



Ministero della Difesa

DIRETTIVA GENERALE

SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E SULLA GESTIONE

ANNO 2006



Ministero della Difesa

DIRETTIVA GENERALE

1. FINALITÀ GENERALI

Lo scenario internazionale, caratterizzato in questi ultimi anni da un incalzante succedersi di avvenimenti di grande rilievo che si sono sovrapposti alla complessa situazione di crisi in atto, si configura, anche per il 2006, mutevole e non privo di potenziali rischi, per molti versi imprevedibili. Nel corso dell'ultimo decennio, l'area geografica di maggiore interesse politico-strategico italiano è stata interessata da una pluralità di nuovi fattori dinamici in grado di comprometterne l'equilibrio politico-economico e quindi rappresentare una concreta e seria minaccia per i principali interessi della politica estera, commerciale e di sicurezza nazionale.

Oltre ad assistere alla crescente pressione demografica proveniente dalla costa sud del Mediterraneo, al manifestarsi di nuove minacce a carattere epidemiologico, all'accentuarsi della competizione internazionale per l'accesso e lo sfruttamento delle risorse fondamentali (acqua, cibo, energia) ed alla nascita di nuovi movimenti culturali e politico-religiosi, si è anche registrato lo sviluppo di nuove minacce asimmetriche, frutto della rapida proliferazione delle tecnologie delle armi di distruzione di massa e del metodo terroristico dell'agire.

Gli attentati terroristici del 2001 negli Stati Uniti, del 2004 in Spagna e nel 2005 in Gran Bretagna, gli eventi nei Balcani, in Afghanistan ed in Iraq, hanno indotto il governo ad allargare la zona di intervento nazionale e ad aggiornare il quadro geostrategico globale, abbandonando i precedenti riferimenti sostanzialmente frutto della transizione post-bipolare.

La N.A.T.O. attraversa anch'essa una fase di nuova dinamicità. L'Alleanza, infatti, si conferma quale efficace ed essenziale struttura di riferimento per la sicurezza degli alleati transatlantici. Dopo aver superato la sfida della guerra fredda e dopo aver dimostrato con la *Partnership for Peace (Pfp)*, con l'allargamento a nuovi paesi e con il

rapporto strategico con la Russia, di essere in grado di fronteggiare le crisi di stabilità che hanno caratterizzato la transizione dell'Europa dopo il crollo del muro di Berlino, l'Alleanza si attrezza a nuove sfide.

Passaggi particolarmente importanti e significativi del processo di adattamento dell'Alleanza sono stati lo sviluppo di ulteriori iniziative di *Partnership* nell'area euro-asiatica ed in quella del Dialogo Mediterraneo, l'innovata iniziativa di cooperazione verso i Paesi del Golfo, il potenziamento delle proprie capacità di intervento con la costituzione, in particolare, della *N.A.T.O. Responce Force (NRF)* - avviata a rappresentare l'elemento trainante della trasformazione delle capacità militari-, il crescente impegno a supporto della stabilizzazione e della ricostruzione dell'Afghanistan e, infine, l'avvio della missione di addestramento a favore delle forze di sicurezza irachene.

In campo europeo, oltre al perseguimento dell'*Helsinki Head-line Goal* e alla realizzazione di appropriate strutture organizzative ed operative, la UE ha definito il proprio concetto di Forze di Reazione Rapida e l'iniziativa dei *Battle groups* che richiama, su scala sostanzialmente diversa, la NRF della NATO. Inoltre sono state avviate le iniziative per l'elaborazione di una visione futura di lungo termine (*EU Strategic*

Vision) relativa ai possibili requisiti operativi della UE quale strumento indispensabile per la pianificazione strategica dell'Unione.

A fronte della mutevole natura dei futuri rischi, l'evoluzione del quadro complessivo richiede, pertanto, di soddisfare l'esigenza di una risposta integrata a carattere multinazionale e multidisciplinare -civile, economica e militare- per l'intero spettro di missioni che vanno dalla prevenzione alla ricostruzione post conflittuale, passando attraverso la gestione della crisi, le missioni umanitarie, di mantenimento o imposizione della pace; missioni, quest'ultime, che possono comportare operazioni di combattimento, anche ad alta intensità.

Dal punto di vista strategico-militare, i criteri generali ai quali riferirsi per adeguare lo strumento militare nazionale al nuovo quadro globale di situazione sopra accennato continuano a richiedere, in primo luogo, una marcata esigenza di interoperabilità delle forze multinazionali, N.A.T.O. o Unione Europea che siano in grado di esaltare il vantaggio competitivo delle alleanze. Ciò richiede la disponibilità di forze pienamente integrabili a livello *joint* e *combined*, ad elevata prontezza, proiettabili, flessibili e rapidamente riconfigurabili in funzione della missione.

Su tali basi è possibile sviluppare un concreto progetto per uno strumento militare del futuro realmente integrato, moderno e soprattutto coerente con le risorse umane e finanziarie rese disponibili. La dimensione delle risorse assegnate alla Difesa per gli investimenti ed il funzionamento costituisce, ovviamente, il *driver* determinante il processo di trasformazione in corso e, pertanto, deve essere oggetto di massima attenzione anche per le dirette implicazioni sulla sicurezza nazionale.

È opportuno sottolineare come il 2006 rappresenti, dopo la cessazione del servizio di leva obbligatorio e la definitiva attuazione del sistema professionale, l'inizio di una "nuova era" per la Difesa. È, pertanto, necessario assicurare a tutti coloro che hanno intrapreso la carriera militare o hanno intenzione di intraprenderla, adeguati *standard* di formazione ed addestramento, equipaggiamenti, mezzi, materiali ed infrastrutture alloggiative, al fine di conseguire anche eccellenti livelli di preparazione e sicurezza nell'impiego.

Il processo di trasformazione in atto deve necessariamente innestarsi su uno strumento che è già notevolmente impegnato in attività operative, secondo il principio del "*transforming while operating*". Ne

consegue che la revisione dell'attuale struttura delle Forze deve essere perseguita con gradualità ed obiettivi mirati.

In tale contesto, l'integrazione interforze costituisce la pietra angolare per compiere un decisivo salto di qualità, unitamente allo sviluppo dell'interoperabilità con le Forze Armate degli altri membri della N.A.T.O. e dell'Unione Europea.

Stante quanto detto, risulta necessario agire in modo coerente sulle tre dimensioni che caratterizzano lo strumento militare, cioè:

- la quantità;
- la qualità;
- la capacità.

Per la *dimensione quantitativa* il riferimento è dunque il cosiddetto Modello Professionale, destinato a raggiungere, a medio-lungo termine, un più corretto bilanciamento tra le diverse categorie e tra le varie Forze Armate. Inevitabilmente, uno strumento militare interamente volontario configura un sostanziale incremento non solo dei costi correlati al personale ma anche di quelli connessi con il sostegno logistico, la formazione, l'addestramento, l'equipaggiamento, le dotazioni, la qualità della vita. La dimensione quantitativa,

pertanto, andrà attentamente monitorizzata per garantire la coerenza e la compatibilità con le altre due dimensioni sopra indicate.

La *dimensione qualitativa* oltre ad interessare l'acquisizione di mezzi e materiali, deve inglobare altri aspetti fondamentali tipici di una Forza Armata costituita da soli professionisti quali il corretto impiego delle dottrine operative consolidate, l'addestramento di personale oramai interamente specializzato, la capacità di *leadership* da parte dei comandanti.

La *dimensione capacitiva* è intimamente connessa con l'usabilità delle Forze, cioè con l'abilità di proiettare efficacemente pacchetti interforze modulati sulla missione. Essa richiede un processo di armonizzazione e razionalizzazione, teso a valorizzare le aree di maggiore valenza operativa, nonché ad individuare settori capacitivi nuovi; vere e proprie nicchie d'eccellenza tecnologica-operativa, da mettere a disposizione delle alleanze del momento.

Lo strumento militare potrà così esprimere concrete capacità operative nei contesti multinazionali solo se potrà disporre di personale, di mezzi e sistemi di qualità paragonabili a quelli dei principali Paesi alleati. Il mancato raggiungimento di questo obiettivo porrebbe le

Forze Armate italiane nell'impossibilità di svolgere un ruolo da protagonista in seno alle alleanze che si creano nelle varie operazioni.

Il processo di trasformazione in atto implicherà, quindi, una contemporanea azione su tutte e tre le dimensioni illustrate, attraverso un attento ed equilibrato impiego delle risorse. In sintesi, la pianificazione di medio-lungo termine, poggiandosi su una coerente riduzione della dimensione quantitativa della struttura delle Forze Armate, dovrà portare ad un sostanziale incremento della dimensione qualitativa e capacitiva dello strumento militare, al fine di accrescerne l'impiegabilità, l'efficacia e la resa operativa.

Con tali orientamenti si dovrà, in concreto, proseguire nella trasformazione dello strumento militare, per adeguarlo alle nuove realtà, dotarlo di capacità non più circoscritte alla semplice difesa del territorio nazionale, in modo che risulti del tutto idoneo a tutelare globalmente gli interessi nazionali, a garantire ed *"esportare"* dinamicamente stabilità e sicurezza, ad assicurare alla Nazione protezione anche da minacce non convenzionali e asimmetriche, calibrando le capacità di intervento in relazione alle molteplici e talvolta contemporanee necessità operative.

2. PRIORITÀ POLITICHE

Nell'ambito delle finalità generali sopra delineate, l'attività amministrativo-gestionale del Dicastero, ai fini della programmazione strategica 2006, dovrà orientarsi sulle seguenti **priorità politiche**, che assicurano -tra l'altro- la realizzazione degli obiettivi di governo e/o delle politiche intersettoriali:

- RIORGANIZZAZIONE DELLA DIFESA, tesa a:
 - Proseguire la riorganizzazione delle strutture e dei comandi della Difesa, perseguendo una piena integrazione interforze, con particolare riguardo alle forze da sbarco;
 - Accentrare talune attività logistiche per realizzare ulteriori economie, anche al fine dell'eventuale reimpiego di personale nei settori operativi;
 - Perfezionare la struttura di Polizia Militare.

- STANDARDIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE, allo scopo di:
 - Sviluppare l'informatica gestionale (e-government, e-learning, etc.) attraverso le funzioni di indirizzo e coordinamento assegnate al D.G.Re.S.I.A.D. quale elemento cardine del comparto informatico della Difesa;

- Migliorare la qualità del lavoro e dei servizi resi, incrementandone la trasparenza, anche attraverso l'informatizzazione delle procedure e l'automazione dei processi;
 - Standardizzare le procedure, elaborando direttive omogenee e funzionali.
- PROFESSIONALIZZAZIONE DELLE FF.AA., per:
- Conseguire gradualmente il modello "professionale" delle Forze Armate a 190.000 unità, anche attraverso il riordino dei ruoli e delle carriere del personale militare;
 - Promuovere l'elevazione del livello culturale, la formazione e l'addestramento del personale militare a livello di F.A. - compresa l'Arma dei Carabinieri- anche in chiave joint/combined;
 - Promuovere il benessere del personale;
 - Proseguire la sostituzione del personale militare dell'area Tecnico Amministrativa con personale civile adeguatamente riqualificato.

- AMMODERNAMENTO E FUNZIONAMENTO DELLO STRUMENTO MILITARE, al fine di:
 - Ristrutturare e potenziare lo strumento in un contesto net-centric -anche con riguardo al C4-ISTAR- per adeguarlo alle nuove realtà operative e renderlo idoneo a garantire gli interessi nazionali anche a livello globale;
 - Attuare il piano di potenziamento dell'Arma dei Carabinieri per l'assolvimento dei compiti militari e di sicurezza pubblica;
 - Sviluppare la cooperazione internazionale sostenendo i compiti istituzionali dell'Agenzia Europea di Difesa, nonché favorire la ricerca e sviluppo;
 - Assicurare l'efficienza dei mezzi operativi e la qualità dello strumento.

- CONTRIBUTI A SICUREZZA E STABILIZZAZIONE INTERNAZIONALE, volti a:
 - Contribuire alla stabilizzazione e ricostruzione nelle aree di crisi -anche capitalizzando le esperienze maturate nelle *Peace Support Operations* (PSO)- nonché al contrasto del terrorismo internazionale;
 - Porre in essere le attività necessarie al raggiungimento della piena capacità operativa della Forza di Gendarmeria Europea

(EUROGENFOR) e del Centro di Eccellenza per *Stability Police Units* (COESPU);

- Sviluppare le specializzazioni in ambito internazionale (MSU) che vedono il nostro Paese in posizione di leadership;
- Sostenere la cooperazione internazionale e sviluppare l'interoperabilità multinazionale NATO/UE, contribuendo alla realizzazione di una capacità di risposta rapida.

➤ CONTENIMENTO E MONITORAGGIO DELLA SPESA PUBBLICA, finalizzati soprattutto a:

- Valutare il ricorso a forme di sostegno finanziario innovativo, funzionale al contenimento della spesa;
- Razionalizzare la gestione delle infrastrutture e finalizzare le attività di dismissione dei beni immobili non più utili ai fini istituzionali;
- Sviluppare ed introdurre metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita in relazione ai servizi resi dall'Amministrazione (customer satisfaction);
- Implementare il sistema di monitoraggio e controllo dell'andamento della spesa, allo scopo di favorirne la razionalizzazione.

3. RISORSE FINANZIARIE

Il bilancio Difesa per l'anno 2006 ammonta a 17.782,2 M€, pari all'1,24% rispetto al P.I.L. previsionale per il 2006 (stimato in 1.435.404 M€), mentre il rapporto P.I.L.-risorse devolute alla Funzione Difesa (12.106,7 M€) è pari allo 0,84%.

Di seguito è schematizzata la ripartizione delle risorse tra le varie Funzioni:

(milioni di euro)

SETTORE DI SPESA	2005	2006
Funzione Difesa	13.638,6	12.106,7
Funzione Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	4.795,3	5.271,4
Funzioni Esterne*	222,4	115,4
Pensioni Provvisorie*	365,4	288,7
TOTALE	19.021,7	17.782,2

* Attività non strettamente collegate con i compiti istituzionali della Difesa.

Il dettaglio delle risorse a disposizione per la Funzione Difesa nel 2006, confrontato con quelle del 2005, è riportato nel successivo prospetto:

(milioni di euro)

SETTORE DI SPESA	2005	2006
Personale	8.037,3	8.757,7
Esercizio	3.013,3	1.837,5
Investimento	2.588,0	1.511,5
TOTALE	13.638,6	12.106,7

Per il **settore Personale** le disponibilità (8.757,7 M€) registrano un incremento del 9,0% rispetto al 2005 (+720,4 M€), dovuto agli effetti a regime dei provvedimenti di concertazione e di riallineamento delle carriere, nonché al processo di ridefinizione e modernizzazione dello strumento, in armonia con le disposizioni dettate dalla legge del 23 agosto 2004, n.226 sulla sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva. Al tempo stesso, dovrà proseguire il processo di riqualificazione del personale civile, destinato a sostituire progressivamente quello militare nei compiti ed impieghi non operativi.

Le risorse definite per l'**Esercizio**, che ammontano a 1.837,5 M€, dovranno assicurare principalmente la funzionalità dello strumento militare con particolare riferimento alla formazione ed all'addestramento del personale, alla manutenzione ed all'efficienza dei mezzi a maggior valenza operativa.

Per quanto riguarda il **settore Investimento** (1.511,5 M€), le risorse assegnate dovranno essere dedicate al finanziamento dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei mezzi e sistemi, conferendo priorità ai programmi di acquisizione, di rivitalizzazione e ammodernamento già in attuazione, sincronizzando i programmi esecutivi con quelli del funzionamento per armonizzare le acquisizioni con le dismissioni dei mezzi operativi e strumentali obsoleti.

In merito alle rimanenti funzioni, rispetto al 2005, si evidenzia:

- un incremento di 476,1 M€ (+9,9%) delle spese per la Funzione Sicurezza Pubblica ripartite come segue:
 - spese per il Personale in servizio pari a 4.885,6 M€, con un incremento di 450,2 M€;
 - spese per l'Esercizio pari a 379,3 M€, con un incremento di 33,3 M€;
 - spese per l'Investimento pari a 6,5 M€, con un decremento di 7,8 M€.
- un decremento delle spese per le Funzioni Esterne (-107 M€);
- un decremento per le Pensioni Provvisorie (-76,7 M€).

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La programmazione così delineata rispecchia indubbiamente le ristrettezze di bilancio già emerse nella parte finale dell'E.F. 2005, con la conseguenza di imporre un'attenta scelta dei programmi prioritari da realizzare.

Comunque il Dicastero, anche nel 2006, sarà pronto a fronteggiare gli impegni assunti, tutti di notevole portata; a tal fine, oltre ad assicurare il finanziamento delle missioni internazionali in atto, verranno garantite risorse per i programmi di ammodernamento in atto, in aderenza con gli impegni precedentemente assunti nel settore.

Tuttavia, i sacrifici richiesti al "sistema Paese" -e con esso alla Difesa- in questa fase di transizione, non dovranno impedire il conseguimento dei risultati ottimali attesi.

Pertanto, in tale situazione, è di fondamentale importanza che l'intera gestione delle risorse venga improntata al massimo rigore e ad un attento controllo della spesa, non soltanto centrale, ma anche periferica.

In particolare, i responsabili ai vari livelli, dovranno ricercare costantemente le migliori e più efficaci soluzioni per utilizzare al

meglio gli stanziamenti, in maniera da non penalizzare l'attività istituzionale, soprattutto per quanto attiene ai settori formativo, addestrativo ed operativo.

In definitiva, solo proseguendo sulla strada della "buona amministrazione" -attraverso un utilizzo "intelligente" delle risorse e l'ulteriore razionalizzazione dei c.d. "processi d'impresa"- la dirigenza ad ogni livello potrà conseguire gli obiettivi previsti per il prossimo esercizio finanziario.

Le schede relative agli obiettivi strategici, agli obiettivi operativi ed ai programmi d'azione sono contenute nell'accluso supporto informatico e costituiscono parte integrante della Direttiva.

Roma, 3 gennaio 2006

 Il Ministro

La presente Direttiva è sottoposta a controllo come previsto dalla vigente normativa.

secin@difesa.it