

1. Premessa

Il quadro geo-strategico di riferimento per l'esercizio finanziario (di seguito e.f.) 2014 è stato contraddistinto da un'elevata instabilità, strettamente correlata alla fluidità di molti *key factors* tra i quali si rilevano, in particolare:

- le numerose crisi interne a singoli Stati e i focolai di tensione latenti o manifesti, potenzialmente capaci di destabilizzare intere regioni, in un clima di sostanziale pronunciata instabilità;
- i repentini mutamenti degli equilibri politici, militari ed economici globali. Con l'ascesa di "nuove potenze" sulla scena mondiale si rafforzano fattori di rischio quali: il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la criminalità organizzata, l'immigrazione illegale (legata a fattori sociali, sanitari e alle condizioni di estrema instabilità politico/militare dei paesi del Nord Africa);
- la rapidità, l'imprevedibilità e l'indeterminatezza delle crisi.

Lo scenario di sicurezza nazionale ed internazionale si trasforma con evoluzione estremamente rapida e imprevedibile richiedendo una risposta della comunità internazionale ancora più coesa, flessibile e tempestiva che implichi al tempo stesso operazioni militari convenzionali, conflittualità asimmetrica (ossia non convenzionale), attività nello spettro informativo e nel dominio cibernetico;

- il crescente livello di minaccia all'accesso alle risorse e al relativo scambio. A livello mondiale le aree più ricche di risorse energetiche risultano, in varia misura, minacciate dalla conflittualità esterna o interna agli Stati (in relazione alla continua ascesa della minaccia perpetrata ai danni dei regolari flussi commerciali e delle linee di approvvigionamento delle materie prime nel settore dei traffici marittimi internazionali, si aggravano i rischi connessi con il transito in aree afflitte dalla pirateria).

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.

2. Albero della *performance* e sua misurazione.

Al fine di comprendere i risultati ottenuti, si rende necessario precisare che il principio su cui è stato imperniato lo sviluppo del Sistema di misurazione della *performance*¹ organizzativa adottato dal Dicastero, è rappresentato dall'assunto che "Ciclo della *performance*" e "Ciclo del bilancio" costituiscano profili diversi di un unico processo.

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

Con tale ultimo documento, in particolare, vengono definite le Priorità Politiche (PP), che, relativamente al 2014 e in linea di continuità con il precedente e.f., sono state individuate in:

PP1: "Operatività e impiego dello Strumento militare";

PP2: "Ammodernamento dello Strumento";

PP3: "Razionalizzazione del modello organizzativo e miglioramento della *governance*"².

¹ Prestazione/rendimento.

² Per *governance* s'intende il complesso delle strutture fisiche e organizzative, delle regole e delle strategie che presiedono alla guida del Ministero.

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.

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 e i Programmi Operativi³. 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 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 Forze Armate) 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 Priorità Politiche (PP) sono infatti declinate, nel “Piano della *Performance*”, nei discendenti Obiettivi Strategici (OBS) che, a loro volta, sono declinati in Obiettivi Operativi (OBO) e questi ultimi in Programmi Operativi (PO).

3. Le risorse finanziarie

Per quanto concerne il **quadro finanziario di riferimento**, i relativi dati sono tratti dalla “Nota Integrativa al Rendiconto Generale dello Stato 2014” approvata del Ministro in data 29 aprile 2015.

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 **20.312,3 M€⁴** (-389,9 M€, -1,88 % rispetto al 2013), alla data del 31 dicembre gli stanziamenti, al netto dei residui perenti reiscritti in bilancio e dei debiti pregressi, risultano pari a **20.765,2 M€⁵** (-1.111,4 M€, -5,08 % rispetto al 2013).

Gli incrementi intervenuti ammontano a **452,9 M€** e sono così suddivisi secondo l'oramai consolidata rappresentazione del bilancio per Missioni-Programmi di spesa:

nr	Missione	nr	Programma	Program. (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	5.652,5	5.657,9	5.658,2	5.443,3
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.482,9	4.992,4	4.987,1	4.890,6
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.895,2	2.114,2	2.109,7	2.070,6
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.417,9	2.562,0	2.559,4	2.527,3
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	591,8	605,5	602,8	551,2
		6	Pianificazione generale delle FA e approvvigionamenti militari	4.687,4	4.583,8	4.576,5	3.293,8
		8	Missioni militari di pace	-	-	-	-
17	Ricerca e innovazione	11	Ricerca tecnologica nel settore della Difesa	59,0	44,0	44,0	1,7

⁴ La quota complessiva ammonta a 20.312.331.246 €.

⁵ La quota complessiva ammonta a 20.765.154.510,00 € (valore aggiornato al 29 aprile 2014).

32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	21,3	21,9	20,0	19,6
		3	Servizi generali per le amministrazioni di competenza	45,5	46,3	45,3	43,3
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	459,0	137,0	137,0	41,1
Totale				20.312,3	20.765,2	20.740,0	18.882,6

Ripartizione delle risorse rispetto alle Missioni e Programmi di spesa (dati aggiornati al 29.04.2014).

Tale variazione⁶, che, ove ritenuto necessario da parte degli Enti Referenti, ha consentito la rimodulazione dei valori *target* associati agli obiettivi, è dovuta principalmente a:

- assegnazione dei fondi relativi al Decreto di proroga delle missioni internazionali per l'anno 2014 (cpt. 1188 – “Fondo per le missioni di pace”);
- integrazioni provenienti dalla manovra di assestamento di bilancio;
- rimesse estere;
- riassegnazioni intervenute al 31 dicembre 2014;
- prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste (manutenzione materiali e mezzi, acquisto combustibili e carbolubrificanti);
- finanziamento attività connesse al semestre italiano di presidenza dell'Unione Europea;
- prelievo dal fondo di riserva per le spese obbligatorie;
- integrazione per la corresponsione delle elargizioni in favore dei militari vittime del dovere ed equiparati e delle vittime del terrorismo,...”;
- ripartizione operata dal MEF del fondo destinato all'estinzione dei debiti pregressi in attuazione del decreto legge n.66/2014;
- integrazione per il finanziamento dei capitoli afferenti il lavoro straordinario del personale civile.

Al contempo, in analogia con il passato, nel corso dell'e.f., al fine di soddisfare le maggiori esigenze degli Organi Programmatori (di seguito

⁶ Comprende la riduzione degli stanziamenti operata dai decreto legge n. 4/2014 (così come convertito con modificazioni dalla legge n. 50/2014) e decreto legge n. 66/2014 (così come convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014).

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")⁷.

Anche per il 2014, l'analisi per Categoria Economica (C.E.) evidenzia come **le numerose manovre di contenimento della spesa pubblica abbiano portato ad un ulteriore significativa riduzione delle spese afferenti la C.E. 2 - Consumi intermedi**. A consuntivo, sulla citata C.E., si rileva, infatti, una riduzione, rispetto al 2013, pari a 155,2 M€ (-9,19 %). Poiché **in tale ambito ricadono non solo le spese destinate all'ordinario funzionamento⁸, ma anche e soprattutto quelle destinate ad assicurare l'"operatività"⁹ dello Strumento militare, tale perdurante stato d'ipofinanziamento ha avuto un diretto impatto sui livelli di approntamento delle Unità Operative¹⁰ delle Forze Armate (di seguito FFAA).**

Tale difficile quadro economico ha avuto e continuerà ad avere evidenti e inevitabili riflessi sulla natura dello Strumento militare.

La disponibilità complessiva di risorse, non coerente con le effettive necessità della Difesa, come configurata in attuazione della legge sul professionale, determina, in fase programmatica e gestionale, scelte di priorità (*risk management*¹¹) volte ad assicurare prioritariamente il soddisfacimento della pluralità d'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

⁷ "Fondo consumi intermedi", "Fondo mantenimento", "Fondo riassegnazioni", "Fondo Accise".

⁸ Spese per il pagamento delle cartelle esattoriali (acqua, luce, gas), per la telefonia, per l'acquisto di cancelleria.

⁹ Acquisto di carburanti per addestramento e operazioni, spese per la manutenzione dei veicoli/velivoli in dotazione alle FFAA, fondi destinati alla formazione e all'addestramento del personale militare, spese per la manutenzione delle infrastrutture operative.

¹⁰ Reggimenti, Unità Navali, Stormi.

¹¹ Gestione del rischio.

operatività gli assetti di non previsto impiego nell'immediato che, invece, dovrebbero essere sempre pronti per far fronte alle eventuali, immanenti contingenze. 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, che opportunamente integrato dalle attività discendenti dalla recente approvazione del "Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", è finalizzato a 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)¹².

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:

		31 dicembre 2013	31 dicembre 2014
Personale militare	Esercito	100.206	102.394
	Marina	31.480	31.263
	Aeronautica	41.778	41.837
	Carabinieri	102.300	102.405
	Cappellani	155	143
	Totale militari	275.919	278.042
Personale civile		28.786	28.498
TOTALE Complessivo		304.705	306.540

¹² L'ottimale ripartizione delle risorse tra i settori di spesa individuata in ambito europeo e alleato è pari al 50% per il personale, il 25% per l'operatività e il 25% per l'investimento.

I dati della serie storica evidenziano a conclusione dell'e.f., per il personale militare, un incremento di 2.123 unità (da 275.919 a 278.042); in particolare, rispetto al 31 dicembre 2013, per quel che concerne le sole FFAA, si osserva un incremento di 2.030 unità (da 173.464 a 175.494); ciò è da attribuire all'incremento di 2.188 unità delle consistenze dell'Esercito legato al ciclo di immissioni/cessazioni e delle rafferme dei Volontari in Ferma prefissata annuale (VFP1).

In sostanza si è operato un minor numero di reclutamenti al termine dell'anno 2013, finalizzato a consentire l'attivazione di una più ampia entità di rafferme nel corso dell'anno 2014¹³ e contenere i costi connessi con l'incorporamento dei militari (formazione, profilassi sanitaria, vestizione, ecc.). Tale soluzione è stata altresì utilizzata dalla Marina e dall'Aeronautica.

Nonostante quanto precedentemente esposto, appare opportuno evidenziare che il raffronto con i livelli di forza autorizzati per l'anno, rileva una carenza di circa 1.130 unità:

	Volumi di forza in AA/P autorizzati per il 2014	Consistenze medie 2014	Delta tra consistenze medie e Volumi autorizzati
Esercito	101.698	101.478	-220
Marina	31.958	31.383	-575
Aeronautica	42.085	41.750	-335
Totale	175.741	174.611	-1.130

Confronto volumi autorizzati con consistenze effettive

Tale differenza è stata opportunamente valorizzata in assestamento di bilancio 2014, contribuendo alla riduzione delle disponibilità finanziarie del settore, nonché, nella predisposizione del progetto di

¹³ Ciò, in relazione alla possibilità, prevista con il recente decreto legislativo n. 8 del 2014, di ampliare di un anno il periodo di rafferma dei VFP1.

bilancio 2015, per quantificare il fabbisogno di risorse umane in relazione agli obiettivi di riduzione previsti nell'ambito della revisione dello Strumento militare nazionale che comporterà importanti contrazioni del personale delle FFAA¹⁴.

Relativamente al personale civile della Difesa, nel corso del 2014, rispetto al dato al 31 dicembre 2013 (consistenza pari a 28.786 unità), si è registrata una riduzione di 288 unità, in esito alla quale la consistenza, al 31 dicembre 2014, si è attestata a 28.498 unità¹⁵.

La prospettiva di un costante ridimensionamento di organico nel corso del prossimo decennio se, da un lato, offre l'opportunità di pervenire a 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'impatto sulla capacità operativa dello Strumento militare in relazione anche all'inevitabile invecchiamento della componente umana.

Peraltro, le significative riduzioni intervenute nelle dotazioni finanziarie del bilancio della Difesa con la legge n. 190 del 2014

¹⁴ Per effetto delle norme recate dal citato decreto legge n. 95 del 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 del 2012 (Delega al Governo per la revisione dello Strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia) e del discendente decreto legge n. 8 del 2014, è prevista una ulteriore graduale riduzione delle dotazioni organiche del personale delle FFAA a 150.000 unità, da conseguirsi entro l'anno 2024, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della citata legge n. 244 del 2012.

Rispetto all'obiettivo fissato per il 2016 occorre precisare che la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) riducendo le autorizzazioni di spesa del settore impone un più ampio contenimento del personale militare delle FFAA che rispetto alle 170.000 unità dovranno essere attestate nel 2015 a 168.847 unità che, sommando i contingenti aggiuntivi fissati dall'articolo 2216 del decreto legislativo n. 66 del 2010, nonché, il personale in soprannumero rispetto all'organico (Allievi, Ufficiali in ARQ e personale impiegato in altre amministrazioni) porta il volume complessivo da conseguire già dall'anno 2015 a circa 174.500 unità non molto distante dalle consistenze medie impiegate nell'anno 2014 (174.611).

¹⁵ Alla stessa data, si evidenzia, quindi, un differenziale di n. 572 unità rispetto alla nuova dotazione organica di n. 27.926 unità, determinata in attuazione del decreto legge n. 95/2012. Come già precisato, tale dotazione organica dovrà essere oggetto, ai sensi della legge n. 244/2012 e del decreto legislativo n. 8/2014, di un'ulteriore graduale riduzione a n. 20.000 unità, da conseguirsi entro l'anno 2024.

(legge di stabilità 2015) non sembrano agevolare l'anzidetto obiettivo di un funzionale bilanciamento della spesa dei diversi settori.

Per quanto attiene, invece, all'Arma dei Carabinieri, esclusa dalle norme sopra richiamate, si rileva rispetto al dato relativo al 31 dicembre 2013 (102.300 unità) un incremento di 105 unità.

Al termine del 2014, pertanto, le consistenze del personale dell'Arma si attestano, per effetto delle politiche di contenimento delle assunzioni delle Forze di Polizia (cd blocco del *turn over*¹⁶), sulle 102.405 unità che risultano di 12.373 unità inferiori rispetto alle dotazioni organiche previste (114.778 unità¹⁷).

Per quel che concerne lo stato attuale delle retribuzioni del personale militare e civile, si riportano in allegato D le retribuzioni medie per ruolo (personale militare) e comparto (personale civile).

Dal portale CONTECO del MEF/RGS sono stati estratti, aggregati per Centri di Responsabilità Amministrativa, i costi delle retribuzioni per lavoro ordinario e straordinario e gli Anni Persona¹⁸ (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'Amministrazione Difesa, gli AAP non contabilizzano il personale pagato da Centri di Costo non

¹⁶ Ricambio generazionale/avvicendamento.

¹⁷ Art. 800 del decreto legislativo n. 66/2010.

¹⁸ "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-GOVERNME1/Contabilità/Glossario.

appartenenti al Dicastero (registrati come comandati *out* sul portale CONTECO).

C.d.R. ¹⁹	Anni Persona	% sul totale generale Anni Persona	Costo Totale delle Retribuzioni
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro	260	0,09	17.372.179
Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari	698	0,23	44.506.723
Segretariato Generale della Difesa	11.945	4,00	705.357.550
Esercito Italiano	105.851	35,53	4.203.261.639
Marina Militare	40.390	13,56	1.812.006.761
Aeronautica Militare	44.161	14,82	2.228.577.645
Arma dei Carabinieri	94.646	31,77	4.989.100.133
Totale Generale	297.951	100.00	14.000.182.630

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

5. I risultati conseguiti

Dall'esame complessivo degli OBS²⁰ emerge che, al termine del 2014, il loro stato di realizzazione, in particolare con riferimento a quelli maggiormente correlati con l'*Operatività e impiego dello Strumento militare* di maggiore rilevanza, risulta in linea con quanto programmato ad inizio e.f..

Anche nei settori in cui, in passato, erano state rilevate le maggiori criticità, si evidenzia un sostanziale miglioramento nello stato di perseguimento degli obiettivi; nonostante ciò, anche in ragione della loro valenza, si è ritenuto opportuno procedere alla traslazione anche

¹⁹ Centro di Responsabilità.

²⁰ Cfr. paragrafo 2 "Albero della *performance* e sua misurazione".

al prossimo e.f.. di talune attività sottese ai predetti OBS ed in particolare di quelle:

- discendenti dall'OBS 222 (efficientamento energetico e dismissione degli immobili);
- relative all'OBS 224 (progetti pilota per la realizzazione di alloggi a riscatto per il personale militare).

Appare tuttavia opportuno precisare che, sebbene il livello di completamento degli OBS appaia in linea con il piano definito all'atto dell'avvio del ciclo di gestione del bilancio, ciò non significa che, **soprattutto sugli OBS dal 213 a 216 (relativi all'attività di approntamento dello "Strumento militare" attestato alle FFA/C.do Gen. CC), non si siano verificate criticità e.f. durante.**

A riprova di ciò, gli indicatori di *performance*, utilizzati per misurare ciascun obiettivo, presentano a consuntivo valori di gran lunga superiori rispetto ai *target* fissati ad inizio e.f., (nei casi in cui il *target* è funzione delle risorse finanziarie associate) in quanto essi erano stati determinati in relazione ai soli volumi finanziari certi, resi disponibili a ciascun OP dalla L.B. 2014 non considerando, in fase programmatica – per un logico disallineamento temporale - le risorse finanziarie risultanti a consuntivo (finanziamento delle missioni militari fuori dal territorio nazionale, riassegnazioni, prelievi dai fondi, ecc.).

Premesso quanto sopra, procedendo per Priorità Politiche, si segnala quanto segue:

- **PP1** (Operatività e impiego dello Strumento militare).

Sono stati assicurati l'impiego operativo della componente terrestre, navale e aerea delle FFAA e dei Carabinieri, la direzione e 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 e il supporto alla funzione d'indirizzo politico.