COMMISSIONE IV
DIFESA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 NOVEMBRE 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANLUCA RIZZO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Rizzo Gianluca, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DEL RECLUTAMENTO NELLE CARRIERE INIZIALI DELLE FORZE ARMATE

Esame del documento conclusivo:

Rizzo Gianluca, *Presidente* 3, 8

Deidda Salvatore (FdI) 5

Del Monaco Antonio (M5S) 7

Ferrari Roberto Paolo (Lega) 3, 8

Pagani Alberto (PD) 6

Russo Giovanni (M5S) 4

ALLEGATO: Proposta di documento conclusivo 9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Cambiamo !-10 Volte Meglio: Misto-C10VM; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANLUCA RIZZO

La seduta comincia alle 13.55

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sullo stato del reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate. Ricordo che la bozza del documento conclusivo è stata distribuita nella riunione dell'Ufficio di presidenza dello scorso 13 novembre e, successivamente, inviata a tutti i colleghi (*vedi allegato*). Avverto che il collega Ferrari ha fatto pervenire alcune proposte di modifiche e integrazioni. Do, dunque, la parola al collega Ferrari.

ROBERTO PAOLO FERRARI. Grazie, Presidente. Prima di entrare nel merito delle note che sono state proposte come integrazioni o modifiche, vorrei ringraziare il Presidente per l'ottimo lavoro che ha portato alla redazione di questo documento.

Come i colleghi potranno constatare, il documento evidenzia i motivi che hanno spinto la Commissione a deliberare questa indagine conoscitiva su proposta del gruppo della Lega, con particolare riguardo a quanto evidenziato dagli stati maggiori di Forza armata durante le audizioni svolte a inizio legislatura, ovvero sia il venir meno di quella « attrattività », che è fondamentale affinché i giovani si avvicinino a un'esperienza di vita quale è quella militare, sia il venir meno degli incentivi quale, ad esempio, l'assorbimento totale nei ruoli delle Forze di polizia al termine dell'esperienza militare, qualora questa non venisse tramutata in un servizio permanente.

Nel primo capitolo si ripercorre il processo normativo che ha portato alla trasformazione dello strumento militare, con un progressivo ridimensionamento del ruolo numerico del personale militare.

Nel secondo capitolo del documento, attraverso la sintesi degli interventi delle persone ascoltate, dai vertici della Difesa a quello del Direttore generale di PERSOMIL, viene meglio dettagliata l'attività e l'andamento del reclutamento negli ultimi anni, che hanno sancito un'insufficiente capacità di soddisfare le esigenze delle Forze armate, soprattutto per quanto riguarda l'Esercito rispetto alle altre due Forze armate, e con una riduzione del livello, qualitativo e non solo quantitativo, del personale che viene arruolato. Altro elemento evidenziato quale ostacolo iniziale al reclutamento è stato ravvisato nella contraddittoria opposizione tra la facilità dell'accesso attraverso le domande *on line*, quindi anche attraverso una modernizzazione dell'attività di avvicinamento alla Forza armata, e i costi da sostenere per effettuare le prove nella fase successiva, ovvero l'onere del trasferimento presso i luoghi di selezione, i costi per gli esami medici o clinici da sostenere, eccetera. Non sono stati nascosti, anzi sono bene evidenziati nella relazione i vincoli che la vita militare impone

rispetto alla vita civile. Questa è una delle principali motivazioni degli abbandoni che avvengono successivamente all'inserimento in organico nelle prime settimane. La limitazione della possibilità di carriera è un ulteriore elemento di criticità che è stato sottolineato. L'eliminazione della riserva assoluta è anch'essa un elemento di indebolimento dell'attrattività, fenomeno che tuttavia non può essere ricondotto a questo mero aspetto relativo alla stabilizzazione. In questo senso è emerso, come elemento richiesto dalle Forze armate, un ritorno alla riserva assoluta. Di contro abbiamo invece le posizioni delle Forze di polizia a ordinamento militare – Carabinieri *in primis*, ma anche la Guardia di finanza con la sua peculiarità ancora più accentuata – nonché delle Forze di polizia a ordinamento civile, che non vorrebbero la modifica dei contingenti attualmente in vigore.

Il capitolo terzo dà conto delle possibili soluzioni che sono state suggerite dalle persone ascoltate. Vi è un iniziale cenno all'audizione del Ministro *pro tempore* Elisabetta Trenta, in cui si fa riferimento al fatto che non solamente l'aspetto economico – come altri avevano sottolineato – è un elemento che porta alla scelta della vita militare. Dunque, quello che era stato individuato come l'elemento fondamentale per la perdita di attrattività, non è risultato essere poi così determinante. Il Capo di stato maggiore della Difesa, Generale Enzo Vecciarelli, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Giovanni Nistri, ma soprattutto il Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale Salvatore Farina, che è l'Arma – come ho detto – più toccata da questa riduzione dell'attrattività della vita militare, hanno avanzato delle proposte, che mi sento di poter concentrare in una proposta fondamentale: quella della modifica della durata del periodo della ferma volontaria prefissata, attualmente prevista – come è stato illustrato nella prima parte della relazione – tra gli uno e i quattro anni, con la necessità delle possibili rafferme, in modo da sostituire l'attuale figura del volontario con quella di un volontario in ferma prefissata di tre anni più tre anni. Si arriverebbe, così, a ottenere un duplice risultato: da un lato, quello di un periodo formativo più ampio tale da permettere di acquisire anche elementi spendibili all'esterno delle Forze armate, nel caso di mancata rafferma, e, dall'altro, quello di poter avere una prospettiva di impiego duratura più ampia rispetto all'attuale nel caso di prosecuzione del servizio.

C'è poi un capitolo che riguarda il sostegno alla ricollocazione lavorativa nel mondo civile, sfruttando le peculiarità e le capacità acquisite durante il periodo militare. Oltre all'aspetto del transito nelle Forze di polizia e all'aspetto relativo alla riserva di posti mai attuata nel comparto civile della Pubblica Amministrazione, c'è dunque anche quello di sfruttare gli elementi acquisiti durante la permanenza militare per l'inserimento nelle attività lavorative del mondo civile. Sarebbe interessante, poiché il documento ha condensato il lavoro di ascolto di questi mesi, che, oltre alle proposte degli auditi, potesse nascere anche una sintesi del lavoro della Commissione.

Come ho detto, ho apportato alcune integrazioni e modifiche all'interno del testo, e mi farebbe davvero piacere che tutti contribuiscano alla redazione finale. Anche questa mattina abbiamo sentito dal Ministro della difesa che c'è una particolare attenzione da parte del dicastero rispetto agli esiti del lavoro su questa indagine conoscitiva. Penso che si possa davvero dare uno strumento utile al Governo o ai Gruppi parlamentari che hanno già, in alcuni casi, presentato delle proposte di legge, per poterle eventualmente affrontare e trasformarle in documenti normativi che possano dare le risposte attese.

GIOVANNI RUSSO. Quello del reclutamento è un tema importantissimo, visto che – come già abbiamo ascoltato molte volte dalla viva voce sia dei Ministri della Difesa sia dei vari Capi di stato maggiore – l'elemento umano è centrale all'interno delle Forze armate. Il sistema di reclutamento riveste, dunque, un carattere speciale, particolarmente sensibile.

Dall'indagine conoscitiva è scaturita la necessità di proporre delle soluzioni alle problematiche evidenziate, soprattutto perché ci sono tanti giovani che ambiscono

davvero molto a servire lo Stato in armi e a contribuire in maniera determinante alla sicurezza del nostro Paese. Noi ci troviamo nella seconda fase di un periodo che dovrebbe definire il passaggio da un sistema basato sulla leva obbligatoria – la leva è stata sospesa, non soppressa, nel 2005 – a uno fondato su militari professionisti e ci dobbiamo ricordare che l'articolo 52 della Costituzione recita che la difesa della Patria è un sacro dovere del cittadino, per cui occorrono dei giusti assestamenti nel sistema di reclutamento del personale. Dall'indagine conoscitiva è emerso che il maggior bisogno di questi giovani, lungi dall'essere esclusivamente legato alla sicurezza economica e alla certezza di un posto di lavoro, è la crescita professionale all'interno delle Forze armate. Abbiamo sentito anche il rappresentante militare dell'Ambasciata francese, che ci ha illustrato quanto il settore privato cerchi di reclutare i migliori elementi delle Forze armate. Questo avviene anche negli Stati Uniti, in Inghilterra e in molti altri Paesi. La crescita professionale è il vero volano per attrarre i giovani a prestare servizio in divisa. Mi auguro che con questa indagine conoscitiva estremamente interessante e con l'opera di studio che abbiamo personalmente svolto, di cui questo documento conclusivo è soltanto un momento assai importante, la crescita professionale diventi l'obiettivo, oltre a quello della riforma del reclutamento, cruciale per i nostri giovani e per il nostro Paese.

SALVATORE DEIDDA. Questa indagine conoscitiva può essere utile per mettere in luce problematiche che ritengo ognuno di noi conoscesse già quando è entrato in questa Commissione, perché purtroppo sono problemi atavici che ci trasciniamo da anni. Noi del Gruppo di Fratelli d'Italia abbiamo da sempre affermato che la legge n. 244 del 2012 rappresenta per le Forze armate un cappio al collo e abbiamo riconosciuto al Ministro della Difesa di aver ammesso la necessità di modificare quella legge, perché i tagli agli organici che dovevano servire a reperire risorse per il funzionamento delle Forze armate si sono semplicemente tradotti in una riduzione del personale, che è via via invecchiato sempre di più. Inoltre, negli anni tutti i Governi che si sono succeduti hanno tagliato i fondi alla Difesa.

Questa politica ha avuto riflessi sul reclutamento, soprattutto dell'Esercito ed è stato denunciato da tutti i Capi di stato maggiore e dai vari ufficiali che si sono succeduti nelle audizioni. Perché un militare non fa più la prova selettiva ? Chi è il giovane che oggi è disposto ad affrontare una prova difficile per entrare nelle Forze armate, una vita difficile, fatta anche di sacrifici, di spostamenti, di viaggi, di missioni, per poi, dopo sei o sette anni, venire buttato fuori con la scusa che non è idoneo alla vita militare ? Purtroppo questa è la grande verità che ci viene testimoniata da tanti giovani che, finito il tempo della ferma breve, dicono di sentirsi traditi dall'Esercito e dalle Forze armate, perché si sono ritrovati disoccupati.

Penso che un primo compito di questa Commissione e di qualunque forza politica in questa presente sia di combattere il precariato, di rivedere la legge n. 244 del 2012, rimandando nel tempo gli obiettivi fissati al 2024, come ha ammesso oggi anche il Ministro Guerini. Ma non ritengo che si possa spostare l'obiettivo di anno in anno, perché quello è già previsto, bensì posticiparli di cinque o dieci anni per cercare di modificare la legge e mettere in campo quelle correzioni evidenziate in questo documento conclusivo, a partire dal reclutamento, per continuare con la ferma e concludere con la carriera.

Vengono citate le Forze armate, ma ci dimentichiamo dei Carabinieri, che sono comunque la quarta Forza armata, il reclutamento dei quali richiede a sua volta attenzione. Ricordo con piacere la battaglia – che mi lega al Presidente – sui carabinieri ausiliari, che in passato non hanno avuto riconoscimento, ma che in futuro potrebbero averlo. Capisco benissimo le ritrosie e i problemi dell'Esercito; a mio avviso è possibile trovare una via di mezzo che accontenti gli uni e gli altri per dare ai Carabinieri forze giovani che possano essere addestrate all'attività propria del carabiniere e senza togliere ossigeno vitale all'Esercito e alla Forza armata. Per questo

auspico che questa Commissione possa discutere le proposte di legge che le forze politiche, in particolare Fratelli d'Italia, hanno presentato, prima fra tutte quella sulla revisione e sul differimento della legge n. 244 del 2012. Successivamente potremmo impegnarci per trovare soluzioni unanimi – un ringraziamento particolare lo voglio fare a tutti i componenti di questa Commissione, con cui si può dialogare e lavorare proficuamente – per il bene delle Forze armate. Penso che in questa legislatura la Commissione Difesa non sia stata intaccata da polemiche partitiche, ideologiche o di coalizione, e quindi potremo sicuramente fare un buon lavoro. Questa base è importante. Come già detto, chi è entrato in questa Commissione conosceva benissimo i problemi delle Forze armate; forse abbiamo avuto un dettaglio più sui numeri che su altro, però adesso dobbiamo avere il coraggio di offrire soluzioni. Quindi mettiamoci di buona lena e spero che ci sia da parte della maggioranza un'apertura alle richieste dell'opposizione.

ALBERTO PAGANI. Anch'io penso che sia possibile trovare un'intesa e una posizione unitaria. Le indagini conoscitive servono per chiarirsi le idee, come ha appena detto il collega Deidda e sono d'accordo con lui; forse alcuni elementi sono già conosciuti, però metterli tutti in fila aiuta ad avere uno scenario più preciso. A me è servito molto per chiarirmi le idee.

Non so se l'idea che mi sono fatto corrisponda alla realtà; provo a sintetizzarla in due parole, perché è dalle ragioni del problema che nasce la volontà di trovare una soluzione. Quando l'Italia, analogamente a quanto fatto da altri Paesi, ha deciso di dotarsi di Forze armate professionali e di superare la leva obbligatoria, un modello non più rispondente per costi, per funzioni e per efficienza alle esigenze dei tempi che viviamo, quella scelta ha comportato alcuni possibili problemi e contraddizioni, perché l'organizzazione militare è di carattere verticistico; infatti, non tutti quelli che si arruolano diventeranno dei generali poiché più si sale nella piramide, più si restringono le opportunità di carriera. La base della piramide, quella in cui ci sono i gradi più bassi (graduati e sergenti), è quella numericamente più alta, ma è anche quella che richiede, per le necessità operative, forze più giovani. Dopo alcuni anni trascorsi nella vita militare, le caratteristiche di questo personale di base possono anche portarlo ad acquisire competenze specifiche. Penso a un graduato nell'Aeronautica che acquisisce competenze nel suo lavoro attorno all'aereo; nell'Esercito è già più complicato in quanto si pone oggettivamente il problema del ricambio delle energie giovani e del fatto che un invecchiamento della struttura, dal punto di vista operativo, produce difficoltà. Per questa ragione sono state adottate queste formule dei volontari in ferma prefissata, che sono oggettivamente dei precari. Ma per la natura della professione, non per la cattiva volontà di tenere le persone in condizioni di precarietà. È la natura dello strumento che produce precarietà. Questa precarietà, però, ha di per sé l'effetto di scoraggiare; un ragazzo che si arruola non solo non ha la certezza di transitare nel servizio effettivo, ma non ha neanche una rosea prospettiva. Sa che probabilmente ha buone possibilità di essere confermato per un anno, due, di rimanere dieci anni precario, dove è vero che prende lo stipendio, fa comunque una vita impegnativa, perché può essere spostato, magari è pure persona che si è sempre comportata correttamente e che ha lavorato, però alla fine dei dieci anni non viene confermato, perché non ci sono sufficienti posti in ruolo per tutti. Questo giovane che cosa ha poi da poter spendere sul mercato del lavoro ? Questo è uno dei punti, a mio parere, che disincentiva di più e che crea il problema che stiamo analizzando. Se vogliamo contribuire a risolvere il problema del reclutamento, dobbiamo dare una risposta anche a questo aspetto, sapendo che la risposta non può essere che facciamo fare carriera a tutti.

Anche a me ha colpito la concretezza della proposta molto dettagliata del Generale Nistri, e anche l'insieme delle proposte mi pare che diano un contributo in questo senso. Altro, forse, si può provare a fare nel ragionamento, che tocca a noi pure questo,

sul riordino delle carriere, perché permette di ragionare un po' sulla prospettiva, sapendo però che la soddisfazione piena, cioè l'aspettativa per chiunque entra di andare in pensione da militare non è possibile garantirla.

La prospettiva compiuta, su cui dobbiamo provare a ragionare, è anche quali sono i meccanismi di opportunità in più che vengono forniti a chi ha servito il Paese come militare per un periodo della sua vita, quando era più giovane, e poi deve continuare a lavorare perché non può andare in pensione e deve capitalizzare l'esperienza fatta. Non tutti, infatti, possono essere assunti dal sistema generale delle *security*, anche private. Questo è un tema che riguarda non solo l'interesse e il diritto legittimo dei ragazzi che si arruolano, ma riguarda anche l'interesse di tutti i cittadini. Pensiamo che la maggior parte dei reclutati viene dalle regioni del Sud, dove tra l'altro è più presente la criminalità organizzata, la mafia e avere dei disoccupati che sono stati formati dallo Stato all'uso delle armi e che non trovano più lavoro, vuol dire creare le condizioni per la criminalità organizzata per tentare di acquisire queste professionalità. Cosa c'è di più bello di avere persone già addestrate ? Non le devi neanche addestrare. Quindi è un interesse di tutti aiutare le persone che vengono espulse dal sistema ad avere opportunità occupazionali.

Le proposte di dettaglio probabilmente non sta a noi farle, però si potrebbe invitare il Governo a studiare dei meccanismi incentivanti. Ad esempio, con riguardo ai lavori di manutenzione, di valorizzazione del patrimonio immobiliare, creare dei meccanismi incentivanti e premianti per quelle aziende che occupano ex militari, potrebbe essere un elemento in più per cercare di avere, per un ragazzo che decide di arruolarsi, non dico una prospettiva di vita certa, ma una minore precarietà in prospettiva. Si tratta di obiettivo che condividiamo; poi proveremo a scriverlo in modo che possa essere dal Governo trasformato in opportunità concrete.

ANTONIO DEL MONACO. Il volontario in ferma annuale (VFA) fu introdotto quando fu sospesa la leva. Precedentemente, c'era il volontario in ferma breve (VFB). Durante il periodo della leva c'era la possibilità di avere la ferma triennale; prima ancora c'era il volontario tecnico operativo (VTO), su cui vorrei soffermarmi alla fine dell'intervento. Il volontario a ferma annuale sostituiva, fondamentalmente, la leva, perché la durata del servizio era di un anno e aveva, più o meno, le stesse caratteristiche. Questi giovani potevano poi restare nel mondo militare come VFB, quindi per ulteriori tre anni. Poi sono nati i due pilastri: il volontario in ferma prefissata di un anno (VFP1) e il volontario in ferma prefissata di 4 anni (VFP4). Negli anni, tuttavia, questo sistema ha manifestato una serie di problemi ed è risultato fallimentare perché VFP1 – come più volte abbiamo detto – è antieconomico, sia per la Difesa in quanto vestire, formare, una persona e poi, nel giro di poco tempo, mandarla a casa è un investimento a perdere, sia per la persona stessa per la quale il servizio di un solo anno equivale alla leva. Moltissimi VFP1 entravano per poi fare il concorso per VFP4 e poi tentare di passare in servizio permanente attraverso un concorso per titoli; altrimenti vi era la possibilità di un ulteriore rafferma e poi si andava a casa.

Chi ha lavorato nella selezione dei volontari si è reso conto che la cosa su cui bisogna puntare per il reclutamento è soprattutto il profilo. Coloro i quali hanno fatto selezione non si sono trovati di fronte a un profilo per ogni ordine: dalla leva fino ad arrivare agli ufficiali, ci sono i requisiti per il concorso, ma non c'è un profilo su cui puntare in vista del futuro impiego. Quindi, anche il fattore economico è importante. In ogni processo, al di là del fattore economico, ci deve essere anche un fattore valoriale, un significato al valore stesso che io definisco sistema VSS, che rappresenta i tre elementi sostanziali per una selezione o per un modello di vita.

Il mio pensiero è che il sistema basato sul VFP1 sia un fallimento; tutte le audizioni ce l'hanno fatto intendere. È importante guardare a un nuovo modello e definire una figura di volontario non più a ferma annuale, ma a ferma triennale. A

mio avviso, si deve puntare su due aspetti essenziali: da una parte, una formazione che non deve essere soltanto di natura operativa, ma anche di natura tecnica per dare qualcosa di spendibile alla persona nel momento in cui esce dalla realtà militare; dall'altra, accompagnare questa persona nel momento in cui va fuori – c'è già una legge che prevede che le amministrazioni pubbliche debbano riservare dei posti ai volontari delle Forze armate, ma non viene applicata – e, soprattutto, dare alle aziende degli sgravi fiscali per assumere i volontari. Questo è un modello per chi va via. Per chi rimane nelle Forze armate, invece, poiché oggi la situazione vede un invecchiamento dei nostri volontari, ci dobbiamo chiedere cosa gli facciamo fare quando questi non hanno più l'operatività. Noi non sappiano che cosa fargli fare, quando si potrebbe sfruttare il loro bagaglio tecnico acquisito durante la formazione.

Inoltre, il problema dell'invecchiamento potrebbe essere risolto anche prevedendo che i volontari delle Forze armate possano transitare con una selezione direttamente nell'ambito delle Forze dell'ordine già dopo il primo anno. Diciotto, diciannove anni sta nei carabinieri.

Penso, altresì, che questo problema possa essere risolto guardando con dinamismo al futuro, dando motivazione di carriera al personale delle Forze armate. Se noi non inseriamo la marcia della motivazione e della dinamicità, che sono i due parametri essenziali, noi non possiamo guardare al futuro. Occorre dare al caporale la possibilità di diventare sergente, così come al sergente la possibilità diventare maresciallo e al maresciallo la possibilità di diventare luogotenente, in modo da evitare che il personale delle Forze armate viva una situazione di stagnazione per un periodo lunghissimo della loro vita lavorativa.

ROBERTO PAOLO FERRARI. Ringrazio tutti i colleghi, perché penso che ognuno abbia fornito spunti di riflessione che possano concorrere a trarre conclusioni condivise.

Sposo totalmente quanto detto dal collega Pagani: dobbiamo occuparci di dare nuova linfa e alle nostre Forze armate. Non possiamo pensare che tutti coloro che vengono reclutati possano rimanere permanentemente nelle Forze armate, ma non possiamo permetterci di abbandonare queste persone al loro destino nel momento in cui non dovessero continuare l'esperienza militare. Dobbiamo aiutarle. Alcune proposte sono state avanzate anche in maniera concreta dal collega Del Monaco. L'ha detto anche in altre occasioni: per gli organici del personale civile dell'Amministrazione della Difesa si deve attingere alle risorse che sono state formate durante il periodo militare, in modo da non sprecare le capacità acquisite dai volontari durante il servizio militare. Quindi, secondo me, ci sono davvero tutte le condizioni affinché si possa concludere in maniera positiva e unanime il lavoro fatto con questa indagine conoscitiva.

PRESIDENTE. Poiché non ci sono altre richieste di intervento, rinvio il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.

Licenziato per la stampa
il 14 maggio 2020

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sullo stato del reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate.

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

Premessa.

La Commissione difesa della Camera dei deputati, in data 28 novembre 2018, ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sullo stato del reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate.

L'esigenza di condurre l'indagine è nata dalla persuasione che, a metà del percorso previsto dalla legge di revisione dello strumento militare (legge n. 244 del 2012), per la prima volta dalla professionalizzazione delle Forze armate sono emersi chiari problemi nel reclutamento dei volontari in ferma prefissata di un anno (VFP1). Ciò, in parte, è dovuto anche all'assenza di uno sbocco professionale conseguente alla venuta a meno dell'istituto della riserva assoluta, che prevedeva il reclutamento del personale nelle carriere iniziali delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare a favore dei volontari in ferma prefissata di un anno o quadriennale ovvero in rafferma annuale, in servizio o in congedo, in possesso dei requisiti previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alle carriere delle Forze di polizia.

Più in generale, il profilo del volontario a ferma prefissata non appare più attraente, in quanto, negli ultimi anni, non ha facilitato né il loro inserimento nella pubblica amministrazione, né in quei settori che richiedono specifiche professionalità attinenti alla sicurezza e alla difesa.

È apparso, pertanto, necessario avviare una disamina dei fattori che concorrono al reclutamento, che dovrebbe coniugare l'esigenza di disporre di personale giovane; di avere personale aggiuntivo da destinare a specifiche funzioni di sicurezza; di impiegare le risorse più anziane in un'ottica *dual use*, senza dimenticare che in alcune Armi – come quella dell'Aeronautica e della Marina – l'esperienza del tecnico altamente qualificato finisce per andare perduta, a causa del blocco del *turnover* e dei tagli operati a seguito della razionalizzazione dello strumento militare.

Lo scopo dell'indagine era, dunque, di conseguire un quadro più chiaro dello stato del reclutamento nel nostro Paese, per poter successivamente individuare gli strumenti legislativi più adeguati all'esigenza di ciascuna Forza armata e all'efficienza dello strumento militare nel suo complesso, con una particolare attenzione alle risorse umane che ne costituiscono la forza e il nerbo.

Inoltre, l'indagine ha permesso di condurre un approfondimento delle problematiche legate al reclutamento del personale militare, acquisendo elementi conoscitivi analitici sugli esiti del reclutamento stesso, che hanno consentito di svolgere una valutazione sulle varie fasi in cui questo si articola. Di particolare interesse è risultata anche la ricostruzione dei flussi di reclutamento, che ha reso possibile tracciare la provenienza per regione di origine dei volontari di truppa e le successive sedi di prima assegnazione.

Nel corso dell'indagine sono stati ascoltati: il Direttore Generale del Personale Militare (PERSOMIL), Ammiraglio di squadra Pietro Luciano Ricca (16 gennaio 2019); i rappresentanti del COCER-Interforze (17 e 22 gennaio 2019); il Capo del I Reparto Affari giuridici ed economici del Personale dello stato maggiore dell'Esercito, Generale di brigata Gaetano Lunardo e il Capo di stato maggiore del Comando Scuole dell'Aeronautica militare, Generale di brigata aerea Paolo Tarantino (30 gennaio 2019); il Comandante della Scuola Sottufficiali della Marina militare di Taranto, Contrammiraglio Enrico Giurelli e il Direttore del Centro

nazionale di selezione e reclutamento del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Generale di brigata Marco Mochi (6 febbraio 2019); il Capo di stato maggiore della Difesa, Generale Enzo Vecciarelli (17 aprile 2019); il Capo Ufficio Reclutamento e Addestramento del I Reparto – Personale del Comando generale della Guardia di finanza, Colonnello Vittorio Francavilla (17 aprile 2019); il Capo di stato maggiore dell'Aeronautica militare, Generale di squadra aerea Alberto Rosso (18 aprile 2019); il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Generale di corpo d'armata Giovanni Nistri (7 maggio 2019); il Capo di stato maggiore della Marina militare, Ammiraglio di squadra Valter Girardelli (8 maggio 2019); il Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale di corpo d'armata Salvatore Farina (14 maggio 2019); la Ministra della difesa, Elisabetta Trenta (15 maggio 2019); il Direttore del I Reparto Segretariato generale e Direzione nazionale degli armamenti, Dottor Giuseppe Quitadamo e il Capo III Ufficio del Segretariato generale della Difesa, per il sostegno alla ricollocazione professionale dei volontari congedati, Dottoressa Paola Maja (5 giugno 2019); infine, in chiave internazionale, è stato acquisito anche il contributo dell'addetto per la difesa dell'Ambasciata di Francia in Italia, Contrammiraglio Bernard Abbo (3 luglio 2019).

Capitolo I

L'evoluzione dello strumento militare nazionale e lo stato attuale del reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate.

1.1 La progressiva trasformazione dello strumento militare: da sistema misto a modello professionale.

Nel corso degli ultimi venti anni, sono state approvate in Italia alcune fondamentali ed innovative riforme nel campo della Difesa, che sono da porre in relazione ad altrettanto significativi mutamenti intervenuti nello scenario geo-politico mondiale. In particolare, si sono susseguiti una serie di provvedimenti normativi che, intervenendo in modo riduttivo sulle dotazioni organiche, hanno avviato il passaggio da un modello di Forze armate basato sulla coscrizione obbligatoria, di circa 300.000 unità complessive annue, a modelli di 230.000/250.000 unità (D.lgs. n. 215 del 2001), successivamente ridotte a 190.000 unità, da conseguire entro il 2021, e poi a 150.000 unità, da conseguire entro il 2024 (legge n. 244 del 2012).

La nuova connotazione professionale e volontaria dello strumento militare – avviata con il decreto legislativo 8 maggio 2001 n. 215, attuativo della delega conferita con la legge 14 novembre 2000, n. 331 – si è realizzata, tuttavia, senza che sia stata abolita integralmente la coscrizione obbligatoria, che è stata soltanto « sospesa » e continua a trovare attuazione in casi eccezionali. Pochi anni prima, la legge 20 ottobre 1999, n. 380 aveva introdotto in Italia il servizio militare femminile in forma volontaria.

Nel 2000, anno di approvazione della richiamata legge n. 331, le Forze armate italiane erano composte da un organico di circa 265 mila uomini, il 44 per cento dei quali costituito da militari di leva. Oltre agli ufficiali, l'85 per cento dei quali in servizio permanente, e ai sottufficiali, integralmente professionisti, vi era già, tra il personale di truppa, una consistente quota di volontari in servizio permanente (13.658 unità) o ferma breve (31.628 unità), figure professionali istituite dal decreto legislativo n. 196 del 1995, che aveva così determinato il passaggio a un modello misto.

1.2 L'introduzione della figura del volontario in ferma prefissata annuale e quadriennale.

La legge 23 agosto 2004, n. 226, nell'anticipare al 1º gennaio 2005 la sospensione del servizio militare obbligatorio, ha introdotto la figura del VFP1 (volontario in ferma prefissata di un anno) in sostituzione di quella del volontario in ferma annuale, che era preesistente, e quella del VFP4 (volontario in ferma prefissata quadriennale), in luogo del volontario in ferma breve (VFB), e ha confermato la figura del volontario in servizio permanente (VSP),

prevista dal decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196.

La ferma prefissata è strutturata su base modulare, annuale con possibilità di due proroghe di un anno ciascuno a domanda dell'interessato; quadriennale con possibilità di due proroghe biennali, sempre a domanda dell'interessato.

Il servizio svolto quale volontario in ferma prefissata costituisce la premessa e il presupposto indefettibile per transitare, tramite concorso per titoli ed esami, in servizio permanente. Come precisato dal Capo di stato maggiore della difesa, Generale Vecciarelli, nel corso della sua audizione (17 aprile 2019), « questo passaggio è molto selettivo, posto che in media solo un volontario in ferma prefissata su cinque reclutati ogni anno riesce ad accedere al rapporto a tempo indeterminato; questo in ragione del limitato numero di posti disponibili ». In termini numerici, con riferimento alle esigenze del 2018 e al netto delle esigenze del Corpo delle capitanerie di porto, su 10.000 posti a concorso per VFP1, soltanto 2.000 circa accedono successivamente alla ferma quadriennale e, quindi, al servizio permanente. Per il restante personale, l'attuale quadro normativo prevede appositi strumenti per il ricollocamento nel mercato del lavoro, tra i quali la riserva di posti per l'accesso alle carriere iniziali delle Forze di polizia, che ad oggi, considerando la media delle assunzioni annue operate negli ultimi anni, consente di stabilizzare solo un ulteriore 30 per cento dei volontari in ferma prefissata.

1.3 La revisione in senso riduttivo dello strumento militare: la legge n. 244 del 2012.

La trasformazione in senso riduttivo dello strumento militare prevista dalla legge sulla professionalizzazione delle Forze armate è stata ulteriormente rafforzata, tra il 2011 e il 2012, anche a seguito dell'adozione di una serie di misure di contenimento della spesa pubblica che hanno inciso in maniera significativa sul bilancio della Difesa, i cui stanziamenti registravano un *trend* fortemente decrescente già dal 2005, peraltro in concomitanza con il processo di professionalizzazione delle Forze armate (e quindi correlati a maggiori costi per il personale) e con l'accresciuto impiego operativo. In particolare, il decreto-legge n. 95 del 2012 ha previsto una riduzione degli organici delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento che, pertanto, con il DPCM 11 gennaio 2013 sono stati riconfigurati nel modello a 170.000 unità (20.432 ufficiali, 57.764 sottufficiali e 91.804 volontari di truppa).

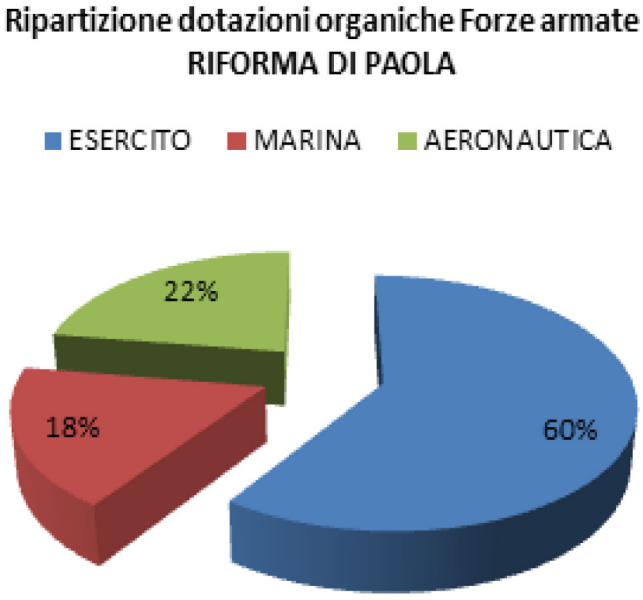
Successivamente, sul finire della XVI legislatura, è stata adottata la legge n. 244 del 2012, sulla revisione in senso riduttivo dello strumento militare, nota anche come legge « Di Paola », volta a realizzare, un'ulteriore revisione in senso riduttivo dello strumento militare, al fine di conseguire uno strumento militare più piccolo da un punto di vista numerico, ma più qualificato da un punto di vista della professionalità degli appartenenti alle Forze armate e maggiormente integrato sia al proprio interno, sia a livello europeo e internazionale.

Alla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2012 i Marescialli risultavano in esubero di circa 31 mila unità; al contrario, risultava una grave carenza nella categoria dei Sergenti, pari a circa 20 mila unità, a fronte di una previsione di quasi 40 mila. Anche la Truppa risultava squilibrata. I Volontari in servizio permanente, che avrebbero dovuto costituire la spina dorsale delle Forze, risultavano circa un terzo in meno rispetto al numero prefissato. I Volontari in ferma prefissata (annuale e quadriennale), a fronte di un volume organico complessivo di 35 mila unità, risultavano in esubero di circa 12 mila unità.

Con la legge n. 244 fu conferita al Governo un'ampia delega (attuata nella XVII Legislatura) volta alla revisione, in termini riduttivi: dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa; delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare; delle dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa. In termini concreti,

tali interventi sono stati strutturati in maniera tale da conseguire, secondo una tempistica delineata nella stessa legge delega: una contrazione complessiva del 30 per cento delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della Difesa; una riduzione generale a 150.000 unità di personale militare delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare), da attuare entro l'anno 2024; una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della Difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024; il riequilibrio generale del bilancio della « Funzione difesa », ripartendolo orientativamente in 50 per cento per il settore del personale, 25 per cento per il settore dell'esercizio e 25 per cento per quello dell'investimento.

Il grafico seguente evidenzia la ripartizione, tra le diverse Forze armate, prevista dalla « legge Di Paola », con l'obiettivo a 150 mila unità, dal quale emerge che l'Esercito assorbe il 60 per cento dell'organico, mentre l'Aeronautica il 22 per cento e la Marina il 18 per cento.



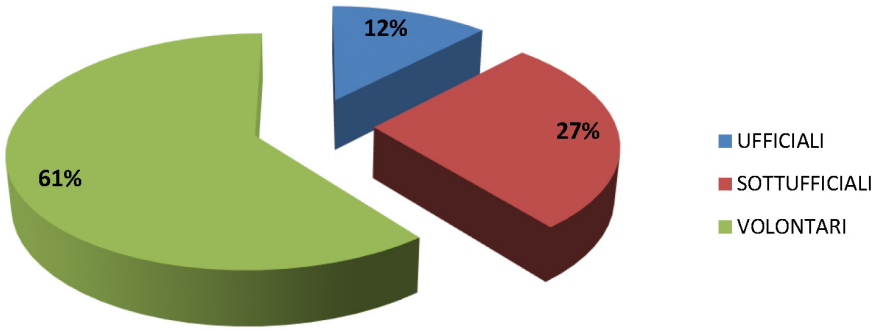
[Fonte: Elaborazione articolo 798-*bis* Codice dell'ordinamento militare]

Con il decreto legislativo n. 8 del 2014 è stato introdotto l'articolo 798-*bis* che definisce nel dettaglio le consistenze organiche: 18.300 ufficiali, 40.670 sottufficiali e 91.030 militari di truppa. Rimane, a livello di truppa, un'ossatura basata sul militare in servizio permanente (56.330 uomini in servizio permanente effettivo contro 34.700 a tempo determinato).

La tabella seguente evidenzia la ripartizione tra le diverse Forze armate e tra i diversi gradi:

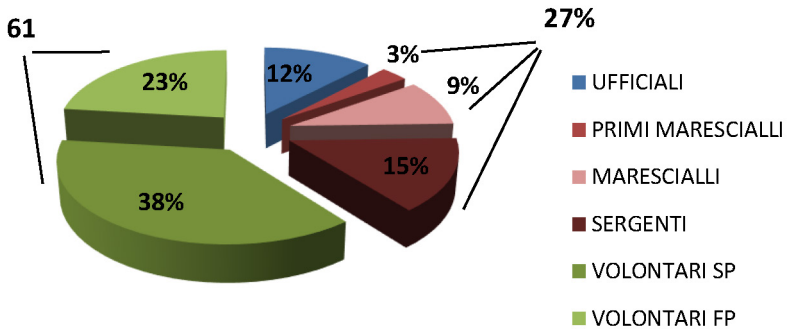
	FORZE ARMATE	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA
Ufficiali	18.300	9.000	4.000	5.300
Sottufficiali	40.670	16.170	9.250	15.250
primi marescialli	4.650	1.500	1.350	1.800
marescialli	13.850	4.600	3.950	5.300
sergenti	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa volontari	91.030	64.230	13.550	13.250
in servizio permanente	56.330	41.330	7.950	7.050
in ferma prefissata	34.700	22.900	5.600	6.200
TOTALE	150.000	89.400	26.800	33.800

Con riferimento al grado delle Forze armate si segnala che la categoria dei volontari (VFP1 E VFP4) assorbe il 60 per cento dell'organico, mentre i sottufficiali il 27 per cento e gli ufficiali il 12 per cento, come evidenziato dal seguente grafico.



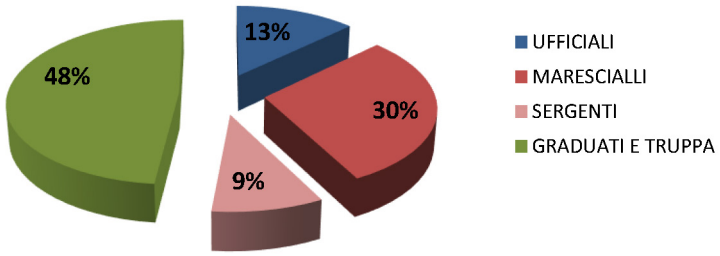
[Fonte: Elaborazione articolo 798-*bis* Codice dell'ordinamento militare]

Più nel dettaglio, considerando che nell'ambito della categoria dei sottufficiali ci sono i primi marescialli, marescialli e sergenti e che nella categoria dei volontari ci sono quelli in servizio permanente e in ferma prefissata, il grafico sottostante ripartisce ulteriormente:



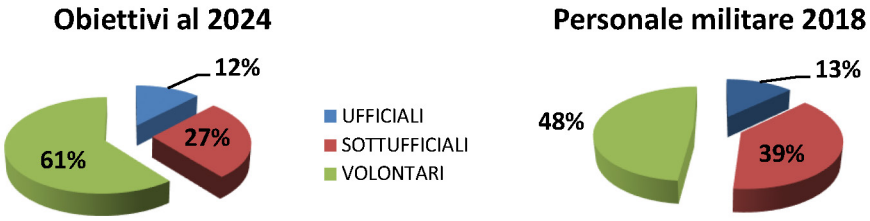
[Fonte: Elaborazione articolo 798-*bis* Codice dell'ordinamento militare]

Ciò premesso, rispetto a tali obiettivi le consistenze di personale militare al 31 dicembre 2018 ammontano a circa 169.855 unità (nel totale non sono computati gli allievi delle accademie, quelli delle scuole marescialli e infine quelli delle scuole militari), rispettivamente, ripartiti tra ufficiali (13 per cento), marescialli (30 per cento), sergenti (9 per cento) e graduati e truppa (48 per cento), come si evince dal grafico seguente:

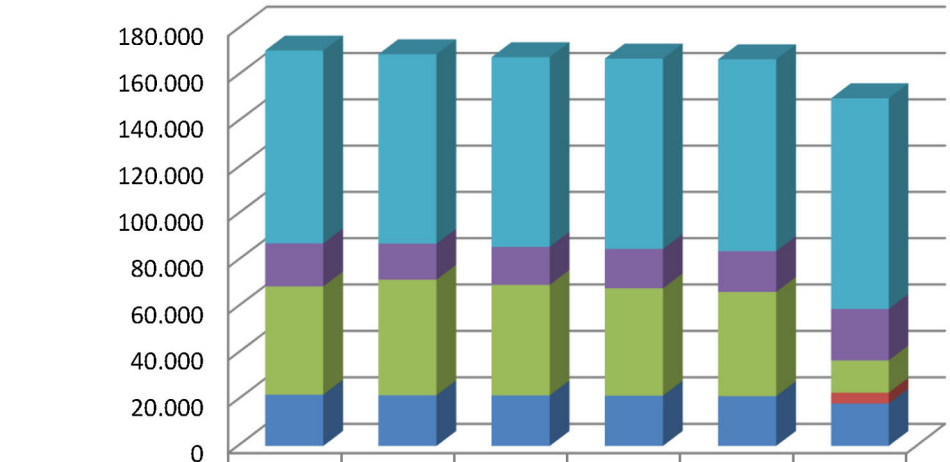


[Fonte: Elaborazione dati Allegato E D.P:P. 2019-2021]

Pertanto, dalla tabella sottostante emergono i seguenti scostamenti percentuali tra gli attuali contingenti e quelli previsti al 2024:



In termini numerici, il grafico seguente mette in relazione il numero del personale militare negli anni 2017, 2018 e le previsioni per il triennio 2019-2021 e quello da raggiungere nel 2024:



	2017	2018	2019	2020	2021	2024
graduati e truppa	83.287	81.815	81.952	82.208	82.863	91.030
sergenti	18.607	15.583	16.443	17.038	17.654	22.170
marescialli	46.602	49.772	47.564	46.194	44.842	13.850
primi marescialli						4650
ufficiali	22.093	21.851	21.798	21.693	21.478	18.300

[Fonte: Elaborazione dati articolo 798-*bis* Codice dell'ordinamento militare. All. E, DPP 2018-2020 e DPP 2019-2021]

Capitolo II

Un reclutamento non più attraente: i correttivi apportati dagli stati maggiore di Forza armata e le cause alla base del fenomeno della riduzione degli incorporamenti.

2.1. La mancata presentazione degli aspiranti ai Centri di selezione.

L'indagine conoscitiva condotta ha evidenziato l'interesse prioritario della Difesa garantire una possibilità concreta di inserimento nel mondo del lavoro a tutti i giovani che servono il Paese in uniforme. Tuttavia, negli ultimi anni, i dati riferiti all'alimentazione delle carriere iniziali nelle Forze armate hanno presentano alcune criticità che hanno riguardato, in particolare, i volontari in ferma prefissata, soprattutto dell'Esercito. Si è assistito, infatti, a una sensibile riduzione della capacità del sistema dei reclutamenti di rispondere alle esigenze di alimentazione della Difesa, sia in termini quantitativi, sia dal punto di vista qualitativo.

Il Direttore generale per il personale militare, Ammiraglio Pietro Luciano Ricca, ha presentato un dettagliato quadro statistico della situazione relativa al reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate, rilevando come negli ultimi anni si sia registrato un *trend* negativo negli arruolamenti di personale volontario, che non ha consentito di centrare pienamente gli obiettivi di reclutamento. Si tratta di un *trend* che, come è stato evidenziato anche

dal Capo di stato maggiore della Difesa, Generale Enzo Vecciarelli, è apparso in graduale peggioramento e desta preoccupazione sia in termini quantitativi, per il raggiungimento del numero degli arruolamenti pianificati, sia in termini qualitativi, per il rischio di non poter disporre di un congruo bacino di candidati per operare un'adeguata selezione del personale.

Il calo dei volontari che si è registrato a partire dal 2013 ha rappresentato un fatto inedito per la Difesa, anche in considerazione delle dimensioni che ha assunto. Dall'esame dei dati forniti relativi al complesso delle Forze armate, è emerso che dal 2013, a fronte di un numero pressoché costante di domande presentate per la partecipazione ai concorsi VFP1, si assiste a un aumento della mancata presentazione degli aspiranti presso i centri di selezione che, nel 2017, ha raggiunto la percentuale del 59 per cento dei convocati. In particolare, nel 2016, a fronte di circa 10.000 posti a concorso, sono risultati idonei al termine delle attività selettive 8.184 concorrenti, dei quali solo 7.390 sono stati incorporati, ovvero 2.609 unità in meno rispetto alle esigenze. Tale tendenza è stata sostanzialmente confermata nel 2017, con 8.406 incorporati, a fronte di 10.780 posti a concorso, e 9.741 idonei, ovvero 2.374 unità in meno. Anche per l'anno 2018 la tendenza è confermata con circa 2.900 unità in meno.

Analizzando i dati in maniera disaggregata, risulta che la differenza ha interessato principalmente l'Esercito, dove il fenomeno delle mancate presentazioni si è attestato gradualmente da circa il 20 per cento di mancate presentazioni nel 2013 a circa il 63 per cento nel 2018, situazione che ha anche toccato la punta del 65 per cento nel 2017. Tuttavia, il problema sussiste, sia pure in misura limitata, anche per le altre due Forze armate.

L'indagine conoscitiva si è soffermata innanzitutto sulle cause del fenomeno della mancata presentazione agli accertamenti selettivi. Una prima motivazione è stata individuata nella modalità di presentazione *on-line* della domanda di partecipazione. È stato, infatti, osservato che la facilità del « clic » a volte fa sì che tale scelta derivi dalla pulsione di un momento, che poi viene meno da un'analisi successiva, manifestandosi con la mancata presentazione alla prima prova. Un'altra causa di defezione alle prove selettive concorsuali è da imputare ai costi elevati che le famiglie devono sostenere per gli esami clinici e gli accertamenti sanitari, nonché agli oneri di natura logistica connessi con le spese di trasporto di andata e ritorno per i centri selezione e con quelle destinate al vitto e alloggio nella sede degli esami. Altre motivazioni possono essere individuate nell'effetto deterrente dei commenti rilasciati sui *social* dai candidati che hanno partecipato a precedenti concorsi nelle Forze armate, che descrivono le prove concorsuali e la vita del VFP1 come molto difficili.

2.2. Le cause della perdita di capacità attrattiva del reclutamento.

Partendo dalla domanda formulata dal Ministro della difesa, Elisabetta Trenta, che ha invitato a interrogarsi se i giovani che accedono alle Forze armate siano quelli in possesso delle migliori caratteristiche per rispondere alle esigenze di queste ultime, l'indagine conoscitiva ha svolto una ricognizione sulle cause che hanno determinato una minore attrattività della carriera militare, cercando di individuare le possibili soluzioni alle criticità che hanno impedito di raggiungere numericamente i reclutamenti previsti dalle necessità di alimentazione dei ruoli delle Forze armate.

Nella sua audizione, il Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale Salvatore Farina, ha evidenziato come, da un punto di vista qualitativo, la nostra società stia vivendo un mutamento dei modelli educativi, che comporta una certa difficoltà dei giovani a confrontarsi con l'autorità e ad adattarsi a uno stile di vita più rigoroso e più disciplinato. A tal proposito, è stato segnalato l'acuirsi negli ultimi anni del fenomeno del personale che, arruolato e affluito nel reggimento e addestramento volontari, presenta le proprie dimissioni nei primi quindici giorni di corso, senza avvenimenti particolari, venendo di fatto prosciolto senza ulteriori obblighi di ferma. Dall'analisi dei questionari a cui sono stati

sottoposti i dimissionari emerge che le ragioni principali degli abbandoni siano da ascrivere alla difficoltà di abituarsi ai nuovi ritmi di vita, agli orari di servizio, alla lontananza dagli affetti, all'impatto con le regole militari e al disagio legato alla mancanza di tutti i *comfort*.

Ma la principale causa della perdita dell'attrattività del reclutamento deve essere attribuita al venir meno delle certezze in termini di prospettive di carriera, limitate non solo dall'abolizione del cosiddetto « patentino », ma anche dalla riduzione generale delle dotazioni organiche per tutte le categorie, dettata dalla legge di revisione in senso riduttivo dello strumento militare (legge n. 244 del 2012), nonché a un trattamento economico di base che, sebbene dignitoso, non risulta sufficientemente stimolante e, verosimilmente, tenderà ad esserlo ancora meno in futuro.

Secondo quanto riferito dal Direttore generale per il personale militare, Ammiraglio Pietro Luciano Ricca, un importante aspetto che ha influenzato la perdita di *appeal* per la professione nelle carriere iniziali può essere ricondotto alle varianti normative apportate dall'articolo 10 del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, che hanno modificato le percentuali di riserva dei posti per l'assunzione nelle carriere iniziali delle Forze di polizia a favore del personale che ha effettuato il servizio quale VFP1 e VFP4 nelle Forze armate. Questa riserva era assoluta fino al 31 dicembre 2015 ed è stata progressivamente diminuita nel triennio successivo. Oggi, infatti, le Forze di polizia possono reclutare parte di personale direttamente dalla vita civile.

È stato infatti sottolineato che, negli ultimi anni, le possibilità di trovare stabilizzazione all'interno del comparto difesa e sicurezza si sono ridotte e le certezze legate alla sicurezza del mantenimento del posto di lavoro e all'aspettativa di un lavoro stimolante e gratificante, sono venute meno. Peraltro, nel 2016 non solo è venuta meno la riserva assoluta dei posti nelle carriere iniziali nelle Forze di polizia, ma è stato anche istituito il servizio civile volontario per tutti i cittadini con età compresa tra 18 e 28 anni, prevedendo un impegno settimanale complessivo di 25 ore e una remunerazione di circa 435 euro netti al mese e titolo di merito nei concorsi della pubblica amministrazione.

Il Generale di brigata Gaetano Lunardo, Capo del I Reparto affari giuridici ed economici del personale dello stato maggiore dell'Esercito, ha osservato nella sua audizione che, a fronte degli attuali bandi di concorso – che consentono il passaggio nel ruolo dei VFP4 per soli 1.200 VFP1 all'anno, a fronte dei circa 1.600 previsti nel 2010, e nel ruolo dei volontari in servizio permanente di circa 1.000 VFP4 all'anno, a fronte dei circa 3.350 previsti sempre nel 2010 – oggi i volontari che non riescono ad avere accesso al ruolo dei VFP4, non possono più contare né sulla riserva assoluta dei posti nelle carriere iniziali delle Forze di polizia, né sull'effettiva riserva dei posti prevista per legge nei concorsi delle altre amministrazioni pubbliche dello Stato.

Anche per quanto riguarda la Marina militare è stato evidenziato che le cause all'origine della mancata copertura dei posti a concorso per il 2017 sono principalmente collegabili alla bassa affluenza a selezione dei candidati convocati, sui quali può aver influito anche il concorso per le Forze di polizia del 2016, e all'incremento delle aliquote dei concorrenti giudicati non idonei. In particolare, il Comandante della Scuola Sottufficiali della Marina militare di Taranto, Contrammiraglio Enrico Giurelli, ha rilevato che nel concorso 2016, oltre alla ripresa dei concorsi delle Forze di polizia, è stato impiegato per la prima volta il nuovo sistema di selezione attitudinale, che escludeva la misura dell'altezza introducendo, al posto di questa, la bioimpedenziometria corporea (la misura della conducibilità corporea). Tale nuovo sistema di selezione comporta, normalmente, un 15 per cento di non idoneità, a fronte di un 2 per cento della vecchia misura delle altezze. L'analisi dei dati del concorso per l'anno 2018 evidenzia, invece, il pieno raggiungimento degli obiettivi di reclutamento dei volontari, essendo arrivati a immettere 1.968 volontari in luogo dei 1.920 previsti dal bando, e 110 giovani idonei della Ma-

rina militare sono transitati, come idonei vincitori, nei ranghi dell'Esercito rendendo possibile, per la prima volta, lo scivolo previsto dalla legge dei concorrenti idonei non vincitori in una Forza armata in un'altra Forza armata.

Infine, per quanto riguarda l'Aeronautica militare, atteso che non si sono registrate carenze nei reclutamenti, è stato rilevato come i fattori favorevoli all'immissione dei VFP1 potrebbero essere individuati nelle spese ridotte, in quanto l'Arma fornisce vitto e alloggio, mentre quelli sfavorevoli nell'eccessivo costo da sostenere per gli esami clinici, ai quali vanno aggiunti i costi che si devono sostenere per lo spostamento e il raggiungimento delle sedi concorsuali. Per quanto riguarda, invece, i VFP4, incide positivamente il fatto che in caso di idoneità c'è la quasi certezza di permanenza nella Forza armata attraverso il transito in servizio permanente, mentre rappresentano un impedimento le maggiori spese, considerato che l'Aeronautica militare fornisce ai candidati il solo vitto meridiano gratuito, mentre l'alloggio è a carico del candidato.

Per rendere maggiormente appetibile la professione militare e le carriere iniziali appare, dunque, necessario rivedere l'attuale quadro normativo, adottando misure idonee a favorire la valorizzazione, nonché la rivitalizzazione dei ruoli del personale reclutato nelle carriere iniziali delle Forze armate e dell'Esercito.

2.3. I correttivi adottati dagli stati maggiori di Forza armata.

Come sottolineato dal Direttore generale di PERSOMIL, nel 2018, a seguito della richiesta formulata dallo stato maggiore dell'Esercito, la Marina e l'Aeronautica militare, soddisfatte le proprie esigenze di reclutamento e sempre con il consenso dell'interessato, hanno espresso l'assenso all'incorporazione nell'unità dell'Esercito dei candidati risultati idonei non vincitori nelle rispettive procedure di reclutamento. Si tratta, comunque, di numeri ridotti che hanno soddisfatto una parte veramente marginale dell'esigenza dell'Esercito.

Per cercare di ridurre il fenomeno della mancata presentazione, gli stati maggiori di Forza armata hanno cercato di procedere verso una marcata armonizzazione delle attività selettive fra le tre Forze armate, al fine di favorire una riduzione dei costi a carico dei concorrenti. Pertanto, in un'ottica di semplificazione e armonizzazione tra le Forze armate dei bandi di reclutamento per i volontari in ferma prefissata di un anno, è stato introdotto in via sperimentale per l'anno 2019, per tutti i concorsi VFP delle Forze armate, il protocollo sanitario unico, consistente nell'elenco omogeneo della documentazione che i candidati devono esibire per la partecipazione ai concorsi in tutte le Forze armate, fissandone chiaramente i termini di validità. Questo ha consentito l'adozione della certificazione sanitaria unica, consistente in un'attestazione, rilasciata al candidato risultato idoneo alle prove selettive fisiche, che può essere utilizzata, entro un anno dal rilascio, in tutti gli altri concorsi delle Forze armate, senza necessità di dover produrre ulteriore documentazione sanitaria.

Con riguardo al Corpo della Guardia di finanza, il Capo Ufficio reclutamento e addestramento del Comando generale, Colonnello Vittorio Francavilla, ha sottolineato come la Guardia di finanza, mediante un recente *restyling* del portale internet (Concorsi on line) dedicato alla gestione dell'intera procedura selettiva e raggiungibile anche in versione mobile, sia stata la prima Forza di polizia a dare attuazione a uno dei punti principali dell'Agenda digitale italiana, consentendo già nel 2016 la presentazione della domanda di partecipazione mediante il sistema di identificazione digitale della pubblica amministrazione (SPID). Sempre per incrementare l'*appeal* per i propri concorsi, la Guardia di finanza ha previsto sia la possibilità per il candidato di richiedere, compatibilmente con i tempi tecnici di svolgimento della procedura stessa, differimenti delle date delle prove (salvo che la prova si svolga in un solo giorno o che sia irripetibile come le prove scritte) sia la possibilità di recuperi delle prove di efficienza fisica, nel caso in cui durante

l'esecuzione degli esercizi il candidato dovesse infortunarsi.

Tuttavia, i risultati di tali interventi correttivi non sono stati in linea con le aspettative e, pertanto, lo stato maggiore della Difesa ha avviato un'indagine sociologica volta a capire nel dettaglio le ragioni di questa disaffezione. I risultati della ricerca, non ancora disponibili alla conclusione dell'indagine conoscitiva, dovrebbero permettere alla Difesa di definire in maniera più aderente la politica dei reclutamenti e una mirata strategia comunicativa, pur nella consapevolezza che sussistono numerose variabili in gioco, come ad esempio le politiche sociali e le offerte di lavoro nelle aree di residenza, che possono cambiare in breve tempo lo scenario di riferimento.

Capitolo III

I rimedi.

3.1 Le soluzioni proposte.

Il Ministro della Difesa, Elisabetta Trenta, ha osservato che per molti anni si è pensato che il principale elemento di motivazione potesse essere costituito da crescenti incentivi economici. I fatti hanno si sono incaricati di smentire questa convinzione. Se è vero che al personale militare, a tutti i livelli, deve essere riconosciuta una retribuzione adeguata alle legittime aspettative di ciascuno e, soprattutto, in grado di garantire quella libertà di pensiero che solo la libertà dal bisogno può assicurare, si deve sottolineare che la richiesta più pressante che proviene da parte delle Forze armate in questi ultimi anni riguarda la possibilità di crescita professionale, sia per quanto riguarda le mansioni assegnate, sia con riferimento al grado attribuito. Pertanto, diventa sempre più importante aprire alla possibilità di transitare da una categoria all'altra, consentendo sia al graduato, sia al sottufficiale di poter accedere alle categorie superiori. In questo modo si potrà garantire la soddisfazione delle legittime e motivate aspettative di ciascuno, nella convinzione che un militare soddisfatto è sicuramente il più efficace strumento di incentivazione e promozione del reclutamento verso l'esterno.

Come sottolineato dal Capo di stato maggiore della Difesa, Generale Enzo Vecciarelli, il calo di attrattività per i ruoli iniziali delle Forze armate evidenzia che il servizio in ferma prefissata introdotto dal modello professionale deve trovare un solido sostegno in adeguate forme di incentivazione, prima tra tutte quella di essere presupposto necessario per l'accesso alle carriere iniziali delle Forze di polizia, come è avvenuto dal 2005 al 2015. Tra le soluzioni che sono state proposte per incrementare l'attrattività del reclutamento si è, infatti, registrata una generale convergenza con riguardo alla necessità di reintrodurre la riserva assoluta, a favore dei volontari in ferma, nei concorsi per l'accesso alle carriere iniziali delle Forze di polizia, ad ordinamento sia militare sia civile, consentendo così a queste di disporre di personale che abbia già dato prova del proprio valore e della propria motivazione.

Ciò premesso, le difficoltà incontrate in questi ultimi anni dall'Esercito nel reclutare tutta la forza necessaria hanno portato a ritenere che la soluzione al problema del mancato arruolamento di tutta la forza necessaria debba essere di natura strutturale, arrivando a superare completamente il precariato nelle Forze armate. Al vertice politico del dicastero è parso, quindi, necessario approfondire la proposta avanzata dal Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale Salvatore Farina, che ha ipotizzato l'introduzione di un volontario in ferma pluriennale, il cui percorso preveda una prima ferma triennale e la successiva possibilità, per i più meritevoli, di accedere, previo superamento di un concorso, a un'ulteriore ferma di altri 3 anni, arrivando complessivamente a 6 anni, al termine dei quali il passaggio in servizio avverrebbe in maniera pressoché automatica. A favore di coloro che dovessero, invece, maturare la volontà di lasciare la professione militare prima del passaggio in servizio permanente dovrà essere assicurata la possibilità di crearsi un bagaglio di conoscenze e competenze spendibili anche nel mondo pri-

vato e, quindi, appetibili anche sul mercato del lavoro civile.

In particolare, il Generale Salvatore Farina ha sottolineato che l'Esercito punta a realizzare un nuovo modello di reclutamento, volto a conseguire il duplice obiettivo di ringiovanire parte dello strumento militare e colmare la carenza di organico in atto, dal momento che risulta ormai ineludibile investire su una nuova figura di volontario in grado di garantire contemporaneamente un maggiore *appeal* basato sulle concrete possibilità di progressione nel comparto difesa e sicurezza o di effettiva ricollocazione in altre amministrazioni pubbliche dello Stato o nel settore privato, nonché un adeguato ritorno per la Forza armata in termini di capacità operativa spendibile per un periodo di impiego del singolo più lungo.

La prima ipotesi del nuovo modello di reclutamento è volta al superamento della figura del VFP1 e del VFP4 mediante l'introduzione di un volontario in ferma pluriennale il cui percorso preveda una prima ferma di tre anni e la successiva possibilità per 1.700 di loro (non più 1.200 come adesso) di passare e accedere, previo superamento di un concorso interno, a un'ulteriore ferma di tre anni, per complessivi 6 anni, al termine dei quali il servizio permanente avverrebbe in maniera automatica.

La seconda ipotesi è un modulo di reclutamento teorico all'anno che, anziché essere di 8.000 unità, viene ridotto a circa 6.000 unità all'anno. Raffrontando il modulo di ingresso con l'aspettativa di entrare in servizio permanente, avremmo gli 8.000 contro i 1.200 di prima a fronte degli attuali proposti, 6.000, in rapporto ai 1.700.

In sintesi, con l'ipotesi in esame, il nuovo VFP3/6 dell'Esercito avrebbe: un indice percentuale di stabilizzazione nei ruoli del servizio permanente del comparto difesa di circa il 30 per cento (uno su tre) a fronte dell'attuale 13 per cento (uno su otto); una possibilità di transitare nel comparto sicurezza del 20 per cento, a fronte dell'attuale 14 per cento; un periodo predeterminato fisso in ferma prefissata di soli sei anni, a fronte di quello attualmente in atto di durata variabile dai cinque agli undici anni, con delle incertezze che portano l'individuo ad arrivare eventualmente a undici anni di servizio per poi non essere stabilizzato.

Per il restante personale non stabilizzato nel comparto difesa e sicurezza, verosimilmente in possesso di un'età media non superiore ai 23 anni, sarebbero previsti un premio di congedo, ovvero *bonus* scolastici, e percorsi formativi ad hoc, mirati a certificare competenze e professionalità utili per l'effettivo ricollocamento in altre amministrazioni pubbliche dello Stato o nel mondo del lavoro nel settore privato.

Inoltre, per conferire maggiore dignità e riconoscimento al ruolo più impegnativo richiesto ai nuovi VFP3/6, si potrebbe prevederne l'allineamento al trattamento economico attualmente previsto per i VFP4, passando da uno stipendio base netto alla mano di circa 1.000 euro a circa 1.250 euro.

Secondo i calcoli effettuati dallo stato maggiore dell'Esercito, questo nuovo modello comporterebbe un costo complessivo medio annuo, per il solo periodo transitorio, per circa 10-15 anni, di circa 80 milioni di euro. Questa sarebbe una spesa aggiuntiva rispetto all'attuale modello, senza considerare le significative economie che ci sono derivanti da minori costi per la selezione e per l'addestramento.

Infine, per continuare a salvaguardare l'aspetto motivazionale, che è alla base di uno strumento militare efficace, si sta valutando di ampliare al massimo le riserve dei posti già previsti nei concorsi e titoli ed esami per il transito nei ruoli e categorie sovraordinate a quelle delle carriere iniziali, cioè nell'ambito dell'Esercito.

Pertanto, il nuovo modello delineato garantirebbe: una maggiore certezza di sviluppo di carriera nel comparto difesa e sicurezza, grazie a una percentuale di transito nei ruoli in servizio permanente pari a circa il 50 per cento dei giovani VFP3, mentre oggi la possibilità per i VFP1 è solo del 27 per cento per l'Esercito; un periodo di ferma prefissata, che si ritiene comunque imprescindibile in termini formativi, esperienziali e valoriali, per svolgere la professione del soldato, che di fatto ver-

rebbe quasi dimezzato (solo sei anni rispetto alla durata attuale che, invece, arriva fino a undici anni); un'esigenza dimezzata (da 6.000 a 3.000 unità all'anno) in termini di ricollocamento, dato la cui importanza è di tutta evidenza.

3.2 Le iniziative adottate per favorire il ricollocamento dei volontari non transitati in servizio permanente.

Al fine di accompagnare i volontari congedati verso il mondo del lavoro offrendo loro, sulla base del principio della ricerca attiva di lavoro, un *kit* di strumenti in termini di orientamento professionale, formazione, valorizzazione delle competenze acquisite durante la vita militare, visibilità alle aziende, invio *curricula*, fruizione del beneficio della riserva nei concorsi e relativa consulenza, in modo da poterne elevare il grado di impiego, nell'ambito del Segretariato Generale della Difesa, è stato costituito l'Ufficio per il sostegno alla ricollocazione professionale dei volontari congedati senza demerito, composta di 19 articolazioni territoriali funzionalmente dipendenti dall'Ufficio centrale.

L'illustrazione dei compiti e delle funzioni dell'Ufficio è stata fornita dal dottor Giuseppe Quitadamo, Direttore del I Reparto Segretariato generale e Direzione nazionale degli armamenti, che ha sottolineato come a struttura centrale, oggi composta di solo 16 unità, sia stata nel tempo oggetto di numerosi interventi di *spending-review*, in controtendenza rispetto all'ampliamento degli obiettivi e al riconoscimento della loro valenza strategica, per di più a fronte di un contesto economico congiunturale assai problematico.

Il dottor Quitadamo si è soffermato sul progetto interforze denominato « Sbocchi occupazionali », il I Reparto del quale è coordinatore nazionale, evidenziando che i volontari si iscrivono a questo sia a congedo avvenuto, sia quando sono ancora in servizio su base volontaria. Si tratta di giovani appartenenti alle Forze armate dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica che, seppur per un periodo di tempo limitato coincidente con la ferma, hanno sperimentato la realtà della vita militare, ne hanno condiviso i valori fondanti, e hanno sviluppato competenze trasversali oltre che alcune capacità tecniche e che, non essendo transitati nel servizio permanente effettivo (SPE), si accingono ad entrare nel mondo del lavoro civile con un *gap* di uno o più anni lontani dal mercato del lavoro rispetto ai loro coetanei. Con l'iscrizione al progetto, il volontario viene preso in carico dalla sezione territoriale competente per servizio o residenza ed è gestito all'interno del sistema informativo Lavoro-Difesa (SIL-Difesa) che del progetto della struttura costituisce l'architettura portante. L'adesione al progetto e al Sistema Informativo Lavoro Difesa immette il volontario nel circuito di sostegno che si declina in una serie di interventi sulla persona e di attività che spaziano dal servizio di orientamento professionale, alla formazione, all'affidamento a selezione. Risultati significativi sono stati ottenuti attraverso convenzioni con il mondo della *security* che guarda con grande interesse alle competenze e alle professionalità acquisite durante la ferma.

Il dottor Quitadamo ha sottolineato che, oggi, sono presenti in banca dati circa 5.700 *curricula* di volontari aderenti al progetto tra volontari in servizio, prossimi al congedo, e volontari già congedati che rappresentano più della metà degli iscritti. In particolare, con riferimento agli iscritti nell'ultimo triennio, l'Ufficio ha orientato 4.775 volontari; ne ha avviati a formazione 778; 293 sono stati assunti nella pubblica amministrazione con riserva di posti.

Tuttavia, nonostante i significativi risultati, è stata avvertita la necessità di un rafforzamento dell'impianto esistente a livello legislativo, strutturale, professionale e finanziario, anche al fine di uniformare la struttura oggi esistente agli standard previsti a livello nazionale per tutti gli organismi operanti nel settore e di renderla minimamente somigliante alle omologhe strutture europee caratterizzate da una capillarità territoriale e una consistenza di risorse proporzionate all'utenza da gestire.

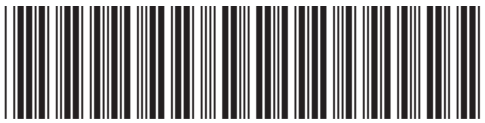
Un'altra ragione che ha spinto a richiedere il rafforzamento della struttura è riconducibile all'abolizione, dal 1º gennaio 2016, della riserva assoluta per le carriere

iniziali delle Forze di polizia. Il dottor Quitadamo ha sottolineato che, a fronte dell'indebolimento di tale misura, occorre puntare, come possibile e non facile alternativa, sul mercato del lavoro privato nei settori di forte osmosi tra mondo militare e società civile e, quindi, sul robusto coinvolgimento delle industrie della Difesa, come ad esempio avviene in altre nazioni (Spagna, Inghilterra e Francia) che hanno un rapporto molto più stretto con le industrie che lavorano per la Difesa. Pertanto, nella perdurante assenza di qualsiasi tipo di agevolazione diretta o indiretta per le imprese che assumono volontari congedati, occorre puntare sul rimboschimento delle competenze e sulla valorizzazione delle stesse in ottica duale, sulla formazione e sulla sperimentazione di nuove modalità di apprendimento *on the job*, sul riconoscimento delle competenze in settori contigui a quelli militari ovvero di attività o figure ancora non regolamentate quali il settore della difesa delle infrastrutture nazionale critiche all'estero analogamente a quanto è avvenuto sul versante della pirateria marittima. In una parola, occorre puntare sul coinvolgimento attivo di tutti gli operatori del settore al fine di generare processi virtuosi di sistema stimolando altresì una riflessione da parte di tutti gli interlocutori istituzionali che operano a vario titolo e a vari livelli nel mercato del lavoro.

Il Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale Farina, ha invece prospettato la possibilità di istituire – a similitudine di quanto avviene nelle altre Forze armate dei principali Paesi esteri (Francia, Germania e Regno Unito) – un'agenzia nazionale per il ricollocamento, con sportelli presenti presso tutte le unità delle Forze armate. Tale agenzia sarebbe deputata a gestire in favore del personale interessato sia la fase di transizione incentrata sulla preparazione finale mirata al reinserimento nel mondo del lavoro, sia la concreta acquisizione di un nuovo impiego. Nello stesso tempo sarebbe auspicabile l'implementazione delle misure a favore del personale congedato al fine di favorirne il ricollocamento attraverso benefici fiscali per le aziende che li assumono, nonché la stipula di convenzioni operative con società che si occupano di sicurezza, ovvero l'impiego risultato più gradito tra i volontari in ferma prefissata in caso di congedo, nella considerazione che la Forza armata offre personale dotato di un'esperienza immediatamente spendibile. Al riguardo, è stato evidenziato che occorrerebbe implementare il decreto ministeriale del Ministero dell'interno recante l'individuazione dei requisiti minimi professionali di formazione delle guardie particolari giurate ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, rendendo il servizio prestato nelle Forze armate quale *condicio sine* qua non per poter svolgere le funzioni di addetto alla sicurezza guardia particolare giurata.

Al fine di acquisire anche un contributo in chiave comparata, la Commissione ha deliberato di svolgere l'audizione dell'addetto per la difesa dell'Ambasciata di Francia in Italia, Contrammiraglio Bernard Abbo. Egli si è soffermato, in particolare, sugli elementi che rendono difficile il reclutamento, prima di tutto, quelli esterni alle Forze armate, tra cui la fortissima concorrenza col settore privato, soprattutto nei mestieri ad alto valore (come il nucleare, le trasmissioni, la sanità, le acquisizioni, il *cyber* e così via) e nei mestieri di sicurezza (Polizia, Gendarmeria e tutte le società private di sicurezza, che prendono una parte del vivaio del reclutamento). È stato, quindi, evidenziato che l'assoluta priorità del Ministro della difesa e del Capo di stato maggiore delle Forze armate, è la fidelizzazione, ossia mantenere in servizio chi entra nelle Forze armate. Uno sforzo particolare è stato profuso nell'ambito di una politica di *marketing* esterno, per promuovere quella che viene chiamata la marca Marina, Esercito, Aeronautica. Si è poi cercato di rendere il reclutamento più sicuro, anzitutto diversificando l'offerta di reclutamento per aumentare l'attrattività. Circa i due terzi dei militari francesi prestano servizio avendo un contratto, quindi, non sono militari di carriera che rimangono in servizio fino alla fine del

percorso lavorativo. Infine, nel 2009 è stato creato un sistema, che si chiama difesa mobilità (*défense mobilité*), che si occupa di gestire il flusso dei 20.000 militari che escono dal sistema ogni anno per pensione, per seconda carriera o altro. L'agenzia per la riconversione della Difesa, di cui fa parte questo sistema difesa mobilità, vede passare ogni anno quasi il 70 per cento della gente che esce dal sistema. Sono state create *partnership* con enti specializzati nelle risorse umane nel settore privato e anche nella pubblica amministrazione ci sono posti riservati per chi esce dal sistema militare.



18STC0093190