

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2
(migliaia di euro)

Titolo di Spesa	Macroaggregato	CdR Spese	Stanziamiento definitivo di competenza	Percentuale sul totale
titolo I - spese correnti	funzionamento	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	31.254	0,10%
		2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	39.660	0,13%
		3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.021.821	6,44%
		4 Dipartimento per le libert� civili e l'immigrazione	48.315	0,15%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	8.246.987	26,27%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	820.828	2,61%
		Totale macroaggregato	11.208.865	35,71%
	interventi	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	0	0,00%
		2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.940.680	53,97%
		3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.092	0,01%
		4 Dipartimento per le libert� civili e l'immigrazione	397.162	1,27%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	97.893	0,31%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	0	0,00%
		Totale macroaggregato	17.437.827	55,55%
	oneri comuni di parte corrente	3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	8.598	0,03%
		4 Dipartimento per le libert� civili e l'immigrazione	0	0,00%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	153.070	0,49%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	37.594	0,12%
		Totale macroaggregato	199.262	0,63%
	Totale titolo		28.845.954	91,89%
titolo II - spese in conto capitale	investimenti	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	100	0,00%
		2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	1.733.963	5,52%
		3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	111.807	0,36%
		4 Dipartimento per le libert� civili e l'immigrazione	96.952	0,31%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	582.260	1,85%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	19.464	0,06%
		Totale macroaggregato	2.544.547	8,11%
	oneri comuni di conto capitale	2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	932	0,00%
		Totale macroaggregato	932	0,00%
	Totale titolo		2.545.479	8,11%
Totale			31.391.433	100,00%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni complessivi sono stati pari al 97,6 per cento della massa impegnabile (31,7 miliardi), mentre gli impegni sulla competenza hanno raggiunto il 97,4 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (31,4 miliardi).

Sulla massa spendibile i pagamenti (35,4 miliardi) hanno rappresentato l'89,5 per cento e sugli impegni di competenza (30,5 miliardi) il 96 per cento. I residui passivi relativi al 2009 ammontano pertanto a 1,2 miliardi.

Per il 2010 alla voce consumi intermedi sono assegnati 1,145 miliardi con un incremento rispetto agli stanziamenti iniziali del 2009 del 2,7 per cento.

Con riguardo alle spese per consumi intermedi, la tabella che segue mette a confronto gli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza, distinti per Centro di Responsabilità amministrativa, relativamente agli anni 2007, 2008 e 2009.

Il forte incremento in corso di esercizio degli stanziamenti è da ricondurre alle assegnazioni straordinarie per il ripiano dei debiti pregressi, che ha interessato in particolare il Dipartimento per gli affari interni e territoriali ed il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

TABELLA 3
(migliaia di euro)

Cdr Spese	CONSUMI INTERMEDI								
	2007			2008			2009		
	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	VAR %	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	VAR %	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	VAR %
1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	810	70.820	8645,46%	1.434	70.741	4834,40%	6.051	3.361	-44,46%
2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	17.123	26.485	54,67%	16.030	244.692	1426,46%	5.401	532.787	9763,95%
3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	106.298	192.512	81,11%	108.858	186.275	71,12%	76.119	268.678	252,97%
4 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	5.243	11.103	111,76%	4.284	10.495	144,99%	6.399	17.151	168,03%
5 Dipartimento della pubblica sicurezza	947.845	1.175.593	24,03%	955.795	1.127.205	17,93%	847.059	1.521.042	79,57%
6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	271.374	200.392	-26,16%	438.565	171.059	-61,00%	174.219	295.530	69,63%
Totale	1.348.693	1.676.903	24,34%	1.524.966	1.810.467	18,72%	1.115.249	2.638.550	136,59%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Conclusivamente, la voce "consumi intermedi" pesa sull'intero bilancio del Ministero per l'8,4 per cento e, rispetto al 2008, ha subito in termini assoluti un incremento di 828 milioni, che si riduce a 72,3 milioni al netto dell'assegnazione straordinaria per il ripiano dei debiti sommersi.

L'efficacia degli interventi di contenimento della spesa che si sono sviluppati negli ultimi anni deve essere valutata tenendo anche conto del formarsi dei debiti a seguito delle spese che non trovano capienza nell'esercizio finanziario nel quale sono disposte le spese.

I tagli non selettivi, che richiedono una preventiva valutazione delle voci di spesa sopravvalutate rispetto alle effettive esigenze, determinano solo apparentemente dei risparmi, potendo determinare nel concreto solo lo spostamento a carico degli esercizi futuri degli oneri per prestazioni rese. Il paragrafo che segue illustra l'andamento dei debiti pregressi che da diversi esercizi si sono formati a carico del bilancio del Ministero dell'interno, sui quali la Corte

si è soffermata nelle relazioni al Parlamento relative agli ultimi esercizi finanziari, sottolineando la necessità che i provvedimenti di contenimento della spesa siano accompagnati da interventi strutturali sulla organizzazione.

La particolare contingenza economica che richiede l'ulteriore contenimento della spesa pubblica, deve indurre a considerare con la massima attenzione la stretta correlazione tra la struttura della organizzazione e l'entità delle risorse necessarie per il suo funzionamento. Il Ministero, in considerazione della specialità delle funzioni svolte, assicura un'ampia presenza sul territorio nazionale funzionale a garantire la tutela dell'ordine pubblico, gli interventi di soccorso, i rapporti con i livelli locali di governo.

Il problema della verifica della dislocazione e della consistenza delle strutture periferiche, in particolare dei presidi territoriali delle Forze di polizia per una loro ricollocazione più funzionale ad un efficace controllo del territorio, con l'eliminazione di duplicazioni, sovrapposizioni o vuoti operativi, non è nuovo all'Amministrazione ma non ha ancora trovato soluzione.

La necessità di interventi strutturali è sollecitata anche dalla rigidità della spesa del Ministero, che presenta stanziamenti determinati da fattori legislativi per il 54 per cento, da oneri inderogabili dal 37 per cento e solo per il 9 per cento da spese discrezionali.

2.2. Oneri sommersi e riconoscimenti di debito

A seguito della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 2008, sono stati accertati debiti pregressi al 31 dicembre 2007 per circa 708 milioni. Su questa base, il Ministero dell'economia e delle finanze ha previsto una assegnazione di circa 524,5 milioni, impegnati dall'Amministrazione nella quasi totalità.

Successivamente, è stata effettuata un'ulteriore ricognizione alla data del 31 dicembre 2008, che ha portato ad un nuovo riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi per 267 milioni, a fronte dei 279 milioni quantificati dall'Amministrazione. Di questa somma rimangono da impegnare circa 3,5 milioni.

Già nel triennio 2006/2008 erano stati assegnati per la medesima finalità rispettivamente 35,25 milioni, 34,5 milioni e 19 milioni, che si erano dimostrati insufficienti.

Tra i capitoli di spesa sui quali gravava la quota maggiore di debiti pregressi: il 2731/13 (Dipartimento della pubblica sicurezza.- spese di gestione, manutenzione ed adattamento immobili ed impianti) con 93,1 milioni di stanziamento per i debiti accertati al 2007 e circa 23 milioni per il 2008 (cap.2731/14); il 1310/4 (Dipartimento per gli affari interni e territoriali - spese per esigenze connesse ai servizi elettorali) per il 2007 con 85,3 milioni di assegnazioni e 1310/5 per il 2008 con 30,4 milioni; il 1901/24 (Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – spese per acquisto di beni e servizi) per il 2007 con circa 60 milioni di stanziamento e 1901/25 per il 2008 con circa 26 milioni.

Come già osservato, i debiti pregressi riguardano nella totalità i consumi intermedi. La tabella che segue illustra l'incidenza percentuale sugli stanziamenti definitivi della assegnazione dei 791,6 milioni con l'indicazione dell'anno cui fanno riferimento.

TABELLA 4

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA E DEBITI PREGRESSI PER CONSUMI INTERMEDI

(milioni di euro)

(milioni di euro)

Consumi intermedi		Stanz. def. di competenza	di cui per debiti pregressi			incidenza
			2009	2007*	2008**	
acquisto di beni	beni di consumo	98	47	3	50	51%
	pubblicazioni periodiche	1				0
Totale acquisto beni		99	47	3	50	50%
acquisto di servizi	noleggi locazioni e leasing operativo	471		1	1	0%
	manutenzione ordinaria e riparazioni	328	1	21	21	7%
	utenze servizi ausiliari e spese di pulizia	417	137	67	204	49%
	spese postali e valori bollati	11				0%
	corsi di formazione	18	1		1	7%
	accertamenti sanitari	1				0%
	spese di rappresentanza relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità	57	51		51	89%
	commissioni comitati consigli	5				0%
	compensi per incarichi continuativi	4				0%
	studi consulenze indagini	0				0%
	indennità di missione e rimborsi spese viaggi	76				0%
	altri servizi	1.135	287	176	463	41%
	canoni FIP	17				0%
Totale acquisto servizi		2.540	477	265	742	29%
Totale complessivo		2.639	525	267	792	30%

* decreto di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007, n. 021945.

** decreto di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2008, n. 102146.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del SI RGS CDC.

I riconoscimenti di debito hanno comportato una spesa di circa 2 milioni, confermando un trend decrescente che si era già osservato nel precedente esercizio (da 89,5 milioni nel 2007 a 5,8 milioni del 2008). Le cause di tale riduzione almeno in parte potrebbero essere ricondotte alle indicazioni contenute nella circolare n. 7 del 2008 della Ragioneria generale dello Stato, che qualificando come maggiore spesa rispetto al preventivato quello che prima veniva considerato come riconoscimento di debito, ha limitato le ipotesi di ricorso allo strumento del riconoscimento di debito e, di fatto, determinando il forte decremento. Le spese legate ad oneri incompressibili sono state pari a circa 22,3 milioni.

Una particolare attenzione merita il fenomeno delle eccedenze di pagamento che hanno registrato un deciso decremento rispetto al precedente esercizio pur mantenendo un livello elevato (75 milioni rispetto a 203 milioni nel 2008). Sono da ricondurre soprattutto ad oneri per il personale.

3. Le direttive del Ministro e le note preliminari

La direttiva generale del Ministro per il 2009, sulla base delle priorità del programma di governo individuate per ciascuna missione istituzionale¹⁰, definisce le priorità politiche del Ministro ed indica gli obiettivi strategici.

¹⁰ Per la missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di governo e dello Stato", il rilancio dello sviluppo, i servizi ai cittadini, un piano straordinario di finanza pubblica; per le missioni "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e "ordine pubblico e sicurezza", il rilancio dello sviluppo, il Sud, il federalismo, un piano straordinario di finanza pubblica; per la missione "soccorso civile", i servizi ai cittadini, il rilancio dello sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica; per la missione "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", una maggiore sicurezza e giustizia, il sostegno alla famiglia ed ai giovani, il Sud, il rilancio dello

Gli obiettivi strategici coincidono sostanzialmente con le priorità politiche, e sono ulteriormente articolati in piani di azione, assegnati ai diversi Centri di Responsabilità, con l'individuazione delle missioni e dei programmi di riferimento e delle risorse attribuite.

Come già accaduto nel precedente esercizio finanziario, la direttiva generale del Ministro è stata seguita da un altro atto di indirizzo (in data 14 agosto 2009) con il quale sono state dettate disposizioni nell'approssimarsi dell'inizio del campionato di calcio 2009/2010. In particolare, è stata sottolineata l'importanza dell'attuazione del programma cd. "tessera del tifoso" varato dall'Osservatorio sulle manifestazioni sportive stadi per contrastare la violenza negli stadi¹¹.

Nel corso dell'anno sono state emanate diverse altre direttive, riguardanti specifiche materie: la direttiva sulla gestione della presenza dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio nazionale, del 20 gennaio; la direttiva sulla c.d. detta "tessera del tifoso" per contrastare la violenza degli stadi; la direttiva che definisce i criteri per gli addetti ai servizi di controllo durante gli spettacoli nei luoghi aperti al pubblico e fissa le modalità per la selezione e la formazione.

Un'osservazione richiedono le note preliminari, che nella loro schematicità non indicano con sufficiente completezza gli obiettivi, mentre per quanto riguarda gli indicatori si deve sottolineare che gli stessi appaiono ancora scarsamente significativi, trattandosi di indicatori di realizzazione fisica.

L'Amministrazione ha comunicato che è in corso di predisposizione la relazione del Servizio di controllo interno sull'attività svolta nel 2009.

Con d.m. del 30 aprile 2010 è stato costituito, ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2009, in forma collegiale, l'organismo indipendente di valutazione della *performance*.

4. L'organizzazione

Alla struttura centrale del Ministero, articolata in sei Centri di Responsabilità¹², si affianca una struttura periferica costituita dalle prefetture, centri di costo del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, nel ruolo di rappresentanza del Governo sul territorio, dai comandi provinciali, dalle direzioni interregionali e dalle scuole di formazione dei vigili del fuoco, strutture periferiche del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e, in ogni provincia, dalle questure e dagli istituti di istruzione della polizia di Stato, strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza.

L'istituzione, negli ultimi anni di nuove Province ha comportato come diretta conseguenza l'ampliamento della rete periferica dell'Amministrazione, con l'istituzione, tra gli altri, di nuovi uffici (prefetture, questure, comandi dei vigili del fuoco ecc.).

La correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore già nella legge finanziaria 2007¹³ che ha introdotto una serie di norme che

sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica; per l'ultima missione, "servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche", il rilancio dello sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica. Priorità del programma di governo confermate per il 2010.

¹¹ In particolare, il programma prevedeva il rilascio della "tessera del tifoso" ed entro il 31 dicembre del 2009 la realizzazione in ciascun settore degli impianti con capienza superiore a 7.500 spettatori (o comunque a norma) di "corsie dedicate" per i possessori della "tessera del tifoso" e dei loro familiari o accompagnatori. Varchi preferenziali che dovevano essere strutturati in modo da essere immediatamente individuabili e dotati di sistema di lettura elettronica in modo da agevolare e velocizzare al massimo le operazioni di controllo all'accesso allo stadio e consentire il più rapido e confortevole passaggio degli spettatori.

¹² Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; Dipartimento per gli affari interni e territoriali; Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento per le politiche del personale, dell'amministrazione civile e per le risorse umane e strumentali.

¹³ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale è disciplinata dal d.P.R. n. 398 del 2001. Successivamente, è stato approvato l'art. 1, comma 404, lett. a), della legge finanziaria 2007 che ha introdotto

prevedevano la riduzione degli uffici di livello dirigenziale (art. 1, comma 404), la gestione unitaria del personale e di servizi comuni, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, la soppressione (comma 430) a decorrere dal 1° dicembre 2007 delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato (previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato).

La riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, che doveva essere realizzata con la ricomposizione ad unità del Dipartimento per affari interni e territoriali con quello delle politiche del personale dell'Amministrazione civile per le risorse strumentali e finanziarie, individuata quale priorità già nella direttiva del Ministro del 26 febbraio 2007, è rimasta inattuata. Come non è stato dato seguito al disposto del comma 435 che, per conseguire un più razionale impiego delle risorse umane, logistiche, tecnologiche e dei mezzi delle Forze di Polizia, ha previsto la predisposizione di piani pluriennali, di carattere interforze, di riarticolazione e ridislocazione dei presidi territoriali delle Forze di Polizia. Si era preferito perseguire l'obiettivo di realizzare una riduzione della spesa corrente per locazioni, manutenzioni e canoni di servizio, quantificata dalla "finanziaria" in misura almeno pari al 5 per cento entro l'anno 2007 e ad un ulteriore 5 per cento entro l'anno 2008, attraverso risparmi che incidono strutturalmente sulla dislocazione dei presidi.

Successivamente, l'art. 74 del DL n. 112 del 2008 ha previsto ulteriori interventi di riduzione degli assetti organizzativi per le amministrazioni dello Stato¹⁴, delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale, del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al dieci per cento e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di tale personale.

Nel rinviare al capitolo sull'Organizzazione (Volume I di questa relazione) un approfondito esame degli interventi posti in essere dalle amministrazioni dello Stato per dare attuazione all'art. 74, si osserva che la norma stessa ha escluso dall'applicazione delle disposizioni le strutture del comparto sicurezza delle Forze Armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, confermando peraltro gli obiettivi fissati dall'articolo in parola da conseguire da parte di ciascuna amministrazione.

Con d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 si è provveduto esclusivamente al riordino degli uffici centrali di livello dirigenziale generale con la soppressione della Direzione centrale per le autonomie, istituita presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, della Direzione centrale per la documentazione e la statistica e l'Ufficio per i sistemi informativi automatizzati presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, la riduzione di una unità della carriera dei prefetti che coadiuvano l'Ispettore generale di amministrazione e sono stati soppressi diversi posti di prefetto.

La relazione tecnica che accompagna il d.P.R. 210 stima un risparmio di circa 4,5 milioni nel 2009, circa 27 milioni nel 2010 e nel 2011¹⁵.

La riduzione dei posti è stata applicata sul solo organico dell'Amministrazione centrale sulla considerazione che il personale della carriera prefettizia impegnato nella rete periferica di

l'obbligo di ridurre del 10 per cento gli uffici di livello dirigenziale generale, al fine di ottenere un risparmio lordo di 10 milioni a decorrere dal 2009 ed uno netto di 5 milioni. Il successivo comma 416 ha stabilito che dall'attuazione dei commi 404 e 425-429 si devono conseguire complessivamente risparmi di spesa non inferiori a 20 milioni a decorrere dal 2009. In particolare il comma 425 ha previsto una riorganizzazione degli uffici periferici del Ministero dell'interno.

¹⁴ L'art. 74 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 113 ha previsto la ridimensionamenti degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

¹⁵ A regime la spesa per i posti di funzione di dirigenti generali degli uffici centrali prefettizi il risparmio è stimato in circa 2,4 milioni; per i posti dirigenziali non generali in circa 7 milioni; per il personale non contrattualizzato in circa 3,1 milioni.; per la riduzione dell'organico in circa 14,5 milioni (per un totale di circa 27 milioni).

Governo, ancorché non appartenga al comparto sicurezza, svolge in concreto attività riconducibili a questo comparto.

Un ulteriore ridimensionamento delle dotazioni organiche è intervenuto per effetto della nuova disciplina dei trattenimenti in servizio. Sono stati risolti i rapporti di lavoro con il personale che ha compiuto il 65° anno di età e raggiunto i 40 anni contributivi. Disposizioni applicate nei confronti del personale della carriera prefettizia in considerazione della natura del rapporto di impiego di natura pubblicistica e, pertanto, non soggetto agli istituti di autonomia privata; per i dirigenti contrattualizzati le nuove disposizione sono state applicate nel rispetto delle scadenze contrattuali previste.

Una particolare attenzione richiede la problematica relativa al ricorso alle “reggenze” per la copertura di posti di funzione privi di titolare, destinata ancor più ad accentuarsi a seguito dei pensionamenti conseguenti sia alla normativa su richiamata sia all’attuazione del DL n. 78 del 2010¹⁶ in corso di conversione.

¹⁶ DL 31 maggio 2010.

Ministero della difesa

1. Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero.
2. Le innovazioni organizzative; 2.1. L'Impatto di Difesa Servizi S.p.A. sul sistema organizzativo.
3. La programmazione e le analisi del controllo strategico.

1. Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero.

Nel bilancio del Ministero della difesa, la valenza della missione 5 è sostanzialmente totalizzante. Infatti, non si rileva alcun significativo cambiamento nell'incidenza della spesa collocata nella missione 17 "Ricerca ed innovazione", che presenta stanziamenti corrispondenti allo 0,5 per cento di quelli complessivi del Ministero. La vera spesa per la Ricerca del resto va rinvenuta nell'ambito dei programmi d'armamento. Un'osservazione questa che trova conferma nell'andamento 2009 che evidenzia una sostanziale coincidenza degli esigui stanziamenti con i residui iniziali (114 milioni di residui rispetto a 120 milioni di stanziamenti) e che rimane significativa al 31 dicembre (97,2 milioni).

MISSIONI E PROGRAMMI ESERCIZIO 2008

(in migliaia)

Missione		Programma	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. mis.	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5	Difesa e sicurezza	1 Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	402.453,42	5.861.043,15	25,20	5.753.258,54	6.007.396,99	5.898.213,51	248.694,30
		2 Approntamento e impiego delle forze terrestri	236.711,74	5.098.985,25	21,92	5.061.277,61	5.182.607,41	4.916.115,54	352.618,26
		3 Approntamento e impiego delle forze navali	158.253,20	1.806.730,48	7,77	1.793.382,85	1.859.451,73	1.787.411,47	140.669,09
		4 Approntamento e impiego delle forze aeree	231.596,46	2.770.950,68	11,91	2.752.301,35	2.773.449,23	2.694.810,72	269.213,98
		5 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	110.580,30	492.761,44	2,12	482.978,68	500.306,45	455.897,21	117.236,81
		6 Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigi. militari	2.132.827,47	7.054.313,23	30,33	6.644.681,63	7.211.786,22	6.685.695,45	1.978.519,07
		7 Sicurezza militare	21.829,41	174.072,67	0,75	174.072,67	192.341,91	186.823,11	8.575,80
		Totale	3.294.252,00	23.258.856,90	100,00	22.661.953,33	23.727.339,94	22.624.967,01	3.115.527,31
17	Ricerca ed innovazione	1 Ricerca tecnologia nel settore della difesa	186.178,96	73.627,49	100,00	64.894,40	108.927,49	99.436,25	113.952,60
		Totale	186.178,96	73.627,49	100,00	64.894,40	108.927,49	99.436,25	113.952,60

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue										
Missione		Programma	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. mis.	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali	
32	Servizi istituzionali e generali delle Amministr. pubbliche	2	Indirizzo politico	572,10	21.807,28	27,98	19.978,70	21.817,27	20.174,14	565,05
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	3.030,18	56.122,65	72,02	53.029,88	57.903,03	50.589,97	5.013,01
			Totale	3.602,28	77.929,92	100,00	73.008,57	79.720,30	70.764,12	5.578,07
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	3.232,00	254.005,57	100,00	0,00	216.762,79	0,00	172.144,27
			Totale	3.232,00	254.005,57	100,00	0,00	216.762,79	0,00	172.144,27
Totale complessivo			3.487.265,24	23.664.419,88	100,00	22.799.856,30	24.132.750,52	22.795.167,38	3.407.202,25	

MISSIONI E PROGRAMMI
ESERCIZIO 2009

(in migliaia)

(in migliaia)										
N. Mis.	Missione	Prg	Programma	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. missione	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	365.975,34	5.864.240,19	25,66	5.965.915,40	6.037.440,97	5.964.985,97	262.834,96
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	392.778,02	5.041.955,51	22,07	5.079.435,35	5.214.489,83	5.075.336,96	344.607,18
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	160.135,19	1.784.427,00	7,81	1.802.296,31	1.878.569,92	1.803.440,67	133.424,55
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	305.135,33	2.698.848,46	11,81	2.730.938,57	2.760.961,01	2.723.493,92	269.993,52
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	128.507,79	560.187,72	2,45	568.906,82	600.596,67	540.739,86	137.125,30
		6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari	2.054.787,55	6.730.290,91	29,45	6.772.644,74	6.538.104,64	6.049.623,89	2.640.803,10
		7	Sicurezza militare	8.575,80	0,00	0,00	0,00	8.575,80	8.575,80	0,00
		8	Missioni militari di pace	0,00	170.024,58	0,74	0,00	0,00	0,00	170.024,58
				Totale	3.415.895,02	22.849.974,37	100,00	22.920.137,19	23.038.738,85	22.166.197,07
17	Ricerca ed innovazione	11	Ricerca tecnologia nel settore della difesa	113.952,60	120.375,48	100,00	108.878,31	140.030,48	126.092,72	97.199,29
			Totale	113.952,60	120.375,48	100,00	108.878,31	140.030,48	126.092,72	97.199,29
32	Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	574,43	22.254,29	27,98	21.772,16	22.263,66	21.793,69	544,00
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	5.246,76	56.992,70	72,02	56.138,82	61.353,27	56.776,71	4.042,49
			Totale	5.821,19	79.246,99	100	77.910,98	83.616,93	78.570,40	4.586,49
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	86.027,20	166.753,62	100	0,00	207.929,14	0,00	252.780,83
			Totale	86.027,20	166.753,62	100	0,00	207.929,14	0,00	252.780,83
			Totale complessivo	3.621.696,01	23.216.350,45	100	23.106.926,48	23.470.315,39	22.370.860,19	4.313.379,79

Gli andamenti complessivi del ministero indicano come nonostante gli stanziamenti definitivi diminuiscano dell'1,9 per cento, rispetto a quelli del 2008, i residui totali aumentano del 19,1 per cento, rispetto a quelli iniziali (da 3.621,70 milioni a 4.313,38) ed ovviamente pesa in questo senso la missione 5 che passa da 3.415,89 a 3.958,81 milioni, con un incremento del 15,9 per cento.

A tale risultato concorre in maniera decisiva il programma 6 che fa capo al C.d.R. Segretariato generale, dove è situata la vera spesa "discrezionale" presso le Direzioni

d'armamento, dove i residui totali finali raggiungono 2.640,80 milioni, dai 2054,79 iniziali, con un incremento del 28,5 per cento.

Per tutti gli altri programmi della missione i residui diminuiscono, salvo nel caso delle Missioni militari di pace dove i 170 milioni di residui totali costituiscono l'ultima *tranche* del finanziamento, conservata per il 2010.

2. Le innovazioni organizzative

Per quanto attiene ai profili organizzativi, le recenti innovazioni intervenute nel sistema ministeriale sono oggetto di opportuno approfondimento, sia per valutare la coerenza di detti interventi con l'impostazione dinamica che veniva evidenziata nella passata relazione, in particolare nel precipuo settore "industriale" della Difesa, sia per l'istituzione di nuovi soggetti di diritto privato come Difesa Servizi S.p.A.

Per quanto attiene alla struttura ministeriale, va detto che sono intervenuti due provvedimenti di diverso livello, che hanno inciso sul sistema organizzativo. Del resto, il processo di riorganizzazione non può dirsi definito, per le ulteriori iniziative in atto che impattano sull'area "tecnico-amministrativa" e sui suoi rapporti con l'area "tecnico – operativa", per le inferenze con il settore industriale della Difesa, del quale si tratta specificamente e per l'intervento della citata Difesa Servizi S.p.A., sia sul piano della valorizzazione del patrimonio che su quello del "*procurement*".

Con il d.P.R. 3 agosto 2009, n.145, nel dare attuazione, ai commi 404 e 416 della legge 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007), come modificati ed integrati dall'art. 74 del DL n. 112/2009, convertito con la legge n. 133/2009, sono stati ridotti gli uffici dirigenziali e non dirigenziali, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 ed al 15 per cento di quelli esistenti, nonché una diminuzione del personale adibito a compiti strumentali e di supporto a non meno del 10 per cento. Nel contempo è stata rideterminata anche la dotazione organica al fine di ottenere un risparmio di spesa anch'esso corrispondente a non meno del 10 per cento.

Con il recente d.m. del 10 febbraio 2010, di natura non regolamentare, si è data applicazione al precedente d.P.R. n. 145/2009, individuando nell'ambito del Segretariato generale e delle Direzioni generali ed i loro Uffici tecnici-territoriali che ad esso fanno capo, nonché degli Uffici centrali del Ministero (del bilancio e delle ispezioni amministrative), gli uffici di livello dirigenziale non generale ed i rispettivi compiti.

Una conseguenza di rilievo, derivante dal d.P.R. citato, è stata quella di eliminare, oltre all'Ufficio per la gestione degli enti dell'area tecnico-industriale (sulla cui reviviscenza si erano espresse perplessità nella precedente relazione) una delle Direzioni generali d'armamento (riducendo il numero complessivo delle Direzioni generali da 10 a 9), la Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali, le cui funzioni sono ora attribuite, al Quarto ed al Sesto reparto del Segretariato generale, mentre la gestione dell'"*Hardware*" sarà ripartita tra le altre Direzioni d'armamento e quella dei lavori e del demanio¹.

In merito, la Corte non può non esprimere le sue perplessità, in quanto tale scelta non appare in linea con la logica sottesa alle "Direzioni di programma" di cui si è ampiamente parlato nella precedente relazione ed alle quali si accenna nel prosieguo, di perseguire la

¹ Art. 8. Soppressione della Direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate.

1. La direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate è soppressa e, conseguentemente, le relative competenze, strutture e personale, sono attribuiti al IV e al VI reparto del Segretariato generale della difesa, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 4, lettere b) e d), alla direzione generale degli armamenti terrestri, secondo quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, lettera a), in materia di radar tattici per la sorveglianza delle aree di operazioni, alla direzione generale degli armamenti navali, secondo quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, lettera a), in materia di radar di sorveglianza marittima, alla direzione generale degli armamenti aeronautici, secondo quanto stabilito dall'art. 7, comma 1, lettera a), in materia di impianti e mezzi per l'assistenza al volo e per la meteorologia e di radar per la difesa aerea, alla direzione generale dei lavori e del demanio, secondo quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, lettera a), in materia di predisposizione e implementazione dei sistemi informatici nelle infrastrutture.

massima efficienza degli strumenti a disposizione per raggiungere gli obiettivi prefissati in un contesto ad alto contenuto tecnologico.

Si era, infatti, osservato come a scelte organizzative fortemente legate ai programmi dovessero corrispondere strutture in grado di gestire coerentemente ed univocamente la tecnologia disponibile e, quindi sia l'*Hardware* che il *Procurement* diretto all'acquisizione del medesimo.

Il profilo dell'interoperabilità dei sistemi di comunicazione², con la modernizzazione anticipata e la riconfigurazione del sistema radaristico, indica l'esigenza di concentrare su soggetti specifici le competenze in materia, così come per l'informatica, e l'eliminazione di una Direzione di elevato livello tecnologico con il rischio di disperderne le competenze, sia pure per assolvere all'obbligo normativo di diminuire le posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia, peraltro perseguibile con diverse opzioni, non si inquadra nel disegno di coerenza apprezzato nel passato esercizio.

Del resto, è sentita dalla stessa Amministrazione, in linea con quanto evidenziato dalla Corte dei conti nella Relazione annuale per l'anno 2008, la necessità di creare una struttura di *governance* nell'area tecnico amministrativa, al fine di centralizzare, appunto in un'unica struttura la funzione di indirizzo, controllo e armonizzazione della stessa attività di acquisizione, allo scopo di garantire, al tempo stesso, sia un approccio ai processi di tipo sistemistico, sia l'integrazione degli aspetti operativi e logistici, sia infine una visione unitaria degli aspetti economico-finanziari, programmatici e tecnici.

2.1. L'Impatto di Difesa Servizi S.p.A. sul sistema organizzativo

L'art. 2, comma 27, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (legge finanziaria 2010), ha previsto la costituzione della società per azioni denominata "Difesa Servizi S.p.A.", già oggetto del disegno di legge AS 1373, d'iniziativa governativa.

L'impatto della medesima sul sistema organizzativo della Difesa è di indubbio rilievo e, pertanto ne vanno analizzate le caratteristiche e le potenzialità, in un quadro di coerenza con le strutture esistenti e con le iniziative dirette alla valorizzazione delle attività produttive, che vengono approfondite nella presente relazione.

La finalità della società, rinvenibili nella norma citata e nello schema di Statuto, attualmente all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze³, è quella di svolgere attività negoziale volta all'acquisizione di beni mobili, servizi e prestazioni idonei a consentire l'espletamento dei compiti istituzionali del Ministero della difesa, in settori non direttamente connessi con l'attività operativa delle Forze armate, da individuare e definire con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La Corte, al riguardo, ribadisce l'esigenza primaria di evitare duplicazioni e conseguenti diseconomie connesse con l'esistenza di altre entità, funzionalmente dedicate, dal legislatore, al perseguimento di finalità analoghe, in particolare nel settore dell'acquisizione centralizzata di

² Ne sono esempi:

- Il SICRAL 2 che è un programma frutto della cooperazione tra Italia e Francia e comprende un satellite geostazionario operante nelle bande UHF ed SHF, in grado di potenziare le capacità di comunicazioni satellitari militari già offerte dai satelliti SICRAL I e SICRAL 1B e dal sistema francese Syracuse.
- Il programma WI MAX, molto complesso che concerne il riposizionamento dei radar, alcuni dei quali sostituiti, al fine di consentire l'abbandono di frequenze destinate al WI MAX ad uso civile (in alternativa alla banda larga) e l'attivazione delle nuove frequenze destinate ad uso militare. Il contratto è stato secretato per problemi connessi allo swich-off (il momento di passaggio dalle frequenze cedute alle utenze civili a quelle militari) che, anche in considerazione della diversa copertura delle zone del paese, non sarà contemporaneo, ma verrà realizzato in un arco di tempo piuttosto consistente.

³ Che sarà approvato con decreto del Ministero della difesa di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Con il medesimo provvedimento avverrà la nomina del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale "per il primo periodo di durata in carica"; la nomina dei componenti degli organi sociali per i periodi successivi saranno deliberate secondo le disposizioni del codice civile.

Ai sensi del comma 34 del citato art. 2 della legge finanziaria 2010, i membri del consiglio di amministrazione possono essere scelti anche nell'ambito del personale militare in servizio permanente delle Forze armate.

beni e servizi (centrale acquisti) per l'intera amministrazione pubblica, mediante l'attivazione di convenzioni quadro e di modalità telematiche di *e-procurement*.

Le attività previste attengono:

- alla valorizzazione e di gestione del patrimonio immobiliare militare, che non viene conferito alla società e che non può essere da questa alienato;
- alla stipula e di gestione di contratti di sponsorizzazione, ex art. 26 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attività che attualmente viene realizzata dalle Forze armate;
- all'approvvigionamento del Dicastero nei settori non direttamente connessi all'attività operativa, da individuare attraverso apposito decreto del Ministro della difesa, cui Difesa Servizi S.p.A. provvede anche con funzioni di centrale di committenza, ai sensi dell'art. 2, comma 32, della citata legge finanziaria 2010;
- alla concessione in uso temporaneo, a titolo oneroso, previa autorizzazione del Ministro della difesa, delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e dei segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, e della Guardia di Finanza, anch'essa attualmente realizzata dalle Forze armate.

Ai sensi del citato art. 2, comma 27, della legge finanziaria 2010, Difesa Servizi S.p.A. è una società interamente partecipata dallo Stato, in quanto le azioni sono interamente sottoscritte dal Ministero della difesa che, secondo quanto previsto dal successivo comma 32, esercita un'attività di indirizzo strategico, di programmazione e di vigilanza.

Si sottolinea come detta esigenza di ricorrere alla costituzione della società sia collegata con la problematica della limitazione delle "riassegnazioni" dei proventi al bilancio difesa e come il suo superamento sia al momento perseguito con opzioni diverse, come nel caso delle permutate miste di beni e servizi sulle quali la Corte si è soffermata nella precedente relazione, segnalandone le criticità.

In altra parte della relazione si prende in esame un altro profilo che attiene alla gestione dell'Area industriale della Difesa, anch'essa, evidentemente, coinvolta in una prospettiva che mira ad un rendimento effettivo delle attività svolte da questi organismi, in grado sia di remunerare effettivamente quantomeno i fattori della produzione, sia di creare disponibilità finanziarie (fresche) per le esigenze dell'Amministrazione.

Nel quadro complessivo, andrà assicurata la coerenza delle scelte adottata con le finalità perseguite, mentre, nel rapporto con la Società, un aspetto fondamentale è quello della *governance*.

La Corte, infatti, già nella precedente relazione ha segnalato l'esigenza che fosse chiaramente delineata la *governance* dell'Amministrazione sulla Società, sulla scorta della giurisprudenza comunitaria e nazionale e di quanto la stessa Corte ha affermato in sede di controllo sulla gestione (si cita la del. 17/2008/G, della Sezione centrale, con la quale è stata approvata l'indagine sull'"Attività di controllo e vigilanza –Governance – del Ministero del lavoro nei confronti di Italia Lavoro S.p.A.") affrontando in concreto il tema dell'"*in house providing*" e dei canoni del "controllo analogo" da applicare nei confronti, appunto, della società.

Al riguardo il comma 34 (art. 2 della citata legge finanziaria) prevede che:

- la proprietà esclusiva delle azioni sia del Ministero della difesa;
- gli organi di gestione della società siano nominati dal Ministro della difesa e che anche la nomina dei dirigenti sia subordinato al suo assenso;
- siano stabilite modalità di direzione, controllo e intervento della Difesa sulla società penetranti, e comunque superiori a quelli esercitabili dal socio di maggioranza;
- la società debba rivolgere la propria attività in maniera prevalente in favore del Ministero della difesa;
- non possa essere richiesta la quotazione della società né in borsa, né al mercato ristretto.

Altre disposizioni riguardano gli utili della società, di regola destinati a riserva, i quali, peraltro, possono essere impiegati diversamente, previa autorizzazione del Ministero della difesa.

In merito, va ricordato che detta utilizzazione deve essere conforme all'oggetto sociale, il che, in buona sostanza, significa che, proprio al fine di qualificare correttamente la posizione di centrale di committenza, in precedenza citata, il reimpiego degli utili dovrebbe costituire la norma, nell'ottica del soddisfacimento delle esigenze dell'Amministrazione.

La forte caratterizzazione pubblicistica è resa ancor più evidente dalle disposizioni che prevedono che la società può sciogliersi solo per legge e si intende costituita per effetto della pubblicazione del decreto ministeriale di approvazione dello statuto.

L'attuale intenso dibattito sulle società pubbliche indica come debbano tenersi nel debito conto le norme civilistiche che regolano il rapporto societario.

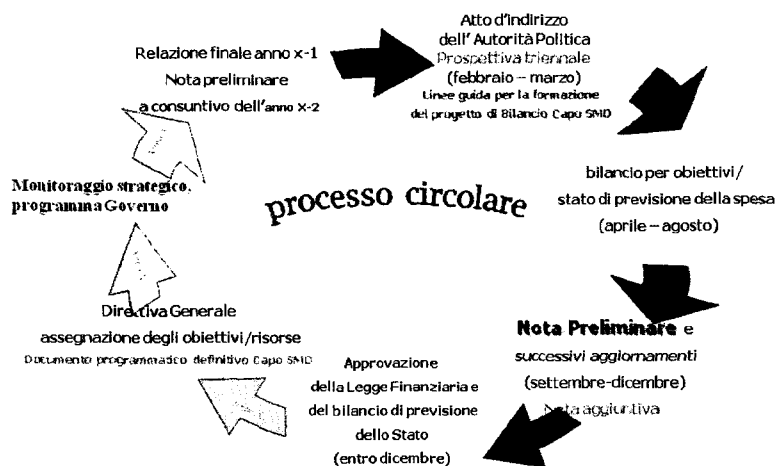
3. La programmazione e le analisi del controllo strategico

La scelta dell'Amministrazione della Difesa di portare avanti un processo di effettiva integrazione dei documenti programmatori che prima risentivano di un'evidente frammentazione, anche per le particolari caratteristiche della Difesa che nella sua peculiare "Nota aggiuntiva" collocava le linee strategiche da seguire nell'esercizio finanziario di riferimento, ben prima che la nota preliminare che supporta il bilancio di previsione costituisca un fattore consolidato per tutte le Amministrazioni, trova un ulteriore sviluppo nel 2010.

Ciò è senz'altro dovuto alla visione unitaria, con la quale sono stati elaborati la Nota preliminare allo stato di previsione della spesa, la Direttiva ministeriale sull'attività amministrativa e sulla gestione e la Nota preliminare al consuntivo (2008), nell'ambito del "processo integrato di programmazione strategica e formazione dello stato di previsione della spesa".

MINISTERO DELLA DIFESA

IL CICLO INTEGRATO DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E DI FORMAZIONE DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA



Ma il valore aggiunto ulteriore che accelera, ad avviso della Corte, il processo che pure già si avvaleva dei riscontri sul "campo" e della sempre migliore utilizzazione delle risorse informatiche, risiede nella capacità, da riconoscere al SECIN⁴ - che viene ora sostituito

⁴ La Corte ha, di recente approvato, con la Deliberazione della Sezione del controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato 11/2010/G, la relazione sul "funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009"

dall'Organismo Indipendente di Valutazione, nell'ambito della nuova impostazione del d.lgs. n. 150/2009⁵ -di produrre la Nota preliminare al consuntivo 2009, alla data del 14 maggio 2010.

Tale circostanza indica addirittura l'esigenza di reingegnerizzare il processo circolare integrato che più sopra viene descritto graficamente, perché viene evidentemente superata l'utilità della Nota preliminare al consuntivo 2008 (non viene più considerato quindi l'anno x-2), allineandosi tale documento alla relazione finale sul 2009.

Il processo, a questo punto, è veramente circolare e dovrebbe consentire un più efficace *progress* nell'elaborazione della programmazione per il 2011.

Del resto, il momento di maturazione del sistema - come la Corte ha spesso sottolineato quando metteva in rilievo l'assoluta mancanza di coordinamento, fino a pochi anni addietro, tra la nota preliminare al bilancio e la direttiva del ministro - è dato proprio dal collegamento tra le analisi relative allo stato di previsione della spesa del Ministero, dal momento della programmazione, a quello della gestione, a quello, infine, della rendicontazione, e quelle relative agli obiettivi che scaturiscono dalle priorità politiche del Ministro.

Un elemento importante è quello di una reingegnerizzazione della filiera programmatica effettuata per il 2010, con un respiro triennale, a partire dal 2011.

E' questa un'ottica che dovrebbe consentire di operare in termini efficaci la misurazione e la valutazione delle *performances*.

Il sistema integrato di vertice di programmazione, gestione e controllo della Difesa consente, inoltre, al vertice politico-strategico del Ministero di contemperare e gestire, in un ambiente di "trasparenza", il profilo di "riservatezza militare" che caratterizza i parametri a base degli *output* operativi con quello della misurazione e valutazione delle performance sia in relazione alle strutture che ai responsabili, ciò consentendone l'accesso e la conoscibilità secondo i livelli di "autorizzazione" definiti e l'elaborazione, a ragion veduta, degli stessi ai fini della "pubblicazione-accountability esterna" nei limiti dell'art. 2⁶ del d.lgs. n. 150 del 2009 e dell'art. 3⁷ del d.lgs. n. 165 del 2001 e con le modalità stabilite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.13 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Le rilevazioni del SECIN

Una prima rilevazione è quella sulla ripartizione degli stanziamenti definitivi per categoria economica ed evidenzia la consistenza dei redditi da lavoro dipendente, ormai stabilizzata nel bilancio Difesa, in una misura vicina al 70 per cento del totale.

La Corte ha rettificato, al riguardo, la rilevazione del SECIN, sulla base dei dati aggiornati del sistema RGS.

RAFFRONTO 2009-2008

Classificazione Economica	Stanziamenti finali 2009 competenza	% sul totale	Stanziamenti finali 2008 competenza	% sul totale
Redditi da lavoro	15.664	67,5	15.486	65,5
Consumi intermedi	3.025	13,0	3.247	13,7
Investimenti	3.058	13,2	3.579	15,1
Altro	1.469	6,3	1.352	5,7
Totale	23.216	100,0	23.664	100,0

Fonte: Sistema informatico PIBOs con rielaborazione Corte su dati RGS

⁵ La C.I.V.I.T. ha dato parere favorevole alla composizione dell'O.I.V. Difesa con la del. 51/2010.

⁶ Art. 2 del d.lgs. 150/2009 "Le disposizioni contenute nel presente Titolo disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165..."

⁷ Art 3 del d.lgs. 165/2001 "(Personale in regime di diritto pubblico) In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato..."

Il raffronto 2009-2008 indica una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza, a fronte di un aumento delle spese di personale.

Che ciò comporti una rigidità del bilancio, come rileva il SECIN, è ovviamente vero, ma v'è da chiedersi se la rigidità non sia in realtà presente soprattutto nella spesa di esercizio, a causa di fattori che sono stati messi in evidenza dalla Corte in passato e che vengono ulteriormente richiamati in questa relazione.

Una categoria fortemente penalizzata è quella dei consumi intermedi, che incide, in particolare, sulla spesa di esercizio delle Forze armate.

Va tenuto conto dell'impatto, sul bilancio del ministero, delle assegnazioni dal Fondo per i debiti pregressi (345,35 milioni) e delle riattribuzioni provenienti dal Fondo per le missioni fuori-area, che sono riferite ad uno specifico obiettivo operativo:

SME	244.664.376,59	37,12%
SMM	84.728.195,00	12,85%
SMA	144.832.046,00	21,97%
CC	31.124.248,00	4,72%
SGD	600.000,00	0,09%
BLD	183.332,00	0,03%
SMD	153.059.691,00	23,22%
Totale	659.191.888,59	100,00%

Il SECIN ha applicato nelle sue analisi due tipi di indicatori:

- Indicatore di realizzazione finanziaria (calcolato come rapporto fra risorse impegnate e risorse stanziare (stanziamenti finali aggiornati);
- Indicatore di realizzazione fisica delle azioni previste (calcolato come media ponderata di avanzamento delle singole fasi in cui ciascun PO è stato suddiviso rispetto al completamento delle stesse).

L'evoluzione più rilevante ha comunque riguardato l'*output* operativo delle Forze Armate i cui indicatori si sono affinati pur mantenendo una certa eterogeneità per quel che concerne i criteri adottati, tanto da far ritenere che, in un'ottica che dovrà consentire di misurare la "performance organizzativa" sarà necessario procedere ad una revisione degli indicatori.

Essi al momento sono costituiti dalle "esercitazioni svolte" per l'Esercito, "ore di moto" per la Marina ed "ore di volo" per l'Aeronautica.

Appare evidente dunque la loro eterogeneità, ed anche una comparazione all'interno dello stesso sistema di indicatori in una serie di anni di riferimento (ad esempio un triennio) non si è rivelata affidabile a causa di una diversa taratura della programmazione finanziaria negli esercizi considerati, che riguarda soprattutto l'inserimento solo per alcuni esercizi, tra le risorse iniziali di quote provenienti dal fondo dei consumi intermedi.

La Direttiva 2010

La Direttiva 2010 emanata l'8 gennaio 2010, sia pure con lievi modifiche terminologiche ripropone le quattro priorità politiche già presenti nelle Direttive del 2008 e del 2009:

- Operatività ed impiego dello strumento militare (in relazione alle risorse assegnate);
- Ammodernamento dello strumento militare;
- Riorganizzazione e razionalizzazione dello strumento;
- Miglioramento della *governance*.

Gli stanziamenti iniziali di competenza, approvati con la legge di bilancio 2010, ammontano a 20.364.430.855,00 euro, con un minimo incremento dello 0,3 per cento, rispetto all'esercizio finanziario 2009 così come evidenziato nella tabella sottostante:

nr	Missione	nr	Programma	2008 (M€)	2009 (M€)	2010 (M€)
5	Difesa e sicurezza del territorio	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.293,1	5.491,5	5.553,1
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.063,5	4.185,1	4.016,8
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.573,0	1.594,9	1.597,1
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.233,2	2.318,3	2.300,5
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	379,6	464,5	487,9
		6	Pianificazione generale delle FF.AA. e approvvigionamenti militari	4.479,4	4.190,0	4.620,3
17	Ricerca ed innovazione	10	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59,0	51,6	59,7
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	19,7	22,3	22,5
		3	Servizi generali per le amministrazioni di competenza	57,3	50,8	54,8
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	2.974,5	1.925,2	1.651,7
Totale				21.132,4¹	20.294,3	20.364,4²
Differenze					- 838,1	+70,2
					- 4%	+ 0,3%

I valori numerici sono espressi in milioni di euro (M€) ed arrotondati con metodo matematico alla prima cifra decimale

¹ Su tali volumi va considerata l'incidenza degli accantonamenti pari a 588.885.739 euro.

² Il dato contabile è pari a 20.364.430.855,00 euro.

La Direttiva sottolinea l'esigenza di marcare una concreta attività di *Risk Management* al fine di ottimizzare le risorse rispetto ai risultati attesi, perseguendo opzioni di autofinanziamento ed, in tale contesto, attribuendo notevole rilevanza alla Società Difesa Servizi, di cui si tratta in una specifica parte della relazione, invitando esplicitamente le componenti della Difesa ad avvalersene e a collaborare con essa.

Molta importanza viene data a un controllo centralizzato della spesa, al *procurement*, al controllo strategico e di gestione ed alle sinergie che possano portare a risultati economici.

Come si nota da diversi esercizi a questa parte, le preoccupazioni sulle limitate risorse a disposizione e sul livello ormai preponderante della spesa di personale rispetto a quella reale di investimento hanno portato l'Amministrazione della Difesa a comportarsi in maniera non dissimile dalle Amministrazioni civili, sul piano dell'attenzione ai fenomeni gestionali.

Di rilievo, sia pure con talune contraddizioni, come è stato rilevato nella parte dedicata all'organizzazione, è la diffusione dell'informatica e delle sue implementazioni.