



**ANALISI DEL CONTESTO E  
DELLE RISORSE**

## 2.1 Il contesto esterno di riferimento

La posizione geografica dell'Italia, i flussi economici e commerciali, il contesto storico culturale che la caratterizzano, collocano il nostro Paese al centro di un'ampia zona geopolitica, denominata "Mediterraneo allargato", su cui si incentra il focus strategico nazionale. Negli ultimi anni gli equilibri geopolitici della regione sono cambiati rapidamente, in parte a causa di dinamiche locali e in parte quale effetto di cambiamenti regionali e/o globali.

L'area continua a vivere una fase particolarmente travagliata, le cui conseguenze nel medio periodo restano difficili da prevedere. La sicurezza nel Mediterraneo, ove convergono e talvolta confliggono i variegati interessi di molteplici attori, è oggi ancora più centrale per gli interessi nazionali dell'Italia e richiede una riflessione e un'attenzione continua, sistematica e approfondita. L'Italia è baricentrica nel Mediterraneo<sup>16</sup>, un'area nella quale si sono sviluppati diversi focolai di crisi, alimentati da instabilità locali in Nord Africa, nei Balcani, nel Vicino e Medio Oriente, nel Corno d'Africa, nonché nelle regioni prossime, quali il Sahel. L'instabilità che circonda e, non di rado, colpisce le diverse regioni del Mediterraneo è regolarmente accompagnata dal crescente livello di minaccia al quale sono sottoposti sia i commerci sia l'accesso alle risorse di importanza vitale per il soddisfacimento dei bisogni essenziali, nonché per lo sviluppo economico delle Nazioni.

In sintesi, gli interessi nazionali, da quelli energetici a quelli commerciali, come anche la sicurezza interna, sono soggetti a molteplici situazioni di conflittualità, sia endogene, sia esogene agli Stati stessi. Il terrorismo internazionale, seppure parzialmente ridimensionato nelle sue capacità operative rispetto al passato, rimane una minaccia concreta e mutevole, in grado di colpire pressoché ovunque, anche con risorse limitate e con tecnologia a basso costo.

Le più recenti evoluzioni del contesto internazionale hanno segnato, altresì, il ritorno della competizione militare fra gli Stati, declinata sia nell'incremento degli investimenti per l'acquisizione di armamenti e il rafforzamento delle capacità convenzionali, sia nella rinnovata attualità delle minacce missilistica e nucleare. In ambito continentale poi, l'aspirazione dell'UE ad acquisire maggiore autonomia strategica e ad affermarsi, in sinergia con la **NATO**, quale *Global Security Provider*, deve misurarsi con gli esiti difficilmente valutabili della **BREXIT**, nonché con una polarizzazione degli Stati membri in gruppi identitari/di interesse. In tale contesto, l'incredibile velocità di sviluppo e diffusione di **emerging e disruptive technologies**<sup>17</sup> - con particolare riferimento al cosiddetto contesto BRINE<sup>18</sup> - e la sempre più estesa disponibilità/accessibilità delle tecnologie digitali per uso militare, rendono via via più difficoltoso il mantenimento del tradizionale vantaggio della Difesa in ambito tecnologico, acuendo l'esigenza di strutturare, in maniera sinergica, la cooperazione con il mondo accademico e l'industria.

---

<sup>16</sup> Il concetto di Mediterraneo si è gradualmente allargato comprendendo gli spazi adiacenti e integrando tutti i domini, siano essi fisici o virtuali.

<sup>17</sup> Tecnologie avanzate in grado di generare vantaggi competitivi significativi.

<sup>18</sup> *Biology, biotechnology and medicine; Robotics, artificial intelligence, new smart weapons, and human enhancement; Information and Communication Technology (ICT), surveillance and cognitive science; Nanotechnology and advanced materials; and Energy technology.*

L'Italia reagisce ai rischi e alle minacce che coinvolgono le aree di interesse nazionale con un approccio che si propone di affrontare in modo integrato e sistematico le molteplici dimensioni esaminate, dalla sicurezza, alla *governance*, all'economia. Solo un approccio che sfrutti e sincronizzi tutte le politiche e gli strumenti nazionali disponibili, infatti, può sviluppare un processo in grado di prevenire, gestire e auspicabilmente risolvere le situazioni di crisi che ci vedono coinvolti.

Proprio alla luce delle complessità esaminate, è richiesto un impegno nazionale prolungato nel tempo, con interventi in tutte le fasi di sviluppo delle crisi o dei conflitti, sviluppato in cooperazione con i vari attori coinvolti e le organizzazioni regionali e internazionali interessate.

L'area del Mediterraneo permane l'ambito prioritario delle attività a tutela, nell'immediato, delle esigenze di sicurezza nazionali e, nel tempo, di una più stabile cornice internazionale. L'Italia ha già dimostrato di possedere la capacità e la volontà di esercitare un ruolo di responsabilità in tale area di riferimento, ove continuerà ad agire, in armonia con la comunità internazionale, per contribuire alla pace e allo sviluppo regionale. In tale ambito, la Difesa continua a approfondire un crescente sforzo, assumendo un ruolo di guida nelle attività di proiezione di stabilità.

Nell'ambito degli interventi all'estero, l'Italia adotta un approccio interdicastero/interagenzia, che prevede il coinvolgimento sinergico, oltre che dello Strumento militare, delle altre Istituzioni dello Stato, in particolare nelle sue componenti politico-diplomatiche, economiche e culturali. In tal modo, l'impiego della componente militare si configura quale fattore abilitante del *Whole of Government Approach* nazionale. Il cuore della proiezione internazionale dello Strumento Militare è rappresentato dalle attività a elevato impatto strategico sulla sicurezza e sulla stabilità, in primis quelle di "costruzione di capacità" (*capacity building*) a favore dei Paesi partner maggiormente impegnati nella lotta al terrorismo internazionale, nonché quelle dettateci dalla solidarietà transatlantica.

Le attività condotte dalle Forze Armate italiane nei vari Teatri di crisi sono una testimonianza del significativo sforzo profuso dalla Nazione in termini di partecipazione alla sicurezza internazionale. Si tratta di un contributo qualificato, impreziosito anche dal particolare *modus operandi* dei nostri contingenti, rispettoso delle culture, delle sensibilità etniche e religiose e delle prerogative delle dirigenze politiche locali. Tale tratto distintivo, da sempre, costituisce il filo conduttore di un impegno significativo in termini qualitativi e quantitativi.

Anche per 2019 l'Italia ha proseguito, dunque, la propria solida collaborazione in ambito NATO, UE e ONU, contribuendo, in piena conformità con il diritto internazionale, a un intervento volto a proiettare stabilità al di là dei propri confini, con gli strumenti del dialogo, dell'assistenza alle istituzioni militari e civili degli Stati più fragili, del rafforzamento dei partenariati e delle attività di sicurezza cooperativa. Il focus dell'impegno operativo nazionale – comunque incentrato sull'area euro-mediterranea e inserito nel più ampio quadro degli sforzi e delle iniziative dell'UE e della NATO – è rivolto anche a sostenere alcune missioni dell'ONU, che insistono in aree di rilevanza strategica per l'Italia.

In particolare, in aderenza alle missioni delle Forze Armate e con particolare riferimento alla difesa degli spazi euro-atlantici, dell'area mediterranea allargata e al contributo alla realizzazione della pace, l'Italia ha mantenuto un ruolo di primo piano nelle operazioni per il ripristino della stabilità internazionale, confermandosi nel ruolo di apprezzato e significativo "produttore di sicurezza".

La stagione delle missioni internazionali è, infatti, tutt'altro che conclusa. E alla luce delle recenti evoluzioni dello scenario internazionale restano anzi essenziali:

- l'impegno nazionale per la stabilizzazione della Libia e, più in generale, dell'area del Sahel;
- le operazioni della NATO nei Balcani occidentali, nella regione mediterranea, in Afghanistan;
- le missioni a guida europea o delle Nazioni Unite e quelle basate sull'adesione alle cosiddette "coalizioni di volenterosi", per eradicare definitivamente le strutture dello Stato Islamico.

Grazie al più che ventennale impegno nelle missioni di stabilizzazione, la Difesa italiana svolge, infatti, un ruolo di riferimento riconosciuto a livello internazionale e valorizzato anche attraverso l'assegnazione dei vari Comandi di Missione a guida italiana (es. Kosovo, Libano, ecc.).

La forte vocazione europea ed euro-atlantica, che rappresenta una priorità nella politica estera del nostro Paese, si riflette coerentemente anche nella politica di Difesa, che vede nella NATO e nell'Unione Europea i pilastri del nostro sistema di alleanze. La nostra appartenenza alla NATO richiede, tuttavia, anche un più puntuale rispetto degli impegni assunti, in termini di contribuzione finanziaria oltre che di capacità esprimibili e di contributi operativi. La quantità delle risorse investite dai Paesi membri dell'Alleanza, nelle rispettive difese, è infatti oggetto di un costante e sempre più attento monitoraggio.

In tale quadro, la Difesa sta approfondendo gli sforzi necessari per avviare un percorso teso ad incrementare gradualmente gli investimenti, con l'obiettivo di allineare, progressivamente, il rapporto tra *Budget* Difesa e PIL, alla media degli altri Alleati europei. Ciò, altresì, nella consapevolezza che benché il tema delle maggiori risorse da destinare alla Difesa sia all'attenzione, tanto della NATO quanto dell'Unione Europea, esso rappresenta prioritariamente un'esigenza nazionale, per assicurare al Paese uno strumento militare efficiente e commisurato al ruolo che l'Italia vuole avere sulla scena internazionale. In termini più generali, occorre adeguare i meccanismi e le dotazioni finanziarie connessi agli impegni in Patria e alla proiezione internazionale. Infatti, a fronte della necessità di assicurare un sempre maggiore livello di reattività, per rispondere efficacemente a mutevoli e spesso improvvise esigenze di sicurezza, la Difesa si misura ancora con procedure finanziarie e con un processo decisionale, a volte complesso.

Tale quadro, peraltro inserito in un contesto macro economico che permane critico, presenta scenari inediti di rischio per il nostro Paese, dovuti al concomitante profilarsi di una pluralità di minacce potenziali che includono, oltre a quelle tradizionali, possibili azioni poste in essere da oppositori in grado di combinare capacità convenzionali con tecnologie innovative.

Ciò in un mondo crescentemente complesso e interconnesso, che viaggia ad altissima velocità verso l'Internet del Tutto (*Internet of Everything*) e l'intelligenza artificiale. L'istantanea fruibilità di informazioni e dati – resa possibile dalla diffusione massiva e pervasiva della rete, dei social media

e del *dark web* – e la progressiva sostituzione dell'elemento umano nei processi decisionali, a fronte della perdurante vulnerabilità delle piattaforme *web* istituzionali e private, comportano una significativa e repentina accentuazione della minaccia *cyber* in termini di sofisticazione, pervasività e persistenza, conferendo elevatissima priorità anche ai temi della sicurezza delle infrastrutture critiche e della *energy security*.

Sulla base di tali premesse, non è difficile comprendere l'impatto complessivo che le sfide descritte hanno prodotto sulla Difesa, in termini di scelte compiute e da compiere per adeguare lo Strumento militare nazionale alle esigenze attuali e future. Sotto questo profilo, è necessario consolidare la consapevolezza del ruolo fondamentale della Difesa sia in ambito internazionale, in linea con gli obiettivi ed il rango cui il Paese aspira, sia in ambito nazionale, in merito alla piena comprensione del fatto che le risorse destinate alla Difesa rappresentano uno straordinario volano economico per il Sistema-Paese, oltre che un indispensabile investimento per garantire la sicurezza degli Italiani.

## 2.2 L'amministrazione

L'art. 15 del Codice dell'Ordinamento Militare (COM) prevede che al Ministero della Difesa sono attribuite le funzioni e i compiti in materia di:

- difesa e sicurezza militare dello Stato;
- politica militare e partecipazione a missioni a supporto della pace;
- partecipazione a organismi internazionali di settore;
- pianificazione generale e operativa delle Forze Armate e Interforze, ivi compresa la pianificazione relativa all'area industriale d'interesse della Difesa.

La medesima fonte legislativa<sup>19</sup> attribuisce alle Forze Armate i seguenti compiti:

- operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte;
- concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni;
- svolgere compiti specifici in circostanze di pubbliche calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza.

Per assolvere le funzioni assegnate, il Ministero della Difesa si avvale della struttura organizzativa centrale descritta nell'organigramma seguente:

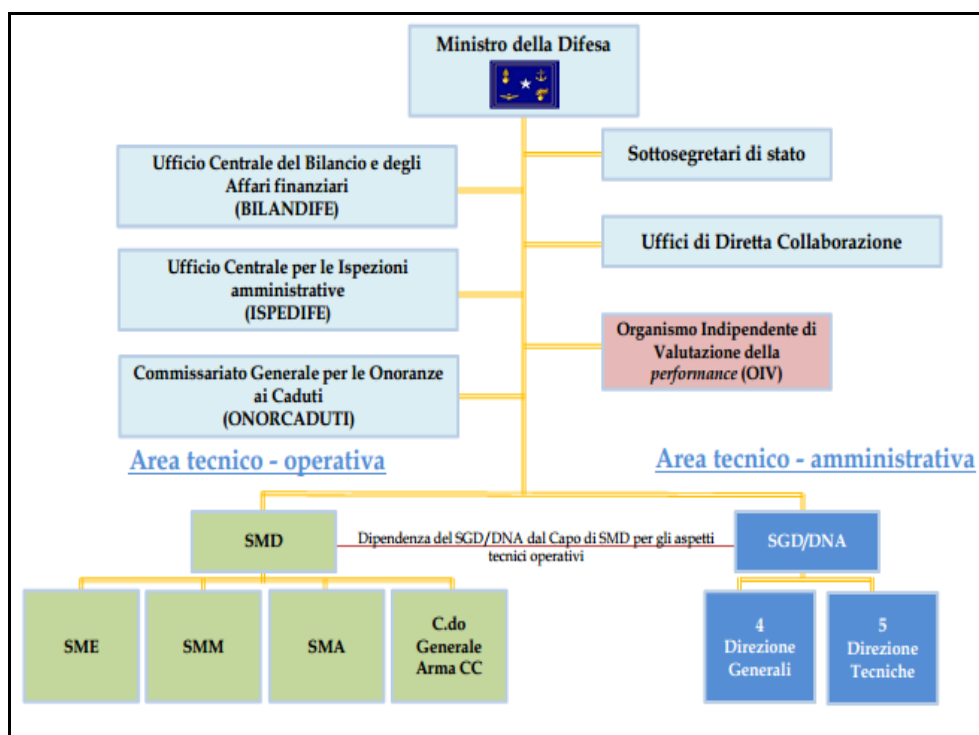


Fig. 5: Organigramma del Ministero della Difesa.

La descrizione delle maggiori articolazioni periferiche/territoriali delle Forze Armate sono illustrate in **Allegato 1**.

<sup>19</sup> Art. 89 del citato Codice di Ordinamento Militare.

Nella figura seguente sono indicate le consistenze organiche del personale militare e civile della Difesa e le relative variazioni rispetto al precedente e.f..

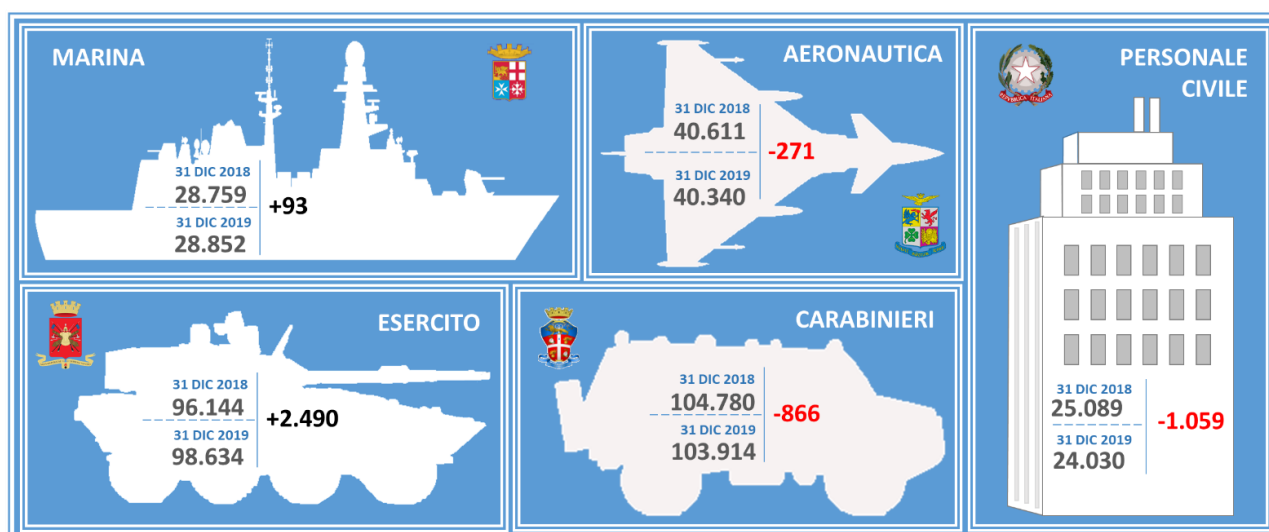


Fig. 6: Variazioni consistenze del personale militare e civile della Difesa

Nel corso del 2019, fermo restando quanto previsto dalla L. n. 244/2012 e dal discendente D.Lgs. n. 8/2014, le FA hanno incrementato il proprio personale di 2.312 militari. Tale incremento è stato determinato soprattutto dal raggiungimento degli obiettivi di reclutamento da parte dell'Esercito Italiano, con particolare riferimento alla categoria dei volontari in ferma prefissata annuale diversamente rispetto all'anno precedente in cui si era rilevata una mancata copertura dei posti a concorso pari a circa 2.000 unità. A ciò si aggiunge la contrazione di 866 Carabinieri<sup>20</sup>, e 1.059 civili<sup>21</sup>; per i Cappellani militari si è rilevato una riduzione di 4 unità.

La prospettiva di un costante ridimensionamento organico nel corso dei prossimi anni se, da un lato, offre l'opportunità di pervenire ad un più funzionale bilanciamento tra i diversi settori di spesa (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.

In merito ai servizi erogati dal Dicastero, è opportuno evidenziare che le funzioni attribuite al Ministero Difesa, ai sensi del D.Lgs. n. 300/1999 e del D.Lgs. n. 66/2010, si esplicano in favore della collettività nazionale in modo indistinto e sono solo in parte residuale riconducibili ai servizi pubblici accessibili a domanda individuale<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Dato inclusivo dell'incorporamento del personale appartenente al disciolto Corpo Forestale dello Stato.

<sup>21</sup> Alla stessa data, si evidenzia, quindi, un differenziale di n. 3.896 unità rispetto alla nuova dotazione organica di 27.926 unità, determinata in attuazione del DPCM 22 gennaio 2013. Tale dotazione organica dovrà essere oggetto, ai sensi della citata L. n. 244/2012 e del D.Lgs. n. 8/2014, di un'ulteriore graduale riduzione a 20.000 unità, da conseguirsi entro l'anno 2024. La consistenza di n. 24.030 unità al 31 dicembre 2019 NON comprende il personale comandato da altre Amministrazioni: n. 10 unità di Dirigenti 2<sup>a</sup> fascia; n. 46 unità di personale non dirigente (n. 4 Prima Area; n. 35 Seconda Area; n. 7 Terza Area). Non sono altresì inclusi n. 87 professori del comparto scuola che non sono ricompresi nella menzionata dotazione organica di cui al DPCM 22 gennaio 2013.

<sup>22</sup> Così come definiti dalla delibera n. 5/2013 della CIVIT, ovvero come attività rivolte al pubblico e che soddisfano un interesse giuridicamente rilevante, direttamente riferibile ad un singolo soggetto omogeneo rispetto ad una collettività differenziata di utenti.

Ciò premesso, l'elenco dei servizi e i relativi *standard* qualitativi, identificati con il Decreto del Ministro della Difesa (DM) del 15 gennaio 2016<sup>23</sup>, seppure limitatamente rappresentativo dell'attività dell'Amministrazione, risulta completamente esaustivo delle tipologie esistenti proprio alla luce della considerazione che la missione del Ministero della Difesa svolge i propri effetti a vantaggio della intera collettività. Maggiori dettagli circa l'elenco completo dei servizi resi dall'Area T/O e dell'Area T/A e il numero degli utenti serviti, nel corso del 2019, sono riportati nel successivo paragrafo 7.2 "*Standard di qualità dei servizi*".

---

<sup>23</sup> Aggiornato con il DM 4 aprile 2019.



### 2.3 Risorse, efficienza ed economicità

Nel 2019, il quadro giuridico-finanziario di riferimento del Dicastero è stato caratterizzato, principalmente, dalle norme riguardanti il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116 "Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90*), con particolare riferimento alle previsioni relative alla riconduzione al regime della contabilità ordinaria delle contabilità speciali attestata al Ministero della Difesa, sia nella forma della gestione diretta che tramite funzionari delegati di contabilità ordinaria.

Come riportato nel Documento di Economia e Finanza e nella relativa nota di aggiornamento, nel 2019 è proseguito il rallentamento del ciclo economico internazionale, già in corso dall'anno precedente; in tale contesto, si è confermato il *trend* di bassa crescita dell'economia italiana, frutto sia di problemi strutturali di lunga data che di fattori più recenti.

Le risorse allocate alla Difesa con la legge di bilancio 2019-2021 (legge 30 dicembre 2018, n.145), sostanzialmente stabili nel periodo di riferimento, hanno risentito di specifici interventi normativi che hanno ridotto le disponibilità finanziarie nell'esercizio 2019:

- articolo 1, comma 691 della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, che definisce gli obiettivi di risparmio per la Difesa in 24 M€ per il 2018 e **25M€** a decorrere dal 2019;
- articolo 1, comma 797 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, che definisce ulteriori obiettivi di risparmio per la Difesa in **60M€** a decorrere dal 2019;
- articolo 59 del Decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n.157 che prevede una riduzione di **12M€** a copertura dei decreti legislativi correttivi del provvedimento del riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate e delle forze di polizia.

Inoltre, la legge di assestamento 1 ottobre 2019, n.110, ha costituito il veicolo normativo con il quale gli accantonamenti disposti con la legge di bilancio (circa **158M€**) sono divenute effettive riduzioni delle dotazioni per il Dicastero.

In tale quadro, particolare enfasi è stata data all'efficientamento della spesa pubblica, anche attraverso l'integrazione, introdotta con la riforma della legge contabile, della *spending review* all'interno del ciclo di programmazione economico finanziaria.

L'intento è quello di rafforzare l'approccio di tipo *top down* della programmazione economico finanziaria e di ancorare le proposte allocative dei Ministeri a specifici obiettivi assegnanti preventivamente a ciascuna Amministrazione. In questo modo si offre un incentivo ad operare la valutazione in termini alternativi tra il finanziamento delle attività "*storiche*" e le nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione delle risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia e/o alle priorità politiche del Governo.

Le risorse finanziarie a cui si fa riferimento nel prosieguo della Relazione sono tratte dalla "Nota Integrativa al Rendiconto Generale dello Stato 2019". Ciò premesso, si evidenzia che gli stanziamenti previsionali del Ministero della Difesa, per il conseguimento dei propri fini istituzionali,

ammontavano a **21.432M€** (+464M€, +2,2 % rispetto al 2018); a consuntivo, gli stanziamenti, comprensivi dei residui perenti re-iscritti in bilancio, risultano pari a **23.580M€**<sup>24</sup> (-464M€, -1,9 % rispetto al 2018), suddivisi per Missioni-Programmi di spesa come di seguito rappresentato:

Missione		Programma	Programmato (L.B.)	Stanziato (Consuntivo)	Impegnato	Pagato	
5	Difesa e sicurezza del territorio	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	€ 6.414.255.168,00	€ 7.039.434.276,00	€ 6.970.204.280,93	€ 6.824.746.870,74
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	€ 5.300.001.130,00	€ 5.978.998.520,00	€ 5.913.715.696,64	€ 5.840.741.035,32
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	€ 2.112.212.461,00	€ 2.303.278.293,00	€ 2.280.979.807,11	€ 2.232.602.834,99
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	€ 2.716.151.168,00	€ 2.993.275.441,00	€ 2.968.006.266,02	€ 2.922.739.103,34
		6	Pianificazione generale delle FA e approvvigionamenti militari	€ 3.223.864.569,00	€ 3.663.712.386,00	€ 3.508.048.127,40	€ 3.241.771.254,65
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	17	Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	€ 467.241.787,00	€ 511.737.764,00	€ 502.373.495,48	€ 491.337.867,50
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	€ 62.291.192,00	€ 28.265.182,00	€ 25.544.902,35	€ 25.505.619,73
		3	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	€ 677.670.804,00	€ 601.330.922,00	€ 477.972.357,47	€ 474.577.771,09
		6	Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello strumento	€ 458.559.107,00	€ 460.325.109,00	€ 420.508.094,36	€ 420.021.568,27
<b>Totale</b>			<b>€ 21.432.247.386,00</b>	<b>€ 23.580.357.893,00</b>	<b>€ 23.067.308.027,56</b>	<b>€ 22.474.043.925,63</b>	

**Fig. 7: Ripartizione risorse per Missioni e Programmi di spesa**

Con riferimento alle risorse riferite alle missioni internazionali, come già accaduto nel precedente esercizio finanziario, anche il 2019 è stato caratterizzato da gravi ritardi nelle tempistiche di afflusso; tale circostanza conferma la necessità di interventi volti a migliorare le modalità di finanziamento disciplinate dalla "Legge quadro" (legge n.145/2016).

Infatti, anche nel 2019 la presentazione della relazione annuale e della contestuale richiesta di proroga delle missioni internazionali è intervenuta oltre i termini previsti dall'art. 3 della legge n.145/2016 (31 dicembre), comportando lo slittamento dell'iter parlamentare di approvazione giunto a conclusione nella prima decade di luglio ed il conseguente ritardo nell'afflusso delle risorse. Solo a seguito dell'approvazione della delibera da parte delle Camere è stato possibile promuovere una dedicata richiesta di anticipazione nella misura del 75% del fabbisogno finanziario approvato per l'anno 2019. Le correlate risorse finanziarie sono affluite nello stato di previsione

<sup>24</sup> Con un incremento pari a 2.148M€ rispetto allo stanziamento a LB.

della spesa della Difesa a fine agosto 2019, mentre le quote previste a “saldo” 2019 e 2020, in relazione al profilo di esigibilità, sono state allocate rispettivamente solo a fine marzo e aprile 2020, a seguito dell’emanazione del DPCM di ripartizione del fondo missioni internazionale avvenuta in data 9 gennaio 2020 (a fronte di un termine previsto il 9 settembre 2019, ovvero entro 60 giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo, avvenuta il 9 luglio 2019).

In sintesi, il quadro finanziario nel suo complesso ha comunque determinato, in fase gestionale, la necessità di adottare opportune “*strategie decisionali*”, volte ad assicurare il prioritario soddisfacimento degli impegni istituzionali e, in particolare, di quelli assunti in ambito internazionale, riducendo, di fatto, la possibilità di mantenere ad adeguati livelli di prontezza operativa gli assetti di non previsto impiego in operazioni.

Infine, con riferimento all’attività di razionalizzazione dello strumento militare avviata con la legge 31 dicembre 2012, n.244, si evidenzia che il previsto iter di approvazione del decreto interministeriale recante “*Determinazione per l’anno 2019 delle dotazioni organiche e delle consistenze degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari dell’Esercito Italiano, della Marina Militare, escluso il Corpo delle Capitanerie di Porto, e dell’Aeronautica militare*”, necessario alla verifica dell’entità dei risparmi di spesa conseguenti alla progressiva riduzione del personale delle Forze Armate, non si è concluso entro il termine dell’e.f. bensì nel mese di gennaio 2020.

Per effetto di ciò, l’importo di circa **108M€** iscritto a bilancio a titolo di risparmi di spesa, da rendere disponibili al Dicastero successivamente alla approvazione del citato decreto interministeriale, è divenuto economia di bilancio. Tali risorse, destinate al soddisfacimento di prioritarie esigenze (tra cui il piano di rientro delle posizioni debitorie della Difesa per il pagamento delle utenze), sono riassegnate nell’e.f. 2020 dal MEF attraverso un anticipato disaccantonamento di parte dei risparmi di spesa 2020 non ancora formalmente accertati.

Peraltro, anche altre dinamiche hanno impattato sulle capacità di spesa della Difesa, portando il Dicastero a non impegnare la totalità dei volumi finanziari disponibili.

Nel dettaglio, a fronte di uno stanziamento complessivo a legislazione vigente del settore A/R pari a **2.263M€** (risorse a Fabbisogno ed a Fattore Legislativo), sono state finanziate imprese per **1.956M€**, dei quali 1.872M€ con impegni registrati presso la Ragioneria Generale dello Stato.

I volumi non impegnati al termine dello scorso e.f. (c.d. residui “di stanziamento” o di “lettera f.”) sono stati pari a **390M€** circa e la loro formazione è da addebitare a:

- temporaneo esaurimento delle dotazioni di cassa;
- rimodulazioni di IPE conclusesi tardivamente rispetto ai termini posti dal MEF per una eventuale riprogrammazione della spesa;
- erosione della tempistica disponibile per l’esecuzione dell’attività temporale derivante dalla necessità di applicazione ai programmi destinati alla difesa nazionale delle previsioni di cui all’art. 536 del Codice dell’Ordinamento Militare;
- ritardata disponibilità dei Decreti Interministeriali di approvazione dei programmi di cui al precedente alinea causata dalla transizione di Governo (nel caso del co. 1072);

- dilazionata adozione al mese di novembre del Decreto Ministro dell'economia e finanze di stanziamento dei fondi di cui al co. 95;
- concezione attuativa del D.L. 50/2017 non compatibile con le previsioni della riformata legge di Contabilità e Finanza pubblica e, precipuamente, con il nuovo concetto di impegno a esigibilità;
- prevedibile riduzione dei livelli di impegno delle imprese nelle prime annualità – specie per le attività infrastrutturali finanziate a valere delle risorse recate dal co. 140 – in adeguamento ai pertinenti cronoprogrammi dei pagamenti maggiormente incidenti sulle annualità successive. Ciò risulta tanto più evidente per le imprese afferenti l'ammodernamento degli Istituti di Formazione, la cui progettazione particolarmente complessa, faticosamente avviata nel 2019, sarà completata nel presente e.f.;
- fattori esogeni (ritardi in corso di esecuzione, collaudi particolarmente complessi, negative accettazioni dei materiali) che hanno portato ad uno slittamento dei cronoprogrammi di cassa (nel caso, ad esempio, del Co. 623).

Con riferimento ai residui di stanziamento prodottisi a chiusura dell'e.f. 2019 a valere sui capitoli di bilancio del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) che supportano i programmi di Ammodernamento e Rinnovamento della Difesa, si evidenzia che gli stessi sono da ricondurre alle tempistiche di conclusione della procedura di stesura della convenzione interministeriale per l'impiego delle suddette risorse la quale, conclusasi solo nel mese di dicembre 2019, ha precluso la possibilità di procedere al discendente impegno contabile.

In tale quadro, anche la finalizzazione della spesa del citato settore Ammodernamento/Rinnovamento della Difesa ha risentito delle novità recate dal processo di riforma del bilancio dello Stato e, in particolare, del rafforzamento della funzione del bilancio di cassa da cui è disceso il tranciante concetto di Impegno Pluriennale ad Esigibilità.

In sintesi, i ritardi con cui affluisce una considerevole parte delle risorse finanziarie hanno determinato, in fase programmatica e gestionale, la necessità di adottare importanti attività di riprogrammazione e creato gravi difficoltà alle attività di spesa e di impegno dei fondi volte ad assicurare il prioritario soddisfacimento degli impegni istituzionali e, in particolare, di quelli assunti in ambito internazionale, riducendo, di fatto, la possibilità di mantenere ad adeguati livelli di prontezza operativa gli assetti di non previsto impiego in operazioni.

Con riguardo agli aspetti organizzativi del Dicastero, si rileva che nel 2019 sono proseguiti i processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione avviati nei precedenti anni.

A fronte del delicato scenario tratteggiato inizialmente e pur continuando ad assicurare gli stessi elevatissimi livelli di prontezza operativa, la Difesa ha inoltre portato avanti nel corso del 2019 anche il processo di trasformazione avviato da tempo.

Tale processo di riordino, improntato a massimizzare l'efficienza e preservare l'efficacia dello Strumento Militare, oltre che al riequilibrio dei settori di spesa:

- è tracciato dalla legge delega n. 244/2012 e dai discendenti decreti legislativi<sup>25</sup>;
- prevede, di fatto, una contrazione delle dotazioni di personale delle Forze Armate e del personale civile della Difesa e la corrispondente riduzione dell'assetto strutturale attraverso interventi di soppressione, accorpamento e riorganizzazione delle strutture operative, logistiche e formative, territoriali e periferiche, nonché di unificazione in ottica interforze;
- si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa, alla riduzione dei livelli gerarchici e al maggiore accentramento delle loro funzioni, alla standardizzazione organizzativa tra le Forze Armate, alla riduzione del numero delle infrastrutture e dei sedimi della Difesa anche attraverso la co-ubicazione di più Enti.

Le scelte a suo tempo effettuate con la richiamata Legge n. 244 del 2012, che si inserivano nel più ampio contesto della «*spending review*» e miravano ad incrementare le risorse destinate al funzionamento dello Strumento militare riducendone il personale, per molteplici ragioni non hanno infatti sortito pienamente l'effetto auspicato. Tra queste, il fatto che i risparmi derivanti dalla riduzione dei volumi organici hanno contribuito, in parte, al miglioramento dei saldi di finanza pubblica e, per la quota rimanente, vengono ulteriormente erosi dagli obiettivi di risparmio, fissati annualmente sulla spesa dei singoli Ministeri. Il quadro di riferimento è, infatti, decisamente mutato rispetto al 2012, quando venne varata la legge 244 in materia di revisione delle dimensioni strutturali e organiche dello Strumento Militare. La riduzione del personale, sin qui operata, impatta oggi prevalentemente proprio sulle componenti operative delle Forze Armate, determinando sensibili criticità e un progressivo invecchiamento del personale, militare e civile, quest'ultimo maggiormente penalizzato anche per effetto del blocco del *turn over*.

Occorre pertanto avviare una riflessione generale sulla legge 244, rispetto all'effettiva capacità dell'attuale modello organico a 150.000 unità, che, pur preservandone l'impianto, la aggiorni alla luce del mutato contesto geostrategico e delle attuali esigenze delle Forze Armate, in termini qualitativi e quantitativi, individuando contestualmente le necessarie coperture finanziarie. In tale quadro, occorre considerare la possibilità di differire, a oltre il 2024, il conseguimento dell'organico a regime (150.000 per il personale militare e 20.000 per quello civile).

In tale ambito, sulla base delle relazioni tecniche predisposte per i decreti interministeriali relativi ai decorsi anni 2013 - 2019, sono stati individuati i risparmi riepilogati nella sottostante tabella, che risultano in linea con gli obblighi imposti di riduzione delle spese per il personale:

---

<sup>25</sup> L'esercizio della delega è stato attuato attraverso l'adozione di due decreti legislativi, riguardanti rispettivamente la riduzione del personale militare e civile (D.Lgs. 28 gennaio 2014 n. 8) e quella dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate (D.Lgs. 28 gennaio 2014 n. 7), entrambi successivamente modificati dal D.Lgs. 26 aprile 2016, n. 91, recante "Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244".

Provvedimento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Riduzione risorse apportate al modello professionale ambito articoli 582 e 583 D.Lgs 66/2010	96.934.866	96.810.455	96.788.528	96.672.842	96.951.448	96.425.882	94.787.261
Riduzione risorse del 40% previsto dall'art. 584, terzo comma, del D.Lgs 66/2010	304.000.000	304.000.000	304.000.000	304.000.000	304.000.000	304.000.000	304.000.000
Riduzione a mente dell'art. 2, c. 3, del D.L. n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla L. n. 132/2012	8.991.005	76.057.796	133.473.449	157.028.053	150.851.724	150.851.724	150.851.724
Riduzione delle risorse prevista a mente dell'art. 1, c. 373, della L. n. 190/2014 (legge stabilità 2015)	-	-	62.302.191	89.737.533	89.926.984	89.659.600	88.455.337
Risparmi calcolati a mente dell'art. 11, c. 5 del D.Lgs n. 94/2017 (50% destinati al riordino dei ruoli – 50% su appositi fondi da ripartire con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze su proposta del Ministro della Difesa)	-	-	-	-	145.000.000	145.000.000	145.000.000
Risparmi ai sensi dell'articolo 4 comma 1 lettere c) e d) della Legge n. 244 del 31/12/2012; a seguito del processo di revisione dello strumento militare, destinate al riequilibrio dei principali settori di spesa, da ripartire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro della difesa.	-	-	-	-	-	94.499.694	215.676.926

Fig. 8 Tabella risparmi nel settore del personale militare espressi in euro

In particolare, si sottolinea che, con il provvedimento relativo all'anno 2016, è stato fissato l'organico in 170.000<sup>26</sup>. Per quanto concerne l'Arma di Carabinieri, nel 2019 non sono stati adottati provvedimenti in relazione agli obiettivi di razionalizzazione indicati dalla legge 244/2012. Per le ulteriori riduzioni rispetto a tale livello trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 4 della L. n. 244/2012, in base al quale *“le risorse recuperate a seguito del processo di revisione dello strumento militare sono destinate al riequilibrio dei principali settori di spesa del Ministero della Difesa”* al fine di perseguire un più attento bilanciamento tra le dimensioni quantitativa e qualitativa, per disporre di uno Strumento militare moderno, versatile, interoperabile e a sempre più spiccata connotazione interforze, in grado di operare in maniera credibile e sinergica con gli alleati europei e della NATO, in tutti i contesti di crisi, operazioni di *homeland security* o concorsi a supporto della collettività nazionale.

In conclusione, il Ministero della Difesa, grazie ad un'attenta azione di controllo ed efficientamento della spesa, operata a tutti i livelli e ad un'oculata prioritizzazione delle esigenze, è sostanzialmente riuscito a conseguire, nel 2019, tutti gli obiettivi fissati in sede programmatica, ivi compresi quelli in materia di anticorruzione e di trasparenza, nel cui ambito ha dato seguito agli adempimenti previsti dalla normativa e dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, aggiornandone i contenuti, attualizzando la programmazione ed intensificando le funzioni di *audit*.

<sup>26</sup> Il DPCM, in data 11 gennaio 2013, ha ridefinito i volumi organici complessivi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica in 170.000 unità, da raggiungere entro il 2016.