1. Le priorità politiche

Come ampiamente descritto nella "Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2008", emanata dal Sig. Ministro pro-tempore in data 7 gennaio, il ciclo di programmazione strategica e formazione di bilancio per l'esercizio 2008 è stato sviluppato su quattro pilastri fondamentali:

- **operatività** 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.

Il discendente quadro complessivo degli obiettivi da realizzare e delle relative previsioni di spesa, composto da 14 obiettivi strategici/strutturali (OBS) suddivisi in obiettivi operativi (OBO) e programmi operativi (PO), è stato dettagliato nella suddetta

Direttiva annuale in modo da ottemperare alle descritte **priorità politiche**, già previste nell'Atto di Indirizzo 2008, e così sintetizzate:

1. Operatività dello strumento militare (in relazione alle risorse assegnate)
2. Ammodernamento dello strumento militare
3. Razionalizzazione del modello organizzativo
4. Miglioramento della governance

In **allegato F** è riportato il dettaglio degli obiettivi discendenti dalle descritte priorità politiche.

E' da sottolineare che ai suddetti obiettivi è stato associato il totale delle risorse finanziarie disponibili, realizzando per la prima volta l'integrale correlazione tra la filiera della pianificazione strategica e quella della programmazione finanziaria. Quest'ultima è stata caratterizzata dal recepimento della nuova struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi. In **allegato A** è riportata la **tavola 1** delle "Linee Guida del CTS- ed. 2009", limitatamente all'elenco delle missioni/programmi di bilancio d'interesse del Ministero della Difesa.

2. Il quadro finanziario

Il contesto nel quale ha operato la Difesa nel corso del 2008 è sostanzialmente quello già delineato, nei suoi aspetti principali, nell'Atto d'Indirizzo e nella Direttiva annuale, anche se l'entrata in vigore del D.L. 112/2008 così come convertito con la Legge 133/2008, ha imposto alcune rimodulazioni in relazione, in particolare, alle previsioni di spesa per il triennio 2009-2011 e alla rivisitazione del modello organizzativo.

Ciò detto, in linea generale il primo aspetto che ha influito sulla performance complessiva dell'organizzazione è indubbiamente l'ammontare delle risorse finanziarie rese disponibili ed effettivamente utilizzabili. Nello specifico, va evidenziato che gli stanziamenti finali del Ministero, pari a 23.664 M€ a fine esercizio, hanno registrato un incremento nominale rispetto a quelli iniziali (21.132 M€) che, al di là delle rimodulazioni imputabili alle fisiologiche dinamiche tecnico-finanziarie (riassegnazioni, residui, etc.) è stato dovuto principalmente al trasferimento da parte del MEF delle risorse relative al finanziamento delle missioni "Fuori Area"[1], pari a 1.028 M€. 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 legge finanziaria 2007. Dette risorse, che ammontano a circa 588 M€, non sono mai state sbloccate e hanno "mascherato" di fatto un taglio di bilancio reale. Ai suddetti 588 M€ vanno aggiunti 105 M€ "iscritti" in

[1] Le pertinenti risorse, inizialmente allocate in apposita missione/programma del Ministero Economia e Finanze, sono state successivamente iscritte nell'ambito della nuova missione/programma "Difesa e sicurezza/missioni militari di pace" del Ministero Difesa (cap. 1188 -fondo per le missioni di pace - istituito con Decreto del MEF n° 12165 del 04.02.2008) e quindi ripartite con i decreti Difesa BL/I/006/2008 del 15.02.2008 e BL/I/022/2008 del 14.05.2008.

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 Legge finanziaria 2007 e successive modifiche ed integrazioni.

Stante le suddette considerazioni, le variazioni significative intervenute nell'ambito delle varie missioni/programmi di bilancio sono derivate essenzialmente dalle rimodulazioni connesse alla ripartizione delle risorse inizialmente previste nella missione/programma fondi da ripartire/fondi da assegnare.

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.

Gli incrementi finanziari nel settore "operativo" sono in realtà temperati dall'entità degli accantonamenti (come già detto mai "sbloccati" e di fatto indisponibili). In ogni caso essi testimoniano la propensione dell'organizzazione a garantire comunque, pur in un quadro di generali ristrettezze finanziarie, l'operatività dello strumento.

Da rilevare inoltre che le risorse per le missioni militari di pace (1.028 M€), inizialmente iscritte in apposita missione programma del MEF e successivamente rese disponibili alla Difesa, sono state inferiori rispetto alle somme effettivamente "anticipate" (calcolate in 1.365 M€). L' indicatore (costi remunerati/costi sostenuti), pari al 75 %, evidenzia quindi che i finanziamenti ad hoc per le missioni di pace non hanno coperto nemmeno tutti i costi "vivi" sostenuti dalle FF.AA. per i suddetti impegni, a parte ovviamente la considerazione che

l'approntamento, in termini di efficienza mezzi e formazione del personale, ricade già sulle missioni/programmi istituzionali della Difesa.

Altro aspetto da considerare concerne i "gap da ipofinanziamento" accumulati in particolare nel triennio 2004-2006 allorquando, a parità di attività operativa richiesta, la riduzione delle risorse aveva imposto di far fronte agli impegni lesinando risorse in alcuni settori fondamentali quali quello formativo, quello manutentivo e nel livello delle scorte. In definitiva si è sopperito, in qualche misura, alla carenza di risorse finanziarie in bilancio depauperando il "capitale" (umano e strumentale) con una situazione debitoria che ha poi richiesto una specifica azione di recupero di concerto con il Ministero dell'Economia.

Il trascinamento di tale situazione, sebbene sia da registrare un minimale miglioramento in alcuni casi (ad esempio nel livello degli oneri pregressi), ha determinato aspetti di criticità che trovano oggettivi elementi di riscontro nell'analisi dei dati afferenti il livello di efficienza dei principali mezzi e sistemi che a fine 2008 si è attestato intorno ad un valore medio pari a circa 65% con un trend previsionale in repentino declino per il prossimo triennio, anche in considerazione dei volumi finanziari a legislazione vigente definiti nella citata Legge 133/2008.

In **allegato B** è riportata la **tavola 2** (Spesa per missione, programma e priorità politiche) prevista dalle "Linee Guida del CTS – ed. 2009).

3. Le risorse di personale

La dimensione quantitativa dell'Amministrazione è stata caratterizzata da un ulteriore ridimensionamento pari a circa lo 0,87% rispetto alle consistenze del 2007. Il numero complessivo della forza militare è significativamente inferiore ai parametri previsti dal modello in atto. Questi ultimi sono definiti, per le 3 Forze Armate tradizionali, dalla Legge 331/2000 (cosiddetto "Modello professionale a 190.000": 112.000 Esercito, 34.000 Marina, 44.000 Aeronautica). Per l'Arma dei Carabinieri l'organico è invece stabilito in 112.000 unità ed è regolato da specifici disposti normativi.

Va precisato che la contrazione è stata orientata soprattutto a ridurre i disequilibri tra le varie categorie di personale (Ufficiali in eccedenza a fine 2007 pari a circa 3.000 unità, a fine 2008 2.177; Marescialli in eccedenza a fine 2007 pari a 40.000 unità, a fine 2008 37.915 sebbene l'art 3 comma 126[2] della legge 244/2007 sia rimasto praticamente non attuato.

Vanno inoltre considerati i vincoli del D.L. 112/2008 (art. 65[3]) che hanno imposto un "ripensamento" in merito alla sostenibilità dell'attuale modello organizzativo ed alle azioni

---

[2] Il comma **126 prevede che** "Per le medesime finalità e con i medesimi strumenti di cui al comma 24, possono essere disposti trasferimenti anche temporanei di contingenti di marescialli dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica in situazioni di esubero, da ricollocare, previa selezione in relazione alle effettive esigenze, prioritariamente in un ruolo speciale ad esaurimento del personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195.

[3] L'art. 65 così come convertito con la legge 133/2008 ,stabilisce la riduzione del **7%** a partire dall'anno 2009 (circa 52 M€) e del **40%** a decorrere dall'anno 2010 (304 M€) delle risorse a suo tempo destinate alla **professionalizzazione del personale delle Forze Armate**, portandone il livello ad una media annua di circa 430M€ con una decurtazione media reale, rispetto al livello precedente, di circa 270 M€/anno.

previste per la sua "fasatura" nei termini indicati dal quadro normativo preesistente al D.L. 112/2008.
In **allegato C** è riportata la **tavola 3** (Risorse di personale) prevista dalle "Linee Guida del CTS, ed. 2009".

4. I risultati conseguiti per priorità politica

Nell'ambito della **priorità politica 1** (operatività dello strumento militare) le attività del Ministero sono state indirizzate al perseguimento, fra gli altri, dei seguenti fondamentali obiettivi strategici:

- Garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali sul territorio nazionale
- Garantire il turn over delle forze necessarie nelle missioni Fuori Area
- Garantire il rispetto degli accordi assunti in sede UE/ONU/NATO

L'output operativo generato per il soddisfacimento delle suddette esigenze è stato misurato attraverso specifici indicatori (ore di moto delle unità navali, ore di volo dei mezzi aerei, n° esercitazioni dei reparti terrestri, n° di pattuglie approntate dai CC, ecc.) individuati per ciascuna componente (Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri).
In relazione alle disponibilità finanziarie, in particolare quelle per "consumi intermedi", il risultato conseguito si è attestato su valori superiori a quelli preventivati ad inizio anno ma comunque inferiori rispetto ai volumi di attività ritenuti "ottimali" per un pieno impiego dei mezzi ed un completo soddisfacimento, nel rispetto degli standard qualitativi e quantitativi previsti dalle procedure interne e Nato, di tutte le esigenze.
L'incremento di output realizzato, rispetto a quanto preventivato in sede di emanazione della direttiva annuale, trova la sua ratio

esclusivamente nel meccanismo finanziario dei "fondi da ripartire", iscritti inizialmente nella specifica missione/programma di bilancio e solo successivamente ripartiti fra le varie componenti dello Strumento. L'esame del bilancio assestato, infatti, consente di affermare che non sono affluiti in corso d'anno ulteriori risorse ed anzi quelle destinate ai "consumi intermedi" hanno registrato un leggero decremento.

In relazione allo sforzo operativo assicurato dalle Forze Armate Italiane in ambito internazionale , va evidenziato l' impegno nei principali teatri operativi con una presenza media di circa 8.200 uomini nei primi due quadrimestri e 8.150 uomini nell'ultima parte dell'anno. In **Allegato F** sono riportati ulteriori elementi di dettaglio.

A tali impegni devono aggiungersi le molteplici attività connesse con il turnover delle suddette unità, quelli non meno onerosi rientranti nell'ambito *dell'Homeland defence/security* e gli ulteriori impegni finalizzati ad assicurare le "funzioni istituzionali non direttamente connesse con la Difesa" come, ad esempio, il rifornimento idrico alle isole minori, l'assistenza al volo civile, i trasporti di stato e sanitario d'urgenza, i concorsi e contributi a favore della collettività.

Relativamente all'*Homeland defence security,* in aggiunta alle tradizionali attività, è stato disposto l'impiego delle Forze Armate nelle operazioni soprannominate "Strade sicure" e "Strade pulite". Nell'ambito della prima è stato previsto l'impiego di circa 3.500 unità di personale di cui 1000 per vigilanza ai centri per immigrati, 1000 per vigilanza a obiettivi sensibili, 1000 per servizi di pattugliamento ed ulteriori 500 destinati ad operare, in concorso con le Forze di polizia, in aree ove sussistesse la necessità di assicurare un più efficace

controllo del territorio. Nell'ambito della seconda, invece, è stato previsto l'impiego di personale appartenente alle Forze Armate per l'approntamento dei cantieri e dei siti per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, oltre che per compiti di vigilanza e protezione, in concorso alle Forze di Polizia.

Nell'ambito della **priorità politica 2** (ammodernamento dello strumento militare) le attività del Ministero sono state indirizzate allo sviluppo dei programmi d'investimento pluriennali, derivanti anche da accordi internazionali. In merito, va evidenziato che anche nel 2008 ha esplicato i suoi effetti il fondo per il finanziamento degli interventi a sostegno dell'economia nel settore dell'industria nazionale ad elevato contenuto tecnologico. Le linee programmatiche si sono sostanziate nel:

- proseguire l'attuazione del piano di ammodernamento e rinnovamento dei mezzi e sistemi, conferendo priorità ai programmi di acquisizione, di rivitalizzazione e/o ammodernamento già in attuazione;
- indirizzare le risorse, orientando in tal senso anche la ricerca tecnologica, per migliorare le capacità funzionali, in via prioritaria, allo svolgimento dei compiti assegnati per la protezione, prevenzione e proiezione;
- effettuare, secondo un preciso ordine di priorità, interventi infrastrutturali di ammodernamento e rinnovamento degli immobili di cui non si prevede la dismissione.

Gli interventi di cui sopra sono stati perseguiti tenendo presenti le esigenze connesse alla cooperazione internazionale, sia in ambito NATO che in ambito UNIONE EUROPEA.

Nell'ambito della **priorità politica 3** (Razionalizzazione del modello) le attività sono state indirizzate sia alla rivisitazione della struttura organizzativa che a quella del patrimonio infrastrutturale.

Sotto il primo aspetto, è proseguita l'attività di individuazione delle misure di razionalizzazione, in particolare, dell'Area Tecnico-Amministrativa, in esecuzione del dettato di cui alla legge 296/2006 (Finanziaria 2007), articolo 1, commi 404 e 416.

Inoltre, sempre con riferimento alla riorganizzazione della Difesa, sono in corso i lavori della "Commissione di alta consulenza" a carattere interministeriale. L'obiettivo è di rivedere l'intera struttura dello strumento militare al fine di garantire, da un lato, il necessario output operativo per l'assolvimento dei compiti assegnati e, dall'altro, la razionalizzazione del sistema in termini di efficienza e di economicità nell'impiego delle risorse.

Per quanto concerne la razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale ed abitativo, in data 23/12/08 è stato emanato, di intesa con l'Agenzia del Demanio, il Decreto Direttoriale relativo al 3° pacchetto di immobili da dismettere e da consegnare alla citata Agenzia, in ottemperanza alle Leggi Finanziarie 2007 e 2008.

Nell'ambito della **priorità politica 4** (miglioramento della governance) le attività svolte sono state incentrate sullo sviluppo, in particolare, di sistemi informatici in grado di accrescere le capacità di direzione e di valutazione delle performance. In merito è da segnalare l'avvenuta implementazione del sistema informatico di valutazione della dirigenza civile di seconda fascia. In generale, per quanto

riguarda il livello di informatizzazione del Ministero, va precisato che, relativamente alle attività inerenti "l'operatività" dello strumento militare (legate alla priorità politica 1), il grado di sviluppo tecnologico è evidentemente attestato sui massimi standard internazionali. Si tratta di sofisticati sistemi in grado di consentire la direzione ed esecuzione di tutte le missioni in campo nazionale ed internazionale. Per quanto concerne, invece, l'informatica gestionale interna (afferente le procedure legate agli aspetti finanziari, del personale, della logistica, della valutazione delle performance, ecc.) è in corso un costante sforzo di miglioramento ed adeguamento dei relativi strumenti.

In **allegato D** è riportata la **tavola 4 (**indicatori di risultato e delle risorse per priorità politiche) prevista dalle "Linee Guida del CTS, ed. 2009".

5. L'impatto sociale ed economico

L'impatto che l'azione del Ministero Difesa può avere sull'economia e sulla società riguarda molteplici aspetti laddove si consideri che i beni primari perseguiti, la sicurezza del Paese e la stabilità internazionale, rappresentano prerequisiti fondamentali ed indispensabili per poter dar forma a qualsiasi tipo di sviluppo sociale, economico e civile.

Esaminando tuttavia le variabili più direttamente influenzate dall'azione ministeriale, da rilevare, per l'**impatto economico**, il ruolo esercitato dalle azioni e dagli obiettivi della priorità politica 2 (ammodernamento dello strumento) rispetto al comparto industriale di riferimento (industria nazionale per l'aerospazio, la difesa e la sicurezza), per l'azione di stimolo esercitato nel promuovere la ricerca e lo sviluppo di alte tecnologie.

Un nucleo fondamentale in questo contesto è senz'altro costituito dalle produzioni dell'aerospazio, della cantieristica e dei mezzi terrestri afferenti la difesa e sicurezza.

Trattasi di settori in grado di esercitare un significativo effetto di volano per la sostenibilità e la competitività del comparto industriale nazionale, purché inseriti nel contesto di una adeguata programmazione di Governo orientata ad accrescere la visibilità e la presenza attiva dell'Italia in ambito internazionale.

Il settore industriale dell'aerospazio e difesa, che ha un effetto trainante sull'economia e sulle capacità manufatturiere nazionali, ha infatti maturato posizioni di leadership a livello mondiale in un contesto che vede l'Italia chiamata a crescenti impegni nella Sicurezza e nella Difesa ovunque nel mondo, con evidenti ricadute politiche, militari ed industriali unitamente al contributo, per gli effetti moltiplicatori, sullo sviluppo tecnologico e i benefici alla bilancia commerciale del Paese.

Sotto l'aspetto dell'**impatto sociale**, da rilevare le azioni e gli obiettivi posti in essere nell'ambito della priorità politica 1 (funzionamento operativo dello strumento). Non v'è dubbio infatti che la continuità, qualità ed entità della presenza italiana nell'ambito delle operazioni internazionali, hanno esplicato un effetto positivo diretto ad accrescere il prestigio internazionale della Nazione, unanimemente riconosciuto in tutti i consessi. Anche le azioni poste in essere nell'ambito interno (vedesi, ad esempio, la missione "strade pulite", la missione "strade sicure" e la continua prontezza operativa in caso di pubbliche calamità) hanno determinato un positivo influsso sulla società che, ancorché non misurabile attraverso specifici indicatori d'impatto, è desumibile dal positivo giudizio dei cittadini (stakeholders) sulle attività delle Forze Armate, dimostrato, fra l'altro, dagli esiti di un specifico sondaggio svolto nel corso del 2008, che ha evidenziato un generale "apprezzamento". Secondo il sondaggio, infatti, l'87% della popolazione esprime un giudizio sulle Forze Armate "più che sufficiente" ed il 48 % addirittura "ottimo". Inoltre, per il 74% dei cittadini esse "contribuiscono allo sviluppo del paese".

PAGINA BIANCA