario Contabilità Economica” del Ministero dell’Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato; www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/Contabilit/Glossario.

¹⁷ Centro di Responsabilità.

5. I risultati conseguiti

Come dettagliato in precedenza¹⁸, le suddette PP sono state declinate, nel “Piano della *Performance*”, in discendenti Obiettivi Strategici (OBS). Durante l’anno, sono stati sostanzialmente raggiunti la maggioranza dei risultati previsti dal citato Piano della *performance*, grazie ai già menzionati finanziamenti aggiuntivi intervenuti anno durante, i quali hanno in parte consentito di calmierare alcune criticità non altrimenti superabili con le sole risorse programmate a Legge di Bilancio.

Nell’ambito della **PP1** (Operatività ed impiego dello Strumento Militare), sono stati assicurati l’impiego operativo della componente terrestre, navale ed aerea delle Forze Armate e dei Carabinieri, la direzione ed il coordinamento generale dell’organizzazione della Difesa, i servizi e gli affari generali dell’amministrazione del Ministero.

Nello stesso ambito rientra il compito di assicurare le attività di supporto non direttamente connesse ai compiti di difesa militare ed il supporto alla funzione di indirizzo politico. I risultati conseguiti, con riferimento al livello di approntamento delle componenti operative, trovano conferma nel valore raggiunto dall’indicatore denominato “livello di prontezza operativa”¹⁹ elaborato per monitorare tale attività. Il risultato conseguito, se confrontato con i valori *target* iniziali (cfr. Allegato E), risulta positivo e, pur in presenza di importanti criticità, il Dicastero è riuscito nel 2013 ad onorare i propri compiti istituzionali e gli impegni operativi assunti in campo internazionale.

Tuttavia occorre sottolineare come, di fatto, tale grado di realizzazione non corrisponde all’auspicabile livello di “prontezza” dello Strumento Militare previsto dagli standard NATO e paragonabile con quello dei *partner* europei.

¹⁸ Cfr. paragrafo 2 “Albero della *performance* e sua misurazione”.

¹⁹ La “prontezza operativa” costituisce un esempio di indicatore di tipo “multidimensionale” il cui valore, in particolare, viene calcolato utilizzando un algoritmo, sviluppato e certificato dal Controllo di gestione, che elabora i risultati conseguiti a livello di ogni singola unità operativa.

Nell'ambito della **PP2** (Ammodernamento dello strumento), ovvero del settore investimento, compatibilmente con le risorse disponibili che hanno subito a consuntivo una contrazione del 6% rispetto al programmato a L.B., si è potuto provvedere al sostegno, ammodernamento e moderato adeguamento tecnologico dello strumento militare, consentendo una *performance* di settore in linea con le aspettative programmatiche.

Gli stanziamenti per l'Investimento hanno consentito di onorare le obbligazioni connesse coi programmi pluriennali in corso di svolgimento, in particolare quelli attuati in cooperazione internazionale, finalizzati all'acquisizione di capacità operative comparabili con quelle dei partner di riferimento e migliorando le caratteristiche di mobilità, protezione, sostenibilità e proiettabilità delle Forze, con specifica attenzione verso le esigenze correlate con le missioni operative in corso.

Con la **PP3**, il Dicastero ha avviato un programma di efficientamento tramite la revisione dei processi di pianificazione, programmazione, direzione e controllo dello strumento militare.

Parallelamente, la revisione organizzativa dei processi ha continuato a svilupparsi anche attraverso la revisione del processo di Controllo di Gestione integrato.

In tale ambito, si inserisce l'attività di rilevazione dei procedimenti amministrativi (tempi medi di trattazione e volume annuo per tipologia di procedimento) individuati ex lege (D.P.R. n. 90/2010, articoli 1038-1045).

La rilevazione dei dati del 2013 è comparata con il censimento iniziale svolto nel 2011 (riferito al triennio 2008-2010), che ha fornito una base dati di partenza (medie annuali) su cui innestare un progetto volto al miglioramento complessivo delle tempistiche impiegate.

I dati sono in generale positivi e in miglioramento rispetto all'analoga rilevazione 2012.

La principale novità recata dal piano degli obiettivi per il corrente e.f. è rappresentata dall'impiego degli indicatori derivati dal Controllo di Gestione (di seguito CdG), finalizzati a misurare la *performance* del