

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Istituzione di un Servizio nazionale di riserva volontaria per la mobilitazione ed il completamento delle Forze armate. C. 2861 Paglia e C. 4106 Cirielli (<i>Esame e rinvio</i>) .	80
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	85
AVVERTENZA	85

SEDE REFERENTE

Mercoledì 23 marzo 2011. — Presidenza del presidente Edmondo CIRIELLI.

La seduta comincia alle 15.05.

Istituzione di un Servizio nazionale di riserva volontaria per la mobilitazione ed il completamento delle Forze armate.

C. 2861 Paglia e C. 4106 Cirielli.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti in titolo.

Edmondo CIRIELLI, *presidente e relatore*, osserva che le proposte di legge oggi all'esame della Commissione mirano entrambe ad assicurare al modello di difesa introdotto con la legge n. 226 del 2005, basato su un esercito di tipo professionale, un bacino di professionalità non disponibili o presenti in numero troppo esiguo nell'ambito del personale in servizio permanente o, ancora, la cui formazione e permanenza nei ranghi risulterebbero troppo onerose in relazione alle previsioni

d'impiego. Entrambe le iniziative legislative nascono, quindi, dalla considerazione che l'accresciuto impegno delle Forze armate nelle missioni internazionali di stabilizzazione e ricostruzione da un lato e, dall'altro lato, i sempre maggiori e complessi compiti che negli ultimi anni sono stati assolti in Patria dal personale militare, hanno posto in evidenza la necessità di individuare un modello di difesa più flessibile alle esigenze del Paese in cui, accanto a unità composte da personale in servizio permanente, si collochi un bacino di personale appositamente addestrato al quale attingere per assolvere incarichi particolari e per periodi di tempo determinati, selezionando il relativo personale dal mondo civile.

Inoltre, si è tenuto conto del considerevole numero di cittadini italiani che, pur avendo fatto una scelta professionale diversa da quella militare, intendono mettere la propria disponibilità al servizio della nazione, concorrendo alla difesa delle sue istituzioni, della collettività e dei suoi beni, sia sul territorio nazionale che all'estero.

Rileva, quindi, che le proposte di legge in esame affrontano tale questione con

due diverse soluzioni che contemplano però numerosi punti in comune.

La proposta di legge a sua firma, sottoscritta da numerosi colleghi, traendo spunto sia dalla normativa vigente in altri Paesi — che contemplano un sistema analogo — sia della normativa vigente in Italia in materia di riserva, prevede la delega al Governo per l'istituzione di un Servizio nazionale militare di volontari per la mobilitazione. Si tratta di uno strumento che è essenzialmente mirato a costituire uno strumento sostitutivo della leva obbligatoria, la cui sospensione necessita evidentemente di soluzioni alternative che non sono ancora state progettate. Non va sottovalutato, peraltro, che una delle conseguenze della sospensione della coscrizione obbligatoria è l'invecchiamento del personale riservista e la progressiva riduzione della consistenza numerica della riserva, adesso alimentata in modo minimale.

La proposta di legge del deputato Paglia mira a costituire una struttura — che riproduce, con talune innovazioni la materia relativa alle Forze di completamento, recependo talune delle istanze provenienti da coloro che vi appartengono e che da tempo richiedono un intervento legislativo sul punto — di supporto all'operatività delle Forze armate.

Nell'illustrazione dei contenuti normativi, si prenderà in esame la proposta di legge C. 4106 Cirielli, di più ampia portata, evidenziando poi i punti in comune e quelli divergente con la proposta di legge C. 2861 Paglia.

L'articolo 1 indica le caratteristiche principali del Servizio nazionale militare di volontari per la mobilitazione (SNM), con particolare riferimento ai suoi obiettivi, ai soggetti che vi possono partecipare e alla sua organizzazione interna. Nel prevedere la delega al Governo per la realizzazione del citato Servizio, da attuare entro un anno dalla data di approvazione della legge, si precisa che il compito prioritario del SNM è quello della difesa della Patria, sancito dall'articolo 52 della Costituzione. Possono essere arruolati i cittadini italiani in possesso dei requisiti indicati dall'articolo 3 che intendano concorrere alla difesa delle

istituzioni, della collettività e dei beni della Patria, sul territorio nazionale e all'estero; si prevede inoltre che il Servizio sia costituito in reparti aggregati a reparti già esistenti su base regionale, periodicamente addestrati e composti da ufficiali, da sottufficiali e da personale di truppa maschile e femminile.

L'articolo 2, definisce le caratteristiche fondamentali del reclutamento del personale civile che intende essere arruolato nell'istituendo Servizio. In particolare, si stabilisce che il numero del personale che annualmente può essere arruolato viene definito dal Ministro della difesa sulla base delle esigenze manifestate dalle singole Forze armate, dei possibili impieghi civili che possono essere svolti dagli aspiranti all'arruolamento e degli stanziamenti annuali di bilancio a disposizione. La selezione per l'accesso al Servizio, da svolgersi su base esclusivamente regionale, consiste in un accurato accertamento dell'idoneità psico-fisica attitudinale dell'aspirante arruolato, al fine di selezionare i partecipanti a corsi di formazione presso istituti di formazione militare di base e avanzata.

L'articolo 3 reca i requisiti del reclutamento. Sottolinea l'importanza di tale disposizione in quanto stabilisce il principio generale secondo cui possono accedere al citato servizio non solo coloro che in passato hanno avuto una esperienza militare — ad esempio militari in congedo o cittadini che in passato hanno svolto il servizio militare — ma anche privati cittadini che, pur non avendo alle spalle tale esperienza e non possedendo titoli di studio qualificati (e che dunque non possono accedere alla riserva selezionata) intendano comunque mettere al servizio delle Forze armate la propria disponibilità. A seconda del *curriculum* individuale, il personale arruolato svolgerà inizialmente le funzioni corrispondenti al grado militare di inquadramento e alla specialità di appartenenza. Inoltre, proprio in considerazione della citata eterogeneità delle categorie degli aspiranti arruolati nel Servizio, la proposta di legge contempla corsi propedeutici di formazione e di addestramento organizzati in maniera differente a

seconda del diverso grado di conoscenza militare degli appartenenti all'arruolamento.

Osserva che tale disposizione è presente in altri ordinamenti come, ad esempio, in Germania. In questo Paese i riservisti possono essere richiamati per cicli di formazione e aggiornamento fino a 15 giorni l'anno. La formazione avviene più frequentemente per gli ex-militari caratterizzati da alte competenze specifiche, mentre quelli scarsamente qualificati vengono richiamati più di rado. Normalmente gli ufficiali sono sottoposti ad un periodo di richiami formativi periodici di 10 anni, i sottufficiali 7 anni, il resto del personale 4 anni, anche se per specifiche qualifiche il periodo può essere più lungo.

L'articolo 5, relativo alle modalità di impiego operativo, stabilisce il principio generale in base al quale gli appartenenti al Servizio devono presentarsi ogni qualvolta convocati da parte del comando da cui dipendono. Sono quindi sottoposti durante il citato periodo alle leggi e ai regolamenti della disciplina militare che si applicano, altresì, al citato personale durante i periodi di addestramento di cui all'articolo 4. La mancata presenza alla convocazione senza giustificato motivo comporta la rinuncia all'arruolamento nel Servizio nazionale militare di volontari per la mobilitazione.

Da ultimo, si sofferma sull'articolo 7, che disciplina lo *status* e gli incentivi economici, fiscali e contributivi connessi all'arruolamento. In particolare, è riconosciuto al personale con rapporto di lavoro dipendente arruolato nel Servizio che partecipa alle attività operative e di addestramento, il diritto al mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato e del trattamento economico e previdenziale da parte del datore di lavoro pubblico o privato; sono altresì riconosciuti incentivi, nei confronti dei datori di lavoro, stabiliti in misura proporzionale alla durata delle assenze dei loro dipendenti arruolati nel Servizio, in ragione dei richiami per lo svolgimento di attività operative o di formazione; sono infine concesse agevolazioni fiscali sulle imposte sul reddito in favore

dei professionisti e dei lavoratori autonomi, in ragione dei richiami per lo svolgimento di attività operative o di formazione.

In particolare, per quanto riguarda i volontari dipendenti pubblici, l'intero trattamento economico e previdenziale è posto totalmente a carico delle amministrazioni pubbliche di appartenenza, mentre per i dipendenti privati tale onere grava direttamente sul datore di lavoro al quale è riconosciuto il diritto al rimborso delle somme erogate da parte dell'istituto di previdenza cui il lavoratore è iscritto. Ciò al fine di non dover fare gravare l'onere derivante dall'assenza dall'attività lavorativa né sui cittadini che intendono arruolarsi nel Servizio, né sui datori di lavoro privati. Alla luce di quanto evidenziato, infatti, gli oneri sono posti a carico dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È previsto altresì l'obbligo, per lo stesso Ministero, di versare annualmente agli enti previdenziali gli importi da questi rimborsati ai datori di lavoro. Ai volontari che siano lavoratori autonomi, viene conferita un'indennità per il mancato reddito relativo ai giorni di astensione dal lavoro per lo svolgimento delle attività operative o di formazione. A tal fine, viene costituito un apposito fondo di accantonamento presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infine, si riconosce la corresponsione, al personale arruolato nel Servizio privo di occupazione al momento del richiamo, relativamente ai periodi di impiego nelle attività, un'indennità corrispondente a quella prevista per il grado militare di inquadramento.

Gli ultimi due articoli riguardano, infine, la copertura finanziaria del provvedimento e la sua entrata in vigore.

Passando alla proposta di legge C. 2861 del deputato Paglia, osserva che essa mira ad intervenire su un quadro normativo frammentario che riguarda le Forze per il completamento volontarie. A tal fine, essa istituisce una riserva di completamento delle Forze armate, delegando ad un apposito Regolamento il compito di definirne

il concreto funzionamento sulla base delle indicazioni previste nella medesima proposta.

Anche in tale sede si stabilisce il principio fondamentale in base al quale l'istituenda riserva è funzionale allo svolgimento dei compiti istituzionali delle Forze armate e sono definiti modi e i tempi dei cicli di addestramento della Riserva, nonché la sospensione o la decadenza dalla riserva in caso di mancata risposta ai richiami.

Segnala, ancora, che in entrambe le proposte sono stabiliti i tempi massimi di richiamo del personale. Inoltre anche la proposta C. 2861 Paglia, analogamente a quella C.4106, Cirielli ed altri, prevede incentivi fiscali in favore dei datori di lavoro, proporzionali alla durata delle assenze dei loro dipendenti e collaboratori in ragione dei richiami in servizio attivo, nonché agevolazioni fiscali sulle imposte sul reddito a favore dei professionisti e lavoratori autonomi, effettivi della Riserva di completamento, in caso di loro richiamo in servizio sebbene la disciplina concreta sia affidata ad un successivo regolamento.

Uno dei punti di maggiore distanza tra le due iniziative legislative riguarda la platea di soggetti potenzialmente interessati. La proposta Paglia è riferita infatti a specifiche categorie di soggetti, con esclusione dei cittadini comuni salvo che non abbiano particolari qualifiche, differenziandosi in ciò dalla iniziativa legislativa a sua prima firma. Inoltre, la proposta Paglia prevede che il personale della Riserva di completamento sia assegnato agli enti, distaccamenti e reparti a completamento del personale in servizio permanente e per lo svolgimento di servizi supplementari rispetto a quelli assicurati dal medesimo personale. Viceversa, nella proposta C. 4106 Cirielli, il Servizio nazionale è costituito in reparti aggregati a reparti già esistenti su base regionale al fine di rendere più agevole lo svolgimento del servizio consentendone l'esplicazione nel territorio delle regioni di provenienza.

Quanto all'organico complessivo, la proposta di legge Paglia differenzia le

condizioni ordinarie dal caso in cui vi siano particolari situazioni di necessità ed urgenza. Nel primo caso l'organico numerico complessivo della Riserva ha consistenza « complementare » all'organico complessivo delle Forze armate, mentre nel secondo caso può essere anche « supplementare » a quello complessivo delle Forze armate. Inoltre, nel primo caso, l'entità complessiva è stabilita con decreto del Ministro della difesa; nel secondo caso la definizione dell'entità complessiva della Riserva rientra invece nelle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri.

Osserva, poi, che la proposta C. 2861 Paglia prevede che il richiamo in servizio del personale della Riserva di completamento sia obbligatorio in casi di grave crisi internazionale, mentre si prevede il richiamo in servizio su base volontaria nei casi di pubblica calamità e straordinaria necessità ed urgenza.

Sono infine differenti le coperture finanziarie dei due provvedimenti, su cui evidentemente occorre una riflessione supplementare.

Nella proposta di legge Paglia, infatti, al fine di coprire l'onere complessivo stimato in 50 milioni di euro si ricorre all'aumento delle aliquote sui prodotti alcolici intermedi ed alcole etilico. La proposta di legge C. 4106 Cirielli prevede invece un sistema di copertura che vede interessati i fondi di diversi Ministeri ed in particolare, il Ministero del lavoro, dell'economia e della difesa.

Conclusivamente, si riserva di integrare la relazione illustrativa allorquando sia assegnata alla Commissione la proposta C. 4174, Gidoni, nonché ulteriori iniziative legislative vertenti su analoghi argomenti, che i gruppi hanno già preannunciato di voler presentare.

Francesco Saverio GAROFANI (PD), nel confermare l'intenzione del proprio gruppo di promuovere una iniziativa legislativa su tale materia, osserva come l'esame degli argomenti affrontati dalle proposte di legge in questione non possa essere svolto in maniera esaustiva senza una compiuta riflessione sul modello di

difesa che si intende adottare. Al riguardo sottolinea come l'audizione del Ministro della difesa che era dedicata a tale riflessione non si sia mai conclusa malgrado sia trascorso più di un anno.

Ritiene, dunque, che non sia razionale, al fine di produrre un proficuo lavoro, avviare una discussione sulle proposte in esame senza che si sia preventivamente definito l'ambito del nuovo modello di difesa.

Edmondo CIRIELLI, *presidente e relatore*, nel condividere parzialmente le osservazioni del deputato Garofani, osserva che le proposte di legge in discussione hanno anche lo scopo di stimolare il Governo ad un maggior dinamismo. È un dato di fatto che dalla riforma della leva ad oggi nessun Governo abbia affrontato e risolto il problema del reclutamento. In quest'ottica ritiene che la Commissione non debba restare inerte su un tema fino ad oggi trascurato ma di fondamentale importanza, in attesa di conoscere gli orientamenti del Governo sul nuovo modello di difesa. Rileva che, in ogni caso, la sua iniziativa si struttura in termini di delega legislativa, proprio per la consapevolezza che occorra su questa materia una piena condivisione e partecipazione dell'Esecutivo.

Francesco BOSI (UdC), pur avendo sottoscritto la proposta C. 4106, Cirielli, di cui condivide la finalità, ritiene giusto porre il dibattito su corretti binari. Osserva, infatti, che quando fu presa la decisione di sospendere la leva obbligatoria, sostituendola con il reclutamento di volontari in ferma breve o prefissata, le previsioni allora ipotizzate stimavano un'elevata percentuale di transito di volontari al servizio effettivo, non inferiore al settanta per cento. Gli attuali problemi legati alla carenza di risorse di bilancio stanno invece determinando dati in assoluta controtendenza, al punto che le suddette percentuali raggiungono appena il dieci per cento.

Ritiene pertanto che le proposte in esame mirano sicuramente a colmare un

vuoto normativo, ma che è altrettanto importante cercare di capire quale sia il modello di difesa che si intende adottare in presenza di una politica di tagli globali rilevanti che colpisce anche il bilancio della difesa. Auspica, quindi, che sul punto possano intervenire ulteriori chiarimenti che rendano possibile alla Commissione di lavorare proficuamente.

Marcello DE ANGELIS (Pdl) rileva che le proposte di legge illustrate stimolino una riflessione di ampio respiro sul modello di difesa che si intende costruire per il futuro. L'organizzazione delle Forze armate è stata tradizionalmente tarata sulle esigenze di difesa del territorio nazionale e dei suoi confini. Le vicende degli ultimi anni hanno invece richiesto un utilizzo dello strumento militare sempre più finalizzato alla sua proiezione nei diversi teatri operativi su scala mondiale. In questo ambito le due iniziative appaiono non del tutto sovrapponibili, quanto piuttosto idonee ad integrarsi vicendevolmente l'una con l'altra.

La proposta dell'onorevole Paglia appare infatti voler costituire una struttura di supporto alle attività delle Forze armate che potrebbe essere principalmente orientata allo svolgimento delle missioni internazionali. In questo senso appare particolarmente utile procedere al riordino dell'attuale normativa sulla riserva selezionata. Viceversa la proposta del presidente Cirielli intende costruire un percorso di formazione su larga scala di personale mobilitabile essenzialmente in situazioni di emergenza sul territorio italiano. In quest'ottica si prefigura anche una sua organizzazione a livello regionale, che tuttavia potrebbe pregiudicare le possibilità di scelta dei volontari in ordine alla specializzazione di tipo militare da sviluppare, essendo possibile che quelle prescelte non siano presenti nei reparti dislocati nella regione di appartenenza. Si tratta di una innovativa forma di integrazione tra strutture militari e popolazione civile che, per certi versi, richiama il modello di paesi come la Svizzera, la Gran Bretagna e la stessa Guardia nazionale statunitense.

Proprio in ragione dell'esigenza di assicurare che l'accesso a questa nuova istituzione avvenga per ampi strati della popolazione occorre, tuttavia, ragionare con molta attenzione sulle possibili risorse economiche da investire in questa importante struttura.

Edmondo CIRIELLI, *presidente e relatore*, in relazione alle considerazioni emerse nel dibattito, desidera ulteriormente precisare che le proposte in esame affrontano le questioni connesse alla difesa nazionale da prospettive simili, ma non del tutto sovrapponibili. Mentre la proposta dell'onorevole Paglia intende potenziare l'operatività delle Forze armate razionalizzando strumenti esistenti che ne integrano la funzionalità, la sua iniziativa legislativa trae invece origine dalla necessità di riprendere una riflessione sulle conseguenze della sospensione della leva obbligatoria. Ritiene che infatti sia stata frettolosamente accantonata l'esigenza di promuovere strumenti alternativi alla leva obbligatoria, che siano idonei a rispondere ad esigenze particolari di difesa e di intervento che potrebbero verificarsi nel futuro. Auspica che la sua iniziativa legislativa possa consentire di riprendere il dibattito ed il confronto con il Governo su questa fondamentale tematica, che indubbiamente si connette con le scelte sul nuovo modello di difesa ma che, a suo avviso, riveste una portata ben più ampia.

Augusto DI STANISLAO (IdV) ritiene che le proposte di legge in esame, poiché tendono a colmare dei vuoti normativi, costituiscano un'iniziativa meritevole di attenzione. Tuttavia non può esimersi dall'osservare che esse pongono degli interrogativi che necessitano di ricevere una risposta prima ancora che si entri nel merito. Infatti, indubbiamente tali proposte rivestono un ruolo di stimolo al Governo e di individuazione delle problematiche in vista di successive iniziative volte ad affrontare pragmaticamente le questioni poste. Esse potrebbero anche concludere positivamente il loro *iter* già in questa legislatura qualora la loro discussione avvenisse nel-

l'ambito della riflessione avviata sul nuovo modello di difesa. Ricorda di aver presentato numerosi atti di sindacato ispettivo sui risultati del lavoro della commissione di alta consulenza e studio per la ridefinizione complessiva del sistema di difesa e sicurezza nazionale, istituita in seno al ministero della Difesa, senza che ad oggi abbia ricevuto risposte adeguate. Ciò premesso, ritiene che le due proposte siano tra di loro culturalmente inconciliabili e che ben difficilmente potrebbero confluire in un testo unificato che le accomuni, a maggior ragione in assenza di un contributo da parte dell'Esecutivo che chiarisca quale direzione sia la più percorribile.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.40.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.40 alle 15.45.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

INTERROGAZIONI

5-01570 *Ruggia: Sugli oneri finanziari derivanti dal cambio di denominazione da « Regione » a « Legione » dei Comandi di Regione dell'Arma dei Carabinieri.*

5-01707 *Di Stanislao: Sul susseguirsi di tragici eventi, collegati alle elezioni del 20 agosto 2009 in Afghanistan.*

5-03774 *Bosi: Sulle dichiarazioni del Responsabile del comparto difesa dell'Osservatorio militare di Roma su questioni inerenti lo stesso Osservatorio.*